

HORIZONTALNÍ PŮSOBNÍ ZÁKLADNÍCH PRÁV ZAKOTVENÝCH V MEZINÁRODNÍCH SMLOUVÁCH

MAREK IVIČIČ

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

Abstract in original language

Článek se zabývá otázkou, zda základní práva, jež se stávají součástí právního řádu ČR inkorporací podle čl. 10 Ústavy ČR, mají rovněž účinky na vztahy mezi subjekty soukromého práva. Toto působení je výjimkou z obecné konstrukce, podle které základní práva zavazují pouze orgány veřejné moci. Závěry vychází z analýzy rozhodovací praxe českého Ústavního soudu týkající se ústavních stížností, neboť i nadále jsou jako referenční kritéria používána základní práva obsažená v mezinárodních smlouvách o lidských právech a základních svobodách.

Key words in original language

Mezinárodní smlouvy o lidských právech; základní práva; horizontální působení základních práv; ústavní stížnost.

Abstract

The article deals with the question whether fundamental rights that going a part of legal order Czech republic by incorporation accordance article 10 of czech constitution effects on relations between persons of privat law. This action is exception from general construction – Fundamentals rights bind only bodies public authority. Article analyses practice of the czech constitutional court relating to constitutional complaints because this court always use as determination standard Fundamentals rights established in international agreements on human rights and fundamental freedoms.

Key words

International agreements on human rights and fundamental freedoms; fundamental rights; horizontal action of fundamentals rights; constitutional complaints.

1. ÚVOD

Vedle základních práv a svobod, jež jsou zaručeny vnitrostátními předpisy, představují významnou skupinu práv označovaných také jako základní, práva vyplývající z mezinárodních smluv. Tyto smlouvy přes odlišné názvy bývají v české právní literatuře nejčastěji souhrnně označovány jako mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách. Vedle samotných práv (hmotněprávní část) často zakotvují i určitý mechanismus směřující ke kontrole jejich dodržování ze strany povinných subjektů (procesněprávní část). Ve vztahu k ČR je zřejmě nejvýznamnější Úmluva o ochraně základních práv a svobod z roku 1950 (dále jen „Úmluva“) a na ni navazující činnost Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“).

Původně¹ činila Ústava ČR součástí právního řádu ČR pouze kategorii mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách a v nich obsaženým právům výslovně přiznávala také derogační účinky ve vztahu k jednoduchému právu. V současné době je součástí právního řádu ČR i řada jiných mezinárodních smluv, pokud splňují podmínky dané čl. 10 Ústavy ČR.

V tomto příspěvku se dále budeme věnovat pouze právům garantovaných v uvedené skupině mezinárodních smluv, které jsou zejména s ohledem na rozhodovací činnost Ústavního soudu ČR² i nadále označovány jako mezinárodní smlouvy o lidských právech a svobodách. Tyto smlouvy, pokud jsou v nich zakotvená práva přímo aplikovatelná³ (self executing), garantují jednotlivcům a případně i právníckým osobám určitá práva, která mají dle explicitní právní úpravy aplikační přednost před vnitrostátními zákony, Ústavní soud jim však přiznává přednost derogační.

V českém právu je tak možno rozeznávat dvě základní skupiny práv, o kterých se mluví jako o základních. První skupina vyplývá z vnitrostátních právních aktů s právní silou ústavního zákona (zejména se jedná o Listinu základních práv a svobod), druhá skupina těchto práv má svůj původ zejména ve smluvním mezinárodním právu veřejném. Jednou z charakteristik těchto práv je, že mají povahu subjektivního veřejného práva, tedy že „vymezují vztah nikoli mezi jednotlivci či právníckými osobami, nýbrž vztahy mezi jednotlivcem a státem (veřejnou mocí) navzájem, z nichž pro soukromé osoby (fyzické, právnícké) plynou konkrétní nároky vázané právě na jejich osobu.“⁴ Jednotlivec v tomto vztahu vystupuje jako ten, komu tato práva přiznávají určité benefity – je jejich nositel. Stát je naopak tím, komu tato práva ukládají určité povinnosti, je tedy adresátem těchto práv. Uvedený vztah je možno označit jako vertikální, neboť jeho subjekty se nenacházejí v právně rovném postavení. Otázkou v této souvislosti je, zda se mohou vyskytnout případy, kdy dojde ke změně charakteru těchto práv s ohledem na jejich adresáty, tedy zda může být v některých situacích jejich adresátem také subjekt nedisponující veřejnou mocí. Typicky se jedná o vztahy mezi subjekty soukromého práva. Základní práva by tedy v tomto uvažovaném případě působila horizontálně, a to na rozdíl od uvedeného obecně přijímaného vertikálního působení.

¹ Změna nastala v okamžiku, kdy v účinnost vstoupila tzv. euronovela Ústavy, tedy ústavní zákon č. 395/2001 Sb.

² zejména s ohledem na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 36/01 (403/2002 Sb.) a I. ÚS 752/02

³ k jejich aplikaci není třeba činit žádných dalších právtvorných úkonů

⁴ Filip, J. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*, 1. dotisk 2. doplněného vydání, Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004, str. 52

2. POHLED MEZINÁRODNÍHO PRÁVA

V literatuře se uvádí⁵, že kupříkladu práv vyplývajících z Úmluvy požívají jednotlivci a jim odpovídající povinnost plyne pouze pro státy a nikoli pro jiné jednotlivce. Uvedené vyplývá zejména z výslovné dikce čl. 1 Úmluvy, podle kterého jsou vysoké smluvní strany povinny přiznat každému, kdo podléhá jejich jurisdikci, práva a svobody uvedené v Hlavě I Úmluvy. Z porušení některého z garantovaných práv tak může být činěn odpovědným pouze stát. Vyplývá to již ze zásady, že smlouvou může být vázána pouze smluvní strana, nikoliv subjekt stojící mimo smluvní vztah. Státu tedy vyplývá závazek počínat si ve své veškeré činnosti takovým způsobem, aby nezasahoval do garantovaných práv jednotlivců, tedy například nezasahoval do svobody projevu dle čl. 10 či práva na respektování soukromého či rodinného života dle čl. 8 Úmluvy. Aby však splnil například povinnosti dané čl. 6, ze kterého vyplývá právo jednotlivce na spravedlivé řízení, musí stát vynaložit určité úsilí v pozitivním směru. Musí tedy zejména vytvořit fungující soudní soustavu.

Z judikatury ESLP však vyplývá, že smluvním státům plynou z Úmluvy také pozitivní závazky v tom smyslu, že musí chránit garantovaná práva jejich nositelům také před zásahy ze strany jiných jednotlivců. Mluví se tak o nepřímém horizontálním působení, neboť stát má povinnost zabránit porušování práv také ze strany soukromých osob. Horizontální účinky tak evropská judikatura přiznala například právu na odborovou svobodu i právu na respektování soukromého a rodinného života, právu na život, právu na svobodu a bezpečnost či právu manifestovat.⁶

Uvedený výklad Úmluvy má původ v tom, že se před ESLP dostávají také kauzy, které mají základ výlučně v soukromém právu. Podobně jako u Ústavního soudu ČR je i u ESLP obvyklé, že neúspěšný účastník předchozího řízení před vnitrostátními soudy svoji žalobu či jiný procesní úkon jednoduše přeformuluje tak, že bude nově směřovat vůči státu (veřejné moci), a uvede, že ze strany státu došlo k porušení jeho Úmluvou garantovaného práva. ESLP byl tedy nucen na tuto situaci adekvátním způsobem reagovat a přišel s teorií nepřímého horizontálního působení.

Například v rozhodnutí ze dne 29. 2. 2000 ve věci Fuentes Bobo proti Španělsku⁷, ve kterém šlo primárně o soukromoprávní spor týkající se propuštění z pracovního poměru, namítala vláda, že španělskému státu nelze

⁵ Černá, D. Výklad Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod Evropským soudem pro lidská práva, *Jurisprudence*, č. 3/2008, str. 15, uveřejněno také v právním informačním systému ASPI pod identifikačním číslem LIT30249CZ

⁶ Sudre, F. *Mezinárodní a evropské právo lidských práv*, Brno: MU, 1997, str. 159

⁷ Skutkově se jednalo o stížnost bývalého zaměstnance španělské veřejnoprávní televize TVE proti propuštění z pracovního poměru, když důvodem propuštění bylo veřejné pronesení urážek vůči TVE ze strany stěžovatele. Španělské soudy dospěli k závěru, že stěžovatelem pronesené výroky byly urážlivé, a tedy nespádají pod ochranu svobody projevu.

klást za vinu jakékoli zasahování do svobody projevu stěžovatele, neboť bývalý zaměstnavatel je soukromoprávním podnikem, a stát tak nemůže být odpovědný za propuštění stěžovatele ze zaměstnání. ESLP uvedl, že svoboda projevu dle čl. 10 Úmluvy se uplatňuje ve vztazích mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem nejen tehdy, když se tyto vztahy řídí veřejným právem, nýbrž se na ně může vztahovat také tehdy, když spadají pod právo soukromé. Navíc má v některých případech stát pozitivní povinnost chránit právo na svobodu projevu proti zásahům vycházejícím i ze strany fyzických osob. Podobně například v rozhodnutí ze dne 24. 6. 2004 ve věci von Hannover proti Německu⁸ ESLP k právu na respektování soukromého a rodinného života uvedl, že ačkoli cílem čl. 8 je hlavně ochrana jednotlivce před svévolným zasahováním úřadů, neznamená to jen přinucení státu zdržet se takového zasahování: může existovat pozitivní povinnost obsažená v účinném respektování soukromého a rodinného života. Ta může zahrnovat přijetí opatření k zajištění respektování soukromého života i v oblasti vztahů jednotlivců mezi sebou.

Ze strany ESLP aplikovaného způsobu horizontálního působení garantovaných práv tedy vyplývá, že ve vzájemných vztazích soukromých osob tato práva působí zejména prostřednictvím činnosti státu. Není důležité, zda se práva garantovaná Úmluvou stanou součástí vnitrostátního práva nebo stát zajistí jejich respektování jiným způsobem. Je však vyloučeno, aby se jednotlivce u ESLP domáhal porušení některého práva ze strany jiného jednotlivce.

3. OCHRANA ZÁKLADNÍCH PRÁV U ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR

Vedle činnosti ESLP nelze však opomenout, že práva garantovaná Úmluvou jsou také součástí vnitrostátního práva ČR a jejich dodržování je primárně pod ochranou soudních orgánů ČR. Nejvyšší kontrolní instancí je Ústavní soud ČR a jak již bylo shora naznačeno, podle jeho rozhodovací praxe tvoří základní práva vnitrostátního i mezinárodněprávního původu bez rozdílu referenční kritérium jak pro ústavní kontrolu norem tak i pro řízení o ústavních stížnostech.⁹

Přestože je ústavní stížností možno brojit pouze proti rozhodnutí či jinému zásahu orgánu veřejné moci, kterými bylo zasaženo do základních práv a svobod fyzické či právnické osoby, je možno stejně jako u ESLP horizontální působení základních práv zkoumat také optikou rozhodovací praxe Ústavního soudu ČR, neboť u řady sporných věcí, které tento orgán

⁸ Případ se týkal publikací fotografií stěžovatelky, která je dcerou monackého knížete, v německých časopisech. Před ESLP se stěžovatelka domáhala porušení práva na respektování soukromého a rodinného života podle čl. 8 Úmluvy.

⁹ „Tak jako tak lze uzavřít, že i nadále mezi ústavně zaručená základní práva a svobody, jejichž ochrany se lze ústavní stížností přímo dovolávat, patří i ta, která jsou garantována jen v mezinárodních smlouvách o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána.“ - Wagnerová, E., Dostál, M., Langášek, T., Pospíšil, I. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*, Praha, ASPI, a.s., 2007, str. 320

ochrany ústavnosti řeší v rámci řízení o ústavních stížnostech, se jedná o soukromoprávní spory. Podobně jako u ESLP zde dochází k tomu, že neúspěšný účastník řízení před obecnými soudy své podání nově přeformuluje tak, že směřuje vůči orgánu veřejné moci s tím, že jeho jednáním došlo k porušení základního práva. Ústavní soud pak z pohledu základních práv řeší soukromoprávní spor.

Uvedené je možno ilustrovat na nálezu¹⁰ Ústavního soudu, který se týká nejobyčejnějšího soukromoprávního sporu - o zaplacení peněžité částky, a to z titulu odměny za splnění sjednané smlouvy.¹¹ V nálezu bylo konstatováno, že rozhodnutím obecných soudů bylo zasaženo do základního práva stěžovatele podle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Při kasačním přezkumu rozhodnutí obecných soudů Ústavní soud řešil otázku, jaká jsou vzájemná práva mezi původními smluvními stranami, zejména zda stěžovateli svědčí právo na zaplacení odměny.

V odůvodnění Ústavní soud uvedl, že ne vždy jsou všechna základní práva přímo vykonatelná a působí vůči jednotlivci bezprostředně. V některých případech působí pouze zprostředkovaně skrze jednotlivé normy jednoduchého práva tak, že jednoduchým právem "prozařují". Tak je tomu ve vztazích horizontálních, tedy ve vztazích, které nejsou založeny na nadřízenosti a podřízenosti, tj. ve vztazích, v nichž jsou si jejich účastníci rovni. Proto při výkladu či aplikaci jednoduchého práva na takové vztahy jsou soudy povinny toto prozařování pečlivě vážit a brát v potaz tak, aby současně dostály své povinnosti poskytovat ochranu jak právům v rovině jednoduchého práva, tak právům základním. Podle Ústavního soudu má ochrana legitimního očekávání jakožto integrální součásti základního práva podle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod reflexi v jednotlivých normách jednoduchého práva. Legitimní očekávání však nepůsobí bezprostředně mezi stěžovatelem a vedlejším účastníkem (tedy mezi subjekty soukromého práva), nýbrž je to ústavně garantované základní právo, které působí ve vztahu stěžovatele vůči státní moci, tj. soudu, jež zavazuje povinnost poskytovat ochranu takovému legitimnímu očekávání, a to cestou interpretace a aplikace příslušných norem jednoduchého práva. Ve výsledku pak Ústavní soud na rozdíl od obecných soudů dovedl, stěžovateli právo na zaplacení odměny náleží. Obecné soudy tím, že nezohlednily shora uvedené skutečnosti, zasáhly do základního práva stěžovatele podle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

¹⁰ Nález sp. zn. I. ÚS 185/04 ze dne 14. 7. 2004

¹¹ V předmětné věci šlo o interpretaci podmínky stanovené ve smlouvě pro vznik nároku na sjednanou odměnu. Smluvními stranami bylo totiž smluveno, že o splnění podmínek pro vznik nároku na odměnu musí rozhodnout představenstvo smluvní strany, která měla odměnu vyplatit (v řízení o ústavní stížnosti vedlejší účastník). Přestože stěžovatel všechny své povinnosti ze smlouvy splnil, představenstvo žádným způsobem nerozhodlo a stěžovateli nebylo nic vyplaceno. Obecné soudy daly vedlejšímu účastníkovi zapravdu a stěžovatelovu žalobu zamítly.

Ústavní soud tak deklaroval na základě zjištěného skutkového stavu, že stěžovateli svěřil právo na zaplacení sjednané odměny. Obecné soudy daný právní vztah nesprávně posoudily, neboť při rozhodování sporu nezohlednily příslušné základní právo svědčící stěžovateli.

Pokud uvedené rozhodnutí srovnáme s nálezy, kterými bylo rozhodováno rovněž o soukromoprávních sporech a bylo shledáno porušení základního práva, které vyplývá tentokrát z Listiny základních práv a svobod, Ústavní soud postupuje při horizontálním působení základních práv totožně. Nerozlišuje tedy v této otázce mezi základními právy dle jejich původu.

Uvedené lze ilustrovat na nálezu¹², ve kterém šlo o spor týkající se nekalé soutěže, tedy opět typického soukromoprávního vztahu.¹³ Ústavní soud dospěl k závěru, že aplikace ustanovení § 44 obchodního zákoníku na skutkový stav, jak byla provedena obecnými soudy, je v rozporu s principy spravedlnosti. Tím, že posoudily jednání vedlejšího účastníka zcela formalisticky a nepřihlédly k ústavním principům, jež prostupují i úpravu nekalé soutěže, porušily obecné soudy ústavně garantovaná práva stěžovatele. Podle jeho názoru úprava nekalé soutěže je navázána zejména na ustanovení čl. 26 Listiny, které zaručuje svobodné podnikání. Toto ustanovení přímo chrání jednotlivce toliko před zásahy ze strany veřejné moci, avšak ovlivňuje i výklad zákonné úpravy, která má sloužit k ochraně podnikatelské činnosti před škodlivými zásahy jednotlivců (tj. v horizontální rovině).

Ústavní soud tedy pojímá základní práva jako působící primárně ve vertikálních vztazích. V horizontálních vztazích tato práva působí toliko zprostředkovaně přes normy jednoduchého práva, které je však třeba interpretovat v souladu se základními právy. Podmínkou jejich horizontálního působení je tedy existence media (zprostředkovatele), kterým je jednoduché právo. S uvedeným závěrem je možno souhlasit v případech, kdy obsahem základního práva je abstraktní právní princip, například při ochraně vlastnického práva. Problematickým se však může jevit v případech, kdy je možno samotné základní právo bez problémů interpretovat jako právní pravidlo. To může být například u zákazu omezování počtu odborových organizací dle čl. 27 odst. 2 listiny. Dalším znakem uvedeného způsobu horizontálního působení základních práv je to, že tato práva ukládají povinnosti (chovat se určitým způsobem nebo určité jednání strpět) pouze veřejné moci. K působení základních práv mezi soukromými osobami je tedy bezpodmínečně vyžadován i druhý zprostředkovatel – veřejná moc. Tato teze se však může jevit jako

¹² nálezn sp. zn. IV. ÚS 27/09 ze dne 11. 9. 2009

¹³ jednání nekalé soutěže se měl dopustit zaměstnanec stěžovatele tím, že od třetí osoby bral provize za obchody, které sjednal jako vedoucí zaměstnanec pro svého zaměstnavatele. Nejvyšší soud a následně Vrchní soud (vázan právním názorem Nejvyššího soudu) žalobu zamítl.

problematická, neboť z odůvodnění uváděných nálezů spíše vyplývá, že obsah předmětného základního práva má vliv přímo na obsah práv a povinností subjektů předmětného soukromoprávního vztahu. V prvním případě vzniklo právo stěžovatele na zaplacení sjednané odměny již samotnou skutečností uzavření smlouvy (samozřejmě po splnění sjednaných podmínek). Ve druhém případě pak stěžovateli vzniklo právo požadovat přiměřené zadostiučinění již na základě nekalosoutěžního jednání jeho zaměstnance. Obecným soudům bylo pouze vytknuto, že předložené sporné otázky nesprávně posoudily, když důsledně nezohlednily jejich ústavněprávní dimenzi. Nic to však nemění na závěru, že rozhodnutí obecných soudů a stejně tak Ústavního je pouze deklaratorního charakteru, které jen postaví sporný právní vztah najisto. Žádná nová práva a povinnosti těmito rozhodnutími založena nejsou. Sporné soukromoprávní vztahy měly svůj ústavněprávní rozměr již od samého počátku, neboť základní práva byla zákonodárcem realizována prostřednictvím jednoduchého soukromého práva. Aby však bylo možno zamýšlené ochrany základních práv tímto způsobem dosáhnout, je třeba toto jednoduché právo aplikovat ústavně konformním způsobem.

Ze závěru Ústavního soudu, podle kterého základní práva působí pouze ve vztahu stěžovatele vůči státní moci, by vyplývalo, že ústavněprávní rozměr by soukromoprávní vztah dostal jen tehdy, pokud by se některý z jeho účastníků obrátil na příslušný orgán veřejné moci (zejména tedy obecný soud). Účastníkům by v takovém případě svědčila jiná práva a povinnosti v situaci, pokud by byly povinnosti vyplývající ze smlouvy či zákona plněna dobrovolně a jiná v případě, kdy by o nich rozhodoval soud. Další alternativou je případ, kdyby o sporných právech rozhodovala rovněž osoba, která by ovšem nedisponovala veřejnou mocí, tedy zejména rozhodce dle zákona o rozhodčím řízení a o výkonech rozhodčích nálezů. V tomto případě by právní vztah také neměl ústavněprávní dimenzi. Je otázkou jestli je tento rozdílný přístup souladný s čl. 3 odst. 1 Listiny, podle kterého se základní práva a svobody zaručují všem, případně s čl. 1 druhá věta Listiny, podle které jsou tato základní práva nezadatelná, nezcizitelná a také nezrušitelná.

4. ZÁVĚR

Ze shora uvedených rozhodnutí je tedy zcela evidentní, že základní práva bez ohledu na svůj vnitrostátní či mezinárodněprávní původ působí rovněž na vztahy mezi soukromoprávními subjekty. Rozdílné názory však mohou být ohledně způsobu tohoto působení. Zatímco Ústavní soud ČR výslovně připouští, že základní práva působí také na horizontální vztahy, a to prostřednictvím jednoduchého práva, které však musí veřejná moc aplikovat ústavněkonformním způsobem, z tezí ESLP vyplývá zejména povinnost státu přijmout adekvátní opatření směřující k tomu, aby tato práva byla respektována rovněž ze strany soukromých osob. Bez ohledu na zvolený způsob působení lze k uvedenému uvést, že tento způsob posuzování soukromoprávních otázek na základě abstraktních právních elementů přináší také nebezpečí nepřehlednosti a snížení právní jistoty.

Literature:

- Černá, D. Výklad Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod Evropským soudem pro lidská práva, *Jurisprudence*, č. 3/2008, str. 15, uveřejněno také v právním informačním systému ASPI pod identifikačním číslem LIT30249CZ
- Filip, J. Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva, 1. dotisk 2. doplněného vydání, Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004
- Kühn, Z. Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře, Praha: nakladatelství Karolinum, 2002
- Sudre, F. Mezinárodní a evropské právo lidských práv, Brno: MU, 1997
- Wagnerová, E., Dostál, M., Langášek, T., Pospíšil, I. Zákon o Ústavním soudu s komentářem, Praha: ASPI, a.s., 2007

Contact – email

Marek.Ivicic@seznam.cz