

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Mgr. Ing. Václav Podhorský, Ph.D.

Právo na inkluzivní vzdělávání

Rigorózní práce

Vedoucí práce: prof. JUDr. PhDr. Jan Wintr, Ph.D.

Katedra: Katedra ústavního práva

Datum vypracování (uzavření rukopisu) původní diplomové práce: 1. 10. 2021

Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že se jedná o práci, na jejímž základě jsem získal titul Mgr. (příčemž nyní žádám o její uznání za práci rigorózní). Tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu, než jak je uvedeno v předchozí větě.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 261 271 znaků včetně mezer.

Mgr. Ing. Václav Podhorský, Ph.D.

V Praze dne 23. 5. 2023

Poděkování

Děkuji vedoucímu mé práce, prof. JUDr. PhDr. Janu Wintrovi, Ph.D., za ochotu vést mou diplomovou práci a za cenné rady. Dále bych rád poděkoval JUDr. Miluši Kindlové, M.Jur., Ph.D., za podnětné konzultace.

Obsah

| | |
|---|-----------|
| Úvod..... | 1 |
| 1. Základní pojmy – subjekt a předmět práva na inkluzivní vzdělávání | 3 |
| 1.1. Subjekt práva na inkluzivní vzdělávání | 3 |
| 1.2. Předmět práva na inkluzivní vzdělávání..... | 4 |
| 1.3. Praktické vymezení některých nástrojů inkluzivního vzdělávání..... | 6 |
| 1.4. Zavádění inkluzivního vzdělávání v ČR a zákonné zakotvení..... | 9 |
| 1.5. Právo na inkluzi v zahraniční odborné literatuře a shrnutí | 10 |
| 2. Posouzení práva na inkluzivní vzdělávání – vnitrostátní ústavní právo | 11 |
| 2.1. Ústavní zakotvení sociálních práv..... | 11 |
| 2.2. Obecně k posuzování zásahu sociálních práv | 14 |
| 2.2.1. Test racionality | 15 |
| 2.2.2. Vyloučení svévole | 18 |
| 2.2.3. Rdousící efekt | 20 |
| 2.2.4. Test vyloučení extrémní disproportionality | 21 |
| 2.2.5. Modifikovaný test proporcionality..... | 24 |
| 2.2.6. Srovnání jednotlivých přístupů a aplikace na právo na inkluzivní vzdělávání..... | 25 |
| 2.3. Minimální úroveň práva na inkluzivní vzdělávání (jeho esenciální obsah) | 27 |
| 2.3.1. Mezinárodní lidskoprávní smlouvy jako referenční rámec vnitrostátního práva a určující moment vymezení práva na inkluzivní vzdělávání..... | 30 |
| 2.4. Právní zakotvení inkluze ve vzdělávání ve vnitrostátním ústavním právu – výsledné shrnutí.... | 32 |
| 3. Postavení mezinárodních smluv o lidských právech v rámci ústavního pořádku a příklady jejich aplikace v rozhodovací praxi soudů | 33 |
| 3.1. Obecné souvislosti přijetí konkursního nálezu a tzv. euronovela Ústavy..... | 37 |
| 3.2. Věcná a časová působnost části VII konkursního nálezu | 42 |
| 3.3. Konkursní nález a evropské právo (zejména Listina EU) - návod na alternativní postup | 48 |
| 3.4. Některé další výkladové problémy konkursního nálezu..... | 54 |
| 3.5. Mezinárodní smlouvy o lidských právech v rozhodovací praxi obecných soudů | 56 |
| 3.5.1. Uplatňování závazků z mezinárodních smluv o lidských právech Nejvyšším soudem | 58 |
| 3.5.2. Uplatňování závazků z mezinárodních smluv o lidských právech Nejvyšším správním soudem..... | 61 |
| 3.6. Dílčí závěr ohledně postavení mezinárodních smluv o lidských právech v rámci ústavního pořádku..... | 66 |

| | |
|--|----|
| 4. Právní zakotvení inkluze ve vzdělávání - mezinárodní smlouvy | 68 |
| 4.1. <i>Všeobecná deklarace lidských práv</i> | 69 |
| 4.2. <i>Rada Evropy</i> | 70 |
| 4.2.1. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod | 70 |
| 4.2.2. Judikatura ESLP k problematice inkluze | 71 |
| 4.2.3. Evropská sociální charta a Evropský výbor pro sociální práva | 74 |
| 4.3. <i>Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech</i> | 76 |
| 4.4. <i>Listina základních práv Evropské unie</i> | 76 |
| 4.5. <i>Úmluva o právech dítěte</i> | 77 |
| 4.6. <i>Prohlášení ze Salamanky</i> | 78 |
| 4.7. <i>Úmluva OSN o právech osob se zdravotním postižením</i> | 79 |
| 4.8. <i>Právní zakotvení inkluze ve vzdělávání v mezinárodních smlouvách o lidských právech – výsledné shrnutí</i> | 80 |
| 5. Soudní přezkum práva na inkluzivní vzdělávání | 82 |
| 5.1. <i>Zakotvení obecné inkluze osob se zdravotním postižením v judikatuře českých soudů</i> | 83 |
| 5.2. <i>Zakotvení práv na inkluzivní vzdělávání v judikatuře českých soudů</i> | 89 |
| Závěr | 93 |
| Seznam zkratk | 96 |
| Seznam použitých zdrojů | 97 |

Úvod

Tisíce let budujeme díky náboženství a za přispění filozofů humánní společenský systém založený na morálních pravidlech. Ta stejně nerespektujeme dostatečně a nepoužíváme v běžném každodenním životě. Ačkoli již jen obyčejné následování základních postulátů (na které dokonce většina našich volených zástupců tak ráda odkazuje) může vyřešit mnoho nejasností ohledně lidských práv, raději budujeme složité juristické koncepty pozitivně definovaných lidských práv a v obavách o jejich nadužívání zároveň následně bez ustání diskutujeme o neúměrném rozrůstání¹, nadužívání, fetišizaci, delegitimizaci nebo třeba exploataci pozitivně definovaných lidských práv².

Nakonec i já v této práci, ačkoli by možná stačil jednoduchý odkaz na Bibli³ nebo I. Kanta⁴, pokusím se z pohledu již definovaných lidských práv a ústavního pořádku obecně dovodit existenci a případný rozsah základního lidského práva⁵ na inkluzivní vzdělávání. Kromě elementárního zájmu o funkci a systematiku lidských práv tak činím i se snahou alespoň na tomto fóru uvést danou problematiku do právního kontextu.

Předkládaná práce se zabývá problematikou inkluze ve vzdělávání, a to zejména jejím právním zakotvením a posouzením, nakolik je dle dostupných pramenů Česká republika zavázána k zavedení inkluzivního vzdělávání.

¹ Viz např. J. Kratochvíl in: Kmec, J., Kosar, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 5.

² Což je jistě pozitivní a může mít očištný význam ve smyslu zabránění jejich úplného vyprázdnění v očích veřejnosti. Srov. např. Maršálek, P.: Soudobá delegitimizace lidských práv. In: Gerloch, A.; Šturma, P. a kol.: Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století v českém, evropském a mezinárodním kontextu. Praha: Auditorium, 2011, str. 79–86. Obdobně v tomtéž sborníku i Kysela, J.: V suterénu lidských práv. Poznámky k jejich povaze, předpokladům a důsledkům, str. 86 – 98. V německém kontextu pak viz např. Alexy, R.: On Constitutional Rights to Protection. *Legisprudence: International Journal for the Study of Legislation*. 2009, roč. 3, č. 1, str. 2.

³ Např. žalm 41: „Šťastný, kdo myslí na chudého a na slabého ...“.

⁴ Viz Kantovy myšlenky ohledně lidské důstojnosti, odpovědnosti a účelu existence zachycené např. Základech metafyziky mravů nebo v Kritice soudnosti, podrobnosti např. viz Sensen, O.: *Kant on Human Dignity*, Berlin: De Gruyter. 2011, str. 166 a násl.

⁵ Obrat „základní lidské právo“ byl zvolen s ohledem na systematiku Listiny základních práv a svobod (dále též „Listiny“), při výhradě mírné nejednoznačnosti vzhledem k německé ústavní doktríně (podrobnosti k tomu např. viz Ondřejek, P.: Několik poznámek k právněteoretickým aspektům lidských práv. In: Šturma, P.: *Pojem a teorie lidských práv*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2013, str. 19 a násl.) a při vědomí vazby tohoto označení na druhou hlavu Listiny, neboť, jak bude rozebráno dále, obsahem této práce není jen posouzení práva na inkluzivní vzdělávání v kontextu čtvrté hlavy Listiny, ale i východiska plynoucí z konceptu lidské důstojnosti zakotveného v druhé hlavě Listiny.

Téma inkluzivního vzdělávání je nejen v tuzemském prostředí hojně diskutováno, přičemž zejména zastánci inkluze často vznášejí argumenty jejího lidskoprávního zakotvení, vynucení mezinárodními lidskoprávními smlouvami i rozsudky mezinárodních soudů. Že taková debata není pouze akademickou, dokládá i několik v této práci zmíněných soudních rozhodnutí - vč. rozhodnutí Ústavního soudu České republiky (dále též „Ústavního soudu“) nebo Evropského soudu pro lidská práva (dále též „ESLP“).

S ohledem na charakter studovaného problému (posuzuje se existence práva), praxi hledání hranic definovaných lidských práv⁶ a zejména s ohledem na již déle trvající odbornou i laickou debatu (a to nejen v tomto pořadí poučenou i nepoučenou) budou po definování základních pojmů a teoretických předpokladů předneseny možné argumenty pro existenci základního práva na inkluzivní vzdělávání. Bude zhodnocena jejich ústavněprávní relevance a bude zváženo, nakolik je hypotéza základního lidského práva na inkluzivní vzdělávání ústavněprávně konformní. Nelze ani odhlédnout od širších ústavních souvislostí (zejména ve vztahu k možným metodám přezkumu zásahu do studovaného práva) a od působení relevantních mezinárodních dokumentů.

Právem na inkluzivní vzdělávání je přitom myšleno subjektivní individuální vertikálně⁷ působící základní lidské právo, jemuž odpovídá závazek státu nejen strpět jeho výkon, ale též i aktivně konat, tj. aktivně zajistit subjektu tohoto práva možnost jeho výkonu.

⁶ Narážím zde zejm. na praxi posledních desetiletí známou nejen v ČR, kdy existuje primární katalog (popř. více katalogů) základních lidských práv. Následně jsou jurisprudencí i judikaturou od těchto „zavedených“ práv odvozována práva další, přičemž přiznání (resp. dovození) práva vůči jednotlivci má fakticky za následek rozšíření katalogu o další odvozené základní lidské právo. Jako ideový zdroj může sloužit i Alexyho teze o charakteru některých práv jako principů (resp. příkazů k optimalizaci) – srov. Ondřejek, P.: Několik poznámek k právněteoretickým aspektům lidských práv. In: Šturma, P.: Pojem a teorie lidských práv. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2013, str. 24, nebo přímo Alexy, R.: A theory of of constitutional rights. Oxford: Oxford university press, 2002. K charakteru sociálních práv a Alexyho pokynu k optimalizaci pak Wintř, J.: Výklad sociálních práv v českém právu. In: Gerloch, A.; Šturma, P. a kol.: Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století v českém, evropském a mezinárodním kontextu. Praha: Auditorium, 2011, str. 146-153.

⁷ Je možné teoreticky uvažovat i o horizontálním působení (např. s ohledem na soukromé školy) – pro účely této práce však postačuje posouzení vzhledem k vertikálnímu působení – případné horizontální působení by bylo odvozeno z konkrétních okolností každého případu.

1. Základní pojmy – subjekt a předmět práva na inkluzivní vzdělávání

V úvodu musí být definován subjekt a předmět práva na inkluzivní vzdělávání. Možná se to může zdát banálním – subjektem je žák⁸ a předmětem je inkluzivní vzdělávání. Jak ale bude ukázáno dále, chápání subjektu i předmětu případného práva na inkluzivní vzdělávání nemusí být zcela jednoznačné a již v této fázi bude poukázáno na několik aspektů podstatných pro další směřování práce. Nelze opomenout ani alespoň stručnou informaci ohledně procesu zavádění inkluze do vzdělávání v České republice.

1.1. Subjekt práva na inkluzivní vzdělávání

Subjektem případného práva na inkluzivní vzdělávání je žák se speciálními vzdělávacími potřebami. Uvedená teze je předvídatelná a na první pohled nesporná. Přesto je třeba zdůraznit, že subjektem tohoto práva (minimálně pro účely této práce) nejsou rodiče nebo jiní zástupci žáka se speciálními vzdělávacími potřebami a subjektem nejsou ani školská zařízení. Právě a jen k žákům se speciálními vzdělávacími potřebami musíme právo na inkluzivní vzdělávání vztahovat a právě a jen jejich zájmy musí být zohledněny.

Přitom, vzhledem k definiční podstatě žáků se speciálními vzdělávacími potřebami, jsou mimo jiné i s ohledem na jejich oprávněné zájmy a na jejich obecná osobnostní práva⁹ relevantní i možné negativní dopady inkluzivního vzdělávání.

Jsou mi totiž známy mnohé případy prokazatelně negativních dopadů inkluze žáků se speciálními vzdělávacími potřebami, přičemž se nemuselo jednat o žáky primárně neschopné inkluze (nejednalo se tedy o výsledek nevhodného zařazení do inkluze, ale výsledek nezvládnuté inkluze)¹⁰. Obdobně zahraniční výzkumy prokazují (i přes obtížnou vyhodnotitelnost) problémy při inkluzi spíše u žáků s mentálním postižením nebo s poruchami

⁸ V maximální obecnosti jsou samozřejmě subjektem i studenti, popř. jakkoli jinak označené vzdělávané fyzické osoby, pro terminologické zjednodušení bude v této práci pro všechny tyto kategorie používáno označení „žák“.

⁹ V naprosté většině případů nejsou plně svéprávní (ať již z důvodu věku nebo omezení svéprávnosti) a v takovém případě je zde povinnost zástupce jednat v nejlepším zájmu těchto žáků – tato povinnost vyplývá nejen z „jednoduchého“ podústavního práva, ale je možné ji označit za jeden ze základních principů běžného občanského soužití a rodinných vztahů, a tedy i jeden ze základních právních principů.

¹⁰ Např. žáci s poruchami chování, s poruchami sociální interakce nebo např. s poruchami autistického spektra, kteří nezapadli do běžného kolektivu, spolužáci jim nerozuměli a ve výsledku byli v inkluzi vyčlenění a téměř šikanováni. Nebo žáci s těžkými vadami zraku, kteří nikdy v běžné škole nepoznali úspěch a zároveň nezískali téměř žádnou samostatnost, neboť asistent pedagoga za ně téměř vše udělal v dobé víře a s ochranným přesvědčením a ve výsledku vytvořil jakousi neprostupnou zeď mezi nimi a okolní společností.

učení, přičemž inkluze žáků tělesně postižených je spíše bezproblémová. Samotné vyhodnocení efektivity inkluzivního vzdělávání dle uvedených studií není průkazné¹¹.

Výše uvedené problémy jsou důsledkem nesprávného postupu pedagogů nebo asistentů pedagoga, popřípadě i jisté nezralosti naší společnosti a toho, že teprve dlouhodobě fungující inkluze v rámci celé společnosti může v maximální míře eliminovat sociální rizika při soužití všech osob bez rozdílu. Přitom tyto problémy jsou zároveň logickým a za současného stavu patrně i obtížně řešitelným výsledkem plošného nedostatku pedagogů s potřebnou kvalifikací a se zkušeností se vzděláváním žáků se speciálními vzdělávacími potřebami.

1.2. Předmět práva na inkluzivní vzdělávání

Předmětem práva na inkluzivní vzdělávání je inkluzivní vzdělávání – s takovým vymezením samozřejmě nevystačíme a je třeba jednoznačně definovat samotné inkluzivní vzdělávání. K tomu musíme alespoň definičně přijmout rozdělení na žáky běžné a žáky se speciálními vzdělávacími potřebami (obdobně jako např. definice u rasové diskriminace je třeba přijmout minimálně vnější odlišnost jedinců).

Jsem si vědom jisté ideové problematičnosti takového rozlišování, která se může zdát v konfliktu s konceptem jedinečnosti každého žáka, jakožto podstaty inkluze (ve vzdělávání). Pro vymezení inkluzivního vzdělávání ve vztahu k exkluzivnímu (tj. modelu opačnému, oddělenému) se nelze vyhnout odlišení žáků se speciálními vzdělávacími potřebami od žáků „běžných“ (bez speciálních vzdělávacích potřeb)¹². Uvedené rozlišování, resp. vydělení žáků se speciálními vzdělávacími potřebami jako subjektů nadaných zvláštními právy, má zároveň oporu i v legislativě (zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání - školský zákon, vč. jeho prováděcích předpisů).

Standardně je inkluze ve vzdělávání (nebo též inkluzivní vzdělávání) definována jako model výuky, v rámci nějž jsou žáci se speciálními vzdělávacími potřebami vzděláváni v běžných školách a jsou přitom začleněni do běžného školního kolektivu, nejlépe v místě svého bydliště. Inkluze ve vzdělávání vychází z předpokladu všeobecné výhodnosti pro

¹¹ Jejich shrnutí je dostupné např. v: Lindsay, G.: Educational psychology and the effectiveness of inclusive education/mainstreaming. British Journal of Educational Psychology, Wiley-Blackwell, 2007, roč. 77, č. 1.

¹² Obdobně např. i Lechta, V.: Základy inkluzivní pedagogiky: dítě s postižením, narušením a ohrožením ve škole, Praha: Portál, 2010, str. 20 a násl., kde se autor podrobně zabývá již samotným vymezením postižení ve vztahu k normalitě a např. pro běžné žáky je navržen pojem „intaktní“ - pro přehlednost zachovám termín „běžný“.

všechny zúčastněné, a to včetně rovnovážného rozvoje běžných žáků a jejich přirozené výchovy v rámci principů tolerantní občanské společnosti jako všeobecného společenského optima výhodného pro všechny.

V rámci obecné inkluze ve společnosti dochází dle teoretických předpokladů k maximálnímu možnému využití individuálních talentů všech jedinců ve společnosti. Inkluze zároveň představuje optimální naplnění ideje přirozených lidských práv, která je základní determinantou liberálně demokratické společnosti.

Dostupné zdroje¹³ zároveň odlišují inkluzi od integrace, přičemž integrace je jistým předstupněm inkluze, kdy žáci se speciálními vzdělávacími jsou sice začleněni do běžného vzdělávacího procesu, avšak cílem je pouze „poskytnout i žákům s těžkými a trvalými zdravotními postiženími společnou zkušenost s jejich zdravými vrstevníky, a přitom respektovat jejich specifické potřeby“¹⁴. Cílem je tedy odstranění jisté formy nerovného zacházení s osobami se speciálními potřebami.

Oproti tomu inkluze „je vnímána jako proces, nikoliv jako stav, kterým často v rezortu školství označujeme integraci“¹⁵, inkluze se „snaží pojímat společnost, školu či komunitu jako celek a následně pouze individualizovat samotný přístup k jednotlivci“¹⁶. Obdobně je inkluzivní vzdělávání definováno i v odborné tištěné literatuře: „Základní idea integrace se postupně rozvíjí v novou, odlišnou, vyšší kvalitu, protože při tomto edukačním přístupu se už heterogenita principiálně chápe jako normalita“¹⁷.

Výše uvedené odlišení inkluze a integrace není pouze terminologickou nuancí a je používáno i v zahraničních zdrojích¹⁸. Ačkoli nebývá respektováno ani v některých odborně zaměřených textech, má zásadní význam pro správné pochopení samotné podstaty inkluze ve

¹³ Např. Liga lidských práv: Á propos k inkluzi ... Integrace vs. inkluze – díl čtvrtý [online cit. 31. 9. 2021]. <https://llp.cz/blog/a-propos-k-inkluzi-integrace-vs-inkluzi-dil-ctvrty-44/> nebo Slowík, J.: Speciální pedagogika: Integrace a inkluze. Metodický portál PVP, 26. 6. 2012, <https://clanky.rvp.cz/clanek/c/S/16169/specialni-pedagogika-integrace-a-inkluzi.html/>.

¹⁴ Liga lidských práv: Á propos k inkluzi ... Integrace vs. inkluze – díl čtvrtý [online cit. 31. 9. 2021]. <https://llp.cz/blog/a-propos-k-inkluzi-integrace-vs-inkluzi-dil-ctvrty-44/>.

¹⁵ Tamtéž.

¹⁶ Tamtéž.

¹⁷ Lechta, V.: Základy inkluzivní pedagogiky: dítě s postižením, narušením a ohrožením ve škole, Praha: Portál, 2010, str. 27.

¹⁸ Gordon, J.S.: Is inclusive education a human right? The Journal Of Law, Medicine [online], 2013, roč. 41, č. 4, str. 756; dále např. Byrne, B.: Hidden contradictions and conditionality: conceptualisations of inclusive education in international human rights law. Disability & Society, 2013, roč. 28, č. 2, str. 234; nebo UNESCO: Guidelines for Inclusion: Ensuring Access to Education for All, Paris: UNESCO, 2005, str. 9.

vzdělávání a jejich základních ideových východisek. Ta se následně odrážejí i v samotném odvození práva na inkluzivní vzdělávání ze všeobecně přijímaných lidských práv.

Univerzalita chápání pojmu inkluze je podstatná i pro pochopení smyslu a účelu mezinárodních smluv, ve kterých je používán (v anglickém ekvivalentu „inclusion“). Optikou rozlišení inkluze a integrace zároveň získávají debaty i legislativa zcela jiný rozměr (přičemž bohužel většina aktérů zjevně prokazuje jistou neznalost věci).

1.3. Praktické vymezení některých nástrojů inkluzivního vzdělávání

Jelikož inkluzivní vzdělávání je obecně definováno jako komplexní přístup ke vzdělávání všech žáků (včetně žáků se speciálními vzdělávacími potřebami) respektující jejich specifické potřeby při maximální eliminaci segregace, je v podstatě nemožné charakterizovat inkluzivní vzdělávání jen skrze jednotlivá opatření, která by měla být přijímána. Vyplývá to z nepřehledné šíře různých zdravotních postižení a ze s tím souvisejícího množství různých podpůrných nebo kompenzačních opatření. Ke každému žákovi se speciálními vzdělávacími potřebami je nutno přistupovat individuálně.

Soupis jednotlivých druhů opatření je zakotven v platné legislativě¹⁹, ale ani ten nelze vzhledem k jeho obecnosti pro definici výčtem úspěšně použít. Následující část je tak pouhým nástinem možných konkrétních nástrojů inkluzivního vzdělávání. Představeny budou především ty nejpoužívanější z nich, dále budou na okraj jako příklad dalších možných jmenována opatření běžně využívaná žáky nevidomými nebo slabozrakými.

Na prvním místě je třeba zmínit speciálně pedagogické poradenství. Kromě faktické podpory žáků se speciálními vzdělávacími potřebami (zejména formou poradenství a konzultační činnosti, případně i individuálního vzdělávání) je totiž v kompetenci školských poradenských zařízení²⁰ i zpracování tzv. doporučení. Právě v doporučení by měla být důkladně zvážena otázka samotné vhodnosti inkluze pro konkrétního žáka a jsou v něm také konkrétně

¹⁹ Viz zejm. § 16 odst. 2 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání.

²⁰ Pedagogiko-psychologické poradny a speciálně pedagogická centra. Vymezení působnosti školských poradenských zařízení viz § 116 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školského zákona). V jeho § 16 odst. 4 je zakotveno i do jisté míry dominantní postavení školských poradenských zařízení při uplatňování podpůrných opatření (podpůrná opatření druhého až pátého stupně lze uplatnit pouze s doporučením školského poradenského zařízení). Ústavnost druhého zde jmenovaného ustanovení školského zákona mimo jiné v nedávné době posuzoval i Ústavní soud (na návrh skupiny senátorů), přičemž návrh jeho zrušení byl na základě provedeného testu racionality Ústavním soudem zamítnut. Podrobnosti viz náleží Ústavního soudu ze dne 22. 6. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 93/20.

specifikovány jednotlivé nástroje (podpůrná opatření) umožňující inkluzi tohoto žáka. Na základě doporučení školského poradenského zařízení následně konkrétní škola zpracovává (vyžadují-li to speciální vzdělávací potřeby žáka) tzv. „individuální vzdělávací plán žáka se speciálními vzdělávacími potřebami“²¹.

Doporučení školského poradenského zařízení je tedy základním dokumentem založeným na odborném možností a potřeb konkrétního žáka. Optimálně by samozřejmě nemělo být speciálně pedagogické centrum jakkoli omezeno ve volbě konkrétních doporučených nástrojů a mělo by se řídit jen a pouze potřebami daného žáka. Vzhledem k omezeným finančním možnostem státu tomu tak dle očekávání není – naznačená omezení vyplývají z legislativy (zejména podzákoných předpisů) i z pokynů Ministerstva školství mládeže a tělovýchovy.

Zaměříme-li se na konkrétní nástroje, pravděpodobně nejrozšířenějším (zároveň nejdiskutovanějším a minimálně v kontextu České republiky i nejnákladnějším) z nich je služba asistenta pedagoga. Jeho činnost je vymezena v § 5 vyhlášky č. 27/2016 Sb., o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a žáků nadaných, a v dalších metodických dokumentech²². Velmi zjednodušeně lze uvést, že asistent pedagoga je pedagogickým pracovníkem, který při výuce ve třídě (výjimečně i mimo ni) poskytuje podporu jinému pedagogovi, jednomu konkrétnímu žákovi se speciálními vzdělávacími potřebami nebo více takovým žákům.

Při asistenci je zároveň třeba se vyvarovat vypracování jednotlivých úkolů při výuce asistentem tzv. „za žáka“. Jistě ani není překvapením, že dostupnost a kvalita práce asistentů pedagoga je jedním z nejvýznamnějších problémů při zavádění inkluzivního vzdělávání, a to jak z důvodu jejich odborné přípravy²³, tak i z důvodu jejich stále ještě poměrně nízkého platového ohodnocení.

²¹ § 3 odst. 1 vyhlášky č. 27/2016 Sb., o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a žáků nadaných.

²² Například Metodické doporučení ke zřízení funkce asistenta pedagoga zpracované Ministerstvem školství mládeže a tělovýchovy a dostupné např. na: <https://sdv.msmt.cz/vzdelavani/socialni-programy/metodicke-doporučení-pro-zřízení-funkce-asistenta-pedagoga>

²³ Ačkoli asistenti pedagoga se mnohdy rekrutují z řad pedagogů s patřičným vzděláním (často se jedná o pedagogy v důchodovém věku, kteří tuto práci vykonávají nejen jako vítaný přivýdělek, ale i z důvodu pozitivního vztahu k profesi), nezřídka se jedná o osoby bez dostatečného pedagogického vzdělání kvalifikovaných pouze na základě absolvování rychlých „rekvalifikačních“ kurzů. Například jsou běžně nabízeny akreditované kurzy v rozsahu 80 hodin teoretické výuky a 40 hodin praxe s požadavkem minimálně ukončeného základního vzdělání frekventanta (pro nižší úroveň kompetencí, pro vyšší je požadováno středoškolské vzdělání, nikoli však již nutně pedagogické).

Velmi často jsou také doporučovány individuální vzdělávací plány, úprava očekávaných výstupů vzdělávání a úprava podmínek přijímání ke vzdělávání a ukončování vzdělávání. Za standard (i když bohužel zdaleka ne vždy dosažený), by dle mého názoru měla být pokládána vhodná stavebně technická úprava prostor pro vzdělávání (mimo jiné z důvodu jistého „náskoku“, když tato problematika je předmětem regulace již minimálně od devadesátých let dvacátého století a je také dlouhodobě zakotvena i v obecné stavební legislativě²⁴).

Dalšími podpůrnými opatřeními, která jsou explicitně předvídána platnou legislativou²⁵, jsou pedagogická intervence²⁶, tlumočnický do českého znakového jazyka, přepisovatel pro neslyšící a osobní asistence. Vedle toho existuje nepřehledné množství dalších, většinou technických pomůcek, které mohou být podpůrným opatřením pro žáka se speciálními vzdělávacími potřebami. Například žáci nevidomí a slabozrací mají, mimo jiné i díky technologickému pokroku v posledních letech, dříve nemyslitelné možnosti. Jde například o notebooky s hlasovým výstupem a speciálním softwarovým vybavením, elektronické lupy, braillovské řádky²⁷, braillovské tiskárny²⁸, apod.

S výše uvedeným souvisí i specifický problém zavádění inkluzivního vzdělávání. Technická zařízení používaná jako podpůrná opatření jsou často mimořádně nákladná (například výše zmiňovaný speciální notebook pro nevidomé stojí včetně programového vybavení přibližně 70 000 Kč). A mají-li takové přístroje zajišťovat konkrétní školy, nezřídka se stává (nejde-li zrovna o speciální školu), že po několika letech již pro toto zařízení nebude mít škola žádné využití²⁹. A vzhledem ke způsobu jejich financování ani nemůže tento přístroj poskytnout například jinému školskému zařízení.

Velmi by tedy pomohlo například institucionální zajištění (nejlépe garantované státem) půjčovny alespoň nejběžnějších přístrojů. V současné době je to bohužel spíše doménou neziskového sektoru, což s sebou nese problém nižší dostupnosti a minimální koordinace.

²⁴ Např. vyhláška č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb, která navazuje na předchozí úpravy vč. vyhlášky Ministerstva hospodářství č. 174/1994 Sb., kterou se stanoví obecné technické požadavky zabezpečující užívání staveb osobami s omezenou schopností pohybu a orientace.

²⁵ Vyhláška č. 27/2016 Sb., o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a žáků nadaných.

²⁶ Pedagogickou intervencí může vést učitel, vychovatel, asistent pedagoga nebo speciální pedagog a jejím cílem je snížení rizika neúspěšnosti žáka. Jako příklad pedagogické intervence lze uvést doučování žáka.

²⁷ Speciální počítačová periférie převádějící text do Braillova bodového písma.

²⁸ Tiskne do papíru v Braillově bodovém písmu.

²⁹ Například z důvodu, že žák se speciálními vzdělávacími potřebami, pro nějž byl přístroj pořízen, ukončil školní docházku, přestěhoval se, přestoupil na jinou školu apod.

1.4. *Zavádění inkluzivního vzdělávání v ČR a zákonné zakotvení*

Inkluzivní vzdělávání, resp. inkluze jako specifický pojem používaný pro inkluzivní vzdělávání, se stala veřejně mimořádně diskutovaným tématem počínaje rokem 2015, a to v souvislosti s novelou školského zákona (jednalo se o zákon, který byl nakonec schválen jako č. 82/2015 Sb. a účinnosti nabyl 1. 5. 2015). Veřejná debata se zaměřila zejména na zdůrazňování nemožnosti inkluze (přičemž, ačkoli byla diskutována inkluze ve vzdělávání, povětšinou se ve veřejných debatách a polemikách hovořilo toliko o integraci a jejích problémech, nikoli o inkluzi, popř. jejích ideových východiscích).

Kromě zákonného zakotvení jsou podrobnosti k zavádění inkluzivního vzdělávání upraveny především v prováděcích vyhláškách Ministerstva školství mládeže a tělovýchovy ČR. Nejvýznamnější z nich je vyhláška č. 27/2016 Sb., o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a žáků nadaných (v září roku 2021 již po celkem šesti novelizacích).

A právě tato vyhláška je praktickým dokladem pověstného d'ábla skrytého v detailu. Stanovuje totiž konkrétní podmínky, za kterých jsou jednotlivá inkluzivní opatření realizována a financována. Dokladem její důležitosti jsou mimo jiné okolnosti jejích novelizací (jejich motivace a kontroverze, které vyvolávají). Příkladem budiž zatím předposlední z nich provedená vyhláškou č. 196/2019 Sb., která mimo jiné i z finančních důvodů omezila počet hodin státem financovaných asistentů pedagoga ve speciálních školách³⁰. Motivem změny právní úpravy je jistá obecná tendence ke sdílení služeb jednoho asistenta pedagoga několika žáky se speciálními vzdělávacími potřebami, která je patrná v posledních letech. Zatím poslední novelizace provedená vyhláškou č. 606/2020 Sb. zase vyvolala nesouhlas pedagogů, když byla nově upravena 1 hodina pedagogické intervence týdně ve prospěch žáků se speciálními vzdělávacími potřebami (prakticky by mělo jít o doučování jednotlivých žáků).

Uvedené jen dokládá, že právě podzákoné předpisy a konkrétní úpravy v nich jsou fakticky základem úpravy inkluzivního vzdělávání a teoreticky je tak poměrně jednoduché jejich prostřednictvím inkluzivní vzdělávání v jeho praktické realizaci zásadně proměnit nebo jej i zcela eliminovat.

³⁰ Jde zejm. o do této vyhlášky nově zavedený § 1d odst. 10, podle kterého je de facto možné mít v jedné třídě speciální školy vedle jednoho pedagoga již jen jednoho sdíleného asistenta pedagoga. Argumentem pro tuto úpravu byla mimo jiné úspora finančních prostředků a fakt, že ve speciálních školách jsou mnohem nižší počty žáků ve třídách (běžně kolem pěti žáků). Přesto tato novela vyvolala jisté problémy zejména ve speciálních školách, ve kterých se vzdělávají obtížně zvladatelní žáci nebo žáci s opakovanými záchvaty agresivity, u nichž je optimálním řešením individuální asistence.

Obecně je ale třeba konstatovat mimořádný pokrok (i přes mnohé peripetie³¹), který Česká republika v při zavádění inkluzivního vzdělávání učinila. Nejlépe to dokládá nárůst počtu žáků se speciálními vzdělávacími potřebami vzdělávaných v běžných školách o více než polovinu mezi lety 2010 a 2020³². Ve školním roce 2019/2020 se tak v běžných školách vzdělávalo 79,8 % ze všech žáků se speciálními vzdělávacími potřebami³³.

1.5. Právo na inkluzi v zahraniční odborné literatuře a shrnutí

Existence práva na inkluzivní vzdělávání jako základního lidského práva je v poslední době v zahraniční odborné literatuře poměrně hojně diskutované téma (a to i v zemích pro Středoevropana exotických, jako např. Jihoafrická republika³⁴, Nigérie³⁵ nebo Bhútán³⁶). Zahraniční odborná literatura postupně dochází k potvrzení existence základního lidského práva na inkluzivní vzdělávání. Příkladem je možné uvést články J. S. Gordona³⁷, B. Byrnea³⁸ nebo J. Kenworthyho a J. Whittakera³⁹.

K obdobným závěrům vybízí i UNESCO, a to v publikaci *Guidelines for Inclusion: Ensuring Access to Education for All*⁴⁰ vydané už v roce 2005. UNESCO zde argumentuje právem na vzdělání zakotveným ve Všeobecné deklaraci lidských práv a v Úmluvě o právech dítěte, dále pak Úmluvou o boji proti diskriminaci v oblasti vzdělávání, Úmluvou OSN o odstranění všech forem diskriminace žen, Prohlášením ze Salamanky nebo závěry z konference v Jomtienu v březnu 1990 (Světová deklarace vzdělání pro všechny, Uspokojení základních vzdělávacích potřeb).

³¹ Např. nedostatek asistentů pedagoga, jejich nízké finanční ohodnocení, administrativní náročnost apod.

³² Viz Kontrolní závěr Nejvyššího kontrolního úřadu z kontrolní akce 19/19, str. 3, dostupný na: <https://nku.cz/scripts/rka/detail.asp?cisloakce=19/19&rok=0&sestava=0>.

³³ Viz tamtéž.

³⁴ Engelbrecht, P.: The implementation of inclusive education in South Africa after ten years of democracy. *European Journal of Psychology of Education* 2006, roč. 21, č. 3, str. 253-264.

³⁵ Akinbola, B., R.: The right to inclusive education in Nigeria: Meeting the needs and challenges of children with disabilities. *African Human Rights Law Journal*, 2010, roč. 10, č. 2, str. 457-477.

³⁶ Kamenopoulou, L., Dukpa, D.: Karma and human rights: Bhutanese teachers' perspectives on inclusion and disability. *International Journal of Inclusive Education*, 2018, roč. 22, č. 3, str. 323-338.

³⁷ Gordon, J.S.: Is inclusive education a human right? *The Journal Of Law, Medicine* [online], 2013, roč. 41, č. 4, str. 756-467.

³⁸ Byrne, B.: Hidden contradictions and conditionality: conceptualisations of inclusive education in international human rights law. *Disability & Society*, 2013, roč. 28, č. 2, str. 232-244.

³⁹ Kenworthy, J., Whittaker, J.: Anything to Declare? The Struggle for Inclusive Education and Children's Rights, *Disability & Society*, 2010, roč. 15, č. 2, str. 219-231.

⁴⁰ UNESCO: *Guidelines for Inclusion: Ensuring Access to Education for All*, Paris: UNESCO, 2005, str. 12, 13.

2. Posouzení práva na inkluzivní vzdělávání – vnitrostátní ústavní právo

Dále budou vyhodnoceny legislativní předpoklady pro inkluzi ve vzdělávání, resp. bude posouzeno, nakolik existuje závazná povinnost státu k implementaci inkluze ve vzdělávání. A to i s ohledem na obecně deklarovaný (opakovaně akcentovaný Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy a lidskoprávními organizacemi) ústavní a mezinárodně-právní požadavek na zavedení inkluzivního vzdělávání.

V této kapitole bude posouzeno právo na inkluzivní vzdělávání v kontextu ústavního práva, v následujících dvou pak na základě mezinárodních závazků ČR. V kontextu nálezu ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/01⁴¹ (dále bude též označován v souladu s ustálenou praxí též jako „konkursní nález“) a jeho důsledků v podobě zakotvení mezinárodních lidskoprávních smluv v ústavním pořádku ČR jde samozřejmě o vzájemně propojené otázky. Rozdělení na čistě vnitrostátní ústavní právo a mezinárodní smlouvy je činěno jen s ohledem na přehlednost textu a z důvodu značného významu mezinárodních lidskoprávních smluv v dané oblasti. Podrobnější argumentace ke konkursnímu nálezu a souvislostem zahrnutí mezinárodních smluv o lidských právech do rámce ústavního pořádku (vč. časové působnosti) je vzhledem ke složitosti věci diskutována v samostatné části této práce.

2.1. Ústavní zakotvení sociálních práv

Právo na inkluzivní vzdělávání nyní bude hodnoceno s ohledem na ústavní pořádek ČR, resp. na tu část ústavního pořádku, která byla vytvořena orgány České republiky nebo jejich předchůdci.

V rámci ústavního pořádku je relevantní zejména Listina základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Ta v čl. 33 zakotvuje obecné právo na vzdělání a v čl. 26 i právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu (tato práva jsou mnohdy interpretována i namítána současně). Problémem však tkví v ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny, které uvedená práva jistým způsobem relativizuje možností jejich domáhání se pouze v mezích zákonů⁴² (tj. ani úprava školského

⁴¹ Nález Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01, část VII: „*Proto rozsah pojmu ústavního pořádku nelze vyložit toliko s ohledem na ustanovení § 112 odst. 1 Ústavy, nýbrž i vzhledem k ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy a do jeho rámce zahrnout i ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách.*“

⁴² Viz např. nález Ústavního soudu ze dne 10. 7. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 35/95; přímo ve vztahu k čl. 33 Listiny viz např. nález Ústavního soudu ze dne 9. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 34/17, bod 40.

zákona před rokem 2015 by neměla být *stricto sensu* v rozporu s Listinou, pokud bychom uvažovali pouze v kontextu čl. 41 odst. 1 Listiny).

Zákonodárce zároveň musí při stanovení mezí sociálních práv respektovat jejich samotný smysl a podstatu (jak vyplývá mimo jiné z čl. 4 odst. 4 Listiny). Jak opakovaně uvádí Ústavní soud, „zákon nesmí toto právo popřít nebo vyprázdnit“ a „jakýkoli zásah do samotné podstaty sociálního práva musí obstát z hlediska principu *proportionalit*“⁴³. V odborné literatuře i judikatuře Ústavního soudu se pak pro podstatu sociálního práva používá i termínu „*esenciální obsah*“.

Kromě obecného práva na vzdělání dle čl. 33 Listiny by měla být vzata v úvahu i tzv. akcesorická rovnost zakotvená v čl. 3 odst. 1 Listiny. Pojmy akcesorická a neakcesorická rovnost byly Ústavním soudem (podle literatury⁴⁴) bez širšího vymezení použity poprvé v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01⁴⁵ a postupně byl rozdíl mezi akcesorickou rovností (vázanou na rovnost v zajištění jednotlivých konkrétních práv, jak vyplývá z čl. 3 odst. 1 Listiny) a neakcesorickou rovností (tj. obecnou rovností, jak vyplývá z čl. 1 Listiny, a která není vázána na konkrétní právo) precizován do stávající ustálené podoby⁴⁶.

