

*Michal Bartoň**

STÁT JAKO NOSITEL ZÁKLADNÍCH PRÁV

Streszczenie. *Państwo jako podmiot praw podstawowych.* Artykuł porusza kwestię podmiotów praw konstytucyjnych, w tym zwłaszcza rozważa czy może nim być państwo lub jakikolwiek inny organ publiczny. Sąd Konstytucyjny Republiki Czeskiej uznaje, że państwo może dochodzić praw konstytucyjnych, jeżeli nie działa jako władza publiczna, ale jako osoba prawna prawa prywatnego.

Słowa kluczowe: prawa człowieka, prawa konstytucyjne, podmiot praw, państwo jako podmiot praw konstytucyjnych.

1. ÚVODEM

Ve svém příspěvku bych rád přiblížil přístup ke státu jakožto nositeli základních práv, resp. aktivně legitimovaném subjektu pro podání ústavní stížnosti, v České republice, resp. v judikatuře českého Ústavního soudu. Jednou z diskutovaných otázek ústavněprávní teorie, resp. teorie základních práv, nejen v České republice, je totiž otázka nositelů (subjektů) základních práv.

O fyzických osobách jako nositelkách základních práv není sporu, neboť základní práva jakožto práva lidská jsou právy „lidí“, tedy jednotlivců, přičemž těmito právy jsou jednotlivci chráněni před veřejnou mocí, popř. z nich plynou jednotlivcům vůči veřejné moci určité nároky. Více diskusní může být otázka právnických osob jakožto nositelek těchto základních práv, přičemž nejkontroverznější je situace, kdy půjde o právnické osoby disponující veřejnou mocí, typicky stát, či subjekty samosprávy.

2. PRÁVNICKÉ OSOBY JAKO NOSITELKY ZÁKLADNÍCH PRÁV

V soudní praxi je uznáváno, že právnické osoby se mohou domáhat základních práv, ovšem na rozdíl od fyzických osob již jen některých, a to těch, u kterých z povahy věci plyne, že jejich nositelem nemusí být pouze člověk (fyzická osoba), ale též fiktivní entita v podobě právnické osoby. Již v tomto ohledu jde

* Univerzity Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, Katedra ústavního práva, michal.barton@upol.cz.

o určitý ústupek od klasické představy lidských práv, tedy práv lidí jakožto živých bytostí nadaných rozumem a vůlí. Jistě by šlo bez problémů zakotvit a zdůvodnit, že lidská práva mají patřit pouze lidem a při zásazích do práv osob právnických v rovině podústavního práva (např. vyvlastnění majetku akciové společnosti, rozpuštění politické strany, odmítnutí udělit vysílací licenci právnické osobě provozující televizní vysílání apod.) by bylo nutno vždy doložit a zdůvodnit zásah do konkrétních práv fyzických osob. Sice by to způsobilo řadu právně-technických problémů, které by bylo nutno legislativně řešit (např. fyzické osoby zpravidla nejsou účastníky řízení, pokud zásah směřuje proti osobě právnické), ale principiálně nejde o koncept nemožný.

V praxi se však ruku v ruce s postupným rozvojem lidskoprávních dokumentů a lidskoprávního soudnictví (ať již na úrovni výkladu ústav národními ústavními soudy, či na výkladu mezinárodních smluv mezinárodními soudy či jinými orgány mezinárodních organizací) právnické osoby jakožto nositelky lidských, resp. základních práv, začaly akceptovat. Lidskoprávní dokumenty však u jednotlivých práv nestanoví, zda může být jejich nositelem pouze lidská bytost, či též osoba právnická, vše je nutno dovozovat z povahy věci. Což neznamená, že jde o otázku zcela jasnou či bezezbytku vyjasněnou, u řady práv nebo jednotlivých jejich komponentů se stále vedou diskuse, zda se může daného práva domáhat též osoba právnická. Tak jako např. evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), ani česká Listina základních práv a svobod (dále jen „Listina“) nijak výslovně neuvádí, která ústavně zaručená práva náleží též právnickým osobám, zároveň však nijak právnické osoby z možnosti profitovat ze základních práv nevyklučuje. Zákon o Ústavním soudu¹ v § 72 zakotvuje aktivní legitimaci pro podání ústavní stížnosti jak osobám fyzickým, tak osobám právnickým, tudíž s pozicí právnických osob jako nositelů základních práv počítá. Přímo na ústavní úrovni je nutno dovodit povahu nositele základních práv z podstaty či účelu příslušného základního práva. Např. u práva na život, osobní svobodu, rodinný život, zákazu mučení a nelidského zacházení či zákazu otroctví to z povahy věci možné není, zatímco u vlastnického práva, práva na spravedlivý proces či sdružovacího práva nebude o právnických osobách jako nositelkách tohoto práva sporu.

