

STATI

Legitimita, proporcionalita a doktrína vyloučených důvodů

Zdeněk Červínek*

Abstrakt: Tento článek se věnuje kritériu legitimacy v rozhodovací praxi Ústavního soudu ČR (dále jen „ÚS“). Kritérium legitimacy představuje jeden ze základních prvků současného paradigmatu přezkumu ústavnosti, a právě v kontextu této struktury je zde také analyzováno. Článek se nejprve zabývá funkčním propojením kritérií legitimacy a proporcionality, přičemž dochází k závěru, že kritérium legitimacy nemusí být koncepčně zařazeno jako součást (dílní krok) metody proporcionality, avšak je jejím nutným předpokladem (identifikuje kolizi ústavních hodnot). Dále se věnuje východiskům kritéria legitimacy a také tomu, jaké cíle lze vůbec považovat za legitimní, a jak je lze v konkrétním případě dovodit a formulovat. Poukazuje též na to, že navzdory formulacím užívaným též někdy ÚS, aby bylo kritérium legitimacy splněno, nemusí legitimní cíl vykazovat žádnou specifickou závažnost či důležitost. Konečně, co do povahy, je kritérium legitimacy tzv. prahovým kritériem, které funguje jako filtr. Legitimní cíle jím projdou do dalších kroků přezkumu a nelegitimní jsou naopak kategoricky vyloučeny a v rámci dalšího přezkumu se k nim již nepřihlíží. K rozlišení legitimních a nelegitimních cílů a důvodů přitom slouží tzv. doktrína vyloučených důvodů, jejíž teorii i reflexi v praxi ÚS je věnována poslední část tohoto článku.

Klíčová slova: kritérium legitimacy, ospravedlnění, proporcionalita, doktrína vyloučených důvodů, Ústavní soud ČR, přezkum ústavnosti

Úvod

Kritérium legitimacy může být pojato v zásadě dvěma způsoby. V užším slova smyslu spočívá v otázce, zda opatření omezující základní práva sleduje nějaký ústavně aprobovaný cíl. V širším slova smyslu pak splývá s požadavkem na ospravedlnění aktů veřejné moci vůči jejich adresátům.¹

V tomto článku se zaměřím na legitimitu v užším slova smyslu. Ta vychází z předpokladu, že abychom mohli nějakému cíli poskytnout ústavní ochranu, tak tento musí být ústavně konformní. Jinými slovy řečeno, základní práva mohou být omezena pouze ve prospěch ústavně chráněných (aprobovaných) hodnot. Pokud tedy přezkoumávané opatření žádný legitimní cíl nesleduje nebo sleduje-li cíl, který je ústavou zapovězen, základní právo je porušeno. Toto téma bych rád dále zúžil. Konkrétně se totiž v tomto článku věnuji způsobu, jakým je kritérium legitimacy aplikováno v rozhodovací praxi Ústavního soudu ČR (dále jen „ÚS“).

Kritérium legitimacy však nezkoumám izolovaně, ale zasazuji jej do širšího rámce paradigmatické struktury přezkumu ústavnosti zásahů do (relativních) základních práv. Tato

* JUDr. Zdeněk Červínek, Ph.D., odborný asistent na katedře ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci. E-mail: zdenek.cervinek@upol.cz.

¹ VAN DER SCHYFF, G. *Limitation of Rights: A Study of the European Convention and the South African Bill of Rights*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2005, s. 141. BARAK, A. *Proportionality: Constitutional Rights and Their Limitations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, s. 254. Z judikatury viz např. náleží I. ÚS 1849/08.

spočívá v následujících krocích: 1) vymezení rozsahu a obsahu práva; 2) zásah či omezení práva ze strany veřejné moci; 3) kritérium legality; 4) kritérium legitimacy; a 5) kritérium nezbytnosti v demokratické společnosti, respektive proporcionality. Kritérium legitimacy plní v rámci této struktury nezastupitelnou roli, neboť „připravuje půdu“ pro aplikaci metody proporcionality. Oba zmíněné komponenty jsou tudíž funkčně propojeny a aplikace jednoho bez návaznosti na druhý není dost dobře možná. Právě proto se v tomto článku snažím kritérium legitimacy vyložit v širším kontextu zmíněné paradigmatické struktury přezkumu ústavnosti a jejich jednotlivých kroků, především v návaznosti na kritéria legality a proporcionality.

Nutno podotknout, že toto téma nebylo dosud českou doktrínou podrobněji uchopeno a pokryto. Jakkoli lze v posledních letech pozorovat nárůst zájmu o metodu proporcionality, kritériu legitimacy a jeho aplikaci ze strany ÚS se dosud nikdo systematicky nevěnoval.²

Z již uvedeného tedy plyne, že můj přístup ke zkoumání kritéria legitimacy není pouze právně-teoretický. Teorie přezkumu ústavnosti a její metodologie mi však v rámci výkladu slouží jako východisko a rámec pro poznání a uchopení judikatury. Právě analýza aplikace kritéria legitimacy v praxi ÚS má v tomto článku své nezanedbatelné místo. Všechny obecné závěry jsou tudíž doplněny příklady z praxe ÚS a jejich prizmatem též praxi ÚS měřím a hodnotím. Pokud jde o časovou relevanci, článek zachycuje stav náleзовé judikatury k 31. 12. 2020.

Mým cílem (snad legitimním) je dát odpověď především na následující otázky. Jak se kritérium legitimacy vztahuje k metodě proporcionality? Jaký má mít obsah, respektive musí předmětný cíl vykazovat nějakou specifickou závažnost, abychom jej mohli považovat za legitimní? Jsou všechny cíle či důvody sledované veřejnou mocí legitimní nebo jsou některé z nich vyloučeny a nemohou tudíž sloužit k ospravedlnění omezení základních práv?

1. Zařazení kritéria legitimacy v rámci struktury přezkumu ústavnosti a jeho význam pro aplikaci metody proporcionality

Kritérium legitimacy je pevnou součástí výše uvedené paradigmatické struktury přezkumu ústavnosti, avšak ani v judikatuře ani v doktríně³ dosud nedošlo ke shodě na tom, zda je kritérium legitimacy součástí testu proporcionality či nikoli. V praxi ÚS lze v zásadě vysledovat 3 varianty zařazení kritéria legitimacy do přezkumu ústavnosti. To může být buď 1) „vytknuto před závorku“ a tvořit samostatný krok výše naznačeného pětistupňového

² Výjimkou je snad jen práce M. Madeje, která pléduje za budoucí rozpracování substantivní teorie legitimních cílů (jejich „essence“) a stanovuje programové cíle této teorie, respektive otázky pro budoucí výzkum. MADEJ, M. Přímluva za teorii legitimních cílů. *Právník*. 2018, roč. 157, č. 6, s. 518–528. Ke kritériu legitimacy v praxi Evropského soudu pro lidská práva viz KOSAŘ, D. Omezení práv a svobod zaručených v Úmluvě. In: KMEC, J. – KOSAŘ, D. – KRATOCHVÍL, J. – BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 110–113. K metodě proporcionality pak viz především ONDŘEJEK, P. *Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod*. Praha: Leges, 2012, 224 s. ČERVÍNEK, Z. Proporcionalita. In: SOBEK, T. – HAPLA, M. (eds). *Filosofie práva*. Brno: Nugis Finem Publishing, 2020, s. 361–390.

³ Ke čtyřkrokové variantě viz např. KUMM, M. Political Liberalism and the Structure of Rights: On the Place and Limits of the Proportionality Requirement. In: PAVLAKOS, G. (ed.). *Law, Rights and Discourse: The Legal Philosophy of Robert Alexy*. Oxford: Hart Publishing, 2007, s. 137. MÖLLER, K. *The Global Model of Constitutional Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 180–181. Ke tříkrokové viz GRIMM, D. Proportionality in Canadian and German Constitutional Jurisprudence. *The University of Toronto Law Journal*. Vol. 57, No. 2, s. 388. ALEXY, R. *A Theory of Constitutional Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2004, s. 66.

testu;⁴ 2) implicitně zařazeno do kritéria vhodnosti (tříkrokový test proporcionality);⁵ anebo 3) zařazeno jako úvodní krok testu proporcionality (čtyřkrokový test proporcionality).⁶ Explicitní (ne)zařazení kritéria legitimacy je tedy určující pro to, zda bude mít test proporcionality čtyř- nebo tříkrokovou strukturu.⁷ Avšak ať zvolíme kterýkoli z uvedených přístupů, jedno je jisté, kritérium legitimacy musí být vždy součástí přezkumu ústavnosti omezení základních práv.

Tuto skutečnost si uvědomuje také ÚS, který někdy hovoří o testu legitimacy jako o „bráně“ testu proporcionality, který zároveň „do jisté míry předurčuje obsah jeho dalších kroků“.⁸ Je tedy zjevné, že provedení testu proporcionality „vyžaduje vyhledání a identifikaci cíle ustanovení omezujícího základní právo“.⁹ Tuto úvahu ÚS podrobně rozvedl v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/13, v němž zkoumal, zda zásah do práva obcí na samosprávu vyvolaný napadeným zákonným ustanovením, které obcím dočasně odňalo právo regulovat provoz interaktivních videoloterijních terminálů na svém území obecně závaznými vyhláškami, je ospravedlnitelný v intencích testu proporcionality. Konkrétně uvedl, že:

„samozřejmým předpokladem přezkumu kritéria vhodnosti [...] je zodpovězení otázky, je-li cíl sledovaný normativní úpravou posuzovanou Ústavním soudem legitimní. S ohledem na skutečnost, že samotnou podstatou testu proporcionality je snaha o nalezení rovnováhy mezi protichůdnými ústavními principy, může být kritérium vhodnosti bráno v úvahu jen tehdy, je-li přezkoumávána úprava, která jeden ústavně chráněný zájem (zpravidla základní právo) potlačuje či oslabuje za účelem ochrany jiného ústavně chráněného zájmu. Pakliže by posuzovaná normativní úprava nesledovala žádný racionálně seznatelný cíl (tj. byla-li by zcela svévolná) či by sledovala toliko cíl nelegitimní (jemuž by nebylo možno poskytnout ústavní ochranu), došlo by k omezení ústavně chráněného zájmu bez odpovídající protíváhy. Z tohoto důvodu je tedy při aplikaci testu proporcionality (přesněji řečeno před jeho aplikací) nezbytné vyřešit, je-li přezkoumávanou úpravou sledován legitimní cíl; posuzování, zda je přezkoumávaná úprava vhodná k dosažení cíle neexistujícího či nelegitimního, by přirozeně postrádalo jakýkoliv smysl.“¹⁰

Jak tedy plyne z uvedeného, vymezení legitimního cíle přezkoumávaného opatření je nezbytným předpokladem aplikace testu proporcionality. Kritérium legitimacy tak napomáhá jasně identifikovat ústavní hodnoty, které jsou „ve hře“ a ÚS tak může snáze vymezit jejich kolizi před tím, než se pustí do zkoumání dalších kroků testu proporcionality.¹¹

Proporcionalita je vztahový koncept. Určuje vztah mezi dvěma ústavními hodnotami, hodnotou omezovanou a hodnotou, která ji omezuje. Omezovaná hodnota, respektive její zasažená část (konkrétní závazek) a její význam by měly být vyloženy v rámci prvního

⁴ Nálezy sp. zn. IV. ÚS 113/05; sp. zn. III. ÚS 3363/10; sp. zn. II. ÚS 1375/11, body 37 an.