Dále nelze opomenout ani hledisko lidské důstojnosti, jak ji zakotvuje mimo jiné čl. 1 Listiny (a to jako základní subjektivní právo každého člověka i jako interpretační vodítko uplatňování ostatních zaručených práv⁴⁷).

V České republice sice není zavedena doktrína absolutní neomezenosti lidské důstojnosti⁴⁸. Přesto je právo na zachování lidské důstojnosti jedním z velmi silných a

⁴³ Viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 3/15, body 99 a 100.

⁴⁴ Viz M. Bobek in: Wagnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol.: Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s. 2012, str. 100. Na druhou stranu, minimálně pojem „akcesorická rovnost“ byl obdobně použit Ústavní soud již dříve, viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 8. 11. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 5/95 nebo náleží Ústavního soudu ze dne 4. 6. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/96. Obdobné vymezení bez použití uvedených pojmů pak lze nalézt například v ještě starším náleží Ústavního soudu ze dne 7. 6. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 4/95 (jedná se o „rovnost v právech“ dle čl. 1 Listiny a „relativní právní rovnost“ dle čl. 3 odst. 1 Listiny).

⁴⁵ Náleží ÚS ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01.

⁴⁶ Viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 19. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 12/02; nebo např. náleží Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 31/13, bod 43.

⁴⁷ K tomu srov. M. Bartoň in: Hussein, F., Bartoň, M., Kokeš, M., Kopa, M. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, str. 76 až 82.

⁴⁸ V kontrastu s pojetím lidské důstojnosti např. v Německu v návaznosti na č. 1 německé ústavy, k tomu viz Barak, A.: Human dignity: the constitutional value and the constitutional right. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, str. 11, nebo Weinrib, J.: Dimensions of Dignity: The Theory and Practice of Modern Constitutional Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2016, str. 14; v české literatuře pak např. Chmel, J.: Patří do ústavního práva ekonomická analýza. In: Wintr, J., Antoš, M.: Ústavní právo a ekonomie Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, str. 59 a 60.

problematicky omezitelných. Naznačuje to i např. text bývalé soudkyně Ústavního soudu Elišky Wagnerové⁴⁹, která mimo jiné odkazuje i na nálezný sp. zn. IV. ÚS 412/04⁵⁰ a přímo cituje i následující část nálezu, jež zjevně akcentuje lidskou individualitu jako základ pro pojetí důstojnosti: „*V těchto vertikálních vztazích se uplatňují všechna základní práva jako přímo aplikovatelná práva, která státní moc přímo zavazují. Jejich výklad musí být, jak svrchu uvedeno, prováděn v hranicích vymezených lidskou důstojností. S člověkem nelze manipulovat jako s věcí.*“

Tato mimořádná „síla“ argumentu lidskou důstojností zároveň s sebou nese jistá argumentační rizika, neboť nežádka vede k určité zdrženlivosti vysokých soudů. Naznačená zdrženlivost vyvěrá z jejich logické obavy z eroze důležitosti argumentu lidské důstojnosti na straně jedné a z otevření pověstných zadních vrátek pro přílišné rozvolňování katalogů lidských práv na straně druhé.

Přitom (jak již bylo naznačeno) lidská důstojnost může být v právu chápána jakožto princip nebo jakožto pravidlo⁵¹ a zároveň se jedná o obecný (mimoprávní) atribut lidské osobnosti. Z toho by měla vyplynout nejen zdrženlivost, ale i přesnost ve vyjadřování. Tím také může být sníženo riziko přílišné eroze podstaty uvedeného pojmu vyvolané nadužíváním argumentu lidské důstojnosti jako téměř absolutního pravidla ve smyslu čl. 1 Listiny.

Při argumentaci lidskou důstojností jakožto obecným principem nakonec tolik nehrozí výše zmíněná rizika z nadužívání tohoto institutu. A právě argument lidské důstojnosti (v obecném a často i mimoprávním smyslu) a individualitu každého žáka je pravidelně zmiňován jako největší benefit inkluzivního vzdělávání.

Výše uvedené se projevuje v samotné podstatě práva na inkluzivní vzdělávání. Musí být vymezeny podmínky, za jakých je stát povinen zajistit možnost výkonu práva na vzdělání dle čl. 33 Listiny konkrétnímu adresátovi, aby tento nebyl zasažen neodůvodněnou akcesorickou nerovností, aby nebylo zasaženo do jeho důstojnosti (jakožto práva) a aby byla šetřena samotná podstata práva dle čl. 33 Listiny. Zároveň je třeba studovat, za jakých okolností již není čl. 41

⁴⁹ Wagnerová, E.: O pojetí lidské důstojnosti u příležitosti kolokvia Ústavního soudu s Aaronem Barakem, přednáška ze dne 18. 6. 2014 dostupné na: <http://eliskawagnerova.cz/aktuality/text-elisky-wagnerove-o-pojeti-lidske-dustojnosti-u-prilezitosti-kolokvia-ustavniho-soudu-s-aharonem-barakem/>.

⁵⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 7. 12. 2005, sp. zn. IV. ÚS 412/04.

⁵¹ Viz též Alexy, R.: Lidská důstojnost a princip proporcionality. Právník, 2015, roč. 154 č. 11, str. 867 až 878. Jako o samostatném pravidlu lze o lidské důstojnosti hovořit v kontextu čl. 1 Listiny, jako o principu (interpretačním vodítku – viz poznámka pod čarou č. 47 výše) navíc i s odkazem na preambuli Ústavy.

Listiny aplikovatelný jako obrana státu, jestliže dané osobě nebyl výkon práva zajištěn, popř. stát finančně nezabezpečil výkonu zaručeného práva.

Je nepochybné, že práva zařazená do čtvrté hlavy Listiny mají specifický charakter a omezenou vymahatelnost, přesto nelze opomenout určitou zaručenou minimální úroveň, jak to s odkazem na R. Alexyho⁵² a německé ústavní právo popisuje J. Wintr⁵³. Německá ústavní doktrína⁵⁴ zároveň přináší i přímou provázanost této minimální úrovně s konceptem lidské důstojnosti.

Při studiu reálného působení lidských práv založených čtvrtou hlavou Listiny je třeba vycházet i z faktické pozice Ústavního soudu, z jeho rozhodovací praxe, z charakteru našeho státu a jeho ideového zakotvení. Ústavní soud přitom poměrně často respektuje prostor zákonodárce k uvážení⁵⁵ (především ve vztahu k hospodářským právům) a přistupuje k právům dle hlavy čtvrté Listiny spíše zdrženlivě⁵⁶.

Ustálené chápání sociálních práv a jejich působení pak demonstruje následující citace z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/15⁵⁷: *„ústavně zaručená sociální práva obsažená v ustanoveních vyjmenovaných v čl. 41 odst. 1 Listiny nepůsobí bezprostředně ve vztahu k jednotlivcům. Jejich obsahem je povinnost státu, aby na úrovni zákona upravil efektivní prostředky k dosažení určitého účelu, který tvoří podstatu a smysl (neboli esenciální obsah) sociálního práva, a následně jej prostřednictvím svých orgánů také realizoval. Je to až tzv. podústavní právní úprava, která ve skutečnosti dává odpověď na otázku, ... jaké jsou meze tohoto základního práva.“*

2.2. Obecně k posuzování zásahu sociálních práv

Při studiu judikatury Ústavního soudu reflektující aplikaci čl. 41 odst. 1 Listiny se lze setkat se specifickou metodikou přezkumu, přičemž v obecné rovině je v této souvislosti

⁵² Alexy, R.: *Theorie der Grundrechte*. 3. Aufl. Frankfurt: Suhrkamp, 1996.

⁵³ Wintr, J.: Výklad sociálních práv v českém právu. In: Gerloch, A.; Šturma, P. a kol.: *Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století v českém, evropském a mezinárodním kontextu*. Praha: Auditorium, 2011, str. 147, obdobně i J. Wintr in. Wagnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s. 2012, str. 626 nebo 833.

⁵⁴ Tamtéž.

⁵⁵ Za mnohé např. nález Ústavního soudu ze dne 15. 9. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 13/14, bod 32 nebo usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 8. 2017, sp. zn. II. ÚS 3081/16, str. 2.

⁵⁶ J. Wintr in. Wagnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s. 2012, str. 627.

⁵⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 3/15, bod 99.

užíváno několik různých pojmů (označení jednotlivých přístupů). Jde zejména o test racionality, vyloučení svévole, resp. nepřipustnost rdousícího efektu a extrémní disproportionality a modifikovaný test proporcionality. Samostatnou teoretickou otázkou je, nakolik se jedná o totožné pojmy a nakolik o různé metody přezkumu zásahu do práv v režimu čl. 41 odst. 1 Listiny. Výsledek teoretických úvah pak bude vztažen k metodice přezkumu zásahu do práva na inkluzivní vzdělávání.

2.2.1. Test racionality

Na úvod je třeba učinit jednu terminologickou poznámku – v judikatuře i v literatuře se objevují dva v zásadě obdobné pojmy, a to „test rozumnosti“ a „test racionality“. V této práci budou dále pokládány za ekvivalentní.

Test racionality se v rozhodovací praxi Ústavního soudu vyvíjel postupně vedle přísného testu proporcionality⁵⁸ a na základě zahraniční inspirace. Podrobně je tento proces popsán v odborné literatuře i v judikatuře Ústavního soudu, a to jak jeho jednotlivé kroky, tak i ideová východiska v kontextu českého ústavního pořádku a mezinárodních lidskoprávních smluv (vč. judikatury ESLP).

Na rozdíl od testu proporcionality německé provenience⁵⁹ (dokonce v literatuře označeného za neúspěšnější německý vývozní artikl⁶⁰), původ testu racionality je nalézán především v USA – a to jak právní vědou⁶¹, tak samotným Ústavním soudem⁶².

Ideový základ testu racionality se v judikatuře Ústavního soudu objevuje postupně, sám Ústavní soud opakovaně cituje např. své nálezy sp. zn. Pl. ÚS 5/01⁶³ [*„musí existovat rozumný (opodstatněný) vztah proporcionality mezi použitými prostředky a sledovanými cíli“*], sp. zn. Pl. ÚS 39/01⁶⁴ (kde Ústavní soud sice přímo nehovoří o testu racionality, používá však obdobnou argumentaci a odkazuje na přístup Nejvyššího soud USA aplikovaný v tzv. rational

⁵⁸ Kosař, D., Antoš, M., Kühn, Z., Vyhnánek, L.: Ústavní právo: casebook. Praha: Wolters Kluwer, 2014, str. 375.

⁵⁹ Sideovým původem v poměřování lidských práv, které již v roce 1958 konstituoval Bundesverfassungsgericht (Spolkový ústavní soud) ve slavném rozsudku Lüth (rozsudek ze dne 15. 1. 1958, sp. zn. 1 BvR 400/51). Viz např. Alexy, R.: Constitutional Rights, Balancing, and Rationality. Ratio Juris, 2006, roč. 16, č. 2, str. 132 až 135.

⁶⁰ Holländer, P.: Příběhy právních pojmů. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, str. 198.

⁶¹ Např. Antoš, M.: Judikatura Ústavního soudu k sociálním právům: Nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší? Jurisprudence, 2014, č. 6, str. 5 až 10.

⁶² Nález Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06, bod 185; nebo nález Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, zejm. bod 92.

⁶³ Nález Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01, str. 6 a 9.

⁶⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 10. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 39/01, str. 14.

basis testu⁶⁵) a především pak nálezu sp. zn. Pl. ÚS 61/04⁶⁶, kde v bodech 40 a násl. Ústavní soud argumentuje širokým prostorem zákonodárce k uvážení, avšak s vyloučením svévole a při jeho rozumném postupu. Zároveň je zde použita i později velmi citovaná a parafrázovaná formulace: „*Testem ústavnosti v tomto smyslu projde taková zákonná úprava, u níž lze zjistit sledování nějakého legitimního cíle a která tak činí způsobem, jež si lze představit jako rozumný prostředek k jeho dosažení, byť nutně nemusí jít o prostředek nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší*“.

Z. Červínek⁶⁷ zároveň vidí vznik a smysl testu racionality (v jeho původní dvoukrokové variantě) v „*paradoxu*“ Listiny, která na jedné straně dává širokou diskreci zákonodárci v čl. 41 odst. 1, avšak zároveň jej limituje ustanovením čl. 4 odst. 4 tím, že „*při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu*“ a zároveň „*taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena*“. Test racionality tedy podle něj představoval nástroj vyloučení možných excesů zákonodárce při uplatňování jeho diskrece v rámci úpravy sociálních práv.

Definitivně byl test racionality Ústavním soudem formulován v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/08⁶⁸, ve kterém Ústavní soud znovu zopakoval základní parametry testu racionality, uvedl samotný název „test rozumnosti⁶⁹“ a odkázal se na svou předchozí judikaturu. Ústavní soud také uvedl citaci z knihy Rovnost a diskriminace⁷⁰ odhazující opět na inspiraci Nejvyšším soudem USA: „*Americká teorie pak hovoří o tzv. testu racionality (rational-basis test), podle něhož norma bude platná vždy, pokud je v rozumném vztahu k nějakému veřejnému cíli, a není zjevně důsledkem svévolného rozlišování*“. Předchozí citace byla uvedena v plném znění i z důvodu mírného terminologického posunu – rozumný vztah k veřejnému cíli v podstatě odpovídá běžnému chápání testu racionality. Důležitá je i podmínka vyloučení svévole (bude komentováno ještě dále).

Na druhou stranu ani argumentace racionalitou zákonodárce nemusí vždy indikovat provedení formálního testu racionality (nebo alespoň provedení náznaku testu racionality).

⁶⁵ Resp. nejmírnější z celkem tří úrovní přezkumu ústavnosti používaných Nejvyšším soudem USA (též pod označením rational basis scrutiny).

⁶⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 5. 10. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 61/04, bod 41.

⁶⁷ Červínek, Z.: Poměřovat, anebo nepoměřovat sociální práva? K otázce, zda lze test racionality považovat za variaci na metodu proporcionality. Jurisprudence, 2019, č. 3, str. 19 a 20.

⁶⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, zejm. body 92, 102 a 103.

⁶⁹ Tento pojem se v judikatuře objevuje už v nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06, bod 185.

⁷⁰ Bobek, M., Boučková, P., Kühn, Z., eds.: Rovnost a diskriminace. Praha: Beck, 2007, str. 48, 49.

Důkazem budiž například nález Ústavního soudu rušící zákon č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R-24L letiště Praha Ruzyně⁷¹. Nakonec i v literatuře je možné nalézt mnoho důkazů o nedůslednosti Ústavního soudu při provádění testu racionality⁷².

Lze shrnout, že jakkoli se koncept testu racionality v české ústavněprávní teorii i praxi vyvíjel postupně a částečně i v opozici k testu proporcionality, od počátku byl definován kombinací legitimního cíle a rozumnosti opatření a zároveň byla zdůrazňována inspirace tzv. rational basis testem v podání Nejvyššího soudu USA (a to i přes jisté rozdíly mezi oběma testy, jak jsou popsány v odborné literatuře⁷³).

Test racionality tedy (dle Ústavního soudu a v podstatě i v jeho obecně uznávané podobě dle právní teorie) představuje méně přísné posouzení zásahu do zaručených lidských práv a svobod, typicky ve vztahu k některým majetkovým, sociálním, hospodářským a kulturním právům. Ve své ustálené podobě sestává ze čtyř po sobě následujících kroků:

1. vymezení smyslu a podstaty práva,
2. zhodnocení dotčení samotné existence práva (esenciálního obsahu práva) - v případě zásahu do samotné podstaty následuje přísnější test proporcionality,
3. posouzení, zda je sledován legitimní cíl a
4. zvážení rozumnosti použitého prostředku (byť tento nemusí být nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší).

Tyto kroky jsou poměrně dobře popsány v odborné literatuře⁷⁴ i judikatuře Ústavního soudu a pro účely této práce není jejich další rozbor nezbytný. V rámci účelu této práce je podrobněji věnován prostor pouze prvnímu (a částečně i druhému) kroku testu racionality, totiž

⁷¹ Nález Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/08, bod 19.

⁷² Např. Antoš, M.: Judikatura Ústavního soudu k sociálním právům: Nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší? *Jurisprudence*, 2014, č. 6, str. 5 až 10; Kratochvíl, J.: Test racionality: skutečně vhodný test pro sociální práva? *Právník*, 2015, č. 12, str. 1057 a 1058; nebo Červínek, Z.: Poměřovat, anebo nepoměřovat sociální práva? K otázce, zda lze test racionality považovat za variaci na metodu proporcionality. *Jurisprudence*, 2019, č. 3, str. 16.

⁷³ Rational basis test ve své originální podobě sestává ze zodpovězení pouze dvou otázek, a totiž zda má dané opatření legitimní cíl a zda jsou zvolené prostředky způsobilé (rozumně uvažující zákonodárci si to může myslet) k tomuto cíli vést. Ve své původní podobě tak jde v případě testu racionality o poměrně volnou inspiraci. Podrobněji viz např. Antoš, M.: Judikatura Ústavního soudu k sociálním právům: Nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší? *Jurisprudence*, 2014, č. 6, str. 9; popř. Kratochvíl, J.: Test racionality: skutečně vhodný test pro sociální práva? *Právník*, 2015, č. 12, str. 1060.

⁷⁴ Např. Wintr, J.: První tři dny nemoci bez nemocenského a ústavní přezkum zákonné úpravy sociálních práv. *Jurisprudence*, 2008, č. 5, str. 36 a 37; Antoš, M.: Judikatura Ústavního soudu k sociálním právům: Nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší? *Jurisprudence*, 2014, č. 6, str. 4 a 5; Vyhnánek, L.: Proporcionalně či jinak? Problém ústavního přezkumu zásahů do sociálních práv. *Časopis pro právní vědu a praxi*, rok 2014, č. 3, str. 215; nebo Kratochvíl, J.: Test racionality: skutečně vhodný test pro sociální práva? *Právník*, 2015, č. 12, str. 1053.

vymezení esenciálního obsahu práva na inkluzivní vzdělávání a okolnostem, za kterých může dojít k zásahu do něj.

2.2.2. Vyloučení svévole

Vyloučení svévole a nepřipustnost rdousícího efektu popř. extrémní disproportionality jsou pojmy, které se v judikatuře Ústavního soudu vyskytují opakovaně a poměrně často (dle databáze NALUS od několika desítek do několika tisíc výskytů), a to i v souvislosti s provedením testu racionality.

Z uvedených tří pojmů je v judikatuře Ústavního soudu jednoznačně nejčtenější „svévole“, resp. „vyloučení svévole“ (v obdobném kontextu v judikatuře Ústavního soudu objevuje i termín „libovůle“, resp. „vyloučení libovůle“⁷⁵). V rámci různých významů můžeme zcela opomenout svévoli v občanskoprávním kontextu a svévoli jako synonymum pro nezákonnou činnost jednotlivce. I v případě svévole veřejné moci je judikatura Ústavního soudu na výskyt tohoto pojmu poměrně bohatá i před etablováním testu racionality. Např. už v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/94⁷⁶ Ústavní soud řeší legalitu a legitimitu dekretů prezidenta republiky o konfiskaci nepřátelského majetku a Fondch národní obnovy mimo jiné i s ohledem na svévoli.

Dalším příkladem ještě z devadesátých let může být např. nález sp. zn. Pl. ÚS 25/97⁷⁷, ve kterém Ústavní soud ruší část zákona o pobytu cizinců⁷⁸ z důvodu možné svévole exekutivy – Ústavní soud označuje ustanovení zákona za „značně obecné a nevylučující možnost svévole“, přičemž rozhodování exekutivy by naopak dle judikatury ESLP měla být „nezbytná v demokratické společnosti, tj. odůvodněná naléhavou sociální potřebou a zejména musí být přiměřená sledovanému legitimnímu účelu“. Z novějších příkladů je možné jmenovat např. požadavek na vyloučení svévole při rozhodování soudu v usnesení sp. zn. I. ÚS 1287/17⁷⁹.

Obdobných příkladů nabízí judikatura větší množství, nyní ale již ke svévoli v kontextu testu racionality.

⁷⁵ Např. nález Ústavního soudu ze dne 23. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/07, body 81 a 83.

⁷⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 8. 3. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 14/94, zejm. str. 17 a 18.

⁷⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 13. 5. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 25/97, zejm. str. 6 a 10.

⁷⁸ § 14 odst. 1 písm. f) zákona č. 123/1992 Sb.

⁷⁹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 3. 2018, sp. zn. I. ÚS 1287/17, bod 7.

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 61/04⁸⁰ ústavní soud staví zákaz svévole přímo na roveň požadavku na rozumný postup zákonodárce⁸¹, aby nakonec v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/08⁸² vyloučení svévole zahrnul do třetího kroku testu rozumnosti a sloučil jej s odpovědí na otázku, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl⁸³ (přičemž posouzení rozumnosti následuje jako čtvrtý a konečný krok testu).

Např. J. Wintr pak tento moment kritizoval, neboť na základě testu racionality je možné zákon zrušit i v případě, že není zasaženo do esenciálního obsahu příslušného sociálního jádra, ale protože je úprava shledána svévolnou (chybí legitimní cíl nebo jsou použity nerozumné prostředky)⁸⁴. K tomu nelze než podotknout, že i přes oprávněnost uvedené poznámky dosavadní judikatura Ústavního soudu spíše potvrzuje jistý ústup od dříve proklamované (a J. Wintrem připomínané) zdrženlivosti Ústavního soudu ve věci sociálních práv⁸⁵.

Obdobně zařadil vyloučení svévole do třetího kroku testu racionality v jeho podrobném popisu Ústavní soud i v dalších nálezech, např. sp. zn. Pl. ÚS 1/12⁸⁶, sp. zn. Pl. ÚS 10/13⁸⁷ nebo sp. zn. Pl. ÚS 14/17⁸⁸, a nezřídka tak činí i odborná literatura⁸⁹.

Ústavní soud však bohužel ve všech svých nálezech nepostupuje takto didakticky, test racionality neaplikuje ve všech čtyřech krocích, jednotlivé kroky slučuje, popř. některé vůbec v odůvodnění neprovede. Opakovaně⁹⁰ také Ústavní soud požadavek na vyloučení svévole automaticky aplikuje při ústavním přezkumu daně, poplatku a peněžité sankce a slučuje tento požadavek s neakcesorickou rovností dle čl. 1 listiny, vše při odkazu na nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/03⁹¹.

⁸⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 5. 10. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 61/04, bod 41.

⁸¹ V bodě 41 je výslovně uvedeno: „Ani zde však nesmí zákonodárce postupovat svévolně ... což znamená, že zákonodárce musí ... respektovat princip rovnosti a stanovit meze práva ... Zákonodárce ovšem nesmí postupovat ani nerozumně.“

⁸² Nález Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, bod 103: „... posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl; tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv.“

⁸³ Viz opět bod 103 tohoto nálezu.

⁸⁴ Wintr, J. První tři dny nemoci bez nemocenského a ústavní přezkum zákonné úpravy sociálních práv. *Jurisprudence*, 2008, č. 5, str. 38.

⁸⁵ Viz J. Wintr tamtéž.

⁸⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 1/12, bod 244.

⁸⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 29. 5. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 10/13, bod 229.

⁸⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 14/17, bod 42.

⁸⁹ Např. Kratochvíl, J.: Test racionality: skutečně vhodný test pro sociální práva? *Právník*, 2015, č. 12, str. 1053 nebo 1056 a 1058; popř. Červínek, Z.: Poměřovat, anebo nepoměřovat sociální práva? K otázce, zda lze test racionality považovat za variaci na metodu proporcionality. *Jurisprudence*, 2019, č. 3, str. 20.

⁹⁰ Např. nález Ústavního soudu ze dne 30. 1. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/15, bod 38.

⁹¹ Nález Ústavního soudu ze dne 18. 8. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 7/03, str. 11.

Požadavek na vyloučení svévole tak nelze bez dalších pochybností systematicky zařadit. V zásadě je tato otázka při abstraktní kontrole ústavnosti (v souvislosti s právy v režimu čl. 41 odst. 1 Listiny) součástí třetího kroku testu racionality (a jednou z jeho podstat), ale Ústavní soud odkazuje na nepřipustnost svévole i v jiných souvislostech (zejména v souvislosti se svévolí při rozhodování soudů⁹²).

2.2.3. Rdousící efekt

Odlišně od termínu „svévole“ se „rdousící efekt“ v judikatuře ústavního soudu objevuje opravdu až po roce 2000, a to v nálezech věnujících se majetkovým, hospodářským a sociálním právům (odmyslíme-li škrcení oběti trestného činu). Jako první výskyt minimálně z databáze NALUS vychází nález sp. zn. Pl. ÚS 7/03⁹³ ve věci změny sazeb zákonného pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu.

Již v tomto nálezu definuje Ústavní soud rdousící efekt daně, poplatku nebo peněžní sankce tak, že tyto mají „*ve svých důsledcích konfiskační dopady ve vztahu k majetkové podstatě jednotlivce*“, a to s odkazem na čl. 11 Listiny, čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a na své předchozí nálezy - zejména pak nálezy sp. zn. Pl. ÚS 3/02⁹⁴ a sp. zn. Pl. ÚS 12/03⁹⁵ (pokuta nesmí mít „*pro delikventa likvidační účinek*“)⁹⁶.

Tato interpretace pojmu „rdousící efekt“ je Ústavním soudem dodržována i v následujících nálezech, jako příklad je možné jmenovat nálezy sp. zn. Pl. ÚS 24/07⁹⁷, sp. zn. Pl. ÚS 1/08⁹⁸, sp. zn. Pl. ÚS 29/08⁹⁹, sp. zn. Pl. ÚS 53/10¹⁰⁰ nebo sp. zn. Pl. ÚS 54/10¹⁰¹ - ve všech uvedených případech, (i v mnoha dalších zde neuvedených), je pojmem „rdousící efekt“ myšleno právě konfiskační, resp. likvidační působení ve vztahu k majetkové podstatě jednotlivce.

⁹² Za mnohé viz např. usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 1. 2019, sp. zn. I. ÚS 3548/18.

⁹³ Tamtéž.

⁹⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, str. 2.

⁹⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 10. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 12/03, str. 2.

⁹⁶ Jako iniciační je pak v této věci pokládán (a sám Ústavní soud tento nález opakovaně jmenuje) nález federálního Ústavního soudu ze dne 8. 10. 1992, sp. zn. Pl. ÚS 22/92, ve kterém federální Ústavní soud vymezil vztah mezi méně výhodným zacházením ze strany státu a legitimním cílem – podrobnosti viz např. Bobek, M., Boučková, P., Kühn, Z., eds.: Rovnost a diskriminace. Praha: Beck, 2007, str. 185, 186.

⁹⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07, bod XI/c.

⁹⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, bod 118.

⁹⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/08, zejm. body 49, 50, 53 a 54.

¹⁰⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 171.

¹⁰¹ Nález Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 60.

M. Antoš ve své stati¹⁰² otázku vyloučení rdousícího efektu navrhnul jako součást (poslední krok) alternativního testu (testu vyloučení extrémní disproporcionality) na pomezí mezi testem racionality a testu proporcionality.

2.2.4. Test vyloučení extrémní disproporcionality

V případě „extrémní disproporcionality“ je v úvodu nutné podrobnější specifikace tohoto pojmu - je třeba zdůraznit slovo „extrémní“, které nejenže vymezuje míru disproporcionality, ale může být i znamením posunu významu k úzce definovanému právnímu označení.

Ačkoli slovo „disproporcionalita“ je v judikatuře užíváno velmi často, a to ve smyslu nepřiměřenosti, resp. nesrovnatelnosti a je používáno v obecném kontextu, v případě slovního spojení „extrémní disproporcionalita“ je už výskyt mnohem omezenější (spodní desítky výskytů). Prakticky nevyjadřuje pouze extrémní míru obecné nepřiměřenosti, nýbrž je použito v několika málo konkrétních kontextech (výjimkou jsou samozřejmě citace argumentace účastníků, kteří jsou v použití sousloví „extrémní disproporcionalita“ mnohdy tvořivější).

Jde např. o extrémní disproporcionalitu (nepřiměřenost) obrany ve vztahu k útoku v rámci institutu nutné obrany v trestním právu (první užití v uvedeném smyslu bylo nalezeno v roce 2004¹⁰³, druhé pak v roce 2007¹⁰⁴; je zároveň třeba upozornit, že oba příklady se váží k § 13 trestního zákona č. 140/1961 Sb., který byl od roku 2010 nahrazen trestním zákoníkem č. 40/2009 Sb., jehož ustanovení ohledně nutné obrany se však od staré úpravy zásadně neliší ani co do terminologie), extrémní disproporcionalitu trestu uloženého Vrchním soudem v Praze¹⁰⁵, extrémní disproporcionalitu mezi zákonnou úpravou a jejím účelem současně s extrémní disproporcionalitou mezi výší důchodového pojištění a výší starobního důchodu¹⁰⁶, popř. extrémní disproporcionalitu náhrady za nemajetkovou újmu¹⁰⁷.

Jednoznačně nejčtenější je pak pojem „extrémní disproporcionalita“ v judikatuře Ústavního soudu v souvislosti s testem racionality, zásahem do majetkových práv, popřípadě s posuzováním daně, poplatku a peněžité sankce. Dokonce se lze setkat s pojmem „test

¹⁰² Antoš, M.: Judikatura Ústavního soudu k sociálním právům: Nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší? *Jurisprudence*, 2014, č. 6, str. 13.

¹⁰³ Nález Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 733/01, str. 8.

¹⁰⁴ Usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2007, sp. zn. II. ÚS 801/06, str. 2.

¹⁰⁵ Usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 2902/08, str. 3.

¹⁰⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 23. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/07, body 92 a 93.

¹⁰⁷ Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2011, sp. zn. IV. ÚS 1579/11, str. 2, obdobně i usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 7. 2012, sp. zn. III. ÚS 1995/12, str. 2.

vyločení extrémní disproporcionality“, a to v odborné literatuře i v samotné judikatuře Ústavního soudu.

Poprvé se v tomto kontextu v judikatuře Ústavního soudu objevuje v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/05¹⁰⁸, a to dokonce s přímým odkazem na rational basis test. V obdobném duchu pokračuje Ústavní soud i v dalších nálezech¹⁰⁹. Dokonce odkazuje na nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/03¹¹⁰, který ale jako takový „extrémní disproporcionalitu“ neobsahuje. Přesto je právě tento nálezu považován za první použití testu vyločení extrémní disproporcionality¹¹¹.

Samotný pojem „test vyločení extrémní disproporcionality“ je přitom na základě studia judikatury Ústavního soudu poněkud nevyhraněný. Například v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/08¹¹² jej Ústavní soud etabluje jako samostatný test, a dokonce jej vymezuje vůči testu racionality. Ačkoli ovšem v následujícím textu (body 53 a 54 tohoto nálezu) naznačuje provedení jakéhosi svébytného testu, v podstatě jde jen o souhrn argumentace, a i v bodu 49 své posouzení věci shrnuje jen na vyločení extrémní disproporcionality (a slučuje jej s vyločením rdousícího efektu).

Náznak formálního popisu testu vyločení extrémní disproporcionality pak obsahuje odlišné stanovisko soudce Vladimíra Sládečka a soudkyně Vlasty Formánkové v nálezu Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 31/13. Podle nich sestává z „*vyločení extrémní disproporcionality a ověření, zda nedošlo k porušení ústavního principu (akcesorické a neakcesorické) rovnosti*“. Podobně je definován test vyločení extrémní disproporcionality i v usneseních Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3271/13¹¹³ nebo sp. zn. III. ÚS 2554/14¹¹⁴.

Nakonec v nálezu ze dne 7. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 30/16 Ústavní soud zcela směšuje test vyločení extrémní disproporcionality a samotný krok vyločení extrémní disproporcionality

¹⁰⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 6/05, str. 9.

¹⁰⁹ Např. nálezu Ústavního soudu ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/08, bod 43, nálezu Ústavního soudu ze dne 23. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/07, bod 84.

¹¹⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 18. 8. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 7/03.

¹¹¹ Viz Blažková, K.: O ústavním požadavku na zaručení lidsky důstojného existenčního minima: pár poznámek k soudnímu přezkumu zásahů do sociálních práv. *Jurisprudence*, 2019, č. 3, str. 41.

¹¹² Nález Ústavního soudu ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/08, bod 47.

¹¹³ Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 2. 2014, sp. zn. I. ÚS 3271/13, bod 27.

¹¹⁴ Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2014, sp. zn. III. ÚS 2554/14, bod 12.

(ve smyslu rdousícího efektu)¹¹⁵. Obdobně tak činí i ve starších nálezech sp. zn. Pl. ÚS 53/10¹¹⁶, Pl. ÚS 1/12¹¹⁷ nebo sp. zn. Pl. ÚS 37/11¹¹⁸.

I odborná literatura často hovoří o testu vyloučení extrémní disproporcionality jako o autonomním druhu testu ústavnosti. Přesto ani z odborné literatury nelze získat autoritativní definici testu vyloučení extrémní disproporcionality.

M. Antoš jej navrhuje jako specifický druh testu¹¹⁹. J. Kratochvíl¹²⁰ jej v podstatě vidí jako specifický druh testu odpovídající rekapitulaci usnesení sp. zn. I. ÚS 3271/13 (vč. odkazu na další vymezení P. Holländerem¹²¹). Z Červínek¹²² jej pokládá za jeden ze standardů přezkumu (vedle testu proporcionality a testu racionality), přičemž ale jde o modifikaci testu proporcionality a spočívá zejména z vyloučení rdousícího efektu a nerovnosti (akcesorické i neakcesorické), kritéria vhodnosti a potřebnosti jsou upozaděna. A nakonec podle nejnovějšího komentáře k Listině¹²³ jde minimálně co do intenzity o obdobu testu racionality¹²⁴.

Ačkoli je patrně v dosavadní judikatuře v kontextu testu racionality „extrémní disproporcionalita“ prakticky zaměnitelná za „rdousící efekt“ (a mnohdy je také použito jednoho z termínů, přičemž druhý následuje v závorce¹²⁵), nelze nakonec teoreticky zcela vyloučit ani extrémní disproporcionalitu ve vztahu k zásahu do kulturních práv, kde se aplikace pojmu „rdousící efekt“ zdá být nešťastná (v případě práv dle čl. 31 nebo čl. 35 Listiny vysloveně nevhodná). Absence výše uvedeného v dosavadní judikatuře může být přitom způsobena jen o poznání méně obsáhlou judikaturou z oblasti kulturních a některých sociálních práv. Otázkou ovšem zůstává postupné etablování (testu) vyloučení extrémní disproporcionality jakožto specifického označení pro poměrování zásahu do majetkových práv.

¹¹⁵ Bod 264 uvedeného nálezu.

¹¹⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 171.

¹¹⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 1/12, bod 332.

¹¹⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 7. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 37/11, bod 62.

¹¹⁹ Viz výše.

¹²⁰ Kratochvíl, J.: Test racionality: skutečně vhodný test pro sociální práva? Právník, 2015, č. 12, str. 1068.

¹²¹ Tamtéž, str. 1069.

¹²² Červínek, Z.: Standardy přezkumu ústavnosti v judikatuře Ústavního soudu. Jurisprudence, 2015, č. 4, str. 21, 23 a 24.

¹²³ Tomoszek, M.; Vomáčka, V. in: Husseini, F., Bartoň, M., Kokeš, M., Kopa, M. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, str. 365.

¹²⁴ K obdobnému závěru ohledně totožnosti obsahu při jiné struktuře dochází i Z. Červínek, viz: Z. Červínek: Standardy přezkumu ústavnosti v judikatuře Ústavního soudu. Jurisprudence, 2015, č. 4, str. 25.

¹²⁵ Např. usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 8. 2010, sp. zn. I. ÚS 629/10, str. 3.

2.2.5. Modifikovaný test proporcionality

Při ústavním přezkumu daně, poplatku a peněžité sankce Ústavní soud¹²⁶ i literatura¹²⁷ často hovoří i o tzv. modifikovaném testu proporcionality (tj. mohlo by jít o test odlišný od testu racionality). Například komentář k Listině¹²⁸ dokonce hovoří o vyloučení extrémní disproporcionality jako součásti modifikovaného testu proporcionality (který navíc obsahuje „posouzení z pohledu dodržení kautel plynoucích z ústavního principu rovnosti, a to jak neakcesorické ... tak i akcesorické“)¹²⁹.

I přes toto terminologické odlišení se co do faktického obsahu i výsledku v podstatě jedná o test racionality a zároveň i sám Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/13¹³⁰ navrhl test racionality pro posouzení ústavnosti zákonů „*upravujících hospodářské otázky (daně, veřejné podpory, regulace hospodářské činnosti)*“. Oba testy sice vycházejí z jiného ideového základu¹³¹, oba testy však mají v podstatě stejný obsah a jejich podstatou není příkaz k optimalizaci, ale pouze příkaz k vyloučení extrémní disproporcionality¹³².

L. Vyhnaněk¹³³ pak dokonce hovoří o modifikovaném testu racionality, který sestává „*testu racionality stricto sensu a ochrany jádra*“.

Lze tedy shrnout, že terminologie právní vědy i Ústavního soudu¹³⁴ je v případě poměřování hospodářských, kulturních a sociálních práv mimořádně neustálená a minimálně v podání Ústavního soudu se i přes různost obou pojmů¹³⁵ v konečném důsledku spíše jedná o obdobné postupy s obdobnými výsledky¹³⁶.

¹²⁶ Např. náleží Ústavního soudu ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/08, bod 46 a 49.

¹²⁷ Např. Ondřejek, P.: Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod. Praha: Leges, 2012, str. 170.

¹²⁸ Hejč, D. in: Husseini, F., Bartoň, M., Kokeš, M., Kopa, M. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, str. 196.

¹²⁹ Tedy v podstatě test vyloučení extrémní disproporcionality, jak je některými zdroji naznačen výše.

¹³⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 29. 5. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 10/13, bod 229.

¹³¹ V případě testu racionality Ústavní soud vychází zejm. z čl. 41 odst. 1 Listiny, u modifikovaného testu proporcionality je ideovým základem akcesorická a neakcesorická rovnost a Dodatkový protokol k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

¹³² Podrobněji viz Holländer, P.: Filosofie práva. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, str. 230 – 239.

¹³³ Vyhnaněk, L.: Proporcionalně či jinak? Problém ústavního přezkumu zásahů do sociálních práv. Časopis pro právní vědu a praxi, rok 2014, č. 3, str. 221.

¹³⁴ Včetně samotné argumentace Ústavního soudu v jeho rozhodnutích a důslednosti v používání vlastní metodologie.

¹³⁵ Tj. pojmů „test racionality“ a „modifikovaný test racionality“.

¹³⁶ V podstatě lze tuto tezi schematizovat následovně – vymezení smyslu a podstaty práva je třeba vždy; extrémní disproporcionalita = kombinace esenciálního jádra a rozumnosti; ústavní princip rovnosti = vyloučení svévole = posouzení legitimního cíle. K opačnému závěru by mohl navádět náleží Ústavního soudu ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/08 (zejm. body 5, 9, 47, 48, 49 a 52), kde Ústavní soud odmítá provést „test legitimacy a racionality“ na daň z převodu nemovitosti, jak navrhuje Nejvyšší správní soud. Problémem

Příkladem budiž i nález sp. zn. Pl. ÚS 18/15¹³⁷, kde Ústavní soud přímo nedeklaruje provedení testu racionality, počínaje bodem 88 jej však v podstatě provede při posouzení zásahu do práv dle čl. 11 odst. 1 a 5 Listiny, avšak bez posouzení svévole, které je provedeno v samostatné části věnující se porušení čl. 1 Listiny, resp. čl. 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (body 112 a násl.).

2.2.6. Srovnání jednotlivých přístupů a aplikace na právo na inkluzivní vzdělávání

Ačkoli se právní věda snaží právní pojmy (obdobně i další instrumenty, jako např. formální postupy při testování ústavnosti) jednoznačně zakotvit co do obsahu a následně je i zasadit do obecného kontextu, srovnat se zahraniční praxí a přehledně je třídit, aplikační praxe výše uvedené ne vždy dodržuje. Platí to i pro judikaturu Ústavního soudu a důsledné respektování významu právních termínů vytvořených právní vědou a vlastní předchozí judikaturou. Navíc nelze jakékoli slovní spojení pokládat za zavedený právní termín (často se jedná jen o spojení několika běžných slov s běžným významem). Výsledkem pak je, že minimálně v případě sledovaných pojmů není možné bez nejmenších pochybností vymezit jejich přesný obsah - je možné pouze vyjádřit vlastní pohled na interpretaci.