Ústavní soud ČR se ke koncepci právnických osob jakožto nositelů základních práv přihlásil již v jednom z prvních nálezů Pl. ÚS 15/93², přičemž jako argument použil odkaz na ratifikaci Úmluvy ze strany tehdejší České a Slovenské Federativní Republiky, čímž se ČSFR potažmo ČR přihlásila ke standardu požadovanému Úmluvou, podle níž mohou stížnosti podávat i „skupiny osob“ a „nevládní organizace“. Ačkoli to Ústavní soud výslovně neuvedl, bezesporu bude klíčovým argumentem skutečnost, že pokud by existovala širší možnost přístupu

¹ Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „ZÚS“).

² Nález sp. zn. Pl. ÚS 15/93 ze dne 19. 1. 1994 (N 3/1 SbNU 23; 34/1994 Sb.).

k ESLP, než k Ústavnímu soudu z hlediska aktivní legitimace, řadu sporů by ČR prohrála už jen z důvodu neexistence dostatečných prostředků nápravy v rámci právního řádu ČR.

U některých práv bude pozice právnických osob jakožto nositelek základního práva vztažena jen k některým aspektům práva. Např. svoboda myšlení, svědomí či vyznání jako forum internum přísluší z povahy věci pouze fyzickým osobám, ale svoboda projevu obecně či svoboda projevu vyznání již může náležet též osobám právnickým. Tak ve vztahu k obecné svobodě projevu může jít např. o vydavatele tisku či provozovatele vysílání, ve vztahu ke svobodě projevu vyznání typicky půjde o církve a náboženské společnosti. Podobně svoboda sdružovací chrání nejen fyzické osoby, které se sdruží do spolku či politické strany, ale chrání též takto vzniklou právní osobu (spolek, politickou stranu).

U některých práv může být rozsah jeho možných nositelů diskusní či sporný a je postupně judikaturou ujasňován. Např. právo na příznivé životní prostředí bylo považováno za právo příslušející pouze fyzickým osobám³, později však Ústavní soud pojetí rozšířil a vyšel z toho, že i právní osoba může tímto právem disponovat v souvislosti s právem účasti na řízeních týkajících se otázek životního prostředí (např. řízení ve věcech územního plánu). Jak uvedl Ústavní soud v nálezu I. ÚS 59/14, „skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži. [...] Fyzické osoby, pokud se sdruží do občanského sdružení (spolku), jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku“⁴. Podobný vývoj se odehrál též např. u práva na domovní svobodu, kterou Ústavní soud právními osobám nepřiznával, přičemž v dnešní době je tomu již naopak, podobně jako u ESLP, který přístup taktéž změnil.

3. MŮŽE STÁT JAKO PŘÁVNICKÁ OSOBA DISPONOVAT ZÁKLADNÍMI PŘÁVY?

Níže chci přiblížit právní situaci v České republice, pokud jde o kontroverzní otázku týkající se postavení specifické právní osoby, a to státu jakožto možného nositele základních práv.

Předesílám, že v České republice je postavení státu jakožto možného nositele základních práv uznáváno, ústavní stížnosti České republiky namítající porušení ústavních práv jsou Ústavním soudem připouštěny, meritorně řešeny, v některých případech i ve prospěch České republiky jako stěžovatelky.