⁵ Viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 6/17, body 133–134; sp. zn. Pl. ÚS 6/13; sp. zn. Pl. ÚS 27/16, bod 94; sp. zn. Pl. ÚS 10/17, bod 69.

⁶ Nálezy sp. zn. Pl. ÚS 10/08, body 121 an.; sp. zn. Pl. ÚS 1/12; sp. zn. Pl. ÚS 19/13, bod 51; sp. zn. Pl. ÚS 35/17, bod 62; sp. zn. Pl. ÚS 15/16, bod 73.

⁷ Viz KLATT, M. – MEISTER, M. *The Constitutional Structure of Proportionality*. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 8, marg. č. 8. ČERVÍNEK, Z. Standardy přezkumu ústavnosti v judikatuře Ústavního soudu. *Jurisprudence*. 2015, roč. 24, č. 4, s. 22, marg. č. 13.

⁸ Disent soudce Davida k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/17.

⁹ Viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 38/04, bod 28; sp. zn. Pl. ÚS 4/08, bod 70; sp. zn. IV. ÚS 1770/07 či sp. zn. Pl. ÚS 7/09, bod 34; sp. zn. Pl. ÚS 27/16, bod 97; sp. zn. Pl. ÚS 6/17, body 133 a 134.

¹⁰ Nález sp. zn. Pl. ÚS 6/13, bod 38.

¹¹ Jakkoli se to může zdát nepravděpodobné, i tato otázka může ÚS činit v některých případech potíže. Srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 43/10.

kroku přezkumu, tj. v rámci vymezení rozsahu práva. Kritérium legitimního cíle má naopak dát vyniknout hodnotě, na jejímž základě je základní právo omezováno (byť její důležitost v konkrétním případě je předmětem zkoumání až v rámci kritéria poměrování). Její jasná identifikace a navázání na přezkoumávané opatření omezující základní práva má nezastupitelný význam pro navazující kroky přezkumu. Takto jednou identifikovaný legitimní cíl či účel přezkoumávaného opatření pak již nelze v průběhu dalšího přezkumu zaměnit za jiný.¹²

2. Východiska kritéria legitimacy

Kritérium legitimacy navazuje v rámci výše popsané paradigmatické struktury na kritérium legality. Kritérium legality je pouhým formálním požadavkem, který sám o sobě nemůže poskytnout efektivní ochranu základním právům. Zanechává totiž nositeli základních práv pouhou formální garanci, která nepožaduje žádné substantivní či hodnotové ospravedlnění omezení základních práv. V zásadě tak základní práva ponechává na pospas zákonodárci, respektive aktuální parlamentní či společenské většině.¹³ Navázání omezení základních práv na pouhý požadavek legality tak nutně vede k jejich vyprázdňení a činí základní práva zbytečnými, neboť tyto nemohou poskytnout jednotlivci žádnou ochranu.¹⁴ Tyto závěry zrcadlí historii evropských meziválečných katalogů základních práv (např. Výmarské ústavy a Ústavní listiny Československa), které nebyly s to zabránit nástupu fašistické diktatury. Hlavním východiskem kritéria legitimacy je tudíž poznání, že samotné kritérium legality nepředstavuje dostatečnou záruku ochrany základních práv.

K těmto myšlenkám se začátkem devadesátých let přihlásil i ÚS. Východiskem mu přitom byla koncepce demokratického právního státu, tedy právního státu v jeho materiálním pojetí, podle níž je třeba vázat platnost práva nejen na formální požadavek legality, ale též na jeho materiální soulad se základními konstitutivními idejemi, na nichž je právní řád vybudován. Ústavní soud tak přitom učinil symbolicky vůbec ve svém prvním nálezu, tj. v nálezu ve věci zákona o protiprávnosti komunistického režimu a odporu proti němu,¹⁵ v němž prohlásil předlistopadový komunistický režim na našem území za nelegitimní. Tímto nálezem vymezil základní východiska celého našeho ústavního systému a položil také základ celé své budoucí judikaturní praxi.¹⁶ Dal jasně najevo, že legalitu nelze ztotožnit s legitimitou, a že v demokratickém právním státu není „*právo a spravedlnost předmětem volné dispozice zákonodárce*“.¹⁷ Stejně tak demokracii nelze redukovat na pouhý princip většinového rozhodování a formální kritéria procedury a kompetence (v tomto kontextu tedy především pravidla legislativního procesu). Nýbrž je třeba také brát zřetel na hodnoty, na nichž je společnost založena a které si vytkla jako základní spravedlnostní principy ve své ústavě, a jimi také následně právo poměřovat.

¹² Takováto situace – zdá se – nastala v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/16, body 74 a 79. Ústavní soud zde nejprve konstatoval, že stanovení objektivní odpovědnosti provozovatele za přešupek mělo sledovat legitimní cíl „*zajištění bezpečnosti a plynulosti silničního provozu*“, kdežto v rámci kritéria potřeby již pracoval s cílem odlišným, a to konkrétně, že napadená právní úprava měla umožnit efektivněji stíhat dopravní přestupky.

¹³ VAN DER SCHYFF, G. *Limitation of Rights*, s. 142.

¹⁴ *Ibidem*. ALEXEY, R. *A Theory of Constitutional Rights*, s. 190.

¹⁵ Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/93.

¹⁶ Tyto závěry pak mnohokrát stvrdil jak v řízení o kontrole norem, tak v řízení o ústavních stížnostech. Srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 7/2000; sp. zn. IV. ÚS 412/04 a sp. zn. I. ÚS 557/09, bod 20.

¹⁷ *Ibidem*.

Tyto závěry však neplatí pouze pro zákonodárce. Uvedenou doktrínu materiálního právního státu ÚS následně vztáhl také na orgány aplikující právo, tj. především na soudy a orgány správní. V tomto směru ÚS jasně deklaroval, že akty veřejné moci budou protiústavní i tehdy, dostojí-li sice plně liteře zákona, avšak nebudou-li v dané situaci sledovat žádný legitimní cíl. Pouhé naplnění kritéria legality tedy není dostatečné pro ospravedlnění omezení základních práv ani v případech aplikace práva.

Tuto praxi ÚS bych chtěl ilustrovat¹⁸ na nálezu ve věci sp. zn. I. ÚS 1849/08, jímž ÚS zrušil správní rozhodnutí, kterými byla stěžovateli uložena pořádková pokuta za to, že neuposlechl výzvy správního orgánu a nedostavil se k podání vysvětlení. Vysvětlení se mělo týkat jeho jednání, v němž správní orgány spatřovaly přestupek na úseku dopravy a silničního hospodářství. Toho se měl stěžovatel dopustit tím, že jako svolavatel řádně ohlášeného shromáždění umístil na pozemní komunikaci dva reproduktory, čímž měl bez povolení příslušného správního úřadu užít komunikaci k jinému účelu, než pro který je určena.

„V podmínkách materiálního [právního] státu nemůže být výkon veřejné moci bezobsažený ani bezúčelný; jinými slovy, z ústavního hlediska nelze aprobovat a tolerovat výkon veřejné moci, která je prostým uplatněním formálně předvídaného oprávnění orgánu veřejné moci bez toho, že by byl výsledovatelný zákonem předvídaný a racionální účel, k němuž konkrétní výkon svěřené pravomoci směřuje. Pouze v tomto materiálním smyslu je třeba interpretovat též čl. 2 odst. 2 Listiny, podle něhož lze státní moc uplatňovat v případech a mezích stanovených zákonem a způsobem, který stanoví zákon. Zvolený způsob výkonu veřejné moci, který s sebou nese zásah do základních práv osob, musí též vždy obstát z hlediska principu proporcionality. [...]

Orgán veřejné moci proto vykonává určitou pravomoc a kompetenci ultra vires nejen tehdy, jedná-li mimo formálně zákonem stanovený rámec pravomocí a kompetencí, ale materiálně též tehdy, pokud svým jednáním nesleduje určitý předvídatelný a racionálně zdůvodnitelný účel, pro který mu byla určitá pravomoc a kompetence svěřena, resp. tehdy, narušuje-li svým, byť o zákon se opírajícím, postupem základní práva dotčených osob více, než je nezbytně nutné k tomu, aby byl ještě dosažen zákonem stanovený účel. Ukládá-li na základě zákona orgán veřejné moci soukromým osobám povinnosti, a tím omezuje jejich základní práva, musí přesto dbát na to, aby zcela nepopřel samotnou podstatu toho kterého základního práva nebo jeho smysl. Omezení nelze užít k jiným než zákonem předvídaným účelům (čl. 4 odst. 4 Listiny). Tak základní práva zpětně omezují svá, formálním zákonem předvídaná, omezení.“¹⁹

Na základě těchto úvah pak ÚS dospěl k závěru, že správní orgány ve věci stěžovatele realizovaly svou pravomoc *ultra vires*, neboť při výkonu své pravomoci nesledovaly žádný racionální a ústavně aprobovatelný účel. Správní orgány totiž nemohou uložit jednotlivci povinnost a vynucovat ji pomocí sankcí tehdy, je-li *prima facie* zřejmé, že oznámené jednání přestupkem být nemůže, neboť předmětným jednáním bylo naopak realizováno ústavně zaručené základní právo shromažďovací. Správní orgány tak nejen, že vybočily z mezí čl. 1 odst. 1 Ústavy, čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny, nýbrž porušily i příkaz, který

¹⁸ Stejně dobrým příkladem by mohl být nález sp. zn. II. ÚS 131/18, v němž ÚS pomocí teleologické redukce omezil aplikaci příliš široce formulovaného zákonného ustanovení pouze na případy, které jsou kryty legitimním cílem.