Vrátíme-li se k porovnání všech pěti pojmů¹³⁸, s ohledem na výše uvedené se přikláním k tomu, že minimálně v našem právním prostoru se nejedná o zcela totožné pojmy. Argumenty v podstatě nabízí sám Ústavní soud v nálezech Pl. ÚS 1/08¹³⁹ (viz výše) nebo např. Pl. ÚS 31/13¹⁴⁰, přesto je na místě podrobnější zdůvodnění.

Test racionality je poměrně dobře popsáný myšlenkový postup při posuzování (resp. nástroj odůvodňování rozhodnutí) konfliktu některých práv sestávající v případě aplikace Ústavním soudem ze čtyř výše uvedených postupných kroků.

„Vyloučení svévole“ je jedním z obecných a základních požadavků na veřejnoprávní subjekty. Tento pojem se v kontextu testu racionality vyvíjel postupně (v podstatě obdobně, jak

ale je vymezení obsahu tohoto testu ze strany Nejvyššího správního soudu (zejm. požadavek na legitimitu) a patrně i jeho chápání ze strany Ústavního soudu. Spíše tak šlo o nepřesné použití pojmů, které bylo pozdější judikaturou překonáno.

¹³⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/15, body 88 a násl.

¹³⁸ Tj. „test racionality“, „vyloučení svévole“, „vyloučení rdousícího efektu“, „test vyloučení extrémní disproporcionality“ a případně i „modifikovaný test racionality“.

¹³⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08 – vyloučení svévole je třetím krokem testu racionality, posouzení rozumnosti pak krokem čtvrtým.

¹⁴⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 31/13, bod 43: „*Daňová povinnost musí obstát nejen z hlediska vyloučení extrémní disproporcionality, nýbrž také ústavního principu rovnosti, a to jak neakcesorické, plynoucí z požadavku vyloučení svévole ...*“.

se vyvíjel sám test racionality, jeho obsah i formální zakotvení) až k jeho umístění jako třetího kroku testu racionality.

Naproti tomu další dva pojmy se mohou vázat na druhý i čtvrtý krok testu racionality. „Rdousící efekt“ je pojem v judikatuře velmi dobře zakotvený a vyjasněný¹⁴¹ a je používán výhradně ve smyslu konfiskačního dopadu na majetkovou podstatu.

Pojem „extrémní disproporcionalita“ může mít (a v minulosti i měl) několik významů (které nelze zcela označit za překonané) a v i kontextu testu racionality může být jeho obsah oproti „rdousícímu efektu“ teoreticky rozšířen např. i na kulturní práva nebo právo na vzdělání. Právě v kontextu testu racionality je pojem „extrémní disproporcionalita“ v posledních přibližně 10 letech používán nepoměrně více a dochází tak patrně k jistému etablování.

„Modifikovaný test proporcionality“ je v podstatě obdobou testu racionality založenou na poněkud jiných základech, ale s obdobným myšlenkovým postupem.

Nelze opomenout ani obecný význam sledovaných pojmů v právu i mimo intence výše popsané judikatury Ústavního soudu. Svévůli v právním smyslu může být označeno i samo jednání *contra legem*, případně i jednání v rozporu s obecnými principy¹⁴². Svévole je sama o sobě a ze své podstaty v právním státě nepřijatelná, zároveň může být příčinou i jiného nepřijatelného stavu. Svévole je vlastností samotného jednání (resp. jeho legitimacy, legality, odůvodnění, motivace, zdroje, formy, apod.) nikoli vlastností jeho obsahu.

Naproti tomu „rdousící efekt“ nebo „extrémní disproporcionalita“ jsou nepřijatelné právní stavy (jedná se tedy o vlastnosti obsahu jednání) a mohou být vyvolány různými příčinami – svévolným jednáním, ale též např. elementární neznalostí řešené problematiky, neschopností předvídat důsledky jednání, legislativní chybou, opomenutím, nečinností apod. Obdobně není problém představit si příklady, kdy svévolné jednání automaticky nepovede

¹⁴¹ Problematické může být ale zařazení v rámci testu racionality, jak na to upozorňuje např. Z. Kühn (Kühn, Z.: K některým otázkám vyvolaným nálezem Ústavního soudu v kauze poplatků ve zdravotnictví. In: Mikule, V.; Suchánek, R.; eds.: *Pocta Zdeňku Jičínskému k 80. Narozeninám*. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, str. 48) – obecně se předpokládá vyloučení rdousícího efektu ve čtvrtém kroku testu racionality, ale v podstatě se jedná už o posouzení zásahu do esenciálního jádra práva.

¹⁴² Podrobněji např. Volková, J.: Právní akty svévolného zákonodárce. *Časopis pro právní vědu a praxi*. [Online]. 2015, č. 2., str. 118 a násl. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/5315>; podobnou definici svévole soudu nabízí i Ústavní soud ČR v nález ze dne 25. 9. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 85/06 (citováno a rozvedeno v usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 4. 2018, sp. zn. III. ÚS 2317/16): „... pomíjí možný výklad jiný, ústavně konformní, nebo jsou výrazem zjevného a neodůvodněného vybočení ze standardů výkladu, jenž je v soudní praxi respektován, resp. jenž odpovídá všeobecně akceptovanému (doktrinárnímu) chápání dotčených právních institutů (a představují tím nepředvídatelnou interpretační libovůli)“.

k rdousícímu efektu (ve smyslu konfiskačního dopadu na majetkovou podstatu) nebo k extrémní disproporcionalitě (minimálně tato nemusí být extrémní).

Ve vztahu k čl. 33 Listiny a jmenovitě k právu na inkluzivní vzdělání to tedy znamená (vedle případného vyloučení akcesorické a neakcesorické nerovnosti) potřebu posouzení obecným čtyřkrokovým testem racionality. Jeho součástí pak musí být i vymezení esenciálního obsahu takového práva a vyloučení svévole zákonodárce.

Posouzení rdousícího efektu je vzhledem k vazbě tohoto institutu na majetková práva ve vztahu k posuzování zásahu do práva na inkluzivní vzdělávání spíše teoretické. Za jistých okolností by bylo možné hovořit o extrémní disproporcionalitě (ovšem opět spíše ne ve vztahu k majetkovým právům), uplatnění testu vyloučení extrémní disproporcionality je také z důvodu jeho úzké vazby na rdousící efekt nepravděpodobné.

Rozhodující tak vždy bude provedení testu racionality.

Dále v této práci se zaměřím na vymezení esenciálního obsahu práva na inkluzivní vzdělávání. Při něm je totiž možné závěry označit za univerzální, ostatní kroky již záleží jen na konkrétních okolnostech daného případu (zde lze v teoretické rovině již jen naznačit meze ústavnosti).

2.3. Minimální úroveň práva na inkluzivní vzdělávání (jeho esenciální obsah)

Při jakékoli budoucí aplikaci testu racionality v rámci hodnocení zásahu do (případného) práva na inkluzivní vzdělávání bude kruciólní otázkou, kde leží a jak je ohraničený esenciální obsah tohoto práva. V případě zásahu do samotného esenciálního obsahu sociálních práv se totiž test racionality neuplatní a je třeba přistoupit k přísnějšímu testu proporcionality¹⁴³.

Zároveň je třeba upozornit na stať M. Tomoszka¹⁴⁴, který rozlišuje esenciální obsah sociálních práv (zjištěný zásah do něj je pokynem k poměřování testem proporcionality), u ostatních práv vede zásah do esenciálního jádra práva k nepřipustnosti takového zásahu (M. Tomoszek to dovozuje z toho, že v kombinaci s čl. 9 odst. 2 Ústavy „*esenciální obsah*

¹⁴³ K tomu srov. např. Antoš, M.: Judikatura Ústavního soudu k sociálním právům: Nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší? *Jurisprudence*, 2014, č. 6, str. 4; popř. ustálená judikatura Ústavního soudu – za mnohé viz např. jeden z posledních nálezů, a to nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17, bod 74.

¹⁴⁴ Tomoszek, M.: Esenciální obsah základních práv jako součást podstatných náležitostí demokratického právního státu. *Jurisprudence*, 2015, č. 2.

*základních práv představuje zároveň jednu z podstatných náležitostí demokratického právního státu*¹⁴⁵).

Charakter esenciálního obsahu sociálních práv obecně vymezil v minulosti i Ústavní soud (a to například v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12¹⁴⁶) tak, že „*má ... zpravidla povahu garance určitého plnění nebo služby, které sledují nějaký ústavně aprobovaný účel*“.

Není pochyb, že esenciální obsah práva na vzdělání spočívá v samotné možnosti vzdělávat se (a povinnosti státu toto vzdělávání zajistit). Jelikož vnitrostátní úprava na ústavní úrovni nezná právo na inkluzivní vzdělání, nelze jen na základě čl. 33 Listiny ani definovat právo na inkluzivní vzdělávání nad rámec obecného práva na vzdělání (tj. jako obecné právo na vzdělání bez vazby na jakoukoli úroveň inkluze nebo integrace – *stricto sensu* tedy vyhoví i přísně segregované vzdělávání).

Při vymezení esenciálního jádra práva na inkluzivní vzdělávání se přitom nemůžeme spolehnout ani na stávající zákonnou úpravu, když ta pouze provádí Listinu (ve smyslu čl. 41 odst. 1 Listiny) a nemůže ani být způsobilá založit v případě změny (při zachování obecného práva na vzdělání) neústavnost.

Vedle výše uvedeného ale nelze opomenout související ustanovení Listiny a obecné principy, na nichž je ústavní pořádek založen. Takovým principem (a za určitých okolností dokonce i Listinou založeným pravidlem) je především hodnota lidské důstojnosti.

S odkazem na nemožnost kvantifikovat dopady regulace sociálních práv na straně jedné a jejich charakter silně provázaný na obecnou lidskou důstojnost na straně druhé¹⁴⁷ je právě na lidskou důstojnost třeba hledět jako na základní determinantu, princip a výkladový rámec vymezení esenciálního obsahu příslušných práv a měřítkem jejich omezenosti. V tom pak patrně i spočívá jeden z podstatných faktorů ovlivňujících zakotvení inkluzivního vzdělávání v Listině, a to prostřednictvím institutu lidské důstojnosti jako principu, za jistých okolností i jako pravidla vyplývajícího z čl. 1 Listiny. To ostatně vyplývá i z obecné argumentace zastánců inkluzivního vzdělávání (kteří jako jeden z ideových zdrojů a benefitů akcentují právě individualitu a důstojnost každého žáka).

¹⁴⁵ Tamtéž, str. 15.

¹⁴⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 1/12, bod 353.

¹⁴⁷ Například zdanění je nepřijemné, ale kromě extrémní úrovně není způsobilé zasáhnout do lidské důstojnosti v takové míře, jako vyloučení ze vzdělávání v běžném kolektivu.

Hodnota lidské důstojnosti tak může posloužit jako určující moment při vymezení samotného práva na inkluzivní vzdělávání i při stanovení jeho esenciálního jádra. Hodnota lidské důstojnosti navíc velmi úzce souvisí s obecnou zranitelností osob se zdravotním postižením a judikaturou Ústavního soudu zahrnující i požadavek zvlášť obezřetně chránit jejich zájmy¹⁴⁸.

Setrvám-li ještě u teoretických úvah o nepřipustnosti jistých omezení práv definovaných ve čtvrté hlavě Listiny, je třeba alespoň rámcově zvážit měřítko pro konstatování nedůstojného omezení. Přijmeme-li jako základní koncept našeho státu jeho sociální rozměr, tj. že zabezpečení elementární úrovně potřeb jeho občanů je jednou ze základních úloh státu¹⁴⁹ a základními atributy našeho státu je humanita a ochrana těch nejzranitelnějších¹⁵⁰, je nesporné, že jako nedůstojný způsob (tj. pod výše jmenovanou elementární úroveň) je možné označit i takový postup státu, který by vedl k zvlášť hrubému nepoměru mezi možnostmi státu a naplňováním jeho sociální funkce.

Projeví se tím mimo jiné úzké propojení lidské důstojnosti s dalšími ústavními kautelami rovnosti, zákazu diskriminace a zákazu svévole¹⁵¹. Uvedené platí i pro právo na vzdělání zaručené v čl. 33 Listiny¹⁵². Přímou ve vztahu k inkluzivnímu vzdělávání a začlenění znevýhodněných žáků do vzdělávacího procesu je již komentářová literatura stručnější¹⁵³ a i národní judikatura čítá spíše jednotky případů.

¹⁴⁸ K tomu srov. náleží Ústavního soudu ze dne 23. 5. 2015, sp. zn. I. ÚS 1974/14; resp. obecný výklad soudkyně zpravodajky tohoto nálezu obsažený v: Šimáčková, K.: K pojmu zranitelnost v českém právním prostředí, zejména v judikatuře Ústavního soudu. *Jurisprudence*, 2019, č. 5, str. 21 a 22.

¹⁴⁹ Obdobně E. Wagnerová in. Wagnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s. 2012, str. 17; k pojmu pojetí ČR jako sociálního státu (welfare state) dále srov. J. Wintr in. Wagnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s. 2012, str. 629–632.

¹⁵⁰ Viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 27. 10. 2015, sp. zn. I. ÚS 860/15, bod 84: „*Kvalita, vyspělost a humanita každé společnosti se pozná podle způsobu, jakým zachází s těmi nejzranitelnějšími, s těmi, kdo se z jakýchkoli důvodů ocitli na jejím okraji; zda opravdu u všech lidí respektuje, že jsou svobodní a rovní si s ostatními v důstojnosti i právech, jak stanoví čl. 1 Listiny*“.

¹⁵¹ Jinak řečeno, je-li sociální politika základní úlohou státu, musí být tato úloha zabezpečována v „minimálně rozumném“ poměru k ostatním úlohám tak, aby nedocházelo k extrémnímu zvýhodnění jiných adresátů státní intervence. Zákonodárce sice má možnost poměřovat mezi jednotlivými úkoly státu a na základě svého uvážení stanovit poměr mezi nimi, nesmí ale vykročit z mantinelů, které jsou vymezeny extrémní dirporcionalitou, zjevnou svévolí a důstojností (minimálně důstojnosti jako principu) jednotlivých adresátů. K tomu srov. např. Weinrib, J.: *Dimensions of Dignity: The Theory and Practice of Modern Constitutional Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016, str. 147 a násl.

¹⁵² Srov. M. Bobek in. Wagnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s. 2012, str. 677, 678.

¹⁵³ Např. M. Bobek tamtéž, str. 685, 686.

Podstatné je též relativní pojetí uvedené minimální důstojné úrovně spočívající ve skutečnosti, že minimální a obecně akceptovaná úroveň důstojné existence (a důstojného přijetí člověka jako rovnoprávného člena společnosti) se mění nejen v čase, ale i regionálně¹⁵⁴.

Na základě ustanovení některých mezinárodních smluv je sice možné uvažovat o jistých standardech minimální důstojné úrovně důstojného života, tyto však jsou pro účely mezinárodního práva a pro aplikaci ve stabilizované a poměrně bohaté České republice jsou zcela nevhodné a nepřijatelně nízké.

Není a nemůže být stanovena zcela ostrá hranice, pod kterou již stát porušuje základní práva občanů, primárním cílem této práce není ani snaha o její přibližné nalezení (teoreticky by bylo možné vyjít např. z podílu na HDP, státním rozpočtu, rozpočtu příslušné rozpočtové kapitoly apod., to vše pak také v porovnání s obdobně hospodářsky rozvinutými zeměmi, s OECD nebo s průměrem EU). Podstatné je označení teoretických mezí a východisek pro interpretaci.

Při hledání minimální úrovně pak nelze v souvislosti s požadavkem na akcesorickou rovnost opomenout ani ostatní adresáty, kteří mohou být výkonem práva negativně dotčeni – je přirozené, že garance práva pro jednu skupinu lidí může znamenat jisté omezení lidí zbývajících (omezení spočívající v povinnosti podílet se finančně prostřednictvím státu na financování takových aktivit, strpět zásah do svých dalších práv). I s odkazem na výše uvedené morální základy naší civilizace¹⁵⁵ je takové omezení přijatelné, pakliže není opět zcela svévolné, nepřiměřené a neodůvodněné.

2.3.1. Mezinárodní lidskoprávní smlouvy jako referenční rámec vnitrostátního práva a určující moment vymezení práva na inkluzivní vzdělávání

Ačkoli v této kapitole přímo a na úrovni ústavního pořádku neaplikuji mezinárodní lidskoprávní smlouvy dle čl. 10 Ústavy¹⁵⁶ (je posuzován soulad pouze s „národním“ ústavním pořádkem), tyto smlouvy zároveň na vnitrostátní právo působí jako výkladové pravidlo a tím mohou konstituovat úroveň naplňování životních potřeb respektující lidskou důstojnost (od

¹⁵⁴ V zahraniční literatuře např. Barak, A.: Human dignity: the constitutional value and the constitutional right. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, str. 5, nebo Weinrib, J.: Dimensions of Dignity: The Theory and Practice of Modern Constitutional Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2016, str. 215 a násl.

¹⁵⁵ Samotné základy evropské morálky pouze načrtnuté v úvodu této práce – Bible, I. Kant, ale i např. T. Akvinský, Jeho Svatost František aj.

¹⁵⁶ Resp. i jako součást referenčního rámce ústavního pořádku – viz dále.

minimální úrovně na základě taxativně uložené povinnosti po optimální úroveň v případě uložení cíle, kterého má signatář za okolností odpovídajících jeho možnostem dosáhnout).

Jestliže se daný stát opakovaně zaváže k dodržování mezinárodních smluv, jež mu ukládají jednu konkrétní povinnost a konstatují jeden konkrétní cíl, zakládá tím svůj souhlas s interpretací řešené problematiky a s východisky pro řešení dané problematiky dle těchto mezinárodních smluv. Týká-li se pak problematika přímo základních práv, je následně nezbytné při interpretaci těchto práv daný kontext respektovat (samozřejmě za předpokladu, že interpretace nepůjde přímo proti textu Listiny).

Je-li provedení sociálních práv svěřeno zákonu, tento zákon musí s odkazem na čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit i jejich podstatu vymezenou lidskou důstojností a mimo jiné i obecnými cíli takto stvrzenými. Mezinárodní smlouvy tak v tomto kontextu nepůsobí pouze na úrovni „mezi zákonem a ústavním zákonem“ prostřednictvím aplikační přednosti¹⁵⁷, ale též jako smysl a účel konkrétní vnitrostátní normy jsou tak způsobilé se promítnout i do interpretace konkrétního ustanovení Listiny.

Uvedené je v omezené míře možné aplikovat i na další mezinárodněprávní dokumenty, ke kterým se Česká republika přihlásila. A dokonce ani nemusí mít formu ratifikovaných mezinárodních smluv (tyto dokumenty je možné zahrnout pod termín soft-law a v řešeném kontextu se jedná např. o Prohlášení ze Salamanky, které bude představeno dále, nebo o doporučující a vysvětlující dokumenty mezinárodních organizací). Obdobně pak mohou být interpretována rozhodnutí orgánů, která jsou na základě mezinárodních smluv pro signatáře za jistých okolností závazná (zejména rozhodnutí ESLP).

Jednotlivé mezinárodní smlouvy a některé rozsudky ESLP budou popsány dále. Posouzení závaznosti jejich východisek a kategoričnosti jejich pokynů je samozřejmě silně individuální, přesto si dovoluji už zde shrnout, že vazba inkluze na lidskou důstojnost i příkaz k zavedení inkluze vyplývají z mnoha mezinárodněprávních závazků ČR natolik kategoričky, aby bylo oprávněné dovést, že konstituují minimální úroveň přístupu v dané věci. Tento spočívá v zavedení inkluzivního vzdělávání v případě vhodnosti pro konkrétního adresáta.

Výše uvedené je možné konkrétně ve vztahu k právu na inkluzivní vzdělávání shrnout tak, že prostor pro uvážení zákonodárce je vymezen důstojností znevýhodněných žáků, jejich právem na důstojné vzdělávání v poměru k reálným ekonomickým možnostem státu,

¹⁵⁷ Případně jako autonomní součást ústavního pořádku – viz dále.

vymezením inkluze jako obecného optima a nepřipustností zásadního omezení práv „běžných“ žáků.

2.4. Právní zakotvení inkluze ve vzdělávání ve vnitrostátním ústavním právu – výsledné shrnutí

Problém relace mezi inkluzivním vzděláváním a Listinou (zejména čl. 26 a 33 Listiny v kombinaci s čl. 41 odst. 1 Listiny) vidím v samotné podstatě práv v nich zaručených. Jejich obsahem je právo na vzdělání, které z principu nemusí být zásadně porušeno exkluzivním (tj. neinkluzivním) vzdělávacím systémem. Je totiž možné relativně úspěšně argumentovat tím, že oddělené vzdělávání žáků jim může zajistit odpovídající, standardní a dostatečné vzdělání (a to i s ohledem na fakt, že Listina výslovně zaručuje „vzdělání“ nebo „přípravu k povolání“ a z terminologického hlediska je možné argumentovat jistou odlišností mezi vzděláním jako takovým a zajištěním celkového rozvoje člověka jako platné, sebevědomé a užitečné součásti společnosti).

Problémem nemusí být ani samotná kvalita vzdělávání, popřípadě přípravy na budoucí povolání poskytovaná speciálními školami. Opak může být pravdou, je opakovaně a často i oprávněně argumentováno lepšími podmínkami pro vzdělávání žáků se speciálními potřebami ve speciálních školách, a to s ohledem na vybavení speciálních škol odborným personálem i často velmi nákladnými pomůckami, jakož i velmi malým počtem žáků ve třídách. Rozdíl mezi inkluzivním a exkluzivním vzděláváním je zejména v samotném přístupu k žákovi a k jeho osobnosti, což dle mého názoru není předmětem úpravy jen hospodářských, sociálních a kulturních práv dle Listiny.

Podstatné také je, zda exkluzivní vzdělávání obecně (nebo alespoň v naprosté většině případů, popřípadě ve vztahu u určité skupině znevýhodněných žáků) ztlačuje do lidské důstojnosti žáků se speciálními vzdělávacími potřebami (ať již samotným neindividuálním přístupem při zařazení do speciální školy nebo až vyčleněním ze společnosti a segregací ve speciální škole).

Nelze opomenout ani působení mezinárodních smluv, které stejně jako odborná veřejnost vymezují smysl a účel práva na vzdělání v zavedení inkluzivního způsobu vzdělávání těch žáků, pro které je tento model přínosný.

3. Postavení mezinárodních smluv o lidských právech v rámci ústavního pořádku a příklady jejich aplikace v rozhodovací praxi soudů

Pouze s normami vnitrostátního práva při studiu práva na inkluzivní vzdělávání nelze vystačit. Mimořádně důležité totiž jsou i mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána. Následující kapitola se tak blíže zaměří na vymezení pozice, jakou tyto mezinárodní smlouvy v českém právním řádu zaujímají.

A jelikož se bezesporu jedná o mezinárodní smlouvy o lidských právech, je zřejmé, že výklad působení těchto mezinárodních smluv na český právní řád nemůže opomenout tzv. „konkursní nález“ Ústavního soudu. Pod uvedeným populárním a obecně rozšířeným označením (jak již bylo uvedeno výše) se skrývá nález Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01, vyhlášený dne 6. 9. 2002 v částce 142 Sbirky zákonů a pod číslem 403/2002 Sb.

Kromě řešení primární otázky odměny a náhrady výdajů správce konkursní podstaty¹⁵⁸ je konkursní nález obecně známý a diskutovaný pro své obiter dictum¹⁵⁹. V něm se Ústavní soud vyslovil pro zahrnutí ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smluv o lidských právech do rámce ústavního pořádku (ve smyslu čl. 112 odst. 1 Ústavy).

Uvedené má kromě teoretické roviny (tj. chápání ústavního pojmu „ústavní pořádek“) i praktické důsledky pro aplikační praxi. Vzhledem k řešené problematice je asi nejdůležitějším z nich povinnost obecných soudů, dojdou-li k závěru o rozporu zákona (který mají při řešení projednávané věci použít) s vyhlášenou a ratifikovanou mezinárodní smlouvou o lidských právech, nepostupovat podle čl. 10 a čl. 95 odst. 1 Ústavy, ale podle čl. 95 odst. 2 v kombinaci s čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy věc předložit Ústavnímu soudu. Tato povinnost obecných soudů je obecně dovozována jurisprudencí, jak ale bude naznačeno dále, nejví se jako zcela bezvýhradná.

Výklad relevantních mezinárodních smluv a řešení jejich případného konfliktu s vnitrostátním právem přitom může být pro konečné adresáty velmi důležitý. Stejně jako soud,

¹⁵⁸ Mimořádně, i samotná primárně řešená otázka (totiž náhrada nákladů konkursního správce) a argumentace k ní má i nadále mimořádný vliv na rozhodovací praxi Ústavního soudu, a to např. v kontextu akcesorické a neakcesorické rovnosti, přednosti ústavně konformního výkladu nebo zákazu libovůle zákonodárce.

¹⁵⁹ Jak byla později označena část VII tohoto nálezu. Úvahu, zda se skutečně jedná o obiter dictum, jak je tento institut zaveden v anglosaské právní kultuře, záměrně ponechávám stranou a přidržím se ustáleného označení.

který se takového výkladu ujme, resp. který se bude jako první cítit oprávněn takový výklad provést. Je sice pravdou, že konečné slovo by měl mít (při dostatečné procesní aktivitě dotčeného účastníka) vždy Ústavní soud, ale kromě teoretické nesprávnosti jde jistě i o čas, ve kterém se tomuto účastníku dostane ochrany jeho práv, a o obecnou relevanci a závaznost rozhodnutí toho kterého soudu. Navíc, některé hraniční situace mohou mít u Ústavního soudu jiné řešení při abstraktní kontrole ústavnosti a jiné při konkrétní kontrole ústavnosti. Důvodů pro to může být mnoho. Například složení, ve kterém je primárně rozhodováno (plénum vs. senát), vztah Ústavního soudu k obecným soudům, doktrína vyloučení Ústavního soudu jako další soudní instance apod.

Ze zahrnutí do ústavního pořádku plynou pro ratifikované smlouvy o lidských právech i další důsledky, příkladmo lze jmenovat vázanost soudců Ústavního soudu při rozhodování těmito smlouvami dle čl. 88 odst. 2 Ústavy nebo vymezení rámce přezkumu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy Ústavním soudem apod. Specifickým problémem, který bude nastíněn dále, je i možnost od takových mezinárodních smluv odstoupit.

Poměrně zásadní otázkou je také postavení některých mezinárodních smluv regulujících inkluzivní vzdělávání, resp. právo na jeho zajištění státem. Lze samozřejmě namítnout, že se bezesporu jedná o „ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách“ a s odkazem konkursní nález je bez dalšího označit za součást českého ústavního pořádku, a to se všemi důsledky s tím souvisejícími. Podrobnější pohled nejen na již zmíněné obiter dictum konkursního nálezu, ale i do komentářové literatury, tento závěr značně relativizuje.

Nastíněná teze platí jistě a bez dalšího pro mezinárodní smlouvy přijaté před rokem 2001 (zejména Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod, Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech nebo Úmluvu o právech dítěte). Za bližší pozornost naopak stojí například Úmluva OSN o právech osob se zdravotním postižením (a případné další dokumenty na ni navazující), která byla Českou republikou ratifikována podepsána 30. 3. 2007 a ratifikována 28. 9. 2009.

V odborné literatuře se totiž již od vyhlášení konkursního nálezu objevuje názor¹⁶⁰ (minimálně jako jedna z možných interpretačních variant), že tento se ve věci rozsahu pojmu

¹⁶⁰ Odkazy na uvedený problém nalezneme zejm. v komentářové literatuře – viz např. Tomáš Langášek in Rychetský, P., Langášek, T., Herc, T., Mlsna, P. a kol.: Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. 854 nebo 988, jenž se vyslovuje pouze pro

ústavní pořádek může vztahovat pouze na mezinárodní lidskoprávní smlouvy ratifikované před tzv. „euronovelou Ústavy“. Uvedený názor, ač možná částí jurisprudence opomíjený, je pro korektní zhodnocení řešené problematiky určitě třeba podrobněji rozebrat, protože případné důsledky mohou být mimořádně důležité (například by nemohla být Úmluva OSN o právech osob se zdravotním postižením použita jako referenční rámec při řízení před Ústavním soudem).

Zároveň je třeba rozlišovat mezinárodní smlouvy o lidských právech jakožto referenční rámec přezkumu ústavnosti vnitrostátních předpisů (tj. ve vztahu k derogační pravomoci Ústavního soudu), ústavně konformní výklad vnitrostátních předpisů (příčemž do ústavního pořádku jako referenčního rámce jsou zahrnuty i mezinárodní smlouvy o lidských právech) a vyplňování mezer v zákonech (případně i mezer v právu) prostřednictvím přímé aplikace ustanovení mezinárodních smluv o lidských právech.

Konkursní nález lze jistě interpretovat tak, že v případě zjištěného rozporu vnitrostátního předpisu s mezinárodní smlouvou je obecný soud povinen věc předložit Ústavnímu soudu k posouzení¹⁶¹. Vyplývá to ze samotného textu konkursního nálezu a obdobně je to chápáno i převážnou částí doktríny¹⁶². Vedle toho interpretace vnitrostátního předpisu způsobem konformním s mezinárodní smlouvou o lidských právech je obecně ústavně konformní a dle Ústavního soudu jde dokonce o žádoucí¹⁶³ postup. Obdobné samozřejmě platí i pro zaplňování

aplikaci konkursního nálezu na mezinárodní smlouvy ratifikované, resp. vyhlášené před účinností euronovely Ústavy, nebo Pavel Molek in Bahýlová, L.; Filip, J.; Molek, P.; Podhrázský, M.; Suchánek, R.; Šimíček, V.; Vyhnánek, L.: Ústava České republiky Komentář. Praha: Linde, 2010, str. 189, jenž se z důvodu jiného schvalovacího mechanismu příklání k těmto závěru. Uvedené dva možné výklady by mohlo naznačovat i vyjádření dalších spoluautorů již zmíněného komentáře z dílny vydavatelství Wolters Kluwer, a sice L. Popivičové (na str.40) a P. Mlsna (na str. 111 a 112). Jistý náznak vznesení této otázky je možné nalézt i v obsáhlém článku J. Kysely a Z. Kühna (Kühn, Z., Kysela, J.: Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je? Časopis pro právní vědu a praxi, 2002, roč. 10, č. 3, str. 200), v tomto případě ale mají autoři na mysli (vzhledem k odkazu na svou předchozí stat') spíše zahrnutí mezinárodních smluv o lidských právech ratifikovaných (k tomu je třeba přičíst i jiné způsoby dřívějšího přistoupení právních předchůdců České republiky k těmto smlouvám) před rokem 1993.

¹⁶¹ I když ani to nemusí platit bez výhrad, viz dále.

¹⁶² Pouze namátkou některé příklady: V. Mikule a R. Suchánek in: Sládeček, V., Mikule, V., Suchánek, R., Syllová, J.: Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 1103; T. Langášek in: Rychetský, P., Langášek, T., Herc, T., Mlsna, P. a kol.: Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. 993; nebo V. Šimíček in: Bahýlová, L.; Filip, J.; Molek, P.; Podhrázský, M.; Suchánek, R.; Šimíček, V.; Vyhnánek, L.: Ústava České republiky Komentář. Praha: Linde, 2010, str. 1288.

¹⁶³ Viz nález Ústavního soudu ze dne 26. 3. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 48/95: „V situaci, kdy určité ustanovení právního předpisu umožňuje dvě různé interpretace, přičemž jedna je v souladu s ústavními zákony a mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy České republiky a druhá je s nimi v rozporu, není dán důvod zrušení tohoto ustanovení. Při jeho aplikaci je úkolem soudů interpretovat dané ustanovení ústavně konformním způsobem“.

mezer v zákoně ustanoveními mezinárodních smluv o lidských právech, neboť v tomto případě nemá Ústavní soud ex lege ani možnost do vnitrostátního předpisu zasáhnout¹⁶⁴.

Ústavně konformní výklad podústavních norem ale přeci jen obsahuje i jakousi „šedou zónu“, v rámci níž obecné soudy mohou vykročit z mezí ústavnosti. Teoreticky to může nastat při nesprávném výkladu norem ústavního pořádku (vč. mezinárodních smluv o lidských právech), při němž obecný soud nesprávně vyloží normu síly ústavního zákona a bude konstatovat, že podústavní norma je v souladu s ústavním pořádkem (ačkoli fakticky není).

Zejména ale může takový exces nastat při výkladu zcela popírajícím jazykové vyjádření podústavní normy¹⁶⁵ – to by již totiž fakticky šlo o neaplikaci podústavní normy ve prospěch normy ústavního pořádku. Naznačená úvaha není zcela nemožná, jelikož zejména Nejvyšší soud takový výklad obecně připouští¹⁶⁶ a nakonec i Ústavní soud již dříve konstatoval, že *„jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě“*¹⁶⁷. Problematičnost mezí ústavně konformního výkladu podústavního práva ostatně připomíná ve svém komentáři k čl. 95 Ústavy i V. Šimíček¹⁶⁸.

Z uvedeného vyplývá, že správné zhodnocení důsledků konkursního nálezu může mít pro řešenou problematiku mimořádnou důležitost. Přitom ne všechny nastíněné otázky jsou v literatuře řešeny. U některých z nich je pouze upozorněno na problém s tím, že autor je sám zvědavý, jak věc vyřeší judikatura, některým se komentářová a odborná literatura téměř nevěnují. Následující text tedy podrobněji rozebere výše uvedené a pokusí se nastínit odpověď, jakým způsobem by mohla a měla být vykládána ustanovení jednotlivých relevantních mezinárodních smluv v kontextu domácího práva. Pro naznačený účel je zároveň podstatné pochopení širších souvislostí vzniku části VII konkursního nálezu.

¹⁶⁴ V nálezu ze dne 28. 2. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 20/05 Ústavní soud dokonce přímo uložil obecným soudům překlenout jejich rozhodovací činnosti nečinnost zákonodárce a neexistující zákonnou úpravu, uvedené se jistě uplatní i na mezinárodní smlouvy o lidských právech.

¹⁶⁵ Obdobně i Kratochvíl, J.: *Lidská práva v praxi obecných soudů*. Praha: Leges, 2020, str. 27.

¹⁶⁶ Viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 11. 2016, sp. zn. 26 Cdo 1454/2016, ve kterém Nejvyšší soud s odkazem na teleologický a historický výklad (argumentace důvodovou zprávou, smyslem normy, předchozí úpravou apod.) popřel gramatické znění zákona i následné vyjádření autora předlohy zákona. Ještě dále zašel Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 27. 1. 2021, sp. zn. 33 Cdo 1217/2020, v němž Nejvyšší soud nerespektoval jazykové znění vnitrostátní normy na základě argumentace nedostatku věcné působnosti evropské směrnice, která mělo být touto normou transponována.

¹⁶⁷ Viz např. nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97.

¹⁶⁸ V. Šimíček in: Bahýľová, L.; Filip, J.; Molek, P.; Podhrázský, M.; Suchánek, R.; Šimíček, V.; Vyhnanek, L.: *Ústava České republiky Komentář*. Praha: Linde, 2010, str. 1290.

3.1. Obecné souvislosti přijetí konkursního nálezu a tzv. euronovela Ústavy

Ústava ve svém původním znění z roku 1992 (kdy byla schválena s účinností od 1. 1. 1993) obsahovala v čl. 10 následující formulaci: „*Ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána, jsou bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem*“.

Na ni pak navazovalo ustanovení např. čl. 39 odst. 4 tehdejšího znění Ústavy (podle něž bylo k přijetí takových smluv třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů) nebo patrně nejdůležitější (ve vztahu k budoucímu osudu mezinárodních lidskoprávních smluv v rámci ústavního pořádku) ustanovení v čl. 87 odst. 1 písm. a) tehdejšího znění Ústavy. Podle něj rozhoduje Ústavní soud také „*o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10*“. Obdobně byl ve vztahu k mezinárodním smlouvám podle čl. 10 formulován i text následujícího písm. b).

Dle dobové judikatury¹⁶⁹ bylo možné čl. 95 odst. 2 Ústavy vyložit i tak, že zjistil-li obecný soud možný rozpor zákona (který by měl při své rozhodovací činnosti použít) s mezinárodní smlouvou dle čl. 10 Ústavy (v tehdejšího znění) a nebyl-li možný ústavně konformní výklad¹⁷⁰, musel věc předložit k Ústavnímu soudu k posouzení a případnému zrušení takového předpisu¹⁷¹. Soudci Ústavního soudu byli zároveň při svém rozhodování vázáni pouze ústavními zákony, mezinárodními smlouvami podle tehdejšího znění čl. 10 Ústavy a zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (na základě odkazu na čl. 88 odst. 1 Ústavy).

Původní znění čl. 10 Ústavy přitom navazovalo na předchozí úpravu v § 2 ústavního zákona č. 23/1991 Sb.¹⁷² a zároveň přímou inkorporací mezinárodních lidskoprávních smluv reagovalo na dualistické pojetí vnitrostátního a mezinárodního práva.

Za zmínku také mimo jiné stojí, že čl. 10 měl mít dle návrhu Ústavy z roku 1992 ještě jiné znění, měl totiž (kromě jiných ustanovení) explicitně vymežit „*Mezinárodní smlouvy o*

¹⁶⁹ Viz náleze Ústavního soudu ze dne 6. 6. 1995, sp. zn. I. ÚS 30/94.

¹⁷⁰ Viz ustálená judikatura Ústavního soudu, za mnohé např. nálezy ze dne 26. 3. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 48/95 nebo ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96.

¹⁷¹ Opačný názor (vzhledem k ústavnímu zakotvení uvedené teze) naznačoval ve svých komentářích k Ústavě např. V. Pavlíček – viz Pavlíček, V.; Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky: komentář. Díl 1, Ústavní systém: text, důvodová zpráva, komentář, literatura, judikatura, prováděcí zákony. Praha: Linde, 1998, str. 323.

¹⁷² Ve znění: „*Mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, Českou a Slovenskou Federativní Republikou ratifikované a vyhlášené, jsou na jejím území obecně závazné a mají přednost před zákonem*“.

základních svobodách a lidských právech, závazné pro Českou republiku, schválené Parlamentem a ratifikované prezidentem republiky“ jakožto normy se silou ústavního zákona¹⁷³. Toto znění však v rámci rozsáhlých diskusí ohledně podoby Ústavy nebylo přijato a mezinárodní lidskoprávní smlouvy získaly postavení na pomezí ústavního pořádku a „běžných“ zákonů.

Již z uvedeného je mimo jiné zjevné jakési privilegované postavení, jaké bylo přiznáno ratifikovaným a vyhlášeným mezinárodním smlouvám o lidských právech. A právě o toto privilegované postavení mezinárodní lidskoprávní smlouvy přišly po velké novele Ústavy, která byla motivována vstupem České republiky do Evropské unie v roce 2004. Tato novela Ústavy byla provedena ústavním zákonem ze dne 18. října 2001 č. 395/2001 Sb. a je obecně označována jako „euronovela Ústavy“.

Původní čl. 10 byl zcela přepracován na obecnou inkorporační normu vyhlášených mezinárodních smluv, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas. I z dalších ustanovení Ústavy byly zcela odstraněny smlouvy o lidských právech jakožto specifická kategorie mezinárodních smluv. Upraven musel tedy být i čl. 65 Ústavy. Uvedené změny se projeví i ve formulaci čl. 95 Ústavy, jehož oba odstavce byly zásadně upraveny. Do prvního odstavce přibyla vázanost soudce obecného soudu mezinárodní smlouvou (která je součástí právního řádu) a oprávnění soudce posoudit soulad zákona s takovou mezinárodní smlouvou. Ve druhém odstavci pak byla změněna dispozice normy – místo rozporu s ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 už je podmínkou pro obligatorní předložení věci Ústavnímu soudu pouze rozpor s ústavním pořádkem. Obdobně uvedenému kontextu byla změněna i formulace čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy.

Kromě ztráty jistého „prestižního“ postavení v rámci Ústavy tak přišly ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech i o jistou záruku institucionální ochrany, neboť nově už nejsou de lege lata referenčním rámcem posuzování ostatních podústavních předpisů (viz zejména nové čl. 87 a 88 Ústavy). Zároveň bylo nově dáno do kompetence obecných soudů posoudit soulad zákona s takovou mezinárodní smlouvou o lidských právech bez nutnosti předložit věc Ústavnímu soudu (viz nové znění čl. 95 Ústavy).