³ Srov. usnesení sp. zn. I. ÚS 282/97 ze dne 6. 1. 1998 (U 2/10 SbNU 339) či rozsudek NSS 5 AOS 3/2012-36 ze dne 24. 10. 2013.

⁴ Nález sp. zn. I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014 (N 111/73 SbNU 757).

Už od počátku své činnosti Ústavní soud připouštěl stížnosti státu, byť se dopodrobna otázkou aktivní legitimace nezabýval, popř. ji zmínil velmi stručně. Např. v nálezu sp. zn. III. ÚS 85/95 Ústavní soud uvedl, že „v posuzované věci se v důsledku procesního nástupnictví [...] účastníkem řízení před Krajským soudem v Ústí nad Labem [...] stal stát, tj. Česká republika (§ 21 obč. zák.). Stát se tím stal i tou právníckou osobou, jež je oprávněna [...] ústavní stížnost podat“⁵. V jiném nálezu sp. zn. III. ÚS 80/96 pak zase stručně uvedl, že „ústavně zaručené základní právo na soudní ochranu má svůj základ v Listině základních práv a svobod; ta zaručuje každému (tedy i státu) právo domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu [...]“⁶.

Ve starším nálezu sp. zn. I. ÚS 35/94 šel Ústavní soud dokonce tak daleko, že vyhověl stížnosti ministerstva kultury proti rozhodnutí soudu ve správním soudnictví, kterým soud zrušil rozhodnutí ministerstva. Ústavní soud tedy připustil stížnost státu i v situaci, kdy stát vystupoval jako správní orgán ve vrchnostenské pozici a stěžoval si na zásah správního soudu⁷. Na toto (dlužno dodat excesivní) rozhodnutí reagoval později Ústavní soud sjednocujícím stanoviskem Pl. ÚS – st. 9/99, ve kterém uvedl, že „správní orgán, jehož rozhodnutí bylo úspěšně napadeno správní žalobou, není aktivně legitimován k podání ústavní stížnosti proti rozhodnutí správního soudu“⁸. V odůvodnění se pak Ústavní soud zabýval otázkou aktivní legitimace státu poněkud podrobněji, když zdůraznil rozdíl mezi subjektem veřejné moci a orgánem, prostřednictvím něhož subjekt (typicky stát) jedná, který subjektivitou (právní osobností) nedisponuje. Podle Ústavního soudu „ministerstvo, pokud vystupuje v postavení orgánu veřejné moci, nedisponuje právní subjektivitou“, přičemž dále citoval z díla G. Jellineka: „Orgán jako orgán nemá vůči státu osobnosti. Neexistují dvě osobnosti: státní osobnost a orgánová osobnost, jež by byly k sobě v nějakém právním poměru ... Hlavy státu, sněmovny, úřady nemají nikdy právnícké osobnosti, kteráž přísluší jen a jen státu; všechny právní spory mezi nimi jsou spory o kompetenci v mezích jednoho a téhož právního subjektu. Jsou to vždy spory o objektivní, nikdy ne o subjektivní právo. (G. Jellinek, Všeobecná státověda. Praha 1906, 594–595)“⁹.

Sám státní orgán, nemaje právní subjektivitu, se nemůže dožadovat ochrany svých „práv“, disponuje pouze pravomocí jednat jménem státu. Stát jako takový však právním subjektem je. Ve výše zmíněném stanovisku Ústavní soud dále uvádí: „Pokud stát vystupuje v právních vztazích v pozici subjektu veřejného práva, čili jako nositel veřejné moci, z povahy věci není a ani nemůže být nositelem (subjektem) základních práv a svobod. Přístup opačný by znamenal popření smyslu základních práv a svobod tak, jak byly zformovány staletým vývojem evropské

⁵ Nález sp. zn. III. ÚS 85/95 ze dne 22. 2. 1996 (N 14/5 SbNU 91).

⁶ Nález sp. zn. III. ÚS 80/96 ze dne 4. 7. 1996 (N 62/5 SbNU 475).

