

# 1. LEGALITA OBMEDZOVANIA PRÁV A SLOBÔD

Obmedzovanie ľudských práv má okrem legitimacy, ktorá je predmetom úvah v rámci testu proporcionality, aj rovinu legality. Kým legitimita (primeranosť *sensu largo*) predstavuje materiálne uvažovanie o účele obmedzenia, existujúcich alternatívach a vážení kolidujúcich hodnôt či verejných záujmov, otázka legality je na prvý pohľad podstatne užšia, pretože sa orientuje na formálnu stránku obmedzenia. Ako však ukážeme, takéto vnímanie je nepresné, keďže legalita obmedzovania práv a slobôd predstavuje dôležitý a pomerne rozsiahly prvok pri skúmaní, či obmedzenie ľudských práv a slobôd bolo, alebo nebolo v súlade s ústavou, poprípade s medzinárodnou zmluvou garantujúcou práva a slobody.

Nejde pritom len o teoretické úvahy. Formálne, a teda legálne obmedzenie ľudských práv má svoje normatívne vyjadrenie (napr. čl. 13 Ústavy SR, resp. jednotlivé ústavné práva jednotlivcov), ktoré je celkom prirodzene predmetom výkladu a aplikácie orgánov verejnej moci. Tie nielen priamo alebo nepriamo obmedzujú práva a slobody v rámci svojej činnosti, ale aj kontrolujú, či to-ktoré obmedzenie práva alebo slobody splnilo formálne podmienky pre obmedzenie. Bez toho, aby boli splnené formálne požiadavky na zásah do ľudského práva, nemôžeme skúmať jednotlivé prvky testu proporcionality (matériu). Teda forma časovo aj vecne predchádza materiálnemu uvažovaniu.

Obmedzovanie či zásah<sup>82</sup> do práva alebo slobody má svoj základ najmä v princípe právneho štátu, z ktorého ochrana ľudských práv a slobôd vychádza. Právny štát reguluje tie vzťahy, ktoré sú z jeho pohľadu relevantné a robí tak určením univerzálne platných pravidiel (legality), ale aj hodnotením týchto pravidiel (legitimita). Vyžaduje to séria postulátov previazaných s právnym štátom, ku ktorým patrí predovšetkým distribučný princíp slobody jednotlivca na jednej strane a pravidlo legality konania orgánov štátu na strane druhej. Kým sloboda jednotlivca predchádza štát a je *a priori* neobmedzená, konanie štátu je *a priori* obmedzené. Tomuto princípu koreluje organizačný princíp, ktorý uľahčuje distribučný princíp tým, že verejná moc je v princípe obmedzená a ako taká je rozdelená do systému definovaných právomocí v rámci deľby moci, kým ľudské práva majú svoje vyjadrenie v katalógu ľudských práv. Garancie základných práv a deľba moci sú tak východiskovým predpokladom právneho štátu.<sup>83</sup>

<sup>82</sup> V ďalšom texte budem pojmy „obmedzenie“ a „zásah“ používať zameniteľne, pokiaľ nebude z textu vyplývať niečo iné. Ich význam je ten, že ide o *prima facie* porušenie ľudského práva, ale ešte nie je zrejmé, či pôjde o zásah, ktorý je v súlade s ústavou alebo v rozpore s ňou.

<sup>83</sup> Porovnaj SCHMITT, C. *Constitutional Theory*. Londýn : Duke University Press, 2008, s. 169.

Obmedzovanie práv a slobôd nie je v právnom štáte vylúčené. V opačnom prípade by nemohla existovať kohézia v spoločnosti, či už na horizontálnej úrovni, kde jednotlivci vystupujú ako subjekty korelujúcich práv a slobôd iných jednotlivcov, resp. na úrovni vertikálnej, kde štát tým, že plní svoje funkcie, nevyhnutne porušuje základné práva a slobody jednotlivcov. V právnom štáte však obmedzovanie práv predstavuje výnimku, ktorá je predvídateľná, definovaná a kontrolovateľná podľa formálnych a materiálnych predpokladov. Azda kľúčovým významom zakotvenia princípu právneho štátu a legality do konania orgánov verejnej moci je zabezpečenie slobody jednotlivca pred zneužitím verejnej moci.<sup>84</sup>

Právny štát sa od 19. storočia mení na štát zákonný – výkonná moc môže konať len v rámci zákonov, ktoré prijal parlament. Práva a slobody sa osobitne vo francúzskej koncepcii *l'état de droit* zaisťujú prostredníctvom zákona, ktorý je výrazom všeobecnej vôle podľa teórie J. J. Rousseaua. Len zákon tak môže určiť rozsah a výkon práv.<sup>85</sup> Článok 4 Deklarácie práv človeka a občana uvádza, že hranice obmedzenia prirodzených práv človeka môžu byť stanovené len zákonom, ktorý je podľa čl. 6 tejto deklarácie výrazom všeobecnej vôle.