Dále se na ně při schvalování Parlamentem uplatní obecné ustanovení o mezinárodních smlouvách. Podle čl. 39 odst. 4 Ústavy se tak třípětinová většina všech poslanců a třípětinová

¹⁷³ Srov např. Pavlíček, V.; Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky: komentář. Díl 1, Ústavní systém: text, důvodová zpráva, komentář, literatura, judikatura, prováděcí zákony. Praha: Linde, 1998, str. 85.

většina přítomných senátorů požaduje pouze pro specifické mezinárodní smlouvy dle nového čl. 10a Ústavy (mezinárodní smlouvy, jimiž jsou některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci) a pro obecné mezinárodní smlouvy (tj. včetně absolutní většiny všech mezinárodních smluv, které je možné označit jako mezinárodní smlouvy o lidských právech) se dle čl. 49 Ústavy požaduje pouze obecný souhlas obou komor Parlamentu.

Problematické důsledky pro některé smlouvy o lidských právech mohla mít i legislativně-technicky nevhodná formulace nového čl. 10 Ústavy v kombinaci s absencí přechodných ustanovení. Čl. 10 Ústavy totiž odkazuje na mezinárodní smlouvy schválené Parlamentem (výslovně s velkým počátečním „P“), což by mohlo být vyloženo pouze jako parlament ve smyslu Parlamentu dle Ústavy (tj. bez zahrnutí předchozích československých zákonodárných sborů). Ve výsledku by tedy z rámce čl. 10 Ústavy při velmi striktním výkladu mohly být vyloučeny např. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, Úmluva OSN o právech dítěte, Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, Všeobecná deklarace lidských práv apod.¹⁷⁴ Uvedené bylo samozřejmě překonáno výkladem a dnes je tento názor všeobecně opuštěn¹⁷⁵.

Vzhledem k odlišnosti konečné verze euronovely Ústavy od jejího návrhu by samozřejmě bylo (i při existenci stenozáznamů z jednání) spíše spekulativní dovozovat, nakolik si zákonodárci při schválení konečné verze této normy uvědomovali veškeré důsledky, jaké mohou v kontextu smluv o lidských právech vyvolat¹⁷⁶.

Nelze opomenout ani odraz euronovely Ústavy v procesních předpisech. Výše popsaná povinnost obecných soudů předložit věc při rozporu s mezinárodní lidskoprávní smlouvou

¹⁷⁴ Srov. Mlsna, P.: Příprava, vznik a problémy spojené s euronovelou Ústavy ČR. *Acta Universitatis Carolinae - Iuridica*. 2013, č. 4, str. 41 a 42; resp. Pavlíček, V.: O subjektech práv a svobod v Listině, o principech přirozenoprávních a vztahu k ústavnímu zákonu č. 395/2001 Sb. In: Dančák, B.; Šimíček, V. (eds.): *Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu ČR a SR*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, 2001, s. 91–94. Případně i ve vztahu k předchozímu návrhu novely Ústavy: Kysela, J.: *Vládní návrh novely Ústavy*. Právní rozhledy, 1999, č. 7, s. 11.

¹⁷⁵ Viz např. Kysela, J., Kühn, Z.: Aplikace mezinárodního práva po přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR. *Právní rozhledy*, 2002, č. 7, str. 305–306; nebo Malenovský, J.: Postavení mezinárodních smluv o lidských právech v českém právu po 1. červnu 2002. *Právník*, 2002, č. 9, str. 917–932; shrnutí viz Mlsna, P.: Příprava, vznik a problémy spojené s euronovelou Ústavy ČR. *Acta Universitatis Carolinae - Iuridica*. 2013, č. 4, str. 42 až 44

¹⁷⁶ K postupu schvalování euronovely Ústavy a jejím různým variantám viz např. Mlsna, P.: Příprava, vznik a problémy spojené s euronovelou Ústavy ČR. *Acta Universitatis Carolinae - Iuridica*. 2013, č. 4, str. 36 až 42; Kysela, J., Kühn, Z.: Aplikace mezinárodního práva po přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR. *Právní rozhledy*, 2002, č. 7, str. 301 až 305; Filip, J.: Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená zákonodárci Ústavním soudem. *Právní zpravodaj*, 2002, č. 11, str. 12; nebo Sládeček, V., Mikule, V., Suchánek, R., Syllová, J.: *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 123 až 128.

Ústavnímu soudu v nich byla zakotvena před euronovelou Ústavy (srov. formulace § 109 odst. 1 písm. c) zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu¹⁷⁷ nebo § 224 odst. 5 zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu¹⁷⁸)¹⁷⁹.

V popsaném kontextu je tak zajímavé i odůvodnění (zakotvené v důvodových zprávách) zákonodárce ke změně zmíněných procesních předpisů. Důvodová zpráva k novele trestního řádu provedené zákonem č. 41/2009 Sb. výslovně odkazuje na nutnost novelizovat dotčené ustanovení v důsledku euronovely Ústavy (v roce 2009 – sic., když předtím byl trestní řád od roku 2002 novelizován již osmadvacetkrát), výslovně upozorňuje na povinnost přímo aplikovat (jakoukoli) mezinárodní smlouvu, a to vše bez jakékoli zmínky o konkursním nálezu a faktickém zahrnutí mezinárodních smluv o lidských právech do rámce ústavního pořádku. Obdobné platí i pro důvodovou zprávu k novelizaci občanského soudního řádu.

Každopádně případné výtky (ačkoli dobová literatura hodnotí dopad euronovely Ústavy na postavení mezinárodních smluv o lidských právech spíše neutrálně a pragmaticky) ohledně snížení standardu ochrany lidských práv v České republice nezůstaly nevyslyšeny a Ústavní soud reagoval poměrně rychle. Krátce po vstupu euronovely Ústavy v platnost využil na první pohled přímo nesouvisející řízení ve věci odměny a náhrady výdajů konkursního správce a do vyhovujícího nálezu včlenil i poměrně stručný text na téma zachování procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod.

Ústavní soud výslovně uvedl, že „*rozsah pojmu ústavního pořádku nelze vyložit toliko s ohledem na ustanovení § 112 odst. 1 Ústavy, nýbrž i vzhledem k ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy a do jeho rámce zahrnout i ratifikované a vyhlášené mezinárodních smlouvy o lidských právech a základních svobodách*“. To vše právě v zájmu zachování mezinárodních smluv o lidských

¹⁷⁷ V tehdejší znění „*Soud řízení přeruší, jestliže ... dospěl k závěru, že zákon, jehož má být při projednávání nebo rozhodování věci použito, nebo jeho jednotlivé ustanovení je v rozporu s ústavním zákonem nebo s mezinárodní smlouvou, která má přednost před zákonem, a podal-li u Ústavního soudu návrh na zrušení tohoto zákona nebo jeho jednotlivého ustanovení*“; uvedené ustanovení bylo změněno až s účinností od 1. 7. 2009, nyní je již důvodem rozpor s ústavním pořádkem.

¹⁷⁸ V tehdejší znění: „*Soud přeruší trestní stíhání, má-li za to, že zákon, jehož užití je v dané trestní věci rozhodné pro rozhodování o vině a trestu, je v rozporu s ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou, která má přednost před zákonem; v tomto případě předloží věc Ústavnímu soudu*“; i v tomto případě bylo dotčené ustanovení novelizováno (tentokrát s účinností od 1. 1. 2010) a nyní je tím důvodem opět rozpor s ústavním pořádkem.

¹⁷⁹ K obecné problematičnosti argumentace podústavním předpisem při faktické změně (i když možná výkladem) ústavního zákona srov. např. Filip, J.: Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená zákonodárci Ústavním soudem. Právní zpravodaj, 2002, č. 11, str. 14.

právech jakožto referenčního rámce v kontextu článků 87 odst. 1 písm. a), b) a 95 Ústavy (zřejmě i čl. 88 odst. 2 Ústavy, ačkoli ten v konkursním nálezu explicitně jmenován není).

Uvedený nálezn vyvolal téměř okamžitě reakce odborné veřejnosti a zároveň i rozsáhlou polemiku¹⁸⁰. Kromě obecného odmítnutí takového zásahu Ústavního soudu do Ústavy při jejím velmi extenzivním výkladu vyvstala i otázka, zda je zahrnutí mezinárodních lidskoprávních smluv vnímáno Ústavním soudem pouze v kontextu referenčního rámce v rámci ustanovení čl. 87, 88 nebo 95 Ústavy¹⁸¹, nebo zda tímto svým rozhodnutím Ústavní soud zahrnul mezinárodní lidskoprávní smlouvy do ústavního pořádku ve smyslu čl. 112 Ústavy bez dalšího.

Uvedený problém vyřešil Ústavní soud ve své další rozhodovací praxi tak, že ratifikované a vyhlášené mezinárodních smlouvy o lidských právech jsou součástí ústavního pořádku bez dalšího (tj. nejen jako referenční rámec posuzování ústavnosti ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. a), b) čl. 88 odst. 2 a čl. 95 Ústavy)¹⁸². Ačkoli Ústavní soud později akcentoval závěry obiter dicta konkursního nálezu především ve vztahu k vlastní rozhodovací činnosti, když upozornil, že konkursním náleznem „*nekladl ani tolik důraz na zachování svého centralizovaného postavení při kontrole ústavnosti, jako spíše na zachování referenčního hlediska přezkumu*“¹⁸³, zůstává zachování výsadního postavení Ústavního soudu při hodnocení souladu podústavních právních

¹⁸⁰ Viz např. asi nejznámější a nejcitovanější z odmítavých reakcí - Kühn, Z., Kysela, J.: Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je? Časopis pro právní vědu a praxi, 2002, roč. 10, č. 3, str. 199 až 214; obdobně i titíž autoři in: Kühn, Z., Kysela, J.: Euronovela Ústavy ve světle překvapivého nálezu Ústavního soudu č. 403/2002 Sb. Soudní rozhledy, 2002, roč. 8, č. 12, str. 421 až 428; případně Filip, J.: Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená zákonodárci Ústavním soudem. Právní zpravodaj, 2002, č. 11, str. 11 až 24.

¹⁸¹ Tj., že Ústavní soud a pouze ten je oprávněn zhodnotit soulad zákona s mezinárodní smlouvou o lidských právech při následné možnosti zákon (nebo jeho část) pro rozpor s touto smlouvou zrušit.

¹⁸² Uvedená teze je dnes již přijímána naprostou většinou jurisprudence a lze ji dovodit i z formulace, jakou již od roku 2003 používá Ústavní soud ve svých rozhodnutích odkazujících na konkursní nálezn a potvrzujících jej (samozřejmě ne vždy v tomto doslovném znění), a to ve znění: „*Rozsah pojmu ústavního pořádku proto nelze vyložit pouze s ohledem na ustanovení čl. 112 odst. 1 Ústavy, nýbrž vzhledem k ustanovení čl. 1 odst. 1 a 2 Ústavy je do jeho rámce nutno zahrnout i ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách z důvodů uvedených shora*“. Viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 4. 2003, sp. zn. I. ÚS 752/02, ze dne 24. 6. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 44/02 nebo ze dne 3. 9. 2003, sp. zn. II. ÚS 716/01. Explicitní potvrzení pozice ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smluv o lidských právech jakožto součástí ústavního pořádku vyplývá i z dalšího rozhodnutí Ústavního soudu z roku 2003 (i když nepřímo skrze vyloučení jedné ze smluv z uvedené množiny – nejednalo se totiž o smlouvu o lidských právech), konkrétně nálezu Ústavního soudu ze dne 3. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 405/02 [viz „*Smlouva ... není smlouvou, kterou by bylo možno považovat za součást ústavního pořádku (viz nálezn Ústavního soudu z 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01)*“]. Ústavní soud se ve své následné judikatuře i zcela oprostil od frází konkursního nálezu a jen lakonicky potvrzuje ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech jako součást ústavního pořádku (srov. např. nálezn Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 45/04: „*Pokud je tedy tato úprava v rozporu s ústavním pořádkem, do něhož nepochybně patří i Úmluva jako ratifikovaná a vyhlášená mezinárodní smlouva o lidských právech a základních svobodách ...*“).

¹⁸³ Viz např. bod 36 usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 12/08.

předpisů s mezinárodními smlouvami o lidských právech faktickým důsledkem konkursního nálezu.

Zároveň se jeví postup obecného soudu dle čl. 95 odst. 2 Ústavy v případě zjištěného rozporu zákona (který má být v projednávané věci použit) s ratifikovanou mezinárodní smlouvou o lidských právech jako velmi vhodný. Ačkoli sice takový postup vede k prodloužení řízení ve věci, je jistě obecným zájmem, aby neústavní zákonné ustanovení bylo z českého právního řádu navždy odstraněno rozhodnutím Ústavního soudu. A to i s ohledem na to, že postup judikatorního zakotvení zákazu aplikace platného a účinného zákona není zcela konformní s naším právním systémem, který není založen na soudním precedentu. I přes obecnou dostupnost rozhodnutí nejvyšších soudů totiž nelze po všech adresátech norem požadovat důslednou znalost judikatury obecných soudů, když už samotný právní řád založený na předpisech vyhlášených ve sbírce zákonů (resp. sbírce mezinárodních smluv) je sám o sobě velmi nepřehledný.

V konečném důsledku je také mimořádně zajímavé, že ačkoli měli autoři původně záměr dát mezinárodním smlouvám o lidských právech (těm z nich, které jsou závazné pro Českou republiku, schválené Parlamentem a ratifikované prezidentem republiky) sílu ústavního zákona, ústavodárce toto několikrát explicitně odmítnul¹⁸⁴. Zatím poslední (i když můžeme vést spory, nakolik toto odmítnutí bylo bezděčné a nakolik se záměrem nedávat těmto mezinárodním smlouvám specifické postavení) takové odmítnutí však přimělo Ústavní soud k akci a postupně tyto smlouvy výslovně zahrnul do rámce ústavního pořádku. Zašel tak ještě o něco dále, než původní autoři Ústavy – ti chtěli mezinárodním smlouvám o lidských právech dát sílu ústavního zákona a zároveň toto mělo být aplikováno pouze na některé z nich (ačkoli, jak je popsáno dále, zahrnuje tato množina naprostou většinu z nich).

3.2. Věcná a časová působnost části VII konkursního nálezu

Z hlediska věcné působnosti závěrů části VII konkursního nálezu se jako možný problém může jevit otázka, jaké mezinárodní smlouvy mohou být pokládány za mezinárodní smlouvy o lidských právech. Přestože literatura může naznačovat spornost naznačené otázky¹⁸⁵ nevidím

¹⁸⁴ K interpretační relevanci historické argumentace a argumentace úmyslem zákonodárce, resp. ústavodárce viz např. Kühn, Z., Kysela, J.: Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je? Časopis pro právní vědu a praxi, 2002, roč. 10, č. 3, str. 201 až 203.

¹⁸⁵ Viz např. Pospíšil, I. In: Pospíšil, I., Týč, V. a kol.: Mezinárodní lidskoprávní závazky postkomunistických zemí: případy České republiky a Slovenska. Praha: Leges, 2016, str. 105.

v uvedeném zásadní interpretační problém a zároveň odkazují na přenositelnost závěrů přijatých před euronovelou Ústavy¹⁸⁶.

Specifickým problémem v rámci vymezení mezinárodních smluv, na něž závěry konkursního nálezu dopadají, je i otázka vymezení pojmu „smlouva o lidských právech“ a posouzení, zda se tento uplatní pouze na tzv. prezidentské mezinárodní smlouvy ratifikované podle čl. 49 Ústavy (srov. předchozí znění čl. 10 Ústavy: „*Ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána*“ v kombinaci s tehdejšími čl. 39 odst. 4 Ústavy), nebo je možné závěry konkursního nálezu vztáhnout i na jiné mezinárodní smlouvy.

Jakkoli totiž zejména v letech bezprostředně následujících po vyhlášení konkursního nálezu ještě Ústavní soud zmiňoval důvody zahrnutí těchto smluv do rámce ústavního pořádku a případně i výslovně odkazoval na „ratifikované“ smlouvy¹⁸⁷, v následujících letech již tak důsledný vždy nebyl a hovoří například jen o „*mezinárodních smlouvách o lidských právech*“¹⁸⁸.

Uvedené ale zřejmě nelze přeceňovat a je třeba to přičíst nedůslednosti ve vyjadřování (ač taková nedůslednost není šťastná) autorů textu jednotlivých rozhodnutí. Faktem také zůstává, že vzhledem k formulaci čl. 49 Ústavy, zejména jeho písmene a)¹⁸⁹, je představa mezinárodní smlouvy o lidských právech, která by zároveň nebyla zahrnuta pod režim čl. 49 Ústavy, spíše jen teoretická - a to už jen s ohledem na jejich definiční zakotvení vzhledem k úpravě práv osob¹⁹⁰. Podrobnější vymezení mezinárodních smluv o lidských právech ve smyslu čl. 10 Ústavy před její euronovelou pak dává (i s odkazem na další autory) například J. Kratochvíl¹⁹¹.

¹⁸⁶ Viz např. Pavlíček, V.; Hřebejk, J.: *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář. Díl 1, Ústavní systém: text, důvodová zpráva, komentář, literatura, judikatura, prováděcí zákony*. Praha: Linde, 1998, str. 78 až 87; případně i Janků, L.; Janovský, J.; Smekal, H.; Šipulová, K.: *Mezinárodní závazky České republiky v oblasti lidských práv. Středoevropské politické studie*, roč. 14, č. 2-3, str. 193 až 226.

¹⁸⁷ Srov např. nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 6. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 44/02, str. 6: „*Zohlednil přitom i případné porušení ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smluv o lidských právech a svobodách, jimiž je Česká republika vázána*“. V kontextu Ústavy po její euronovele pak viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 7. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 23/14.

¹⁸⁸ Srov např. usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2008, sp. zn. IV. ÚS 154/08, str. 3.

¹⁸⁹ „*K ratifikaci mezinárodních smluv upravujících práva a povinnosti osob ... je třeba souhlasu obou komor Parlamentu.*“

¹⁹⁰ Obdobný závěr vyplývá např. i z: Janků, L.; Janovský, J.; Smekal, H.; Šipulová, K.: *Mezinárodní závazky České republiky v oblasti lidských práv. Středoevropské politické studie*, roč. 14, č. 2-3, str. 49

¹⁹¹ Kratochvíl, J.: *Lidská práva v praxi obecných soudů*. Praha: Leges, 2020, str. 57 až 59.

Problematika zahrnutí smluv ratifikovaných před rokem 1993 již byla nastíněna v rámci upozornění na nedůslednou legislativní práci při formulaci „schválené Parlamentem“ a není důvod ustálený výklad měnit vzhledem ke smlouvám o lidských právech. Lze tedy shrnout, že konkursní nález se uplatní i na smlouvy o lidských právech ratifikované před rokem 1993, je třeba zachovat jeho aplikaci jen pro mezinárodní smlouvy ve smyslu dnešního čl. 49 Ústavy (popř. dřívějšího čl. 39 odst. 4 Ústavy) a pojem „smlouvy o lidských právech“ je třeba vykládat spíše široce.

Konkursní nález vyvolal ještě jednu otázku (již v úvodu této části předeslanou), a totiž nakolik se vztahuje pouze na mezinárodní lidskoprávní smlouvy ve smyslu čl. 10 Ústavy před euronovelou Ústavy, které byly také před euronovelou Ústavy ratifikovány. Logika uvedené úvahy je zřejmá – jestliže Ústavní soud reagoval na procedurální snížení ochrany lidských práv podle dosavadních mezinárodních smluv (jejichž procedurální ochrana opravdu mohla být euronovelou Ústavy snížena), nemusí to nic znamenat pro jakékoli budoucí mezinárodní lidskoprávní smlouvy (u nichž už zákonitě nemůže dojít ke snížení procedurální ochrany euronovelou Ústavy)¹⁹².

Jinak řečeno, bylo-li motivací pro zahrnutí popisovaného obiter dicta do konkursního nálezu zachování stávající úrovně procedurální ochrany lidských práv na základě aktuálně aplikovatelných mezinárodních smluv, nemusí být závěry konkursního nálezu přenositelné na jakékoli budoucí mezinárodní smlouvy. Formulace v konkursním nálezu je pro autoritativní závěry bohužel velmi stručná a ačkoli odborná literatura na tento výkladový problém upozorňuje¹⁹³, nepodařilo se ani v ní najít jednoznačný a vyargumentovaný závěr, nejlépe podložený aktuální judikaturou Ústavního soudu.

Naštěstí již judikatura ústavního soudu pokročila a na základě jejího studia je možné dojít k použitelným závěrům. Nepodařilo se sice nalézt žádné rozhodnutí (z hlediska relevance nejlépe plenární nález), které by nastíněný problém bez dalšího řešilo, judikatura však již obsahuje mnoho významných indicií.

Mnohé může naznačit například výslovné označení některé z novějších mezinárodních smluv o lidských právech za součást ústavního pořádku, nejlépe v kontextu konkursního

¹⁹² Neuvažujeme-li o zcela obecné rovině procedurální ochrany lidských práv, tj. ve vztahu k obecné množině lidských práv (klidně i budoucích), ale uvažujeme-li o konkrétní úrovni ochrany lidských práv dosažené na základě konkrétní množiny mezinárodních smluv.

¹⁹³ Viz přehled těchto zdrojů výše.

nálezu. Ačkoli tzv. „nových“ mezinárodních smluv o lidských není mnoho, v judikatuře Ústavního soudu od roku 2002 přeci jenom taková jsou. Například hned dvě rozhodnutí Ústavního soudu takto hovoří o tzv. Aarhuské úmluvě¹⁹⁴ ratifikované Českou republikou 6. 7. 2004. Konkrétně jde o dvě usnesení Ústavního soudu, a to sp. zn. IV. ÚS 154/08¹⁹⁵ a sp. zn. I. ÚS 2553/07¹⁹⁶. Rozhodnutí pokládám za významná i při vědomí toho, že se jedná o usnesení, která nejsou ve smyslu § 23 zákona č. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, pro další rozhodovací praxi Ústavního soudu závazná.

Další rozhodnutí se již budou týkat Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením¹⁹⁷, která byla Českou republikou ratifikována 28. 9. 2009. Její cesta do ústavního pořádku ČR přitom nebyla nijak jednoznačná. Už v roce 2011 sice plenární nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 43/10¹⁹⁸ tuto úmluvu za součást ústavního pořádku prohlásil¹⁹⁹ (i když jen v odůvodnění, nikoli ve výroku), následovalo ale delší období, kdy se tomu jednotlivé senáty Ústavního soudu spíše opatrně vyhýbaly.

Tak například v nálezu sp. zn. I. ÚS 173/13²⁰⁰ Ústavní soud konstatoval rozpor s ustanovením Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, označil ji ale jen jako smlouvu, „*kteřou je Česká republika vázána*“²⁰¹ a ani ve výroku rozhodnutí ji nejmenoval. Obdobně postupoval Ústavní soud i v dalším podobném rozhodnutí, jmenovitě sp. zn. I. ÚS 1974/14²⁰². Velmi neurčitý je pak ve věci pozice Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením i výklad nálezů Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2224/15²⁰³ a sp. zn. I. ÚS 1581/16²⁰⁴.

Ve všech těchto nálezech sice Ústavní soud argumentoval ustanoveními Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením, vždy se ale (i přes minimálně náznak porušení) vyhnul jejímu jmenování i ve výroku rozhodnutí. Stejně tak se v odůvodnění vyhnul jakémukoli náznaku zahrnutí této úmluvy do ústavního pořádku. Je sice pravdou, že soudci Ústavního soudu jsou dle čl. 88 odst. 2 vázáni při svém rozhodování pouze ústavním pořádkem a zákonem o

¹⁹⁴ Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhlášené sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m. s.

¹⁹⁵ Usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2008, sp. zn. IV. ÚS 154/08.

¹⁹⁶ Usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 2553/07.

¹⁹⁷ Vyhlášená pod č. 10/2010 Sb. m. s.

¹⁹⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 43/10.

¹⁹⁹ Viz bod 40 nálezu výše.

²⁰⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 20. 8. 2014, sp. zn. I. ÚS 173/13.

²⁰¹ Viz bod 25 nálezu výše.

²⁰² Nález Ústavního soudu ze dne 23. 3. 2015, sp. zn. I. ÚS 1974/14, body 38, 39 a 53.

²⁰³ Nález Ústavního soudu ze dne 12. 4. 2016, sp. zn. I. ÚS 2224/15, bod 37.

²⁰⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. I. ÚS 1581/16, bod 38.

Ústavním soudu, argumentace uvedením Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením přesto stěží obstojí. Již jen z toho důvodu, že v odůvodnění jsou uvedeny i další související úvahy soudu.

Jako jistý zlom (zpět k původnímu názoru vyslovenému v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 43/10) tak lze vnímat až nález sp. zn. I. ÚS 2637/17²⁰⁵. V něm totiž ve výroku Ústavní soud výslovně konstatoval, že „*Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ... byla porušena základní práva stěžovatele, a to právo ... na nezávislý způsob života a zapojení do společnosti dle čl. 19 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením*“.

Přítom zahrnutí Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením přímo do výroku rozhodnutí, spolu s ustanovením čl. 88 odst. 2 Ústavy, lze interpretovat jedinečně tak, že Ústavní soud minimálně v tomto nálezu fakticky zahrnul Úmluvu OSN o právech osob se zdravotním postižením do rámce ústavního pořádku. Ani tomuto nálezu Ústavního soudu se ale nevyhnula jistá nejednoznačnost, když v bodě 33 referuje o Úmluvě OSN o právech osob se zdravotním postižením jako o standardní mezinárodní smlouvě v režimu čl. 10 Ústavy.

Na druhou stranu se nepodařilo nalézt jediné rozhodnutí Ústavního soudu, ve kterém by explicitně zužoval časovou působnost konkursního nálezu o ratifikované mezinárodní smlouvy o lidských právech účinné po datu účinnosti euronovely Ústavy.

Na základě rozboru judikatury Ústavního soudu byla tedy zjištěna zřetelná tendence Ústavního soudu k potvrzení časové působnosti části VII konkursního nálezu i na ratifikované mezinárodní smlouvy o lidských právech, jejichž účinnost nastala až po prvním červnu 2002. Jiný vývoj se i vzhledem k závaznosti nálezů Ústavního soudu pro další rozhodovací činnost²⁰⁶ jeví jako málo pravděpodobný.

Naznačený vývoj v postoji Ústavního soudu má oporu i v praktické stránce věci. Pro zahrnutí „nových“ mezinárodních smluv o lidských právech hovoří i všeobecná praxe doplňování stávajících mezinárodních smluv novými ustanoveními například prostřednictvím dodatkových protokolů, k nimž mohou signatářské státy jednotlivě přistupovat. Tato praxe je logickým důsledkem vývoje v pojetí lidských práv ve světě, přičemž některá z významných práv byla zakotvena nebo změněna například protokoly k Úmluvě²⁰⁷.

²⁰⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 23. 1. 2018, sp. zn. I. ÚS 2637/17.

²⁰⁶ Viz opět § 23 zákona o Ústavním soudu.

²⁰⁷ Např. Protokol č. 13 k Úmluvě zakotvující absolutní zákaz trestu smrti ratifikovaný Českou republikou 2. 7. 2004 nebo Protokol č. 12 k Úmluvě upravující vymezení diskriminace (Českou republikou podepsaný 4.

V uvedeném kontextu by bylo velmi zvláštní a nepraktické, kdyby Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod a její dodatkové protokoly včas ratifikované před euronovelou Ústavy byly součástí ústavního pořádku, ale novější dodatkové protokoly by již byly „běžnými“ mezinárodními smlouvami v režimu stávajícího čl. 10 Ústavy. Z hlediska rozsahu zaručených základních práv a svobod je jen stěží obhajitelné, že ta z nich zaručená Listinou a původním zněním Úmluvy požívají postavení součásti ústavního pořádku, novější (a možná modernější) však již z důvodu pozdější ratifikace nikoli. Nemohly by pak být ani referenčním rámcem pro obecné rozhodování Ústavního soudu podle čl. 88 odst. 2 Ústavy.

Navíc je při průběžné aktualizaci mezinárodních katalogů lidských práv i opodstatněná úvaha zákonodárce, že není třeba novelizovat Listinu, když ratifikoval třeba dodatkový protokol k Úmluvě. A nebyla by ani reálná možnost je do rámce ústavního pořádku zahrnout jinak než novelizací Listiny nebo zvláštním ústavním zákonem.

Je spíše nepraktické příliš často a více méně kazuisticky novelizovat Listinu. Ve výsledku tak nakonec jde (při absenci možnosti uvést nová lidská práva do českého ústavního pořádku dobrovolným zvýšením kvóra při schválení ratifikace mezinárodní smlouvy) o rozumný výkladový postup, který zajistí možnost se takových práv domáhat u Ústavního soudu bez nutnosti nadužívat²⁰⁸ „univerzální“ ustanovení Listiny (především právo na spravedlivý proces, lidskou důstojnost, rovnost apod.).

Listina se skutečně v podstatě nenovelizuje²⁰⁹ a modernizace katalogu lidských práv tak fakticky probíhá výkladem (s odkazem na stávající katalog) a dále uplatňováním mezinárodních smluv o lidských právech (příkladem mohou být právě specifická práva osob se zdravotním postižením).

Uvedené lze zobecnit i na lidská práva jako taková – rozlišování lidskoprávních mezinárodních smluv dle data jejich ratifikace by znamenalo i nevhodné rozlišování mezi jednotlivými právy²¹⁰ – a to dokonce s automatickým (a tudíž těžko obhajitelným) snížením hodnoty lidských práv všech novějších generací (která jsou zakotvena logicky v novějších smlouvách). Často se ani nemusí jednat o zcela nově definovaná práva, ale o zakotvení

11. 2000 a dosud neratifikovaný). Jiné protokoly jsou naopak procesního charakteru a upravují znění Úmluvy směrem k efektivnějšímu fungování EPLP (např. protokoly č. 14bis nebo 15 k Úmluvě)

²⁰⁸ Což naopak zákonitě vede buď k jejich postupné degradaci, nebo k velmi restriktivnímu výkladu.

²⁰⁹ S výjimkou změny maximální doby zatčení před odevzdáním soudu v roce 1998 a aktuální novely zakotvující právo bránit život svůj nebo jiného člověka se zbraní zatím žádná další novela Listiny nebyla.

²¹⁰ Jednalo by se tak o další hledisko pro rozlišování vedle již etablovaných lidských práv, například dle jednotlivých generací.

modifikace stávajících základních lidských práv s ohledem na nové společenské podmínky (např. redefinice pojmu „diskriminace“) nebo s ohledem na konkrétní skupinu lidí (např. osoby se zdravotním postižením)²¹¹.

Je sice pravdou, že tzv. „nové generace lidských práv“ se většinou vyznačují nižší mírou vymahatelnosti (v českém kontextu často reprezentovanou čl. 41 odst. 1 Listiny) a vyšší mírou konkurence s jinými zaručenými právy, nic to všem nemění na faktu, že se stále jedná o základní práva a svobody a k jejich zařazení by mělo dojít na základě jejich charakteru, nikoli paušálně dle data ratifikace konkrétní mezinárodní smlouvy. Ačkoli uvedený argument nereflektuje nastavení českého ústavního systému, kdy pro rozšíření ústavního pořádku (včetně rozšíření katalogu základních lidských práv) je obecně nutná kvalifikovaná většina (např. při novelizaci Listiny), vzhledem k jeho praktickým dopadům jej pokládám za relevantní.

Rozšíří-li nakonec zákonodárce katalog lidských práv formou přijetí mezinárodní smlouvy (a to i přes obecnou nevoli části politického spektra k jeho rozšiřování), těžko mu přičítat jako úmysl, že novým lidským právům v ní zakotveným by měla být a priori dopřána nižší úroveň ochrany.

Jistým vodítkem by samozřejmě mohla být i judikatura k Listině základních práv Evropské unie (dále též „Listina EU“). Jelikož se ale jedná o specifický pramen evropského práva, je diskutován v následující zvláštní části.

3.3. Konkursní nález a evropské právo (zejména Listina EU) - návod na alternativní postup

Specifickým obecně závazným mezinárodním dokumentem, jehož obsahem jsou i základní lidská práva a svobody, je Listina EU. A vzhledem k datu jejího zahrnutí do právního řádu a jejímu postavení²¹² by postoj k ní mohl indikovat i přístup Ústavního soudu k mezinárodním smlouvám o lidských právech ratifikovaným po datu účinnosti euronovely Ústavy. Kromě zjevně lidskoprávního charakteru je ale Listina EU také primárním pramenem evropského práva a z toho vyplývá její jisté specifické postavení v rámci ústavního pořádku.

²¹¹ Není žádný objektivní důvod, proč by měly nižší míru procedurální ochrany požívat osoby se zdravotním postižením, než např. děti.

²¹² Na základě Lisabonské smlouvy se jedná o pramen primárního práva EU a lze tak na ni vztáhnout pojem „mezinárodní smlouva“. Dokonce je v literatuře označována za mezinárodní smlouvu o lidských právech ve smyslu konkursního nálezu (např. M. Bobek in: Wagnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol.: Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s. 2012, str. 38 nebo L. Popovičová in: Rychetský, P., Langášek, T., Herc, T., Mlsna, P. a kol.: Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. 39).

Význam Listiny EU také logicky přinesl větší zájem právní teorie o ni a o její případné zahrnutí do ústavního pořádku (často bez ohledu na možné výklady konkursního nálezu)²¹³.

Ačkoli se nepominutelná část teorie staví pro zahrnutí Listiny EU pod rámec ústavního pořádku ve smyslu konkursního nálezu, Ústavní soud je v této věci poněkud zdrženlivý. To by se mohlo zdát zvláštní vzhledem k ochotě, s jakou na různé mezinárodní smlouvy režim konkursního nálezu aplikuje. Při bližším studiu judikatury Ústavního soudu k problematice Listiny EU se však tento rozpor minimálně v jednom aspektu vyjasňuje.

Listina EU je totiž především pramenem evropského práva a jako taková podléhá přezkumu Soudního dvora EU a zejména pak doktríně přednosti unijního práva. Povinností obecných soudů v případě rozporu Listiny EU s vnitrostátní úpravou nebo nejistoty ve výkladu je předložit věc přímo Soudnímu dvoru EU. Na evropské úrovni je tento postup založen čl. 267 Smlouvy o fungování EU v kombinaci s judikaturou Soudního dvora EU, a to především rozsudkem známým jako *Simmenthal II*²¹⁴. V případě, že však vnitrostátní soud neshledává žádnou pochybnost ohledně řešení předmětné otázky, popřípadě již byla předmětná otázka Soudním dvorem EU vyřešena, je povinen přímo aplikovat evropské právo jakožto *acte clair*²¹⁵.

Ke vztahu evropského práva a českého ústavního pořádku se v minulosti vyjádřil Ústavní soud již mnohokrát s tím, že „*komunitární právo nemůže být referenčním kritériem posuzování ústavnosti vnitrostátního předpisu*“²¹⁶. Velmi podrobně se pak k postavení evropského práva v rámci přezkumu souladu s ústavním pořádkem, a to i v souvislosti se závěry konkursního nálezu, vyjádřil Ústavní soud v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 12/08²¹⁷.

Ústavní soud v tomto usnesení výslovně uvedl, že „*ponechává zcela na úvaze obecného soudu, zda se primárně bude zabývat zkoumáním rozporu zákonného ustanovení, které má aplikovat, s právem Evropských společenství, anebo se zaměří na zkoumání rozporu s ústavním pořádkem České republiky*“. Pro případ, že se obecný osud rozhodne zaměřit se na zkoumání

²¹³ Shrnutí některých relevantních názorů viz např. Popovičová, L. in: Rychetský, P., Langášek, T., Herc, T., Mlsna, P. a kol.: Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. 39 až 41.

²¹⁴ Rozsudek Soudního dvora Evropských společenství ze dne 9. 3. 1978 ve věci *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA*, věc č. 106/77

²¹⁵ Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982 ve věci *Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA proti Ministero della sanità*, věc č. 283/81, bod 21

²¹⁶ K tomu viz nálezy Ústavního soudu ze dne 29. 5. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 10/13, bod 333, vycházející z předchozí judikatury Ústavního soudu – zejm. nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04; nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 1. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 36/05, bod 35 a nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08, body 85 a 86.

²¹⁷ Usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 12/08.

souladu s evropským právem Ústavní soud dal obecným soudům jednoznačný pokyn: „*musí z tohoto svého přesvědčení vyvodit důsledky v souladu s požadavky judikatury Soudního dvora, tzn. napadené ustanovení neaplikovat*“ Následně se Ústavní soud vyjádřil i k možnému konfliktu takového postupu se závěry konkursního nálezu, když podle něj „*tento závěr není zpochybněn ani požadavkem, že žádnou novelu Ústavy nelze interpretovat v tom smyslu, že by jejím důsledkem bylo omezení již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod (viz nález sp. zn. Pl. ÚS 36/01)*“²¹⁸.

V některých rozhodnutích již Ústavní soud cítil potřebu vyjádřit se konkrétně i k postavení Listiny EU v rámci svého přezkumu ústavnosti. Například v usnesení sp. zn. II. ÚS 1537/16²¹⁹ druhý senát Ústavního soudu označil Listinu EU za součást „*referenčního rámce ústavního přezkumu*“. Podrobnější pak byl opět druhý senát Ústavního soudu (avšak v poněkud pozměněném složení) v nálezu sp. zn. II. ÚS 78/19²²⁰. Ústavní soud v něm přiznal Listině EU specifické postavení vyplývající z toho, že se sice jedná o specifickou mezinárodní smlouvu zakotvující základní lidská práva a svobody²²¹ obdobnou Úmluvě (i když ji výslovně neoznačil na rozdíl od Úmluvy za součást ústavního pořádku dle konkursního nálezu), zároveň ale připomněl i její význam jakožto součásti primárního práva Evropské unie.

Ústavní soud k Listině EU shrnul, že „*soudní moc má povinnost interpretovat a aplikovat vnitrostátní právo eurokonformním způsobem*“, přičemž „*v rámci pramenů práva Evropské unie má zvláštní postavení Listina EU, která je Ústavním soudem pokládána za součást referenčního rámce při jeho přezkumné činnosti*“²²². Z uvedeného mimo jiné vyplývá, že ústavní soud sice chápe Listinu EU jako součást referenčního rámce ústavnosti, ovšem jen v rámci vlastního přezkumu. Nepokládá tedy Listinu EU za součást ústavního pořádku se všemi důsledky takového tvrzení. Obecným soudům je tedy umožněno posoudit soulad podústavního předpisu s Listinou EU stejně, jak je jim to umožněno u jakéhokoli jiného pramene evropského práva podle závěrů usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/08.

Přístup Ústavního soudu k Listině EU tak je velmi pragmatický. Přestože by bylo jistě teoreticky možné Listinu EU zahrnout do ústavního pořádku (jakožto mezinárodní smlouvu o

²¹⁸ Ačkoli se jedná jen o usnesení (i když pléna Ústavního soudu), nelze přehlédnout jeho další citace potvrzující obecnou relevanci závěrů v něm uvedených, např. v nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 30/16, bod 158.

²¹⁹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2016, sp. zn. II. ÚS 1537/16, bod 10.

²²⁰ Nálež Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2020, sp. zn. II. ÚS 78/19, body 21 až 23.

²²¹ K jejímu charakteru a postavení v právním řádu viz výše.

²²² Nálež Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2020, sp. zn. II. ÚS 78/19, bod 24.

lidských právech), v zájmu zachování souladu svého obecného postupu ve věci mezinárodních smluv o lidských právech s obecnou unijní úpravou Ústavní soud raději Listinu EU chápe jako specifickou normu unijního práva plně v režimu čl. 10a Ústavy. Nezavírá si však vrátka před možnostmi použít ji jako referenční rámec vlastního ústavního přezkumu.

Pro Ústavní soud a jeho pozici je totiž mimořádně důležité, aby obecný soud měl možnost postupovat při své rozhodovací činnosti plně v souladu s evropským právem. Jedním z důležitých aspektů v uvedeném kontextu je možnost obecného soudu obrátit se s předběžnou otázkou na Soudní dvůr EU případně otázku souladu s evropským právem vyřešit jako *acte clair*.