⁷ Podrobněji srov. nález sp. zn. I. ÚS 35/94 ze dne 23. 6. 1994 (N 36/1 SbNU 259).

⁸ Stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 9/99 ze dne 9. 11. 1999 (ST 9/16 SbNU 372).

⁹ Stanovisko pléna Ústavního soudu Pl. ÚS – st. 9/99.

a anglosaské kultury. Z pohledu teoretického takovýto postup znamená popření fundamentálního rozdílu mezi pojmy oprávnění (subjektivního práva) a pravomoci (kompetence), jež je akceptován v postavení paradigmatu právního myšlení v dosahu evropské kontinentální a anglosaské právní kultury¹⁰.

Ústavní soud sice v uvedeném stanovisku výslovně neřešil, jak se dívat na stát v pozici právnické osoby jednající v soukromoprávních vztazích, ale ve vztahu k závěru Ústavního soudu, že „pokud stát vystupuje v právních vztazích v pozici subjektu veřejného práva, čili jako nositel veřejné moci, z povahy věci není a ani nemůže být nositelem (subjektem) základních práv a svobod“ začalo být a contrario dovozováno, že v jiné roli (pozici) by stát subjektem základních práv a svobod být mohl, resp. to nebylo nijak vyloučeno (Šimíček 2005, 178–179; Mikule, Sládeček 2005, 50–60).

Navíc, jak bylo shora uvedeno, Ústavní soud již dříve stížnosti státu jakožto právnické osoby vystupující v rámci soukromoprávního sporu, připouštěl. V některých rozhodnutích se k tomu pak vyjádřil Ústavní soud též explicitně: „stát prostřednictvím svých orgánů může podat ústavní stížnost pouze tehdy, jestliže v daném právním vztahu nevystupoval jako nositel veřejné moci, tedy ve vrchnostenském postavení, v němž byl nadán autoritativním oprávněním“¹¹.

Proti uvedenému trendu se postavilo usnesení I. ÚS 136/01, ve kterém Ústavní soud zastavil řízení, neboť stěžovatel, který napadl závěry dědického řízení po své matce, v průběhu řízení před Ústavním soudem zemřel a jeho právním nástupcem se z důvodu absence dalších dědiců stal stát. Ústavní soud řízení zastavil, neboť „povaha řízení o ústavní stížnosti neumožňuje v řízení pokračovat, neboť není způsobilých procesních nástupců stěžovatele“, přičemž podle Ústavního soudu nelze dovést subjektivní ústavní právo státu na tzv. odúmrtí, resp. procesní práva s takovým hypotetickým „právem“ spojená. Podle Ústavního soudu „otázka, zda stát vystupuje v určitém soukromoprávním vztahu jako právnická osoba, která proto není nadána mocenským postavením, má sice své opodstatnění v rovině jednoduchého práva, její promítnutí do roviny práva ústavního a zejména do sféry základních práv a svobod je problematické, např. z pohledu samotného – v Ústavě vymezeného – účelu řízení o ústavní stížnosti, jímž je ochrana právnických a fyzických osob před nejzávažnějšími protiústavními zásahy orgánů veřejné moci. Není spolehlivý a nezpochybnitelný ústavní podklad pro připouštění státu jako stěžovatele v řízení o ústavní stížnosti, jež je řízením výjimečným, korigujícím nepřípustné a závažné zásahy státu do ústavně chráněné sféry fyzických a právnických osob“. Z věcného pohledu je nutno dodat, že stížnost by byla beztak nepřípustná pro nevyčerpání všech prostředků ochrany. Navíc je vždy nutno odlišovat (srov. dále), zda je stát jako stěžovatel nepřipouštěn proto, že nositelem

¹⁰ Stanovisko pléna Ústavního soudu Pl. ÚS – st. 9/99.

¹¹ Nález sp. zn. I. ÚS 182/05 ze dne 6. 4. 2006 (N 79/41 SbNU 39).

základních práv (jakýchkoli) z principu být nemůže, nebo proto, že není nositelem právě jen určitého konkrétního práva.