¹⁹ Nález sp. zn. I. ÚS 1849/08, body 21–22.

pro výkon veřejné moci plyne z ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny, podle něhož ustanovení o mezích základních práv musí šetřit jejich podstatu a smysl a nelze je užívat k jiným účelům, než pro které byla stanovena. Postup správních orgánů byl tak podle názoru ÚS natolik svévolný, že jej bylo možné označit až za šikanózní.²⁰

Z výše uvedeného exkurzu do praxe ÚS tedy plyne, že naplnění kritéria legality není samo o sobě pro ústavně konformní omezení základních práv v demokratickém právním státě dostatečné. K tomuto kritériu tedy musí dále přistoupit další kritérium, a to kritérium legitimacy. Otázka legitimacy je hodnotovou otázkou, jejíž zodpovězení spočívá na výchozích principech, ambicích a směřování konkrétní společnosti. Váže tedy mocenské rozhodnutí (právní akt) na hodnotový systém dané společnosti, v jehož kontextu má být realizováno, a s nímž musí být konformní.²¹

Jinými slovy řečeno, kritérium legitimacy usiluje o naplnění ideálů a principů demokratického právního státu, tj. právního státu v jeho materiálním pojetí, tím, že zajišťuje, že ústavní hodnoty nebudou v praxi negovány a pošlapány. Zásah do základních práv tedy musí být zaměřen na naplnění hodnot, účelů a cílů, které jsou souladné s demokratickým charakterem společnosti v jeho materiálním pojetí.²² Každé omezení základních práv je tudíž třeba identifikovat s cíli, o které může demokratická společnost usilovat. Otázka tedy zní, zda lze přezkoumávaný zásah do základních práv identifikovat s nějakým legitimním cílem.²³ Logika je taková, že abychom mohli v rámci dalšího přezkumu zkoumat proporcionalitu omezení a jeho vztah k jiným ústavním hodnotám, je třeba vůbec zjistit, zda přezkoumávané opatření sleduje nějaký legitimní cíl. Nesleduje-li žádný legitimní cíl, pak dochází k porušení práva.

3. Legitimní cíle a jejich identifikace

Přirozeně, další otázkou, kterou je třeba si klást, je, které cíle tedy lze považovat za legitimní? Nebudu Vás dlouho napínat, jedná se o takové cíle, které jsou ústavně konformní. Tyto mohou být buď explicitně zakotveny v ústavním textu, anebo implicitně přítomny „mezi jeho řádky“.

Nejvýznamnějším zdrojem explicitně vyjádřených legitimních cílů jsou ustanovení Listiny zakotvující základní práva a limitační klauzule k nim připojené a identifikující pak především množství veřejných zájmů (ÚS někdy také hovoří o tzv. jiných ústavně chráněných hodnotách, veřejných statcích²⁴ či dobrech²⁵). Výkon základních práv bude automaticky legitimní, a nebude tudíž potřebovat další zdůvodnění, neboť právní stát ve svém materiálním pojetí vychází z předpokladu svobody jednotlivce a legitimacy jeho jednání krytého základními právy.²⁶ Nebude-li však výkon základního práva směřovat k ústavou předpokládanému účelu, ale např. bude mířit výlučně jen k působení újmy jiné osobě, půjde o tzv. zneužití práv, které již za legitimní nebude možné považovat. Vzhledem

²⁰ Ibidem, body 26–27. Obdobně viz např. sp. zn. III. ÚS 905/13.

²¹ VAN DER SCHYFF, G. *Limitation of Rights*, s. 141 a 154.

²² Ibidem, s. 141 a 154.

²³ Ibidem, s. 145.

²⁴ Viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 15/96; sp. zn. III. ÚS 256/01; nález sp. zn. Pl. ÚS 3/02; sp. zn. Pl. ÚS 41/02; sp. zn. Pl. ÚS 21/04.

²⁵ Viz např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 41/02 či sp. zn. Pl. ÚS 53/04.

²⁶ SCHLINK, B. Proportionality (1). In: ROSENFELD, M. – SAJÓ, A. (eds). *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 723.

k tomu, že v praxi je zneužití práva od jeho legitimního (ústavně konformního) výkonu obtížně odlišitelné, bude proto vyžadovat podrobnější argumentaci. Ústavní soud tedy v pochybnostech neukončí svůj přezkum již v rámci kritéria legitimacy, ale zohlední způsob výkonu práva a účel, k němuž směřoval (možné zneužití práva), až v rámci navazujících kroků přezkumu (především kritéria poměřování).²⁷

Jako příklad explicitně v ústavě zakotvených legitimních cílů uveďme ustanovení čl. 17 Listiny. Jeho první odstavce explicitně zakotvuje základní právo garantující svobodu projevu a právo na informace. Čtvrtý odstavce pak představuje specifickou limitační klauzuli, která demonstrativně²⁸ vypočítává konkrétní ústavní hodnoty, na jejichž základě je možné odůvodnit omezení práv uvedených v prvním odstavci. Legitimními cíli, pro něž je možné omezit svobodu projevu, tedy především budou práva a svobody druhých, bezpečnost státu, veřejná bezpečnost, ochrana veřejného zdraví a mravnosti.

Na pomezí explicitního a implicitního zakotvení ústavních hodnot pak stojí situace, kdy je explicitně zakotvené základní právo použito jako báze pro dovození veřejného zájmu. Takto např. postupoval ÚS v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/04, v němž z práva na přístup ke kulturnímu bohatství (čl. 34 odst. 2 Listiny) dovodil, že ústavní ochrany požívá též veřejný zájem na ochraně kulturního bohatství.

Pokud jde o legitimní cíle či ústavní hodnoty implicitně v ústavě přítomné, tak tyto mohou zahrnovat opět jak základní práva, tak veřejné zájmy. Takto např. ÚS dovodil z práva na ochranu vlastnictví též princip autonomie vůle²⁹ či z práva na svobodu projevu právo novináře na utajení jeho zdroje.³⁰

Naopak v případě veřejných zájmů má zákonodárce pro jejich dovozování velmi široký prostor pro uvážení, může tedy sledovat prakticky jakýkoli cíl, ledaže by tento byl ústavně zapovězen. Obecné východisko v tomto směru představuje ústavní zakotvení pravomoci Parlamentu přijímat zákony.³¹ Přičemž posouzení toho, zda je třeba přijmout určitý zákon, a jaký účel jím má být naplněn, je v zásadě otázkou diskrece zákonodárce.³² Jakkoli je tato diskrece široká, jistě nebude neomezená. Ústavní soud již např. podotkl, že za legitimní cíl nelze považovat „záměr [zákonodárce] omezit právo [...], [neboť tento] nemůže být účelem sám o sobě“.³³ Takovýto postup zákonodárce by byl zjevně svévolný.³⁴ Volná diskrece zákonodárce bude omezena také tzv. doktrínou vyloučených důvodů, které se věnuji podrobněji dále.

Jak jsem již výše opakovaně poukázal, opatření omezující základní práva musí vždy sledovat nějaký legitimní cíl. Nestačí však, když se veřejná moc bude na nějaký legitimní cíl pouze odkazovat, tento cíl musí být alespoň plausibilně spojen s přezkoumávaným opatřením.³⁵

²⁷ Viz např. nálezy sp. zn. IV. ÚS 8/05 a sp. zn. IV. ÚS 23/05, bod 28. V posledně uvedeném rozhodnutí tak např. ÚS v rámci kritéria poměřování uvedl, že legitimitu zveřejnění difamační informace „nelze dovodit, pokud bylo zveřejnění dominantně motivováno touhou poškodit osobu, k níž se informace váže, a pokud šířitel sám informaci nevěřil anebo pokud ji poskytl bezohledně a hrubě nedbale bez toho, aby si ověřil, zda informace je pravdivá, či nikoliv.“

²⁸ Viz např. nálezy sp. zn. I. ÚS 517/10, bod 93 a sp. zn. I. ÚS 4035/14, bod 53. Pro opačnou pozici – byť formulovanou pouze v abstraktní rovině a na poli odlišného práva – viz např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 18/07, bod 15.

²⁹ Nález sp. zn. Pl. ÚS 20/05.

³⁰ Nález sp. zn. I. ÚS 394/04.

³¹ Viz čl. 15 odst. 1 Ústavy.

³² GRIMM, D. *Proportionality in Canadian and German Constitutional Jurisprudence*, s. 388.

³³ Nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12, bod 286.

³⁴ *Ibidem*, bod 289.