Pokud by se totiž nemohl obecný soud s předběžnou otázkou obrátit na Soudní dvůr EU²²³, vyplynula by taková povinnost na základě výslovného ustanovení čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie přímo Ústavnímu soudu, jakožto soudu členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva. Ústavní soud by se tak dostal do mimořádně nekomfortní pozice - kromě popření judikatury Soudního dvora EU (a s tím související hrozbu sporu s touto institucí) by se zároveň stal tomuto soudu téměř instančně podřízeným (minimálně by přišel o významnou část své autonomie) ve všech věcech, které se jakýmkoli způsobem dotýkají evropského práva²²⁴. A vzhledem k postupné ingerenci evropského práva do téměř všech oblastí práva vnitrostátního by se tato pozice stále zhoršovala.

Pravděpodobná motivace Ústavního soudu je tak poměrně zřejmá – kromě výslovného příkazu zakotveného v primárním právu EU a v judikatuře Soudního dvora EU si tím zajistil i zachování své pozice jakožto vrcholného a víceméně autonomního soudu.

Lze tedy shrnout, že i na základě judikatury Ústavního soudu se vyvinula poměrně paradoxní situace. Ústava ve svém původním „nastavení“ počítala s jedinou možností, jak postupovat, pakliže obecný soud zjistí rozpor zákona, který by měl být použit při řešení projednávané věci, s ústavním pořádkem. Tím řešením byl postup podle čl. 95 odst. 2 Ústavy (a potažmo pak podle § 109 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu nebo např. § 224 odst. 5 trestního řádu), totiž přerušování řízení a předložení věci k posouzení Ústavnímu soudu. Aplikační přednost evropského práva a povinnost zajistit plný účinek těchto norem však

²²³ Nehledě na povinnost, která mu k tomu vyplývá přímo z ustanovení čl. 267 Smlouvy o fungování EU v kombinaci s judikaturou Soudního dvora EU (zejm. *Simmenthal II*).

²²⁴ K tomu viz Kühn, Z.: *Listina EU a český ústavní pořádek*. In: Klíma, K.; Jirásek, J (eds): *Pocta Jánů Gronského*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2008, str. 118 až 120.

donutily Ústavní soud výklad ustanovení čl. 95 odst. 2 Ústavy modifikovat tak, že obecný soud má na výběr, zda se zaměřit na rozpor právního předpisu s evropským právem nebo s ústavním pořádkem.

Přitom je zjevné, že uvedená dvojkolejnost ani nemohla být původními tvůrci Ústavy předvídána.

Současná doktrína přitom zná jediný způsob, jak zrušit zákon nebo jeho část pro rozpor s ústavním pořádkem (není-li možný ústavně konformní výklad), a totiž postupem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. To ovšem vzhledem k ustanovení jednotlivých procesních předpisů vždy vede k přerušení řízení do doby, než je Ústavním soudem rozhodnuto. Jakékoli jiné způsoby (zejména eurokonformní výklad) vedou pouze k neaplikaci dotčeného zákonného ustanovení v daném konkrétním případě a nijak tedy pro futuro z právního řádu neumožňují odstranit normu zjevně rozpornou například s ústavním pořádkem.

Ústavní soud tak sice umožňuje s odkazem na možnou aplikaci evropského práva, aby si obecné soudy zvolily jeden z možných postupů, v případě kumulovaného rozporu s ústavním pořádkem i právem EU je ale staví před nelehkou volbu. Eurokonformním výkladem mohou poskytnout ochranu individuálním právům účastníků projednávané věci, nemohou ale zajistit odstranění problematického ustanovení pro futuro (takže v jiných obdobných případech bude záležet na rychlosti a kvalitě pronikání judikatury soudní soustavou a na důslednosti vysokých soudů). Naopak postup podle čl. 95 odst. 2 Ústavy sice problematické ustanovení z právního řádu odstraní jednou pro vždy, při rychlosti řízení před Ústavním soudem k tomu ale může dojít až za několik let.

Jeví se jako velká škoda, že náš právní řád (a to v podstatě jen jednotlivé procesní předpisy, Ústava je ve své stručnosti neutrální) neumožňuje nepoužít ustanovení vnitrostátního podústavního právního předpisu pro zjevný či judikovaný rozpor s evropským právem (případně i mezinárodní smlouvou dle čl. 10 Ústavy) a současně podle čl. 95 odst. 2 Ústavy předložit návrh Ústavnímu soudu na zrušení tohoto předpisu (nebo jeho části). Přitom by stačilo, kdyby se povinnost přerušit řízení v případě podání návrhu dle čl. 95 odst. 2 k Ústavnímu soudu změnila na možnost. Tj. obecný soud by mohl přerušit řízení v případě, že *„dospěl k závěru, že zákon, jehož má být při projednávání nebo rozhodování věci použito, nebo jeho jednotlivé ustanovení je v rozporu s ústavním pořádkem a podal-li u Ústavního soudu návrh na zrušení tohoto zákona nebo jeho jednotlivého ustanovení“*. Zásadně by tím nebylo

zasazeno ani do práv účastníků, když již nyní má soud faktickou možnost vnitrostátní předpis bez dalšího neaplikovat pro rozpor s mezinárodní smlouvou.

Návrh změny procesních předpisů ovšem není cílem této práce – uvedené je zmíněno jen pro dokumentaci praktických problémů, které mohou nastat v případě rozporu zákona s mezinárodní smlouvou o lidských právech. Přitom dále naznačené příklady dokumentují, že v českém právním řádu o takové rozpory není nouze.

Zároveň nelze zapomenout ani na judikaturu Ústavního soudu (především výše citované usnesení sp. zn. Pl. ÚS 12/08), která postupně dospěla k interpretaci konkursního nálezu směrem k relativizaci požadavku na obecné soudy postupovat dle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Bude tak patrně stále více na obecných soudech a na jejich odpovědnosti²²⁵ při rozhodování, jakou cestou se při zjištěném rozporu mezi aplikovaným zákonem a ratifikovanou mezinárodní smlouvou o lidských právech vydají. Ze strany Ústavního soudu jde o řešení navýsost pragmatické a pro obecné soudy může znamenat pověstný danajský dar v podobě mimořádné odpovědnosti. Volba to totiž není při zhodnocení všech souvislostí a při aktuálním nastavení procesních předpisů vůbec jednoduchá.

Vztaženo na inkluzivní vzdělávání - obecná nedůvěra k němu (pramenící většinou pohříchu z hlubokého nepochopení problematiky a základních pojmů) vyvolává riziko, že další možné omezení standardu podpory inkluzivního vzdělávání s odkazem na nedostatek finančních prostředků již bude v rozporu s judikaturou ESLP²²⁶. V takových příkladech pak bude právě obecných soudech, jakou cestou se vydají.

Prozatím se nezdá vliv evropského práva na školskou legislativu obecně významný (a tudíž se pro obecné soudy zdá jako složité argumentovat evropským právem a národní právo neaplikovat), nelze ale přehlédnout otázky financování a dalšího výdoje evropského práva, u kterého samozřejmě v dlouhodobějším horizontu nelze vyloučit ani větší regulaci inkluzivního vzdělávání. Zejména financování školství prostřednictvím různých zdrojů pocházejících z unijních prostředků může být elementem zakládajícím evropský prvek i nyní (zejména při obecně širokém výkladu, jaký se v případě existence evropského prvku dlouhodobě prosazuje²²⁷). Pak by při deklarovaném vlivu Úmluvy na evropské primární právo a obecné

²²⁵ Odpovědnosti i k jednotě a správnosti českého právního řádu obecně.

²²⁶ Viz dále.

²²⁷ Jako příklad lze uvést rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 26. 2. 2013 ve věci Åklagaren proti Hansi Åkerberg Franssonovi, věc č. C-617/10, body 16 a násl.

blízkosti Úmluvy a Listiny EU bylo možné konstatovat souběžný rozpor případného ustanovení zákona současně s Úmluvou i Listinou EU.

3.4. Některé další výkladové problémy konkursního nálezu

Vraťme se ovšem zpět k samotné podstatě sporů o výklad a potřebnost konkursního nálezu. Zajímavý argument naznačuje například P. Molek²²⁸ ve svém komentáři k čl. 10 Ústavy. Přílehavě si totiž (i s odkazem na předchozí autory) všímá, že euronovelou Ústavy byly pro mezinárodní smlouvy o lidských právech fakticky sníženy požadavky na jejich přijetí Parlamentem.

Jak již bylo zmíněno, před euronovelou Ústavy bylo pro vyslovení souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy o lidských právech potřeba dosáhnout třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů, nově již postačí (jelikož jde o obecné mezinárodní smlouvy, které velmi pravděpodobně upravují práva a případně i povinnosti osob ve smyslu čl. 49 Ústavy) prosté většiny (tj. nadpoloviční většiny přítomných poslanců nebo senátorů podle čl. 39 odst. 2 Ústavy).

Jestliže bychom tedy aplikovali závěry konkursního nálezu i na nové (tedy ratifikované po 1. červnu 2002) mezinárodní smlouvy o lidských právech, vznikla by velmi nestandardní situace, že norma schválená prostou většinou poslanců i senátorů by měla sílu ústavního zákona a byla by způsobilá derogovat (např. na základě posteriority či speciality) ústavní zákony (a koneckonců i některé mezinárodní smlouvy o lidských právech) přijaté kvalifikovanou většinou. V tom je třeba s J. Molkem souhlasit, jeho úvahu je možné rozvést ještě o další teoretické důsledky.

Ani sám zákonodárce si vždy při schvalování mezinárodní smlouvy nemusí uvědomovat, že by teoreticky mohl schvalovat sice mezinárodní smlouvu, k jejímuž schválení postačuje prostá většina hlasů, ale v podstatě okamžikem ratifikace se tato mezinárodní smlouva stává součástí ústavního pořádku. Může to být nejen v důsledku neznalosti judikatury Ústavního soudu (a speciálně důsledků konkursního nálezu), ale i v důsledku teoretického sporu, zda v případě konkrétní smlouvy jde o smlouvu o lidských právech.

²²⁸ Bahýľová, L.; Filip, J.; Molek, P.; Podhrázský, M.; Suchánek, R.; Šimíček, V.; Vyhnánek, L.: Ústava České republiky Komentář. Praha: Linde, 2010, str. 189 a 190.

Vedle toho je možné uvažovat i o opačném problému, tedy o možnosti vypovězení mezinárodní smlouvy o lidských právech v kontextu důsledků konkursního nálezu. Možná se taková úvaha bude zdát spíše jako teoretická – obecná právnická veřejnost si patrně ani neumí představit možnost odstoupení (případně za jakých okolností by vůbec bylo možné) od některé z klíčových lidskoprávních smluv, například od Úmluvy, paktů OSN apod. Podrobné rozpracování by jistě vystačilo na velmi obsáhlou samostatnou práci, ale i bez další argumentace je minimálně pravděpodobné, že za stávajících okolností a bez zajištění adekvátní náhrady externí kontroly dodržování a zachování standardu ochrany lidských práv v České republice (např. teoretickým posílením pozice evropských institucí) by například odstoupení od Úmluvy mohlo být chápáno jako zásah do podstatných náležitostí demokratického právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy²²⁹.

Přesto nejsou úvahy o odstoupení od některé z mezinárodních smluv o lidských právech jen teoretické. Minimálně jeden takový příklad se v Parlamentu opakovaně objevil. Konkrétně jde o letitou Úmluvu o potlačování a zrušení obchodu s lidmi a využívání prostituce druhých osob. Tehdejší Československo k této úmluvě přistoupilo v roce 1958 a již z názvu je patrné, že evidentně jde o mezinárodní smlouvu o lidských právech. Sice k její ratifikaci nedal souhlas Parlament (viz vymezení ústavního pojmu „Parlament“ výše), ale doktrína se již dříve ustálila v názoru, že výkladem je nutné dojít k závěru o zahrnutí této mezinárodní smlouvy pod režim čl. 10 Ústavy ve znění před euronovelou Ústavy.

Důvod pro úvahy o nutnosti vypovědět výše uvedenou úmluvu je přitom velmi prozaický. Tato úmluva totiž v podstatě zapovídá jakoukoli možnost legalizace prostituce. A jelikož se na české politické scéně pravidelně objevují návrhy na legalizaci prostituce²³⁰, musí být jejich součástí i návrh na vypovězení zmíněné úmluvy²³¹. Ačkoli návrh zatím nebyl nikdy přijat (zmíněný vládní návrh zákona byl nakonec vzat předkladatelem zpět), ze sněmovních tisků ani ze stenozáznamů nevyplývá žádná úvaha o možnosti, že se fakticky jedná o derogaci součástí ústavního pořádku, a neobsahují ani žádnou úvahu na téma potřebné většiny.

²²⁹ Souhlasím sice s potřebou velmi uváženého použití ustanovení čl. 9 odst. 2 Ústavy tak, aby v konečném důsledku nedošlo k jeho úplné devalvaci. Na druhou stranu, a to i v kontextu konkursního nálezu, by jistě bylo možné uvažovat o velmi významném snížení procedurální ochrany lidských práv. Evropský soud pro lidská práva je totiž (i když je možné mít k jeho judikatuře občas výhrady) nesporně garantem již dosažené úrovně ochrany lidských práv, což je ostatně nepřímě potvrzeno i úvahami některých států (např. Ruské federace) o odstoupení od Úmluvy právě z (často i představiteli přiznaného) důvodu eliminace vlivu tohoto soudu.

²³⁰ Viz např. sněmovní tisk č. 1073 ve IV volebním období (vládní návrh).

²³¹ S výše uvedeným sněmovním tiskem související sněmovní tisk 1081.

Je sice pravdou, že současná Ústava opravdu jinou než prostou většinu nepožaduje. Na druhou stranu jde o mezinárodní smlouvu o lidských právech, tudíž součást ústavního pořádku a způsob jejího vypovězení by si jistě zasloužil alespoň minimální komentář.

Bezpochyby by šlo argumentovat (a pravděpodobně i s úspěchem) například euronovelou Ústavy jakožto blanketní normou pro možnost vypovědět jakoukoli mezinárodní smlouvu o lidských právech jen se souhlasem prostých většin v obou komorách Parlamentu. A to i když původní záměr zákonodárce byl zcela jiný a jistě nepočítal s rozšířením pojmu ústavní pořádek i o ratifikované mezinárodní smlouvy o lidských právech.

V této souvislosti se zároveň nabízí otázka, zda si všichni zákonodárci při schvalování euronovely Ústavy opravdu uvědomovali, že normou ústavní síly pro futuro mění i způsob vypovězení stávajících mezinárodních smluv o lidských právech. Zároveň lze jen stěží odhadnout, jak by Ústavní soud reagoval na vypovězení významné mezinárodní smlouvy o lidských právech ve smyslu čl. 10 před euronovelou Ústavy (například Úmluvy) pouhou prostou většinou hlasů v obou komorách Parlamentu.

3.5. Mezinárodní smlouvy o lidských právech v rozhodovací praxi obecných soudů

Vedle teoretického pohledu na obiter dictum konkursního nálezu nelze odhlédnout ani od jeho praktickému používání v soudní praxi. Z judikatury Ústavního soudu lze bez větších problémů zjistit, že minimálně ten je i přes některé nepřesnosti vyplývající spíše z nedůsledné terminologie a snad i snahy o úsporné vyjadřování²³² v podstatě konsistentní minimálně co do závěru o pozici mezinárodních smluv o lidských právech jakožto součástí ústavního pořádku²³³. Mnohem zajímavější je ale pohled na rozhodovací praxi obecných soudů.

Ačkoli je totiž ustálená judikatura Ústavního soudu fakticky (ať již formálně či neformálně) pro obecné soudy závazná i co do výkladu právních norem (v tomto případě se jedná o judikaturu dlouhodobě ustálenou a obsahující jednoznačný příkaz Ústavního soudu k výkladu konkrétní ústavní normy), je nakonec do jisté míry právě na obecných soudech,

²³² Tj. postupné omezení celého jednoho odstavce rekapitulujícího závěry konkursního nálezu na prosté konstatování o zahrnutí mezinárodních smluv o lidských právech do rámce ústavního pořádku, a to zejména v jednodušších senátních rozhodnutích.

²³³ Samozřejmě s výjimkou poměrně zdrženlivému vyjadřování k mezinárodním smlouvám o lidských právech ratifikovaných po účinnosti euronovely Ústavy a velmi specifického postavení Listiny základních právy Evropské unie jakožto mezinárodní smlouvy o lidských právech a primárního pramene evropského práva současně (k tomu viz samostatné pojednání).

nakolik tuto judikaturu respektují, a na Ústavním soudu, nakolik má faktickou možnost se případnému obcházení své judikatury bránit.

V uvedeném právě tkví jeden ze základních problémů uplatňování závěrů obiter dicta konkursního nálezu. Z podstaty povahy lidských práv, možných konfliktů, které vznikají při jejich uplatňování, a vzhledem k možným konfliktům s českým právním řádem totiž přímé použití mezinárodní smlouvy o lidských právech namísto zákona povede k vyhovění fyzické (případně i právnické) osobě často ve sporu s orgánem veřejné moci (zejména státu). A jelikož osobě zkrácené na právech bylo vyhověno a stát nemá v dané věci aktivní legitimaci k podání individuální ústavní stížnosti, spor často zcela logicky končí u Nejvyššího soudu nebo Nejvyššího správního soudu. Ústavní soud tak v rámci velké části projednávaných věcí, kdy obecné soudy nepostupují v souladu s konkursním nálezem, ani nemá reálnou šanci jakkoli zasáhnout.

Zároveň je třeba spravedlivě podotknout, že i sám Ústavní soud v minulosti naznačil, že obiter dictum konkursního nálezu chápe zejména ve vztahu k vlastní rozhodovací činnosti²³⁴ a ani se nijak neohradil proti postupu Nejvyššího správního soudu, který použil vlastní eurokonformní výklad namísto návrhu na zrušení právního předpisu Ústavním soudem²³⁵. Ústavní soud k vymezení se proti postupu Nejvyššího správního soudu přitom měl mimořádnou příležitost, když dotčené ustanovení zákona záhy posuzoval na základě návrhu skupiny 18 senátorů a předchozí judikaturu Nejvyššího správního soudu dokonce citoval ve svém vyhovujícím nálezu²³⁶.

Nahlédneme-li na judikaturu obou nejvyšších soudů s cílem rozebrat jejich postup při zjištěném rozporu mezi zákonem (který by měli dle vnitrostátního práva aplikovat) a ratifikovanou mezinárodní smlouvou o lidských právech, není asi příliš překvapivé, že bohatší materiál ke studiu nalezneme u Nejvyššího správního soudu. Je to zjevně dáno typickou agendou řešenou těmito soudy.

Zcela mimo rámec uvedeného a jako téměř neuvěřitelný exces ale vyznívá rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 3. 3. 2020, č. j. 17 A 25/2020 – 37, publikovaný na webových stránkách Nejvyššího správního soudu. Ten je ke konkursnímu nálezem mimořádně kritický a zásadně jej odmítá.

²³⁴ Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 12/08, bod 36.

²³⁵ K tomu viz dále.

²³⁶ Viz nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 41/17.

Formulace jako „závěry nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ... byly vysloveny nad rámec nosných důvodů rozhodnutí, účelově k zachování tehdejšího referenčního rámce přezkumu v řízení o kontrole norem ... rozporu s textem Ústavy, která taxativně vymezuje součásti ústavního pořádku“ nebo např. „vyslovený právní názor o nepřipustnosti snižování procedurální ochrany je v praxi zcela neproveditelný, neboť by znemožňoval většinu zpřísnění podmínek procesních předpisů“ a „Ve skutečnosti ostatně není Ústavní soudem ani konsistentně uplatňován, jinak by například bylo třeba předvádět zadržené do 24 hodin před soudce (ústavním zákonem č. 162/1998 Sb. Došlo k prodloužení lhůty pro předání soudu podle čl. 8 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, tj. snížení tehdejší procedurální úrovně ochrany)“ jsou ovšem zcela rozporné s ustálenou judikaturou nejen Ústavního soudu, ale i Nejvyššího správního soudu (jak bude dále naznačena).

Autorka citovaného rozsudku (samosoudkyně Krajského soudu v Plzni) patrně nerespektuje nejen smysl a účel konkursního nálezu, ale i rozdíl mezi zachováním úrovně procedurální ochrany lidských práv a zachováním již dosažených lidských práv v hmotněprávním smyslu (jak bylo mimochodem již opakovaně vysvětleno i samotným Ústavním soudem²³⁷ a je obecně potvrzováno právní teorií²³⁸).

Tento, spíše odstrašující příklad byl uveden jen jako ilustrace možné rezistence soudů nižších stupňů k judikatuře vrcholných soudů a pro naznačení rizik spočívajících ve vyloučení aplikace ústavně nekonformních norem pouze prostřednictvím judikatury vysokých soudů.

3.5.1. Uplatňování závazků z mezinárodních smluv o lidských právech Nejvyšším soudem

I v případě Nejvyššího soudu samozřejmě existují případy, ve kterých jsou soudci postaveni před nutnost aplikovat mezinárodní smlouvu o lidských právech, jejíž ustanovení jde nad rámec vnitrostátní úpravy nebo je dokonce s ní v rozporu. Ne vždy je však z rozhodnutí patrný soulad se závěry konkursního nálezu. V některých svých rozhodnutích dokonce Nejvyšší soud přímo podřadil některou z ratifikovaných mezinárodních smluv o lidských právech jako mezinárodní smlouvu ve smyslu čl. 10 Ústavy bez jakékoli zmínky o zahrnutí do rámce ústavního pořádku případně o nutnosti předložení věci Ústavnímu soudu.

²³⁷ Viz např. nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 4/18, bod 61.

²³⁸ Tomoszek, M.: Esenciální obsah základních práv jako součást podstatných náležitostí demokratického právního státu. Jurisprudence, 2015, č. 2, str. 12.

Nejvyšší soud je rozdělen na trestní kolegium a občanskoprávní a obchodní kolegium, přičemž příklady je možné nalézt v rozhodnutích obou z nich. Tak například v rozsudku ze dne 20. 10. 2020, sp. zn. 25 Cdo 357/2019²³⁹ se Nejvyšší soud (senát z občanskoprávního a obchodního kolegia) zabýval výkladem zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku (zejména jeho § 449) v kontextu Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením. Nejvyšší soud v této konkrétní věci pouze konstatoval vázanost České republiky Úmluvou OSN o právech osob se zdravotním postižením a s odkazem na judikaturu Ústavního soudu (aniž by ale jakkoli zmínil konkursní nález) přistoupil k širšímu výkladu zákona dle této mezinárodní úmluvy. V kontextu výše uvedeného²⁴⁰ je třeba postup Nejvyššího soudu v dané věci hodnotit jako správný.

Podobně a v souvislosti s Úmluvou OSN o právech osob se zdravotním postižením se k věci vyjadřovalo i celé kolegium, a to ve stanovisku ze dne 15. 2. 2017, sp. zn. Cpjn 23/2016, k možnosti soudu omezit svéprávnost k výkonu volebního práva. V tomto konkrétním případě šlo o možnost omezit výkon volebního práva osoby s duševní poruchou. Faktem sice je, že Nejvyšší soud v tomto stanovisku vykládá vnitrostátní právo dle mezinárodní smlouvy o lidských právech, činí tak ovšem na základě a v mezích předchozího nálezu Ústavního soudu²⁴¹. Jeho postup tak ani v tomto nelze zpochybnit pro nerespektování závěrů konkursního nálezu.

Další rozsáhlý soubor rozhodnutí měl shodný předmět, a to náhradu nemajetkové újmy z důvodu nezákonné vazby v trestním řízení²⁴². Obecně se jedná o případy, kdy je přiznána náhrada újmy dle Úmluvy a nad rámec vnitrostátní úpravy. Také v tomto případě nezbývá než vyhodnotit postup Nejvyššího soudu za korektní (i když možná v odůvodnění dostatečně neargumentovaný).

Na možné limity výkladu podle mého názoru narazil Nejvyšší soud v některých trestních věcech. Jde především o Stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 30. 1. 2013, sp. zn. Tpjn 302/2012. Nejvyšší soud se v něm zabýval výkladem § 277 a § 278 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestního řádu)²⁴³. Na to konto trestní kolegium Nejvyššího

²³⁹ Jednalo se o spor o přiznání úhrady nákladů na pořízení elektrického manipulačního vozíku pro paraplegiky, žalovanou byla pojišťovna škůdce (úraz vznikl následkem dopravní nehody zaviněné škůdcem).

²⁴⁰ Nejvyšší soud provedl ústavně konformní výklad vnitrostátního práva, což je obecně přípustné.

²⁴¹ Nález Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2010, sp. zn. IV. ÚS 3102/08.

²⁴² Jedná se o větší počet rozhodnutí, za mnohé viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 11. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2357/2010 nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 2. 2015, sp. zn. 30 Cdo 3171/2014 (oba byly potvrzeny Ústavním soudem a navrženy ke zveřejnění ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek).

²⁴³ Jedná se o podmínky povolení obnovy řízení. Spor (i mezi jednotlivými senáty trestního kolegia Nejvyššího soudu) se vedl o to, zda je v těchto ustanoveních uveden taxativní výčet rozhodnutí, u nichž je

soudu přímo vyložilo smysl a účel dotčeného čl. 4 odst. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě a s argumentací, že sice jde o mezinárodní smlouvu ve smyslu čl. 10 Ústavy²⁴⁴, ale při použití zpětného odkazu v čl. 53 Úmluvy a po rozboru obou variant (pro Nejvyšší soud je mimo jiné rozhodující právní jistota taxativního výčtu zaručená trestním řádem) byla upřednostněna vnitrostátní úprava. Nejvyšší soud tak relevantní ustanovení Úmluvy neaplikoval a v takovém případě lze již jen stěží uvažovat o ústavně konformním výkladu. Ve stanovisku navíc není nijak diskutovaná otázka pozice Úmluvy jako součásti ústavního pořádku.

Podobně se opakovaně (a shodně) k postavení mezinárodních smluv o lidských právech vyjádřily dva různé senáty trestního kolegia Nejvyššího soudu i při řešení otázky práva vyslýchat svědky²⁴⁵. V tomto případě jsou ale soudci Nejvyššího soudu spíše nevinní, protože v rozhodnutích jen citovali jeden konkrétní náleží Ústavního soudu, v němž je zmíněna aplikační přednost Úmluvy před „*všemi ustanoveními trestního řádu*“²⁴⁶.

Na druhou stranu, i soudcům Nejvyššího soudu jsou bezesporu známy závěry části VII konkursního nálezu a v některých ze svých rozhodnutích respektují postavení mezinárodních smluv o lidských právech jako plnohodnotné součásti ústavního pořádku. A to i v rámci trestního kolegia. Příkladem může být mnohem starší rozhodnutí ze dne 19. 7. 2006, sp. zn. 7 Tdo 407/2006. V tomto konkrétním případě se Nejvyšší soud zabýval trestnou činností spojenou s dětskou pornografií a obviněný mimo jiné zpochybňoval posouzení své věci dle Úmluvy o právech dítěte (jednalo se o definici dítěte). Nejvyšší soud argumentaci obviněného jednoznačně odmítl s tím, že kromě vázanosti soudu mezinárodní smlouvou dle čl. 10 Ústavy se jedná i o mezinárodní smlouvu o lidských právech ve smyslu konkursního nálezu a jako taková je součástí ústavního pořádku. Nejvyšší soud sice v této věci nemusel posuzovat rozpor zákona s mezinárodní smlouvou o lidských právech, přesto je z uvedeného rozhodnutí zřejmé, že konkursní náleží respektuje.

Obdobně i soudci občanskoprávního a obchodního kolegia citují a aplikují konkursní náleží. Jako příklad lze uvést řízení vedené pod sp. zn. 30 Cdo 2951/2012, v němž třicátý senát

možné povolit obnovu řízení (jak by vyplývalo zejm. z jazykového výkladu české právní úpravy), nebo jestli jde o demonstrativní výčet (jak by bylo možné dovodit z čl. 4 odst. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě).

²⁴⁴ Přičemž v poznámce pod čarou výslovně vyložil změnu čl. 10 euronovelu Ústavy tak, že mezinárodním smlouvám o lidských právech zůstává pouze aplikační přednost před zákonem.

²⁴⁵ Viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 6. 2013, sp. zn. 8 Tdo 499/2013, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 11. 2014, sp. zn. 8 Tdo 1441/2014 a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 12. 2016, sp. zn. 5 Tdo 1091/2016.

²⁴⁶ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2007, sp. zn. I. ÚS 375/06, bod 23.

Nejvyššího soudu dospěl k závěru, že § 37 odst. 6 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě je v rozporu s čl. 8 Úmluvy²⁴⁷ a věc předložili k posouzení Ústavnímu soudu²⁴⁸.

Dalším zajímavým příkladem je rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 11. 2007, sp. zn. 28 Cdo 436/2007, v němž se Nejvyšší soud přihlásil k povinnosti „*předložit Ústavnímu soudu k posouzení rovněž věc, v níž dojde k závěru, že zákon, jehož má být při jejím řešení použito, je v rozporu s ratifikovanou a vyhlášenou mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách*“. V konkrétní věci však Nejvyšší soud dospěl k závěru, že návrh na zrušení předpisu nepřipadá v úvahu²⁴⁹ a naopak se přihlásil k povinnosti „*poskytnout s ohledem na ústavně chráněné právo na individuální posouzení věci*“. Nejvyšší soud tedy přímo a po poměrně přesvědčivém zdůvodnění (ačkoli mohl samozřejmě pokus s předložením věci Ústavnímu soudu uskutečnit) aplikoval ustanovení Úmluvy.

3.5.2. Uplatňování závazků z mezinárodních smluv o lidských právech Nejvyšším správním soudem

Agenda související s možným porušením závazků z mezinárodních smluv o lidských právech je z obou nejvyšších soudů pravděpodobně bližší Nejvyššímu správnímu soudu.

Cesta konkursního nálezu k přijetí Nejvyšším správním soudem rozhodně nebyla jednoduchá (jakkoli geograficky je vzdálenost z Ústavního soudu na Nejvyšší správní soud jen přibližně 200 metrů). Ještě v roce 2007 se Nejvyšší správní soud k závěrům konkursního nálezu vyjádřil ve svém rozsudku č. j. 6 As 55/2006 – 96²⁵⁰ mimořádně kriticky a explicitně jej odmítl respektovat²⁵¹. Při čtení uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu přitom nelze neupozornit na větší množství rozhodnutí Ústavního soudu (vč. plenárních nálezů), které do roku 2007 výslovně a opakovaně potvrdily závěry konkursního nálezu, a dokonce je i mírně

²⁴⁷ Šlo o otázku míry ochrany osobních údajů ve svazcích bývalé StB.

²⁴⁸ Ústavní soud v nálezu ze dne 20. 12. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 3/14 návrh částečně zamítl a částečně odmítl.

²⁴⁹ S odůvodněním, že zákonná úprava to neumožňuje, viz citace z rozsudku: „*proto, že v zákonu o půdě se již nenachází podrobnější kategorizace než na původně oprávněné osoby a postupníky ... Dále je zrušení ustanovení o restituční tečce v plném rozsahu vyloučeno z důvodu překážky věci rozsouzené podle § 35 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, s tím, že během méně než 2 let se nemohly zásadně změnit společenské poměry, ani nedošlo k relevantní změně právního řádu (srovnej nálezy sp. zn. Pl. ÚS 11/02 z 11. 6. 2003)*“

²⁵⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2007, sp. zn. 6 As 55/2006 – 96.

²⁵¹ Nejvyšší správní soud výslovně uvedl: „*tento závěr Ústavní soud vyslovil obiter dictum bez jakékoliv souvislosti s případem, který v dané věci posuzoval, (že) tento závěr nebyl nijak podrobně odůvodněn a (že) v následující odborné diskusi byly pohříchu nečetné argumenty této výpovědi nad rámec ... Nejvyšší správní soud shledává nemožným, aby nerespektoval jasné znění ústavního pokynu*“.

interpretačně rozšířily (viz výše). Názor Nejvyššího správního soudu naznačený v rozsudku č. j. 6 As 55/2006 – 96 je tak velmi stěžejí obhajitelný, a to i vzhledem k době vyhlášení.

I z dalšího rozsudku Nejvyššího správního soudu, který byl vyneseno téměř o rok později²⁵², ještě není patrné bezproblémové přijetí části VII konkursního nálezu. Lze totiž jen spekulovat, proč Nejvyšší správní soud vtělil do odůvodnění úvahu o kritice závěrů konkursního nálezu, když k řešení věci aplikoval Úmluvu o značkování plastických trhavin pro účely detekce, která kromě toho, že nebyla ratifikována Parlamentem (jedná se o tzv. „vládní“ mezinárodní smlouvu), ani není mezinárodní smlouvou o lidských právech.

Za zmínku určitě stojí i větší množství rozhodnutí k tehdejšímu § 91 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu²⁵³. Ucelený soubor rozsudků na dané téma je možné vymezit prvním z řady, jímž byl rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Azs 343/2004 a posledním z nich, jímž je rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2007, č. j. 2 Azs 30/2007. Nejvyšší správní soud postupně dospěl k výkladu zákona o azylu podle mezinárodních smluv o lidských právech, aniž do hry jakkoli vtáhl Ústavní soud návrhem na zrušení právního předpisu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. V jednom z rozhodnutí z této řady dokonce zpochybnil kategoričnost závěru o zahrnutí mezinárodních smluv o lidských právech do rámce ústavního pořádku bez dalšího²⁵⁴. Podrobněji je tato „anabáze“ s výkladem § 91 zákona o azylu popsána ve stati P. Molka *Aplikační přednost mezinárodního práva při poskytování doplňkové ochrany pohledem judikatury NSS*²⁵⁵ a ani její autor se v roce 2007 nad uvedenými závěry nijak nepozastavoval, ačkoli v poznámce pod čarou upozornil na citovaný výklad obiter dicta konkursního nálezu Nejvyšším správním soudem.

Ani Nejvyšší správní soud však nemohl zůstat k ustálené judikatuře Ústavního soudu ohledně postavení mezinárodních smluv o lidských právech dlouhodobě zcela lhostejný. Tak například v jiném rozsudku už z roku 2007²⁵⁶ Nejvyšší správní soud zahrnul s odkazem na

²⁵² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2008, č. j. 9 Afs 130/2007 – 55.

²⁵³ Jednalo se o vymezení překážek vycestování, od 1. 9. 2006 bylo toto ustanovení zrušeno a nahrazeno obdobným institutem zakotveným v novém § 14a.

²⁵⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2007, č. j. 9 Azs 23/2007: „V tomto směru se někdy hovoří o ústavně právním argumentu „stand still“ ... Ovšem i v případě, že by tomu tak nebylo (neboť právní věda v tomto směru dosud nevytvořila obecně uznávanou doktrínu a názory právních teoretiků se zde štěpí), obecná úcta k mezinárodnímu právu (čl. 1 odst. 2 Ústavy) a aplikační přednost všech mezinárodních úmluv, které jsou součástí právního řádu České republiky ..., je nezpochybnitelná“.

²⁵⁵ Molek, P.: *Aplikační přednost mezinárodního práva při poskytování doplňkové ochrany pohledem judikatury NSS*. In: Jílek, D.: *Společný evropský azylový systém: Doplňková ochrana*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, str. 180 až 197.

²⁵⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, č. j. 9 Aps 5/2007 – 72.

konkursní nález Úmluvu do ústavního pořádku a na tomto názoru nakonec setrval²⁵⁷. Uvedená teze platí minimálně co do zahrnutí ratifikovaných mezinárodních smluv o lidských právech do ústavního pořádku, k aplikaci čl. 95 odst. 2 na ně viz dále.

Další skupina azylových rozhodnutí Nejvyššího správního soudu se tentokrát váže k zákonu č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, a to k jeho § 172 odst. 6²⁵⁸ ve znění účinném od 15. 8. 2017 do 20. 1. 2019. Nejvyšší správní soud se musel v rychlém sledu zabývat mnoha případy. Předmětem kasačních stížností bylo řízení, jimiž se žalobci domáhali zrušení rozhodnutí o svém zajištění, přičemž řízení bylo s odkazem na výše citovaný § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců zastaveno.

Například hned v jednom z prvním z nich (vedeným pod č. j. 6 Azs 320/2017²⁵⁹) byl žalobcem tuniský státní příslušník, který byl v Praze zajištěn Policií ČR. Jako žalobce se následně žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhal zrušení příkazu o zajištění. Soud však řízení obratem zastavil z důvodu předchozího vydání příkazu k ukončení zajištění Policií ČR (jednalo se o důsledek žalobcem podané žádosti o poskytnutí mezinárodní ochrany a tzv. „přezajištění“). Ve skutečnosti však ale nedošlo k ukončení zajištění, ale pouze k tzv. „nezajištění“ a žalobce shledával v pokračování původního řízení o zrušení svého zajištění zásadní právní zájem. Žalobce ve své kasační stížnosti výslovně upozorňoval na porušení čl. 5 Úmluvy a čl. 36 Listiny postupem krajského soudu, zcela ale vynechal možné porušení práva EU. Na základě popsanych skutečností Nejvyšší správní soud konstatoval nesoulad § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců s čl. 5 odst. 4 Úmluvy i s čl. 36 Listiny. Nad rámec kasační stížnosti ještě shledal výše uvedené ustanovení zákona o pobytu cizinců rozporné i s čl 6 Listiny EU.

Nejvyšší správní soud vyšel mimo jiné z toho, že Listina EU je sice dle svého čl. 51 odst. 1 určena členskými státy pouze za předpokladu, že uplatňují právo Evropské Unie (k tomu odkázal na rozsudek Soudního dvora ze dne 26. 2. 2013 ve věci Åklagaren proti Hansi Åkerberg

²⁵⁷ Viz další podobné rozsudky, např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2007, č. j. 9 Aps 6/2007 – 81; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2007, č. j. 2 Aps 4/2007 – 120; nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2008, č. j. 3 Aps 1/2007 – 83. Z novější judikatury lze upozornit např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2014, č. j. 9 Afs 20/2013 nebo na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2016, č. j. 2 Azs 300/2015 – 29.

²⁵⁸ „V případě, že je zajištění cizince ukončeno před vydáním rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince, o žalobě proti rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince nebo proti rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení, soud řízení o žalobě zastaví. O ukončení zajištění cizince policie neprodleně informuje příslušný soud, který žalobu projednává. Věty první a druhá se pro řízení o kasační stížnosti použijí obdobně.“

²⁵⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2017, č. j. 6 Azs 320/2017, dále mnohokrát rozveden a potvrzen, a to např. rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2017, č. j. 10 Azs 317/2017 – 34, rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2018, č. j. 2 Azs 389/2017 nebo rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2018, č. j. 4 Azs 17/2018.

Franssonovi, věc č. C-617/10, body 17-21). Tato podmínka však byla splněna. Žalobce byl totiž zajištěn dle § 123b a násl. zákona o pobytu cizinců, který je implementací čl. 15 až 18 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008, o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

Nejvyšší správní soud mimo jiné upozornil na ustálenou judikaturu Soudního dvora EU²⁶⁰, podle které mají práva zakotvená v ustanovení čl. 6 Listiny EU a čl. 5 Úmluvy stejný smysl a rozsah, a kromě toho upozornil i na rozpor mezi § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců a samotným čl. 15 směrnice 2008/115/ES (který měl být do zákona o pobytu cizinců implementován).

Ačkoli tedy žalobce navrhoval postup podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, Nejvyšší správní soud dle svých slov „s ohledem na povinnost poskytnout rychlý a efektivní soudní přezkum zajištění, shledal v daném případě vhodnějším jiný postup“. S odkazem na judikaturu Ústavního soudu²⁶¹ se zaměřil na posouzení rozporu s právem EU. A jelikož tento rozpor s právem EU posoudil jako *acte clair*²⁶², přímo rozhodl o neaplikaci § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců, aniž by jakkoli inicioval řízení před Ústavním soudem.

Následovalo větší množství rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, která převzala uvedenou argumentaci, opět bez iniciace řízení před Ústavním soudem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. K posouzení souladu ustanovení § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců s ústavním pořádkem nakonec došlo nálezem Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 41/17. Navrhovatelem však nebyl žádný z obecných soudů, ale skupina senátorů.

Není zároveň bez zajímavosti, že podobně postupoval Nejvyšší správní soud již o několik let dříve v rozsudku č. j. 9 As 111/2012 – 42²⁶³, tentokrát při hodnocení souladu § 127 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců s ústavním pořádkem a evropským právem. Problematická byla možnost nepropustit cizince ze zajištění na základě rozhodnutí soudu, pokud policie vydá nové rozhodnutí o zajištění do 3 dnů od právní moci rozsudku soudu. I v tomto případě si

²⁶⁰ Viz rozsudek SDEU ze dne 15. 3. 2017 ve věci Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie v. Salah Al Chodor a další, věc č. C-528/15, body 30, 37 až 40; nebo rozsudek SDEU ze dne 15. 2. 2016 ve věci J. N. v. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, věc č. C-601/15 PPU, bod 47.