Lze tedy shrnout, že Ústavní soud nyní obecně vychází z toho, že v situacích, kdy stát či jiný subjekt veřejné moci vystupuje jako právnická osoba soukromého práva (vlastník, pronajímatel, zaměstnavatel), může být nositelem základních práv. Nikoli však nutně všech. Jednak to logicky nebudou ta práva, která přísluší pouze fyzickým osobám, jednak to nebudou ani o práva, která sice přísluší právnických osobám, ale nemohou příslušet právě státu z hlediska jeho specifického postavení. Např. projev svobody vyznání může sice realizovat právnická osoba (církve či náboženská společnost), nemůže se jí však domáhat stát. Stejně tak se nemůže domáhat svobody projevu názoru, který jinak mohou právnické osoby uplatňovat (např. provozovatelé vysílání či vydavatelé tisku). V praxi je připouštěna ochrana zejména práv majetkových a nejčastěji pak práv procesních. V nálezu sp. zn. II. ÚS 2209/15 Ústavní soud akceptoval Českou republiku – Energetický regulační úřad též jako nositelku práva na soukromí v souvislosti s provedenou policejní prohlídkou prostor Energetického regulačního úřadu¹². Řada případů je však značně sporná a judikaturou zatím neřešená.

Většinový přístup Ústavního soudu je však v České republice též podrobován kritice s tím, že stát či jiné subjekty veřejné moci nemohou být nositeli základních práv, tak jako to vyjádřil Ústavní soud ve zmíněném usnesení I. ÚS 136/01. Ani rovnost vlastnictví či procesní rovnost, která se projevuje v podústavním právu, typicky v občanském právu a civilním procesu, ještě nutně neznamená, aby se ze státu stal nositel základních práv jakožto práv ústavně zaručených. Např. T. Langášek kriticky uvádí: „Podstatně spornější je otázka, zda i právnické osoby veřejného práva, tj. zejména stát a veřejnoprávní korporace, mohou být nositeli základních práv a svobod, jichž by se mohly u Ústavního soudu dovolávat. Historicky a logicky vzato je to nonsens – základní práva a svobody vymezují svobodný prostor jednotlivce primárně vůči státu: stát je má respektovat, zabezpečovat, popř. plnění z nich vyplývající poskytovat, nikoli aby se domáhal téhož vůči sám sobě a na úkor svobodných jednotlivců“ (Wagnerová a kol. 2007, 321). Podobně roli státu, resp. subjektů veřejné moci jakožto nositelů základních práv odmítá E. Wagnerová: „Ze základní funkce základních práv, tj. obranné funkce, plyne, že by mělo jít o soukromé právnické osoby, neboť veřejná moc, resp. stát je naopak osobou představující potenciální ohrožení základních práv. [...] Ústavní soud vychází z poněkud posunutě představy, že je to charakter právního vztahu, který určuje existenci základního práva státu či veřejnoprávních korporací, potlačuje nezpochybnitelný fakt, že v jejich případě nikdy nemůže jít o ohrožení jejich svobodné sféry, kterou ve skutečnosti ani nedisponují (vázanost zákonem i v horizontálních vztazích), resp. nedisponují důslednou autonomní vůlí. Převážil spíše civilistický přístup, dle kterého tím, že i stát a další veřejnoprávní korporace

¹² Nález sp. zn. II. ÚS 2209/15 ze dne 6. 2. 2018.

vystupují také v horizontálních vztazích, v nichž jsou si rovny s druhým účastníkem vztahu, mají být chráněny stejně jako on“ (Wagnerová a kol. 2012, 20–21).

Uvedené názory tak akcentují klasické pojetí lidských práv jako ochranu jednotlivce před státem, nikoli ochranu státu samotného a korespondují tak např. s přístupem Evropského soudu pro lidská práva, který stížnosti států tvrdících zásah do jejich práv garantovaných Úmluvou nepřipouští. Dle čl. 34 Úmluvy platí, že ESLP může „přijímat stížnosti každé fyzické osoby, nevládní organizace nebo skupiny osob považujících se za poškozené v důsledku porušení práv přiznaných Úmluvou a jejími protokoly jednou z Vysokých smluvních stran“. Úmluva tedy přiznává aktivní legitimaci vedle jednotlivcům též „skupinám osob“ či „nevládním organizacím“. Což lze vyložit jako připuštění možnost stížností právnických osob, zároveň však lze a *contrario* dovodit, že „vládní organizace“ přístup k ESLP nemá, a to bez ohledu na způsob výkonu své činnosti, tedy bez ohledu na to, zda jako „vládní organizace“ v určitém případě zrovna jednala. Jinak řečeno, před ESLP si stát nemůže stěžovat sám na sobě, byť by byl pokaždé v jiné roli (vrchnostenské/soukromé).

Na rozdíl od ESLP Ústavní soud ČR vychází z toho, že nositelem základních práv mohou být i subjekty veřejné moci tam, kde jako veřejná moc nevystupují. Ústavní soud pak meritorně projednal i řadu kontroverzních stížností (z hlediska aktivní legitimace), jako např. stížnost státní zástupkyně v roli kárné žalobkyně, která napadala rozhodnutí soudu o její kárné žalobě¹³. Zde Ústavní soud dovodil, že šlo primárně o vztah pracovněprávní a kárná žalobkyně nevystupovala ve sporu z pozice výkonu veřejné moci. Podle Ústavního soudu „fakt, že se [...] v právních vztazích v rámci návrhu na zahájení kárného řízení rovněž zobrazují i prvky vztahů veřejnoprávních, nemůže ještě sám o sobě mít za následek popření názoru, že daný právní vztah je vztahem pracovněprávním. Pracovněprávní vztahy jsou tak založeny na vzájemném prolnutí soukromoprávních a veřejnoprávních aspektů. Pracovní poměr státních zástupců jako takový je namísto hodnotit jako pracovněprávní vztah v jistém smyslu modifikovaný, se zastoupením větší míry prvků veřejnoprávních. Nicméně se stále jedná o vztah pracovněprávní. [...] Ústavní soud proto dovozuje, že podání návrhu na zahájení kárného řízení o kárné odpovědnosti státního zástupce bylo úkonem státu – účastníka pracovněprávních vztahů (a proto právnické osoby a zaměstnavatele – prostřednictvím okresní státní zástupkyně), a stát tedy v tomto případě nositelem veřejné moci nebyl“. Ústavní soud ústavní stížnosti vyhověl a napadené rozhodnutí Nejvyššího soudu zrušil.

Podobně pak Ústavní soud shledal aktivní legitimaci České republiky – Okresního soudu Brno-venkov, jednatelkou předsedkyní soudu, ve kterém si Česká republika stěžovala na porušení práva na spravedlivý proces ve sporu se soudkyní daného soudu o výši platu¹⁴. Spor před obecnými soudy vyhrála ona soudkyně,

¹³ Nález sp. zn. I. ÚS 182/05 ze dne 6. 4. 2006 (N 79/41 SbNU 39).

¹⁴ Srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 20/15 ze dne 19. 7. 2016.