Tuto skutečnost lze opět ilustrovat na již výše odkazovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/13, v němž ÚS zrušil přechodné ustanovení novely loterijního zákona, které dočasně obcím odňalo právo regulovat provoz interaktivních videoloterijních terminálů na jejich území prostřednictvím obecně závazných vyhlášek. Ústavní soud zde mj. odmítl akceptovat jako legitimní cíl snahu státu předcházet arbitrážním sporům. Měl totiž za to, že tvrzení o tom, že „by rušení (či změna) vydaných povolení k provozování interaktivních videoloterijních terminálů mohlo vyústit v zahájení sporů podle mezinárodních dohod o podpoře a ochraně investic, není nijak podloženo a jedná se o pouhou spekulaci“.³⁶ Tyto spory by mohli iniciovat pouze zahraniční provozovatelé, avšak ti podle tehdy účinných právních předpisů vůbec nemohli získat povolení k provozování loterií a obdobných her. Předkládaný legitimní cíl tedy nebyl nijak reálně navázán na předmětné ustanovení. Jak uvádí Möller, v takovýchto případech je třeba z důvodu „intelektuální efektivity“ vyselektovat předmětné cíle již nyní a nezabývat se jimi dále v rámci kritéria vhodnosti.³⁷

To je ostatně i účel kritéria legitimacy. Toto kritérium je kritériem tzv. prahovým, tj. nic se zde neváží, nepoměřuje, pouze se vyloučí cíle, které nemohou být považovány zjevně za racionální s ohledem na předmětné opatření či za legitimní vzhledem k hodnotovému systému společnosti. Kritérium legitimacy tak slouží jako filtr, který z další úvahy vyloučí ústavně zapovězené či irelevantní cíle, které nemohou sloužit k ospravedlnění zásahu do základních práv způsobeného přezkoumávaným opatřením.³⁸

S otázkou zkoumání existence legitimních cílů pak zároveň souvisí otázka, jak tyto cíle v konkrétním případě dovodit. V tomto směru můžeme v zásadě rozlišovat akty normativní, tedy především zákony, a akty individuální, tedy především soudní a správní rozhodnutí. Legitimita správních či soudních rozhodnutí musí plynout buď z ústavy samotné, anebo ze zákona a skrze ně pak lze rekonstruovat účely sledované rozhodujícími orgány. Legitimita zákonů se dovozuje z ústavy samotné.³⁹ Před posouzením legitimacy konkrétního zákonného ustanovení je tak třeba první samotný cíl vyhledat a identifikovat. Zdrojem informací o cílech zákonodárce jsou především důvodové zprávy⁴⁰ a zápisy či záznamy z jednání Parlamentu.⁴¹ Cíle zákonodárce jsou přitom legitimní, ledaže je není možné ani implicitně z ústavy dovodit, respektive je ústava zapovídá. Všechny akty veřejné moci tedy musí být spojeny skrze tento řetězec s hodnotovými východisky naší společnosti zakotvenými v ústavě.

4. Jak závažný musí být cíl, aby byl legitimní?

Již jsme tedy cíle přezkoumávaného aktu dovodili a nyní je třeba posoudit ještě otázku, jestli u takového cíle stačí jeho „prostá“ existence, či zda takovýto cíl musí mít zároveň i určitou minimální váhu, aby jej bylo možno považovat za legitimní?

³⁵ MÖLLER, K. *The Global Model of Constitutional Rights*, s. 182.

³⁶ Nález sp. zn. Pl. ÚS 6/13, bod 43.

³⁷ MÖLLER, K. *The Global Model of Constitutional Rights*, s. 182.

³⁸ KUMM, M. The Idea of Socratic Contestation and the Right to Justification: The Point of Rights-Based Proportionality Review. *Law & Ethics of Human Rights*. 2010, Vol. 4, No. 2, s. 160.

³⁹ SCHLINK, B. *Proportionality (I)*, s. 723. Jedná se v podstatě o subsumpci. MADEJ, M. *Přímluva za teorii legitimních cílů*, s. 522.

⁴⁰ Viz např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 35/08 či sp. zn. Pl. ÚS 32/15, body 50, 58 a 59.

⁴¹ Nález sp. zn. Pl. ÚS 38/04, bod 28 či nález Pl. ÚS 35/08.

Z komparativní perspektivy lze vysledovat dva obecné přístupy k testování ústavnosti právních aktů pomocí metody proporcionality, proporcionalita s těžištěm v závěrečných krocích (*bottom-heavy*) a proporcionalita s těžištěm v úvodních krocích (*top-heavy*).⁴² Koncepce proporcionality s těžištěm v pozdějších krocích je rekonstrukcí praxe Spolkového ústavního soudu. Soudy vyznávající tento přístup se při přezkumu spokojí pouze s tím, že cíl či účel sledovaný veřejnou mocí je ústavně konformní. Těžiště argumentace těchto soudů leží v rámci jeho posledního kroku, tj. poměrování. Ostatní kritéria, jakožto kritéria prahová, pouze z úvahy vyselektují nezpůsobitelné argumenty a formulují závěrečnou otázku, tj. zda existuje skutečná kolize ústavních hodnot a zda se orgánům veřejné moci podařilo nalézt spravedlivou rovnováhu mezi těmito hodnotami.⁴³ Tato prahová kritéria tedy „umetají“ cestičku kritériu poměrování.

Naopak koncepce proporcionality s těžištěm v úvodních krocích je dovozena rekonstrukcí přístupu Nejvyššího soudu Kanady (dále jen „Nejvyšší soud“). Nejvyšší soud poprvé komplexně definoval svou verzi proporcionality ve svém slavném rozhodnutí *R. v. Oakes*.⁴⁴ Vžilo se pro něj tudíž označení „*Oaks test*“. Nejvyšší soud v jeho rámci zkoumá mj. i kritérium legitimacy a konkrétně vyžaduje, aby cíl sledovaný opatřením omezujícím základní práva byl „*dostatečně závažný*“, respektive tento se musí vztahovat ke společenským zájmům, které je možné považovat za „*naléhavé a důležité ve svobodné a demokratické společnosti*“.⁴⁵

Nelze tak přehlédnout, že minimálně po stránce jazykové se kanadský test při vymezení kritéria legitimacy výrazně odlišuje od standardního přístupu německého. Kritérium legitimacy, které vyžaduje, aby sledovaný cíl, pro který je omezováno základní právo, byl „*dostatečně závažný pro to, aby mohl převážit ústavně chráněné právo či svobodu*“, tak v zásadě z velké části supluje úlohu, kterou standardně plní kritérium poměrování. Je potom otázkou, „*k čemu je zbytek testu*“?⁴⁶

Srovnávací analýzy i empirické studie nicméně ukazují, že odlišnosti spočívající v abstraktním vymezení metodologie nelze přeceňovat. Naopak, stejně důležitá, ne-li důležitější je aplikační praxe. Dieter Grimm v tomto směru uvádí, že odlišnost mezi oběma modely spočívá pouze v odlišném slovním vyjádření a v praxi se nijak výrazně neprojevuje.⁴⁷ Empirická data tento závěr potvrzují. Studie sledující aplikaci *Oaks testu* totiž ukázaly, že v rozhodném období byl test legitimacy (navzdory jeho striktnímu jazykovému vyjádření) splněn v 97 %, ⁴⁸ respektive v 93 % rozhodovaných případů.⁴⁹ Přezkoumávaná opatření tudíž neměla problém kritérium legitimacy splnit. Rozdíl mezi oběma přístupy je tedy pouze sémantický.⁵⁰

⁴² RÉAUME, D. *Limitations on Constitutional Rights: The Logic of Proportionality*. *University of Oxford Legal Research Paper Series*. 2009, Paper No 26/2009, s. 7–13.

⁴³ GRIMM, D. *Proportionality in Canadian and German Constitutional Jurisprudence*, s. 388.

⁴⁴ Rozhodnutí Nejvyššího soudu Kanady ve věci *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ RÉAUME, D. *Limitations on Constitutional Rights: The Logic of Proportionality*, s. 7.

⁴⁷ GRIMM, D. *Proportionality in Canadian and German Constitutional Jurisprudence*, s. 388–389.

⁴⁸ TRAKMAN, L. – COLE-HAMILTON, W. – GATIEN, S. R. v. *Oakes 1986–1997: Back to the Drawing Board*. *Osgoode Hall Law Journal*. 1998, Vol. 36, No. 1, s. 95.

⁴⁹ HARDCASTLE, L. *Proportionality Analysis by the Canadian Supreme Court*. In: KREMNITZER, M. – STEINER, T. – LANG, A. (eds). *Proportionality in Action: Comparative and Empirical Perspectives on the Judicial Practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020, s. 154 a 162–163.

⁵⁰ PEARSON, M. *Proportionality, Equality Laws and Religion: Conflicts in England, Canada and the USA*. Abingdon: Routledge, 2017, s. 59.

Dosud jsem nezmínil, jak se k této otázce staví ÚS. Blíží se jeho přístup spíše výše reprodukovanému *Oaks testu* nebo kráčí ve šlépějích svého „německého bratra“? Obecně se dá říct, že v metodologii ÚS se velmi těžko hledá jednotná linie, proto i zde bude možné vyhledat více přístupů. Jisté však je, že převládající variantou vymezení kritéria legitimacy je varianta zastávaná Spolkovým ústavním soudem. Ústavní soud tak standardně judikuje, že rozhodující je „v této souvislosti maxima, podle které základní právo či svoboda lze omezit pouze v zájmu jiného základního práva či svobody nebo veřejného statku“.⁵¹ Pro splnění kritéria legitimacy tak bude dostačovat, když přezkoumávaný právní akt bude chránit nějaké základní právo či veřejný zájem, a to bez ohledu na jejich relativní závažnost.