²⁶¹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 12/08, body 34 a 35

²⁶² Jen na okraj uvádím, že jiný (desátý) senát Nejvyššího správního soudu v jiné skutkově podobné předchozí věci (pod sp. zn. 10 Azs 252/2017) rozhodl o předložení věci Soudnímu dvoru EU. Vzhledem k následnému zrušení § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců (na základě návrhu podaného skupinou senátorů) ale svou žádost vzal zpět a k meritornímu posouzení Soudním dvorem EU již nedošlo.

²⁶³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 11. 2012, č. j. 9 As 111/2012 – 46.

Nejvyšší správní soud vybral porovnání sporného vnitrostátního předpisu s evropským právem (i když současně identifikoval i rozpor s Úmluvou a výslovně upozornil na její zahrnutí do ústavního pořádku), a to dokonce bez jakékoli podrobnější argumentace (např. výše citovaným usnesením Pl. ÚS 12/08).

Nejvyšší správní soud tedy zjevně zvolil cestu prosazení neaplikace § 127 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců prostřednictvím své judikatury a nepřihlásil se k povinnosti podat návrh na zrušení právního předpisu k Ústavnímu soudu podle č. 95 odst. 2 Ústavy. Problematické ustanovení nakonec bylo změněno legislativním procesem až s účinností od 24. 6. 2014 a přímým impulzem tentokrát nebyl derogující nálezný Ústavního soudu, ale judikatura Evropského soudu pro lidská práva a výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu²⁶⁴.

V jiném řízení, opět ve vztahu k zákonu č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky²⁶⁵, naopak Nejvyšší správní soud upřednostnil „odklizení“ ustanovení, které dle něj odporuje ústavnímu pořádku. Jednalo se o § 129a odst. 3 tohoto zákona²⁶⁶ a ačkoli Nejvyšší správní soud vedle dalšího výslovně identifikoval i rozpor s evropským právem (vč. Listiny základních práv EU²⁶⁷), rozhodl se pro předložení věci Ústavnímu soudu. Návrh došel na Ústavní soud 7. 8. 2019 a na konci září roku 2021 o něm ještě nebylo rozhodnuto. A to i přes interní označení v rámci Ústavního soudu, že návrh tzv. „předchází“²⁶⁸.

Nejvyšší správní soud se v minulosti samozřejmě zabýval i přímo otázkami obecné inkluze nebo inkluze ve vzdělávání. Rozbor jeho rozhodnutí v této oblasti bude následovat v samostatné části této práce. Zde bylo uvedeno jen několik rozhodnutí na jiná témata lépe demonstrujících obecný přístup Nejvyššího správního soudu k aplikaci mezinárodních smluv o lidských právech.

Judikatura Nejvyššího správního soudu dotýkající se nějakým způsobem mezinárodních smluv o lidských právech je samozřejmě ještě bohatší, v předchozím textu byl naznačen jen malý výsek. I ten ale dokumentuje jistou nedůvěru Nejvyššího správního soudu k zahrnutí ratifikovaných mezinárodních smluv o lidských právech do ústavního pořádku. A i když

²⁶⁴ Viz důvodová zpráva k zákonu č. 101/2014 Sb.

²⁶⁵ Jedná se o řízení vedené u Ústavního soudu pod sp. zn. Pl. ÚS 12/19, předcházelo mu řízení u Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Azs 26/2018.

²⁶⁶ Nejvyšší správní soud vidí neústavnost v reálné nemožnosti soudního přezkumu rozhodnutí o omezení osobní svobody zajištěného cizince. Důvodem je kombinace lhůt aplikovaných při přezkumu rozhodnutí o zajištění, která to i při normálním běhu věcí (a to i bez zbytečných prostoje) prakticky neumožňuje.

²⁶⁷ Viz bod 62 návrhu podaného Nejvyšším správním soudem.

²⁶⁸ Viz kopie návrhu dostupná na stránkách Ústavního soudu https://www.usoud.cz/projednavane-plenarni-veci?tx_odroom%5Bdetail%5D=3038&cHash=ca939af538ae4a40c178289b140a4d7f.

nakonec Nejvyšší správní soud, patrně i pod tlakem stále se rozšiřující judikatury Ústavního soudu a též i postupného obecného přijetí závěrů konkursního nálezu právní veřejností na svůj odpor rezignoval, stejně je i nadále velmi liknavý v respektování všech jeho souvislostí. Tím je myšlena především neochotu minimálně některých soudců Nejvyššího správního soudu řešit rozpor zákona s mezinárodní smlouvou o lidských právech postupem dle čl. 95 odst. 2 Ústavy.

Výše uvedené příklady nedemonstrují jen peripetie s přijetím závěrů konkursního nálezu obecnými soudy, ale zejména mohou sloužit jako praktický příklad pro obecná pozitiva a negativa postupu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Na jednu stranu nelze Nejvyššímu správnímu soudu upřít, že ochranu práv (při sice kreativním, ale nakonec s judikaturou Ústavního soudu souladnou) interpretací předpisu, který je ve zjevném rozporu s ústavním pořádkem, poskytl účinně a hlavně rychle²⁶⁹. Přitom rychlost může být zejména ve věcech azylového a cizineckého práva klíčová, když za téměř jeden rok (jak trvalo jedno z výše uvedených řízení před Ústavním soudem, přičemž se ještě v kontextu Ústavního soudu jednalo o řízení mimořádně rychlé) již původní žalobce nemusí být ani v České republice.

Na druhou stranu ale i příklad dalších podobných řízení před Nejvyšším správním soudem dokládá, že ani cesta judikatury k soudům nižších článků není jednoduchá a poskytnutí ochrany jednomu žalobci automaticky neznamená obdobný postup u jiných osob v téměř totožných případech. Přitom lze jen těžko odhadovat, kdy by se rozhodovací praxe obecných soudů zcela ustálila nebýt zrušujících rozhodnutí Ústavního soudu²⁷⁰.

3.6. Dílčí závěr ohledně postavení mezinárodních smluv o lidských právech v rámci ústavního pořádku

Ve vztahu k mezinárodním smlouvám, které se nějakým způsobem zabývají zavedením inkluzivního vzdělávání, lze tvrdit, že relevantní závazné mezinárodní smlouvy v této práci

²⁶⁹ Obdobně viz Kratochvíl, J.: *Lidská práva v praxi obecných soudů*. Praha: Leges, 2020, str. 48.

²⁷⁰ K tomu viz např. okolnosti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2019, č. j. 1 Azs 104/2018 - 67; nebo rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2018, č. j. 4 Azs 193/2017; v nichž Nejvyšší správní soud, ačkoli mu bylo během řízení doručeno rozhodnutí o ukončení zajištění, řízení jen přerušil a po zrušovacím rozhodnutí Ústavního soudu žalobcům vyhověl (v prvním případě částečně). Naopak v jiných obdobných případech Nejvyšší správní soud (s odkazem na závěry jiného usnesení ze dne 25. 9. 2017, č. j. 3 Azs 243/2017- 24) byl ochoten aplikovat § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců za předpokladu, že soud nižšího stupně rozhodl ve věci. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2018, č. j. 9 Azs 350/2018 - 26, tak například dvanáct dnů před vyhlášením nálezu Ústavního soudu rozhodl o zastavení řízení podle § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců. Ohledně rychlosti pronikání eurokonformního výkladu soudní soustavou lze upozornit např. na okolnosti rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 11. 9. 2018, č. j. 3 Azs 68/2018 - 23. Nejvyšší správní soud v něm zrušil rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové, který ještě 20. 7. 2018 nerespektoval ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu.

uvedené mají charakter mezinárodních smluv o lidských právech, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a ve smyslu konkursního nálezu jsou součástí ústavního pořádku. Plyne z toho zejména závěr o jejich možném použití Ústavním soudem jakožto referenčního rámce při abstraktní i konkrétní kontrole ústavnosti.

Naproti tomu Prohlášení ze Salamanky a výkladové dokumenty mezinárodních organizací mají povahu mezinárodního soft-law a jejich postavení při případném přezkumu ústavnosti (v rámci konkrétní i abstraktní kontroly ústavnosti) je v současné době minimálně s ohledem na dosavadní judikaturu Ústavního soudu diskutabilní. S odkazem na judikaturu ESLP²⁷¹ přesto lze předpokládat postupné zvyšování jejich ústavně argumentační relevance.

Bez dalšího z výše uvedeného ovšem nevyplývá povinnost obecných soudů postupovat podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, kdykoli zjistí rozpor právního předpisu (který má být při řešení konkrétní věci použit) s jednou z uvedených smluv. V případě současného rozporu s normou evropského práva je například možný postup podle čl. 267 Smlouvy o fungování EU. A ačkoli ani v jiných případech není postup dle čl. 95 odst. 2 Ústavy Ústavním soudem bezvýhradně vyžadován, vzhledem k širším souvislostem ústavnosti a předvídatelnosti práva je třeba takový postup preferovat.

Nad rámec uvedeného, bez jakékoli ambice vstupovat do rozjitřených polemik po vyhlášení konkursního nálezu a jako poznámku na okraj lze uvést, že s odstupem času se zdá být konkursní nález poměrně rozumným řešením ne zcela domyšlené novely Ústavy. I přes nesporné interpretační problémy se totiž minimálně původního cíle podařilo dosáhnout – a totiž zachování mezinárodních smluv o lidských právech jakožto referenčního rámce přezkumu ústavnosti ve smyslu čl. 88 odst. 2 Ústavy. Opačný výklad by totiž byl z mnoha důvodů zcela nepřijatelný. Zbytek je už jen otázkou postupně se zpřesňující judikatury²⁷² a případně i změny některých dalších předpisů. Mnohé by například vyřešila úprava procesních předpisů, jak bylo naznačeno výše.

²⁷¹ Viz dále.

²⁷² Osobně jsem například velmi zvědavý, jakým způsobem se v budoucnu (a v dlouhodobém horizontu velmi pravděpodobně takový případ nastane) vyřeší problém derogace mezinárodních smluv o lidských právech.

4. Právní zakotvení inkluze ve vzdělávání - mezinárodní smlouvy

Mezinárodní smlouvy, které by mohly potenciálně ovlivnit povinnost k zavedení inkluzivního vzdělávání, je pro přehlednost výkladu možné rozdělit do dvou skupin – obecné lidskoprávní mezinárodní smlouvy a tematické mezinárodní smlouvy zaměřené na osoby se zdravotním postižením, nebo například děti.

Při vnitrostátním pohledu na sociální práva nelze odhlédnout od jednoznačného působení čl. 41 odst. 1 Listiny pouze tzv. „dovnitř Listiny“. Vyplývá to ze samotného textu tohoto ustanovení, stejně jako z jeho systematického výkladu. Jinak řečeno, omezení čl. 41 odst. 1 Listiny je možné se dovolávat (a přistoupit tak k testu racionality) pouze při současné argumentaci v něm vyjmenovanými ustanoveními Listiny.

Nelze tedy argumentovat čl. 41 odst. 1 Listiny například při posuzování práv zaručených v Úmluvě²⁷³ a obdobně je třeba dovést přímé působení (tj. nikoli s omezením čl. 41 odst. 1 Listiny) i u ostatních mezinárodních smluv o lidských právech. Systematicky se totiž jedná o součást ústavního pořádku²⁷⁴. To vše samozřejmě za podmínky tzv. samovykonatelnosti²⁷⁵ příslušných ustanovení uvedených v jednotlivých mezinárodních smlouvách (a zejména při rozporu mezinárodní smlouvy a zákona). Přitom je nutno vždy respektovat metodiku přezkumu relevantní pro každou mezinárodní smlouvu (a není tak nakonec vyloučeno ani použití postupů obdobných našemu testu racionality²⁷⁶).

Obecných lidskoprávních smluv, kterými je Česká republika vázána, je větší množství. A právě vzhledem k jejich všeobecnému charakteru v nich lze najít zejména obecné prohlášení ve věci diskriminace, práva na vzdělávání nebo vymezení lidské důstojnosti a její ochrany. Dále budou uvedeny pouze některé příklady takových mezinárodních lidskoprávních smluv a relevantních formulací v nich.

²⁷³ Jak připomíná např. M. Tomoszek v komentáři k čl. 41 Listiny in: Hussein, F., Bartoň, M., Kokeš, M., Kopa, M. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, str. 1278.

²⁷⁴ Minimálně pro účely vymezení referenčního rámce ústavnosti, viz dále.

²⁷⁵ Tj. vnitrostátní bezprostřední použitelnost bez nutnosti převtělení do konkrétního zákonného ustanovení – viz např. nález Ústavního soudu ze dne 23. 1. 2018, sp. zn. I. ÚS 2637/17, bod 33. V literatuře pak např. Kratochvíl, J.: Lidská práva v praxi obecných soudů. Praha: Leges, 2020, str. 33 a 34.

²⁷⁶ Viz např. postup ESLP při posuzování některých práv, jak je popsáno v: Kratochvíl, J.: Test racionality: skutečně vhodný test pro sociální práva? Právník, 2015, č. 12, str. 1058 a 1059; nebo Tomoszek, M.: Esenciální obsah základních práv jako součást podstatných náležitostí demokratického právního státu. Jurisprudence, 2015, č. 2, str. 11.

Česká republika je také vázána množstvím dalších mezinárodních smluv, které řeší jen partikulární část lidských práv, v souvislosti s řešeným tématem jsou relevantní zejména mezinárodní smlouvy zaměřené na práva dětí a práva osob se zdravotním postižením. Specifické postavení pak má Prohlášení ze Salamanky.

Ve vztahu k závaznosti mezinárodních smluv ratifikovaných před vznikem samostatné České republiky je třeba vycházet i z čl. 5 ústavního zákona ČNR č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, podle nějž Česká republika převzala veškeré relevantní mezinárodní závazky zanikající České a Slovenské Federativní Republiky.

4.1. Všeobecná deklarace lidských práv

Všeobecná deklarace lidských práv (dále též „VDLP“) je obecně označována za nezávazný dokument mezinárodního práva (soft-law)²⁷⁷, neboť byla přijata „pouze“ jako rezoluce Valného shromáždění OSN (a to dne 10. 12. 1948, tehdejší Československo se mimochodem při hlasování zdrželo²⁷⁸). Přesto se jedná o mimořádně vlivný dokument a základ mnohých následujících lidskoprávních úprav. Z hlediska studované problematiky jsou nejdůležitější následující ustanovení:

Čl. 1: *„Všichni lidé rodí se svobodní a sobě rovni co do důstojnosti a práv.“*

Čl. 7: *„Všichni jsou si před zákonem rovni a mají právo na stejnou ochranu zákona bez jakéhokoli rozlišování. Všichni mají právo na stejnou ochranu proti jakékoli diskriminaci, která porušuje tuto deklaraci, a proti každému podněcování k takové diskriminaci.“*

Čl. 22: *„Každý člověk má jako člen společnosti právo na sociální zabezpečení a nárok na to, aby mu byla ... zajištěna hospodářská, sociální a kulturní práva, nezbytná k jeho důstojnosti a k svobodnému rozvoji jeho osobnosti.“*

²⁷⁷ Viz např. Šturma, P.: Všeobecná deklarace lidských práv. Kořeny a současné výzvy. In: Žák Krzyžanková, K.; Kühn, Z.; Beran, K.; Maršálek, P.; Wintř, J.; Ondřejek, P.; Tryzna, J.: Právo jako multidimenzionální fenomén: pocta Aleši Gerlochovi k 65. narozeninám. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020, str. 129.

²⁷⁸ Sokol, J.: Kde se berou lidská práva? Dostupné na: <http://www.jansokol.cz/2016/01/kde-se-berou-lidska-prava-2/>.

Čl. 26: „Každý má právo na vzdělání ... Vzdělání má směřovat k plnému rozvoji lidské osobnosti a k posílení úcty k lidským právům a základním svobodám. Má napomáhat k vzájemnému porozumění, snášenlivosti a přátelství mezi všemi národy“.

Kromě výše uvedeného je ještě několikrát v preambuli akcentována lidská důstojnost. Základní úprava zákazu diskriminace je prakticky totožná úpravou v Listině, avšak z formulace čl. 22 a 26 lze ze VDLP o něco lépe vyvodit závazek signatářů k zavedení inkluze ve vzdělávání, a to především s ohledem na zdůraznění celkového rozvoje osobnosti v rámci vzdělávání a na vazbu mezi sociálními kulturními právy obecně²⁷⁹.

Pakliže přijmeme premisu, že inkluzivní vzdělávání zásadně lépe přispívá ke všeobecnému rozvoji žáků (minimálně žáků se speciálními vzdělávacími potřebami), je možné se lépe dovolávat zavedení inkluzivního vzdělávání s odkazem na VDLP než na Listinu. Přitom je svým způsobem paradoxní, že VDLP byla přijata už v roce 1948, kdy myšlenky na zavedení inkluzivního vzdělávání zdaleka nebyly standardem.

4.2. Rada Evropy

Jednou z mimořádně důležitých (a to nejen v oblasti lidských práv) organizací na evropském kontinentu je Rada Evropy. Na její půdě byly přijaty hned dva dokumenty, bez nichž se pojednání o právu na inkluzivní vzdělávání nemůže obejít, a to Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též „Úmluva“) a Evropská sociální charta. V rámci Rady Evropy působí i ESLP jakožto mezinárodní soud specializovaný na dohled nad dodržováním Úmluvy.

4.2.1. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

Úmluva je patrně v současné době (minimálně rámci Evropy) nejvlivnější z mezinárodních smluv o lidských právech. Byla sjednána v rámci Rady Evropy a podepsána 4. 11. 1950. Tehdejší Českou a Slovenskou Federativní Republikou byla ratifikována 18. 3. 1992 a publikována jako číslo 209/1992 Sb. Z hlediska studovaného tématu jsou podstatná především následující ustanovení:

Čl. 14: „Užívání práv a svobod přiznaných touto Úmluvou musí být zajištěno bez diskriminace založené na jakémkoli důvodu, jako je pohlaví, rasa, barva pleti, jazyk,

²⁷⁹ Ostatně i UNESCO ve své publikaci (UNESCO: Guidelines for Inclusion: Ensuring Access to Education for All, Paris: UNESCO, 2005, str. 12) vychází právě z VDLP.

náboženství, politické nebo jiné smýšlení, národnostní nebo sociální původ, příslušnost k národnostní menšině, majetek, rod nebo jiné postavení.“

ČL. 2 Protokolu č. 1: „*Nikomu nesmí být odepřeno právo na vzdělání.*“

Výše uvedené vymezení zákazu diskriminace a práva na vzdělání zásadně nevybočuje z obdobných formulací v Listině. Z vymezení čl. 14 Úmluvy je navíc patrné, že se jedná o tzv. akcesorickou rovnost. Právo na vzdělání je vymezeno opět bez zásadní relevance ve vztahu k případnému zakotvení inkluzivního vzdělávání.

4.2.2. Judikatura ESLP k problematice inkluze

Čistě na základě textu Úmluvy a bez dalších souvislostí by se mohlo zdát, že Úmluva nepřináší žádné nové argumenty při rozhodování o případném zakotvení povinnosti zavést inkluzivní vzdělávání v České republice. V rámci pojednání o Úmluvě ale nelze opomenout bohatou judikaturu ESLP k interpretaci práva na vzdělání, a dokonce i konkrétně k inkluzi ve vzdělávání.

Všeobecně se minimálně v českém prostředí a v kontextu inkluzivního vzdělávání pokládá za konstitutivní rozsudek ESLP ve věci D.H. a ostatní proti České republice²⁸⁰, který se týkal diskriminace romských žáků při zařazování do zvláštních škol. Obdobně je v souvislosti s právem na inkluzi referován i rozsudek Oršuš a ostatní proti Chorvatsku²⁸¹ nebo Lavida a ostatní proti Řecku²⁸².

Tento názor nesdílím. Mimo jiné proto, že podstatou uvedených rozsudků je rasová diskriminace (apriorní znevýhodnění na základě etnicity), naopak podstatou inkluze je zajištění příznivých podmínek ve vzdělávání pro fakticky znevýhodněné žáky (tj. nikoli pouze na základě rasového předsudku)²⁸³.

Přitom ESLP vydal i rozsudky zabývající se přímo právem na inkluzivní vzdělávání. Jako přelomové lze uvést dva. Oba směřovaly proti Turecku a v obou případech bylo konstatováno

²⁸⁰ Rozsudek ESLP ze dne 13. 11. 2007 ve věci D.H. a ostatní proti České republice, stížnost č. 57325/00.

²⁸¹ Rozsudek ESLP ze dne 16. 3. 2010 ve věci Oršuš a ostatní proti Chorvatsku, stížnost č. 15766/03.

²⁸² Rozsudek ESLP ze dne 30. 5. 2013 ve věci Lavida a ostatní proti Řecku, stížnost č. 7973/10.

²⁸³ Přesto je rozsudek ve věci D.H. a ostatní proti České republice jistým způsobem pro studovanou problematiku zajímavý. Jak upozorňuje K. Šimáčková, tento rozsudek výrazně přispěl k etablování pojmu „zranitelná osoba“, který je obecně používán i v kontextu osob se zdravotním postižením. Viz Šimáčková, K.: K pojmu zranitelnost v českém právním prostředí, zejména v judikatuře Ústavního soudu. *Jurisprudence*, 2019, č. 5, str. 19.

porušení čl. 14 Úmluvy. V prvním z nich (Çam proti Turecku²⁸⁴) odmítla konzervatoř nevidomou stěžovatelku (která předtím úspěšně složila talentové zkoušky) z důvodu jejího postižení. Ve druhém z nich (Enver Şahin proti Turecku²⁸⁵) odmítla univerzita bezbariérově upravit vchody tak, aby umožnila přístup studentovi, který během studia po úrazu ochrnul.

Kromě samotných výsledků je pro účely této práce zajímavá i argumentace ESLP, který výslovně interpretuje čl. 14 Úmluvy ve světle Evropské sociální charty a Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením²⁸⁶. V bodech 63 a 64 rozsudku Enver Şahin proti Turecku navíc ESLP akcentuje i hodnotu lidské důstojnosti ve vztahu k volbě způsobu vzdělávání.

Z hlediska vymezení práva na inkluzivní vzdělávání v kontextu faktických možností a schopností konkrétního žáka je mimořádně významné další rozhodnutí ESLP z roku 2018, a to ve věci Bettina Dupin proti Francii²⁸⁷. V této kauze šlo o nepřijetí žáka s diagnostikovanou vývojovou retardací a autismem ke vzdělávání v běžné škole. Důvodem byl mimo jiné odborný posudek konstatující potřebu specializovaného vzdělávání zohledňující specifika žáka²⁸⁸ a fakt, že při dosavadním vzdělávání žák „nebyl příliš v kontaktu s ostatními žáky a nemluvil, nepsal ani nečetl, což naznačuje, že nebyl schopen zvládnout minimální omezení a požadavky na chování v běžné škole“²⁸⁹. Důvodem odmítnutí žáka tedy nebyl ani nedostatek finančních prostředků, ani nedostatečné možnosti základní školy ve vztahu k požadavkům na vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami.

Na základě takto zjištěného skutkového stavu ESLP konstatoval, že ze strany Francie nejde o systémové odepření práva na vzdělání z důvodu zdravotního postižení nebo neplnění závazků státu podle článku 2 Protokolu č. 1 a stížnost byla označena za nepřijatelnou.

Další řízení ve vztahu k právu na inkluzivní vzdělávání bylo vedeno u ESLP v letech 2014 až 2019 a jednalo se o stížnost Stoianových proti Rumunsku²⁹⁰. Stěžovateli byli matka se

²⁸⁴ Rozsudek ESLP ze dne 23. 2. 2016 ve věci Çam proti Turecku, stížnost č. 51500/08.

²⁸⁵ Rozsudek ESLP ze dne 30. 1. 2018 ve věci Enver Şahin proti Turecku, stížnost č. 23065/12.

²⁸⁶ Srov. str. 2 oficiální české anotace rozsudku Çam proti Turecku a shodně bod 53 v plných anglických verzích obou rozsudků.

²⁸⁷ Rozsudek ESLP ze dne 18. 12. 2018 ve věci Bettina Dupin proti Francii, stížnost č. 2282/17.

²⁸⁸ Byly doporučeny specializované metody jako PECS (Picture Exchange Communication System), TEACCH (Treatment and Education of Autistic and Communication Handicapped Children) nebo ABA (známá i pod českým názvem Aplikovaná behaviorální analýza).

²⁸⁹ Překlad textu originální francouzské verze anotace rozsudku.

²⁹⁰ Rozsudek ESLP ze dne 25. 6. 2019 ve věci Stoian proti Rumunsku, stížnost č. 289/14.

synem, jenž trpí kvadruplegií²⁹¹. Syn navštěvoval různé základní školy a namítal, že „školní prostory na dvou z těchto škol nebyly uzpůsobeny jeho specifickým potřebám“²⁹².

ESLP v rozsudku upozornil, že stěžovateli nebylo nikdy upřeno právo na vzdělávání v běžné škole a vnitrostátní orgány činily mnohá opatření k zajištění jeho přístupu ke vzdělávání. Soud zároveň upozornil, že některé nesnáze (např. nemožnost zajistit asistenta pedagoga) byly zčásti způsobeny i samotnými stěžovateli a jejich neúměrnými požadavky na tyto asistenty. Soud dále konstatoval, že „příslušné vnitrostátní orgány nepomíjely potřeby prvního stěžovatele. Naopak školám, které první stěžovatel navštěvoval, přidělily prostředky pro uspokojení jeho potřeb. Školy pak skutečně provedly mnohé úpravy, aby stěžovateli školní prostředí zpřístupnily a pro jeho výuku mu zajistily asistenty pedagoga a různé terapeuty“²⁹³ (stěžovateli byl dokonce běžnou rumunskou základní školou přidělen fyzioterapeut a bylo mu vyčleněno místo pro pravidelnou fyzioterapii ve školní tělocvičně).

Na základě těchto zjištění ESLP konstatoval, že „vnitrostátní orgány splnily svou povinnost přijmout vůči stěžovateli přiměřené úpravy a v rámci svého prostoru pro uvážení využily takových prostředků, aby uspokojily jeho vzdělávací potřeby“²⁹⁴. K porušení Úmluvy tedy nedošlo.

Poslední z rozsudků ESLP, na které bych rád upozornil v kontextu práva na inkluzivní vzdělávání, je rozsudek ve věci G. L. proti Itálii²⁹⁵.

Stěžovatelkou byla žákyně základní školy trpící neverbální formou autismu, které nebyl přidělen asistent pedagoga, a to z důvodu nedostatku finančních prostředků regionální vlády (jako důsledek vyčlenění konkrétní částky na pomoc pacientů trpících amyotrofickou laterální sklerózou - ALS). Soud zopakoval svou dosavadní judikaturu, připomněl ustanovení Úmluvy i dalších relevantních mezinárodních smluv o lidských právech²⁹⁶ a na tomto základě konstatoval diskriminaci stěžovatelky zakládající porušení čl. 2 Protokolu č. 1 ve spojení s čl. 14 Úmluvy.

²⁹¹ Zdravotní postižení charakterizované zhoršenou funkcí končetin, kvůli kterému je upoután invalidní vozík.

²⁹² Viz oficiální český překlad anotace rozsudku.

²⁹³ Dtto.

²⁹⁴ Dtto.

²⁹⁵ Rozsudek ESLP ze dne 10. 9. 2020 ve věci G. L. proti Itálii, stížnost č. 59751/15.

²⁹⁶ Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, zprávy Výboru OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva, Úmluva OSN o právech osob se zdravotním postižením, Evropská sociální charta a doporučení Parlamentního shromáždění rady Evropy (č. 1185 z roku 1992 a č. 2064 z roku 2015).

Soud vyložil čl. 14 Úmluvy ve světle jednotlivých citovaných mezinárodních smluv o lidských právech (a mezinárodního soft-law reprezentovaného výkladovými stanovisky a doporučeními relevantních mezinárodních organizací). Podle ESLP mimo jiné neospravedlňuje nedostatek finančních prostředků krácení podpory pouze vybraným skupinám adresátů, a to mezi osobami se zdravotním postižením i v rámci všech žáků obecně.

Podle soudu je tedy nepřipustné krátit pouze příspěvky pro vzdělávání zdravotně postižených žáků při zachování úrovně financování „běžných“ žáků a stejně je nepřipustné krátit finanční prostředky určené pouze na konkrétní opatření na podporu osob se zdravotním postižením, přičemž jiná opatření zůstávají financována beze změny nebo se jejich financování dokonce navýší. Na druhou stranu ale podle ESLP článek 14 Úmluvy *„nezakazuje odlišné zacházení mezi různými skupinami s cílem napravit faktické nerovnosti mezi nimi a v některých případech právě absence takto zaměřeného rozdílného zacházení představuje porušení tohoto článku“*.²⁹⁷

Za pozornost zároveň stojí i odlišné stanovisko soudce Wojtyczeka, který upozornil na fakt, že v této konkrétní věci bylo především porušeno vnitrostátní italské právo²⁹⁸ (což nebylo dostatečně zohledněno ve výroku rozsudku). Zároveň namítl, že ESLP v odůvodnění vyřkl hodnotový soud o obecné vhodnosti inkluzivního vzdělávání. To však nemusí být za všech okolností optimálním způsobem vzdělávání konkrétního zdravotně postiženého žáka (viz rozsudek ve věci Bettina Dupin proti Francii výše).

4.2.3. Evropská sociální charta a Evropský výbor pro sociální práva

Druhým významným dokumentem v oblasti lidských práv přijatým Radou Evropy je Evropská sociální charta. Ta byla přijata 18. 10. 1961 a tehdejší Českou a Slovenskou Federativní Republikou byla ratifikována 27. 5. 1992. Následně byla v roce 1996 novelizována tzv. Revidovanou Evropskou sociální chartou, kterou prozatím Česká republika neratifikovala.

Evropská sociální charta je zároveň specifická tím, že smluvní státy si mohou vybrat ustanovení, jimiž se cítí vázány. Ustanovení Evropské sociální charty závazná pro českou republiku jsou vyjmenována ve sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 14/2000 Sb. m. s. (o

²⁹⁷ Viz zejm. body 52, 67 a 68 rozsudku ESLP ze dne 10. 9. 2020 ve věci G. L. proti Itálii, stížnost č. 59751/15, jeho oficiální česká anotace dostupná na: <http://eslp.justice.cz/> a dále i rozsudek ESLP ze dne 22. 3. 2016 ve věci Guberina proti Chorvatsku, stížnost č. 23682/13, body 69 a 70.

²⁹⁸ V italském právním řádu je pro žáky se zdravotním postižením zakotveno inkluzivní vzdělávání ve standardních školách a stát garantuje zajištění potřebné asistence. Na dané téma je zároveň k dispozici i ustálená judikatura italského kasačního soudu (corte di cassazione).

ratifikaci Českou republikou) a následném sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 56/2010 Sb. m. s. (o vypovězení čl. 8 odst. 4. Evropské sociální charty).

Obecně relevantní jsou především následující ustanovení:

Čl. 15: „*S cílem zajistit účinný výkon práva tělesně nebo duševně postižených osob na odbornou přípravu k výkonu povolání a na profesní a sociální readaptaci se smluvní strany zavazují: (1) přijmout odpovídající opatření k poskytnutí možnosti odborné přípravy pro výkon povolání, včetně zapojení specializovaných veřejných nebo soukromých institucí, je-li to nutné.*“²⁹⁹

Část V., čl. E: „*Požívání práv stanovených v této Chartě bude zajištěno bez diskriminace založené na jakémkoliv důvodu, jako je rasa, barva, pohlaví, jazyk, náboženství, politické nebo jiné názory, národnostní nebo sociální původ, zdraví, příslušnost k národnostní menšině, rodný nebo jakýkoliv jiný status.*“³⁰⁰

Ačkoli ani jedním z výše uvedených ustanovení není Česká republika vázána, uvedu alespoň jedno rozhodnutí Evropského výboru pro sociální práva, které shrnuje jeho přístup k právu na vzdělání osob se zdravotním postižením (přičemž toto rozhodnutí je citováno i ESLP).

Jedná se o rozhodnutí o stížnosti organizace European Action of the Disabled proti Francii³⁰¹. Uvedená organizace namítala porušení několika ustanovení Evropské sociální charty při vzdělávání osob s autismem a jinými druhy zdravotního postižení ve Francii³⁰².

Výbor pro sociální práva konstatoval porušení čl. 15 i čl. E Francií. Vyšel zejména ze zhodnocení aktuálního vývoje ve věci práva na inkluzivní vzdělávání. Evropský sociální výbor vymezil prostor k uvážení, který mají státy při uplatňování práva na vzdělání osob se zdravotním postižením. Tento prostor k uvážení je mimo jiné limitován vyprázdněním příslušného práva a vztahuje se v návaznosti na čl. 15 jen „*na prostředky, které stát považuje za nejvhodnější k zajištění poskytování dopomoci a s ohledem na kulturní, politické nebo*

²⁹⁹ Na základě sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 14/2000 Sb. m. s. ovšem Česká republika není tímto ustanovením vázána.

³⁰⁰ Jedná se o součást Revidované Evropské sociální charty a Česká republika tímto ustanovením též není vázána.

³⁰¹ Rozhodnutí Evropského výboru pro sociální práva ze dne 11. 9. 2013 ve věci European Action of the Disabled proti Francii č. 81/2012.

³⁰² Zejména byla namítána úplná absence vzdělávání dětí s diagnostikovaným autismem.

*finanční okolnosti, za nichž jejich vzdělávací systém funguje*³⁰³. Výbor zároveň upozornil na nízkou úroveň inkluze ve vzdělání ve Francii a zdůraznil potřebu měřitelné tendence zlepšování s cílem v objektivně optimálnímu stavu.

4.3. Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech

Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech navázal na VDLP. Na rozdíl od ní se však jedná o standardní mezinárodní smlouvu. Byl otevřen k podpisu v roce 1966 a pro Československou socialistickou republiku vstoupil v platnost dnem 23. 3. 1976. Vyhlášen byl vyhláškou ministra zahraničních věcí ze dne 10. 5. 1976 pod číslem 120/1976 Sb.

Z hlediska studovaného tématu je relevantní zejména ustanovení jeho čl. 13:

Čl. 13: „Státy, smluvní strany Paktu, uznávají právo každého na vzdělání. Souhlasí, že vzdělání bude směřovat k plnému rozvoji lidské osobnosti a smyslu pro její důstojnost a posílení úcty k lidským právům a základním svobodám. Souhlasí, že vzdělání má umožnit všem osobám účinnou účast ve svobodné společnosti, napomáhat k vzájemnému porozumění, snášenlivosti a přátelství mezi všemi národy a všemi rasovými, etnickými a náboženskými skupinami ...“.

I v tomto případě je zajímavý důraz na celkový rozvoj lidské osobnosti, její přímé navázání na účast ve společenském životě, snášenlivost a důstojnost.

V souvislosti s tímto paktem byl zároveň zřízen Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva, jehož publikace mohou posloužit jako významný interpretační zdroj (jakožto zdroj mezinárodního soft-law). Především je třeba jmenovat jeho Obecný komentář č. 5³⁰⁴, v němž výbor upozorňuje na problematiku diskriminace osob se zdravotním postižením při vzdělávání³⁰⁵.

4.4. Listina základních práv Evropské unie

Listina EU je jedním z primárních pramenů evropského práva a vyhlášena byla v úředním věstníku Evropské unie 26. 10. 2012 pod číslem C 326. Pro Listinu EU je především podstatné,

³⁰³ Viz bod 81; vlastní překlad anglické verze.

³⁰⁴ Publikovaný jako č. E/1995/22.

³⁰⁵ Viz strany 113 a 114 anglické verze uvedeného komentáře.

že jejich ustanovení je možné se dovolávat vůči členským státům, orgánům, institucím a jiným subjektům Evropské unie výhradně pokud uplatňují právo Unie³⁰⁶.

Z hlediska studované problematiky jsou důležitá především následující ustanovení:

Čl. 1: „*Lidská důstojnost je nedotknutelná. Musí být respektována a chráněna.*“

Čl. 14: „*Každý má právo na vzdělání a přístup k odbornému a dalšímu vzdělávání.*“

Čl. 21: „*Zakazuje se jakákoli diskriminace založená zejména na ... zdravotním postižení, věku nebo sexuální orientaci.*“

Jak je patrné z výše uvedeného indikativního výčtu relevantních ustanovení, i přes výslovnou deklaraci nedotknutelnosti lidské důstojnosti nepřináší Listina EU zásadní přínos k řešené problematice. Zároveň je třeba upozornit, že aktuální míra úpravy evropským právem je v oblasti vzdělávání prozatím poměrně nízká.

Na druhou stranu ale nelze nijak předjímat budoucí vývoj a zároveň je třeba zohlednit i možný extenzivní výklad zohledňující spolufinancování vzdělávacích soustav z komunitárních zdrojů a povinnosti státu s tím související³⁰⁷. Přesto, jak upozorňuje např. J. Grinc³⁰⁸, Soudní dvůr EU prozatím nepřipouští zcela samostatné uplatnění Listiny EU, a navíc jsou zde i další omezení vyplývající např. z omezeného počtu subjektů s žalobním právem.

4.5. Úmluva o právech dítěte

Úmluva o právech dítěte je mezinárodní smlouva přijatá valným shromážděním OSN dne 20. 11. 1989. Pro Českou a Slovenskou Federativní Republiku vstoupila v platnost dne 6. 2. 1991 a vyhlášena byla sdělením federálního ministerstva zahraničních věcí pod číslem 104/1991 Sb. V souvislosti s jejím přijetím a za účelem monitoringu jejího dodržování byl zřízen Výbor OSN pro práva dítěte. Z hlediska studované problematiky jsou relevantní především následující ustanovení:

Čl. 23: „*Státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, uznávají, že duševně nebo tělesně postižené dítě má požívat plného a řádného života v podmínkách zabezpečujících*

³⁰⁶ Čl. 51 Listiny EU.

³⁰⁷ Což by mohlo vyplývat z rozsudku velkého senátu Soudního dvora ze dne 26. 2. 2013 ve věci Åklagaren proti Hansi Åkerberg Franssonovi, věc č. C-617/10, body 24 až 27.

³⁰⁸ Grinc, J.: Listina základních práv EU jako měřítko pro vnitrostátní legislativu? Acta Universitatis Carolinae Iuridica, 2018, č. 4, str. 13 a 14.

důstojnost, podporujících sebedůvěru a umožňujících aktivní účast dítěte ve společnosti“ a dále podle odst. 3 má být poskytována pomoc k „zabezpečení účinného přístupu postiženého dítěte ke vzdělání, ..., a to způsobem vedoucím k dosažení co největšího zapojení dítěte do společnosti a co největšího stupně rozvoje jeho osobnosti, včetně jeho kulturního a duchovního rozvoje.“

Čl. 29: *„Státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, se shodují, že výchova dítěte má směřovat k ... výchově zaměřené na posilování úcty k lidským právům a základním svobodám, ... přípravě dítěte na zodpovědný život ve svobodné společnosti v duchu porozumění, míru, snášenlivosti, rovnosti pohlaví a přátelství mezi všemi národy, ...“.*

Výše uvedená ustanovení nejsou jen prázdnou deklarací, ale jednoznačně vymezují principy ve vztahu ke vzdělávání. Není asi náhodou, že tyto principy jsou velmi blízké principům, ze kterých vychází i inkluzivní vzdělávání. Lze tedy konstatovat, že Úmluva o právech dítěte vybízí k zavádění inkluze do vzdělávání, a i v kombinaci s dalšími dokumenty se lze zavedení inkluzivního vzdělávání s použitím Úmluvy o právech dítěte úspěšně domáhat.

4.6. Prohlášení ze Salamanky

Toto prohlášení bylo přijato na Světové konferenci o vzdělávání osob se speciálními vzdělávacími potřebami pořádané UNESCO v Salamance ve dnech 7. až 10. června 1994. Česká vláda jej podepsala už v roce 1994. Jelikož toto prohlášení je přímo zaměřeno na zavedení inkluzivního vzdělávání a jen např. slovo inkluze je v něm zmíněno přibližně padesátkrát, nepokládám za účelné zde kopírovat téměř celý jeho text.