Ďalšími znakmi právneho štátu, ktoré sú prepojené s obmedzovaním práv a slobôd, sú: transparentnosť, všeobecnosť, predvídateľnosť, prístupnosť a precíznosť prijímaných právnych noriem, ako aj legitimizačný rámec pre zásah do práva či slobody, ktorý musí mať v konečnom dôsledku svoj pôvod v ústave. Tieto formálne aspekty vyjadrujú jadro ústavnej demokracie, konštitucionalizmu a panstva práva, nie človeka a jeho svojvôle.<sup>86</sup>

Ako vidieť z úvah skôr, legalita má úzky súvis s diskusiou o obmedzovaní ľudských práv. Za dodržiavanie legality sú zodpovedné všetky orgány verejnej moci, osobitne však tie, ktoré vytvárajú právne normy. Z hľadiska dominancie patrí prvenstvo parlamentu, ktorý má ústavný a všeobecný základ na prijímanie normotvorby vyjadrený v čl. 86 písm. a) ústavy. Vo vzťahu k ľudským právam právny základ predstavuje predovšetkým čl. 13 ústavy. Predmetné právne základy sú explicitným vyjadrením legality obmedzovania ľudských práv v našom ústavnoprávnom poriadku.

Z pravidla legality ako súčasť právneho štátu vyplýva, že akékoľvek obmedzenie ľudských práv musí byť dohľadateľné v ústave, ktorá zásah do práv

<sup>84</sup> Tamže, s. 170.

<sup>85</sup> Porovnaj FURET, F. *La révolution française*. Paríž : Editions Hachette, 1988; cit. REPÍK, B. K pojmu zákon v Evropské úmluvě o lidských právech. In *Právnik*. 2008, č. 2, s. 107 – 108.

<sup>86</sup> Porovnaj BARAK, A. *Proportionality. Constitutional Rights and Their Limitations*. Cambridge : Cambridge University Press, 2012, s. 108; GRIMM, D. The Achievements of Constitutionalism. In DOBNER, P., LOUGHLIN, M. (eds.) *The Twilight of Constitutionalism*. Oxford : Oxford University Press, 2010, s. 9.

a slobôd umožňuje. Pokiaľ by boli práva a slobody obmedzené bez legálneho základu, resp. by legálny základ nebolo možné dohľadať v ústave, išlo by o neústavný zásah do konkrétneho práva či slobody,<sup>87</sup> ako aj zásah do právneho štátu (legality).<sup>88</sup> Povedané inak, legalita vyžaduje, aby konkrétne obmedzenie práva alebo slobody bolo prepojené s právnou normou vyššej právnej sily v rovnakom systéme. Ak obmedzenie nebude prepojené s vyššou právnou normou, také obmedzenie bude neplatné.<sup>89</sup> Legalita sa orientuje na základ obmedzenia práva alebo slobody a jeho identifikáciu. Slovanmi ústavného súdu: „*Vždy je nutné znova a znova sa pýtať, aký právny základ má každý zásah (do ľudského práva – pozn. autora).*“<sup>90</sup>

R. Alexy vo svojom slávnom diele Teória ústavných práv rozlišuje medzi dvoma kategóriami noriem, ktoré obmedzujú ľudské práva. Rozoznáva kompetenčné normy a normy vyjadrujúce príkazy a zákazy. Kompetenčné normy vyjadrujú spravidla výhradu zákona a umožňujú parlamentu zasiahnuť do toho-ktorého práva alebo slobody. Táto kategória právnych noriem neobmedzuje práva, ale vytvára ich obmedziteľnosť – existuje právna možnosť zásahu do práva. Predmetná kategória je reštriktívnej povahy, ale práva či slobody porušuje len nepriamo a potenciálne (zákonodarcu v konečnom dôsledku právnou normou vydat' nemusí, čím obmedzenie nenastane).<sup>91</sup> Limitačná klauzula predstavuje kompetenčnú normu.<sup>92</sup>

Normy obsahujúce príkazy alebo zákazy patria k druhej kategórii noriem, ktoré obmedzujú ľudské práva. R. Alexy v rámci nich rozlišuje medzi pravidlami a princípmi, ktoré obmedzujú práva jednotlivca (porovnaj časť Úvod).<sup>93</sup>

<sup>87</sup> Porovnaj aj nález Ústavného súdu SR z 26. januára 2011, sp. zn. PL. ÚS 19/09, bod 69.

<sup>88</sup> BARAK, A. *Proportionality. Constitutional Rights and Their Limitations*. Cambridge : Cambridge University Press, 2012, s. 109. Podobne aj Ústavný súd SR v náleze z 9. januára 2019, sp. zn. PL. ÚS 5/2017, bod 96. Práve nemožnosť dohľadať konkrétne obmedzenie vlastníckeho práva (pri držbe a chove domácich zvierat – psov) na základe všeobecne záväzných nariadení obcí bolo predmetom pomerne širokej rozhodovacej činnosti ústavného súdu koncom 90. rokov; k tomu porovnaj nálezy II. ÚS 19/97, II. ÚS 7/99, II. ÚS 79/01. Ústavný súd v nich konštatoval porušenie legality, čl. 13 ods. 2 ústavy, ako aj viacerých individuálnych práv a slobôd z titulu nedodržania autorizácie zásahu do ľudských práv.

<sup>89</sup> Porovnaj GARIBALDI, M. General Limitations on Human Rights. The Principle of Legality. In *Harvard International Law Journal*. 1976, roč. 17, s. 505 – 506.

<sup>90</sup> Nález Ústavného súdu SR z 9. januára 2019, sp. zn. PL. ÚS 5/2017, bod 95.

<sup>91</sup> ALEXY, R. *A Theory of Constitutional Rights*. Oxford : Oxford University Press, 2010, s. 182.

<sup>92</sup> STONE-SWEET, A., MATTHEWS, J. *Proportionality Balancing & Constitutional Governance. A Comparative & Global Approach*. Oxford : Oxford University Press, 2019, s. 34.

<sup>93</sup> K diskusii na Slovensku porovnaj BĀRĀNY, E. *Pojmy dobrého práva*. Žilina : Eurokódex, 2007, s. 70 – 74.

### 3. TEST VHODNOSTI

Prvý subtest, ktorý podrobíme analýze, predstavuje test vhodnosti alebo inak nazývaný aj test účelnosti. Tento test je najmenej náročný na ústavne konformné obmedzenie práva či slobody plne v súlade s gradáciou testu proporcionality od najmiernejších po najťažšie prekážky, ktorými obmedzenie práva musí prejsť. Z explikačného hľadiska, aj keď nie bez výhrad, možno tento test rozdeliť na dva testy – test legitímneho cieľa a samotný test vhodnosti (racionálneho prepojenia, resp. adekvátnosti). Je to tak z jediného dôvodu. Analýza primeranosti vrátane troch subtestov je vzťah medzi tromi veličinami – sledovaným účelom, prostriedkom, ktorý obmedzuje ľudské právo a obmedzeným právom či slobodou. Aby sme mohli posúdiť existenciu vzťahu medzi sledovaným účelom a obmedzeným právom, tak je nevyhnutné najprv účel identifikovať. Identifikácia cieľa teda časovo a logicky predchádza úvahe o vhodnosti. Zároveň hľadanie cieľa nepredstavuje samotné posudzovanie vhodnosti, ale týka sa nájdenia prvku vo vzťahoch. Je preto otázne, či nájdenie legitímneho cieľa vôbec možno včleniť do testu proporcionality. Ani v teoretických kruhoch v tom nepanuje zhoda.<sup>326</sup> Na účely tejto publikácie to však nie je celkom podstatné, pretože cieľ pri analýze proporcionality predstavuje kľúčový prvok.<sup>327</sup>

Najprv predstavíme test legitímneho účelu a test racionálneho prepojenia v teoretickej rovine a následne budeme tieto poznatky konfrontovať s praxou ústavného súdu.

#### 3.1 Test legitímneho účelu

Obsahom testu legitímneho cieľa je zisťovanie, či obmedzenie ľudského práva sleduje právom aprobovaný politický cieľ. Pýtame sa, čo je účelom právneho aktu (normatívneho alebo individuálneho), ktorý obmedzuje právo alebo slobodu. Výhradu, že predmetné zisťovanie by nemalo patriť do samotného testu

---

<sup>326</sup> Napríklad M. Kumm, K. Möller alebo A. Petersová zastávajú stanovisko, že kritérium legitímneho účelu patrí do proporcionality, pričom autori D. Grimm či R. Alexy si to nemyslia. Paradoxne, všetci autori vo svojich publikáciách vychádzajú z judikatúry Spolkového ústavného súdu; porovnaj ČERVÍNEK, Z. *Metoda proporcionality v praxi Ústavného soudu*. Praha : Leges, 2021, s. 61, pozn. č. 157. Porovnaj aj diskusiu v ONDŘEJEK, P. *Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod*. Praha : Leges, 2012, s. 100.