V praxi ÚS se však dají nalézt i jiné formulace, jejichž posouzení nebude tak jednoznačné. Zmíňme např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 83/06, v němž se ÚS vyjádřil následovně: „K omezení základních práv či svobod sice může zcela výjimečně dojít i v případech jejich kolize s některým z veřejných statků (veřejný zájem); podstatná je však v této souvislosti maxima, podle které základní právo či svobodu lze omezit pouze v případě mimořádně silného a řádně odůvodněného veřejného zájmu, při pečlivém šetření podstaty a smyslu omezovaného základního práva.“⁵²

Uvedené tedy na první pohled odporuje výše uvedenému obecnému přístupu. Nebo jde opět pouze o sémantický rozdíl bez praktických dopadů? Podívejme se tedy, jak bylo kritérium legitimacy aplikováno ve výše odkazovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 83/06, který se týkal přezkumu ústavnosti zákoníku práce. Ústavní soud v rámci obecných principů skutečně akcentoval výše uvedené východisko, že základní právo lze omezit jen ve prospěch mimořádně závažného veřejného zájmu. V rámci přezkumu jednotlivých ustanovení zákoníku práce již však na tomto požadavku netrval a implicitně kritérium legitimacy modifikoval do výše uvedené standardní podoby. Spokojil se tedy pouze s tím, že přezkoumávaný zákon sledoval legitimní cíl v podobě ochrany jiného základního práva či veřejného zájmu.⁵³

Ostatně, je to tak správně. Zkoumání relativní síly a závažnosti cíle sledovaného veřejnou mocí je totiž v rámci prahového kritéria legitimacy *prima facie* nevhodné. Zařazením těchto aspektů analýzy by v zásadě kritérium legitimacy neslo již určité prvky poměrování. „Skočili“ bychom tak na konec celé úvahy o proporcionalitě přezkoumávaného opatření. Takový postup by ovšem byl nesprávný, neboť otázka o přednosti jedné hodnoty před druhou je otázkou, kterou je třeba určit v konkrétní situaci a z velké části je odvislá od kontextu rozhodovaného případu. Zahrnutí těchto úvah do kritéria legitimacy by tak bylo zjevně předčasné a vedlo by ke zkresleným výsledkům.⁵⁴

Jak si tedy vyložit výše uvedená slova ÚS o tom, že základní práva lze omezit pouze v případě mimořádně silného a řádně odůvodněného veřejného zájmu? Byť to není na první pohled zcela zjevné, lze mít za to, že ÚS touto formulací nemířil na kritérium legitimacy, nýbrž na kritérium poměrování. Tomuto závěru svědčí též ÚS citovaná prejudikatura, odkud byla předmětná formulace převzata (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 40/02). V ní byla

⁵¹ Viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 40/02. Obdobně též viz např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 3/02; sp. zn. Pl. ÚS 38/04, bod 27; sp. zn. Pl. ÚS 42/04, bod 29; sp. zn. Pl. ÚS 15/16, bod 73; sp. zn. Pl. ÚS 131/18, bod 15 či sp. zn. Pl. ÚS 10/17, bod 69.

⁵² Nálezy sp. zn. Pl. ÚS 83/06, bod 184. Viz např. též nálezy sp. zn. Pl. ÚS 12/07, body 24–25.

⁵³ Nálezy sp. zn. Pl. ÚS 83/06, body 291–293. ÚS ale postupoval v podstatě stejně i v dalších částech citovaného nálezu, lze tudíž odkázat i na ně.

⁵⁴ GRIMM, D. *Proportionality in Canadian and German Constitutional Jurisprudence*, s. 388.

předmětná formulace užitá v kontextu kritéria poměrování, tj. stanovení podmínek, za nichž by mohl veřejný zájem převážit nad základním právem, a nikoli v rámci kritéria legitimacy.

Uvedené úvahy lze tedy shrnout tak, že pro to, aby přezkoumávané opatření prošlo kritériem legitimacy, není třeba, aby jeho cíl vynikal mimořádnou závažností. Postačí, bude-li ústavně konformní. Jisté však je, že ne každý cíl, který veřejná moc k ospravedlnění svých opatření předloží, bude také nutně legitimní. Zbývá tedy posoudit, které z cílů předložených orgány veřejné moci nebudou ústavně souladné.

5. Doktrína vyloučených důvodů

5.1 Obecně k doktríně vyloučených důvodů

Výše jsem konstatoval, že akty veřejné moci musí vždy sledovat nějaký legitimní (ústavně konformní) cíl. Je však otázkou, jak odlišit cíle legitimní od těch nelegitimních.

Již jsem také uvedl, že kritérium legitimacy je nezbytným předpokladem testování proporcionality napadeného právního aktu. Funguje jako prahové kritérium, respektive jako filtr, který selektuje legitimní a nelegitimní důvody. Kritérium, na jehož základě tato „filtrovací procedura“ probíhá, představuje soulad (konformitu) s ústavními hodnotami. Naše ústava je ústavou liberálně demokratickou, rozhodující akcent tedy bude kladen na tyto hodnoty. Jinými slovy řečeno, aby byl cíl legitimní, musí být slučitelný s konceptem demokratického právního státu v jeho materiálním pojetí. Pro to, abychom mohli tuto „filtrovací proceduru“ provést, potřebujeme substantivní teorii základních práv či spravedlnosti. Teorii, která určí, co je a co není v liberální demokratické společnosti legitimní. Součástí této substantivní teorie je i doktrína vyloučených důvodů, která umožňuje přistoupit k omezení základních práv jednotlivce pouze v situacích, které lze v liberální demokracii prokazatelně ospravedlnit.⁵⁵

Mattias Kumm jako první z teoretiků věnujících se proporcionalitě „vzal vážně“ liberální apel a kořeny základních práv a propojil metodu proporcionality s doktrínou tzv. vyloučených důvodů (*excluded reasons*), tj. důvodů, které nejsou způsobilé, aby sloužily pro ospravedlnění zásahů do základních práv jednotlivce.⁵⁶ Kumm v zásadě rozlišuje dvě skupiny těchto důvodů.

První skupinu tvoří tzv. perfekcionistaické důvody. Tyto důvody lze ilustrovat na hypotetické situaci, v níž by Parlament přijal zákon, podle něhož má být ve všech veřejných školách výuka vždy zahájena modlitbou. Cílem takového opatření by byla snaha o podporu křesťanského způsobu života a „*formování duší hodných spásy*“.⁵⁷ Takovýto zákon by jistě omezil práva osob bez vyznání i náboženských minorit. Otázka však zní, zda by takový zákon byl ospravedlnitelný?

Kumm tvrdí, že nikoli, neboť takový zákon by nemohl projít ani kritériem legitimacy. Promítá se v něm totiž postoj Parlamentu o tom, co obnáší žít „*správný*“ či „*hodnotný*“

⁵⁵ KUMM, M. *The Idea of Socratic Contestation and the Right to Justification: The Point of Rights-Based Proportionality Review*, s. 160.

⁵⁶ KUMM, M. *Political Liberalism and the Structure of Rights: On the Place and Limits of the Proportionality Requirement*, s. 142 an.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 143.

život, respektive co to znamená žít „správný způsob života“.⁵⁸ To je ovšem otázka, jež je předmětem komplikovaných teologických a morálních diskusí, a na níž rozhodně nepanuje shoda ani v rámci jedné církve, respektive mezi církvemi navzájem, natožpak mezi církvemi a osobami bez vyznání. Stát nemůže být arbitrem těchto sporů, a proto je neshoda o nich irelevantní z hlediska posouzení otázky ústavnosti přezkoumávaného opatření.⁵⁹ V tomto směru je nepodstatné, co se považuje za dobrý či ctnostný život nebo naopak za život prožitý v hříchu z hlediska křesťanství či islámu, ba dokonce jednotlivých myšlenkových proudů v rámci těchto náboženství. Tyto důvody tudíž nelze považovat za základ pro omezení základních práv, nelze jim tedy přiznat povahu legitimních cílů. Takovéto důvody sice mohou řídit jednání jednotlivce v jeho soukromém životě, avšak nemohou sloužit za základ pro omezení práv druhých. Nelze je totiž považovat za součást tzv. veřejného rozumu, tj. důvodů, kterých se lze dovolávat v liberální demokracii za účelem omezení základních práv.⁶⁰

Druhou skupinou vyloučených důvodů představují „argumenty“ vycházející z tradic, konvencí a preferencí většinové společnosti. Jedná se tedy o argumenty či důvody ve stylu: „Vždycky to tak bylo. Tady to děláme takto. Tohle my nechceme.“⁶¹ Takovéto „argumenty“ – nejsou-li založeny na objektivních a racionálních důvodech – jsou také nelegitimní. Nemohou tudíž sloužit pro ospravedlnění omezení základních práv.⁶² Kritérium legitimacy tedy v rámci testu proporcionality ukazuje, že okruh důvodů, které jsou způsobilé ospravedlnit zásah veřejné moci do základních práv je nutně užší než okruh důvodů, na jejichž základě může založit své jednání jednotlivec. Tento si naopak klidně může říct, že chce to, anebo tamto. Tak či jinak „to dělá vždycky“ atd.⁶³ Manévrovací prostor veřejné moci je tedy nutně užší než autonomní prostor jednotlivce.

Tyto důvody Kumm ilustruje na rozsudku ESLP ve věci *Lustig-Prean a Beckett proti Spojenému království*,⁶⁴ v němž se jednalo o zásah do práva na soukromý život, k němuž došlo na základě aplikace opatření britské armády, které zakazovalo homosexuálům službu v ozbrojených silách. Stěžovatelé – bývalí příslušníci britských ozbrojených sil – byli na základě tohoto opatření vyšetřováni a poté, co vyšla najevo jejich sexuální orientace, byli z armády propuštěni. Evropský soud pro lidská práva dospěl k závěru, že se jednalo o zvláště závažný zásah do jejich práva na soukromý život.

Britská vláda přijetí předmětného opatření zdůvodňovala tím, že toto mělo předcházet demoralizaci armády a mělo chránit její „bojeschopnost a operační efektivitu“, která by mohla být významně ohrožena, pokud by v ní sloužili homosexuálové. Opatření tedy mělo sledovat ochranu národní bezpečnosti.⁶⁵ Tyto důvody vláda doložila vlastním šet-

⁵⁸ Ibidem, s. 142–144. Srov. též např. Dworkinem formulované právo jednotlivce na rovnou pozornost a respekt. DWORKIN, R. *Když se práva berou vážně*. Praha: Oikoymenh, 2001, s. 336–337.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Ibidem, s. 159–160. K problematice veřejného rozumu v česky psané literatuře viz DUFEK, P. *Veřejný rozum a právo*. In: SOBEK, T. – HAPLA, M. (eds). *Filosofie Práva*. Brno: Nugin Finem Publishing, 2020, s. 27–254.

⁶¹ Ibidem, s. 158.

⁶² Ibidem. KUMM, M. *The Idea of Socratic Contestation and the Right to Justification: The Point of Rights-Based Proportionality Review*, s. 159. KUMM, M. *Is the Structure of Human Rights Practice Defensible? Three Puzzles and Their Resolution*. In: VICKI, C. – JACKSON, M. Tushnet. (eds). *Proportionality: New Frontiers, New Challenges*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, s. 62.

⁶³ Ibidem, s. 143. KUMM, M. *The Idea of Socratic Contestation and the Right to Justification: The Point of Rights-Based Proportionality Review*, s. 159.

⁶⁴ Viz *Lustig-Prean a Beckett proti Spojenému království*, rozsudek ESLP ze dne 27. 9. 1999, stížnosti č. 31417/96 a č. 32377/96.

⁶⁵ Ibidem, bod 67.

řením, z něhož vyplynulo, že heterosexuální vojáci neschvalují přítomnost homosexuálů v armádě. Soud však odmítl akceptovat tyto negativní postoje heterosexuálních vojáků, neboť vyjadřují předsudky, které samy o sobě nemohou ospravedlnit předmětný zásah do práv stěžovatelů. Případné problémy s integrací homosexuálů do armády by bylo možné zmírnit použitím a důsledným vynucováním interních normativních směrnic (etických kodexů). Zároveň poukázal na budující se konsenzus, neboť řada evropských států již umožnila homosexuálům sloužit v ozbrojených silách, a také na zkušenosti britské armády ze společných vojenských cvičení s dalšími státy NATO, v jejichž armádách slouží homosexuálové, přičemž tyto nedaly vzniknout závažnějším disciplinárním problémům.⁶⁶ Soud tedy dospěl k závěru, že vláda nepředložila dostatečně pádné argumenty, kterými by předmětné opatření ospravedlnila a konstatoval tudíž porušení práv stěžovatelů na soukromý život.

Kumm v rámci své analýzy tohoto případu poukazuje na jednu důležitou věc. Představitelé veřejné moci jednající a vykonávající své pravomoci na základě některého z vyloučených důvodů, mají tendence tyto (skutečné) důvody skrývat. Ve výše reprodukováném případě je tedy třeba se soustředit spíše než na argumenty analyzované ESLP („*bojovou morálku*“ či „*operační efektivitu*“ armády) na to, co v odůvodnění jeho rozhodnutí není explicitně uvedeno, ale co je skryto pod povrchem. Totiž důvody, kterých by se dovolávali představitelé armády, ministerstva obrany či jednotliví poslanci v „*záchvěvu upřímnosti*“⁶⁷ skryti mimo dosah „uší a očí“ veřejnosti: „*Nikdy jsme homosexuály nepřijímali. Všichni se shodneme na tom, že tohle není místo pro homosexuály. Prostě je tady nechceme.*“⁶⁸

Mají-li však tito představitelé veřejné moci obhájit své rozhodnutí v intencích veřejného rozumu, budou argumentovat tím, co Kumm nazývá „*hygienicky nezávadné*“⁶⁹ důvody o bojové morálce a operační efektivitě armády.⁷⁰ Odfiltrujeme-li však v rámci kritéria legitimacy výše uvedené homofobní důvody a budeme se soustředit pouze na cíle či důvody legitimní, pravděpodobně dojdeme – podobně jako ESLP ve výše reprodukováném případě – k závěru, že tyto nejsou dostatečně závažné pro to, aby ospravedlnily přezkoumávané opatření v intencích navazujících kroků testu proporcionality.⁷¹

Tyto úvahy dále domyslel Möller, podle něhož se veřejná moc mnohdy snaží zastřít skutečné důvody pro své jednání za všeobjímající a obecně přijímaný legitimní cíl spočívající v ochraně práv a svobod jiných. V zásadě může jít pouze o jinou formulaci preferencí či předsudků sdílených většinou společností. Konkrétně mám na mysli situace, kdy bude voláno po omezení práv jednotlivce z důvodu, že jinému člověku jeho jednání působí újmu spočívající v tzv. etickém nesouhlasu. V dotčené osobě tak bude životní styl či jednání jiného občana vyvolávat rozhořčení nebo jej bude pobuřovat. „Pobuřující“ jednání v tomto směru může zahrnovat širokou paletu situací a projevů od homosexuality, rouhačství, skinheadství či inklinace ke krajní pravici, nošení náboženských symbolů jako např. muslimského šátku⁷² atd. Záležet bude jen na úhlu pohledu, vybere si každý. To, co

⁶⁶ Ibidem, body 90 an.

⁶⁷ KUMM, M. *The Idea of Socratic Contestation and the Right to Justification: The Point of Rights-Based Proportionality Review*, s. 158.

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Ibidem, s. 160.

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ K obdobným závěrům viz též MÖLLER, K. *The Global Model of Constitutional Rights*, s. 182.

⁷² Ibidem, s. 189.

mají všechny tyto situace společné, je to, že je nelze považovat za legitimní cíle způsobilé omezit základní práva. Tudíž jim nelze ani přiznat žádnou váhu v rámci poměřování.

Tuto situaci bych rád ilustroval na proslulém rozsudku ESLP ve věci *Otto-Preminger-Institut proti Rakousku*.⁷³ Tento případ má své kořeny v Tyrolsku v polovině 80. let minulého století. Předmětem rozhodování ESLP bylo, zda konfiskací filmu *Das Liebeskonzil*, jehož projekce byly zařazeny na program artového kina *Otto-Preminger-Institut*, nebyla porušena práva této organizace na svobodu projevu a umělecké tvorby. Předmětný film byl kontroverzní, protože zobrazoval Boha jako věčného starce, Ježíše Krista jako „*mamáčka nízkého intelektu*“ a Pannu Marii jako „*bezcharakterní prostopášníci*“.⁷⁴ Tito tři se spikli s ďáblem a seslali na lidstvo syfilis jakožto Boží trest za jeho nemorálnost. Promítání bylo inzerováno s upozorněním, že film je přístupný až od 17 let. Projekce se však nakonec neuskutečnily, neboť film byl v návaznosti na trestní oznámení podané innsbruckou římskokatolickou diecézí zkonfiskován. Evropský soud pro lidská práva dospěl k závěru, že zásah do práv stěžovatelky byl ospravedlněn důležitostí zájmu na předcházení újmy způsobené urážkou náboženského cítění věřících osob.

Otázkou však je, zda takovouto újmu, respektive zájem na předcházení vzniku této újmy, lze vůbec považovat za legitimní cíl? Evropský soud pro lidská práva legitimitu zásahu a do značné míry i důležitost důvodů svědčících ve prospěch zásahu odůvodnil tím, že 87 % obyvatel Tyrolska přísluší k římskokatolické církvi.⁷⁵ Jak však plyne z výše provedené diskuse doktríny vyloučených důvodů, ačkoli se mělo promítání uskutečnit v silně katolickém Tyrolsku, ochrana náboženského cítění věřících nemohla sloužit jako legitimní cíl pro omezení základních práv jiných osob.

Velmi trefně tento typ vyloučených důvodů vystihl Stavros Tsakyrakis ve svém rozboru předmětného rozhodnutí. Podle Tsakyrakise by přijetí logiky komentovaného rozhodnutí ESLP znamenalo, že pokud by drtivá většina obyvatel Tyrolska nenáviděla Eskymáky a při každé příležitosti uvedení divadelní hry nebo promítání filmu s Eskymáky by jejich srdce zalila vlna „*prudkého morálního rozhořčení a neovladatelné bázně*“,⁷⁶ tak bychom museli tyto pocity vždy vzít v úvahu. Tyto pocity (nenávisť a strach) by tedy byly způsobilé nejen poměřování, ale zřejmě by i byly způsobilé převážit základní práva jednotlivců, zde konkrétně svobodu projevu a právo na uměleckou tvorbu. Tento přístup však nelze akceptovat, ve svém důsledku by totiž znamenal, že základní práva by mohla být omezována podle „*standardů těch z nejméně tolerantních, nejsnáze vznětlivých členů společnosti*“⁷⁷ a zároveň by nebyla jednotlivce schopna ochránit před (z)vůlí většiny.

Újmu plynoucí z pouhého etického nesouhlasu tedy nelze považovat za legitimní cíl způsobilý omezit práva jiných. Újma či utrpení, chcete-li, působená etickým nesouhlasem s jednáním jiných lidí totiž představuje daň za to, že žijeme ve svobodné společnosti.

⁷³ Rozsudek ESLP *Otto-Preminger-Institut proti Rakousku* ze dne 20. 9. 1994, stížnost č. 13470/87. Rozbor tohoto rozsudku v odborné literatuře viz KLATT, M. – MEISTER, M. *The Constitutional Structure of Proportionality*, s. 149 an. BARTOŇ, M. *Svoboda projevu, principy, garance, meze*. Praha: Leges, 2010, s. 316–318. BROZ, J. Právní moralismus v judikatuře ESLP: Případová studie *Otto-Preminger-Institut*. In: ČERVÍNEK, Z. (ed.). *Lidská práva v soudní praxi*. Olomouc: Iuridicum Olomouense, o. p. s., 2018, s. 23–36.

⁷⁴ Rozsudek ESLP ve věci *Otto-Preminger-Institut proti Rakousku*, bod 21.

⁷⁵ *Ibidem*, bod 52.

⁷⁶ TSAKYRAKIS, S. Proportionality: An Assault on Human Rights? *International Journal of Constitutional Law*. 2009, Vol. 7, No. 3, s. 482.

⁷⁷ CRAM, I. The Danish Cartoons, Offensive Expression, and Democratic Legitimacy. In: HARE, I. – WEINSTEIN, J. (eds). *Extreme Speech and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2009, s. 316.

Z principiálního východiska svobody každého jednotlivce tudíž plyne i povinnost respektovat to, že naši bližní na základě své svobodné vůle často jednají způsobem, který budeme vnímat jako špatný či amorální.⁷⁸ Kolik toho však jeden musí snést? Je tato „svoboda urážet ostatní“ neomezená? Nikoli. Limitem výše uvedené újmy, kterou již jednotlivec nebude povinen snášet, a kterou již bude třeba považovat za ústavně relevantní, představují situace, kdy již nepůjde o pouhý etický nesouhlas či odpor k jinému životnímu stylu či jeho vnějším projevům, avšak takovým jednáním bude dotčen status občana garantovaný jeho důstojností a dobrým jménem, jehož ve společnosti požívá.⁷⁹ Příkladem takové situace mohou být např. tzv. nenávistné projevy, které útočí na status jednotlivce, jeho důstojnost a pověst jako rovného občana a člena společnosti.⁸⁰ V tomto směru tedy budou určujícími faktory intenzita útoku a jeho adresnost.

Konečně, okruh vyloučených důvodů není uzavřený. Z výše provedené diskuse však plyne, že jimi předně budou tzv. perfekcionistačké důvody, tj. důvody, kterými by chtěla veřejná moc vynucovat určitou koncepci dobrého či hodnotného života. Příkladem takového důvodu bude např. zákaz nuceného obracení na víru, prosazování „dobrých“ a potírání „špatných“ názorů, respektive „prospěšných“ oproti „nebezpečným“ vyznáním a církvím. Obdobně také např. vynucování ideálů „vznešené“ kultury, a naopak potírání kultury „nizké“ či „padlé“ (*trash culture*).⁸¹ Tyto příklady by se daly v zásadě také shrnout pod principiální požadavek obsahové neutrality regulace liberálních práv.⁸² Obdobně bude nepřijatelné, aby stát sledoval přehnaně paternalistické či diskriminační cíle. Za vyloučené důvody je pak třeba také považovat argumenty založené na tradicích, konvencích a preferencích, pokud tyto nebudou podloženy žádnými racionálními důvody. Konečně je též třeba mezi vyloučené důvody řadit újmu plynoucí jednotlivci z pouhého etického nesouhlasu se životním stylem či postoji jiných osob. Všechny tyto cíle je třeba v liberálně demokratické společnosti založené na svobodě a účtě k základním právům považovat za cíle nelegitimní. Nelze jim tedy ani přiznat žádnou relevanci a váhu, a tudíž ani způsobit být poměřovány s ústavně aprobovanými hodnotami.

Základní práva tedy budou v rámci doktríny vyloučených důvodů fungovat jako pomyslné trumfy v rukou jednotlivců.⁸³ Rozsah práv bude v tomto pojetí definován cíli, účely a důvody, jež vylučuje. Jestliže totiž veřejná moc využije některý z výše uvedených vyloučených důvodů k tomu, aby ospravedlnila omezení předmětného práva, a zároveň nepředloží jiné – legitimní – důvody, které by tento zásah mohly ospravedlnit, pak takový zásah bude kategoricky vyloučen. Takové pojetí základních práv je však neúplné. Základní práva totiž neposkytují pouze ochranu proti zásahům veřejné moci, která jedná z popudu některého z vyloučených důvodů, avšak chrání také jednotlivce před zásahy, které sledují některý z ústavně aprobovaných cílů, avšak způsob, jakým tak činí, je nepři-

⁷⁸ MÖLLER, K. *The Global Model of Constitutional Rights*, s. 189.

⁷⁹ WALDRON, J. *The Harm in Hate Speech*. Cambridge: Harvard University Press, 2012, s. 46. Obdobně viz též MÖLLER, K. *The Global Model of Constitutional Rights*, s. 189.

⁸⁰ *Ibidem*, s. 47. PEARSON, M. *Proportionality, Equality Laws and Religion: Conflicts in England, Canada and the USA*, s. 61–62.

⁸¹ SCHLINK, B. *Proportionality (1)*, s. 723. Navzdory uvedenému si lze představit i situace, kdy „moralistické cíle“ vyloučeny nebudou. Např. snaha státu chránit a prosazovat lidská práva jednotlivců je jistě morálně zabarvená, avšak vyloučený cíl představovat nebude.

⁸² Je mi přitom jasné, že požadavek neutrality obsahové regulace bude působit v různých kontextech různě. Obecně sice vyloučen není, avšak v mnoha případech s sebou ponese téměř absolutní zákaz.

⁸³ DWORKIN, R. *Když se práva berou vážně*, s. 12.

měřený k újmě, která tímto vzniká na základních právech jednotlivce. Doktrína vyloučených důvodů je tedy ve vztahu k metodě proporcionality komplementárním, nikoli konkurenčním konceptem společně utvářejícím současné pojetí základních práv.⁸⁴

5.2 Projevy doktríny vyloučených důvodů v praxi Ústavního soudu

Nyní se podívejme, zda má doktrína vyloučených důvodů svůj odraz také v praxi ÚS. Z výsledků mé analýzy vyplynulo, že případů, v nichž by se tato doktrína projevovala, mnoho nenajdeme. Ústavní soud však již ve své praxi odmítl jako legitimní akceptovat cíle diskriminační,⁸⁵ neférové či zlovolné⁸⁶ a také cíle přehnaně paternalistické.⁸⁷ Konečně, v praxi lze též nalézt případ, v němž pro vyloučené důvody sáhl sám ÚS a jejich pomocí ospravedlnil ústavnost přezkoumávaného zákona. Konkrétně se jednalo o argumentaci tradicí,⁸⁸ která však nebyla podepřena objektivními a racionálními důvody. V tomto případě tedy ÚS nelegitimní důvod „*nevyčmuchal*“, ale sám jej použil. Pojďme si nyní některé z těchto případů podrobněji rozebrat.

Příkladem prvním, příkladem neférových a zlovolných důvodů, je stále relativně nedávný nález sp. zn. Pl. ÚS 5/19, který se týkal zdanění tzv. církevních restitucí. V této věci bylo předmětem přezkumu ÚS ustanovení § 18a odst. 1 písm. f) zákona o daních z příjmů, ve znění zákonného opatření Senátu č. 344/2013 Sb. a zákona č. 125/2019 Sb., jímž došlo k retroaktivnímu zdanění finanční náhrady, která měla být církvím vyplacena jako náhrada za majetek, který jim byl zabaven komunistickým režimem a nyní jim již nemohl být vydán formou tzv. naturální restituce. Náhrady měly být také prostředkem pro realizaci tzv. odluky církví od státu, tj. nesledovaly pouze restituční účely.

V předmětné věci sice ÚS nijak nerozporoval širokou pravomoc Parlamentu rozhodovat o rozsahu daňové povinnosti, avšak současně odmítl předmětný zákon posoudit jako daňovou legislativu, neboť tou byl pouze po formální stránce a nikoli po stránce materiální. Fakticky totiž jednání zákonodárce nebylo neseno úmyslem „zdaňovat“, zajistit příjmovou stránku státního rozpočtu, a ani jiným ústavně konformním účelem. Naopak, zjevně směřovalo k jednostrannému a retroaktivnímu snížení finančních náhrad, které se stát smluvně zavázal církvím vyplatit. Ústavní soud v tomto směru především konstatoval, že:

„[d]aně se vybírat musejí a musejí se i platit, aby stát mohl vůbec fungovat a účelně se svými příjmy hospodařit. Daně dokonce v odůvodněných případech nemusejí sledovat jen fiskální účel (např. naplnění veřejného zájmu na ochraně zdraví při zdanění tabákových výrobků či alkoholu). V případě ‚zdanění církevních restitucí‘ zjevně nešlo ze strany státu od počátku primárně o poctivou snahu naplnit státní pokladnu ani o jiný legitimní cíl, ale o faktické snížení dohodnuté finanční náhrady určené na zmírnění majetkových křivd a bezdůvodné sankcionování církví a náboženských společností [...], jež může v konečném důsledku ohrozit jejich činnost a tím zasáhnout do náboženských svobod garantovaných čl. 15 odst. 1 a čl. 16 odst. 1 Listiny.“⁸⁹

⁸⁴ KUMM, M. *Political Liberalism and the Structure of Rights: On the Place and Limits of the Proportionality Requirement*, s. 147.

⁸⁵ Viz nález sp. zn. Pl. ÚS 11/02.

⁸⁶ Nález sp. zn. Pl. ÚS 5/19.

⁸⁷ Nálezy sp. zn. IV. ÚS 412/04 a sp. zn. I. ÚS 557/09.

⁸⁸ Nález sp. zn. Pl. ÚS 53/04.

⁸⁹ Nález sp. zn. Pl. ÚS 5/19, bod 71.

Dospěl tudíž k závěru, že zákonodárce napadeným zákonem pouze „simuloval“ realizaci daňové politiky a reálným (zastřeným) účelem jeho jednání byla snaha o poškození církvi jakožto smluvního partnera státu. Napadený zákon nesledoval žádný legitimní cíl a zákonodárce tudíž jednal svévolně. Ústavní soud proto v této věci odmítl zaujmout zdrženlivý postoj, k němuž ho vyzývala vláda ve svém vyjádření, a který standardně při přezkumu daňové legislativy zastává.⁹⁰ Namísto toho konstatoval, že dodatečné snížení finanční náhrady za křivdy způsobené zločinným komunistickým režimem odporuje „základním principům demokratického právního státu“. Zákonodárce jím porušil principy právní jistoty, důvěry v právo a jeho předvídatelnost a ochrany nabytých práv (čl. 1 odst. 1 Ústavy) a právo církvi vlastnit majetek, respektive legitimní očekávání na jeho zmnožení (čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě).⁹¹

V tomto případě jsem rád, že mohu konstatovat, že „filtr“ v podobě kritéria legitimacy zafungoval a „odfiltroval“ z úvah ÚS nelegitimní důvody. Formální důvody svědčící ve prospěch zdrženlivého přezkumu daňové legislativy se pak ukázaly být irelevantními, neboť v tomto případě se o takovou legislativu vůbec nejednalo. Potom, co se ÚS probral „hygienicky nezávadnými“ důvody o nepřiměřenosti výše náhrad a nezbytnosti jejich snížení, respektive principy dělby moci a soudcovské zdrženlivosti, které velí ke zdrženlivému přístupu při přezkumu ústavnosti daňové legislativy, odkryly se skutečné důvody, které vedly jednání zákonodárce (Poslanecké sněmovny), tj. účelová snaha poškodit jasně definovanou minoritní skupinu naší společnosti (církve). V této věci lze proto mít za to, že náš stát postupoval zjevně nepoctivě a svévolně (ba dokonce zlovolně) sankcionoval církev, vůči níž měl naopak závazek napravit „křivdy minulosti“. Z příkrých formulací, které ÚS ve své argumentaci zvolil, lze vyčíst, že předmětný zákon představoval porušení základních práv bezprecedentní závažnosti. Mimořádně zavrženíhodná povaha předmětného zákona tak tkví v tom, že se jedná pravděpodobně o nejkřiklavější případ vědomého a úmyslného porušování základních práv ze strany našeho státu od pádu komunistického režimu. Ústavní soud tedy v této věci postupoval správně, když dospěl k závěru o absenci legitimního cíle.

Naopak příkladem argumentace zakázanými důvody je nálezný sp. zn. Pl. ÚS 53/04, v němž bylo předmětem přezkumu ustanovení § 32 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, které umožňuje ženám (a nikoli mužům) snížit věk odchodu do starobního důchodu až o 4 roky v závislosti na počtu jimi vychovaných dětí. Ústavní soud v této věci dospěl k závěru, že předmětné ustanovení nebylo možné považovat za diskriminační. Měl totiž za to, že pokud by bylo zrušeno, „bylo by odebráno jisté zvýhodnění ženám-matkám, aniž by v rámci ‚zrovnoprávnění‘ nabyli muži-otcové stejné výhody, jakou mají ženy-matky“.⁹² Ústavní soud dále považoval za prokázané, že zvýhodňující přístup k ženám byl založen na objektivních a rozumných důvodech, tj. že sledoval legitimní cíl. Tento cíl však ÚS (sic!) explicitně neidentifikoval a pouze odkázal na vyjádření účastníků řízení. Ústavní soud dále (opět bez konkrétní argumentace) uvedl, že napadené ustanovení nebylo projevem libovůle zákonodárce. Pro řešení nerovného postavení mužů a žen je však třeba provést komplexní reformu celého systému důchodového

⁹⁰ Ibidem, bod 72. Ústavní soud v těchto věcech standardně aplikuje tzv. test vyloučení extrémní disproporcionality. Viz např. nálezný Pl. ÚS 29/08.

⁹¹ Ibidem, bod 96.

⁹² Nálezný sp. zn. Pl. ÚS 53/04, bod 33.

pojištění. Toliko jako *obiter dictum* ÚS dodal, že „případné odstraňování nerovností mužů a žen v oblasti důchodového pojištění by mělo plně odrážet vývoj sociálních poměrů ve společnosti“.⁹³ Princip rovnosti v sociálním procesu plní pouze funkci „ideálně typických kategorií, vyjadřujících cílové představy, jež se [však] nemohou zcela krýt se sociální realitou a lze je dosahovat jen aproximativním způsobem“.⁹⁴

Jak jsem již předeslal výše, v tomto případě je zjevné, že „sokratovský dialog“ ÚS se zákonodárcem nevedl k odhalení odlišného zacházení založeného na vyloučených důvodech. Naopak, jak odhaluje dissent soudkyně Wagnerové, ÚS se sám uchýlil k ospravedlnění přezkoumávané zákonné úpravy tradicí.⁹⁵

Je až zarážející s jakou „lehkostí“ ÚS provedl meritorní přezkum v pouhých 3, respektive 4 bodech odůvodnění.⁹⁶ V zásadě totiž neprovedl relevantní úvahy o ústavní konformitě odlišného zacházení a namísto toho se spolehl na argument tradicí, tj. že v zásadě nevádí, pokud náš systém důchodového pojištění nepřipustně rozlišuje mezi muži a ženami, neboť toto odlišné zacházení odráží poměry ve společnosti. Ústavní soud tuto tradici, respektive společenské poměry dále podrobněji neidentifikoval. Lze se tedy pouze dohadovat, co měl na mysli. Z kontextu případu tak lze usuzovat, že se jedná o rozdělení rolí v rodině mezi muže a ženu, přičemž muž „vydělává“ a žena „se stará o domácnost a děti“. V rámci této tradice pak zřejmě není místo pro muže, který by sám „odchoval“ jedno či dokonce více dětí, neboť „vývoj společenských poměrů“ tak daleko dosud nedospěl. Ústavní soud tedy na místo toho, aby odhalil stereotypní nahlížení zákonodárce na role žen a mužů, tyto sám použil k ospravedlnění závěru o ústavní konformitě přezkoumávaného zákona.

Na základě uvedeného lze tedy uzavřít, že ani sebelepší a propracovanější doktrína nemůže vyloučit dílčí pochybení. Konečně, metoda proporcionality, jakožto formální struktura argumentace, může významně pomoci při předcházení takovýchto rozhodnutí. Tlačí totiž veřejnou moc k ospravedlňování svých aktů, přičemž je potom na ÚS, aby posoudil racionalitu předložených argumentů. Tento proces má být strukturován právě metodou proporcionality a výstupy (ospravedlnění) mají nalézt svůj odraz v odůvodnění nálezů ÚS. Věřím proto, že pokud by se většina pléna nespokojila s kusým – nutně tedy i povrchním – odůvodněním předmětného nálezů, rozhodovaná kauza by dopadla odlišně.

Závěr

Výše jsem podrobně rozebral obsah a funkci kritéria legitimacy v rámci přezkumu ústavnosti právních aktů veřejné moci. Kritérium legitimacy představuje důležitou součást úvahy o ospravedlnitelnosti zásahů do základních práv a současně také o jejich přezkumu. Vyjadřuje postoj ústavodárce, že samotný formální požadavek legality není pro ospravedlnění omezení základních práv v materiálním právním státě dostatečný. Opatření omezující základní práva musí být též navázáno na hodnotový systém společnosti, v němž k omezení základního práva dochází, a být s tímto hodnotovým systémem v souladu.

⁹³ Ibidem, bod 36.

⁹⁴ Ibidem, bod 37.

⁹⁵ Odlišné stanovisko soudkyně Wagnerové k nálezů sp. zn. Pl. ÚS 53/04.

⁹⁶ Ibidem. Srov. body 33–36, respektive 37 nálezů.

Jinými slovy řečeno, kromě formálního požadavku legality musí opatření omezující základní práva splnit též požadavek hodnotový, tj. požadavek legitimacy.

Kritérium legitimacy představuje nezbytný předpoklad aplikace metody proporcionality. Napomáhá identifikovat ústavní hodnoty, které jsou „ve hře“ a ÚS tak může snáze vymezit jejich kolizi před tím, než se pustí do zkoumání proporcionality. Je tedy tzv. práhový kritériem, tj. nic se v něm neváží, nepoměruje. Navzdory některým formulacím užívaným ÚS akt veřejné moci projde kritériem legitimacy, sleduje-li jakýkoli ústavně konformní cíl. Nemusí vykazovat žádnou specifickou závažnost či důležitost. Otázkou závažnosti či důležitosti cíle sledovaného v konkrétním případě veřejnou mocí se přitom ÚS v rámci kritéria legitimacy nezabývá. Tyto úvahy jsou relevantní až v rámci kritéria poměřování.

Kritérium legitimacy tak slouží jako filtr. Legitimní důvody a cíle projdou dál, nelegitimní či irelevantní argumenty a cíle, které nemohou sloužit k ospravedlnění zásahu do základních práv, budou vyloučeny. Ústavní soud k nim již v dalších fázích přezkumu (navazujících krocích metody proporcionality) nepřihlíží. Odlišení legitimních od nelegitimních cílů není otázkou formální, nýbrž hodnotovou. K tomu, abychom mohli tuto „filtrovací proceduru“ provést, proto potřebujeme substantivní teorii základních práv, respektive spravedlnosti. V liberálně demokratické konstitucionalistické tradici se pro tyto účely zformovala tzv. doktrína vyloučených důvodů, kterou jsem výše podrobněji rozebral. V souladu s touto doktrínou veřejná moc nesmí pro ospravedlnění omezení základních práv použít perfekcionista (vynucování určité koncepce dobrého či hodnotného života), diskriminační či přehnaně paternalistické cíle a důvody. Vyloučenými důvody jsou též důvody (argumenty) založené na tradicích, konvencích a preferencích, jestliže nejsou současně založeny na jiných racionálních důvodech. Konečně, za základ pro omezení základních práv jednotlivce nemohou sloužit ani důvody plynoucí z pouhého etického nesouhlasu se životním stylem či postoji jiných osob.

Všechny tyto argumenty je třeba v našem ústavním systému považovat za nelegitimní a není jim tudíž ani možno „dát sluchu“ v rámci přezkumu ústavnosti metodou proporcionality. Základní práva tedy budou v této dimenzi fungovat jako ony pomyslné trumfy v rukou jednotlivců. Uplatní-li tedy veřejná moc vůči jednotlivci vyloučený důvod, tento bude z úvahy o ústavní konformitě přezkoumávaného aktu veřejné moci kategoricky vyloučen.

Vzhledem k tomu, že základní práva nechrání jednotlivce pouze proti výše vypočteným vyloučeným důvodům, nýbrž také vůči zásahům veřejné moci, které sice sledují legitimní cíl, avšak činí tak nepřiměřeným způsobem, ochrana poskytovaná jednotlivci doktrínou vyloučených důvodů je proto vůči ochraně poskytované metodou proporcionality komplementární a nikoli konkurenční. Přezkum ústavnosti tudíž závěrem o naplnění kritéria legitimacy nekončí, nýbrž stále ještě zbývá posoudit, zda je přezkoumávané opatření také ospravedlnitelné v intencích zbylých kroků metody proporcionality (vhodnosti, potřebnosti a poměřování).

Legitimacy, Proportionality and Excluded Reasons Doctrine

Zdeněk Červínek

Abstract: This paper analyses the application of the legitimate goal (proper purpose) stage in the practice of the Czech Constitutional Court (“the CCC”). The legitimate goal stage is embodied in the paradigmatic structure of the constitutional review and this structure also provides a context for the analysis in this paper. First, the paper deals with functional connection between legitimate goal stage and proportionality analysis and it comes to conclusion that the legitimacy does not constitute an essential part of the proportionality’s structure, however it is an essential precondition for its applicability. Second, the paper focuses on the foundation and importance of the legitimate goal stage. It sets forth what purposes and goals could be deemed to be legitimate in the first place, and how they could be derived from the wording of the Constitution. Third, it discusses the issue whether the goal in hand must be of some weight or importance to be deemed legitimate, or not. Finally, the legitimate goal stage represents the so-called threshold criterion which works as a filter. Legitimate goals and reasons will pass the criterion, but illegitimate ones will be categorically excluded and will not be taken into consideration in the following steps of the constitutional review (proportionality analysis). This “filtering procedure” is operated by the so-called excluded reasons doctrine of which theoretical basis as well as its reflection in the case-law of the CCC is dedicated last part of this paper.

Key words: legitimate goal, proper purpose, justification, proportionality, excluded reasons doctrine, Czech Constitutional Court, constitutional review