Prohlášení například přímo vyzývá k *„vytváření politik a rozpočtů naprostou prioritou zlepšení svých vzdělávacích systémů směrem k inkluzi všech dětí bez ohledu na konkrétní rozdíly mezi nimi a obtíže, jež mohou mít“* nebo k přijetí *„inkluzivního vzdělávání v podobě zákona či závazné vyhlášky“* vč. požadavku, že *„všechny děti mají chodit do běžných škol a výjimky mají být možné jen ze závažných důvodů“.*

Dále je součástí prohlášení ze Salamanky i akční rámec, který podrobně rozebírá jednotlivé aspekty inkluzivního vzdělávání a poskytuje vodítka k implementaci inkluzivního vzdělávání včetně ideového zdůvodnění potřeby inkluzivního vzdělávání s odkazem na práva zaručená ve Všeobecné deklaraci lidských práv a dalších deklaracích OSN (včetně Standardních pravidel OSN pro vyrovnání příležitostí pro děti a dospělé s postižením).

V prohlášení ze Salamanky je jasně a veřejně deklarován závazek signatářů, tj. i české vlády, k aktivnímu zavádění inkluze ve vzdělávání. Ačkoli se nejedná o mezinárodní smlouvu ve smyslu čl. 10 Ústavy, závazek ČR byl deklarován jasně, srozumitelně a v souladu se základními principy práva by měl být i dodržen.

4.7. Úmluva OSN o právech osob se zdravotním postižením

Úmluva OSN o právech osob se zdravotním postižením byla přijata Valným shromážděním OSN dne 13. 12. 2006. Pro Českou republiku vstoupila v platnost dne 28. 10. 2009 a vyhlášena byla sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod číslem 10/2010 Sb. m. s. Z hlediska popisované problematiky se jedná o komplexní, specializovanou a nejdůležitější úpravu. Pro účely výkladu je třeba konkrétně uvést zejména následující ustanovení (vč. obsáhlé preambule obsahující ideové zakotvení a sloužící jako zdroj pro výklad této úmluvy):

Preambule: „Státy, které jsou stranou této úmluvy ... znovu potvrzující všestrannost, nedělitelnost a vzájemnou závislost a souvislost všech lidských práv a základních svobod ... uznávají, že zdravotní postižení je pojem, který se vyvíjí a který je výsledkem vzájemného působení mezi osobami s postižením a bariérami v postojích a v prostředí, které brání jejich plnému a účinnému zapojení do společnosti, na rovnoprávném základě s ostatními, ... uznávají rovněž, že diskriminace jakékoli osoby na základě zdravotního postižení je porušením přirozené důstojnosti a hodnoty lidské bytosti, ... vyjadřující znepokojení, že navzdory těmto různým nástrojům a závazkům, osoby se zdravotním postižením ve všech částech světa čelí i nadále bariérám, které jim brání v rovnoprávném zapojení do společnosti, a jsou porušována jejich lidská práva, ... uznávají hodnotu stávajícího a potenciálního přínosu osob se zdravotním postižením k celkovému prospěchu a rozmanitosti jejich společenství a vědouce, že podpora plného užívání lidských práv a základních svobod osobami se zdravotním postižením a jejich plné začlenění povede k jejich většímu pocitu sounáležitosti a k významnému urychlení lidského, sociálního a hospodářského rozvoje společnosti ...“.

Čl. 24: „Státy, které jsou smluvní stranou této úmluvy, uznávají právo osob se zdravotním postižením na vzdělání... Při uskutečňování tohoto práva státy, které jsou smluvní stranou této úmluvy, zajistí aby ... osoby se zdravotním postižením měly na rovnoprávném základě s ostatními přístup k inkluzivnímu, kvalitnímu a bezplatnému

základnímu vzdělávání a střednímu vzdělávání v místě, kde žijí; ... osobám se zdravotním postižením byla v rámci všeobecné vzdělávací soustavy poskytována nezbytná podpora umožňující jejich účinné vzdělávání“.

Dokument zároveň poměrně široce definuje diskriminaci na základě zdravotního postižení a přímo zavazuje k přijetí „*veškerých odpovídajících opatření, včetně opatření legislativních, s cílem změnit nebo zrušit existující zákony, předpisy, zvyklosti a praktiky, které jsou zdrojem diskriminace vůči osobám se zdravotním postižením*“ jakož i k dalším opatřením k implementaci smlouvy.

Nadto byl Výborem OSN pro práva osob s postižením³⁰⁹ vydán dne 22. 5. 2014 Všeobecný komentář č. 2 k čl. 9 této úmluvy (přístupnost), který i v kontextu článku 9 akcentuje právo na vzdělání a inkluzi. Následující Všeobecný komentář č. 4 vydaný k čl. 24 dne 25. 11. 2016³¹⁰ je přímo zaměřen na inkluzi a výslovně ukládá zavedení inkluzivního vzdělávání (za mnohé lze jmenovat čl. 10 tohoto komentáře, v němž je inkluzivní vzdělávání označeno jako základní lidské právo každého jednotlivého žáka).

Z uvedeného vyplývá jednoznačný a nezpochybnitelný závazek signatářských států k postupnému zavedení inkluzivního vzdělávání.

4.8. Právní zakotvení inkluze ve vzdělávání v mezinárodních smlouvách o lidských právech – výsledné shrnutí

V případě argumentace pro inkluzivní vzdělávání s použitím všeobecných lidskoprávních mezinárodních smluv jsou nejlépe aplikovatelné zejména Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech a Všeobecná deklarace lidských práv, které mimo obecné právo na vzdělávání, zakotvení lidské důstojnosti a obecný zákaz diskriminace akcentují i právo na vzdělávání v kontextu celkového rozvoje osobnosti. Velmi inspirativní je pak argumentace ESLP ve vztahu k Úmluvě.

Ze specializovaných mezinárodních lidskoprávních smluv pak právo na inkluzi přímo vyplývá. V kontextu České republiky minimálně Úmluva o právech osob se zdravotním

³⁰⁹ Byl zřízen na základě čl. 35 této úmluvy a přímo na jejím základě má jisté pravomoci - např. posuzování pravidelných zpráv jednotlivých smluvních států nebo zpracování a publikaci všeobecných komentářů (jež mají povahu mezinárodního soft-law). Opční protokol (který prozatím nebyl Českou republikou ratifikován) navíc zakládá pravomoc Výboru projednat a rozhodnout o stížnostech jednotlivců nebo skupin jednotlivců na porušení práv vyplývajících z Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením.

³¹⁰ Oba komentáře jsou dostupné na <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/GC.aspx>.

postižením a Prohlášení ze Salamanky evidentně znamenají závazek České republiky k zavádění inkluze ve vzdělávání a právo občanů inkluzivní vzdělávání žádat (resp. žádat po státu zajištění inkluzivního vzdělávání).

Interpretačním problémem ale může přeci jenom být povaha tzv. mezinárodního soft-law³¹¹. To, i přes jeho veskrze nezávazný charakter, sice lze chápat jako významný a nepopiratelný výkladový rámec souvisejících lidskoprávních ustanovení³¹², pojetí jeho vlivu a závaznosti Ústavním soudem ale může být vnímáno o něco střízlivěji³¹³.

Vzhledem ke stáří nálezu sp. zn. Pl. ÚS 61/04, k některým dalším již opatrnějším formulacím v rozhodnutích Ústavního soudu³¹⁴ a k ustálené judikatuře ESLP však lze usuzovat, že minimálně ve vztahu k Úmluvě³¹⁵ (ale postupně i v obecné rovině ve vztahu k ústavnímu pořádku) Ústavní soud připustí mezinárodní soft-law jako významný interpretační zdroj posuzování ústavnosti³¹⁶ (a to za předpokladu, že vedou k autoritativnímu nebo odborně všeobecně přijímanému výkladu obsahu jednotlivých lidských práv).

³¹¹ Reprezentovaného v tomto kontext především Prohlášením ze Salamanky, ale též i výkladovými stanovisky příslušných mezinárodních organizací.

³¹² Obdobně zachází s mezinárodními smlouvami o lidských právech i s relevantním mezinárodním soft-law i ESLP, viz např. rozsudek ESLP ze dne 8. 11. 2005 ve věci H.F. proti Slovensku, stížnost č. 54797/00, bod 39; rozsudek ESLP ze dne 27. 6. 2008 ve věci Shtukaturov proti Rusku, stížnost č. 44009/05, bod 95; nebo rozsudek ESLP ze dne 20. 5. 2010 ve věci Alajos Kiss proti Maďarsku, stížnost č. 38832/06, bod 44.

³¹³ K tomu srov. nálezu Ústavního soudu ze dne 5. 10. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 61/04, bod 39.

³¹⁴ Např. v nálezu Ústavního soudu ze dne 23. 1. 2018, sp. zn. I. ÚS 2637/17.

³¹⁵ Tj. k interpretaci Úmluvy v kontextu mezinárodního soft-law, jak vyplývá z judikatury ESLP.

³¹⁶ K významu mezinárodního soft-law při soudním rozhodování viz také Kratochvíl, J.: Lidská práva v praxi obecných soudů. Praha: Leges, 2020, str. 63 až 68.

5. Soudní přezkum práva na inkluzivní vzdělávání

V následující pasáži se již dostávám k rozboru judikatury ve vztahu k právu na inkluzivní vzdělávání. V první části se zaměřím na soudní výklad obecných závazků vyplývajících z mezinárodních smluv o lidských právech ve vztahu k osobám se zdravotním postižením a k obecnému začlenění osob se zdravotním postižením (tj. obecné inkluzi). Následovat bude pohled přímo na právo na inkluzivní vzdělávání.

Zároveň patrně nebude překvapením, že se primárně bude jednat o závazky vyplývající z Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením. Jednotlivá práva lze sice dovodit i z jiných mezinárodních smluv, ale specializace a relativní novost uvedené mezinárodní smlouvy ji předurčují stát se obecným referenčním rámcem v oblasti práv osob se zdravotním postižením.

Přitom se právě na příkladu Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením projeví dva výše nastíněné interpretační problémy související s konkursním nálezem. Na jednu stranu se totiž jedná o mezinárodní smlouvu přijatou až po účinnosti euronovely Ústavy. Na druhou stranu (jak bude nastíněno dále), přijal Nejvyšší správní soud při interpretaci a hodnocení souladu vnitrostátního práva v kontextu uvedené smlouvy obdobně autonomní postoj, jak tomu bylo ve výše popsáných příkladech. Ty³¹⁷ tak lze chápat jako vodítko k pochopení postupu Nejvyššího správního soudu ve vztahu k inkluzi.

Jak již bylo vyloženo výše, z judikatury Ústavního soudu vyplývá spíše chápání mezinárodních smluv o lidských právech jako součásti ústavního pořádku bez ohledu na dobu jejich ratifikace. Zároveň je však tato premisa do jisté míry modifikována naznačeným dovětkem Ústavního soudu, že jejich zahrnutí do rámce ústavního pořádku má význam především pro vlastní rozhodovací činnost Ústavního soudu a méně již jako jednoznačný příkaz obecným soudům³¹⁸. Zároveň také nelze vyloučit možný vliv evropského práva³¹⁹, jež by vedl k oprávněné preferenci eurokonformního výkladu, resp. položení předběžné otázky Soudnímu

³¹⁷ Zejm. v kontextu snahy Nejvyššího správního soudu o vlastní interpretaci výkladu mezinárodních smluv o lidských právech a prosazení souladné interpretace vnitrostátního práva (vč. příkazu k neaplikaci rozporných ustanovení) prostřednictvím vlastní judikatury a při jistém obejití Ústavního soudu.

³¹⁸ Ačkoli, jak již bylo také naznačeno, postupuje-li obecný soud striktně podle závěrů obiter dicta konkursního nálezu a předloží-li tedy případný rozpor mezinárodní smlouvy o lidských právech s vnitrostátním předpisem k posouzení Ústavnímu soudu, jde sice o značné zdržení v konkrétní věci, zároveň však je tento postup z dlouhodobého hlediska (i s ohledem na čistotu právního řádu a právní jistotu obecně) vhodnější.

³¹⁹ Reprezentovaného v daném kontextu především Listinou EU.

dvoru EU. Zaměříme-li se však na studovanou problematiku inkluzivního vzdělávání, není vliv evropského práva vzhledem k nízké míře harmonizace prozatím příliš relevantní. Na druhou stranu však nemůžeme do budoucna ani tento vliv zcela opomenout.

5.1. Zakotvení obecné inkluze osob se zdravotním postižením v judikatuře českých soudů

Ačkoli judikatura Nejvyššího správního soudu přímo k právu na inkluzivní vzdělávání není příliš obsáhlá, lze leccos dovozovat i z příbuzné problematiky práva osob se zdravotním postižením (velmi často osob s diagnostikovaným autismem) na zajištění pobytových služeb (jež je jistou formou inkluze, i když ne přímo ve vzdělávání, ale obecné inkluze do společnosti). I v tomto případě jsou totiž většinou žalobci zástupci osob se zdravotním postižením a žalovanými kraje, od nichž žalobci (často s odkazem i na Úmluvu OSN o právech osob se zdravotním postižením) požadují zajištění pobytových služeb v odpovídajícím zařízení.

Jedním z důvodů, proč se v rozhodovací praxi Nejvyšší správní soud v minulosti zabýval právě problematikou osob s autismem, je pravděpodobně téměř bezvýchodná situace rodin pečujících o autistické děti (ale často i dospělé)³²⁰. Ta je způsobena kombinací některých (zejména agresivních) forem autismu a extrémního nedostatku kapacit v zařízeních schopných odpovídající péče o takto zdravotně postižené osoby³²¹.

Jedna z takových kauz vznikla v Jihočeském kraji. Rodiče se domáhali zajištění pobytových služeb pro svého syna (spor vznikl v jeho sedmnácti letech a pokračoval i v jeho dospělosti) s diagnostikovaným autismem a středně těžkou mentální retardací. Šlo přitom zejména o zajištění pobytových služeb v nepracovní dny, kdy nebyl v provozu stacionář (který jejich syn jinak mohl navštěvovat), přičemž i péče během víkendu se pro rodiče postupně stávala neúnosnou³²².

K jejich žádosti Jihočeský kraj oponoval, že jsou jim poskytovány finanční prostředky a je možné zajistit terénní sociální služby. Pobytové služby jim však zajištěny nebyly.

³²⁰ Tento problém je širší veřejnosti znám až v posledních několika letech mimo jiné i díky aktivitě manželů Petry a Petra Třešňákových – viz např. dokumentární film *Děti úplňku*, režie V. Stehlíková, Česká televize 2017. Případně Třešňák, P.; Třešňáková, P.: *Zvuky probouzení*. Brno: Druhé město, 2020, 296 str.

³²¹ Která je v souladu s postupně převládajícím odborným názorem charakterizována právě inkluzivní péčí v rodinné odpovídajícím prostředí.

³²² Viz citace z rozsudku: „nezvladatelné záchvaty zuřivosti, vzteku a lítosti, a to i přes dodržování předepsané medikace“ případně „(tyto záchvaty) mají často ničivé důsledky a vzhledem k jeho rostoucí fyzické síle od rodičů jejich překonání vyžaduje značné vypětí“.

Podanou žalobu Krajský soud v Českých Budějovicích odmítl z důvodu nedostatku věcné legitimace žalobců (podle krajského soudu nemají občané právní nárok na poskytování celoroční pobytové péče a tato péče je přitom poskytována na soukromoprávní bázi).

S uvedeným výkladem se Nejvyšší správní soud³²³ neztotožnil a v obsáhlé argumentaci založené mimo jiné na čl. 30 odst. 2 a 3 Listiny (v kombinaci s čl. 41 odst. 1 Listiny³²⁴) i na čl. 19 Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením³²⁵ dovedl povinnost krajů zajistit dostupnost sociálních služeb a tomu odpovídající soudně vymahatelné „subjektivní právo stěžovatelů na zajištění takové pomoci“³²⁶. Jako velmi podnětný je i pokyn Nejvyššího správního soudu k posuzování obsahu sociálních práv i s přihlédnutím k dokumentům majícím „povahu mezinárodního soft-law“³²⁷.

Na základě kasačního rozsudku Nejvyššího správního soudu a po doplnění petitu žalobci³²⁸ Krajský soud v Českých Budějovicích opětovně žalobu projednal a žalobu tentokrát zamítl. Dle názoru krajského soudu postupoval Jihočeský kraj v mezích svého uvážení a nezasáhl do esenciálního obsahu sociálních práv žalobců.

Po nové kasační stížnosti žalobců se již Nejvyšší správní soud³²⁹ s názorem krajského soudu ztotožnil. Nejvyšší správní soud sám provedl test racionality a sám vyložil § 38³³⁰ zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, jako souladný s čl. 19 Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením. Zároveň Nejvyšší správní soud, vzhledem ke stručnější vnitrostátní úpravě, přikázal vykládat § 38 zákona o sociálních službách dle Úmluvy OSN o právech osob

³²³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2014, č. j. 4 Ads 134/2014 – 29.

³²⁴ Ústavní práva sociální by podle Nejvyššího správního soudu neměla být zcela zbavena soudní ochrany, a to i s odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 5. 10. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 61/04 a na koncept esenciální podstaty sociálních práv (viz bod 24 uvedeného rozsudku).

³²⁵ Přičemž Nejvyšší správní soud tuto úmluvu a priori nechápal jako součást ústavního pořádku ve smyslu konkursního nálezu, ale jako obecnou mezinárodní smlouvu dle čl. 10 Ústavy, viz bod 27 citovaného rozsudku.

³²⁶ Viz bod 26 uvedeného rozsudku.

³²⁷ Viz bod 27 uvedeného rozsudku.

³²⁸ Petit byl změněn v tom smyslu, že žalovanému (Jihočeský kraj) se zakazuje pokračovat v přípravě velkokapacitního zařízení pro lidi s poruchou autistického spektra (žalobci argumentovali mimo jiné nevhodností takového zařízení s odkazem na Úmluvu OSN o právech osob se zdravotním postižením) a dále se žalobci domáhali konkrétních kroků k vytvoření celoročního komunitního pobytového zařízení pro osoby s autismem.

³²⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2016, č. j. 4 Ads 85/2015 – 57.

³³⁰ § 38 zákona o sociálních službách provádí čl. 19 Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením a deklaruje nárok osob se zdravotním postižením na „život v jejich přirozeném sociálním prostředí ... v nejvyšší možné míře zapojení do běžného života společnosti ... důstojné prostředí a zacházení ... poskytování služeb sociální péče v nejméně omezujícím prostředí“.

se zdravotním postižením. V odůvodnění Nejvyšší správní soud předložil i poměrně obsáhlé úvahy ohledně vhodnosti péče o osoby se zdravotním postižením v různých typech zařízení.

Nejvyšší správní soud přitom (konzistentně se svým výše nastíněným dlouhodobým přístupem) sám velmi podrobně vyložil, jak chápe smysl sociálních práv zaručených v Úmluvě OSN o právech osob se zdravotním postižením a při stručnějším znění vnitrostátního předpisu přikázal jeho výklad a aplikaci s přihlédnutím k obsahu zmíněné úmluvy. Ve své argumentaci se ale Nejvyšší správní soud zaměřil (částečně i na základě argumentace stěžovatelů) v podstatě jen na problém, zda je vůbec přípustné poskytování služeb „ústavního“ charakteru. Tento zákaz by měl dle stěžovatelů vyplývat právě z ustanovení čl. 19 Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením³³¹. Je jistě třeba dát Nejvyššímu správnímu soudu za pravdu, že z citovaného ustanovení nic podobného nelze dovodit.

Na druhou stranu již ale Nejvyšší správní soud nezdůraznil, že i přes absenci zákazu ústavní péče z čl. 19 Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením jednoznačně vyplývá právo na volbu prostředí nejlépe odpovídající individuálním potřebám každého zdravotně postiženého člověka a povinnost státu (potažmo jiných veřejných subjektů) takovou péči zajistit. A ačkoli je argumentace Nejvyššího správního soudu poměrně obsáhlá a v obecné rovině i celkem přesvědčivá, je otázkou, nakolik Jihočeský kraj dostal své povinnosti zajistit plné začlenění osoby se zdravotním postižením v tomto konkrétním případě. Zejména obecná vhodnost aplikace testu racionality³³² v tomto konkrétním případě v kombinaci s hodnocením na základě nákladovosti péče je totiž minimálně diskutabilní³³³.

³³¹ „Státy ... uznávají rovné právo všech osob se zdravotním postižením žít v rámci společenství, s možnostmi volby na rovnoprávném základě s ostatními, a přijmou účinná a odpovídající opatření, aby osobám se zdravotním postižením usnadnily plné užívání tohoto práva a jejich plné začlenění a zapojení do společnosti, mimo jiné tím, že zajistí, aby: a) osoby se zdravotním postižením měly možnost si zvolit, na rovnoprávném základě s ostatními, místo pobytu, kde a s kým budou žít a nebyly nuceny žít ve specifickém prostředí; b) osoby se zdravotním postižením měly přístup ke službám poskytovaným v domácím prostředí, rezidenčním službám a dalším podpůrným komunitním službám, včetně osobní asistence, která je nezbytná pro nezávislý způsob života a začlenění do společnosti a zabraňuje izolaci nebo segregaci ...“.

³³² Jako možný zásah do esenciálního jádra příslušného sociálního práva Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku navrhl například úplné odmítnutí pomoci či péče o osobu s vážným zdravotním postižením, případně i jejich setrvání v „ústavním prostředí v naprosto nedůstojných podmínkách“ – viz bod 46 tohoto rozsudku.

³³³ Viz body 46 a násl. uvedeného rozsudku, zejména pak bod 52. K vhodnosti argumentovat finančními náklady viz obdobná relevantní judikatura ESLP, zejména výše citovaný rozsudek ESLP ze dne 10. 9. 2020 ve věci G. L. proti Itálii, stížnost č. 59751/15.

Dále Nejvyšší správní soud v jakémsi obiter dictu upozornil na povinnost zřizovatelů sociálních služeb vyjít klientům vstříc, respektovat zájmy jednotlivých klientů a diverzifikovat jednotlivé druhy pobytových zařízení³³⁴.

Výše nastíněné závěry (včetně náznaku neunesení břemena tvrzení stěžovateli) pak potvrdil i Ústavní soud³³⁵, který usnesením ústavní stížnost proti poslednímu z rozsudků Nejvyššího správního soudu odmítl. I když se v zásadě nijak nevymezil k některým minimálně sporným závěrům nejvyššího správního soudu³³⁶, jako mimořádně důležitou hodnotím poznámku v bodu 51 citovaného usnesení³³⁷.

To ostatně potvrzuje příběh další podobné ústavní stížnosti, o které bylo mimochodem rozhodnuto Ústavním soudem v též den a senátem v téměř stejném složení. Skutkový základ má tentokrát původ ve Středočeském kraji, ale v zásadě je velmi podobný. Žalobcem před obecnými soudy byl muž s těžkým autismem a středně těžkou mentální retardací, jehož život s matkou (která sama trpí poruchou osobnosti a depresemi) a babičkou (která se o oba ve svých osmdesáti letech starala) byl pro jeho výrazně problémové chování již nezvladatelný, a to i při poskytování osobní asistence v omezeném rozsahu nebo odlehčovací služby.

Potřebné pobytové služby nebo služby osobní asistence přitom nebyly poskytnuty dílem z důvodu nedostatku finančních prostředků a dílem z důvodu zcela nedostatečných kapacit poskytovatelů sociálních služeb. Zde je zároveň třeba upozornit na rozdíl oproti předchozímu jihočeskému případu – v něm totiž šlo o zajištění konkrétních služeb (které by byly i z hlediska důstojnosti adresátů dle stěžovatelů vhodnější), zatímco v tomto případě se žalobci domáhali zajištění jakýchkoli sociálních služeb, které by z osmdesátileté babičky žalobce sejmuly břemeno již neúnosné péče.

Bez zajímavosti není ani rekapitulace rozhodnutí obecných soudů. Zatímco totiž krajský soud³³⁸ žalobě vyhověl a konstatoval nezákonným opomenutí žalovaného Středočeského kraje učinit cílené a konkrétní opatření vedoucí k zajištění dostupnosti poskytování sociálních služeb

³³⁴ Viz bod 58 uvedeného rozsudku.

³³⁵ Usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 1. 2018, sp. zn. II. ÚS 3169/16.

³³⁶ Jako hodné podrobnějšího hodnocení je možné je označit s ohledem na vymezení esenciálního jádra dotčených sociálních práv, aplikace testu racionality v dané věci a zejm. s ohledem na recentní judikaturu Evropského soudu pro lidská práva ve věci poměrování nákladovosti sociálních práv.

³³⁷ „Výše uvedené právní závěry Ústavního soudu nelze vykládat v tom smyslu, že by vylučovaly možnost stěžovatelů domáhat se ... ochrany proti případnému porušení povinnosti ... při zajišťování jejich veřejných subjektivních práv podle § 38 zákona o sociálních službách a čl. 19 Úmluvy o ochraně osob se zdravotním postižením. V tomto ohledu by ale museli brojit proti takovému jeho postupu, jehož přímým následkem by byla nemožnost poskytnutí plnění, na které by podle svých tvrzení měli mít nárok.“

³³⁸ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 14. 6. 2016, č. j. 46 A 23/2016 – 63.

žalobci, Nejvyšší správní soud³³⁹ vyhověl kasační stížnosti žalovaného a rozsudek krajského soudu zrušil z důvodu, že Středočeský kraj v této konkrétní věci neměl postavení správního orgánu. Podle názoru Nejvyššího správního soudu namítané opomenutí (zajistit příslušné sociální služby) ani nemůže být nezákonným úkonem.

Argumentace krajského soudu byla poměrně přesvědčivá. Mimo jiné konstatoval, že *„žalobce byl přímo zkrácen na právu na poskytování služby sociální péče vyplývajícím z § 38 zákona o sociálních službách“* a že *„nezajištěním odpovídající služby sociální péče byl dotčen esenciální obsah tohoto práva“*. Argumentoval přitom právě i již zmíněným rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 85/2015-57 a tím, jak v něm byl vymezen samotný esenciální obsah příslušného sociálního práva³⁴⁰.

Proti rozsudku Nejvyššího správního soudu podal žalobce ústavní stížnost a na rozdíl od předchozího jihočeského stěžovatele byl úspěšný. Vyhovující náleze Ústavního soudu³⁴¹ je ale hodný pozornosti i vzhledem k obecné argumentaci Ústavního soudu ohledně práva na inkluzi a náznaku zahrnutí Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením do referenčního rámce ústavního pořádku³⁴². Případně i tím, že Nejvyššímu správnímu soudu vytknul nepostoupení věci rozšířenému senátu v situaci, kdy obdobnou věc jiný senát řešil rozdílně³⁴³.

Ústavní soud však především nedal za pravdu Nejvyššímu správnímu soudu a výslovně judikoval, že *„osoby se zdravotním postižením nacházející se v nepříznivé sociální situaci mají veřejné subjektivní právo na dostupnost vhodných služeb sociální péče“*³⁴⁴. Tento svůj názor Ústavní soud opřel o ustanovení Listiny i dvou mezinárodních smluv o lidských právech (jmenovitě Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech a Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením). Ústavní soud dále vyložil i samotnou podstatu tohoto práva, totiž nikoli nárok na jakoukoli sociální službu dle přání adresáta, ale dostupnost takových služeb, *„které jsou adekvátní jejich stavu a situaci a mohou jim pomoci vést důstojný a co nejnezávislejší život, při zachování maxima osobní autonomie, bez sociálního vyloučení a při maximálním sociálním začlenění“*³⁴⁵.

³³⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2017 č. j. 3 Ads 151/2016-59.

³⁴⁰ Viz výše.

³⁴¹ Nález Ústavního soudu ze dne 23. 1. 2018, sp. zn. I. ÚS 2637/17.

³⁴² Viz výše; tato úmluva je zmíněna v samotném výroku nálezu, což v návaznosti na čl. 88 odst. 2 Ústavy naznačuje její zahrnutí do ústavního pořádku.

³⁴³ Což Ústavní soud vyhodnotil jako porušení principu předvídatelnosti soudního rozhodování a právní jistoty a práva na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny – viz bod 72 uvedeného nálezu.

³⁴⁴ Viz bod 74 uvedeného nálezu.

³⁴⁵ Dtto.

Ústavní soud navázal relevantní ustanovení Listiny na ratifikované mezinárodní lidskoprávní smlouvy a práva ze čtvrté hlavy Listiny posoudil současně s právem na zdraví, přiměřenou životní úroveň, nezávislý způsob života a na zapojení do společnosti. Přitom bez argumentace mezinárodními smlouvami o lidských právech by bylo možné dojít k obdobným závěrům jen s použitím Listiny pouze při širokém vnímání konceptu lidské důstojnosti.

Ústavní soud se tímto nálezem zároveň ztotožnil s vymezením esenciálního obsahu sociálních práv, jak byl již dříve popsán Nejvyšším správním soudem v rozsudku č. j. 4 Ads 85/2015-57. Přitom ale Ústavní soud upozornil, že ačkoli je možné akceptovat poměrování úrovně poskytování sociálních služeb testem racionality, měřítkem pro vymezení esenciálního obsahu příslušného práva musí vždy být i hodnota lidské důstojnosti³⁴⁶. Zároveň musí být dlouhodobým cílem veřejné moci plná realizace těchto práv (tj. aby osobám v nepříznivé životní situaci byly „*k dispozici rozmanité služby sociální péče různého druhu a charakteru a každá osoba by mohla využívat tu či ty z nich, které by jí vyhovovaly nejvíce, tedy poskytovaly největší pomoc a podporu a minimální omezení*“)³⁴⁷. Ústavní soud také v tomto nálezu označil za zranitelné osoby zasluhující zvláštní ochranu nejen stěžovatele, ale i obě ženy, které se o něj staraly³⁴⁸.

Citovaný nálezn Ústavního soudu je tak možné chápat i jako průlomové vymezení pozitivního práva znevýhodněných (fyzických) osob na dostupnost vhodných kompenzačních opatření, i když možná prozatím ne těch optimálních a dle představ jednotlivých adresátů. Toto vymezení nakonec připustil i Nejvyšší správní soud, když musel respektovat názor Ústavního soudu a ve svém navazujícím rozsudku³⁴⁹ se k němu i přihlásil. O to větší je škoda, že ani po kasačním nálezu Ústavního soudu Nejvyšší správní soud nepotvrdil rozsudek krajského soudu a tentokrát jej zrušil s pokynem konkrétně dokázat a formulovat možnosti Středočeského kraje v dané oblasti a s tím související povinnost zajistit konkrétní sociální služby³⁵⁰. Další vývoj popsané kauzy bohužel nebyl v době zpracování této práce v září roku 2021 z veřejných databází soudních rozhodnutí zjistitelný.

Přitom nelze přehlédnout, že dlouhodobá snaha Nejvyššího správního soudu o asertivní a autonomní výklad problematiky lidských práv (vč. případného výkladu vnitrostátních

³⁴⁶ Viz bod 45 uvedeného nálezu.

³⁴⁷ Viz bod 47 uvedeného nálezu.

³⁴⁸ Viz bod 35 uvedeného nálezu.

³⁴⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 5. 2019, č. j. 3 Ads 151/2016 – 117.

³⁵⁰ Viz body 31 a násl uvedeného rozsudku.

předpisů) zde narazila na opačný názor Ústavního soudu. Samotný akt výkladu lidskoprávních závazků v tomto případě patrně nelze Nejvyššímu správnímu soudu vytknout (nakonec i ze strany Ústavního soudu postačil výklad vnitrostátního předpisu v souladu s příslušnými lidskoprávními normami a nebylo třeba rušení vnitrostátní normy z důvodu rozporu s ústavním pořádkem), za jistých ne příliš nereálných okolností by však již podobný postup mohl být problematictější. Takovými okolnostmi by mohlo být například neúměrné omezování některých opatření (např. i v rámci inkluzivního vzdělávání), při němž by již obdobný výklad Nejvyššího správního soudu³⁵¹ znamenal podstatný zásah do práv adresátů.

5.2. Zakotvení práv na inkluzivní vzdělávání v judikatuře českých soudů

Již samotná „inkluzivní“ novela školského zákona byla dána Ústavnímu soudu k přezkumu, ten však byl odmítnut, jelikož byl návrh podán osobou zjevně neoprávněnou³⁵². Bohužel tedy k meritornímu přezkumu nedošlo a Ústavní soud v této souvislosti ani neměl příležitost doktrinálně se k právu na inkluzivní vzdělávání (a jeho rozsahu) vyjádřit.

V rozhodovací praxi Ústavního soudu prozatím není mnoho rozhodnutí věnovaných přímo právu na inkluzivní vzdělávání. Jelikož se vždy jednalo o rozhodnutí o ústavních stížnostech proti rozsudkům Nejvyššího správního soudu, budou zmíněna dále právě v kontextu rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu.

Vedle obecné inkluze zdravotně postižených rozebrané výše se v minulosti zabýval Nejvyšší správní soud i případnou povinností zajistit přímo inkluzivní vzdělávání. Vzhledem stáří rozsudků se v nich však ještě neprojevuje aktuální vývoj judikatury Ústavního soudu a zejména pak ESLP. Oba dále citované případy mimo jiné spadají do období před schválením tzv. inkluzivní novely školského zákona a oba skončili až řízením před Ústavním soudem.

V chronologicky prvním se žalobce domáhal žalobou na nečinnost integrace do ZŠ v místě bydliště, a to na základě odborného posudku, který doporučoval „*integraci do menší*

³⁵¹ Tj. Nejvyšší správní soud by při obdobném výkladu „neodhalil“ protiústavnost příslušné normy a ani by neinicíoval přezkum její ústavnosti z důvodu rozporu s mezinárodní smlouvou o lidských právech. Nakonec, v kontextu judikatury ESLP by jako takový zásah mohla být chápána i předchozí absence legislativy zabezpečující dostatečnou úroveň inkluzivního vzdělávání – tady je ovšem třeba podotknout, že ani Ústavní soud nakonec na absenci vhodné zákonné úpravy (a to i v době, kdy již byla inkluze ve vzdělávání odbornou veřejností diskutována a byla připravována tzv. inkluzivní novela školského zákona) ani jako obiter dictum neupozornil – k tomu viz např. souvislosti a závěr usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 3. 2014, sp. zn. II. ÚS 365/14.

³⁵² Usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 4. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 9/16.

*třídy základní školy se zajištěnou pedagogickou asistencí*³⁵³. Žaloba byla odmítnuta v podstatě z formálních důvodů³⁵⁴ a Nejvyšší správní soud se ve svém rozsudku³⁵⁵ s tímto právním názorem také ztotožnil.

Nad rámec souhlasu s krajským soudem o nepřípustnosti žaloby zároveň Nejvyšší správní soud naznačil svůj náhled na problematiku práva na inkluzivní vzdělávání. Na jednu stranu sice argumentoval letitým nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 32/95³⁵⁶ (podle interpretace Nejvyššího správního soudu lze „*právo na vzdělání vnímat relativně široce, domáhat se jej lze v souladu s čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod pouze v mezích zákonů, které jej provádějí*“), na druhou stranu však s odkazem na dobovou judikaturu ESLP naznačil, že případné nepřijetí žáka k inkluzivnímu vzdělávání by mohlo založit rozpor s Úmluvou³⁵⁷.

Ani v následném řízení před Ústavním soudem nebyli stěžovatelé úspěšní a Ústavní soud jejich stížnost usnesením ze dne 5. 3. 2014, sp. zn. IV. ÚS 2093/13 odmítnul. Ani Ústavní soud nijak nevybočil z předchozí argumentační linie krajského soudu o nepřípustnosti podané žaloby.

Mimořádně zajímavý výsledek pak mělo řízení výše uvedených žalobců, v němž brojili již proti rozhodnutí o odvolání proti nepřijetí žáka ke vzdělávání v předmětné ZŠ. Okresní soud ve Vyškově v rozsudku č. j. 10 C 250/2014 – 121 ze dne 18. 3. 2016 konstatoval diskriminaci (ve smyslu zákona č. 189/2009 Sb.) spočívající v tom, že žalovaná strana neučinila dostatečné a adekvátní kroky k zajištění práva na vzdělávání žalobce.

Rozsudek okresního soudu ve Vyškově byl vyhlášen až v roce 2016 (tj. už po novele školského zákona zakotvující inkluzivní vzdělávání, ale skutkově se vázal ke stavu před touto novelou) a soud v něm argumentoval zejména nepřípustností diskriminace na základě zdravotního postižení a obecnými ustanoveními tehdy platného školského zákona. Zajímavá je i úvaha soudu o nepodmíněné povaze práva na vzdělání s odkazem na nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 35/93³⁵⁸: „*Právo na vzdělání dále zahrnuje také právo rovného přístupu k existujícím*

³⁵³ Žalovanou byla obec Milešice a předmětná malotřídní ZŠ a MŠ Milešice právě takové parametry splňovala.

³⁵⁴ Důvodem odmítnutí žaloby krajským soudem bylo, že žalobci se domáhali ochrany před nezákonným zásahem (jak si soud žalobu ohledem na její obsah vyložil), přičemž se svých práv měli primárně domáhat formou odvoláním proti rozhodnutí o nepřijetí žáka (což ostatně žalobci také učinili).

³⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2013, č. j. 7 Ans 21/2012 – 22.

³⁵⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 3. 4. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 32/95.

³⁵⁷ Viz.: „*Pokud jsou ... důvodem jeho nepřijetí ke studiu nedostatečné podmínky pro vzdělání, pak se jedná i o důvod, který je s to založit nezákonnost rozhodnutí o nepřijetí k základnímu vzdělávání*“.

³⁵⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 5. 2. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 35/93.

vzdělávacím prostředkům a institucím, spočívá nejen v právu na rovný přístup ke vzdělání ale i v právu na vzdělání určitého obsahu a v určité kvalitě (minimální obsahové požadavky).“

Chronologicky druhé podobné řízení bylo jiným senátem Nejvyššího správního soudu vedeno pouze o několik měsíců později. Předmětem tentokrát bylo nepřiznání zvýšeného pracovního úvazku asistenta pedagoga (jak vyplývalo z tehdejší praxe, kdy výše úvazku asistenta pedagoga u žáků se speciálními vzdělávacími potřebami měla být postupně snižována³⁵⁹). I tentokrát byla žaloba odmítnuta krajským soudem v podstatě z formálních důvodů³⁶⁰.

Nejvyšší správní soud opět rozsudkem³⁶¹ rozhodnutí krajského soudu potvrdil. Zejména ale Nejvyšší správní soud (mimo jiné i opět s odkazem na nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 35/93) dovodil, že „na zřízení asistenta pedagoga ve vztahu ke konkrétnímu dítěti není právní nárok“³⁶². Je přitom zajímavé, že argumentací jedním konkrétním nálezem Ústavního soudu je možné dojít k odůvodnění právního nároku na poskytnutí inkluzivního vzdělávání (jak učinil okresní soud ve Vyškově), k v podstatě neutrálnímu výsledku, který je potřeba podpořit mezinárodními smlouvami o lidských právech (jak učinil sedmý senát Nejvyššího správního soudu) a zároveň i k odmítnutí jakéhokoli nároku na zajištění jedné z komponent inkluzivního vzdělávání (jak se to podařilo osmému senátu Nejvyššího správního soudu).

I v tomto případě byla podána ústavní stížnost, a i v tomto případě byla usnesením odmítnuta³⁶³. Oproti předchozímu příkladu zde Ústavní soud rozvinul o poznání podrobnější úvahy ohledně práva na vzdělání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami. Na základě ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny, v kombinaci se starší judikaturou ESLP³⁶⁴ a při zohlednění Úmluvy OSN o právech dítěte dovodil, že práva na vzdělání se mohou žáci se speciálními vzdělávacími potřebami domáhat pouze v mezích prováděcích zákonů, jimiž bylo zejména tehdejší znění v § 16 školského zákona (přičemž napadaný postup žalovaného byl v souladu s touto normou).

³⁵⁹ Viz Informace Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy čj. 14 453/2005-24, část II. odst. 2.

³⁶⁰ Podle Krajského soudu v Ostravě lze žalobou napadnout jen takový úkon, který směřuje přímo proti žalobci nebo v jeho důsledku bylo přímo proti němu zasaženo. Soud však vyhodnotil, že přípis Krajského úřadu Olomouckého kraje (vydaný řediteli příslušné školy a obsahující souhlas se zřízením funkce asistenta pedagoga s uvedením úvazku) takovým zásahem zakládajícím žalobní právo není.

³⁶¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2013, č. j. 8 As 4/2013 – 52.

³⁶² Viz bod 19 uvedeného rozsudku, jeho navázání na judikaturu Ústavního soudu viz bod 25 rozsudku.