<sup>327</sup> A. Barak tvrdí, že legitímny účel je štrukturálnou súčasťou testu, pretože účel je úzko a nevyhnutne prepojený s každým subtestom; BARAK, A. A Research Agenda for the Future. In JACKSON, V., TUSHNET, M. (eds.) *Proportionality: New Frontiers, New Challenges*. Cambridge : Cambridge University Press, 2017, s. 324.

proporcionality, predstavuje argument, že nájdenie účelu, pre ktorý prichádza k obmedzeniu práva, je začiatkom a východným bodom úvah o proporcionalite. Môžeme hovoriť o logickej prvotnej podmienke testu proporcionality. Bez identifikovaného účelu nie je možné urobiť test proporcionality.<sup>328</sup> Uvedené potvrdzuje aj prax. Napríklad keď Spolkový ústavný súd aplikoval test proporcionality, doteraz vždy identifikoval ciele obmedzenia.<sup>329</sup>

Naopak, zisťovanie legitímneho účelu nehodnotí vzťah medzi účelom a prostriedkom, ktorý účel naplňa.<sup>330</sup>

Cieľ obmedzenia ľudských práv musí byť dohľadateľný, a teda určitý. Nemôže ísť o obmedzenie práva, ktoré by bolo svojvoľné – bez nejakého cieľu. Takéto obmedzenie práva by bolo bez ďalšieho v rozpore s ústavou, pretože ak neexistuje rozpor na ústavnej úrovni, obmedzenie práva je neústavné, keďže je v rozpore s ústavnou normou, ktorá chráni ľudské právo, pričom táto právna norma je hierarchicky nadradená.<sup>331</sup> Test vhodnosti tak tvorí aj jeden z prejavov princípu právneho štátu, ktorý má zabraňovať svojvoľnému konaniu orgánov verejnej moci – v tomto prípade v oblasti obmedzovania práv a slobôd.

Pri skúmaní legitímneho účelu je dôležité uviesť cieľ obmedzenia *in genere*. Po prvé, ciele (účely) porušenia práva musia byť právom uznané. Spravidla ich právo formuluje v samotnej ústave. Legitímny účel tak skúma, čo je právne možné.<sup>332</sup> Príkladom môžu byť účely formulované v čl. 29 ods. 3 slovenskej ústavy, ktoré zahŕňajú nasledujúce kategórie, ak sa porušuje združovacie právo: bezpečnosť štátu, ochrana verejného poriadku, predchádzanie trestným činom alebo ochrana práv a slobôd iných. Ciele môžu vyplývať aj z podústavného práva.<sup>333</sup> Po druhé, tieto ciele nemôžu byť právom zakázané. Príkladom, keď by išlo o cieľ, ktorý by bol právom zakázaný, by predstavovala rasová diskriminácia. Podľa B.

<sup>328</sup> Porovnaj aj disentujúce stanovisko sudcu ESLP Wojtyczeka v rozsudku Veľkej komory z 23. júna 2016 vo veci *Baka proti Maďarsku*, sťažnosť č. 20261/12, § 11.

<sup>329</sup> Porovnaj LANG, A. Proportional Analysis by the German Federal Constitutional Court. In KREMNITZER, M., STEINER, T., LANG, A. *Proportionality in Action: Comparative and Empirical Perspectives on the Judicial Practice*. Cambridge : Cambridge University Press, 2020, s. 60.

<sup>330</sup> Porovnaj STONE-SWEET, A., MATTHEWS, J. *Proportionality Balancing & Constitutional Governance. A Comparative & Global Approach*. Oxford : Oxford University Press, 2019, s. 35.

<sup>331</sup> Porovnaj aj SAMPAIO, J. S. Proportionality in Its Narrow Sense and Measuring Intensity of Restrictions on Fundamental Rights. In DUARTE, D., SAMPAIO, J. S. (eds.) *Proportionality in Law. An Analytical Perspective*. Springer, 2018, s. 81.

<sup>332</sup> Porovnaj KLATT, M., MEISTER, M. *The Constitutional Structure of Proportionality*. Oxford : Oxford University Press, 2014, s. 10.

<sup>333</sup> R. Procházka hovorí v tejto súvislosti, že obmedzovanie jednej fundamentálnej hodnoty môže byť len za cenu naplnenia inej fundamentálnej hodnoty. PROCHÁZKA, R. *Dobrá vôľa, spravodlivý rozum*. Bratislava : Kalligram, 2005, s. 89.

Schlinka, pokiaľ cieľ nie je ústavou zakázaný, je dovolený. Rovnako tak konanie jednotlivca, pokiaľ nie je zakázané, je dovolené, a to aj vtedy, ak porušuje práva či slobody iných.<sup>334</sup>

Spoločný menovateľ pre ciele, ktoré môžu byť legitímne pre zásah do ľudských práv a slobôd, predstavujú ideály a princípy demokratického a právneho štátu.<sup>335</sup> Zabezpečuje sa tým napĺňanie ústavných ideálov v praxi. Povedané inak, každé obmedzenie ľudských práv je nevyhnutné spájať len s tými cieľmi, ktoré demokratický a právny štát umožňuje. Hodnoty demokracie a právneho štátu sú takými dôležitými hodnotami v spoločnosti, ktoré, okrem iného, normujú aj ľudské práva. Netreba zabúdať, že na mysli je materiálny právny štát.<sup>336</sup>

Vzniká tak istý paradox. Na jednej strane ľudské práva a slobody vyplývajú z hodnôt právneho štátu a z niektorých teórií demokracie, ale na druhej strane práve právny štát či demokracia nevyhnutne práva a slobody obmedzujú. Práve tento paradox je typický pre teóriu ľudských práv, ktoré môžu byť optimalizované v strete s inými princípmi. Tento vzťah vníma ľudské práva ako súčasť demokratického a právneho štátu a nie ako ich kontrast. Legitímny cieľ v podobe hodnôt demokratickej spoločnosti pôsobí ako opozitum voči kategorickej koncepcii ľudských, kde ľudské práva predstavujú ochranu pred štátnymi orgánmi alebo inými jednotlivcami a sú od nich oddelené. Ľudské práva sú v tejto koncepcii organickou súčasťou demokratického štátu.

Nadväzujúc na predchádzajúce odseky by preto prvým zistením v rámci testu vhodnosti mala byť informácia, či účel obmedzenia práva alebo slobody je z hľadiska ústavy vhodný (legitímny). Aby sa k uvedenému dalo prísť, musí existovať v teórii, ale aj v praxi rozdiel medzi cieľmi, ktoré sú vhodné a tými, ktoré túto podmienku nespĺňajú. Takémuto chápaniu nahráva aj normatívny význam čl. 13 ods. 4 Ústavy SR *in fine*, ktorý hovorí, že obmedzenia práva či slobody „*sa môžu použiť len na ustanovený cieľ*“. Ustanovený cieľ je nutné dať do súvislosti práve s cieľmi, ktoré normuje samotná ústava, resp. právny poriadok *in genere*. Skúmanie vhodného účelu predstavuje hodnotový komponent analýzy.

Zo skôr formulovaných úvah vyplýva, že nie všetky ciele obmedzovania práv a slobôd budú považované za dovolené. Ciele, pre ktoré sa štát prostredníctvom svojich orgánov rozhodne obmedziť to-ktoré právo, musia mať charakter

<sup>334</sup> SCHLINK, B. Proportionality (1). In ROSENFELD, M., SAJÓ, A. (eds.) *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford : Oxford University Press, 2013, s. 723.

<sup>335</sup> M. Pavčnik hovorí o hraniciach ústavnej demokracie; porovnaj PAVČNIK, M. Princíp primerčnosti (několik poznámek k diskusi). In *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2009, roč. 17, č. 1, s. 53.

<sup>336</sup> Porovnaj aj ČERVÍNEK, Z. *Metoda proporcionality v praxi Ústavního soudu*. Praha : Leges, 2021, s. 69.



spoločenského dobra a musia spĺňať požiadavku etickej legitimacy.<sup>337</sup> Samotný cieľ nám nepovie, či ide o legitímny cieľ alebo nie. Musíme mať externé kritériá, ktoré urobia rozdiel medzi cieľmi, ktoré sú prípustné a naopak, ktoré prípustné nie sú. Túto úlohu plní materiálna teória ľudských práv, resp. konštitucionalizmu. V skratke pôjde o hodnoty, na ktorých je postavená demokratická spoločnosť determinovaná postulátmi právneho štátu.<sup>338</sup> Uvedenému je venovaná posledná kapitola monografie.

Jednou z hodnôt, na ktorej spoločnosť stojí, sú aj práva a slobody druhých. O tejto kategórii môžeme povedať, že bude vždy predstavovať vhodný účel obmedzenia práv a slobôd z dvoch dôvodov: prvým je, že každé relatívne ľudské právo je predmetom obmedzenia (a predstavuje vhodný účel obmedzenia) a druhým, že práva a slobody druhých sú samotným legitímnym účelom obmedzenia, pretože ich garantuje samotná ústava.<sup>339</sup>

Na druhej strane barikády stojí doktrína tzv. vylúčených dôvodov, ktoré nie sú spôsobilé na obmedzenie ľudských práv. Tie v teórii rozpracoval M. Kumm vo svojom článku *Political liberalism and the structure of rights* a ich podstatu približuje čitateľom v našom prostredí Z. Červínek. Prvú skupinu vylúčených dôvodov charakterizuje M. Kumm ako tzv. perfekcionistačné dôvody. Ako príklad uvádza zákonom stanovenú povinnosť modliť sa pred začatím vyučovania vo všetkých verejných školách. Cieľom takejto úpravy by bola podpora kresťanského spôsobu života a formovanie „duší určených na spásu“. Takýto cieľ podľa neho nie je legitímny, pretože postoj parlamentu nepriamo hovorí o tom, čo obsahuje správny a hodnotný život. A to je problematické vzhľadom na prebiehajúce morálne a teologické diskusie.<sup>340</sup> Náboženské dôvody nie je možné považovať za základ na obmedzenie práv a slobôd druhých a priznať im povahu legitímnych cieľov. Takéto dôvody nezodpovedajú podľa neho verejnemu rozumu, t. j. dôvodom, ktorých sa možno dovolávať v liberálnej demokracii za účelom obmedzenia práv iných.

Problémom tohto prístupu je, podľa môjho názoru, jeho prílišná šírka. Perfekcionizmus, resp. skôr snaha oň, ako dôvod na obmedzenie práv a slobôd druhých,

<sup>337</sup> Porovnaj STĘPKOWSKI, A. *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej: sądowna kontrola władzy dyskrecjonalnej w nowoczesnej Europie*. Varšava : Liber, 2010, s. 196.

<sup>338</sup> BARAK, A. *Proportionality. Constitutional Rights and Their Limitations*. Cambridge : Cambridge University Press, 2012, s. 245. Iní autori viažu legitímne ciele s teóriou liberalizmu, porovnaj napríklad ČERVÍNEK, Z. *Metoda proporcjonality v praxi Ústavního soudu*. Praha : Leges, 2021, s. 78, ktorý sa odvoláva na práce M. Kumma a R. Dworkina.

<sup>339</sup> BARAK, A. *Proportionality. Constitutional Rights and Their Limitations*. Cambridge : Cambridge University Press, 2012, s. 255.

<sup>340</sup> ČERVÍNEK, Z. *Metoda proporcjonality v praxi Ústavního soudu*. Praha : Leges, 2021, s. 79–80 a tam uvedené odkazy na diela M. Kumma.

je bežnou súčasťou práce orgánov legislatívy či aplikácie práva. Je prirodzené, že každý normatívny alebo individuálny právny akt tenduje k vylepšeniu *status quo* v rozličných oblastiach sociálnej reality. Práve cieľ prijímania právnej úpravy spočíva v zdokonaľovaní verejného života v dvoch rovinách – jednak ako snaha o elimináciu negatívnych javov a jednak ako snaha o zdôrazňovanie pozitívnych javov, resp. ako inšpirácia ľudí k prežitiu života dobre, správne alebo hodnotne. V konečnom dôsledku tak perfekcionizmus plní pri legislatíve dôležitú úlohu v praktickej a teoretickej rovine.

Zoberme si príklad drogovej legislatívy. Slovensko ma relatívne prísnu legislatívu týkajúcu sa držby drog najmä v oblasti trestania. Konkrétnym a legitímnym cieľom tejto prísnej úpravy je zabrániť väčšej dostupnosti drog, resp. prispieť k menšej drogovej závislosti. Na vyššej miere abstrakcie je cieľom práve snaha o perfekcionizmus štátu v pozitívnom aj negatívnom význame, ktorý vidí v drogách veľké nebezpečenstvo ohrozujúce jednotlivcov, rodiny, spoločnosť a celkovo šťastie. Signál štátu je jasný: „*Drogy sú zlé a život s nimi neprináša šťastie.*“ Takýto signál platí a predstavuje legitímny účel aj napriek tomu, že časť populácie si môže legitímne myslieť presný opak a svoje šťastie vidieť práve v užívaní drog.

Pre ďalšie prípady paternalistických či perfekcionistických dôvodov stačí spomenúť nedávnu legislatívu v súvislosti s pandemiou COVID-19, čo z prijatej právnej úpravy nerobí takú, ktorá by postrádala legitímny cieľ.

V rovnakom duchu možno hodnotiť právnu úpravu v SRN zakazujúcu domáce vzdelávanie detí suplujúce základné školy, resp. obligatórne vzdelávanie detí v štátnych inštitúciách. Aj táto právna úprava je paternalistická, nepriamo diskriminujúca a hodnotovo zaujatá. Dokonca môžeme povedať, že spochybňuje spôsobilosť rodičov ako najvhodnejších osôb na výchovu a vzdelávanie vlastných detí, čím je aj sčasti totalitná. Na druhej strane, jej cieľ môže byť aj legitímny – integrácia detí do spoločnosti, nevznikanie paralelných spoločností, uniformné vzdelávanie detí, rovnosť šancí či podpora pluralizmu v demokratickej spoločnosti.<sup>341</sup>

<sup>341</sup> Porovnaj rozsudky ESLP proti SRN; medzi inými rozsudok z 11. septembra 2006 vo veci *Konrad proti SRN*, sťažnosť č. 35504/03, alebo rozsudok z 10. januára 2019 vo veci *Wunderlich proti SRN*, sťažnosť č. 18925/15, § 50. Nedá mi neuviesť, že práve jednotným vzdelávaním sa pluralizmus vo vzdelaní stráca a nie posilňuje. Rôzne spôsoby vzdelávania vrátane alternatívy vzdelávania popri alebo mimo štátu môžu pluralizmus len podporovať a sú dokonca jeho podmienkou. *A contrario*, čím menej spôsobov vzdelávania existuje, tým pluralizmu ubúda. Aj G. Puppincok tieto rozhodnutia kritizuje ako odsudzujúce náboženské menšiny a zdôrazňuje, že sú netolerantné voči menšinám v mene tolerancie a pluralizmu, pričom kompromis oboch záujmov (napr. v podobe vylúčenia z hodín sexuálnej výchovy) by predstavoval uspokojivé riešenie, ktoré by nespôsobovalo škody tretím stranám a rešpektovalo by právo rodičov na vzdelávanie detí



## 6. EMPIRICKÝ VÝSKUM – TEST PROPORCIONALITY NA ÚSTAVNOM SÚDE SR

V nasledujúcej časti predstavím empirický výskum, ktorý je originálnym prínosom tejto monografie. Mapuje používanie testu proporcionality ústavným súdom na základe získaných objektívnych informácií. Samotný výskum bol z hľadiska koncipovania monografie najprácejší. Predtým, ako predložím konkrétne výsledky, uvediem pár slov k metodológii samotného výskumu.

Pole skúmania som si musel výrazne zúžiť a neposudzovať používanie testu proporcionality vo všetkých typoch konania pred ústavným súdom. Celkový obraz používania testu proporcionality na ústavnom súde vo všetkých typoch konania bol totiž (aspoň pre mňa) neuchopiteľný z viacerých príčin. Medzi dôvody patrí: vyhľadávací mechanizmus na stránke ústavného súdu, ktorý nie je celkom spoľahlivý; ústavný súd v konaniach o ústavnej sťažnosti tento test prakticky nepoužíva (o príčinách a dôsledkoch pozri 8. kapitolu) a týchto rozhodnutí sú tisíce (väčšinou odmietnuté pre zjavnú neopodstatnenosť); s výnimkou konania podľa čl. 125 ústavy sa vo väčšine ostatných konaní test proporcionality vôbec nepoužíva a existuje nejednotná metodológia používania testu ústavným súdom naprieč historickými obdobiami.

Na základe týchto faktorov som sa rozhodol ako reprezentatívnu vzorku aplikácie testu vybrať len konanie o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy. Konaní o súlade právnych predpisov nie je v porovnaní s ústavnými sťažnosťami veľa a navyše tieto konania predstavujú „výkladnú skriňu“ používania testu. V nich sa zároveň plne etabloval trojstupňový test proporcionality, ako je charakterizovaný v zahraničnej doktríne a praxi.

Celkovo sme identifikovali 48 rozhodnutí v konaní o súlade právnych predpisov, v ktorých ústavný súd použil test proporcionality. Ich zoznam je súčasťou Prílohy. Ide o rozhodnutia naprieč celým historickým obdobím, teda od roku 1993 až do roku 2022, čo predstavuje 30 rokov. Predmetné obdobie bolo hneď skrátené, pretože prvá plenárna vec, keď prišlo k vymedzeniu testu, je rozhodnutie PL. ÚS 3/00 z roku 2001, čím sa historické obdobie skrátilo na približne 20 rokov. Predchádzajúce rozhodnutia, v ktorých tiež prišlo k posudzovaniu proporcionality, boli prevažne senátne (ktoré v analýze nie sú zahrnuté) a navyše pri vymedzení testu vychádzal súd z judikatúry EStP.<sup>829</sup>

---

<sup>829</sup> Porovnaj napríklad nález Ústavného súdu SR z 9. júla 2003, sp. zn. I. ÚS 4/02, ktorý sa týkal pozitívneho záväzku štátu v oblasti ochrany maloletých, avšak aj napriek tomu ústavný súd vymedzil test proporcionality tak, ako ho chápe EStP.

Kľúč pre výber plenárnych rozhodnutí bol nasledujúci. V analýze sú všetky rozhodnutia, ktoré sa nám podarilo identifikovať vo vyhľadávacom mechanizme na webovej stránke ústavného súdu.<sup>830</sup> V druhom kroku sa analyzovali rozhodnutia vydané v konaní podľa čl. 125 ústavy, ktoré sa nachádzajú v príslušných zbierkach nálezov a uznesení ústavného súdu. Súčet a vzájomná kontrola týchto rozhodnutí (na webovej stránke súdu aj v zbierke nálezov) vytvorili celkový počet rozhodnutí, v ktorých ústavný súd použil test proporcionality v skúmanom období.

Ultimátnym kritériom na zaradenie rozhodnutia do databázy bolo, keď ústavný súd rozlišoval jednotlivé subtesty proporcionality (legitímny účel, vhodnosť, nevyhnutnosť a primeranosť), aj keď nemusel identifikovať či následne použiť všetky subtesty a zároveň subtesty aj použil. To znamená, že tieto subtesty mali na osud veci vplyv. Ak ústavný súd pracoval v určitej podobe napríklad s testom legitímneho účelu a nevyhnutnosťou, tak to stačilo, aby som predmetné rozhodnutie zaradil do databázy. Ak však ústavný súd posudzoval len celkovú primeranosť (napr. či právna úprava nie je disproportcionálna) bez toho, aby aspoň minimálne rozlišoval medzi jednotlivými subtestami, tak som na predmetné rozhodnutie neprihliadal.

Príkladom nálezu, ktorý sa v databáze nenachádza, je nález PL. ÚS 10/08, kde ústavný súd posudzoval podmienku 20 000 plnoletých členov cirkvi alebo náboženskej spoločnosti na registráciu cirkvi alebo náboženskej spoločnosti. Ústavný súd v odôvodnení test proporcionality neaplikoval a konštatoval, že zákonodarcu pri registrácii cirkví požíva veľkú mieru diskrecie a aj neregistrované cirkvi môžu vykonávať svoje obrady (omše), čím právna úprava nebola disproportcionálna. Jednotlivé subtesty neboli zo strany ústavného súdu použité. Podobným spôsobom som neprihliadal ani na nález PL. ÚS 1/2010 (zapieranie otcovstva), kde síce súd citoval judikatúru ESLP k primeranosti zásahu do súkromia, ale v konečnom dôsledku test proporcionality nepoužil, hoci konštatoval, že lehota na zapretie otcovstva nebola primeraná vo vzťahu k právu na súkromie.

V databáze nefigurujú ani tie rozhodnutia, kde sa ústavný súd prihlásil, že bude používať test proporcionality a vymedzil aj jednotlivé subtesty. V samotnom rozhodnutí sa však k aplikácii testu nedostal, pretože právna úprava neprešla testom legality. Išlo napríklad o nálezy PL. ÚS 19/09 (jednorazové opatrenia pri výstavbe diaľnic) alebo PL. ÚS 5/2017 (nenávisťné prejavy).

Ďalšou skupinou rozhodnutí, ktorá v empirickom výskume absentuje, sú rozhodnutia, kde súd po vymedzení testu tento test neaplikoval vôbec. Išlo napríklad o rozhodnutie PL. ÚS 3/08 (spolplatnenie vysokoškolského štúdia).

<sup>830</sup> Ako kľúčové slová boli použité výrazy: „test proporcionality“, „test primeranosti“ a ďalšie variácie týchto slovných spojení.