příčemž Česká republika – Okresní soud Brno-venkov jako zaměstnavatel (a neúspěšná strana sporu) tvrdila před Ústavním soudem porušení práva na spravedlivý proces spojený s nerespektováním závazného právního názoru Ústavního soudu. Ústavní soud stížnosti České republiky vyhověl. U tohoto rozhodnutí se též poprvé objevilo disentní stanovisko, a to konkrétně disent soudkyně K. Šimáčkové, která se ztotožňuje s výhradami části teorie a stížnosti státu (byť v nevychylené pozici) by nepřipouštěla. Podle soudkyně K. Šimáčkové se „většina Ústavního soudu [...] mylí, pokud připouští aktivní legitimaci státu k podávání ústavních stížností. V prvé řadě tím popírá účel a funkci ústavně zakotvených základních práv a svobod, sloužících k zajištění svobodné sféry jednotlivce před zásahy ze strany veřejné moci tím, že veřejné moci ukládá povinnost zdržet se zásahů do jeho osobní autonomie a poskytnout ochranu jeho ústavně zaručeným základním právům. Přístup většiny též vyjadřuje nepochopení ústavně zaručených lidských práv a základních svobod jako výrazu zpozitivněné společenské smlouvy mezi státem a jednotlivci. A ústavní stížnosti jako nástroje chránícího jednotlivce (fyzickou či právnickou osobu) před porušeními této společenské smlouvy státem. V neposlední řadě též většina nesprávně přenáší fikci státu jako právnické osoby z práva občanského do práva ústavního a pokud na základě takového extenzivního výkladu v řízení o ústavní stížnosti státu vyhoví, tak tím nad rámec svých kompetencí může zasáhnout do práv jednotlivců, kteří v té věci byli se státem ve sporu“¹⁵.

I v rámci Ústavního soudu tak byla veřejně otevřena diskuse o tom, zda rozsah nositelů základních práv nezúžit, resp. procesní přístup státu jako právnické osoby k Ústavnímu soudu neznemožnit. Z hlediska mezinárodních závazků by to nebyl problém (srov. výše přístup ESLP), jde tudíž ryze o otázku vnitrostátní úvahy Ústavního soudu. Určitou komplikaci by mohl představovat argument nemožnosti snížení dosažené procedurální úrovně ochrany práv a svobod, na straně druhé by mu bylo možno čelit jednoduše tím, že pokud někdo aktivní legitimaci nemá, resp. nositelem základních práv není, pak na tom nic nezmění skutečnost, že mu po nějakou dobu byl tento status výkladem přiznáván, bude-li tento výklad shledán jako chybným.

4. ZÁVĚREM

Řešení problému aktivní legitimace státu pro podání ústavní stížnosti (popř. jiných subjektů veřejné moci – typicky jednotek územní samosprávy v soukromoprávních vztazích) není zcela jednoduché a zároveň nemá zcela jednoznačné řešení z pohledu věcné správnosti. Jde totiž o to, zda akcentujeme povahu ústavně

¹⁵ Srov. odlišné stanovisko K. Šimáčkové k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/15 ze dne 19. 7. 2016, body 25–27 odlišného stanoviska.

zaručených práv jako práv lidských, nebo zda připustíme, že stát může ústavně garantovat též práva jdoucí nad rámec lidských práv. Obojí je totiž možné.

Existuje určitý významový rozdíl mezi lidskými (přirozenými) právy, a ústavně zaručenými právy, přičemž tyto kategorie se nemusejí (např. též co do rozsahu nositelů) zcela překrývat. Ačkoli tedy stát není nositelem přirozených lidských práv, jakožto práv chránících subjekty disponující autonomní vůlí před státem (resp. před veřejnou mocí), nelze vyloučit úmysl ústavodárce umožnit státu, aby ve své nevvrchnostenské pozici disponoval některými ústavně garantovanými (základními) právy (byť nejde ve vztahu ke státu o lidská práva v jejich původní podstatě) typicky tam, kde je výslovně zaručena rovnost v jejich užívání (rovnost všech forem vlastnictví, procesní rovnost).

Zde je možno připomenout, že pojmem „základní“ práva reflektujeme způsob jejich zakotvení v ústavě (tj. základním zákoně, Holländer 2009, 110). Základní práva jsou pak vnímána jako „zpozitivizovaná“, ústavně zakotvená lidská práva (Baroš, Dufek 2014, 90; Wagnerová a kol. 2012, 4). Při určitém zjednodušení se pak z filosofické kategorie „lidských práv“ stává po jejich právním zakotvení ze strany státu kategorie „základních práv“ jako již kategorie právní. Pro uvedený význam základních práv používáme též pojem „ústavní práva“, resp. „ústavně zaručená práva“ („constitutional rights“). Pojem ústavní práva primárně zdůrazňuje jejich formální ústavní zakotvení, nikoli nutně obsahový charakter. Naopak pojem lidská práva zdůrazňuje jejich obsahovou hodnotu bez ohledu na to, zda či jak jsou v tom kterém státě (či v rámci mezinárodního společenství) právně zakotvena. Stát tedy bezesporu není nositelem lidských práv, může však být nositelem určitých ústavně garantovaných základních práv, pokud to buď příslušná ústavní úprava připustí, popř. připustí pro specifické situace, nebo to bude ústavní judikaturou dovozeno.

Jinak řečeno, zúžení aktivní legitimace jen na některé právnické osoby (tj. vylučující buď stát, či všechny subjekty veřejné moci, či všechny právnické osoby veřejného práva apod.) je pak věcí výkladu a příklonění se k původnímu účelu ochrany lidských práv (ochrana jednotlivce před státem), kterému ostatně koresponduje výklad Úmluvy ze strany ESLP, či naopak k přístupu ochrany ústavně zaručených práv jako objektivního řádu ústavních hodnot působících v rámci všech procesů uvnitř státu, tedy např. též při soudním řízení, kdy jednou ze stran sporu může být též stát jako právnická osoba soukromého práva v roli věřitele, pronajímatele, zaměstnavatele apod.

Jak již bylo uvedeno, obojí výklad je myslitelný a v České republice se Ústavní soud přidržuje výkladu širšího, který stát za nositele (některých) základních práv v jeho nevvrchnostenské roli považuje.

BIBLIOGRAFIA

- Baroš, Jiří, Pavel Dufek. 2014. *Teorie lidských práv*. In Jan Holzer, Pavel Molek a kol., *Demokrati-zace a lidská práva*, Praha: Slon.
- Holländer, Pavel. 2009. *Základy všeobecné státovědy*. Plzeň: Aleš Čeněk.
- Mikule, Vladimír, Vladimír Sládeček. 2000. *K jednomu z problémů právnických osob jako stěžova-telů v judikatuře Ústavního soudu*. In *Základní lidská práva a právní stát v judikatuře Ústavní-ho soudu*. Red. Břetislav Dančák, Vojtěch Šimíček. Brno: Masarykova univerzita.
- Šimíček, Vojtěch. 2005. *Ústavní stížnost*. Praha: Linde.
- Wagnerová, Eliška, Martin Dostál, Tomáš Langášek, Ivo Pospíšil. 2007. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: Wolters Kluwer.
- Wagnerová, Eliška, Vojtěch Šimíček, Tomáš Langášek, Ivo Pospíšil a kol. 2012. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer.

Právní předpisy

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

Judikatura

- Nález Ústavního soudu ze dne 19. ledna 1994, sp. zn. Pl. ÚS 15/93.
- Nález Ústavního soudu ze dne 23. června 1994, sp. zn. I. ÚS 35/94.
- Nález Ústavního soudu ze dne 22. února 1996, sp. zn. III. ÚS 85/95.
- Nález Ústavního soudu ze dne 4. července 1996, sp. zn. III. ÚS 80/96.
- Nález Ústavního soudu ze dne 6. dubna 2006, sp. zn. I. ÚS 182/05.
- Nález Ústavního soudu ze dne 30. května 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14.
- Nález Ústavního soudu ze dne 19. července 2016., sp. zn. Pl. ÚS 20/15.
- Nález Ústavního soudu ze dne 6. února 2018, sp. zn. II. ÚS 2209/15.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. října 2013, 5 AOs 3/2012-36.
- Stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 9. listopadu 1999, sp. zn. Pl. ÚS-st. 9/99.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. ledna 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97

Michal Bartoň

STATE AS A CONSTITUTIONAL RIGHTS HOLDER

Abstract. The article deals with the issue of constitutional rights bearers, especially with the issue of whether the state or any other public authority can be the bearer (holder) of the constitutional rights. The Constitutional Court of the Czech Republic admits that the state can claim constitutional rights if it does not act as a public authority but as a legal person of private law.

Keywords: human rights, constitutional rights, rights bearer, state as a constitutional rights bearer.