³⁶³ Usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 3. 2014, sp. zn. II. ÚS 365/14.

³⁶⁴ Rozsudek ESLP ze dne 3. 10. 1972 ve věci *Belgian linguistic case*, stížnosti č. 1474/62 1677/62 1691/62 a další.

I přes poměrně malý referenční vzorek lze shrnout, že minimálně v období odpovídající přípravě inkluzivní novely školského zákona nebyly české soudy (včetně soudu ústavního) příliš nakloněny obecnému přiznání práva na inkluzivní vzdělávání dle individuálních potřeb jednotlivých žáků se speciálními vzdělávacími potřebami. Při argumentaci se dosud domácí soudy opíraly zejména o vnitrostátní ustanovení (vč. omezení vyplývajících z čl. 41 odst. 1 Listiny) a do jisté míry opomíjely vliv mezinárodních smluv o lidských právech a mezinárodního soft-law.

Vzhledem ke stále se rozšiřující a upřesňující judikatuře ESLP však lze očekávat, že i v našem prostředí budou (zejména) vysoké soudy akceptovat aktuální evropský vývoj a ve své rozhodovací praxi při vymezení esenciálního jádra práva na inkluzivní vzdělávání více zohlední nejen ratifikované mezinárodní smlouvy o lidských právech, ale i soft-law (jakožto významný interpretační zdroj). Faktem totiž je, že minimálně judikatura ESLP se v této věci jeví již jako ustálená. I přes formální nezávaznost rozhodnutí ESLP proti jiným smluvním státům nelze v českém kontextu přehlédnout obecnou inspiraci Ústavního soudu při výkladu lidských práv ve Štrasburku. A i kdyby nakonec domácí soudy (včetně toho ústavního) na uvedený výklad nepřistoupily, pořád je zde poměrně dobrá znalost judikatury ESLP (minimálně některými) advokáty specializovanými na lidskoprávní problematiku, a tedy i vysoká pravděpodobnost adekvátně argumentované a úspěšné stížnosti k ESLP. Tak či tak je tedy výše uvedená změna v přístupu k vymezení obsahu práva na inkluzivní vzdělávání (a možnosti domáhat se jej vůči státu) přinejmenším velmi pravděpodobná.

Závěr

Částečně z Listiny a zejména pak z mezinárodních závazků České republiky jednoznačně vyplývá požadavek na efektivní zavádění funkčního systému inkluzivního vzdělávání. Nic na tom nemohou změnit ani negativní postoje některých politiků a části veřejnosti.

Maximální možné zahrnutí znevýhodněných osob do společnosti je v podmínkách naší životní úrovně, obdobně jako plný respekt k lidské důstojnosti (jakožto principu), nezpochybnitelnou limitou. Jsem přesvědčen, že rezignace na tuto povinnost nebo její dlouhodobé vědomé ignorování by ohrozilo pověst České republiky jako prosperujícího liberálně-demokratického státu respektujícího základní lidská práva.

S odkazem na některé proklamace o výhodnosti pro budoucnost však vidím riziko „obětování“ stávající generace žáků budoucí hladké inkluzi³⁶⁵.

Je pozitivní povinností státu (jak bylo popsáno výše i v kontextu práv dle hlavy čtvrté Listiny v kombinaci s čl. 41 odst. 1 Listiny) zajistit, aby legislativa i státní aparát zřizovaný a garantovaný státem bral ohledy na individuální požadavky jednotlivých žáků a optimalizovaly jejich uplatnění ve vzdělávacím systému s maximálním možným zohledněním důstojnosti každého z nich. Jedině tak lze dle mého přesvědčení naplnit požadavky ústavního pořádku a zejména pak mezinárodních lidskoprávních smluv ve vztahu k inkluzi ve vzdělávání.

Zavádění inkluzivního vzdělávání (nikoli jeho existence jako taková, ale samotný proces jeho postupného zavádění bez zřetele k zájmům konkrétních žáků) ale zároveň může mít paradoxně i nepříjemný negativní dopad na lidskou důstojnost u některých žáků. Nelze proto spoléhat jen na obecné poučky a obecná tvrzení o inkluzi jako bezpodmínečném cíli, ale vždy musí být zohledněn nejlepší zájem konkrétního žáka a až na základě takového vyhodnocení by tento žák měl mít nárok na maximum možných kompenzačních opatření. Jakákoli paušalizace je totiž v daném kontextu cestou k popření důstojnosti dotčených osob. Veškeré závěry v této

³⁶⁵ Jako velký morální problém chápu ideu, že inkluzivní vzdělávání je cílem, ke kterému je potřeba dojít prostřednictvím plošného a rychlého zavedení inkluzivního vzdělávání i za cenu omezení důstojnosti stávajících žáků se speciálními vzdělávacími potřebami (inkluzi bez ohledu na její skutečný dopad). To by bylo vykoupeno podstatným přínosem pro budoucí generace (společnost si na inkluzi zvykne). Ačkoli v ČR není aplikován koncept absolutní hodnoty lidské důstojnosti, jako např. v SRN, větší než marginální omezení důstojnosti žáků ve prospěch budoucích generací pokládám v kontextu reálně možného citlivějšího a pozvolného přístupu za zcela nepříjemný.

práci by tak měly být nahlíženy především jako přiblížení mezi, v nichž by se měl stát (případně i další veřejné subjekty) při zavádění inkluze ve vzdělávání pohybovat.

Implementace inkluzivního vzdělávání je především odborným problémem. Při volbě druhu školy i při volbě jednotlivých podpůrných opatření konkrétního žáka by mělo být maximálně respektováno doporučení školského poradenského zařízení. A to by mělo rozhodovat zejména na základě skutečných potřeb a možností konkrétního žáka a s vědomím, že k zásahu do jeho důstojnosti může dojít nepřijatelnou segregací i zcela nevhodnou inkluzí.

Zároveň je třeba vyvarovat se jakékoli diskriminace při financování podpůrných opatření, a to jak mezi jednotlivými žáky se speciálními vzdělávacími potřebami, tak vzhledem k financování „běžného“ školství. Zvýšenou podporu znevýhodněných osob přitom nelze pokládat za diskriminaci.

Meze pro ústavně konformní přístup k inkluzivnímu vzdělávání jsou jistě definovány jádrem práva na vzdělání osob se zdravotním postižením v kombinaci s jejich důstojností. Jádro lze spatřovat v samotné existenci konceptu inkluzivního vzdělávání, elementární³⁶⁶ a nediskriminační míře jeho financování a tomu odpovídajícímu zajištění dostupnosti konkrétních služeb (resp. podpůrných opatření).

Nelze odhlédnout, že výše uvedené je absolutním minimem, přičemž především mezinárodně-právní závazky hovoří o postupném zavedení inkluzivního vzdělávání bez dalšího. Nepřípustná by tak byla i absence jakéhokoli reálného nebo deklarovaného vývoje směřujícího k plně inkluzivnímu vzdělávání³⁶⁷. Rychlost takového vývoje by jistě měla odpovídat míře bohatství české společnosti.

Z hlediska posouzení souladu s výše nastíněnými limity je třeba konstatovat, že Česká republika učinila významný pokrok v zavádění inkluzivního vzdělávání, a i z toho důvodu jsem neshledal natolik významný zásah do práva na inkluzivní vzdělávání (v obecné rovině, což samozřejmě nevyklučuje možné excesy), který by měl lidskoprávní, resp. ústavní rozměr. Přesto nelze tuzemskou právní úpravu i praxi inkluzivního vzdělávání pokládat za optimální, a to především z dále uvedených důvodů.

³⁶⁶ Zmiňovaná minimální úroveň financování může být zjištěna například porovnáním s ostatními srovnatelnými státy, již dosaženou úrovní, financováním sociálních služeb apod.

³⁶⁷ Tj. k inkluzivnímu vzdělávání všech žáků, pro které je tento model vhodný a při zajištění všech vhodných a potřebných podpůrných opatření.

Kromě (celkem předvídatelného) nedostatku finančních prostředků a s tím souvisejícího omezení rozsahu poskytovaných podpůrných opatření nelze opomenout ani často zcela zbytečné organizační a administrativní překážky, které naopak mohou celý proces zbytečně prodražovat. Navíc je opakovaně politickou reprezentací proklamována snaha dále omezit některá podpůrná opatření³⁶⁸ s odůvodněním potřeby úspor. Dlouhodobým problémem je i nedostupnost kvalitních asistentů pedagoga³⁶⁹.

V kombinaci s absolutní nedostupností některých sociálních služeb (zejména ve vztahu k osobám s mentálním postižením, s poruchami autistického spektra nebo i s kombinovaným zdravotním postižením) by to při dlouhodobém neřešení nebo dokonce při dalším zhoršováním nastíněné situace mohlo nabýt ústavněprávního rozměru i v kontextu práva na vzdělání³⁷⁰. Zejména v případě osob s těžšími formami zdravotního postižení jsou totiž sociální služby (jako např. stacionáře) a vzdělávání úzce propojeny.

Stát má přitom povinnost nejen financovat příslušná podpůrná opatření, ale též i zajistit (minimálně ve středně a dlouhodobém rámci) jejich faktickou dostupnost.

Nalézt optimální rovnováhu mezi omezenými možnostmi veřejného sektoru, závazkem dostatečně rychlého vývoje směrem k plně inkluzivnímu vzdělávání a respektováním nejlepších zájmů všech žáků určitě nebude snadné. Respekt k potřebám těch nejzranitelnějších a přirozeně lidský přístup nám přesto velí se k němu co nejvíce přiblížit. Školní léta totiž pro žáky se zdravotním postižením mohou být (a často i jsou) těmi nešťastnějšími v jejich životě. A také nejdůležitějšími. Již jen proto, jaké zaujímají nesmírně rozlehlé místo v čase.

³⁶⁸ Zejm. jde o snížení nákladů na asistenty pedagoga, a to například prosazováním sdílení jejich služeb nebo omezením nároku na jejich služby.

³⁶⁹ Kromě výše uvedených administrativních omezení je problémem faktický nedostatek kvalifikovaných asistentů pedagoga.

³⁷⁰ Jak vyplývá z judikatury, v kontextu jiných práv již k porušení zaručených základních práv velmi pravděpodobně dochází. Příkladem budiž například dlouhodobě neřešená situace s kapacitou a dostupností služeb v zařízeních pro osoby s některými formami autismu.

Seznam zkratek

| | |
|-------------------|---|
| ABA | Aplikovaná behaviorální analýza |
| ALS | Amyotrofická laterální skleróza |
| ČR | Česká republika |
| ESLP | Evropský soud pro lidská práva |
| EU | Evropská unie |
| euronovela Ústavy | Ústavní zákon č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů |
| HDP | Hrubý domácí produkt |
| Listina | Listina základních práv a svobod publikovaná jako usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky |
| Listina EU | Listina základních práv Evropské unie, Úřední věstník Evropské unie, C 326 |
| NALUS | Databáze rozhodnutí Ústavního soudu ČR dostupná na: http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx |
| OECD | Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj |
| OSN | Organizace spojených národů |
| PECS | Picture Exchange Communication System |
| SDEU | Soudní dvůr Evropské unie |
| SRN | Spolková republika Německo |
| TEACCH | Treatment and Education of Autistic and Communication Handicapped Children |
| Úmluva | Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod podepsaná dne 4. 11. 1950 v Římě |
| UNESCO | Organizace OSN pro vzdělání, vědu a kulturu |
| USA | Spojené státy americké |
| Ústava | Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky |
| Ústavní soud | Ústavní soud České republiky |
| VDLP | Všeobecná deklarace lidských práv přijatá jako rezoluce Valného shromáždění OSN dne 10. 12. 1948 |

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

Monografie

ALEXY, Robert: A theory of of constitutional rights. Oxford: Oxford university press, 2000, 462 s. ISBN 978-0-19-958423-9.

BAHÝLOVÁ, Lenka; FILIP, Jan; MOLEK, Pavel; PODHRÁZSKÝ, Milan; SUCHÁNEK, Radovan; ŠIMÍČEK, Vojtěch; VYHNÁNEK, Ladislav: Ústava České republiky Komentář. Praha: Linde, 2010, 1533 s. ISBN 978-80-7201-814-7.

BARAK, Aharon: Human dignity: the constitutional value and the constitutional right. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, 360 s. ISBN 978-1-107-46206-9

BOBEK, Michal; BOUČKOVÁ, Pavla; KÜHN, Zdeněk, eds.: Rovnost a diskriminace. Praha: Beck, 2007, 471 s. ISBN 978-80-7179-584-1.

HOLLÄNDER, Pavel: Filosofie práva. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, 421 s. ISBN 978-80-7380-366-7.

HOLLÄNDER, Pavel: Příběhy právních pojmů. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, 285 s. ISBN 978-80-7380-654-5.

HUSSEINI, Faisal; BARTOŇ, Michal; KOKEŠ, Marian; KOPA, Martin a kol.: Listina základních práv a svobod. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, 1413 s. ISBN 978-80-7400-812-2.

CHMEL, Jan: Patří do ústavního práva ekonomická analýza. In: WINTR, Jan; ANTOŠ, Marek: Ústavní právo a ekonomie. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, 170 s. ISBN 978-80-87975-54-1.

Jeruzalémská Bible. Praha: Karmelitánské nakladatelství, 2010, 2240 s. ISBN 978-80-7195-539-9.

MOLEK, Pavel: Aplikační přednost mezinárodního práva při poskytování doplňkové ochrany pohledem judikatury NSS. In: BUKVALDOVÁ, Jitka; JÍLEK, Dalibor: Společný evropský azylový systém: Doplňková ochrana. Brno: Masarykova univerzita, 2007, 235 s. ISBN 978-80-210-4476.

Kancelář veřejného ochránce práv: Rovnost a zákaz diskriminace v činnosti veřejného ochránce práv. Sborník ze semináře. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2013, 306 s. ISBN : 978-80-7552-410-2.

KANT, Immanuel: Základy metafyziky mravů. Praha: Svoboda, 1990, 128 s. ISBN 80-205-0152-5.

KANT, Immanuel: Kritika soudnosti. Praha: Odeon, 1975, 271 s.

KMEC, Jiří; KOSAŘ, David; KRATOCHVÍL, Jan; BOBEK, Michal: Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 1660 s. ISBN 978-80-7400-365-3.

KOSAŘ, David; ANTOŠ, Marek; KÜHN, Zdeněk; VYHNÁNEK, Ladislav: Ústavní právo: casebook. Praha: Wolters Kluwer, 2014, 635 s. ISBN 978-80-7478-664-8.

KRATOCHVÍL, Jan: Lidská práva v praxi obecných soudů. Praha: Leges, 2020, 142 s. ISBN 978-80-7502-441-1.

KÜHN, Zdeněk: K některým otázkám vyvolaným nálezem Ústavního soudu v kauze poplatků ve zdravotnictví. In: MIKULE, Vladimír; SUCHÁNEK, Rarovan; eds.: Pocta Zdeňku Jičínskému k 80. Narozeninám. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, 336 s. ISBN 978-80-7357-417-8.

KÜHN, Zdeněk: Listina EU a český ústavní pořádek. In: KLÍMA, Karel; JIRÁSEK, Jiří (eds): Pocta Jánu Gronsckému. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2008, 614 s. ISBN 978-80-7380-094-9.

LECHTA, Viktor: Inkluzivní pedagogika. Praha: Portál, 2016, 463 s. ISBN 978-80-262-1123-5.

LECHTA, Viktor: Základy inkluzivní pedagogiky: dítě s postižením, narušením a ohrožením ve škole, Praha: Portál, 2010, 435 s. ISBN 978-80-7367-679-7.

MARŠÁLEK, Pavel: Soudobá delegitimizace lidských práv. In: GERLOCH, Aleš; ŠTURMA, Pavel a kol.: Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století v českém, evropském a mezinárodním kontextu. Praha: Auditorium, 2011, 536 s. ISBN 978-80-87284-23-0.

ONDŘEJEK, Pavel: Několik poznámek k právněteoretickým aspektům lidských práv. In: ŠTURMA, Pavel: Pojem a teorie lidských práv. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2013, 119 s. ISBN 978-80-87146-77-4.

ONDŘEJEK, Pavel: Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod. Praha: Leges, 2012, 224 s. ISBN 978-80-87576-31-1.

PAVLÍČEK, Václav; HŘEBEJK, Jiří: Ústava a ústavní řád České republiky: komentář. Díl 1, Ústavní systém: text, důvodová zpráva, komentář, literatura, judikatura, prováděcí zákony. Praha: Linde, 1998, 772 s. ISBN 80-7201-110-3.

PAVLÍČEK, Václav: O subjektech práv a svobod v Listině, o principech přirozenoprávních a vztahu k ústavnímu zákonu č. 395/2001 Sb. In: DANČÁK, Břetislav; ŠIMÍČEK, Vojtěch (eds.): Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu ČR a SR. Brno: Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, 2001, 246 s. ISBN 80-210-2749-5.

POSPÍŠIL, Ivo; TÝČ, Vladimír a kol.: Mezinárodní lidskoprávní závazky postkomunistických zemí: případy České republiky a Slovenska. Praha: Leges, 2016, 207 s. ISBN 978-80-7502-144-1.

PROUST, Marcel: Hledání ztraceného času. 6, Uprchlá. Čas znovu nalezený. Praha: Odeon, 1988, 685 s.

RYCHETSKÝ, Pavel; LANGÁŠEK, Tomáš; HERC, Tomáš; K pojmu zranitelnost v českém právním prostředí, zejména v, Petr a kol.: Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, 1196 s. ISBN 978-80-7478-809-3.

SENSEN, Oliver: Kant on Human Dignity, Berlin: De Gruyter, 2011, 244 s. ISBN 978-3-11-026621-4.

SLÁDEČEK, Vladimír; MIKULE, Vladimír; SUCHÁNEK, Radovan; SYLLOVÁ, Jindřiška: Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 1301 s. ISBN 978-80-7400-590-9.

ŠTURMA, Pavel: Všeobecná deklaráce lidských práv. Kořeny a současné výzvy. In: ŽÁK KRZYŽANKOVÁ, Katarzyna; KÜHN, Zdeněk; BERAN, Karel; MARŠÁLEK, Pavel; WINTR, Jan; ONDŘEJEK, Pavel; TRYZNA, Jan: Právo jako multidimenzionální fenomén: pocta Aleši

Gerlochovi k 65. narozeninám. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020, 799 s. ISBN 978-80-7380-797-9.

TŘEŠŇÁK, Petr; TŘEŠŇÁKOVÁ, Petra: Zvuky probouzení. Brno: Druhé město, 2020, 294 s. ISBN 978-80-7227-435-2.

UNESCO: Guidelines for Inclusion: Ensuring Access to Education for All, Paris: UNESCO, 2005, 37 s.

WAGNEROVÁ, Eliška; ŠIMÍČEK, Vojtěch; LANGÁŠEK, Tomáš; POSPÍŠIL, Ivo a kol.: Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s. 2012, 906 s. ISBN 978-80-7357-750-6

WEINRIB, Jacob: Dimensions of Dignity: The Theory and Practice of Modern Constitutional Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2016, 299 s. ISBN 978-1-107-08428-5

WINTR, Jan; ANTOŠ, Marek: Základní lidská práva a svobody: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2015, 166 s. ISBN 978-80-87975-36-7.

WINTR, Jan: Principy českého ústavního práva. 4. Vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018, 286 s. ISBN 978-80-7380-730-6.

WINTR, Jan: Výklad sociálních práv v českém právu. In: GERLOCH, Aleš; ŠTURMA, Pavel a kol.: Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století v českém, evropském a mezinárodním kontextu. Praha: Auditorium, 2011, 536 s. ISBN 978-80-87284-23-0.

Odborné články

AKINBOLA, Bukola Ruth: The right to inclusive education in Nigeria: Meeting the needs and challenges of children with disabilities. African Human Rights Law Journal, 2010, roč. 10, č. 2.

ALEXY, Robert: Constitutional Rights, Balancing, and Rationality. Ratio Juris, 2006, roč. 16, č. 2.

ALEXY, Robert: Lidská důstojnost a princip proporcionality. Právník, 2015, roč. 154, č. 11.

ALEXY, Robert: On Constitutional Rights to Protection. Legisprudence: International Journal for the Study of Legislation. 2009, roč. 3, č. 1.

ANTOŠ, Marek: Judikatura Ústavního soudu k sociálním právům: Nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší? Jurisprudence, 2014, č. 6.

BLAŽKOVÁ, Kristina: O ústavním požadavku na zaručení lidsky důstojného existenčního minima: pár poznámek k soudnímu přezkumu zásahů do sociálních práv. Jurisprudence, 2019, č. 3.

BYRNE, Bronagh: Hidden contradictions and conditionality: conceptualisations of inclusive education in international human rights law. Disability & Society, 2013, roč. 28, č. 2.

CALDERÓN-ALMENDROS, Ignacio: Deprived of human rights. Disability & Society, 2018, roč. 33, č. 10.

ČERVÍNEK, Zdeněk: Poměřovat, anebo nepoměřovat sociální práva? K otázce, zda lze test racionality považovat za variaci na metodu proporcionality. Jurisprudence, 2019, č. 3

ČERVÍNEK, Zdeněk: Standardy přezkumu ústavnosti v judikatuře Ústavního soudu. Jurisprudence, 2015, č. 4.

DE BECO, Gauthier: The right to inclusive education: why is there so much opposition to its implementation? *International Journal of Law in Context*, 2018, roč. 14, č. 3.

DE BECO, Gauthier: Transition to Inclusive Education Systems According to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. *Nordic Journal of Human Rights*, 2016, roč. 34, č. 1.

ENGELBRECHT, Petra; NEL, Mirna; SMIT, Suegnet; VAN DEVENTER, Marichelle: The implementation of inclusive education in South Africa after ten years of democracy. *European Journal of Psychology of Education* 2006, roč. 21, č. 3.

FILIP, Jan: Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená zákonodárci Ústavním soudem. *Právní zpravodaj*, 2002, č. 11.

GORDON, John-Stewart: Is inclusive education a human right? *The Journal Of Law, Medicine*, 2013, roč. 41, č. 4.

GRINC, Jan: Listina základních práv EU jako měřítko pro vnitrostátní legislativu? *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2018, č. 4.

CHATAIKA, Tsitsi; MCKENZIE, Judith Anne; SWART, Estelle; LYNER-CLEOPHAS, Marcia: Access to education in Africa: responding to the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, *Disability & Society*, 2012, roč 27, č. 3.

CHOWDHURY, Payel Rai: The Right to Inclusive Education of Persons with Disabilities: The Policy and Practice Implications, *Asia-Pac. Journal on Human Rights and law*, 2011, roč. 12, č. 1.

JANKŮ Linda; JANOVSKEJ Jozef; SMEKAL Hubert; ŠIPULOVÁ Katarína: Mezinárodní závazky České republiky v oblasti lidských práv. *Středoevropské politické studie*, roč. 14, č. 2-3.

KAMENOPOULOU, Leda; DUKPA, Dawa: Karma and human rights: Bhutanese teachers' perspectives on inclusion and disability. *International Journal of Inclusive Education*, 2018, roč. 22, č. 3.

KENWORTHY, John; WHITTAKER, Joe: Anything to Declare? The Struggle for Inclusive Education and Children's Rights, *Disability & Society*, 2010, roč. 15, č. 2

KRATOCHVÍL, Jan: Test racionality: skutečně vhodný test pro sociální práva? *Právník*, 2015, roč. 154, č. 12.

KÜHN, Zdeněk; KYSELA, Jan: Euronovela Ústavy ve světle překvapivého nálezu Ústavního soudu č. 403/2002 Sb. *Soudní rozhledy*, 2002, roč. 8, č. 12.

KÜHN, Zdeněk; KYSELA, Jan: Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je? *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2002, roč. 10, č. 3.

KYSELA, Jan; KÜHN, Zdeněk: Aplikace mezinárodního práva po přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR. *Právní rozhledy*, 2002, roč. 10, č. 7.

KYSELA, Jan: Vládní návrh novely Ústavy. *Právní rozhledy*, 1999, č. 7.

LIASIDOU, Anastasia: Disabling discourses and human rights law: a case study based on the implementation of the UN Convention on the Rights of People with Disabilities. *Studies in the Cultural Politics of Education*, 2016, roč. 37, č. 1.

LINDSAY, Geoff: Educational psychology and the effectiveness of inclusive education/mainstreaming. *British Journal of Educational Psychology*, Wiley-Blackwell, 2007, roč. 77, č. 1.

LYONS, Darcie: Restraint and Seclusion of Students with Disabilities. A Child Rights Perspective from Victoria, Australia. *International Journal of Children's Rights*, 2015, roč. 23, č. 1.

MALENOVSKÝ, Jiří: Postavení mezinárodních smluv o lidských právech v českém právu po 1. červnu 2002. *Právník*, 2002, č. 9.

MARSHALL, David; GOODALL, Craig: The Right to Appropriate and Meaningful Education for Children with ASD. *Journal of Autism and Developmental Disorders*, 2015, roč. 45 č. 10.

MLSNA, Petr: Příprava, vznik a problémy spojené s euronovelou Ústavy ČR. *Acta Universitatis Carolinae - Iuridica*. 2013, č. 4.

ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina: K pojmu zranitelnost v českém právním prostředí, zejména v judikatuře Ústavního soudu. *Jurisprudence*, 2019, č. 5.

TOMOSZEK, Maxim: Esenciální obsah základních práv jako součást podstatných náležitostí demokratického právního státu. *Jurisprudence*, 2015, č. 2.

VOLKOVÁ, Jana: Právní akty svévolného zákonodárce. *Časopis pro právní vědu a praxi*. [online cit. 30. 9. 2021 dostupné na: <https://www.law.muni.cz/dokumenty/31247>]. 2015, č. 2.

VYHNÁNEK, Ladislav: Proporcionálně či jinak? Problém ústavního přezkumu zásahů do sociálních práv. *Časopis pro právní vědu a praxi*, rok 2014, č. 3.

WINTR, Jan: První tři dny nemoci bez nemocenského a ústavní přezkum zákonné úpravy sociálních práv. *Jurisprudence*, 2008, č. 5.

2. Seznam použitých internetových zdrojů

Liga lidských práv: Á propos k inkluzi ... Integrace vs. inkluze – díl čtvrtý [online cit. 30. 9. 2021]. <https://llp.cz/blog/a-propos-k-inkluzi-integrace-vs-inkluze-dil-ctvrty-44/>

Ministerstvo školství mládeže a tělovýchovy: Metodické doporučení pro zřízení funkce asistenta pedagoga [online cit. 30. 9. 2021]. <https://sdv.msmt.cz/vzdelavani/socialni-programy/metodicke-doporuceni-pro-zrizeni-funkce-asistenta-pedagoga>

Nejvyšší kontrolní úřad: Kontrolní akce č. 19/19 [online cit. 30. 9. 2021]. <https://nku.cz/scripts/rka/detail.asp?cisloakce=19/19&rok=0&sestava=0>

SLOWÍK, Josef: Speciální pedagogika: Integrace a inkluze. Metodický portál PVP [online cit. 30. 9. 2021]. <https://clanky.rvp.cz/clanek/c/S/16169/specialni-pedagogika-integrace-a-inkluze.html/>

SOKOL, Jan: Kde se berou lidská práva? [online cit. 30. 9. 2021]. <http://www.jansokol.cz/2016/01/kde-se-berou-lidska-prava-2/>

United Nations High Commissioner for Human Rights, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comments [online cit. 30. 9. 2021]. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/GC.aspx>

WAGNEROVÁ, Eliška: [online cit. 30. 9. 2021]. O pojetí lidské důstojnosti u příležitosti kolokvia Ústavního soudu s Aaronem Barakem, přednáška ze dne 18. 6. 2014 dostupné na: <http://eliskawagnerova.cz/aktuality/text-elisky-wagnerove-o-pojeti-lidske-dustojnosti-u-prilezitosti-kolokvia-ustavniho-soudu-s-aharonem-barakem/>

3. Seznam použitých právních předpisů

Mezinárodní smlouvy a evropské právo

Konsolidovaná znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, Úřední věstník Evropské unie, 2016/C 202/01

Listina základních práv Evropské unie, Úřední věstník Evropské unie, C 326

Revidovaná Evropská sociální charta přijatá Radou Evropy dne 3. 5. 1996

Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí 104/1991 Sb., o sjednání Úmluvy o právech dítěte

Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 10/2010 Sb. m. s., o sjednání Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m. s., o Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 14/2000 Sb. m. s., o Evropské sociální chartě

směrnice Evropského parlamentu a Rady o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, Úřední věstník Evropské unie, 2008/115/ES

Úmluva o potlačování a zrušení obchodu s lidmi a využívání prostituce druhých osob přijatá na půdě OSN dne 21. 3. 1950, č. A/RES/317

Všeobecná deklarace lidských práv přijatá jako rezoluce Valného shromáždění OSN dne 10. 12. 1948

Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech

Ústavní právo

Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky

Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky

Ústavní zákon ČNR č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky

Ústavní zákon č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákony a vyhlášky

Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon

Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

Zákon č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu

Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky

Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)

Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

Zákon č. 41/2009 Sb., o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím trestního zákoníku

Zákon č. 82/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

Vyhláška Ministerstva hospodářství č. 174/1994 Sb., kterou se stanoví obecné technické požadavky zabezpečující užívání staveb osobami s omezenou schopností pohybu a orientace

Vyhláška č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb

Vyhláška č. 27/2016 Sb., o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a žáků nadaných

Vyhláška č. 196/2019 Sb., kterou se mění některé vyhlášky v oblasti školství

Vyhláška č. 606/2020 Sb., kterou se mění vyhláška č. 27/2016 Sb., o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a žáků nadaných, ve znění pozdějších předpisů

4. Seznam použité judikatury

Ústavní soudy

Rozsudek Spolkového ústavního soudu ze dne 15. 1. 1958, sp. zn. 1 BvR 400/51

Nález federálního Ústavního soudu ze dne 8. 10. 1992, sp. zn. Pl. ÚS 22/92

Nález Ústavního soudu ze dne 5. 2. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 35/93

Nález Ústavního soudu ze dne 8. 3. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 14/94

Nález Ústavního soudu ze dne 6. 6. 1995, sp. zn. I. ÚS 30/94

Nález Ústavního soudu ze dne 7. 6. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 4/95

Nález Ústavního soudu ze dne 8. 11. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 5/95

Nález Ústavního soudu ze dne 26. 3. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 48/95

Nález Ústavního soudu ze dne 3. 4. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 32/95
Nález Ústavního soudu ze dne 10. 7. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 35/95
Nález Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96
Nález Ústavního soudu ze dne 4. 6. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/96
Nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97
Nález Ústavního soudu ze dne 13. 5. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 25/97
Nález Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01
Nález Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01
Nález Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02
Nález Ústavního soudu ze dne 30. 10. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 39/01
Nález Ústavního soudu ze dne 19. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 12/02
Nález Ústavního soudu ze dne 15. 4. 2003, sp. zn. I. ÚS 752/02
Nález Ústavního soudu ze dne 3. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 405/02
Nález Ústavního soudu ze dne 24. 6. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 44/02
Nález Ústavního soudu ze dne 3. 9. 2003, sp. zn. II. ÚS 716/01
Nález Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 733/01
Nález Ústavního soudu ze dne 10. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 12/03
Nález Ústavního soudu ze dne 18. 8. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 7/03
Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 45/04
Nález Ústavního soudu ze dne 7. 12. 2005, sp. zn. IV. ÚS 412/04
Nález Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 6/05
Nález Ústavního soudu ze dne 28. 2. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 20/05
Nález Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04
Nález Ústavního soudu ze dne 5. 10. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 61/04
Nález Ústavního soudu ze dne 16. 1. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 36/05
Usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2007, sp. zn. II. ÚS 801/06
Nález Ústavního soudu ze dne 25. 9. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 85/06
Nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2007, sp. zn. I. ÚS 375/06
Nález Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07
Nález Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06
Nález Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08
Usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2008, sp. zn. IV. ÚS 154/08
Nález Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08
Usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 12/08
Usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 2902/08

Nález Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/08
Nález Ústavního soudu ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/08
Usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 2553/07
Nález Ústavního soudu ze dne 23. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/07
Nález Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2010, sp. zn. IV. ÚS 3102/08
Usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 8. 2010, sp. zn. I. ÚS 629/10
Nález Ústavního soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 43/10
Nález Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 53/10
Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2011, sp. zn. IV. ÚS 1579/11
Usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 7. 2012, sp. zn. III. ÚS 1995/12
Nález Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 1/12
Nález Ústavního soudu ze dne 29. 5. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 10/13
Nález Ústavního soudu ze dne 30. 7. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 37/11
Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 2. 2014, sp. zn. I. ÚS 3271/13
Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 3. 2014, sp. zn. IV. ÚS 2093/13
Usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 3. 2014, sp. zn. II. ÚS 365/14
Nález Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 31/13
Nález Ústavního soudu ze dne 20. 8. 2014, sp. zn. I. ÚS 173/13
Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2014, sp. zn. III. ÚS 2554/14
Nález Ústavního soudu ze dne 23. 3. 2015, sp. zn. I. ÚS 1974/14
Nález Ústavního soudu ze dne 15.9.2015, sp. zn. Pl. ÚS 13/14
Nález Ústavního soudu ze dne 27. 10. 2015, sp. zn. I. ÚS 860/15
Nález Ústavního soudu ze dne 12. 4. 2016, sp. zn. I. ÚS 2224/15
Usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 4. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 9/16
Usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2016, sp. zn. II. ÚS 1537/16
Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/15
Nález Ústavního soudu ze dne 20. 12. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 3/14
Nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 3/15
Nález Ústavního soudu ze dne 11. 7. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 23/14
Usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 8. 2017, sp. zn. II. ÚS 3081/16
Nález Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. I. ÚS 1581/16
Nález Ústavního soudu ze dne 23. 1. 2018, sp. zn. I. ÚS 2637/17
Usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 1. 2018, sp. zn. II. ÚS 3169/16
Nález Ústavního soudu ze dne 30. 1. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/15
Usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 3. 2018, sp. zn. I. ÚS 1287/17

Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 4. 2018, sp. zn. III. ÚS 2317/16
Nález Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 14/17
Nález Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 41/17
Nález Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 4/18
Usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 1. 2019, sp. zn. I. ÚS 3548/18
Nález Ústavního soudu ze dne 9. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 34/17
Nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2020, sp. zn. II. ÚS 78/19
Nález Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 30/16
Nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17
Nález Ústavního soudu ze dne 22. 6. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 93/20

Obecné soudy

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005 č. j. 2 Azs 343/2004
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 7. 2006, sp. zn. 7 Tdo 407/2006
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2007, č. j. 9 Aps 6/2007 – 81
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2007, č. j. 9 Azs 23/2007
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2007, č. j. 6 As 55/2006 – 96
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2007, č. j. 2 Azs 30/2007
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, č. j. 9 Aps 5/2007 – 72
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2007, č. j. 2 Aps 4/2007 – 120
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 11. 2007, sp. zn. 28 Cdo 436/2007
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2008, č. j. 3 Aps 1/2007 – 83
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2008, č. j. 9 Afs 130/2007 – 55
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 11. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2357/2010
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 11. 2012, č. j. 9 As 111/2012 – 46
Stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 30. 1. 2013, sp. zn. Tpjn 302/2012
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2013, č. j. 7 Ans 21/2012 – 22
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 6. 2013, sp. zn. 8 Tdo 499/2013
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2013, č. j. 8 As 4/2013 – 52
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2014, č. j. 9 Afs 20/2013
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2014, č. j. 4 Ads 134/2014 – 29
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 11. 2014, sp. zn. 8 Tdo 1441/2014
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 2. 2015, sp. zn. 30 Cdo 3171/2014
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2016, č. j. 2 Azs 300/2015 - 29
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2016, č. j. 4 Ads 85/2015 - 57

Rozsudek Okresního soudu ve Vyškově ze dne 18. 3. 2016, č. j. 10 C 250/2014 – 121
Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 14. 6. 2016, č. j. 46 A 23/2016 – 63
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 11. 2016, sp. zn. 26 Cdo 1454/2016
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 12. 2016, sp. zn. 5 Tdo 1091/2016
Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 15. 2. 2017, sp. zn. Cpjn 23/2016
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2017, č. j. 3 Ads 151/2016-59
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2017, č. j. 6 Azs 320/2017
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2017, č. j. 10 Azs 317/2017 – 34
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2017, č. j. 3 Azs 243/2017- 24
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2018, č. j. 2 Azs 389/2017
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2018, č. j. 4 Azs 17/2018
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2018, č. j. 3 Azs 68/2018 – 23
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2018, č. j. 9 Azs 350/2018 - 26
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2018, č. j. 4 Azs 193/2017
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 5. 2019, č. j. 3 Ads 151/2016 – 117
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2019, č. j. 1 Azs 104/2018 - 67
Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 3. 3. 2020, č. j. 17 A 25/2020 – 37
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 10. 2020, sp. zn. 25 Cdo 357/2019
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 1. 2021, sp. zn. 33 Cdo 1217/2020

Mezinárodní soudy

Rozsudek ESLP ze dne 3. 10. 1972 ve věci Belgian linguistic case, stížnosti č. 1474/62, 1677/62, 1691/62 a další
Rozsudek Soudního dvora Evropských společenství ze dne 9. 3. 1978 ve věci Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA, věc č. 106/77
Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982 ve věci Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA proti Ministero della sanità, věc č. 283/81
Rozsudek ESLP ze dne 8. 11. 2005 ve věci H.F. proti Slovensku, stížnost č. 54797/00
Rozsudek ESLP ze dne 13. 11. 2007 ve věci D.H. a ostatní proti České republice, stížnost č. 57325/00
Rozsudek ESLP ze dne 27. 6. 2008 ve věci Shtukaturov proti Rusku, stížnost č. 44009/05
Rozsudek ESLP ze dne 16. 3. 2010 ve věci Oršuš a ostatní proti Chorvatsku, stížnost č. 15766/03
Rozsudek ESLP ze dne 20. 5. 2010 ve věci Alajos Kiss proti Maďarsku, stížnost č. 38832/06
Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. 2. 2013 ve věci Åklagaren proti Hansi Åkerberg Franssonovi, věc č. C-617/10

Rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 26. 2. 2013 ve věci Åklagaren proti Hansi Åkerberg Franssonovi, věc č. C-617/10

Rozsudek ESLP ze dne 30. 5. 2013 ve věci Lavida a ostatní proti Řecku, stížnost č. 7973/10

Rozhodnutí Evropského výboru pro sociální práva ze dne 11. 9. 2013 ve věci European Action of the Disabled proti Francii č. 81/2012

Rozsudek SDEU ze dne 15. 2. 2016 ve věci J. N. v. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, věc č. C-601/15 PPU

Rozsudek ESLP ze dne 23. 2. 2016 ve věci Çam proti Turecku, stížnost č. 51500/08

Rozsudek ESLP ze dne 22. 3. 2016 ve věci Guberina proti Chorvatsku, stížnost č. 23682/13

Rozsudek SDEU ze dne 15. 3. 2017 ve věci Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie v. Salah Al Chodor a další, věc č. C-528/15

Rozsudek ESLP ze dne 30. 1. 2018 ve věci Enver Şahin proti Turecku, stížnost č. 23065/12

Rozsudek ESLP ze dne 18. 12. 2018 ve věci Bettina Dupin proti Francii, stížnost č. 2282/17

Rozsudek ESLP ze dne 25. 6. 2019 ve věci Stoian proti Rumunsku, stížnost č. 289/14

Rozsudek ESLP ze dne 10. 9. 2020 ve věci G. L. proti Itálii, stížnost č. 59751/15

5. Seznam ostatních zdrojů

Dokumentární film Děti úplňku, režie V. Stehlíková, Česká televize 2017

Doporučení Parlamentního shromáždění rady Evropy č. 1185

Doporučení Parlamentního shromáždění rady Evropy č. 2064

Důvodová zpráva k zákonu č. 101/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

Informace Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy č. j. 14 453/2005-24

Obecný komentář Výboru OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva č. 5 č. publikovaný pod číslem E/1995/22

Prohlášení ze Salamanky a Akční rámec pro vzdělávání dětí a dospělých se speciálními vzdělávacími potřebami; přijato Světovou konferencí o vzdělávání dětí a dospělých se speciálními vzdělávacími potřebami: dostupnost a kvalita; Salamanka, Španělsko, 7. - 10. června 1994

Sněmovní tisk č. 1081 ve IV. volebním období, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR

Sněmovní tisk č. 1073 ve IV. volebním období, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR

Světová deklarace vzdělání pro všechny; Uspokojení základních vzdělávacích potřeb; Jomtien, Thajsko, 5. - 9. března 1990

Všeobecný komentář č. 2 k čl. 9 Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením

Všeobecný komentář č. 4 k čl. 24 Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením