

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Katedra evropského práva



**Status Listiny základních práv EU a její aplikace členskými  
státy**

**Diplomová práce**

Autorka: Adéla Kábrtová

Vedoucí práce: doc. Mag. phil. Dr. iur. Harald Christian Scheu, Ph.D.

Datum uzavření rukopisu: 31. března 2013

## **Čestné prohlášení**

Prohlašuji, že jsem předkládanou práci vypracovala samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 31. března 2013

.....

vlastnoruční podpis autorky

## **Poděkování**

Ráda bych poděkovala vedoucímu mé diplomové práce panu doc. Mag. phil. Dr. iur. Haraldu Christianu Scheuovi, Ph.D. za cenné rady, připomínky a konzultace v průběhu vypracování práce. Dále bych chtěla poděkovat své rodině za podporu během studia.

# Obsah

Úvod.....	1
1 Vznik ochrany základních práv EU .....	3
1.1 Ochrana základních práv před vznikem EU.....	3
1.1.1 Studijní výbor pro evropskou ústavu .....	4
1.1.2 Evropské politické společenství.....	5
1.1.3 Proč nebyla lidská práva součástí evropské integrace od začátku? .....	5
1.2 Judikatura Soudního dvora.....	7
1.2.1 Inspirace základních práv EU .....	8
1.2.2 Základní práva a instituce .....	9
2 Geneze a obsah Listiny základních práv EU .....	11
2.1 Geneze Listiny .....	11
2.2 Obsah Listiny .....	13
2.3 Použití Listiny před Lisabonskou smlouvou.....	15
2.4 Lisabonská smlouva a Listina .....	17
3 Oblast aplikace základních práv EU vůči členským státům .....	20
3.1 Linie <i>Wachauf</i> .....	22
3.2 Linie <i>ERT</i> .....	25
3.3 Kdy se národní úprava v oblasti působnosti práva EU (ne)nachází?.....	29
3.4 <i>Maduro</i> – obrácená <i>Solange</i> ?.....	30
3.5 Je přístup Soudního dvora rozumný? .....	31
3.6 Navrhovaná řešení aplikace základních práv EU.....	33
4 Výklad a použití Listiny .....	34
4.1 Článek 52 Listiny .....	35
4.2 Článek 53 Listiny .....	38
4.3 Článek 51 Listiny .....	39
5 Status tzv. české výjimky z Listiny základních práv EU.....	43
5.1 Status Listiny v rámci českého právního řádu .....	43
5.2 Vznik a povaha tzv. české výjimky.....	51
5.3 Protokol č. 30 .....	56

5.3.1	Čl. 1 odst. 1 Protokolu a Benešovy dekrety.....	58
5.3.2	Čl. 1 odst. 2 Protokolu .....	61
5.3.3	Čl. 2 Protokolu.....	61
5.3.4	Protokol je interpretační.....	62
5.3.5	Protokol a obecné právní zásady EU .....	62
	Závěr .....	64
	Seznam použitých zkratk .....	66
	Seznam literatury .....	67
	Abstrakt.....	81
	Summary .....	82
	Klíčová slova .....	83

## Úvod

Ochrana základních práv<sup>1</sup> v Evropské unii (dále též EU, Unie)<sup>2</sup> je jedním z nejzajímavějších fenoménů doprovázející evropskou integraci. Základní práva od svého vzniku prošly vývojem od nepsaných obecných právních zásad vytvořených Soudním dvorem Evropské unie (dále též Soudní dvůr), po psaný závazný katalog. Základní práva v EU vždy vzbuzovala velkou akademickou diskuzi, protože je lze vnímat různě – jako prostředek *kontroly* unijních institucí, ale i jako nástroj pro *rozšiřování* unijních kompetencí. V tomto kontextu budu nahlížet na Listinu základních práv Evropské unie (dále též Listina), která se stala po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost závazným katalogem ochrany základních práv a centrálním nástrojem v ochraně lidských práv v EU.

Základní práva se v EU dynamicky vyvíjela díky progresivní judikatuře Soudního dvora a jsou stále aktuální v současném právním diskurzu o budoucím vývoji vztahu mezi Unii a členskými státy. Cílem této diplomové práce je přispět do současné akademické diskuze a vyjasnit některé otázky týkající se postavení Listiny v systému evropského práva a použití Listiny vůči členským státům. Zaměřila jsem se na použití Listiny členskými státy, protože i když základní práva EU byla původně vytvořena s cílem kontroly legality aktů Unie, členské státy jednající jako „zmocněnci“ Unie stále častěji právo EU uplatňují. Rozsah použití základních práv EU je pro ně tedy velice relevantní. Důraz bude kladen na vyjasnění věcné působnosti Listiny, protože patří ve vztahu k členským státům mezi nejproblematictější oblasti.

Tato diplomová práce se skládá z pěti kapitol. V první kapitole se budu věnovat vzniku základních práv v rámci EU. Nejprve vysvětlím, proč ochrana základních práv nebyla zahrnuta do zakládajících smluv EU. V této části budu pracovat zejména s odbornou zahraniční a českou literaturou. Následně popíši judikaturu Soudního dvora, ve které došlo k objevení základních práv EU, a vysvětlím, proč je přenos pravomocí na

---

<sup>1</sup> Základní práva, subjektivní práva, lidská práva a základní lidská práva zde budu používat *promiscue*. Je ale důležité odlišit základní práva obsažená v obecných zásadách od základních tržních svobod a práv spojených s občanstvím EU, upravených ve Smlouvách. Někteří autoři jsou toho názoru, že tržní svobody jsou lidskými právy, nicméně většinový názor je ten, že se jedná o dva rozlišné koncepty, což následují. Více v VON BOGDANDY, Armin. The European Union as a Human Rights Organization? *Common Market Law Review*. 2000, roč. 37, č. 6, s. 1307-1338, s. 1326.

<sup>2</sup> Termín Evropská unie budu používat i pro Evropská společenství, která EU předcházela.

EU v oblasti ochrany lidských práv pro členské státy *citlivé* téma. Tato kapitola je nutným úvodem pro pochopení problematiky ochrany lidských práv na úrovni EU.

V druhé kapitole diplomové práce se budu věnovat vzniku a obsahu Listiny. Jaké byly důvody jejího vzniku? Měla Listina právní relevanci již před svou právní závazností? Budu se zde také věnovat právním následkům přijetí Lisabonské smlouvy na ochranu základních práv v EU. Prozkoumám spolupůsobení Listiny a základních práv obsažených v obecných právních zásadách EU. Tato kapitola je postavena na analýze dobových dokumentů, primární a sekundární legislativě EU, odborné literatuře a judikatuře Soudního dvora.

Ve třetí kapitole, která je meritem této diplomové práce, se budu zabírat věcnou působností základních práv ve vztahu k členským státům. Kdy mají členské státy základní práva EU aplikovat? Na základě analýzy judikatury Soudního dvora přiblížím, co znamená *uplatňovat právo Unie* či *jednat v působnosti práva Unie*. Tento koncept je zásadní pro vyjasnění aplikace Listiny vůči členským státům, jejíž čl. 51 stanoví, že Listinu členské státy použijí „*výhradně pokud uplatňují právo Unie*.“ Zhodnotím pravdivost hypotézy, že je tento koncept vyvinutý Soudním dvorem nejasný a pro členské státy je aplikace základních práv EU těžko předvídatelná. Nastíním, jaká jsou možná východiska.

Ve čtvrté kapitole se zaměřím na hlavu VII Listiny, která obsahuje výkladová ustanovení pro aplikaci Listiny. Listina měla stavět na judikatuře Soudního dvora pro použití základních práv, nicméně se od nich (nezáměrně?) odchyluje. Prozkoumám, jaká jsou možná východiska.

V poslední kapitole se budu věnovat postavení Listiny v právním řádu České republiky. Na základě judikatury Ústavního soudu a české odborné literatury se pokusím zodpovědět otázku, jestli Listina patří do ústavního pořádku České republiky. V poslední řadě se budu věnovat povaze tzv. výjimek z Listiny a jejich právní (či politické) relevanci.

Metodicky práce vychází zejména z analýzy rozsudků Soudního dvora, částečně také z rozsudků Tribunálu a stanovisek generálních advokátů. Objevují se zde i rozhodnutí jiných soudů, zejména soudů ústavních, které reagují na vývoj ochrany základních práv EU a práva EU obecně. Dále se práce opírá o primární i sekundární právo EU a odbornou literaturu – jak zahraniční, tak českou.

# 1 Vznik ochrany základních práv EU

„[P]osun od negativní integrace po integraci pozitivní byl v oblasti lidských práv více problematický [...]“<sup>3</sup>

V této kapitole diplomové práce se budu věnovat vzniku a vývoji základních práv EU před jejich kodifikací v Listině. Tato etapa nám podhalí důvody, které k ochraně základních práv v EU vedly. Ačkoliv se to může zdát překvapující, evropská integrace šla od svého prvopočátku cestou ryze pragmatickou, která sloužila účelům ekonomické integrace a kam ochrana základních práv nepatřila. Bližšímu vysvětlení, proč tomu tak bylo, se budu věnovat v kontextu neúspěšných integračních snah Evropského politického společenství (dále též EPS, Společenství) z 50. let 20. století. Bude zde ukázáno, že sféra lidských práv patří mezi základní prvky ústavnosti jednotlivých států, proto je pro členské státy přenos pravomocí v této oblasti citlivý. V druhé části kapitoly se budu věnovat judikatuře Soudního dvora EU (Soudní dvůr). Jak dále uvidíme, Soudní dvůr tuto *Charte jurisprudentielle* Unie vytvořil z toho důvodu, že deficit ochrany základních práv začal ohrožovat samotný integrační proces Unie, která postupným vytvářením konceptu základních práv *zevnitř* získala zpět svou legitimitu.

## 1.1 Ochrana základních práv před vznikem Společenství

V textu zakládacích Smluv<sup>4</sup> není o ochraně základních práv ani zmínka<sup>5</sup> a většina autorů spatřuje vznik ochrany základních práv v judikatuře Soudního dvora.

---

<sup>3</sup> ALSTON, Philip a WEILER, Joseph. H. An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights. 1998, *European Journal of International Law*, Vol. 9, s. 658-723. Dostupný také z WWW: <http://ssrn.com/abstract=803697>, s. 7 online verze.

<sup>4</sup> Termín Smlouva či Smlouvy zde budu používat ve smyslu primárního práva EU.

<sup>5</sup> Pařížská smlouva, zakládající Evropské společenství uhlí a oceli (dále též ESUO) z roku 1951 a Římské smlouvy, zakládající Evropské hospodářské společenství (dále též EHS) a Evropské společenství pro atomovou energii (dále též Euratom) z roku 1957. Nicméně Římské smlouvy obsahovaly např. zákaz diskriminace na základě národnosti či pohlaví. Jak poznamenáno v BOBEK, Michal, Petr BŘÍZA a Jan KOMÁREK. Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie. V Praze: C.H. Beck, 2011, 606 s. ISBN 9788074003776, s. 347, tyto ustanovení byly avšak instrumentálního charakteru a měly za účel umožnění ekonomické integrace, ne ochranu základních práv jako takových.



Nový náhled do vývoje základních práv přináší *de Búrca*<sup>6</sup>, která se věnuje do této chvíle opomíjeným archiváliím z 50. let 20. století, jež vysvětlují opominutí ochrany základních práv v zakládacích smlouvách EU. Tyto dokumenty jasně prokazují, že ochrana základních práv byla na pořadu evropské agendy již daleko dříve. V literatuře těmto dokumentům nicméně není věnována skoro žádná pozornost, pravděpodobně proto, že tyto iniciativy zavedení ochrany základních práv v evropských integračních snahách nebyly úspěšné. Nicméně je zajímavé se na tyto snahy podívat a uvědomit si, jakým směrem se evropská integrace v lidskoprávní agendě mohla ubírat. Dále nám toto období ilustruje, do jaké míry jsou lidská práva citlivým tématem, kde se členské státy obávají rozšiřování kompetencí Unie. V neposlední řadě nám mohou nabídnout svěží náhled na problémy vztahující se k základním právům, které přinesla Lisabonská smlouva.

### 1.1.1 Studijní výbor pro evropskou ústavu

Prvním případem, kdy se ochrana lidských práv objevila na evropské agendě, bylo jednání o návrzích článků Studijního výboru pro evropskou ústavu (*Comité d'études pour la constitution européenne*) (dále též Výbor). Tento Výbor vznikl v roce 1952 v rámci Evropského hnutí (*Mouvement européen*) a jeho účelem bylo vytvoření statutu pro Evropské politické společenství<sup>7</sup>. V jedné z devíti rezolucí Výbor schválil návrh, aby ochrana základních práv byla jedním z cílů Společenství. Dále bylo schváleno, že členské státy Společenství se zavazují dodržovat základní práva obsažená v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv (dále též EÚLP). Je zajímavé, že již v této době si legislativci byli vědomi kompetenčních problémů, které by mohly vzniknout mezi jurisdikcí ESLP a soudem Společenství. Jejich řešení by mohla být inspirací i pro dnešní post-lisabonskou situaci.<sup>8</sup> Z práce Výboru je jasně vidět, že největší obava

---

<sup>6</sup> CRAIG, Paul a Gráinne DE BÚRCA. *The evolution of EU law*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2011, 917 s. ISBN 9780199592968, s. 465 a násl., nebo DE BÚRCA, Gráinne, *The Road Not Taken: The EU as a Global Human Rights Actor*. *American Journal of International Law*. 2010, vyd. 2011, č. 105. Dostupný také z WWW: <http://ssrn.com/abstract=1705690>.

<sup>7</sup> EPS bylo navrženo v roce 1952 jako kombinace existujícího ESUO a navrhovaného Evropského obranného společenství (dále též EOS).

<sup>8</sup> Více v *European Movement. Comité d'études pour la Constitution européenne. Projet de Statut de la Communauté Politique Européenne: Travaux Préparatoire*. Brussels, 1952, 262 s. Bylo debatováno, zda ochrana základních práv bude vycházet z ústav členských států, Všeobecné deklarace OSN, či EÚLP. Vzhledem k nedávnému vzniku Rady Evropy byla jako nejpragmatičtější zvažována právě EÚLP. Z dnešního hlediska je zajímavé, že už tehdy se uvažovalo, kdo bude rozhodovat při sporech mezi

panovala z porušování základních práv ze strany členských států (pravděpodobně stále jako následek druhé světové války), a že EPS mělo ochranu základních práv vůči nim garantovat.<sup>9</sup> Samo EPS nemělo být vázáno základní práva dodržovat. V porovnání s účelem Listiny základních práv EU jde tedy o naprostý opak – dle čl. 51 Listiny se Listina použije *vždy* institucemi Unie a členskými státy pouze tehdy, pokud uplatňují právo EU. Postupem času tedy převážily úvahy, že hlavním kontrolovaným a potenciálním porušitelem z hlediska ochrany základních práv na úrovni Unie se stávají instituce Unie, nikoliv členské státy, což znamená na první pohled signifikantní posun protíváh ve prospěch členských států. Tomu, kdy členské státy uplatňují právo EU, se budu dále věnovat v kapitole 3.

### **1.1.2 Evropské politické společenství**

V druhém případě se jednalo již o samotné články statutu Evropského politického společenství, které se nakonec od návrhů Výboru lišily. Velice zajímavé je to, že EÚLP byla zahrnuta jako integrální součást statutu EPS. Dále také došlo k vázanosti institucí EPS základními právy, kdy dle čl. 45 statut dokonce jednotlivec mohl žalovat orgán EPS pro porušení práv obsažených v EÚLP u soudu EPS.

V porovnání s dnešní situací shledávám, že původní linie ochrany základních práv byla o mnoho ambicióznější a v porovnání s Lisabonskou smlouvou byla dodržena jen částečně – ochrana základních práv nyní směřuje zejména vůči institucím Unie a existuje vlastní katalog základních práv EU (Listina). Dále místo hledání mechanismu, jak postavit Unii před soud pro porušování EÚLP bylo právně umožněno přistoupení k ní. Žalobní legitimace jednotlivce zůstala oproti EPS stále velmi omezená.<sup>10</sup>

### **1.1.3 Proč nebyla lidská práva součástí evropské integrace od začátku?**

Evropské politické společenství nebylo úspěšné právě z důvodu mnohosti *supranacionálních* prvků, které v dané chvíli nebyly pro evropské státy přijatelné.<sup>11</sup>

---

Evropským soudem pro lidská práva a soudem Společenství. Dokonce se zvažovalo postupné přistoupení Společenství k EÚLP.

<sup>9</sup> Jako nynější čl. 7 SEU.

<sup>10</sup> Srovnej čl. 263 SFEU. Přímá žalobní legitimace jednotlivce je velice úzce vymezená a týká se pouze aktů EU.

<sup>11</sup> Projekt EPS selhal v roce 1954, kdy bylo jasné, že smlouva EOS nebude ratifikována ve francouzském Národním shromáždění.

Musíme si uvědomit, že ochrana lidských práv je součástí ústavní identity suverénního státu a jedním z nezákladnějších vztahů mezi státní mocí a občany demokratického státu.<sup>12</sup> „Lze tedy racionálně vyvodit předpoklad, že státy nebudou ochotny vzdát se v této oblasti své výlučné pravomoci směrem na nadnárodní úroveň [...]“<sup>13</sup> Jak je potvrzeno doktrínou, ochrana lidských práv při výkonu státní moci je jedním ze znaků ústavnosti systému<sup>14</sup> a možným krokem k federalismu nadnárodního uskupení.<sup>15</sup> Někteří autoři poukazují na instrumentální povahu lidskoprávních ustanovení v rámci EU, které mohou sledovat prosazováním práv i jiné cíle – „ochrana lidských práv tedy není cílem sama o sobě, ale spíše cílem vedlejším či zástupným.“<sup>16</sup> Lidská práva totiž mohou být jedním ze způsobů rozrůstání a transformace kompetencí Unie, čehož se členské státy obávají. Jiní autoři oproti tomu vidí ochranu lidských práv jako přirozený vývoj Unie, jako liberálně demokratického uskupení, které v souladu s těmito hodnotami omezí výkon svých pravomocí.<sup>17</sup> Ať už je závěr jakýkoliv, vysvětluje to citlivost oblasti lidských práv ve vztahu mezi členskými státy a Unií. V tomto kontextu musíme na ochranu základních práv EU a vznik Listiny nahlížet.

Neúspěšné integrační snahy z 50. let 20. století jsou nám nicméně důkazem, že ochrana základních práv měla v evropské integraci své místo, ke kterému se pouze musela najít politická vůle. To, že o ochraně základních práv není v následných zakládacích smlouvách Evropských společenství ani zmínka, je právě odrazem neúspěchu EPS a Evropského obranného společenství a politická nevole se tímto směrem v evropské integraci v dané chvíli ubírat, minimálně ne takto rychlým skokem. Řešení jím navrhované avšak mohou stále sloužit jako inspirace.<sup>18</sup>

---

<sup>12</sup> BESSELINK, Leonard, F.M. The protection of fundamental rights post-Lisbon: the interaction between the Charter of Fundamental Rights of the European Union, the European Convention on Human Rights and national constitutions. Questionnaire and general report. In LAFFRANQUE, Julia. *Reports of the FIDE Congress Tallinn 2012*. – Vol. 1: Tallinn: Tartu University Press, 2000, s. 1-139. Dostupný také z WWW: [http://www.fide2012.eu/index.php?doc\\_id=94](http://www.fide2012.eu/index.php?doc_id=94), s. 1, 7 online verze.

<sup>13</sup> SMEKAL, Hubert. *Lidská práva v Evropské unii*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009, 288 s. ISBN 9788021050457, s. 74.

<sup>14</sup> Besselink, op. cit. sub 12.

<sup>15</sup> WEILER, Joseph H. Transformation of Europe. *Yale Law Journal*. 1991, č. 100, s. 2403-2483.

<sup>16</sup> Smekal, op. cit. sub 13, s. 74.

<sup>17</sup> CRAIG, Paul P. *The Lisbon treaty: law, politics, and treaty reform*. Oxford: Oxford University Press, 2010, 466 s. ISBN 9780199595013, s. 196.

<sup>18</sup> Rozpracováno v SPAAK, Paul-Henri. *The Continuing Battle: Memoirs of a European 1936-1966*. London: Weidenfeld, 1971, 512 s., ISBN 0297993526.

## 1.2 Judikatura Soudního dvora

Soudní dvůr po následujících několik desítek let převzal roli ochránce základních práv, ačkoliv mu tuto roli zakládací smlouvy nepřiznávaly.<sup>19</sup> V první sérii rozsudků *Stork*<sup>20</sup>, *Geitling*<sup>21</sup> a *Sgarlata*<sup>22</sup> Soudní dvůr odmítl přezkoumávat komunitární akty ve světle základních práv garantovaných ústavami členských států. Tento odmítavý přístup Soudního dvora lze vysvětlit tím, že se ze začátku nepředpokládal častý výskyt sporů mezi právem Společenství, které mělo velice omezené pole působnosti, a lidskými právy. Pokud k tomu došlo, byly to ústavy členských států, které subjektivním právům měly poskytnout nejefektivnější ochranu.<sup>23</sup>

Nicméně ve světle nově vytvořených doktrín přednosti<sup>24</sup> a přímého účinku<sup>25</sup> došlo k zásadní proměně fungování práva EU. Soudní dvůr dovodil, že při sporu práva národního a práva EU musí členské státy přednostně aplikovat právo EU (i před Ústavou). V případě této situace však došlo k zbavení ochrany subjektivních práv garantovaných národní ústavou bez nabídnutí ekvivalentní ochrany.<sup>26</sup> Právo EU totiž nebylo vázáno žádnými základními právy. To vyústilo ve vlny nevole ze strany ústavních soudů členských států,<sup>27</sup> zejména německého Spolkového ústavního soudu v případě *Solange I*. Německý Spolkový ústavní soud prohlásil, že dokud neexistuje katalog základních práv EU ekvivalentní s tím v Základním zákoně, bude soulad se základními právy posuzovat sám.<sup>28</sup>

Přelomový přístup Soudního dvora opět značí trojlístek rozhodnutí – *Stauder*<sup>29</sup>, *Internationale Handelsgesellschaft*<sup>30</sup> a *Nold*.<sup>31</sup> V prvním případě *Stauder* z roku 1959, tedy jen těsně po rozsudku *Costa*, Soudní dvůr v odpovědi na předběžnou otázku vyřkl: „dotčené ustanovení neobsahuje nic, co by mohlo zasahovat do základních lidských

<sup>19</sup> Pro komplexní výklad srov. TICHÝ, Luboš, Rainer ARNOLD, Jiří ZEMÁNEK, Richard KRÁL a Tomáš DUMBROVSKÝ. *Evropské právo*. 4. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, 953 s. ISBN 9788074003332.

<sup>20</sup> Rozsudek ze dne 4.2.1959, *Stork v Vysoký úřad*, 1/58, Recueil, s. 45.

<sup>21</sup> Rozsudek ze dne 15.7.1960, *Geitling v Vysoký úřad*, 36, 37, 38-59 a 40/59, Recueil, s. 857.

<sup>22</sup> Rozsudek ze dne 1.4.1965, *Sgarlata v Komise*, 40/64, Recueil, s. 279.

<sup>23</sup> Bobek, op. cit. sub 5.

<sup>24</sup> Rozsudek ze dne 15.7.1964, *Costa v E.N.E.L*, 6/64, Recueil, s. 1141.

<sup>25</sup> Rozsudek ze dne 5.2.1963, *Van Gend en Loos*, 26/62, Recueil, s. 3.

<sup>26</sup> Bobek, op. cit. sub 5, s. 348.

<sup>27</sup> Např. rozsudek italského ústavního soudu ze dne 27.12.2013, *Frontini v Ministero delle Finanze*, či deklarace španělského ústavního soudu ze dne 13.12.2004 (DTC 1/2004).

<sup>28</sup> Rozsudek ze dne 29.5.1974, *Solange I.*, 2 BvL 52/71, BVerfGE 37, 271.

<sup>29</sup> Rozsudek ze dne 12.11.1969, *Stauder*, 29/69, Recueil, s. 419.

<sup>30</sup> Rozsudek ze dne 17.12.1970, *Internationale Handelsgesellschaft v Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel*, 11/70, Recueil, s. 1125.

<sup>31</sup> Rozsudek ze dne 14.5.1974, *Nold v Commission*, 4/73, Recueil, s. 491.

*práv obsažených v obecných zásadách práva Společenství a ochraňovaných Soudem*“.<sup>32</sup> Soudní dvůr tady poprvé zmínil, že základní zásady obsahující základní práva EU *existují*. Tím nově vytvořil koncept základních lidských práv, obsažených v obecných zásadách práva Společenství, které má *sám* chránit. Vytvořil tedy autonomní zdroj základních práv v EU, odlišný od těch obsažených v ústavách členských států.

Část doktríny tvrdí, že se Soudní dvůr k danému kroku odhodlal nikoliv proto, že by se chtěl stát druhým evropským soudem pro lidská práva, ale spíše aby účinnost a jednotu práva EU neohrožovaly stížnosti členských států na nedostatečnou ochranu základních práv v EU, což by implikovalo podřízení práva EU národním ústavním nárokům.<sup>33</sup> Tento názor vychází z racionalistického institucionálního předpokladu, že se nadnárodní instituce snaží o maximalizaci svého vlivu, proto se na sebe snaží přenést co nejvíce pravomocí, což je aplikovatelné i na lidská práva.<sup>34</sup> Někteří autoři vyjadřovali tedy pochybnosti, zda Soudní dvůr bral základní práva dostatečně vážně.<sup>35</sup> Tento názor lze nicméně zpochybnit tím, že Soudní dvůr nehledal inspiraci jen mezi ústavami členských států, čímž by ústavním soudům členských států vyhověl, ale i v mezinárodních lidskoprávních smlouvách,<sup>36</sup> či že respektování lidských práv patří k přirozenému vývoji liberálně demokratického režimu.<sup>37</sup>

Nicméně aktivitu Soudního dvora také nelze vnímat izolovaně, jak níže uvidíme v kapitole 1.2.2, v ochraně lidských práv se angažovaly i ostatní instituce Unie a členské státy.

### **1.2.1 Inspirace základních práv EU**

Co se týče inspirace pro vytvoření základních práv EU, v rozsudku *Internationale Handelsgesellschaft* Soudní dvůr stanovil, že „*Ochrana těchto [pozn. autorky základních] práv, inspirovaná ústavními tradicemi společnými členským*

---

<sup>32</sup> *Stauder*, op. cit. sub 29, bod 7.

<sup>33</sup> *Craig a de Búrca*, op. cit. sub 6, s. 478.

<sup>34</sup> *Smekal*, op. cit. sub 13, s. 73, který odkazuje na FLIGSTEIN, Neil, a STONE SWEET, Alec. 2001. *The Institutionalizing the Treaty of Rome*. In: FLIGSTEIN, Neil; Wayne SANDHOLTZ a Alec STONE SWEET. *The institutionalization of Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2001, 273 s. ISBN 0-19-924796-X, s. 29-59.

<sup>35</sup> Viz např. COPPELL, Jason, O'NEILL, Aidan. *The European Court of Justice: Taking Rights Seriously*. 1992, *Common Market Law Review*, roč. 29, č. 4, s. 669-692.

<sup>36</sup> Více argumentů ve WEILER, Joseph H. a Nicolas J.S., LOCKHART, 'Taking Rights seriously' seriously: *The European Court and its fundamental rights jurisprudence*. 1995, *Common Market Law Review*, roč. 32, č. 1, s. 51-94 (část I) a č. 2, s. 579-627 (část II).

<sup>37</sup> *Craig*, op. cit. sub 17.

státům, musí být zajištěna v rámci struktury a cílů Společenství.<sup>38</sup> V rozsudku *Nold* Soudní dvůr dále dodal, že inspirací jsou i „mezinárodní nástroje týkající se ochrany lidských práv, na kterých členské státy spolupracovaly nebo se staly jejich členy.“<sup>39</sup> V rozsudku *Rutili*<sup>40</sup> se Soudní dvůr přímo odkázal na Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv, která má v judikatuře Soudního dvora dodnes privilegované místo. Dále se Soudní dvůr odkázal i na Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, Úmluvu o právech dítěte, Evropskou sociální chartu apod.<sup>41</sup>

Základní práva, inspirovaná společnými ústavními tradicemi členských států a mezinárodními lidskoprávními smlouvami tak byla Soudním dvorem prohlášena za součást obecných zásad, které se staly nedílnou součástí a tzv. pomyslnou brzdou práva EU.

## 1.2.2 Základní práva a instituce

Aktivita Soudního dvora EU na poli základních práv v rámci EU nebyla jediná. S vzrůstajícím významem EU, zejména ve vnějších vztazích, bylo pro EU důležité otevřeně deklarovat svůj kladný vztah k lidským právům. To vedlo k přijetí deklarace o Evropské identitě v roce 1973. V deklaraci bylo prohlášeno, že respekt k lidským právům, demokracii a vládě práva je základní složkou evropské identity. V roce 1977 přijaly Evropský Parlament, Komise a Rada společnou deklaraci, kterou *stvrdily* judikaturu Soudního dvora a zavázaly se při výkonu svých pravomocí respektovat základní práva Soudním dvorem vytvořená.<sup>42</sup> Ačkoliv se jednalo jen o nezávaznou deklaraci, toto společné prohlášení mělo symbolickou váhu a stvrzovalo podporu institucí Soudnímu dvoru při vytváření autonomního systému ochrany lidských práv.<sup>43</sup> Takto podpořený Soudní dvůr pak až do 90. let proaktivně rozšiřoval lidskoprávní agendu Evropské unie.

Ochrana základních práv byla následně zmíněna i v dalších dokumentech, například v roce 1978 Kodaňská deklarace vyslovila politická kritéria pro vstup nových

---

<sup>38</sup> *Internationale Handelsgesellschaft*, op. cit. sub 30, bod 4.

<sup>39</sup> *Nold*, op. cit. sub 31, bod 13.

<sup>40</sup> Rozsudek ze dne 28.10.1975, *Rutili*, 36/75, Recueil, s. 1219.

<sup>41</sup> Rozsudek ze dne 2.2.1988, *Blaizot*, 24/86, Recueil, s. 379; rozsudek ze dne 15.6.1978, *Defrenne II*, 149/77, Recueil, s. 1365.

<sup>42</sup> Společná deklarace Evropského parlamentu, Rady a Komise týkající se ochrany základních práv a Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ze dne 5.4.1977, O.J. C 103/1.

<sup>43</sup> *Craig a de Búrca*, op. cit. sub 6, s. 479.

států do EU, kam zařadila i respektování lidských práv. Evropská společenství se pak k základním právům přihlásila v preambuli Jednotného evropského aktu z roku 1986.

K nejvýznamnějším smluvním milníkům ochrany lidských práv patřil rok 1992. Ve Smlouvě o Evropské unii (dále též Maastrichtská smlouva) v čl. 6 bylo stanoveno, že:

*„1. Unie je založena na zásadách svobody, demokracie, dodržování lidských práv a základních svobod a právního státu, zásadách, které jsou společné členským státům.*

*2. Unie ctí základní práva zaručená Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod podepsanou v Římě 4.11.1950 a ta, jež vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, jako obecné zásady práva Společenství.*

*4. Unie ctí národní identitu svých členských států.“*

Dle textu Maastrichtské smlouvy lze tedy konstatovat, že od nepřímých odkazů, kde se Soudní dvůr odvolával na společné ústavní tradice a mezinárodní smlouvy jako na *inspiraci* základních práv EU, bylo upuštěno a Unie nyní tato základní práva *ctí*.<sup>44</sup>

Dále Amsterodamská smlouva z roku 1997 přidala čl. 46 (d) SEU, který upřesňoval použití výše uvedeného čl. 6 odst. 2 SEU. Stanoví se v něm, že se uplatní *„článek 6 odstavec 2 ve vztahu k jednání orgánů, pokud má Soudní dvůr pravomoc podle Smluv o založení Evropských společenství a podle této smlouvy.“* Zajímavé je, že se zde omezuje použití základních práv jen ve vztahu k institucím Unie, a ne vůči členským státům, i když povinnost členských států aplikovat základní práva EU již Soudní dvůr stvrdil (viz níže). Toto vynechání nemělo žádné právní následky, nicméně je možné ho považovat za signál pro Soudní dvůr, aby se ve vztahu k členským státům v této oblasti choval obezřetněji.<sup>45</sup>

Maastrichtskou smlouvou se tedy lidská práva poprvé formálně stala součástí primárního práva EU. Čl. 6 SEU našel svoji obdobu i v Lisabonské smlouvě, které se blíže budu věnovat v kapitole 2.4.

---

<sup>44</sup> Kde se Soudní dvůr „neinspire“ základními právy, ale naopak je ctí či stvrzuje: Rozsudek ze dne 18.6.1991, *ERT*, 260/89, Recueil, s. I-02925; rozsudek ze dne 26.6.1997, *Familiapress*, 368/95, Recueil, s. I-03689, body 24-25.

<sup>45</sup> LENAERTS, Koen. Fundamental Rights in the European Union. *European Law Review*. 2000, č. 25, s. 588-91.

## 2 Geneze a obsah Listiny základních práv EU

*„Díváme se na strukturu základních práv, ve které je Listina jen jednou ze součástí.“<sup>46</sup>*

V předchozí kapitole jsem osvětlila, jak došlo k vytvoření základních práv jako obecných právních zásad EU. V této kapitole se budu snažit objasnit důvody, na základě kterých se přistoupilo ke kodifikaci katalogu základních práv EU. Bylo sepsání Listiny přelomem v ochraně základních práv, kterým Unie měla získat nové pravomoci, či to bylo pouze politické stvrzení statutu quo? V další části kapitoly se budu stručně věnovat obsahu Listiny, dále pak použití Listiny před její právní závazností a vlivu Lisabonské smlouvy na Listinu.

### 2.1 Geneze Listiny

Listina základních práv EU byla sepsána během německého předsednictví<sup>47</sup> v Radě v letech 1999-2000. Byla přijata na mezivládní konferenci v Nice v prosinci 2000. K jejímu sepsání byla zvolena neobvyklá metoda, byl svolán konvent. Konvent se skládal ze zástupců národních vlád, Komise, Evropského parlamentu a národních parlamentů. Ostatní instituce EU měly pozorovatelský status a neziskovým organizacím, regionálním skupinám, odborům a širší veřejnosti bylo nabídnuto se na vytváření Listiny podílet.<sup>48</sup> Snaha o zapojení co nejvíce aktérů bylo stvrzeno i tím, že jednání o návrhu byla konána veřejně.

---

<sup>46</sup> Professor Guild, House of Lords. *The Treaty of Lisbon: an impact assessment* [online]. Volume I, Volume II.: Report. European Union Committee, 2008 [cit. 15.3.2013]. Dostupný z WWW: <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld200708/ldselect/ldcom/62/62.pdf>, s. 99.

<sup>47</sup> Německého předsednictví vytvořilo program, který měl za cíl přijmout závazný katalog lidských práv. V programu je uvedeno, že: *„Evropská rozhodnutí musí dávat smysl evropským občanům. Evropské politiky stejně jako politiky členských států Unie by měly prokazatelně respektovat práva lidu. Německo tedy silně podporuje ideu Listiny základních práv, která by měla čestné místo mezi evropskými Smlouvami. Evropský parlament, národní parlamenty a co nejvíce společenských skupin by mělo participovat na debatě k navrhování takové listiny.“* Europe's Path into the 21st Century, Part 1, "Creating a people's Europe - making it part of their daily lives." Dostupný z WWW <http://www.bundesregierung.de/>. Český překlad převzat z TOMANOVÁ, Kristýna. *Výjimky z Listiny základních práv Evropské unie*, Brno, 2010. 95 s. Magisterská práce, Masarykova Univerzita, Fakulta sociálních studií, Katedra mezinárodních vztahů a evropských studií. Vedoucí Ivo Pospíšil. Dostupný také z WWW [http://is.muni.cz/th/170024/fss\\_m/DIP.pdf](http://is.muni.cz/th/170024/fss_m/DIP.pdf).

<sup>48</sup> Více v DE BÚRCA, Gráinne. „The drafting of the EU Charter of Fundamental Rights.“ *European Law Review*. 2001, č. 26, s. 126-138.



Snaha o medializaci celého procesu naznačuje, že důvody byly zejména politické – jak tvrdí *Clapham*<sup>49</sup>, udělením práv občanům může podpořit vznik jejich nové (evropské) identity a posílit vztah mezi nimi a Společenstvím. Občané se mohou cítit ke společenství, které jim práva dá, loajální. EU tak získá na legitimitě, která se v důsledku transformace z ekonomického společenství na politické začala ze systému vytrácet.

Samotné závěry Evropské Rady potvrzují, že Listina neměla vytvořit nový právní řád a pravomoci, spíše *konsolidovat* a *zviditelnit* existující závazek EU respektovat základní práva.<sup>50</sup> Toto je reflektováno v samotném textu Listiny, kde čl. 51 odst. 2 stanoví, že: „*Tato listina nerozšiřuje oblast působnosti práva Unie nad rámec pravomocí Unie, ani nevytváří žádnou novou pravomoc či úkol pro Unii, ani nemění pravomoc a úkoly stanovené ve Smlouvách.*“

To, že šlo spíše o politické prohlášení, než o snahu právně vyřešit právní status základních práv v Evropské unii, potvrzuje právě i to, že nedošlo k odsouhlasení právní závaznosti Listiny. Návrh Listiny sice byl přijat konventem v říjnu 2000 a jednomyslně přijat Evropskou Radou a společně vyhlášen Komisí, Parlamentem a Radou, nicméně jí *nebyl* udělen status závazného instrumentu. Jak stanoví *Eeckhout*: „*Společné prohlášení bylo kompromisem mezi těmi, kteří Listinu chtěli plně začlenit do primárního práva, oproti těm, kteří nechtěli, aby Listina byla vůbec závazná.*“<sup>51</sup> Její konečný status měl být dořešen Smlouvou o Ústavě pro Evropu.<sup>52</sup>

Hledat vysvětlení pro vytvoření katalogu základních práv jako dialogu mezi Soudním dvorem a národními ústavními soudy, je také liché. Ačkoliv v rozsudku *Solange I.* (viz výše), byly vzneseny požadavky na vytvoření katalogu základních práv, dalším rozsudkem *Solange II.* německý ústavní soud zhodnotil, že ochrana základních práv v EU byla již před přijetím Listiny dostatečná, od žádosti kodifikace tedy sám ustoupil.<sup>53</sup>

---

<sup>49</sup> CLAPHAM, Andrew. „A Human Rights Policy for the European Community.“ *Yearbook of European Law*. 1990, s. 309-366.

<sup>50</sup> Závěry předsednictví ze zasedání Evropské rady v Kolíně nad Rýnem ve dnech 3. a 4. června 1999. Dostupný také z WWW: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/kolnen.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/kolnen.htm).

<sup>51</sup> EECKHOUT, Piet. The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question, *Common Market Law Review*. 2002, č. 39, s. 945–994, s. 947.

<sup>52</sup> Listina byla integrována do části II Ústavy pro Evropu. Ústava pro Evropu nicméně nevstoupila v platnost, když byla v roce 2006 odmítnuta v referendu ve Francii a Nizozemí.

<sup>53</sup> Rozsudek ze dne 22.10.1986, 2 BvR 197/83, BVerfGE 73, 339.

Lze tedy shrnout, že vytvoření katalogu základních práv bylo dalším bodem politické integrace EU, která se snažila zviditelnit a potvrdit panující status quo základních práv za účelem legitimizace vlastních integračních snah. Jak praví *Chalmers*: „*Ochrana lidských práv legitimovala ústavní autoritu EU, která jí nemohla být poskytnuta tržní integrací.*“<sup>54</sup> Základní práva, obsažená pouze v judikatuře Soudního dvora, nebyla dostatečně kompaktní a viditelná. Listina je tedy měla svým textem stvrdit a vyjasnit situaci ohledně závazků Unie na poli lidských práv. Jejím účelem *nebylo* vyvářet nové pravomoci. Tyto snahy byly přijaty ze strany členských států s rozpaky – jedině tak lze vysvětlit, proč se Listina nestala ihned právně závaznou.<sup>55</sup> Jak bude rozpracováno v kapitole 4, ačkoliv Listina měla pouze stvrdit a vyjasnit existující judikaturní existenci základních práv EU, to se jí nepodařilo.

## 2.2 Obsah Listiny

Listina čerpá dle preambule z ústavních tradic a mezinárodních závazků společných členským státům, z Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, ze sociálních chart přijatých Unií a Radou Evropy, z judikatury Soudního dvora Evropské unie a Evropského soudu pro lidská práva. Kodifikuje tedy do jisté míry „právo nepsané“, obsažené v obecných právních zásadách vytvořených Soudním dvorem. Nicméně plně neodráží dosavadní judikaturu Soudního dvora a mezinárodní závazky, obsahuje i nová práva, která Soudním dvorem nebyla za základní práva dosud označena.<sup>56</sup> Rozptyl základních práv je velice široký, možná širší, než jakákoliv jiná lidskoprávní smlouva.<sup>57</sup> Pone se od práva na lidskou důstojnost až po hospodářská, kulturní práva, ekologická práva či práva ochrany dat a biotechnologií, v některých oblastech je avšak neúplná, chybí některá sociální práva či ochrana menšin. Snaha uložit hospodářským právům stejnou váhu jako občanským, mohlo být také jednou z motivací pro kodifikaci základních práv EU.<sup>58</sup>

---

<sup>54</sup> CHALMERS, Damian, G DAVIES a Giorgio MONTI. *European Union law: cases and materials*. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, 1116 s. ISBN 9780521121514. s. 233.

<sup>55</sup> Podobný problém je vidět i u doktríny přednosti, která doteď není v primárním právu kodifikována (pouze jako deklarace č. 17 k Lisabonské smlouvě).

<sup>56</sup> To je nicméně v rozporu s čl. 51 odst. 2 Listiny, který tvrdí, že Listina nevytváří nové pravomoci Unie. *Eeckhout*, op.cit. sub 51, s. 981 považuje na jedné straně snahu Listiny posílit ochranu lidských práv, na druhé straně nevytvářet nové pravomoci Unie, za *schizofrenní*.

<sup>57</sup> *Chalmers*, op. cit. sub 54, s. 239.

<sup>58</sup> Více v Report of the Expert Group on Fundamental Rights, Affirming Fundamental Rights in the European Union: Time to Act. Brussels, European Commission, 1999. (Simitis Report).

Preambule dále odkazuje na „*národy Evropy, vytvářejíce mezi sebou stále těsnější unii,*“ což apeluje na společnou evropskou identitu. Dále stanoví, že je Unie postavena na společných hodnotách, které jsou zárukou mírové budoucnosti. „*Tyto společné hodnoty jsou chápány jako nedělitelné a univerzální, jsou základními pilíři konkrétní normotvorby základních lidských práv.*“<sup>59</sup> Společné hodnoty tvoří lidská důstojnost, lidská svoboda, rovnost a solidarita mezi lidmi. Tyto hodnoty má EU chránit a nadále je posilovat. Listina „*vychází z antropocentrického principu, který chápe důstojnost člověka jako nejvyšší hodnotu a současně jako základ ochrany lidských práv proti nepřiměřeným zásahům.*“<sup>60</sup> Tomu také odpovídá skutečnost, že se lidská důstojnost nachází již v první hlavě Listiny.

Listina je rozdělena do následujících sedmi hlav: I Důstojnost, II Svobody, III Rovnost, IV Solidarita, V Občanská práva, VI Soudnictví a VII Obecná ustanovení upravující výklad a použití Listiny. Obsahu jednotlivých práv se nebudu věnovat, učiním pouze stručnou charakteristiku každé hlavy a poslední hlavě (VII) budu věnovat samostatnou kapitolu 4.

V první hlavě Listina prohlašuje důstojnost člověka za nedotknutelnou a dále chrání právo na život a zakazuje mučení či nelidské tresty. V druhé hlavě v rámci politických svobod stojí právo na svobodu člověka na samém vrcholu této části. V hlavě třetí stanoví, že všechny osoby jsou si před zákonem rovny. V článku 21 stanoví v evropském právu zásadní zákaz diskriminace. Hlava čtvrtá je nazvána solidarita, která chrání jak sociální, tak profesní dimenzi. V některých aspektech je ovšem neúplná, zejména co se týče sociálních práv.<sup>61</sup> Hlava pátá upravuje občanská práva, právo volit, na dobrou správu apod. Hlava šestá zahrnuje práva na soudní ochranu, která vychází z velké části z EÚLP.<sup>62</sup> Hlava sedmá obsahuje tzv. *horizontální klauzule*, obecná ustanovení pro výklad a použití Listiny, kterým se budu věnovat více v kapitole 4.

---

<sup>59</sup> Tichý, op. cit. sub 19, s. 130.

<sup>60</sup> *Ibid.*, s. 129.

<sup>61</sup> HERVEY, Tamara K a Jeff KENNER. *Economic and social rights under the EU Charter of fundamental rights: a legal perspective*. Oxford: Hart, 2003, xliv, 327 s. ISBN 1841130958, s. 16-18.

<sup>62</sup> Tichý, op. cit. sub 19, s. 136.

## 2.3 Použití Listiny před Lisabonskou smlouvou

I když Listina nebyla formálně prohlášena za závaznou, najdou se autoři, kteří s její závazností od počátku polemizují.<sup>63</sup> Bez ohledu na její závaznost se na Listinu začaly různé instituce odvolávat. Bylo tomu tak proto, že Listina byla brána jako „stvrzení obecných zásad, které jsou dodržovány ve státě respektujícím vládu práva a které jsou společné ústavním tradicím členských států.“<sup>64</sup> Listina tedy nebyla brána jako dokument zakládající základní práva, ale je stvrzující, čemuž odpovídala její nezávazná povaha. Avšak jak dále uvidíme, v některých případech generálních advokáti (dále též GA) navrhovali, aby bylo její užití konstitutivní povahy. Její závaznost se předpokládala po vstoupení Smlouvy o Ústavě pro Evropu v platnost, což podporovalo její autoritativnost.

Nejvíce případů citace Listiny je v případě generálních advokátů.<sup>65</sup> Bylo tomu tak například v případě *BECTU*, kdy Soudní dvůr řešil předběžnou otázku týkající se výkladu směrnice o pracovní době. Podaná předběžná otázka se týkala možnosti podmiňovat právo na placenou dovolenou odpracováním určité doby u stejného zaměstnavatele. Generální advokát *Tizzano* upozornil, že je třeba se na danou problematiku dívat v kontextu lidskoprávních instrumentů, a odvolal se na čl. 31 odst. 2 Listiny, která každému pracovníkovi zajišťuje právo na slušné a spravedlivé pracovní podmínky, které obsahují právo na každoroční placenou dovolenou. Stanovil, že: „*Ještě důležitější se mi zdá skutečnost, že toto právo je nyní zakotveno v Listině základních práv Evropské unie, zveřejněné 7. prosince 2000 Evropským parlamentem, Radou a*

---

<sup>63</sup> Zajímavý pohled nabízí *Eeckhout*, op. cit. sub 51, s. 947, který tvrdí, že společné prohlášení Komise, Rady a Parlamentu mohlo mít určitý právní následek. Odkazuje na soudce *Watheleta*, který poznamenal, že Listina může být charakterizována jako dohoda mezi institucemi, kde se uplatní zásada *patere legem quam ipse fecist*. Více v *WATHELET*, Melchior. “La Charte des droits fondamentaux: un bon pas dans une course qui reste longue.” 2000, *Cahiers de droit européen*, č. 5 a 6, s. 591. V minulosti už prohlášení, která jako druh právního aktu nejsou smlouvami přímo upravená, měly určitý právní následek, viz rozsudek ze dne 19. 3. 1996, *Komise Evropských společenství proti Radě Evropské unie*, C-25/94, Recueil, s. I-1469, body 49-50. Vliv Listiny na politiky Unie prozkoumává zajímavě *MENENDÉZ*, Augustín José. Chartering Europe: Legal Status and Policy Implications of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, *Journal of Common Market Studies*, 2002, vyd. 40., č. 3., s. 471–90.

<sup>64</sup> Rozsudek Tribunálu ze dne 30. ledna 2002, *Max mobil*, T-54/99, Recueil, s. II-313, bod. 48.

<sup>65</sup> Stanovisko GA *Tizzano* ze dne 8.2.2001, *BECTU*, C-173/99, Recueil, s. I-4881, body 26-28; GA *Léger* ve stanovisku ze dne 10.7.2001, *Hautala*, C-353/99 P, Recueil, s. I-9565, body 77-89; GA *C. Stix-Hackl* ve stanovisku ze dne 12.7.2001, *Nilsson*, C-131/00, Recueil s. I-10165, bod 18; GA *F. Jacobs* ve stanovisku ze dne 21.3.2002, *Unión de Pequeños Agricultores*, C-50/00 P, Recueil, s. I-6677, bod 39; GA *Geelhoed* ve stanovisku ze dne 5.6.2001, *Baumbast*, C-413/99, Recueil, s. I-7091, body 59, 93, 110, 124; GA *Colomer* ve stanovisku ze dne 4.12.2001, *Uberseering*, C-208/00, Recueil, s. I-9919, bod 59; GA *Mischo* ve stanovisku ze dne 20.9.2001, *Booker Aquaculture*, C-20/00 a C-64/00, Recueil, s. I-7411, body 125-126.

*Komisi, po schválení hlavami států a vlád, z velké části na základě explicitního a konkrétního mandátu národních parlamentů.*<sup>66</sup> Legimititu Listiny nacházel tedy Tizzano právě v tom, že byla posvěcena národními parlamenty, které jsou přímo voleny občany. V rámci své analýzy Tizzano shledal, že Listina poskytuje nejspolehlivější potvrzení skutečnosti, že právo na placenou dovolenou je základním právem. Toto stanovisko je ještě zajímavější v tom, že pojednává o sociálních právech, které jsou upraveny Listinou, avšak v judikatuře se do té doby ještě právo na placenou dovolenou jako základní právo neobjevilo. Tizzano se tak s odvoláním na Listinu snažil rozšířit okruh základních práv,<sup>67</sup> což by si členské státy určitě nepřály.

V dalším případě *Max Mobil* se na Listinu odvolal Tribunál, který poznamenal, že: „*Řádné a nezávislé zvážení každé stížnosti je obsaženo v právu na dobrou správu, která je jednou z obecných zásad, která je dodržována ve státě respektujícím vládu práva a je společná ústavním tradicím členských států. Čl. 41 odst. 1 Listiny [...] potvrzuje, že každý má právo na to, aby jeho záležitosti byly orgány, institucemi a jinými subjekty Unie řešeny nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě.*“<sup>68</sup>

Soudní dvůr se na Listinu před její závazností také několikrát odvolal.<sup>69</sup> Nejzajímavěji tak učinil v případě směrnice o právu na sloučení rodin, kdy o Listině stanovil: „*Nepředstavuje-li tato listina závazný právní nástroj, chtěl zákonodárce Společenství přesto uznat její důležitost tím, že ve druhém bodě odůvodnění směrnice tvrdí, že tato ctí zásady uznané nejen v článku 8 EÚLP, ale rovněž v Listině. Krom toho, základním cílem Listiny je, jak vyplývá z její preambule, potvrzení „práv, která vyplývají především z ústavních tradic a mezinárodních závazků společných členským státům“.*“<sup>70</sup>

Lze tedy shrnout, že Listina měla již před svoji formální závazností dopad na fungování právního řádu Unie. Sloužila zejména jako autoritativní stvrzení základních práv obsažených v obecných zásadách. Nejčastěji byla používána generálními advokáty,

<sup>66</sup> Rozsudek ze dne 26.6.2001, *BECTU*, C-173/99, Recueil, s. I-04881, bod. 26.

<sup>67</sup> Více např. v MCCORMICK, John P. “Problems of democracy and subsidiarity”. 2000, *European Public Law*, č. 6, s. 539; BESSELINK, Leonard F.M. “The Member States, the national constitutions and the scope of the Charter”. 2000, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vyd. 68, č. 8, s. 70-72.

<sup>68</sup> *Max Mobil*, op. cit. sub 64, bod. 48.

<sup>69</sup> Rozsudek ze dne 13.3.2007, *Unibet*, C-432/05, Sb. rozh. s. I-2271; rozsudek ze dne 29.1.2008, *Productores de Música*, C-275/06, Sb. rozh. s. I-271; rozsudek ze dne 16.7.2009, *Mono Car Styling*, C-12/08, Sb. rozh. I-06653; rozsudek ze dne 3.9.2009, *Papierfabrik Koehler*, C-322/07 P, C-327/07 P a C-338/07 P, Sb. rozh. I-07191.

<sup>70</sup> Rozsudek ze dne 27.6.2006, *Evropský parlament proti Radě EU*, C-540/03, Sb. rozh. s. I-5769, bod 38.

kteří se její pomocí snažili vytvářet i nová základní práva, dříve neobsažená v judikatuře Soudního dvora. Takovéto použití nicméně Soudní dvůr nenásledoval.

## 2.4 Lisabonská smlouva a Listina

Jak bylo popsáno výše, právní status Listiny ve Smlouvě z Nice nebyl vyřešen. Její osud byl spjat se Smlouvou o Ústavě pro Evropu<sup>71</sup>, jejíž měla být Listina součástí, nicméně po neúspěchu tohoto ambiciózního projektu byl její status upraven až Lisabonskou smlouvou. Od sepsání Listiny trvalo tedy celé desetiletí, než se rozhodlo o její právní závaznosti.

Lisabonská smlouva pojednává o ochraně lidských práv v několika člancích. Nejdůležitějším z nich je čl. 2 SEU, který zní takto: *„Unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin. Tyto hodnoty jsou společné členským státům ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřípustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů.“*

Tímto článkem EU prohlašuje lidská práva za své stavební kameny, na které celá Unie stojí. Vyplývá tedy, že instrumentální použití lidských práv bylo překonáno.

Další relevantní ustanovení Lisabonské smlouvy týkající se ochrany lidských práv je čl. 6 SEU, který zní takto:

*„1. Unie uznává práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv Evropské unie ze dne 7.12.2000, ve znění upraveném dne 12.12.2007 ve Štrasburku, jež má stejnou právní sílu jako Smlouvy.*

*Listina nijak nerozšiřuje pravomoci Unie vymezené ve Smlouvách.*

*Práva, svobody a zásady obsažené v Listině se vykládají v souladu s obecnými ustanoveními v hlavě VII Listiny, jimiž se řídí její výklad a použití, a s náležitým přihlédnutím k vysvětlením zmíněným v Listině, jež uvádějí zdroje těchto ustanovení.*

---

<sup>71</sup> Listina byla integrována do části II Ústavy pro Evropu. Ústava pro Evropu nicméně nevstoupila v platnost, když byla v roce 2006 odmítnuta v referendu ve Francii a Nizozemí.

2. Unie přistoupí k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Přistoupení k této úmluvě se nedotkne pravomocí Unie vymezených Smlouvami.

3. Základní práva, která jsou zaručena Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, tvoří obecné zásady práva Unie.“

Prvního, čeho si lze při v čl. 6 odst. 1 SEU všimnout, je jeho restriktivní znění. Kritici Lisabonské smlouvy se obávali, že právní závaznost Listiny bude mít federalizační efekt, kdy bude nastolen jednotný unijní standard ochrany lidských práv použitelný na veškeré jednání členských států.<sup>72</sup> Příkladem toho, jak členské státy nechtěly, aby se lidskoprávní agenda EU soudním aktivismem dále vyvíjela, je případ *Gitlow v New York*<sup>73</sup>. Zde americký Nejvyšší soud sám rozšířil působnost některých lidských práv v prvním dodatku ústavy, které zavazovaly federaci, na jednotlivé státy, i když jednaly ve vlastní působnosti.

Na základě těchto obav si členské státy vynutily množství garancí, aby se Listina nestala propustkou pro aktivismus Soudního dvora. Je stanovena závaznost Listiny, která má nyní stejnou právní sílu jako Smlouvy, nicméně jedním dechem se dodává, že Listina nerozšiřuje pravomoci Unie. Je tedy potvrzen závěr z kapitoly 2.1, že důvodem pro vytvoření Listiny bylo pouze zviditelnit existující závazky Unie v ochraně základních práv, nikoliv rozšířit pravomoci Unie. Dále je v čl. 6 odst. 1 odkaz na hlavu VII Listiny a vysvětlení k Listině přiložené, ke kterým se má přihlížet při interpretaci Listiny. Jak dále uvidíme, ustanovení čl. 6 SEU jsou identická s ustanoveními v hlavě VII Listiny, kterým se budu věnovat v kapitole 4.

Jak poznamenává *Chalmers*, první, čeho je nutné si všimnout ohledně článku 6 SEU je, že lidská práva v Unii jsou postavena na paradoxu. Je to z toho důvodu, že i když Smlouvy na Listinu EU odkazují, sama Listina se nestala jejich integrální součástí. Listina pouze odkazem v čl. 6 SEU nabývá právní závaznosti a stejné právní síly jako

---

<sup>72</sup> GROUSSOT, Xavier, Laurent PECH. Gunnar, Thor PETURSSON. "The Scope of Application of EU Fundamental Rights on Member States' Action: In Search of Certainty in EU Adjudication", Eric Stein Working Paper No. 1/2011. Dostupný z WWW <http://www.ericsteinpapers.eu/papers/2011-1>, s. 16.

<sup>73</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu USA, *Gitlow v New York*, 268 U.S. 652 (1925).

primární právo.<sup>74</sup> To je pravděpodobně z důvodů politických, aby se odlišila od neúspěšné Smlouvy o Ústavě pro Evropu, nicméně to nemá na její závaznost žádný vliv.<sup>75</sup> Významné je dále to, že i když se dle odstavce 1 Listina stala *hlavním* zdrojem základních práv, zdá se, že *dalším* zdrojem zůstávají EÚLP a ústavní tradice na základě čl. 6 odst. 3 SEU jako obecné zásady práva Unie. Na tom se shodne velká část doktríny.<sup>76</sup>

Dle *Dougana*<sup>77</sup> může Soudní dvůr ve vztahu k základním právům obsaženým v obecných právních zásadách zvolit trojí přístup. Za prvé může Soudní dvůr dále rozvíjet doktrínu základních práv obsažených v obecných zásadách práva EU. Listina by byla pouze zdroj inspirace pro jejich formulaci. To by nicméně popíralo smysl vzniku Listiny. S tímto přístupem nesouhlasí český Ústavní soud.<sup>78</sup>

Za druhé Soudní dvůr může práva obsažená v obecných zásadách posuzovat nadále *nezávisle* na Listině. Listina je stvrzuje, ale nemusí obsahovat jejich úplný výčet, ani nijak neovlivní jejich právní existenci či závaznost. To by znamenalo, že by Lisabonská smlouva vytvářela v ochraně základních práv pluralitu normativních systémů, z čehož poslední dva zdroje základních práv (obsažené v obecných zásadách), stojí mimo primární právo Unie. Ačkoliv Listina např. neupravuje práva menšin, Soudní dvůr by mohl jejich dodržování stanovit odkazem na základní práva, obsažená v obecných právních zásadách.<sup>79</sup> To samé by platilo ve vztahu k tzv. výjimkám z Listiny. I když by výjimka z Listiny měla právní relevanci, Soudní dvůr by ji mohl „obcházet“ a aplikovat obecné zásady EU. Této problematice se budu dále věnovat ve vztahu k tzv. výjimkám z Listiny EU v kapitole 5. Je nicméně velice nepravděpodobné, že by se Soudní dvůr z diplomatických důvodů k nezávislé aplikaci základních práv jako obecných zásad mimo Listinu pustil.<sup>80</sup>

Za třetí by Soudní dvůr mohl považovat Listinu za hlavní zdroj ochrany základních práv v EU. Základní práva by dle čl. 6 odst. 3 SEU existovala dál jako ve

---

<sup>74</sup> *Chalmers* op. cit. sub 54, s. 230.

<sup>75</sup> *Craig*, op. cit. sub 17 s. 200.

<sup>76</sup> *Chalmers*, op. cit. sub 54, s. 230; *Groussot*, op. cit. sub 72, s. 2, pozn. pod čarou č. 6; *Craig*, op. cit. sub 17.

<sup>77</sup> DOUGAN, Michael. The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, Not Hearts. *Common Market Law Review*. 2008, roč. 45, č. 3, s. 617-703, s. 664-665.

<sup>78</sup> Více v kapitole 5.3.5.

<sup>79</sup> *Besselink*, op. cit. sub 12, s. 13-14 online verze.

<sup>80</sup> *Groussot*, op. cit. sub 72, s. 24, „[it] is unlikely to let the fundamental rights “genie” get out of the bottle.”



druhém přístupu, nicméně by hrála spíše interpretační roli. K této variantě se *Dougan* přiklání. Zdá se být potvrzena i judikaturou Soudního dvora, který při výkladu případu neopomíná zmínit obecné zásady práva EU, nicméně argumentačně staví na existenci Listiny.<sup>81</sup>

Lze tedy shrnout, že Lisabonskou smlouvou dochází k ustanovení právní závaznosti Listiny, která pravomoci EU nerozšiřuje, nicméně ani unijní ochranu základních práv nevyjasňuje. Do budoucna je otázkou, jak se Soudní dvůr postaví k paralelní existenci Listiny a základních práv EU obsažených v obecných právních zásadách. Nicméně lze konstatovat, že po právní stránce Listina přelomem v ochraně základních práv Unie není. Jak stanovil *Peers*: „*Základní práva existují dál a Soudní dvůr by pokračoval v jejich použití, i kdyby tady Listina nebyla.*“<sup>82</sup> Význam Listiny je možné spatřovat v tom, že právní závaznost posílí právní jistotu občanů, kteří jednodušeji zjistí, jaká práva jim náleží a začnou se jich častěji domáhat.<sup>83</sup>

### **3 Oblast aplikace základních práv EU vůči členským státům**

*„Ale co se týče záležitostí, které obsahují evropský prvek, Smlouva je jako příliv. Vlije se do ústí a dále do řek. Nejde zastavit [...].“*<sup>84</sup>

Stěžejní částí této diplomové práce bude aplikace Listiny členskými státy Unie. Budu se snažit vyjasnit věcnou působnost Listiny ve vztahu k členským státům, tedy *kdy členské státy uplatňují právo EU?* Ačkoliv zde vyvstává mnoho dalších zajímavých otázek, prostor nebudu věnovat použití Listiny EU institucemi Unie a z důvodu rozsahu se nebudu toliko ani věnovat ústavnímu pluralismu EU.

Zdrojem odpovědi na vytyčenou otázku bude judikatura Soudního dvora, která použití základních práv EU vyjasnila výkladem unijního práva při předběžných otázkách položených národními soudy dle čl. 267 SFEU. Přímá žalobní legitimace jednotlivců zůstává totiž stále velice omezená.<sup>85</sup>

---

<sup>81</sup> Např. rozsudek ze dne 16. září 2010, *Chatzi*, C-149/10, Sb. rozh. s. I-08489.

<sup>82</sup> *House of Lords*, op. cit. sub 46, s. 99.

<sup>83</sup> *Ibid.*, s. 98 a 101; *Craig*, op. cit. sub 17, s. 243-244 přirovnává Listinu k britskému Human Rights Act z roku 1998, po kterém se zvedla lavina lidskoprávních nároků.

<sup>84</sup> *Lord Denning* v rozsudku *H.P. Bulmer Ltd v J. Bollinger SA* (1974), kapitola 401, s. 418.

<sup>85</sup> Srovnej čl. 263 SFEU. Přímá žalobní legitimace jednotlivce je velice úzce vymezená a týká se pouze aktů EU.

I když byla základní práva (i Listina je obsahující) vytvořena za účelem kontroly legality aktů Unie, budou to právě členské státy, které ji častěji použijí. Komu je Listina především určena, je jasné již při čtení Listiny samotné. Jak přesně konstatuje *Eeckhout*, kdyby Listina měla být užita jen institucemi Unie, proč tedy například zakazuje mučení? „*Existuje snad riziko, že by zaměstnanci Komise mučili zástupce společnosti, aby získali jeho přiznání k protisoutěžnímu jednání [?]*“<sup>86</sup>

Vysvětlení je nasnadě. Je třeba si uvědomit, že většina politik Unie není výkonného charakteru, ale normativního či koncepčního. Právo vytvořené institucemi EU je tedy uplatňováno členskými státy a jejich orgány, protože EU nemá (ve většině případů) svůj vlastní byrokratický aparát, paralelní s tím členských států. Právo EU a národní je navzájem tak prorostlé, že není vůbec jasné, kde první začíná a druhé končí. *Weiler* vztah práva EU a národního charakterizuje takto: „*Vzájemné propojení a integrace je pravděpodobně silnější, než v mnoha federativních systémech, kde jsou definovány federální a státní pravomoci, a kde se federální a státní právo většinou zabývá různými oblastmi.*“<sup>87</sup> Vzhledem k rozrůstajícím se pravomocem Unie budou situace, kdy členské státy jednají v působnosti práva EU a musí Listinu použít i v citlivých oblastech (např. azyl), daleko častější.

Jak již bylo naznačeno v kapitole 1.1.3, zavedení ochrany základních práv v EU je možno vnímat různě. „*Na jednu stranu představuje [ochrana základních práv, pozn. autorky] prostředek kontroly činností unijních institucí a nástroj ochrany před jejich zásahy do individuální sféry jednotlivce.*“<sup>88</sup> Daleko kontroverznější je avšak pohled, který chápe základní práva jako „*nástroje pro rozšiřování unijních kompetencí.*“<sup>89</sup> To se týká zejména prosazování ochrany lidských práv EU vůči členským státům.

Je nutné zdůraznit, že Soudní dvůr není „lidskoprávním soudem“ a nemá jurisdikci posuzovat soulad jakéhokoliv jednání členských států se základními právy EU. Jak dále uvidíme, jurisdikce Soudního dvora v oblasti základních práv je vůči členským státům omezená na oblast, kdy členský stát *jedná v oblasti působnosti práva*

---

<sup>86</sup> *Eeckhout*, op. cit. sub 51, s. 952.

<sup>87</sup> WEILER, Joseph H. a Sybilla C. FRIES. “A human rights policy for the European Community and Union: The question of competences”, in ALSTON, Philip (Ed.). *The EU and Human Rights*. 1999. Oxford University Press. 976 s. ISBN10: 0-19-829806-4, s. 161.

<sup>88</sup> *Bobek*, op. cit. sub 5, s. 355.

<sup>89</sup> *Ibid.*

EU.<sup>90</sup> Tomuto konceptu vyvinutému judikaturou Soudního dvora se budu věnovat v první části kapitoly. Tato judikatura je předurčující pro uplatnění samotné Listiny, jejíž čl. 51 má tuto judikaturu kodifikovat. V další části nastíním možná východiska z tohoto konceptu.

V této kapitole budu používat terminologii následovně: *uplatňování* práva EU se skládá z provádění práva EU (*implementing*), a z jeho aplikace (*applying*).<sup>91</sup> Provádění práva EU znamená, že členský stát přijímá národní právní akty, které provádí legislativu EU či ji vynucují. Aplikací je, když členský stát právní normy vyplývající z primárního práva či sekundárního práva používá či interpretuje.<sup>92</sup> *Jednání v působnosti práva EU* bude zahrnovat jak *uplatňování* práva EU, tak *dovolávání se výjimek* z práva EU.

Kdy se použije unijní standard ochrany základních práv?

### 3.1 Linie *Wachauf*

Doktrína rozděluje judikaturu Soudního dvora, která stanoví povinnost členských států aplikovat základní práva EU, na dvě základní linie, *Wachauf* a *ERT*.<sup>93</sup> Toto rozdělení budu následovat a přidám kategorii třetí, kterou pojmenoval generální advokát *Maduro*.

I když Soudní dvůr již dříve prohlásil, že jsou členské státy vázány obecnými zásadami práva EU<sup>94</sup>, zlom ve vztahu k základním právům EU nastává rozsudkem *Wachauf*<sup>95</sup>. V daném případě se předběžná otázka týkala nařízení Rady a Komise, které nakazovalo, aby zemědělcům, kteří ukončili produkci mléka, byla vyplacena kompenzace za kvótu, kterou měli přidělenou. Na základě německých prováděcích předpisů zemědělec působící na farmě, kterou měl pronajatou, musel k žádosti o kompenzaci přiložit i souhlas pronajímatele. Pronajímatel avšak v daném případě svůj souhlas stáhl, proto neměl dle předpisů pan *Wachauf* nárok na kompenzaci, i když produkci skončil. Ta náležela farmě, a ne nájemci. Německý správní soud naznačil, že

---

<sup>90</sup> Oblast působnosti práva EU a povinnost aplikace základních práv EU se tedy překrývají.

<sup>91</sup> Terminologie českých překladů není konzistentní.

<sup>92</sup> Převzato z *Groussot*, op. cit. sub 72, s. 13.

<sup>93</sup> TRIDIMAS, Takis. *The general principles of EC law*. Oxford: Oxford University Press, 1999, 377 s. ISBN 0198260121., s. 23–32; VAN NUFFEL, Piet, Koen LENAERTS a Robert BRAY. *Constitutional law of the European Union*. 2nd ed. London: Thomson Sweet & Maxwell, 2005, 969 s. ISBN 0421886102; *Chalmers*, op. cit. sub 54. Někdy je kategorizace jiná, např. *Craig a de Búrca*, op. cit. sub 6, s. 395.

<sup>94</sup> Rozsudek ze dne 27.9.1979, *Eridania*, 230/78, Recueil, s. 2749, bod 31.

<sup>95</sup> Rozsudek ze dne 13.7.1989, *Wachauf*, C-5/88, Recueil, s. 2609.

by se v daném případě mohlo jednat o protiústavní vyvlastnění bez náhrady, a položil předběžnou otázku. V rozsudku Soudní dvůr uvedl, že:

*„Pravidla Společenství, která by po skončení nájmu zbavily nájemce o plody své práce a jeho investic do nájmu bez kompenzace, by byla neslučitelná s požadavky na ochranu základních práv v právním řádu Společenství. Jelikož tyto požadavky jsou také závazné pro členské státy, když uplatňují pravidla Společenství, členské státy musí v co největším možném rozsahu uplatňovat tyto pravidla v souladu s těmito požadavky. [podtržení přidáno]“<sup>96</sup>*

Na základě toho německý správní soud rozhodl o přiznání dotace panu Wachaufovi. Je velice důležité si uvědomit, že Soudní dvůr v tomto rozsudku vytvořil povinnost členských států respektovat základní práva EU při *provádění* práva EU. Povinnost dodržovat základní práva EU do teď spočívala pouze na institucích a orgánech Unie.

Jak vysvětluje *Weiler* a *Lockhart*, daný rozsudek Soudního dvora lze chápat tak, že členské státy, když provádějí legislativu EU, jednají jako *zmocněnci* Unie, proto základními právy mají být vázány.<sup>97</sup> Situace se zdá být jasná, když členské státy provádí právo EU bez jakéhokoliv uvážení na své straně. Linie judikatury *Wachauf* byla nicméně nadále rozpracována i v oblasti, kde členské státy mají větší diskreci, to jest provedení směrnic. Španělský soud v případě *Caballero* v souvislosti s transpozicí směrnice týkající se ochrany zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele vznesl několik předběžných otázek.<sup>98</sup> Dotčená směrnice výslovně stanovila, že se *netýká* vnitrostátního práva a jeho definic např. zaměstnance, zaměstnavatele apod. Vyplývalo tedy, že je plně na španělském právu, aby si dané termíny definovalo. Nicméně Soudní dvůr pak prohlásil, že: „*Možnost přiznaná vnitrostátnímu právu upřesnit plnění [...], podléhá požadavkům práva Společenství.*“<sup>99</sup> Základní práva je tedy nutno dodržovat, i když je dáno plné uvážení na straně členského

---

<sup>96</sup> Op. cit. sub 95, bod 19.

<sup>97</sup> *Weiler*, op. cit. sub 36.

<sup>98</sup> Směrnice Rady 80/987/EHS ze dne 20.10.1980.

<sup>99</sup> Rozsudek ze dne 12.12.2002, *Rodriguez Caballero*, C-442/00, Recueil, s. I-11915, bod 29.

státu. Tento názor byl stvrzen následující judikaturou.<sup>100</sup> Tento přístup lze chápat tak, že právo EU nemůže dát členskému státu diskreci porušovat základní práva EU.<sup>101</sup>

Daný přístup lze kritizovat, zejména s ohledem na ústavní garanci lidských práv členskými státy. Všechny členské státy jsou právními státy a smluvními stranami EÚLP, které mohou v rámci svého vlastního standardu dát subjektivním právům ochranu. Proč nemohou členské státy chránit základní práva při uplatňování práva EU vnitrostátními nástroji? Generální advokát *Gulmann* se snažil v případě *Bostock*<sup>102</sup> zvrátit závěry Soudního dvora z případu *Wachauf*. I tento případ se týkal nájemce, který se snažil získat kompenzaci po (dobrovolném) přerušení produkce mléka. *Gulmann* se snažil oba případy odlišit, a to zejména tím, že v *Bostocku* byla dána větší diskrece na straně členského státu při provádění aktu Unie. Vyřkl: „*není důvod se domnívat, že právní systémy členských států nemohou odpovídajícím způsobem tento úkol plnit.*“<sup>103</sup> Soudní dvůr nicméně jeho názor nesdílel.

Dalším případem, kdy členské státy musí užít základní práva, je *aplikace* práva EU. V případě *Rundfunk*<sup>104</sup> se jednalo o aplikaci rakouské legislativy, jež ukládala státnímu orgánu povinnost shromažďovat a sdělovat pro účely zveřejnění údaje ohledně příjmů určitých osob. Rakousko muselo nejen prokázat, že je aplikace dané národní úprava kompatibilní se směrnicí 95/46 o ochraně osobních dat, ale dále i se základními právy EU. Soudní dvůr stanovil, že při aplikaci národních aktů v působnosti práva EU je nutné vykládat dané ustanovení v souladu se základními právy EU: „*Je třeba ještě dodat, že ustanovení směrnice 95/46 musejí být v rozsahu, v němž upravují zpracování osobních údajů, které mohou vést k porušení základních svobod a zejména práva na soukromí, nutně vykládána ve světle základních práv, která podle ustálené judikatury tvoří nedílnou součást obecných zásad práva, jejichž dodržování Soudní dvůr a Soud zajišťují [...].*“<sup>105</sup> To bylo stvrzeno i v následující judikatuře.<sup>106</sup>

---

<sup>100</sup> Např. rozsudek ze dne 16.12.2004, *Olaso Valero*, C-520/03, Recueil, s. I-12065, bod 34.

<sup>101</sup> KÜHLING, Jürgen. „Fundamental Rights“. In VON BOGDANDY, Armin a Jürgen BAST (Eds.). *Principles of European Constitutional Law*. 2nd ed. Oxford : Hart Publishing, 2010. 856 s. ISBN: 9781841138220, s. 496.

<sup>102</sup> Rozsudek ze dne 24.3.1994, *Bostock*, C-2/92, Recueil, s. I-955, bod 16.

<sup>103</sup> Stanovisko GA *Gulmanna* ze dne 20.4.1993, *Bostock*, C-2/92, Recueil, s. I-955, bod 33.

<sup>104</sup> Rozsudek ze dne 20. května 2003, *Rundfunk*, C-465/00, C-138/01 a C-139/01, Recueil, s. I-04989.

<sup>105</sup> *Ibid.*, bod 68.

<sup>106</sup> Rozsudek ze dne 6.11.2003, *Lindqvist*, C-101/01, Recueil, s. I-12971, bod. 87.

Kdy členské státy jednají jako zmocněnci Unie, Soudní dvůr chápe velice široce. V případě *Küçükdeveci*<sup>107</sup> Soudní dvůr vyložil, že členský stát uplatňuje právo EU, i když národní úprava, která *nebyla* přijata za účelem provedení směrnice EU, zasahuje do působnosti směrnice. Takto široký výklad uplatňování práva EU byl potvrzen v nedávném případě Soudního dvora *Fransson*<sup>108</sup>, který opět vzbudil kontroverzi. Zde bylo otázkou, zda národní ustanovení, upravující trestání daňových úniků, spadá do působnosti práva EU. Švédský rybář Fransson uvedl špatné daňové přiznání, na základě kterého připravil Švédsko o znatelný příjem do státní kasy. Ačkoliv dané ustanovení přímo neprovádělo žádné ustanovení práva EU, Soudní dvůr shledal, že ušlé daně byly i daně z přidané hodnoty, které jsou harmonizovány šestou směrnicí Rady 77/388/EHS. Vynucování výběru těchto daní je tedy uplatňováním práva EU a základní práva EU se na něj vztahují. To bylo v rozporu se stanoviskem generálního advokáta.<sup>109</sup> Dá se tedy dovodit, že pokud se národního ustanovení dotýká (buť i částečně) oblasti působnosti (buť i sekundární) legislativy EU, tato legislativa způsobí aplikaci všech základních práv EU, i když dané národní ustanovení bylo přijato již před existencí dané legislativy EU.<sup>110</sup>

Lze tedy shrnout, že členské státy jsou základními právy vázány v případě, že jednají jako *zmocněnci Unie* při *uplatňování* práva Unie. To se týká národní legislativy, která akt EU provádí nebo vynucuje, či pokud národní legislativu, která je v působnosti práva EU, vykládají nebo aplikují.<sup>111</sup> Dané termíny Soudní dvůr chápe velice *široce*.

### 3.2 Linie ERT

Druhou linií judikatury tvoří případy, pokud se členské státy *dovolávají výjimek* předvídaných právem Unie (*derogace*), zejména v kontextu základních tržních svobod. První zhodnocení souladu výjimky z práva EU a základními právy došlo v případě

---

<sup>107</sup> Rozsudek ze dne 19.1.2010, *Küçükdeveci*, C-555/07, Sb. rozh. s. I-00365.

<sup>108</sup> Rozsudek velkého senátu ze dne 26.2.2013, *Fransson*, C-617/10, dosud nezveřejněno ve Sb. rozh.

<sup>109</sup> Stanovisko GA *Villalóna* ze dne 12.6.2012, *Fransson*, C-617/10, dosud nezveřejněno ve Sb. rozh.

<sup>110</sup> Nicméně Soudní dvůr stanovil i určité limity. Např. v rozsudku ze dne 13.6.1996, *Maurin*, C-144/95, Recueil, s. I-02909, byl stěžovatel obviněn z prodeje potravin po datu jejich spotřeby. Tvrdil, že jeho právo na obhajobu bylo porušeno během národního soudního řízení. Soudní dvůr odvětil, že ačkoliv existovala směrnice EU, která nařizovala povinnost, aby byly potraviny označeny datem spotřeby, neupravovala prodej potravin, které byly řádně označeny, ale které byly dány k prodeji po datu spotřeby. Proto Soudní dvůr konstatoval, že „*delikt, ze kterého byl pan Maurin obviněn, vychází z národní právní úpravy, která je mimo působnost práva Společenství a Soudní dvůr tedy není příslušný ke zjištění, jestli národní pravidla vztahující se na daný delikt porušují zásadu práva na obhajobu [...]*“, bod 12.

<sup>111</sup> *Groussot*, op. cit. sub 72, s 7.

*Rutili*<sup>112</sup>. V tomto případě šlo nicméně o směrnici, která sama předvíдалa dodržování základních práv členskými státy, proto konstatování Soudního dvora, že francouzské správní rozhodnutí není v souladu se základními právy, není možné brát jako přelomové. Následující judikatura *Cinéthèque*<sup>113</sup> dokonce stanovila, že když se členský stát dovolává národní legislativy, která nespadá do působnosti práva EU, derogace práva EU na jejím základě není předmětem přezkumu Soudního dvora. Přístup Soudního dvora se nicméně změnil. Prvním případem, kdy Soudní dvůr stvrdil, že jsou členské státy vázány základními právy při dovolání se výjimek z práva EU, byl případ *ERT*<sup>114</sup>. V něm byla položena předběžná otázka, která se týkala slučitelnosti právní úpravy dovolující monopol televizního a rádiového vysílání společnosti ERT s volným pohybem služeb, pravidly hospodářské soutěže a čl. 2 SEHS (upravoval cíle Společenství) ve spojení s čl. 10 EÚLP (svoboda projevu). Soudní dvůr shledal, že se Řecko nemůže dovolat výjimek z pravidel o volném pohybu služeb (čl. 56 a 66 SES, dnes čl. 62 a 52 SFEU), na základě kterých se členský stát může od pravidla odchýlit z důvodu veřejného pořádku, bezpečnosti a ochrany zdraví. Soudní dvůr se následně vypořádal i s čl. 10 EÚLP. Za prvé konstatoval, že: „*Nemá pravomoc posuzovat soulad vnitrostátních pravidel, které nespádají do oblasti působnosti práva Společenství. Na druhou stranu, pokud tato pravidla do oblasti působnosti práva Společenství spadají, je Soudní dvůr [...], povinen poskytnout všechny prvky výkladu nezbytné k tomu, aby vnitrostátní soud posoudil soulad této právní úpravy se základními právy [...]*“<sup>115</sup>

Dovolání se výjimek dovolených právem Unie pak Soudní dvůr považoval za jednání členských států, které spadá do působnosti práva Unie. Pokud se tedy členský stát chce dovolat výjimky z práva EU, bude tato výjimka posuzována i z hlediska kompatibility se základními právy. Soudní dvůr stanovil: „*[z]ejména v případech, kdy se členský stát dovolává čl. 56 a čl. 66, aby omezil výkon svobody poskytování služeb, takové ospravedlnění, poskytnuté právem Společenství, musí být vykládáno v souladu s obecnými zásadami práva, zejména základními právy. Sporná národní pravidla mohou být ospravedlněna výjimkami obsaženými v čl. 56 a čl. 66, pouze pokud jsou v souladu se základními právy [...]*“<sup>116</sup>

---

<sup>112</sup> Op. cit. sub 40.

<sup>113</sup> Rozsudek ze dne 11.7.1985, *Cinéthèque*, 60 a 61/84, Recueil, s. 2605.

<sup>114</sup> Rozsudek ze dne 18.6.1991, *Elliniki Radiophonia Tiléorassi (ERT)*, C-260/89, Recueil, s. I-02925.

<sup>115</sup> *Ibid.*, bod 42.

<sup>116</sup> *Ibid.*, bod 43.

Tento případ se setkal s velkou kritikou.<sup>117</sup> Dle *de Búrca* se jedná o rozšíření jurisdikce Soudního dvora a další zásah obecných zásad práva EU do právních systémů členských států.<sup>118</sup> Lze konstatovat, že při použití výjimky zaručené právem EU členský stát rozhodně *neuplatňuje* právo EU, nicméně se dle Soudního dvora stále pohybuje v rámci oblasti *působnosti* práva EU.

Linie judikatury *ERT* byla dále rozvinuta v případě *Familiapress*<sup>119</sup>. Případ se týkal rakouského vydavatele novin, který se snažil zabránit vydávání časopisů konkurenčním německým vydavatelem. Součástí časopisu totiž byla i soutěžní hra, v které mohli čtenáři vyhrát finanční odměnu a která je dle rakouského práva zakázána. Rakouská vláda s Komisí argumentovaly, že účelem dané právní úpravy je ochrana rozmanitosti tisku, což již Soudním dvorem bylo dříve uznáno za kategorický požadavek<sup>120</sup> ve smyslu judikatury vytvořené Soudním dvorem,<sup>121</sup> který slouží pro odchýlení se od unijních pravidel. Soud uznal, že rozmanitost tisku může sloužit jako kategorický požadavek, nicméně upozornil, že pokud se členský stát těchto požadavků dovolává, musí být v souladu se základními právy EU, jak bylo stanoveno v *ERT*. Do posouzení Soudního dvora se tedy kompatibilita se základními právy dostává dvakrát. Soudní dvůr nejdříve zhodnotil, že rozmanitost tisku (základní právo na svobodu projevu) může být kategorickým požadavkem, který slouží k odchýlení se od unijních pravidel. Dále pak konstatoval, že kategorický požadavek musí být nicméně v souladu se základními právy EU. „*Dovolává-li se členský stát kategorických požadavků, aby odůvodnil úpravu, která pravděpodobně omezí výkon volného pohybu zboží, odůvodnění musí být vykládáno v souladu s obecnými zásadami a zejména základními právy.*“<sup>122</sup> Chce-li se tedy členský stát dovolat daného kategorického požadavku, daná právní úprava musí být v souladu se základními právy EU. Soudní dvůr se ani nevypořádával s tím, jestli daná národní legislativa spadá do působnosti práva EU. Automaticky předpokládal, že jakékoliv odchýlení od práva EU (ekonomických svobod) spadá do

---

<sup>117</sup> Viz kapitola 3.5.

<sup>118</sup> CRAIG, Paul a G DE BÚRCA. *EU law: text, cases, and materials*. 5th ed. Oxford: Oxford University Press, 2011, 1155 s. ISBN 9780199576999, s. 385

<sup>119</sup> Rozsudek ze dne 26.6.1997, *Familiapress*, C-368/95, Recueil, s. I-3689.

<sup>120</sup> Rozsudek ze dne 25.7.1991, *Komise v. Nizozemsko*, C-368/95, Recueil, s. I-3689.

<sup>121</sup> Rozsudek ze dne 20.2.1979/120/78, *Rewe-Zentral v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis)*, Recueil, s. 649.

<sup>122</sup> Op. cit. sub 119, bod 24.



působnosti práva EU a musí být v souladu s lidskými právy.<sup>123</sup> V následující judikatuře bylo stvrzeno, že základní práva mohou sloužit jako kategorický požadavek pro odchýlení se od práva EU.<sup>124</sup>

Další část linie *ERT* je ještě kontroverznější, a to zejména z důvodu, že se týká základních tržních svobod, které mají velice slabý přeshraniční prvek. Přesto v nich Soudní dvůr judikoval, že spadají do působnosti práva EU. Takovým případem je *Carpenter*.<sup>125</sup> V něm byla řešena předběžná otázka, zda manžel nebo manželka, kteří nejsou státními příslušníky členského státu EU, nepřímo pomáhají druhému státnímu příslušníku členského státu (občanu EU) poskytovat služby v jiných členských státech tím, že zajišťují péči o děti. Pan Carpenter byl britský státní příslušník žijící v Británii a poskytující inzerci do jiných členských států za úplatu. Jeho žena byla Filipínka a měla být z Británie deportována. Pan Carpenter tvrdil, že deportací paní Carpenterové bylo zasaženo do jeho svobody na poskytování služeb a práva na rodinný život. Soudní dvůr rozhodl, že svoboda poskytovat služby byla dotčena, čímž se dostal do působnosti práva EU a shledal, že vyhoštění paní Carpenterové bylo v rozporu se základními právy na rodinný život. Soudní dvůr tak ochraňoval základní práva občana EU. Tento závěr je dost překvapující, vzhledem k tomu, že vliv paní Carpenterové na poskytování služeb jejího manžela byl, mírně řečeno, dost nepřímý.

Na základě této judikatury Soudního dvora „*Je tedy nevyhnutelné konstatovat, že Soudní dvůr je přesvědčen, že může přezkoumávat jakoukoliv národní úpravu, která by znemožnila či jen učinila méně atraktivním výkon práv občanů EU [...]*“.<sup>126</sup> Taková národní úprava spadá do působnosti práva EU a bude posuzována v souladu se základními právy EU. I když se může zdát, že se tato judikatura vztahuje pouze na tržní svobody, doktrína dovozuje, že tato judikatura se může týkat i článků neekonomické povahy, např. 18, 20, 21 a 157 SFEU.<sup>127</sup> Národní úprava, která by byla takto „vtažena“ do oblasti působnosti práva EU, musí být v souladu se základními právy EU. Dalším takovým kontroverzním případem je *Zambrano*<sup>128</sup>, který se sice netýká základních práv EU, ale čl. 20 SFEU (občanství EU), nicméně je zde vidět, do jaké míry Soudní dvůr

---

<sup>123</sup> Op. cit. sub 83, s. 10-11.

<sup>124</sup> Rozsudek ze dne 12. června 2003, *Schmidberger*, C-112/00, Recueil, s. I-5659; rozsudek ze dne 14.10.2004, *Omega*, C-36/02, Recueil, s. I-9609.

<sup>125</sup> Rozsudek ze dne 11.7.2002, *Carpenter*, C-60/00, Recueil, s. I-6279.

<sup>126</sup> *Groussot*, op. cit. sub 72, s. 12.

<sup>127</sup> *Ibid.*

<sup>128</sup> Rozsudek ze dne 8.3.2011, *Zambrano*, C-34/09, Sb. rozh. s. I-01177.

může být ohledně jednání v působnosti práva EU progresivní. Soudní dvůr tam rozhodl, že národní úprava, která má za následek zbavení základu práv svěřených občanstvím EU, spadá do působnosti práva EU, i přes absenci jakéhokoliv přeshraničního prvku.

### 3.3 Kdy se národní úprava v oblasti působnosti práva EU (ne)nachází?

Lze tedy shrnout, že sporná národní právní úprava se musí nacházet *v působnosti práva EU*, aby byla posuzována se základními právy EU.<sup>129</sup> *A contrario* to znamená, že pokud se národní úprava v oblasti působnosti práva nenachází, základní práva EU se na ni neaplikují.<sup>130</sup> Ačkoliv se toto pravidlo může zdát jasné, určení působnosti není tak jednoduché. To dokazují i spory mezi názory generálních advokátů a Soudního dvora, jestli dané národní pravidlo do působnosti práva EU spadá, či nikoliv.<sup>131</sup> Nyní zde uvedu pro ilustraci případ, kdy Soudní dvůr stanovil, že se národní úprava nachází *mimo* působnost práva Unie, nicméně je vidět, že by se do působnosti Unie mohla velice lehce dostat. V případě *Kremzow*<sup>132</sup> Soudní dvůr odmítl žádost o odškodnění rakouského občana pana Kremzowa za to, že byl odsouzen za trestný čin, kterému předcházelo trestní řízení, které porušilo čl. 6 EÚLP. Pan Kremzow se odvolával na to, že nezákonným odsouzením bylo zasaženo do jeho svobody volného pohybu garantovaného právem EU. To Soudní dvůr odmítl a stanovil, že daný případ je hypotetický a mezi výkonem svobody volného pohybu pana Kremzowa a práva EU nespátňuje dostatečně silnou vazbu.<sup>133</sup> Upřesnil, že: „*Pokud národní právní úprava spadá do působnosti použití práva Společenství, Soudní dvůr [...] je povinen poskytnout národnímu soudu poučení nutné k posouzení souladu dané právní úpravy se základními právy [...]. Soudní dvůr však není k tomu příslušný ve vztahu k národní úpravě, která leží mimo působnost práva Společenství.*“<sup>134</sup> Na dalším místě nicméně Soudní dvůr upozorňuje, že byl pan Kremzow odsouzen za „*vraždu a nezákonné držení zbraně podle*

<sup>129</sup> Rozsudek ze dne 15. 5.1986, *Johnston*, C-222/84, Recueil, s. 1651, body 17-19; rozsudek ze dne 15.10.1987, *Heylens*, C-222/86, Recueil, s. 4097, body 14 a 15.

<sup>130</sup> Rozsudek ze dne 13.6.1996, *Maurin*, C-144/95, Recueil, s. I-02909; usnesení ze dne 6.10.2005, *Attila Vajnai*, C-328/04, Sb. rozh. s. I-8579.

<sup>131</sup> Viz Stanovisko GA van Gerven ze dne 11.6.1991, *Grogan*, C-159/90, Recueil, s. I-04685, body 31-34 ve vztahu k rozsudku ze dne 4. října 1991, *Grogan*, C-159/90, Recueil, s. I-04685; *Fransson*, op. cit. sub 108 a 109.

<sup>132</sup> Rozsudek ze dne 29.5. 1997, *Kremzow*, C-299/95, Recueil, s. I-02629.

<sup>133</sup> *Ibid.*, bod 16.

<sup>134</sup> *Ibid.*, bod 15.

*ustanovení vnitrostátního práva, které nebylo určeno k zajištění souladu s pravidly práva EU, [vyplývá z toho tedy], že vnitrostátní právní úprava použitelná v původním řízení se týká situace, která nespadá do rámce použití práva [EU].“<sup>135</sup>*

Jak si povšimla GA *Sharpston*, z toho *a contrario* vyplývá, že by pojitko s právem EU mohlo být nalezeno tehdy, kdyby trestné činy měly vazbu s oblastí politiky EU (např. kdyby byly vytvořeny za účelem zajištění souladu s cílem práva EU stanoveným v sekundárních právních předpisech EU).<sup>136</sup> I zde je tedy možné konstatovat, že hranice mezi tím, kdy Soudní dvůr vyloží, že dané národní pravidlo spadá do působnosti práva EU, či nikoliv, je *velice tenká*.

### **3.4 *Maduro* – obrácená *Solange*?**

GA *Maduro* navrhl novou kategorii aplikace základních práv EU členskými státy ve výjimečných situacích, a to pro případy, kdy by členský stát porušoval soustavně lidská práva. *Maduro* říká:

*„Nedomnívám se, že každé porušení základních práv ve smyslu čl. 6 odst. 2 SEU<sup>137</sup> je samo o sobě porušením pravidel volného pohybu. V mém pojetí by za porušení pravidel volného pohybu byla považována pouze závažná a přetrvávající porušení, která svědčí o systémovém problému v ochraně základních práv v dotčeném členském státě, z toho důvodu, že představují přímé ohrožení nadnárodní dimenze Evropského občanství a soudržnosti právního řádu EU.“<sup>138</sup>*

*Revolučním* na tomto přístupu je, že by nezáleželo, jestli se jedná o úpravu spadající do působnosti aplikace práva EU či nikoliv. Při soustavném porušování lidských práv měl Soudní dvůr vždy jurisdikci posoudit soulad jednání členského státu se základními právy EU. Tato myšlenka byla dále rozpracována *van Bogdandym*, který

---

<sup>135</sup> *Ibid.*, body 17-18.

<sup>136</sup> Stanovisko GA *Sharpston* ze dne 30.9.2010, *Zambrano*, C-34/09, Sb. rozh. s. I-01177, bod 161.

<sup>137</sup> „Unie ctí základní práva zaručená Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod podepsanou v Římě 4.11.1950 a ta, jež vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, jako obecné zásady práva Společenství.“

<sup>138</sup> Stanovisko ze dne 12.9.2002, *Centro Europa*, C-380/05, Sb. rozh. s. I-00349, bod 22.

se snaží dovodit, že toto právo by mělo být spojeno s občanstvím EU.<sup>139</sup> Tato *Madurova* úvaha nebyla v rozsudcích Soudního dvora nikdy reflektována. Za prvé k takovému posouzení Soudní dvůr nemá pravomoci (i když *van Bogdandy* se snaží dovodit opak), za druhé systematické porušování základních práv není posouzení právní, ale politické, které řeší čl. 7 SEU. Dle čl. 7 SEU ochrana hodnot, na kterých je Unie postavena dle čl. 2 SEU, tedy včetně lidských práv, může být důvodem pozastavení práv (včetně hlasovacích) daného členského státu.

### 3.5 Je přístup Soudního dvora rozumný?

Na základě výše zmíněné judikatury Soudního dvora lze shrnout, že členské státy musí aplikovat základní práva EU, pokud *jednají v působnosti* práva EU. Koncept jednání v působnosti práva EU zahrnuje linii *Wachauf*, kdy členské státy provádí či aplikují právo EU, a linii *ERT*, kdy se dovolávají výjimek předvídaných právem EU či kategorických požadavků.

Aby měl Soudní dvůr v dané věci jurisdikci a vyvodil povinnost základní práva EU aplikovat, hledá buď národní pravidlo shodující se s předmětem, který upravuje primární/sekundární právo EU, a/nebo přeshraniční prvek (i když slabý), který zakládá vazbu k právu EU.<sup>140</sup> Základní práva EU se tedy vztahují na jednání členského státu, kde Soudní dvůr najde *pojítka* s právem EU.<sup>141</sup> Na základě kasuistické judikatury Soudního dvora, která jednání v působnosti práva EU chápe velice *široce*, lze shrnout, že není možné předvídat, kdy se dané národní ustanovení nachází v působnosti práva Unie a kdy členské státy mají povinnost aplikovat základní práva EU.

Takto širokou a nejasnou aplikaci základních práv EU kritizovalo mnoho akademiků, soudců a generálních advokátů.<sup>142</sup> Ve vztahu k linii *Wachauf* je problematická zejména aplikace základních práv EU při možnosti uvážení provedení legislativy EU na straně členského státu či v oblasti minimální harmonizace.<sup>143</sup> Dalším

---

<sup>139</sup> VON BOGDANDY, Armin et al. 'Reverse Solange—Protecting the essence of fundamental rights against EU Member States'. *Common Market Law Review*. 2012, roč. 49, č. 2, s. 489–519.

<sup>140</sup> *Groussot*, op. cit. sub 72, s. 13.

<sup>141</sup> *House of Lords*, op. cit. sub 46, s. 97.

<sup>142</sup> Stanovisko GA *Sharpston*, op. cit. sub 136, stanovisko GA *Villalóna*, op. cit. sub 109.

<sup>143</sup> *Von Bogdandy*, op. cit. sub 139, s. 498.

problémem je i prorůstání práva národního a práva EU, kdy nelze jedno od druhého odlišit a kdy již lze pouze stěží hledat oblast, které se právo EU netýká.<sup>144</sup>

*Jacobs* kritizuje linii *ERT* a považuje za nerozumné, že poté, kdy Soudní dvůr shledal, že je výjimka v zásadě použitelná, se objevuje další otázka, a to zda je její výkon v souladu se základními právy. Pokud je dle něj výjimka z práva EU použitelná, právo EU již do jejího výkonu nemá co mluvit (s výjimkou proporcionality a diskriminace na základě státní příslušnosti). Svůj přístup opírá o to, že čl. 51 Listiny o použitelnosti listiny v derogačních případech nemluví.<sup>145</sup> *Weiler* se naopak domnívá, že Soudní dvůr by měl přezkoumávat derogaci členských států pravidel EU, nicméně by měl používat jiný standard přezkumu, představovaný jádrem EÚLP.<sup>146</sup> *Eeckhout* se domnívá, že výjimky z práva EU musí být vykládány ve světle základních práv EU. Vykládá si to jako „*pouhý projev zásady, že Smlouvy musí být vykládány a uplatňovány ve světle požadavků základních práv. Výjimky a omezení vyplývající ze Smluv nemohou být řádně použity, pokud takové použití zahrnuje porušení základních práv EU.*“<sup>147</sup> Nicméně připouští, že kontrola souladu se základními právy by měla být přísnější, pokud je silnější přeshraniční prvek.<sup>148</sup>

Na základě dnešní judikatury a konceptu *jednání v oblasti působnosti práva EU* není možné předem určit, zda se dané národní ustanovení dostane do působnosti práva EU a budou se na něj vztahovat základní práva EU. Výsledkem je, že záleží na účastnících řízení, do jaké míry se budou snažit do sporu vztáhnout prvek EU a do jaké míry to Soudní dvůr přijme.<sup>149</sup> Tento koncept Soudnímu dvoru tedy nechává daleko „volnější ruku“ pro aplikaci základních práv EU. Přístup Soudního dvoru z pohledu členských států rozhodně rozumný není, protože nemohou předvídat, kdy se na ně bude unijní standard ochrany základních práv vztahovat. Je tedy nutné, aby Soudní dvůr jasně omezil limity své jurisdikce, nebo aby dovedl nový interpretační přístup. Aplikace

---

<sup>144</sup> LENAERTS, Koen. “Constitutionalism and the Many Faces of Federalism,” *American Journal of Comparative Law*. 1990, roč. 38, s. 220.

<sup>145</sup> JACOBS, Francis G. Human rights in the European Union: the role of the Court of Justice. *Biblio Europe*. 3200157-60, s. 57-60.

<sup>146</sup> WEILER, Joseph H. *The constitution of Europe: "Do the new clothes have an Emperor?" and other essays on European integration*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, 364 s. ISBN 0521585678, s. 126.

<sup>147</sup> *Eeckhout*, op. cit. sub 51, s. 978.

<sup>148</sup> *Ibid.*

<sup>149</sup> *Chalmers*, op. cit. sub 54, s. 255-256; např. rozsudek *Grogan*, op. cit. sub 131.

základních práv EU se ještě více zkomplikovala Listinou, jejíž čl. 51 Listiny popírá judikaturu *ERT*.

### 3.6 Navrhovaná řešení aplikace základních práv EU

Jedním z řešení, jak vyjasnit aplikaci základních práv EU členskými státy, by bylo spojit základní práva s občanstvím EU. Generální advokát *Jacobs* ve svém stanovisku ve věci *Konstantinidis* vyjádřil názor, že každý státní příslušník jednoho z členských států, který vykonává hospodářskou činnost v jiném členském státě, se může na základě práva Společenství dovolávat ochrany svých základních práv. Pokud by se občan pohyboval, „nosil“ by si s sebou katalog základních práv EU.<sup>150</sup> Tento případ nicméně neřeší problematiku dosavadního přístupu Soudního dvora, to jest *pojítka* s právem EU. Kdy se občan pohybuje? Následuje ale i další otázka - proč pouze pohybující se občan, není to diskriminační? Na úskalí toho přístupu, upozorňuje *Eeckhout*.<sup>151</sup>

S úplně novým přístupem *de lege ferenda* přišla generální advokátka *Sharpston* v případě *Zambrano*. Ve svém stanovisku *Sharpston* říká:

*„Jeví se mi, že z dlouhodobého hlediska by nejjasnějším pravidlem bylo to, které by dostupnost základních práv EU nečinilo závislým ani na přímo použitelném ustanovení Smlouvy, ani na přijatých sekundárních právních předpisech, ale spíše na existenci a rozsahu věcné pravomoci EU. Jinými slovy: pravidlem by bylo, že pokud by EU měla pravomoc (ať výhradní nebo sdílenou) v určité oblasti práva, základní práva EU by měla chránit občana EU, i když tato pravomoc ještě nebyla vykonána [podtržení přidáno].“<sup>152</sup>*

To, aby se základní práva EU použila vždy, kdy má EU výlučnou či sdílenou pravomoc (bez ohledu na to, jestli byla pravomoc vykonána), se jeví jako *nejjasnější kritérium* z hlediska aplikace základních práv. Eliminovat by se tak hledání (často i fiktivního) *pojítka* národního ustanovení s legislativou EU, které aktuálně činí aplikaci základních práv EU pro členské státy nepředvídatelnou. Eliminovat by se i nerovnost

<sup>150</sup> Stanovisko ze dne 9.12.1992, *Konstantinidis*, C-168/91, Recueil, s. I-1191, bod 46.

<sup>151</sup> *Eeckhout*, op. cit. sub 51, s. 959-962.

<sup>152</sup> *Zambrano*, op. cit. sub 136, bod 163.

ochrany vzniklá tím, že na stejné národní ustanovení se základní práva neaplikují do chvíle, než bude přijata nová legislativa EU.

*Sharpston* si nicméně uvědomuje, že její přístup má jasné federativní prvky, které nemají zmocnění v Lisabonské smlouvě. K tomu *Sharpston* říká: „*Jednoduše řečeno, změna tohoto druhu by odpovídala změně, kterou prošlo ústavní právo USA po rozhodnutí Gitlow v New York.*“<sup>153</sup> Problematický by byl daný přístup také ve vztahu k jurisdikci Soudního dvora, která se neshoduje plně s legislativními pravomocemi Unie. Soudní dvůr může judikovat i ve věcech, v kterých EU nemá výlučnou či sdílenou pravomoc normotvorby a může tedy vyložit, že zakázaná národní úprava spadá do působnosti práva EU, i když v dané oblasti EU nemá legislativní pravomoci.<sup>154</sup> Legislativní pravomoc EU a jurisdikce Soudního dvora se tedy nepřekrývají.<sup>155</sup> Dále je otázkou, jestli jsou pravomoci Unie tak jasně vymezeny, nebo by došlo pouze k přesunutí stejného interpretačního problému na jinou úroveň.

I tak se zdá, že dané řešení je z hlediska právní jistoty pro členské státy do budoucna příznivější. Současný nejasný koncept jednání v působnosti práva EU paradoxně může vést k zásadnější (a nepředvídatelnější) aplikaci základních práv členskými státy. Jejich zájmem by mělo být, aby věděly, kdy se unijní standard ochrany základních práv EU použije. Nicméně je nutné zdůraznit, že Lisabonská smlouva právní základ pro daný přístup neposkytuje.

## 4 Výklad a použití Listiny

V předcházející kapitole bylo na základě judikatury Soudního dvora vysvětleno, kdy členské státy mají povinnost aplikace základních práv EU. Nyní se podíváme, kdy se aplikuje samotná Listina. To, že Listina nevytváří nové pravomoci, je obsaženo již v článku 6 SEU, který jsem rozebrala v kapitole 2.4. Nyní se soustředím na Hlavu VII Listiny, která se nazývá Obecná ustanovení upravující výklad a použití Listiny. Skládá se ze čtyř článků, které zde jednotlivě zanalyzuji. Největší prostor budu věnovat čl. 51 Listiny, jelikož je nejkontroverznější. Jak uvidíme, Listina se má použít při *uplatňování práva EU*, zatímco základní práva EU se používala při *jednání v působnosti práva EU*,

---

<sup>153</sup> *Ibid.*, bod 172.

<sup>154</sup> DE BÚRCA, Grainne. „The Principle of Subsidiarity and the Court of Justice as an Institutional Actor“ *Journal of Common Market Studies*, roč. 36, č. 2, s. 217-235.

<sup>155</sup> To je potvrzeno judikaturou Soudního dvora, např. rozsudek ze dne dne 13.11.1984. *Bosman*, 98/83 a 230/83, Recueil, s. 3763, či rozsudek ze dne 18.12.2007, *Laval*, C-341/05, Sb. rozh. s. I-11767.

což může do budoucna činit problém. Nicméně obsahově je v Listině potvrzeno to, co v čl. 6 SEU, tedy že Listina nové pravomoci Unii nevytváří.

#### 4.1 Článek 52 Listiny

Účelem článku 52 je stanovit rozsah práv a zásad obsažených v Listině a stanovit pravidla pro jejich výklad. Čl. 52 odst. 1 stanoví, že *„Každé omezení výkonu práv a svobod uznaných touto listinou musí být stanoveno zákonem a respektovat podstatu těchto práv a svobod. Při dodržení zásady proporcionality mohou být omezení zavedena pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a pokud skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.“* Dle Wagnerové jsou možnosti omezení základních práv *„mnohem širší, než je zvykem v liberálních ústavách národních států.“*<sup>156</sup> Dle vysvětlení k Listině je znění tohoto článku založeno na judikatuře Soudního dvora.<sup>157</sup> V této souvislosti si musíme uvědomit, že Listina obsahuje i práva související s vnitřním trhem,<sup>158</sup> které jsou vykonávána za podmínek a v mezích ve Smlouvách stanovených, jak je upraveno v čl. 52 odst. 2 Listiny.<sup>159</sup> Tedy např. práva vyplývající z občanství Unie nadále podléhají podmínkám a omezením stanoveným ve Smlouvách a platným pro právo Unie. Z toho tedy vyplývá, že Listina omezuje volnost českých orgánů více než česká Listina.<sup>160</sup>

Čl. 52 odst. 3 říká: *„Pokud tato listina obsahuje práva odpovídající právům zaručeným Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim přikládá uvedená úmluva. Toto ustanovení nebrání tomu, aby právo Unie poskytovalo širší ochranu.“* Vysvětlení doplňují, že se u práv odpovídajícím právům v EÚLP použije stejný rozsah povolených omezení jako u EÚLP, aniž by došlo k narušení autonomie práva Unie a Soudního dvora Evropské unie. Zdá se, že ve vztahu k omezením u práv shodných s EÚLP je zde vytvořen

---

<sup>156</sup> WAGNEROVÁ, Eliška. Charta základních práv a svobod Evropské Unie. 2004, Senát, č. 1, s. 23.

<sup>157</sup> *„V judikatuře je jasně stanoveno, že na výkon základních práv je možné uvalit omezení, mimo jiné v rámci společné organizace trhu, pokud tato omezení skutečně odpovídají cílům obecného zájmu sledovaným Společenským a nepředstavují vzhledem ke sledovanému cíli nepřiměřené a neopodstatněné omezování ohrožující samu podstatu těchto práv“ (rozsudek ze dne 13. dubna 2000 ve věci C-292/97, 45. bod). Odkaz na obecné zájmy uznávané Uní zahrnuje jak cíle uvedené v článku 3 Smlouvy o Evropské unii, tak další zájmy chráněné zvláštními ustanoveními Smluv, jako čl. 4 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii, čl. 35 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie a články 36 a 346 uvedené smlouvy.“*

<sup>158</sup> Např. čl. 45 SFEU, volně se pohybovat a pobývat na území členských států.

<sup>159</sup> Vice Bobek, op. cit. sub. 5, s. 366.

<sup>160</sup> *Ibid.*



speciální režim vůči čl. 52 odst. 2 Listiny, který je užšího rozsahu. Nicméně, co znamená narušit *autonomii práva Unie*, bude muset Soudní dvůr ještě vysvětlit.

Pokud Listina obsahuje práva, která odpovídají právům garantovaným EÚLP, smysl a obsah těchto práv bude stejný, jako je tomu u EÚLP. Toto ustanovení nebrání právu EU poskytnout extenzivnější výklad, dále dokládá zvláštní status, který právo EU dává EÚLP. Z toho lze vyvodit, že EÚLP je minimálním standardem, na kterém Listina může stavět. Nicméně toto ustanovení může vést k tomu, že se Soudní dvůr slepě odvolává na judikaturu ESLP bez bližšího vysvětlení její aplikace na daný konkrétní případ.<sup>161</sup> Tak tomu bylo v případě směrnice o právu na sloučení rodin<sup>162</sup>. Zde Evropský parlament napadl tři části Směrnice o právu na sloučení rodin, která určovala, za jakých podmínek je vykonáváno právo na sloučení rodiny, kterým jsou nadáni státní příslušníci třetích zemí mající legální bydliště na území členských států. Tato směrnice v preambuli prohlašovala, že respektuje právo na rodinný život obsažené v EÚLP a Listině. Ačkoliv na základě judikatury ESLP Soudní dvůr dospěl k závěru, že právo na rodinný život nebylo porušeno, *Chalmers* se obává, že odkazu na judikaturu ESLP bylo použito jako zástěrka pro řádnou analýzu problému.<sup>163</sup>

Dle čl. 52 odst. 4, „*pokud listina uznává základní práva vyplývající z ústavních tradic společných členským státům, musí být tato práva vykládána v souladu s těmito tradicemi.*“ Problémem nicméně bude určit, jaká práva vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, a k jakým ústavním tradicím se má přihlížet.<sup>164</sup> Vysvětlení totiž neuvádí, která práva to jsou, pouze stanoví, že se tento článek zakládá na čl. 6 odst. 3 SEU. O vztahu Listiny k základním právům obsaženým v obecných zásadách práva bude více pojednáno v kapitole 2.4 a 5.3.1.

Čl. 52 odst. 5 Listiny má vyjasnit rozdíl mezi subjektivními právy a zásadami. Stanoví, že: „*Ustanovení této listiny, která obsahují zásady, mohou být prováděna legislativními a exekutivními akty přijímanými orgány, institucemi a jinými subjekty*

---

<sup>161</sup> Dle *Chalmerse*, op. cit. sub 54, s. 243 tak vykonává „cut-out and paste“ přístup s odkazem na rozsudek ze dne 23.9. 2003, *Secretary of State for the Home Department*, C-109/01, Recueil. s. I-9607; dále také KUNOY, Bjorn a Anthony DAWES, „Plate Tectonics in Luxembourg: The Ménage á Trois between EC Law, International Law and the European Convention on Human Rights following the UN Sanctions Cases“. 2009, *Common Market Law Review*, roč. 46, č. 1, s. 73-104.

<sup>162</sup> Rozsudek ze dne 27.6.2006, C-540/03, *Parlament v Rada*, Recueil, s. I-5769.

<sup>163</sup> *Chalmers*, op. cit. sub 54, s. 245. „*This unflinching deference to the case law of the ECHR raises a concern that it is being used as cover for highly illiberal judgments or a failure to engage properly with the issues raised.*“

<sup>164</sup> *Bobek*, op. cit. sub 5, s. 377.

*Unie a akty členských států, provádějí-li právo Unie, při výkonu jejich pravomocí. Před soudem se jich lze dovolávat pouze pro účely výkladu a kontroly zákonnosti těchto aktů.“ Dle vysvětlení k Listině „musí být subjektivní práva respektována, zatímco zásady musí být dodržovány (čl. 51 odst. 1) [...]. Na jejich základě však nelze podávat přímé žaloby požadující činnost orgánů Unie nebo orgánů členských států, což odpovídá jak judikatuře Soudního dvora [...], tak přístupu ústavních systémů členských států k „zásadám“, zejména v oblasti sociálního práva.“*

Primární je, že zásady musí být legislativně či mocí výkonnou provedeny a nemají přímý účinek. Vysvětlení na určité články Listiny odkazují a uvádí tak demonstrativní výčet zejména sociálních práv. „Příklady zásad uznaných Listinou obsahují např. články 25 [práva starších osob], 26 [začlenění osob se zdravotním postižením] a 37 [ochrana životního prostředí]. V některých případech může čl. Listiny obsahovat prvky práva i zásady, např. články 23 [rovnost žen a mužů], 33 [rodinný a pracovní život], a 34 [sociální zabezpečení a sociální pomoc].“ Nicméně výčet se nezdá být taxativní. Přitom nejistota pramenící z toho, v jakém případě se jedná o právo, a v jakém případě o zásadu, může být kamenem úrazu celého článku.<sup>165</sup> Ani judikatura nám nedává žádné vodítko.<sup>166</sup> Toto ustanovení bude z důvodu nejasnosti předmětem tzv. výjimek z Listiny v kapitole 5.

Čl. 52 odst. 6 Listiny stanoví, že „k vnitrostátním právním předpisům a zvyklostem musí být plně přihlíženo tak, jak je stanoveno v této listině.“ Některých práv v Listině se lze domáhat pouze v souladu s vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi.<sup>167</sup> Toto ustanovení bude také předmětem tzv. výjimek z Listiny, protože z něj jasně nevyplývá, k předpisům a zvyklostem jakého státu se má přihlížet.

Čl. 52 odst. 7 stanoví, že vysvětlení, která byla sepsána pro interpretaci Listiny, mají být řádně zohledněna soudy Unie a členských států. Účelem tohoto ustanovení je omezit soudní aktivismus, který by mohl kreativně rozšířit rozsah základních práv. Nicméně vysvětlení sekretariátu nijak blíže neurčují, jaký má být rozsah jednotlivých

---

<sup>165</sup> Debata o rozdílu veřejných subjektivních práv a zásad i na úrovni vnitrostátní trvá již dlouho, např. JELLINEK, Georg. *System der subjektiven öffentlichen Rechte*. 2. vydání. Tübingen: Mohr Siebeck, 1919.

<sup>166</sup> Viz rozsudek ze dne 11.12.2007, *Viking*, C-438/05, Sb. rozh. s. I-10779, kde Soudní dvůr nerozlišoval mezi subjektivním právem a zásadou. Právo na stávkou bylo uznáno jako součást obecných zásad společenství. Jak poznamenává *Bobek* op. cit. sub 5, s. 369-370, Soudní dvůr se opíral o verzi Listiny, která ještě ustanovení čl. 52 odst. 5 neznala.

<sup>167</sup> Např. čl. 34 odst. 3 Listiny (sociální zabezpečení a sociální pomoc).

práv, pouze odkazují na zdroje těchto práv (např. lidskoprávní smlouva). To může vést k tomu, že se při interpretaci může soud spoléhat na zastaralou interpretaci, poskytnutou danému právu jiným soudem.<sup>168</sup> Tento článek je odrazem čl. 6 odst. 1 SEU. To, že vysvětlení k Listině budou hrát svoji roli, uvidíme v rozboru čl. 51 Listiny.

## 4.2 Článek 53 Listiny

Článek 53 Listiny stanoví: „*žádné ustanovení této Listiny nesmí být vykládáno jako omezení nebo narušení lidských práv a základních svobod, které v oblasti své působnosti uznávají právo Unie, mezinárodní právo a mezinárodní smlouvy, jejichž stranou je Unie nebo všechny členské státy, včetně EÚLP, a ústavy členských států.*“

Vysvětlení k čl. 53 je stručné: „*Cílem tohoto ustanovení je zachovat úroveň ochrany, kterou nyní poskytují ve své oblasti působnosti právo Unie, vnitrostátní a mezinárodní právo. Kvůli jejímu významu se uvádí odkaz na [EÚLP].*“ Nic v Listině nemá být vykládáno tak, aby negativně ovlivnilo lidská práva, jak jsou vykládána právem Unie, mezinárodním právem a mezinárodními smlouvami, jejichž stranou je Unie či členský stát (včetně EÚLP), a ústavami členských států. To znamená, že mezinárodní smlouvy a ústavy vytvořily určitý standard ochrany, pod který základní práva Unie nemohou být vykládána.<sup>169</sup> V této souvislosti se Kühn zamýšlí nad tím, jak lze stanovit minimální standard ochrany lidských práv na základě ústav 27 států. Pokud by ústavy členských států byly minimálním standardem, který Listina nemůže ohrozit, musí Soudní dvůr při každé aplikaci Listiny zjišťovat, jak je dané právo chráněno všemi ústavami členských států? To je dle Kühna z důvodu dynamického vývoje jednotlivých právních řádů neudržitelné.<sup>170</sup> Dále je i otázkou, co je v horizontálních vztazích základních práv menší či větší ochranou.<sup>171</sup>

Zajímavé je, že po přečtení čl. 53 se zdá, že Listina dává přednost ústavní úpravě členských států (*pokud poskytuje vyšší ochranu základních práv*) před aplikací Listiny. Implicitně tím tedy omezuje působnost práva EU ve prospěch ústavních norem členských států. Mohli bychom tedy tvrdit, že čl. 53 Listiny zpochybňuje doktrínu

<sup>168</sup> Chalmers, op. cit. sub 54, s. 243.

<sup>169</sup> Vysvětlení k čl. 53 stanoví: „*Cílem tohoto ustanovení je zachovat úroveň ochrany, kterou nyní poskytují ve své oblasti působnosti právo Unie, vnitrostátní a mezinárodní právo.*“

<sup>170</sup> KÜHN, Zdeněk. Listina základních práv EU a český ústavní pořádek. *Pocita Jánů Gronskeému*. ISSN 9788073800949, s. 115; stejně i náleží ÚS ze dne 26.11.2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (č. 446/2008 Sb.), *Lisabonská smlouva I*, bod 197.

<sup>171</sup> Kühn, op. cit. sub 170, s. 115-116.

přednosti práva EU vyplývající z rozsudku *Internationale Handelsgesellschaft*. Tam totiž Soudní dvůr vyřkl, že: „*platnost aktu Společenství nebo jeho účinek na území členského státu nemůže být ovlivněn nářknutím, že porušuje základní práva, tak jak jsou vyjádřena v ústavě tohoto státu nebo principy národní ústavní struktury.*“<sup>172</sup> V tomto smyslu se vyjádřil španělský Ústavní tribunál, který na čl. 53 Listiny<sup>173</sup> odkázal při posuzování ústavnosti Smlouvy o Ústavě pro Evropu a stanovil: „*omezení ustanovení, na něž poukazovaly výhrady těchto ústavních jurisdikcí, jsou nyní zcela jasně v prohlášení samotné Smlouvy podrobené našemu zkoumání upravena podle požadavků ústav členských států.*“<sup>174</sup> Nicméně tento přístup je ojedinělý. Většina autorů se shodne, že působnost článku 53 je omezená.<sup>175</sup> Vyplývá to z historického vývoje článku 53, kdy je jasně dokázáno, že tvůrci neměli v úmyslu dát tomuto článku takto zásadní význam.<sup>176</sup> Dále tak vyplývá z výkladu komparativního, jelikož ostatní mezinárodní katalogy lidských práv obsahují podobné ustanovení.<sup>177</sup> To přesně charakterizuje *Decaux*: „*Jedná se o běžné ustanovení v oblasti smluvního práva, zavedené z důvodu přehnané diplomatické opatrnosti.*“<sup>178</sup> *Král* tvrdí, že výklad tohoto článku „*nemůže vést k zabránění výše uvedeného komplementárního překryvu působností a z toho vyplývajícího komplementárního uplatnění obou standardů.*“<sup>179</sup> Je tedy možné shrnout, že čl. 53 doktrínu přednosti práva EU před právem národním neohrožuje.

### 4.3 Článek 51 Listiny

Nyní se budu podrobně věnovat čl. 51 Listiny, který upravuje použití Listiny a měl by odrážet výše uvedenou judikaturu Soudního dvora, týkající se použití základních

---

<sup>172</sup> Op. cit. sub 30, bod 3.

<sup>173</sup> Ve Smlouvě o Ústavě pro Evropu se jednalo o čl. II-113, čl. 113 Listiny.

<sup>174</sup> Rozhodnutí španělského Ústavního tribunálu č. 1/2004 ze dne 13. prosince 2004, část 3.

<sup>175</sup> KRÁL, Richard. Článek 53 Charty základních práv EU a jeho možné implikace pro vztah unijní a národní ústavní ochrany základních lidských práv, *Právní fórum*, sv. 1, č. 7, 2004, s. 260-263; PERNICE, Ingolf. Integrating the Charter the Charter of Fundamental Rights into the Constitution of the European Union: Practical and Theoretical Proposition, *Columbia Journal of European Law*. 2003, roč. 10, č. 5; *Kühn*, op. cit. sub 170.

<sup>176</sup> LIISBERG, Jonas B. Does the EU Charter Threaten the Supremacy of EU Law? *Common Market Law Review*, vyd. 38, č. 5, 2001, s. 1171-1199. Ten také tvrdí, že důvodem vzniku čl. 53 Listiny bylo uspokojit členské státy, které se obávaly, že by kvůli Listině musely pozměňovat své ústavy.

<sup>177</sup> Srovnej čl. 53 EÚLP.

<sup>178</sup> „*Il s'agit d'une formule rituelle en matière de droit des traités, introduite par un excès de prudence diplomatique.*“ DECAUX, Emmanuel. “Article 60”. In PETTITI, Louis-Edmond (ed.). *La Convention Européenne des Droits de l'Homme – Commentaire Article par Article*. 1995, s. 897-903, s. 900.

<sup>179</sup> *Král*, op. cit. sub 175, s. 260.

práv EU členskými státy. Zanalyzují, do jaké míry kodifikuje danou judikaturu, či jestli umožňuje rozšíření pravomocí Unie.

Dle článku 51 odst. 1 se Listina se použije v těchto případech: „*Ustanovení této listiny jsou při dodržení zásady subsidiarity určena orgánům, institucím a jiným subjektům Unie, a dále členským státům, výhradně pokud uplatňují právo Unie. Respektují proto práva, dodržují zásady a podporují jejich uplatňování v souladu se svými pravomocemi, při zachování mezí pravomocí, které jsou Unii svěřeny ve Smlouvách [podtržení přidáno].*“ Je paradoxní, že vznik a rozsah Listiny je velice pompézní, nicméně její použití je tímto článkem velice limitované. Návrh znění článku 51 Listiny vzbuzoval od začátku mnohé polemiky a kontroverze.<sup>180</sup> Je jasné, že tento článek vznikl na popud členských států, které se snažily působnost Listiny EU omezit. Tento článek měl být jasným signálem, že Listina má limitované použití a Soudní dvůr si nebude v oblasti použití základních práv uzurpovat více pravomocí, než dosud měl. Pro členské státy byl tento článek právem jedním z nejdůležitějších ustanovení v Listině, který jasně omezuje její užití. Nicméně velká část občanské společnosti vkládala do Listiny velké očekávání a chtěla z ní udělat nový instrument ochrany lidských práv v Evropě. Článek 51 byl proto zejména ze stran občanské společnosti stran přijímán s nepochopením.<sup>181</sup> Proto nebylo ohledně něj jednoduché dospět ke konsensu a návrh článku se každý měsíc měnil, než dosáhl své finální podoby.

V následující části se budu věnovat tomu, jak se čl. 51 postupně vyvíjel, což nám nastíní, jaké úvahy při jeho tvorbě stály. V poznámkách sekretariátu konventu k návrhu Listiny, sepsaných Právním službou Rady, bylo uvedeno, že: „*Listina se má uplatnit vůči institucím Unie a nikoliv vůči členským státům, jednajícím mimo působnost práva EU. To je v souladu s judikaturou Soudního dvora, která stanoví, že členské státy jsou vázány dodržovat základní práva, když jednají v působnosti Smluv za účelem uplatnění komunitárního práva (nebo práva EU) nebo odchýlení se od něj [...].*“<sup>182</sup> Poznámky odkazují na rozsudek Soudního dvora *ERT* a navrhují, aby článek obsažený v Listině stipuloval, že se Listina nebude uplatňovat vůči členským státům, když jednají mimo působnost práva EU.

---

<sup>180</sup> Více v *de Búrca*, op. cit. sub 48.

<sup>181</sup> *Eeckhout*, op. cit. sub 51, s. 956-960.

<sup>182</sup> Information Note, Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union. Brussels ze dne 20.1.2000, CHARTE 4111/00, bod 4.

Dále se k tzv. horizontálnímu použití Listiny vyjadřují poznámky prezidia konventu. V navrhovaném článku uvádí, že „*články Listiny jsou závazné pro členské státy, pokud provádí či aplikují právo Unie.*“<sup>183</sup> Dle prohlášení k článku se tím má vyhnout situaci, aby členské státy byly nuceny použít Listinu, když jednají ve vlastní působnosti. Odkaz je na rozsudky Soudního dvora *Cinéthèque*<sup>184</sup> a *Kremzow*<sup>185</sup>. V březnové verzi článek obsahoval znění, že se Listina použije, pokud „*členské státy uplatňují komunitární právo,*“<sup>186</sup> v dubnové dále se Listina použije „*výlučně v oblasti uplatnění komunitárního práva,*“<sup>187</sup> kde je v prohlášení k návrhu článku odkaz na případ *Wachauf*<sup>188</sup>. V květnové verzi mají členské státy Listinu uplatňovat, když jednají „*výlučně v působnosti práva EU,*“<sup>189</sup> což byl zatím nejširší zvolený text. V červnových verzích se ale opět navrátilo k dubnové verzi, kdy se Listina měla použít, „*v souladu se zásadou subsidiarity, institucemi a orgány Unie a členskými státy výlučně, pokud uplatňují právo Unie.*“ K návrhu článku byla ještě přidána jedna dimenze, a to, že sociální práva a zásady obsažené v Listině mají být dodržovány „*institucemi a orgány Unie a členskými státy výlučně, v rámci působnosti práva EU, a sociálními partnery na úrovni Společenství, jednající v rámci jejich odpovídající působnosti a v souladu s principem subsidiarity.*“<sup>190</sup> Tato sociální dimenze byla nicméně v červenci vypuštěna a byla přijata verze článku, který je dnešním článkem 51 Listiny.<sup>191</sup>

K Listině byla přijata i vysvětlení, kde se k použití čl. 51 Listiny členskými státy píše: „*Pokud jde o členské státy, z judikatury Soudního dvora jednoznačně vyplývá, že požadavek respektovat základní práva definovaná v rámci Unie je pro ně závazný, pouze jednají-li v oblasti působnosti práva Unie [Wachauf, ERT, Annibaldi]. Soudní dvůr potvrdil tuto judikaturu takto: „Dále je třeba mít na paměti, že požadavky*

---

<sup>183</sup> Note from the Praesidium, Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union– Draft articles, CHARTE 4123/1/00 REV11, ze dne 15.2.2000, s. 9, 10.

<sup>184</sup> Op. cit. sub 113, bod 26.

<sup>185</sup> Op. cit. sub 132.

<sup>186</sup> Note from the Praesidium, Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union, CHARTE 4149/00, ze dne 8.3. 2000, s. 2.

<sup>187</sup> Note from the Praesidium, Draft Charter of Fundamental Rights in the European Union, CHARTE 4235/00, ze dne 1.4. 2000, s 1.

<sup>188</sup> Op. cit. sub 95.

<sup>189</sup> Praesidium note, Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union, CHARTE 4316/00, ze dne 16.5.2000, čl. 46.

<sup>190</sup> Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union, CHARTE 4373/00 ze dne 23.6.2000, čl. 46 a CHARTE SN 3340/00, ze dne 29.6.2000, čl. 46.

<sup>191</sup> Presidency Note, Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union, CHARTE 4422/00, 28.7. 2000, čl. 49 (nynější čl. 51 Listiny).

*vyplývající z ochrany základních práv právního pořádku Společenství jsou rovněž závazné pro členské státy, provádějí-li předpisy Společenství [...]*<sup>192</sup>

Za prvé je zřejmé, že účelem článku 51 bylo stvrdit existující judikaturu Soudního dvora, která vymezuje použití základních práv obsažených v obecných právních zásadách členskými státy. Nicméně zejména při porovnání textu čl. 51 Listiny a jejího vysvětlení si můžeme všimnout nejasností. Jak bylo ukázáno výše, je rozdíl mezi *uplatňováním* práva EU členskými státy (ve smyslu aplikace a provádění aktů EU) a *jednáním v působnosti práva EU*. Druhá kategorie je širší a lze do ní kromě uplatňování práva EU zahrnout i derogační linii Soudního dvora *ERT*.<sup>193</sup> Čl. 51 Listiny odkazuje pouze na uplatňování práva EU, nicméně vysvětlení k čl. 51 Listiny (která mají být dle čl. 6 odst. 3 SEU brána při výkladu Listiny v potaz), odkazují na případ *ERT*, kde právo EU nebylo uplatňováno, nicméně členský stát jednal v působnosti práva EU. Není tedy jednoznačné, jestli Listina následuje judikaturu Soudního dvora, či se od této judikatury odchyluje. K jakému výkladu se tedy přiklonit?

V akademické sféře na to existují různé názory. Akademici, kteří se domnívají, že působnost Listiny je ve smyslu kategorie první, tedy Listina má působnost užší, jsou v menšině.<sup>194</sup> Jejich výklad se navíc liší tím, jak úzká působnost Listiny vlastně má být.

Většina autorů se shoduje v tom, že Listina bude mít stejnou působnost použití členskými státy jako judikatura Soudního dvora, má se použít tedy nejen při uplatňování práva EU členskými státy, ale celkově při jednání v působnosti práva EU.<sup>195</sup>

Za prvé tak lze usoudit z historického výkladu vzniku Listiny. Použití sousloví *uplatňování práva EU* či *jednání v působnosti práva EU* zde bylo užíváno jako synonymum. V rozpravě k jednotlivým verzím návrhu Listiny nebylo nikdy zmíněno, že by byl přikládán těmto dvěma výrazům jiný význam. Lze tedy usoudit, že úmyslem konventu nebylo zúžit působnost Listiny. Její dnešní znění je spíše produktem náhodného výběru terminologie. Stejně tak dobře se mohlo ve finální verzi objevit sousloví „*když jedná v působnosti práva Unie*.“ Tento argument lze nadále podpořit tím,

---

<sup>192</sup> Note from the Praesidium, Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union, CHARTE 4473/00, ze dne 11.10.2000.

<sup>193</sup> Více např. v *Pernice*, op. cit. sub. 175, s. 23.

<sup>194</sup> *Besselink*, op. cit. sub. 67; THYM, Daniel. „Charter of Fundamental Rights: Competition and Consistency of Human Rights Protection in Europe?“. In *Finnish Yearbook of International Law* : Den Haag, Kluwer, 2002, č. 11, s. 11-36; ARNULL, Anthony. „From Charter to Constitution and Beyond: Fundamental Rights in the New European Union“. *Public Law*. 2003, č. 774, s. 785-787.

<sup>195</sup> *Craig*, op. cit. sub 17, s. 211 a násl.

že sám Soudní dvůr používal *uplatňování pravidel Společenství členskými státy* ve stejném smyslu jako *pravidla členských států spadajících do působnosti práva Unie*.<sup>196</sup>

Další podporou širšího výkladu je čl. 6 odst. 1 alinea 3 SEU: „*Práva, svobody a zásady obsažené v Listině se vykládají v souladu s obecnými ustanoveními v hlavě VII Listiny, jimiž se řídí její výklad a použití, a s náležitým přihlédnutím k vysvětlením zmíněným v Listině, jež uvádějí zdroje těchto ustanovení.*“ Čl. 6 SEU tedy stanoví, že při výkladu Listiny je třeba přihlížet k vysvětlením k Listině, kdy se mimo jiné objevuje i odkaz na rozsudek *ERT*. Jasně tedy vyplývá, že Listina se na tyto situace také vztahuje.

Posledně, pokud by se Soudní dvůr přiklonil k užší verzi působnosti Listiny, členské státy by mohly i nadále být vázány základními právy dle judikatury Soudního dvora, tedy včetně linie *ERT*.<sup>197</sup>

Zajímavým argumentem je, že i při odchýlení se od pravidel Unie členské státy fakticky uplatňují právo Unie. Při derogaci členské státy *prima facie* porušují právo EU a teprve posléze se dovolávají ospravedlnění, které jim právo EU poskytuje. Svým způsobem tedy uplatňují možnost ospravedlnění se při porušení práva EU poskytnuté jim unijními pravidly. Tím lze dojít k závěru, že čl. 51 odst. 1 Listiny EU pokrývá veškerou judikaturu Soudního dvora. Tento dosti extenzivní výklad nicméně ignoruje terminologii Soudního dvora, která (až na výjimky) při derogaci ustanovení práva EU o uplatňování práva EU nemluví.

Soudní dvůr by tedy měl být konzistentní a Listinu aplikovat v případech, ve kterých používal základní práva EU, tj. v případech, kdy členské státy jednají v působnosti práva EU.

## **5 Status tzv. české výjimky z Listiny základních práv EU**

### **5.1 Status Listiny v rámci českého právního řádu**

*Jednoduše již neexistuje žádná suverénní oblast, které by se jako takové mohly členské státy vůči Společenství dovolat [?]*<sup>198</sup>

---

<sup>196</sup> Caballero, op. cit. sub 90, body 29-30.

<sup>197</sup> Viz rozbor této problematiky v kapitole 3.

<sup>198</sup> LENAERTS, Koen. “Constitutionalism and the Many Faces of Federalism,” *American Journal of Comparative Law*. 1990, roč. 38, s. 220.



Status Listiny v rámci českého ústavního pořádku je nejasný, protože k březnu 2013 Ústavní soud nevydal rozhodnutí, kde by se postavením Listiny zabýval. Na základě předchozí judikatury Ústavního soudu a doktríny se budu snažit dovodit, jaký by Ústavní soud mohl vůči Listině v rámci českého právního řádu zaujmout aplikační stanovisko. Vyjasnění této situace je důležité pro zjištění, jestli například bude možné se Listiny EU dovolávat v ústavní stížnosti občanem ČR.

Nejdříve je nutné podívat se obecně na postavení mezinárodních smluv o lidských právech v českém právním pořádku. Postavením mezinárodních smluv se věnuje čl. 10 Ústavy. Současný čl. 10 Ústavy zní takto: „*Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.*“ Čl. 112 odst. 1 Ústavy stanoví, že „*Ústavní pořádek České republiky tvoří tato Ústava, Listina základních práv a svobod, ústavní zákony přijaté podle této Ústavy a ústavní zákony Národního shromáždění Československé republiky, Federálního shromáždění Československé socialistické republiky a České národní rady upravující státní hranice České republiky a ústavní zákony České národní rady přijaté po 6. červnu 1992.*“ Ústavní pořádek je tedy Ústavou enumerativně vypočten a zdá se tedy jasné, že mezinárodní smlouvy jsou dle Ústavy v hierarchii podřízeny ústavnímu pořádku, protože do něj nejsou ústavodárcem zařazeny.

Nicméně před tzv. euronovelou<sup>199</sup> v roce 2002 zněl čl. 10 Ústavy takto: „*Ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána, jsou bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem.*“ Mezinárodní smlouvy o lidských právech měly přednost před zákonem, nicméně jim nebyla formálně dána ústavní hodnota.<sup>200</sup> Je nutné nicméně připomenout, že smlouvy dle čl. 10 Ústavy byly spolu s ústavními zákony referenčním kritériem pro přezkum Ústavního soudu dle čl. 87 (1) (a) Ústavy.

Ústavní soud nicméně přišel se svojí interpretací Ústavního pořádku, do kterého zařadil i mezinárodní smlouvy o lidských právech. V nálezu z roku 2002 stanovil:

*„Z ústavní maximy dle čl. 9 odst. 2 Ústavy neplynou konsekvence toliko pro ústavodárce, nýbrž i pro Ústavní soud. V nepřípustnosti změny podstatných*

<sup>199</sup> Ústavní zákon č. 395/2001 Sb.

<sup>200</sup> Srovnej čl. 112 Ústavy.

*náležitostí demokratického právního státu je obsažen i pokyn Ústavnímu soudu, dle kterého žádnou novelu Ústavy nelze interpretovat v tom smyslu, že by jejím důsledkem bylo omezení již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod.[...] 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.*<sup>201</sup>

Hlavním argumentem Ústavního soudu bylo, že před euronovelou měly mezinárodní smlouvy o lidských právech ústavní sílu (o čemž lze pochybovat<sup>202</sup>), a tato úroveň ochrany proto musí být zachována. Dále se podle něj ústavní pořádek nezakládá pouze na čl. 112 Ústavy, ale i na čl. 1 Ústavy. To nepřímo vyplývá i z čl. 95 odst. 2 Ústavy.<sup>203</sup> Tím tedy Ústavní soud značně rozšířil pojem českého ústavního pořádku o kategorii mezinárodních smluv o lidských právech. Daný přístup si Ústavní soud zachoval v následující judikatuře,<sup>204</sup> kde např. na základě rozporu s EÚLP (a jejím dodatkovým protokolem) zrušil ustanovení zákona o konkursu a vyrovnání.<sup>205</sup> Daný přístup byl posléze i nepřímo potvrzen legislativně.<sup>206</sup>

Tento náleží Ústavního soudu vyvolal kritiku ze strany akademiků.<sup>207</sup> Společným jmenovatelem bylo to, že Ústavní soud šel proti vůli zákonodárce, který je nadán větší

---

<sup>201</sup> Nález ze dne 25.6.2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01 (č. 403/2002 Sb.).

<sup>202</sup> SCHORM, Vít. "Evropský soud pro lidská práva, Ústavní soud a Nejvyšší soud". In HLOUŠEK, Vít a Vojtěch ŠIMÍČEK (eds.). *Dělna soudní moci v České republice* : Brno, Mezinárodní politologický ústav, 2004, s. 74-75.

<sup>203</sup> „Nepřímo pro tento závěr svědčí i ustanovení čl. 95 odst. 2 Ústavy, když jinak by je bylo nutno vykládat v tom smyslu, že v případě rozporu zákona s ústavním zákonem soudce obecného soudu není kvalifikován věc posoudit a je povinen ji předložit Ústavnímu soudu, v případě rozporu zákona a smlouvy o lidských právech, jenž je ústavněprávně stejné povahy a kvality, je dle čl. 10 Ústavy povinen postupovat dle mezinárodní smlouvy. Ať by již takové rozhodnutí bylo přijato kteroukoli soudní instancí, v právním systému neobsahujícím soudní precedens v kvalitě a závaznosti pramene práva, by nikdy nemohlo nabýt případně i faktických derogačních důsledků. Pro dvě, svou ústavní povahou identické situace, by tak byla Ústavou vytvořena ničím neodůvodněná procedurální nerovnost, což na základě argumentu *reductionis ad absurdum* nelze přisuzovat ústavodárci v poloze účelu ústavní novely.“, op. cit. sub 201.

<sup>204</sup> Např. nález ze dne 15. 4. 2003, sp. zn. I. ÚS 752/02; nález ze dne 5.2.2003, Pl. ÚS 34/02 (č. 53/2003 Sb.)

<sup>205</sup> Nález ze dne 24.06.2003, sp. zn. Pl. ÚS 44/02.

<sup>206</sup> Srovnej § 119 odst. 1 zákona o ústavním soudu. Jak Kühn, op. cit. sub. 170, s. 112, upozorňuje, znamená to, že Ústavní soud měl již během předchozího řízení brát v potaz mezinárodní dimenzi ochrany lidských práv.

<sup>207</sup> Např. PAVLÍČEK, Václav. Svrchovanost zákona v Evropské unii. *Zákon v kontinentálním právu*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005, s. 53-65. ISSN 8086861066; FILIP, Jan. "Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená ústavodárci Ústavním soudem." *Právní zpravodaj*. 2002, č. 12; či KÜHN, Zdeněk a Jan

legitimitou, či že si Ústavní soud nárokuje centralizovaný přezkum kompatibility zákona s lidskými právy. Dle *Bobka a Kosaře* lze za daným rozhodnutím Ústavního soudu vidět dva motivy – za prvé udržení si mocenské pozice na poli lidských práv. Ústavní soud si tak vynucuje při konfliktu zákona s mezinárodní smlouvou o lidských právech předložení případu k ústavnímu přezkoumání dle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Obecný soudce tak nebude jen neaplikovat zákon jako u „obyčejných“ mezinárodních smluv. Druhým motivem je nedůvěra v obecné soudy, které by jinak posuzovaly soulad mezinárodních smluv o lidských právech se zákonem samy.<sup>208</sup> *Kühn* se domnívá, že klíčovým důvodem Ústavního soudu byl strach z toho, aby obecné soudy nedaly mezinárodních smlouvám o lidských právech jiný význam než Ústavní soud a nevznikla tak konfliktní paralelní ochrana lidských práv.<sup>209</sup>

*Wagnerová* se zabývala největším deficitem přístupu Ústavního soudu. Ústavní soud ani jednou nestanovil kritéria pro to, co je mezinárodní smlouvou o lidských právech a už vůbec ne, co je *procedurální úroveň ochrany základních práv a svobod*. Dle současné judikatury Ústavního soudu *Wagnerová* dovozuje, že Ústavnímu soudu nejde toliko o povahu jednotlivých práv v mezinárodní smlouvě obsažených, jako o smlouvu jako takovou, která je referenčním hlediskem Ústavního soudu, bez ohledu na standard procedurálních práv již zajištěný.<sup>210</sup> Nejde tedy o materiální pojetí mezinárodních smluv o lidských právech, ale o pojetí formální.<sup>211</sup> To potvrzuje i *Kühn*, dle kterého je dosaženou procedurální úrovní ochrany základních práv a svobod centralizovaný přezkum shody zákonů s lidskými právy, ať již upravenými v české Listině nebo v ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smlouvách o lidských právech a základních svobodách.<sup>212</sup> Ústavní soud v následujícím nálezu tento názor potvrdil tím, že stanovil, že zachování procedurální ochrany je *shodné* se zachováním

---

KYSELA. Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je?: (euronovela Ústavy ve světle překvapivého nálezu Ústavního soudu). *Časopis pro právní vědu a praxi*. 1032002199-214, s. 199-214.

<sup>208</sup> BOBEK, Michal a David KOSAŘ. “The Application of European Union Law and the Law of the European Convention of Human Rights in the Czech Republic and Slovakia – an Overview”, Eric Stein Working Paper, č. 2/2010. Dostupný také z WWW: <http://www.ericsteinpapers.eu/info/papers/2010-2>, s. 16.

<sup>209</sup> KÜHN, Zdeněk. Derogace a aplikační přednost ve vztahu domácího, mezinárodního a komunitárního práva. *Soudní rozhledy*. 10120041-9, s. 1-9., s. 2, pozn. pod čarou č. 7.

<sup>210</sup> Takto chápu její rozbor, kdy *Wagnerová* odkazuje na nález sp. zn. II. ÚS 304/98 a sp. zn. Pl. ÚS 34/02. ve “The Direct Applicability of Human Rights Treaties” in *Venice Commission: The status of international treaties on human rights*. 2006. Strasbourg : Council of Europe Press, s. 117.

<sup>211</sup> S tím se ztotožňuje i *Kühn*, op. cit. sub 170.

<sup>212</sup> *Kühn*, op. cit. sub 209, s. 7.

referenčního kritéria mezinárodních smluv o ochraně lidských práv pro posuzování ústavnosti.<sup>213</sup>

Z tohoto hlediska by tedy Listina mezinárodní smlouvou o ochraně lidských práv být mohla. S tím souhlasí i část doktríny. Dle Bobka je „*Listina je ve své podstatě lidskoprávní mezinárodní smlouvou, které by měl být udělen stejný status [v rámci českého právního řádu, pozn. autorky], jako EÚLP. Proto by mělo být prohlášeno, že je součástí národního ústavního pořádku.*“<sup>214</sup> Dle Kühna je Listina ze své podstaty mezinárodní smlouvou o lidských právech.<sup>215</sup>

Nelze nicméně přehlížet skutečnost, že Listina je součástí práva EU. Jakou to hraje z hlediska Listiny roli?

Na základě judikatury Ústavního soudu lze shrnout, že evropské právo působí v českém právním řádu na základě zmocnění čl. 10a Ústavy. Dle Ústavního soudu není součástí ústavního pořádku, nicméně může být nepřímým referenčním rámcem, tj. Ústavní soud vykládá vnitrostátní standard ve světle práva evropského. To bylo vyřčeno v případě *Cukerných kvót III.*, kdy Ústavní soud konstatoval, že:

*„Ač tedy referenčním rámcem přezkumu Ústavním soudem zůstávají i po 1.5.2004 [vstup České republiky do EU, pozn. autorky] normy ústavního pořádku ČR, nemůže Ústavní soud zcela přehlížet dopad komunitárního práva*

---

<sup>213</sup> V případě nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/08 ze dne 2.12.2008, kde Ústavní soud stanovil: „*Dosaženou procedurální úroveň ochrany je však třeba chápat především jako zachování referenčního kritéria pro posuzování ústavnosti, jak v rámci řízení o kontrole norem, tak v rámci rozhodování o ústavních stížnostech. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 (cit. výše) totiž Ústavní soud především stanovil, že novelu Ústavy, provedenou ústavním zákonem č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, "nelze interpretovat ve smyslu odstranění referenčního hlediska ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách pro posuzování vnitrostátního práva Ústavním soudem, a to s derogačními důsledky."* (N 80/26 SbNU 317, 330). Ústavní soud tedy nekladl ani tolik důraz na zachování svého centralizovaného postavení při kontrole ústavnosti, jako spíše na zachování referenčního hlediska přezkumu. To ostatně potvrzují i další rozhodnutí, kde výkladem pojmu ústavní pořádek, zahrnujícím rovněž mezinárodní smlouvy o lidských právech, Ústavní soud odůvodnil například svoji pravomoc posuzovat ústavnost zákona i ve světle mezinárodních smluv o lidských právech, ačkoliv se navrhovatel dovolával pouze ustanovení Listiny [nález sp. zn. Pl. ÚS 44/02 ze dne 24. 6. 2003 (N 98/30 SbNU 417; 210/2003 Sb.)], anebo svoji pravomoc posuzovat ve světle mezinárodních smluv o lidských právech rovněž individuální ústavní stížnosti [např. nález sp. zn. II. ÚS 142/03 ze dne 2. 10. 2003 (N 116/31 SbNU 45) anebo nález sp. zn. II. ÚS 321/04 ze dne 24. 2. 2005 (N 33/36 SbNU 367)]“, bod 36.

<sup>214</sup> BOBEK, Michal. Protection of Fundamental Rights Post-Lisbon: The Interaction between the EU Charter of Fundamental Rights, the European Convention on Human Rights and National Constitutions - National Report for the Czech Republic. In LAFFRANQUE, Julia (ed). Reports of the XXV FIDE Congress. Tallinn : Tartu University Press, 2012 č. 1, s. 355 až 387. Dostupný také z WWW: <http://ssrn.com/abstract=2119965>, s. 4 online verze.

<sup>215</sup> Kühn, op. cit. sub 170, s. 116.

na tvorbu, aplikaci a interpretaci vnitrostátního práva, a to v oblasti právní úpravy, jejíž vznik, působení a účel je bezprostředně navázán na komunitární právo. Jinými slovy, Ústavní soud v této oblasti interpretuje ústavní právo s přihlédnutím k principům plynoucím z práva komunitárního.<sup>216</sup>

Kühn také dovozuje, že Listina nemá základ v čl. 10 Ústavy, ale v čl. 10a. Je tedy součástí autonomního systému, nezávislého na právu domácím, který může na ústavní pořádek působit jedině nepřímým a podpůrně při výkladu ústavního pořádku.<sup>217</sup>

Rozdíl mezi Listinou a ostatními mezinárodními smlouvami o lidských právech je tedy ve skutečnosti, že Listina se do našeho právního řádu dostala skrz čl. 10a Ústavy, na základě kterého Česká republika přenesla na Evropskou unii část svých pravomocí.<sup>218</sup> Nepůsobí tedy na rozdíl od ostatních mezinárodních smluv v českém právním řádu na základě čl. 10 Ústavy.<sup>219</sup> S tím lze nicméně polemizovat. Malenovský tvrdí, že čl. 10a Ústavy se zabývá pouze stavem mezinárodní smlouvy před ratifikací, zatímco čl. 10 Ústavy stanoví účinky mezinárodní smlouvy po ratifikaci. To znamená, že i smlouvy přijaté na základě čl. 10a Ústavy v českém právním řádu působí na základě čl. 10 Ústavy.<sup>220</sup> Navíc se výše zmíněná judikatura Ústavního soudu týká stavu před přijetím Lisabonské smlouvy a vypořádává se s právem EU jako takovým. Je tedy otázkou, jestli Ústavní soud bude přistupovat k Listině jako k institutu vybočujícího z obecného práva EU, mající bez debat vlastnosti mezinárodní smlouvy o lidských právech. V tomto ohledu nelze než souhlasit s Bobkem v tom, že by Ústavní soud měl být konzistentní a Listinu, stejně jako EÚLP považovat za mezinárodní smlouvu o lidských právech, tedy za součást ústavního pořádku.<sup>221</sup> Způsob formálního přijetí mezinárodních smluv o lidských právech do právního řádu (kromě vyhlášení a ratifikace) nikdy nebylo kritériem Ústavního soudu pro posouzení, zda se jedná o takovou mezinárodní smlouvu, či nikoliv, proto by původ v čl. 10, či čl. 10a Ústavy neměl hrát roli. Teoreticky vzato, Lisabonská smlouva, která dává Listině sílu

---

<sup>216</sup> Nález ze dne 8.3.2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (č. 154/2006 Sb.), *Cukerné kvóty III.*, s. 471 (část VI.A, odst. 11).

<sup>217</sup> Kühn, op. cit. sub 170, s. 120.

<sup>218</sup> Kühn, op. cit. sub 170, s. 119-120.

<sup>219</sup> *Ibid.*

<sup>220</sup> MALENOVSKÝ, Jiří. "Evropské nálezy" a mezinárodněprávní základy práva ES/EU: Ústavní soud ČR i česká nauka pokračují v zastřelování. *Soudní rozhledy*. 2009, roč. 15, č. 8, s. 281-286.

<sup>221</sup> Bobek, op. cit. sub. 214, s. 4 online verze.

primárního práva EU, byla ratifikována a vyhlášena jako mezinárodní smlouva, a proto by měla splňovat podmínky nálezu č. 403/2002 Sb.

Z dosavadní právní analýzy lze konstatovat, že Listina spadá do kategorie mezinárodních smluv o lidských právech a na základě judikatury Ústavního soudu by měla být prohlášena za součást ústavního pořádku.

Byl by ale tento přístup rozumný? Výše uvedený závěr by měl mnohá úskalí, která mohou vést k tomu, že se k danému kroku Ústavní soud neodhodlá a za součást ústavního pořádku Listina EU neprohlásí. *Kühn* se domnívá, že by Ústavní soud do ústavního pořádku Listinu zahrnout neměl. Dle něj jsou právo národní a právo EU oddělenými autonomními systémy, z nichž první je vykládám Ústavním soudem a druhý Soudním dvorem. Právě vztah mezi národními soudy a Soudním dvorem by dle něj tvořil úskalí pro integraci Listiny do ústavního pořádku ČR.<sup>222</sup>

Představme si situaci, kdy je Listina součástí ústavního pořádku. K Ústavnímu soudu se dostane ústavní stížnost, která směřuje proti výkladu zákona implementujícího směrnici EU, který porušuje lidská práva. Ústavní soud musí aplikovat Listinu EU dle zásady přednosti práva EU a případně položí předběžnou otázku na výklad Listiny Soudnímu dvoru. „*Takovýto postup by ve své podstatě destrukoval autonomní charakter českého ústavního pořádku. Pokud by naopak Ústavní soud kreativně interpretoval Listinu základních práv EU bez ohledu na ESD, dopouštěl by se porušení evropského práva.*“<sup>223</sup> Ústavní soud by si tedy do svého referenčního rámce přivedl sám cizorodý element, který nemůže sám interpretovat. Pokud by Ústavní soud položil předběžnou otázku Soudnímu dvoru, ptal by se ho *de facto* na výklad vlastního ústavního pořádku. Navíc by tím mohl ohrozit nadřazenost svého ústavního pořádku nad právem evropským.<sup>224</sup> *Kühn* v Listině vidí dostatečné odlišnosti od duálního charakteru EÚLP, která součástí ústavního pořádku je.<sup>225</sup> Nicméně *Komárek* protiargumentuje tím, že i kdyby Listina součástí ústavního pořádku nebyla, v té samé situaci by ji Ústavní soud

---

<sup>222</sup> KÜHN, Zdeněk. Post z 30.11.2007, „Bude Listina základních práv součástí právního pořádku ČR?“, Jiné právo. Dostupný z WWW <http://jinepravo.blogspot.cz/2007/11/bude-listina-zkladnch-prv-eu-soust.html>.

<sup>223</sup> *Ibid.*

<sup>224</sup> Je možný i závěr, že by Ústavní soud odmítl Listinu EU aplikovat, a to z důvodu, že by tím byly ohroženy hodnoty v čl. 9 odst. 2, tedy tzv. tvrdé jádro Ústavy (např. Soudní dvůr by zaujal takové interpretační hledisko k Listině, které by bylo v rozporu s naším demokratickým řádem). V těchto případech dle judikatury Ústavního soudu nemá právo EU přednost před právem národním. Mohl by to Ústavní soud nicméně učinit, kdyby byla Listina EU součástí ústavního pořádku? Může být vůbec součástí ústavního pořádku v rozporu s tvrdým jádrem Ústavy? Tento postoj by byl asi jen těžko obhajitelný.

<sup>225</sup> Pro více analýz posty pod blogem *Kühn*, op. cit. sub 222.

musel stejně aplikovat na základě čl. 51 Listiny, materiálně se tedy dojde ke stejnému výsledku.<sup>226</sup>

Kdyby byla Listina součástí ústavního pořádku, dalším problematickým bodem by byly vztahy mezi obecnými soudy a soudem Ústavním při aplikaci Listiny. Dle rozsudku *Simmenthal II*<sup>227</sup> každý obecný soud posuzuje soulad vnitrostátního práva s právem EU a v případě rozporu národní právo neaplikuje. To bylo stvrzeno i v nálezů Ústavního soudu.<sup>228</sup> Každý soudce je tedy soudcem evropským a ve vztahu k Listině EU i soudcem lidskoprávním. Listina je integrální součástí práva EU, je tedy povinností každého obecného soudu posuzovat její soulad s vnitrostátním právem v situaci, když se Listina má aplikovat. To znamená, že obecný soudce bude posuzovat např. soulad zákona provádějící směrnici s Listinou. Kvůli evropskému právu tedy již dochází k *decentralizovanému* přezkumu ochrany lidských práv, kde Ústavní soud již nemá výsostnou pozici. Soudce obecného soudu se může rozhodnout neaplikovat zákon implementující předpis EU pro rozpor se základními právy EU či podat předběžnou otázku k Soudnímu dvoru při nejasnostech výkladu. Je tedy pravděpodobné, že se spory ohledně lidských práv, které jsou v působnosti práva EU, k Ústavnímu soudu vůbec nedostanou. Obecný soudce ustanovení, které je v rozporu s Listinou EU jednoduše nebude aplikovat. Kdyby se soudce domníval, že dané ustanovení zároveň porušuje Listiny EU i českou Listinu, primární by bylo vyřešit konflikt s právem EU, ústavnost je až subsidiární.<sup>229</sup> To bylo v rovině obecného práva EU potvrzeno i Ústavním soudem v tzv. „*zlatých akciích*“.<sup>230</sup>

S tímto přístupem by nicméně Ústavní soud v případě, že by Listina byla součástí ústavního pořádku, mohl mít problém. Obecný soudce tedy národní ustanovení, které je v rozporu s Listinou, neaplikuje v souladu s judikaturou *Simmenthal II*, čímž ale poruší svoji povinnost dle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Tím by zároveň došlo k popření doktríny Ústavního soudu, který chce centralizovaně přezkoumávat souladu zákonů s mezinárodními smlouvami o lidských právech. Obecní soudci by to ale v případě Listiny mající sílu ústavního zákona z výše uvedených důvodů nemohli plnit. Při

---

<sup>226</sup> *Ibid.*, zejména komentáře Jana Komárka.

<sup>227</sup> Rozsudek ze dne 9.3.1978, *Simmenthal II.*, 106/77, Recueil, s. 629.

<sup>228</sup> Nález ze dne 21.02.2006, sp. zn. Pl. ÚS 19/04.

<sup>229</sup> Za předpokladu, že Listina není brána jako mezinárodní smlouva ve smyslu čl. 10 Ústavy. *Kühn*, op. cit. sub 209, s. 8.

<sup>230</sup> Op. cit. sub 228.

opačném výkladu by nicméně obecné soudy porušily právo EU. Dále i to, že se domácí adresáti po vstupu do EU dočkali jen *neaplikace* vadného ustanovení obecným soudcem, na místo *derogace* Ústavním soudem, by dle názoru *Kühna* mohlo znamenat snížení procedurální ochrany lidských práv.<sup>231</sup>

Z hlediska obecného soudce (kromě čl. 95 odst. 2 Ústavy) rozhodnutí o ústavním charakteru Listiny nebude mít žádnou relevanci. Evropské právo má aplikační přednost před *jakýmkoliv* národním předpisem bez ohledu na právní sílu daného předpisu (tj. včetně Ústavy) a vyřešení souladu s evropským právem má přednost před otázkou ústavnosti předpisu. Rozhodující vždy tedy bude povaha Listiny jako součást práva EU, což způsobí neaplikaci konfliktního národního ustanovení v souladu s případem *Simmenthal II*. K referenci dle 95 odst. 2 Ústavy by tak tedy obecnými soudy bez ohledu na ústavní charakter Listiny nedocházelo. Tím bude na druhou stranu narušena snaha Ústavního soudu o centralizovaný přezkum lidských práv, minimálně v oblasti působnosti práva EU.

Lze tedy shrnout, že by Ústavní soud na základě své judikatury měl prohlásit Listinu za součást ústavního pořádku, protože se jedná o mezinárodní smlouvu o lidských právech, ale z výše uvedených důvodů k tomu pravděpodobně nedojde. Je nicméně otázkou, zda je vyřešení této otázky vůbec důležité. Relativizaci celého problému přináší *Bobek*. Ten v anotaci k nálezů *Lékové vyhlášky*<sup>232</sup> tvrdí, že právo EU již referenčním rámcem Ústavního soudu je, ten se nicméně na oko tváří, že tomu tak není.<sup>233</sup> Výše zmíněné úvahy tak nabývají čistě teoretického rázu.

## 5.2 Vznik a povaha tzv. české výjimky

V této kapitole nejdříve pojednám o politických důvodech vedoucích k vyjednání tzv. české výjimky z Listiny. Ty jsou totiž pro vznik tzv. výjimky zásadní. Jak bude níže ukázáno, tzv. výjimka nemá žádné právní následky a její hodnota je čistě jen politická. Z tohoto důvodu v textu používám pojem „*takzvaná*“ (tzv.).

---

<sup>231</sup> Článek byl psán v kontextu vstupu ČR do EU. Toto se nicméně v judikatuře Soudního dvora nicméně nereflektovalo. *Kühn*, op. cit. sub 209, s. 7-8.

<sup>232</sup> Nález ze dne 21.02.2006, Pl. ÚS 19/04 (č. 57/2007 Sb), *Léková vyhláška*.

<sup>233</sup> BOBEK, Michal. Ústavní soud ČR a přezkum vnitrostátní implementace komunitárního práva: „Poslouchej, co říkám a nekoukej, co dělám“? *Soudní rozhledy*, roč. 2007, č. 5, s. 173-180.



Česká republika během vyjednávání Lisabonské smlouvy vznesla některé výhrady ohledně Listiny a vyjednala si deklaraci<sup>234</sup>, nicméně na rozdíl od Polska a Velké Británie si nevyjednala tzv. výjimku v podobě Protokolu č. 30, který je připojen k Lisabonské smlouvě a který dle čl. 51 SEU tvoří nedílnou součást smluv.<sup>235</sup> V tomto směru nicméně Česká republika prodělala významný přerod a právě kvůli Listině EU byla poslední zemí EU, která ratifikovala Lisabonskou smlouvu.<sup>236</sup>

Lisabonská smlouva byla dvakrát přezkoumávána Ústavním soudem v rámci abstraktní kontroly ústavnosti mezinárodní smlouvy dle čl. 87 odst. 2 Ústavy. Po prvním kladném posouzení byla již Lisabonská smlouva schválena Senátem, nicméně prezident republiky se rozhodl ji nepodepsat z důvodu podání dalšího návrhu na přezkum ústavnosti ze strany skupinky senátorů. V době, kdy Ústavní soud podruhé smlouvu přezkoumával, se prezident Klaus rozhodl (bez konzultace s vládou nebo parlamentem) kontaktovat předsedu vlády Švédska Reinfeldta, jehož země v té době předsedala EU a nadiktovat mu podmínky, za kterých Lisabonskou smlouvu podepíše. Obavy prezidenta Klause byly následující:

*„Nedílnou součástí Lisabonské smlouvy je Listina základních práv Evropské unie. Na jejím základě bude lucemburský Soudní dvůr EU posuzovat, zda jsou právní předpisy, zvyklosti a postupy používané v členských zemích v souladu s touto Listinou. To umožní obcházet české soudy a uplatňovat např. majetkové požadavky osob vysídlených po II. světové válce přímo u Soudního dvora EU. Listina dokonce umožňuje přezkoumávat již platná rozhodnutí českých soudů“<sup>237</sup>*

Bylo jasné, na která rozhodnutí českých soudů prezident Klaus míří. Jak v prohlášení dále dodal: *„Před ratifikací si Česká republika musí alespoň dodatečně vyjednat obdobnou výjimku. Tím nám bude dána garance, že Lisabonská smlouva nemůže vést k prolomení tzv. Benešových dekretů.“<sup>238</sup>*

---

<sup>234</sup> Česká republika si vyjednala pouze Deklaraci č. 53, která však pouze opakovala to, co je již v Listině obsaženo.

<sup>235</sup> Čl. 51 SEU: „Protokoly ke Smlouvám a jejich přílohy tvoří jejich nedílnou součást.“

<sup>236</sup> Po referendu v Irsku (2.10.2009) a podpisu prezidenta Polska Lecha Kaczyńskiego (10.10.2009).

<sup>237</sup> Vystoupení prezidenta Klause z 6.5.2009. Dostupný z WWW: [www.klaus.cz](http://www.klaus.cz).

<sup>238</sup> Prohlášení prezidenta republiky ze dne 9.10.2009 k ratifikaci Lisabonské smlouvy. Dostupný z WWW: [www.klaus.cz](http://www.klaus.cz).

Prohlášení prezidenta Klause má věcné nedostatky, zejména to, že jednotlivce v daném kontextu nemůže uplatňovat požadavky *přímo* u Soudního dvora.<sup>239</sup> Jak bude uvedeno v další podkapitole, Listina nemůže zneplatnit Benešovy dekrety a přezkoumávat rozhodnutí na jejich základě přijaté, jelikož to nespadá z důvodu *ratione temporis* do jurisdikce Soudního dvora.<sup>240</sup>

V prohlášení prezidenta Klause vidím zásadní problém, který se váže ke kapitole 4 mé diplomové práce, tj. působnost a aplikace Listiny. Působnost Listiny není nejasná pouze pro akademiky, soudce a právníky, ale zejména pro samotné občany. Dle mého názoru je otázkou, jestli nejasná a kazuistická judikatura Soudního dvora ohledně použití základních práv EU, která byla Listinou EU převzata, může být občany *vůbec někdy* pochopena. Výzkumy každopádně potvrzují, že občané nevědí, kdy se Listina EU má použít.<sup>241</sup> Tento závěr je tristní, když si připomeneme, že důvodem přijetí Listiny EU bylo zejména učinit ochranu lidských práv v EU viditelnější pro občany. Ať již bylo motivem prezidenta Klause cokoliv, vlivem negativní kampaně a neznalosti obyvatel panuje ohledně aplikace Listiny mnoho mýtů, ze kterých lze politicky (a populisticky) těžit. V tom vidím další úskalí neexistence jasné působnosti a aplikace základních práv v EU.

Vláda nad postupem prezidenta Klause vyjádřila politování<sup>242</sup>, nicméně nakonec souhlasila a vyjednala jejich zahrnutí do závěrů předsednictví Evropské rady ze dne 29. a 30. října 2009. Bod 2 závěrů stanoví:

*„Vzhledem k této skutečnosti a s přihlédnutím ke stanovisku České republiky se hlavy států a předsedové vlád dohodli, že ve chvíli uzavření příští přístupové*

---

<sup>239</sup> Srovnej čl. 263 SFEU. Přímá žalobní legitimace jednotlivce je velice úzce vymezená a týká se pouze aktů EU.

<sup>240</sup> Více v BONČKOVÁ, Helena. „Výjimka“ z Listiny základních práv, Dny práva – 2010 – Days of Law, 1. ed. Brno : Masaryk University, 2010. Dostupný z WWW: <http://www.law.muni.cz/content/cs/proceedings/>, s. 5.

<sup>241</sup> Dle zprávy Komise o aplikaci Listiny základních práv 2011, COM(2012)169 final, odst. 2.3, s. 8; na základě výzkumu Flash Eurobarometer 340: "The Charter of Fundamental Rights of the European Union" jen 14% obyvatel ví, kdy se Listina aplikuje. Největší zmatení panuje ohledně toho, zda se Listina použije na veškeré jednání členských států, včetně jednání ve vlastní působnosti. „55% respondentů odpovědělo, že Listina se na jednání členských států použije vždy a 24% respondentů odpovědělo, že není pravda, že se Listiny použije členskými státy pouze při uplatňování práva EU.“

<sup>242</sup> Stanovisko předsedy vlády ČR k prohlášení prezidenta republiky o ratifikaci Lisabonské smlouvy ze dne 9.10.2009. Dostupný z WWW: [www.vlada.cz](http://www.vlada.cz).

*smlouvy bude v souladu s příslušnými ústavními předpisy jednotlivých členských států ke Smlouvě o fungování Evropské Unie připojen protokol (v příloze I.)“<sup>243</sup>*

Tuto část závěrů budu označovat za tzv. českou výjimku. Bod 2 dále stanoví:

*„V této souvislosti a s ohledem na právní uplatňování Lisabonské smlouvy a na její vztah k právním systémům členských států Evropská rada potvrzuje, že:*

- a) Lisabonská smlouva stanoví, že „pravomoci, které nejsou Smlouvami Unii svěřeny, náležejí členským státům“ (čl. 5 odst. 2 Smlouvy o EU);*
- b) Listina je „při dodržení zásady subsidiarity určena orgánům, institucím a jiným subjektům Unie, a dále členským státům, výhradně pokud uplatňují právo Unie“ (čl. 51 odst. 1 Listiny).“*

Tomu, jaký právní následek má tzv. výjimka pro právní řád ČR a pro aplikaci práva EU, se budu věnovat v následujících řádcích.

Prohlášení či protokoly připojené ke smlouvě nejsou v mezinárodním právu nic neobvyklého a jejich připojení bylo použito i v souvislosti se zakládajícími smlouvami EU.<sup>244</sup> Dle čl. 51 SEU se protokoly stávají závaznou součástí primárního práva a jsou ratifikovány spolu se smlouvami.<sup>245</sup> Nicméně tyto deklarace či protokoly musí být připojeny ke smlouvám před jejich ratifikací, jako tomu bylo v případě Protokolu č. 30. Nicméně v případě tzv. české výjimky šlo o prohlášení *po* ratifikaci Lisabonské smlouvy všemi členskými státy. Aby měla tzv. česká výjimka stejné důsledky jako výjimka Polska či Spojeného království, musela by být ratifikována všemi členskými státy. To by otevřelo otázku ratifikace celé Lisabonské smlouvy. Tomu se chtěly členské státy vyhnout, proto bylo navrženo řešení pomocí protokolu, který bude k Lisabonské smlouvě přiložen k příští přístupové smlouvě (s Chorvatskem). Názor prezidenta Klause, že se tedy tzv. českou výjimkou s okamžitým účinkem vyřeší „opominutí české diplomacie“ při vyjednávání Lisabonské smlouvy, je mylné. Jakou přesně relevanci tedy tzv. česká výjimka má?

<sup>243</sup> Protokolem se zde myslí Protokol č. 30 týkající se Polska a Velké Británie, pozn. autorky. Závěry předsednictví Evropské rady v Bruselu ze dne 29. a 30.10.2009.

<sup>244</sup> Evropská rada prohlášení použila již např. v roce 1992, kdy Dánsko v referendu záporně hlasovalo o Maastrichtské smlouvě. Závěry předsednictví Evropské rady v Edinburghu ze dne 12.12.1992.

<sup>245</sup> K problematice protokolů např. *Van Nuffel*, op. cit. sub 93, s. 709-710.

Česká vláda se inspirovala tzv. irskými zárukami, které byly Irsku dány po neúspěšném prvním referendu o Lisabonské smlouvě<sup>246</sup> a dále i dánskými zárukami, které byly reakcí na záporný výsledek referenda o Maastrichtské smlouvě v roce 1992.<sup>247</sup> Irsko vyslovilo zájem během vyjednávání Lisabonské smlouvy také přistoupit k Protokolu, nicméně poté názor změnilo. Nakonec si prostřednictvím irských výjimek, sjednaných na summitu Evropské rady v Bruselu v červnu 2009, prosadilo respektování své národní úpravy práva na život, rodinné právo a právo na vzdělání.<sup>248</sup> Rozdíl oproti irským zárukám je zejména v tom, že irské záruky nebyly obsaženy *pouze* v závěru předsednictví Evropské rady, jako v případě ČR, ale i v samostatné příloze jako rozhodnutí hlav států nebo předsedů vlád. Toto formálně jiné označení dokumentu dle *Bobka* z mezinárodněprávního hlediska a jeho účinků nehraje žádnou roli. Důležité je, že se na textu shodly hlavy států či předsedové vlád všech 27 členských států.<sup>249</sup> Jaký charakter má ale tento závazek? Buď ho lze kvalifikovat jako pozdější dohodu dle Vídeňské úmluvy, nebo jako nezávaznou dohodu hlav států. Dle prvního přístupu by šlo tzv. českou výjimku klasifikovat jako „*pozdější dohodu, týkající se výkladu smlouvy nebo provádění jejích ustanovení, k níž došlo mezi stranami ve smyslu čl. 31 odst. 3 písm. a) Vídeňské úmluvy.*“<sup>250</sup> Tzv. česká výjimka by tedy neobsahovala změnu primárního práva EU, ale *závazek* připojení České republiky k Protokolu č. 30, který bude přidružen k příští přístupové smlouvě, která má být ratifikována všemi členskými státy.<sup>251</sup> Tento typ dohody by nicméně musel být vnitrostátně ratifikován jako mezinárodní smlouva, k čemuž nedošlo.<sup>252</sup>

*Chmel* a *Bobek* zastávají druhý názor, že tzv. česká výjimka je dohoda na úrovni hlav států,<sup>253</sup> která zavazuje pouze představitele státu, ale *nezavazuje* členský stát jako

---

<sup>246</sup> Více v *Bobek*, op. cit. sub 5, s. 395-398; či SYLLOVÁ, Jindřiška. K právnímu charakteru irských záruk. *Parlamentní institut*. Červenec 2009, Studie PI 3.080. Dostupný také z WWW: [www.psp.cz](http://www.psp.cz); či PEERS, Steve. Lisbon Treaty Guarantees for Ireland, Statewatch Analysis. Dostupný z WWW: [www.statewatch.org](http://www.statewatch.org).

<sup>247</sup> Více v HOWARTH, David. The Compromise on Denmark and the Treaty on European Union: A Political and Legal Analysis. 1994, *Journal of European Integration*, roč. 18, č. 57.

<sup>248</sup> Presidency Conclusions, Brussels European Council, 18/19 June 2009 [online], [15.3.2013], s. 17. Dostupný z WWW:[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperation/danube/documents/council\\_conclusions.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/danube/documents/council_conclusions.pdf).

<sup>249</sup> *Bobek*, op. cit. sub 5, s. 396.

<sup>250</sup> *Ibid.*, s. 397-398.

<sup>251</sup> *Ibid.*, s. 400.

<sup>252</sup> *Ibid.*, s. 401.

<sup>253</sup> CHMEL, Marek a Jindřiška, SYLLOVÁ. Listina základních práv Evropské unie a česká „výjimka“ z Listiny. *Parlamentní listy*. Listopad 2009, studie PI 3.081. Dostupný z WWW: [www.psp.cz](http://www.psp.cz).

takový. Vzhledem k tomu, že v mezinárodním právu není představitel státu samostatný subjekt, je tudíž tzv. česká výjimka *nevynutitelná*. Dohoda o české výjimce nemá žádné právní následky, nemění nic na Lisabonské smlouvě ani nezavazuje Českou republiku, aby uzavřela stejný protokol, jako je Protokol č. 30, ani aby ostatní členské státy příští přístupovou smlouvu ratifikovaly. Bobek ji nazývá *gentlemanskou smlouvou*.<sup>254</sup>

### 5.3 Protokol č. 30

*„Deklarace, převlečená za protokol?“<sup>255</sup>*

V následující části se budu věnovat právní povaze Protokolu č. 30 (dále též Protokol), ke kterému by Česká republika měla přistoupit. Protokol č. 30 byl naformulován Spojeným královstvím. Jak uvidíme, samo Spojené království na Protokol nenahlíží jako na „opt-out“ z Listiny, ale pouze jako na interpretační protokol.

Spojené království mělo vždy speciální vztah k evropské integraci a v oblasti lidských práv bylo jak proti sepsání katalogu lidských práv, tak proti jeho právní závaznosti.<sup>256</sup> Bylo motorem vyjednávání výjimek, i když předtím bez výhrad podepsalo Smlouvu o Ústavě pro Evropu, jejíž součástí byla Listina. Myšlenky nás tudíž vedou k závěru, že vyjednání Protokolu bylo politické rozhodnutí, které mělo v očích veřejnosti odlišit Lisabonskou smlouvu od Smlouvy o Ústavě pro Evropu a osvobodit se od vyhlášení referenda.<sup>257</sup>

Oficiálně se Spojené království obávalo působnosti Listiny v oblasti sociálních práv. Domnívalo se, že by tato práva na základě Listiny mohla být bez dalšího přímo vymahatelná (*self-standing rights*), i když by neměla zakotvení v národním právu království. Debata ohledně charakteru tzv. výjimek ve Spojeném království byla zajímavá. Ze začátku se tzv. výjimky veřejnosti představovali jako opt-out, postupně se rétorika měnila. Dle obsáhlé zprávy Sněmovny lordů se na Protokol (až na výjimky) nepohlíží jako na opt-out z použití Listiny, ale jako na interpretační protokol.<sup>258</sup> *Straw* dodává, že „*protokol dává mimo pochybnost to, co již mělo být zřejmé z jiných*

<sup>254</sup> Bobek, op. cit. sub 5, s. 401.

<sup>255</sup> *House of Lords*, op. cit. sub 46, s. 102.

<sup>256</sup> BONČKOVÁ, Helena a Huber SMEKAL. Fragmentace společných hodnot? Výjimky z Listiny základních práv Evropské unie. *Současná Evropa*. 2010, č. 2, s. 67-68.

<sup>257</sup> *Craig*, op. cit. sub 17, s. 238.

<sup>258</sup> *House of Lords*, op. cit. sub 46, s. 102.

ustanovení“<sup>259</sup> I dle vlády Spojeného království se jedná o interpretační protokol, který stvrzuje to, že Listina nevytváří nová práva a pravomoci Unie.<sup>260</sup>

Polsko vyjednávalo Lisabonskou smlouvu pod vedením Jarosława Kaczyńskiego, předsedy konzervativní strany Právo a spravedlnost. Polsko přistoupilo k Protokolu na základě obav z rodinného práva. Obávalo se, aby na základě Listiny nemohli občané žádat zavedení registrovaného partnerství či jiné formy svazků osob stejného pohlaví, což bylo vyjádřeno i v Prohlášení k Listině.<sup>261</sup> Ačkoliv ve volbách v říjnu 2007 zvítězila Občanská platforma, která prohlašovala, že Listinu bezvýjimečně „přijme“, z politických důvodů se tak nestalo.<sup>262</sup> V polské právní obci také převládá názor, že se jedná pouze o interpretační protokol, který nemá velkou právní relevanci.<sup>263</sup>

Protokol č. 30 se skládá z preambule, která v bodě 9 uvádí, že Polsko a Spojené království si přejí „vyjasnit některé aspekty uplatňování Listiny“. To samo již vyjadřuje, že se o žádný opt-out nejedná. Protokol skládá ze dvou článků, které zní následovně:

#### *Článek 1*

*1. Listina nerozšiřuje možnost Soudního dvora Evropské unie ani jakéhokoliv soudu Polska či Spojeného království shledat, že právní a správní předpisy, zvyklosti nebo postupy Polska či Spojeného království nejsou v souladu se základními právy, svobodami nebo zásadami, které Listina potvrzuje.*

*2. Zejména, a aby se předešlo jakékoliv pochybnosti, nic v hlavě IV Listiny nezakládá soudně vymahatelná práva platná v Polsku či ve Spojeném království, pokud tato práva nejsou stanovena ve vnitrostátním právu Polska či Spojeného království.*

#### *Článek 2*

*Tam, kde ustanovení Listiny odkazuje na vnitrostátní právní předpisy a zvyklosti, vztahuje se toto ustanovení na Polsko či Spojené království pouze v tom rozsahu,*

---

<sup>259</sup> *Ibid.*, s. 104.

<sup>260</sup> *Ibid.*, s. 102.

<sup>261</sup> Prohlášení Polské republiky k Listině č. 61 k Lisabonské smlouvě, které stvrzuje, že se Listina „nedotýká práva členských států přijímat právní předpisy v oblasti veřejné mravnosti, rodinného práva, jakož i ochrany lidské důstojnosti a dodržování fyzické a mravní integrity člověka.“

<sup>262</sup> Více v *Bončková a Smekal*, op. cit. sub 256, s. 69-71.

<sup>263</sup> *Ibid.*, na s. 71 odkazuje na WYROZUMSKA, Anna. Znaczenie prawne zmiany statusu Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w Traktacie Lizbońskim oraz Protokołu polsko-brytyjskiego. Przegląd Sejmowy, 2008, rocz. 85, no. 2, s. 39.

*v jakém jsou práva nebo zásady v dotyčném ustanovení obsažené uznávány v právních předpisech nebo zvyklostech Polska či Spojeného království.*

### 5.3.1 Čl. 1 odst. 1 Protokolu a Benešovy dekrety

V prvním odstavci prvního článku stojí za povšimnutí slovo „nerozšiřuje“. Z toho vyplývá, že pravomoci, které Soudní dvůr má, mu *zůstávají*. Z toho lze dovodit, že Soudní dvůr či národní soud tedy může konstatovat, že národní právní úprava, která se nachází v působnosti práva EU, je v rozporu s Listinou EU. Tato pravomoc soudům zůstává a na tom Protokol č. 30 nic nemění. Čl. 1 Protokolu tedy pouze zdůrazňuje, že Listina EU tyto pravomoci *nerozšiřuje*. To nicméně již stanoví čl. 51 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 SEU, je to tedy již současným právním stavem garantováno.

Co se týče vlivu daného článku na Benešovy dekrety, někteří autoři tvrdí, že oblast konfiskací a majetkových restitucí (vlastnická práva) vůbec nepatří do působnosti práva EU, proto na ně Listina nemůže mít vliv.<sup>264</sup> Je zde tedy výlučka jurisdikce Soudního dvora z důvodu *ratione materiae* a ani Listina EU nemůže Benešovy dekrety zpochybnit, protože se jí pravomoci soudů nerozšířily. S tím lze polemizovat. Interpretační pravomoc Soudního dvora není odvozena od legislativní pravomoci Unie, jak bylo v judikatuře Soudního dvora několikrát zdůrazněno.<sup>265</sup> Soud tedy může podat návod i k výkladu národních ustanovení, které nevyplývají z oblasti výlučné či sdílené pravomoci Unie. Dle analýzy judikatury *Bobek* dovozuje, že i když v určité oblasti EU sama nemá pozitivní pravomoc přijímat opatření, může pravomoci členských států významně omezovat, zejména prostřednictvím ustanovení o volném pohybu (tzv. negativní integrace).<sup>266</sup> Např. v případě *Konle*<sup>267</sup> byla předmětem předběžné otázky rakouská právní úprava, která podmiňovala nabytí pozemku občanem jiného členského státu souhlasem správního orgánu. Tato právní úprava byla Soudním dvorem shledána

---

<sup>264</sup> *Chmel*, op. cit. sub 253, s. 7, to dovozuje na zákl. č. 345 SFEU. Dále i KOMÁREK, Jan. Česká „výjimka“ z Listiny základních práv Evropské unie. *Právní rozhledy*. 2010, roč. 18, č. 9, s. 328; SCHWARZ, Josef. Protokol o uplatňování Charty základních práv Evropské unie. *Jurisprudence*. 2010, č. 2, s. 22; BOČKOVÁ, Helena; Hubert, SMEKAL. *Česká republika a výjimka z Listiny základních práv Evropské unie*. [online]. Studie Centra pro lidská práva a demokratizaci, č. 1/2010 [online] [cit. 15.03.2013]. Dostupný z WWW: [http://www.iips.cz/data/files/Centrum%20LP/Position%20papers/Vyjimka\\_EU.pdf](http://www.iips.cz/data/files/Centrum%20LP/Position%20papers/Vyjimka_EU.pdf), s. 7.

<sup>265</sup> Více v kapitole 3.5.

<sup>266</sup> *Bobek*, op. cit. sub. 5, s. 404.

<sup>267</sup> Rozsudek ze dne 1.6.1999, *Konle*, C-302/97, Recueil, s. I-3099.

v rozporu s volným pohybem kapitálu. Lze tedy konstatovat, že Soudní dvůr do vlastnického práva členských států může *nepřímo* velice výrazně zasahovat.<sup>268</sup> Proto je nutné v této souvislosti být s argumentem *ratione materiae* opatrný.

Benešovy dekrety jsou dle plné shody v akademické obci mimo dosah základních práv a Listiny z důvodů časových, tedy *ratione temporis*.<sup>269</sup> Listina a základní práva EU by tedy na ně nedopadala *nikdy*, ani kdyby Listina měla dosah na veškeré jednání členských států, bez ohledu na materiální působnost práva EU, kterého se Protokol č. 30 týká. Je to z toho důvodu, že Benešovy dekrety již nejsou konstitutivního charakteru<sup>270</sup> a týkají se období před vznikem Evropských společenství. Podobný závěr lze dovodit z případu Soudního dvora *Currà*<sup>271</sup>. Ten se týkal žádosti o odškodnění podané občany Itálie proti Německu za deportaci a nucené práce, k nimž došlo během druhé světové války, tedy před založením Evropských společenství. Když odhlédneme od mezinárodního prvku v tomto sporu (podle mezinárodního práva má Německo v této oblasti jurisdikční imunitu), lze tento případ připodobnit k Benešovým dekretům. Soudní dvůr se prohlásil za nepřislušný jak *ratione materiae*, tak *ratione temporis*. Soudní dvůr ve sporu nenašel žádné pojitko s právem EU. Dle čl. 28 Vídeňské úmluvy<sup>272</sup>, kterým jsou vázány unijní orgány a který je součástí unijního právního řádu jakožto pravidlo mezinárodního obyčejového práva Soudní dvůr dovozuje, že „*takový jiný úmysl, na základě kterého by pravomoc Unie mohla být rozšířena na takové skutečnosti, jako jsou skutečnosti ve věci v původním řízení, které nastaly před jejím vznikem* [podtržení přidáno], *ze smluv nikterak nevyplývá*.“<sup>273</sup> Lze tedy jen souhlasit s Komárkem, že „*před iluzorním nebezpečím prolomení Benešových dekretů poskytuje Protokol iluzorní ochranu*.“<sup>274</sup>

<sup>268</sup> Např. i rozsudek ze dne 25.12.2001, *Festersen*, C-370/05, Sb. rozh. s. I-1139.

<sup>269</sup> S tím souhlasí většina akademické veřejnosti. *Chmel*, op. cit. sub 253; *Komárek*, op. cit. sub 236, *Schwarz*, op. cit. sub 236; *Bončková*, op. cit. sub 240, která upozorňuje na stejné závěr ve vztahu k ESLP, s. 8; TOMÁŠEK, Michal. Evropské právo a majetkové nároky z tzv. „Benešových dekretů“. *Právník*. 2004, roč. 143, č. 7, s. 650-651. Opačný názor má PEJCHALOVÁ-GRÜNVALDOVÁ, V. K problematice dekretů prezidenta republiky ve vazbě na Lisabonskou smlouvu. *Právní rozhledy*. 2009, roč. 17, č. 8, s. 267-272.

<sup>270</sup> Srovnej náleze ze dne 8.3.1995, Pl. ÚS 14/94 (č. 55/1995 Sb.).

<sup>271</sup> Usnesení ze dne 12. července 2012, *Currà a další*, C-466/11, dosud nezveřejněné ve Sb. rozh., bod 26.

<sup>272</sup> „*Pokud ze smlouvy nevyplývá nebo není jinak zjevný jiný úmysl, nezavazují ustanovení smlouvy smluvní stranu, pokud jde o jakýkoliv úkon nebo skutečnost, které pro tuto stranu nastaly do dne vstupu Úmluvy [smlouvy] v platnost, nebo pokud jde o jakoukoliv situaci, která do toho dne zanikla*.“

<sup>273</sup> Bod 23.

<sup>274</sup> *Komárek*, op. cit. sub 238, s. 330, odkazuje na *Dougana*, op. cit. sub 77.



Lze tedy dojít k závěru, že čl. 1 Protokolu je pouhým potvrzením čl. 51 odst. 1 Listiny EU, který neomezuje působnost Listiny EU. Na tom se shodne většina doktríny.<sup>275</sup> Čl. 1 Protokolu je tedy naprosto obsolentní a nijak nezužuje použití Listiny oproti ostatním členským státům. To potvrzuje i nejnovější judikatura Soudního dvora v případě *N.S.* Pan N.S. byl afghánským státním příslušníkem, který přicestoval do Spojeného království mimo jiné přes Řecko. V Řecku o azyl nezažádal, ve Spojeném království ale ano. Dle Spojeného království je na základě dublinského nařízení příslušné k projednání žádosti o azyl Řecko. Anglický odvolací soud podal předběžnou otázku, kde se ptá, jaký vliv má Protokol č. 30 na rozhodnutí Velké Británie přemístit pana N.S. do Řecka. Řecko má závažné nedostatky v azylovém systému, přemístění by tedy mohlo být v rozporu s jeho právy garantovanými Listinou. Soudní dvůr odpověděl takto:

*„Protokol (č. 30) nezpochybňuje použitelnost Listiny ve Spojeném království nebo Polsku, což potvrzují body odůvodnění uvedeného protokolu. Podle třetího bodu odůvodnění protokolu (č. 30) tak článek 6 SEU stanoví, že Listina musí být uplatňována a vykládána soudy Polské republiky a Spojeného království přísně v souladu s vysvětleními uvedenými v tomto článku. Kromě toho podle šestého bodu odůvodnění uvedeného protokolu Listina potvrzuje práva, svobody a zásady uznávané Unií a tato práva zviditelňuje, avšak netvoří nová práva nebo nové zásady. Za těchto podmínek čl. 1 odst. 1 protokolu (č. 30) ozřejmuje článek 51 Listiny, týkající se oblasti použití Listiny, a jeho účelem není osvobodit Polskou republiku a Spojené království od povinnosti dodržovat ustanovení Listiny, ani bránit soudu některého z těchto členských států, aby dbal na dodržování těchto ustanovení. [podtrženo autorkou]“<sup>276</sup>*

Protokol tedy Spojené království nezprostil z použití Listiny. Lze tedy uzavřít, že relevance čl. 1 Protokolu je pouze interpretační. Listina se použije ve stejném rozsahu na státy, které k Protokolu č. 30 přistoupily, i na ty, které k němu nepřistoupily.

<sup>275</sup> Např. *Chmel*, op. cit. sub 253, s. 7; *Bobek*, op. cit. sub 5, s. 407; *Craig*, op. cit. sub 17.

<sup>276</sup> Rozsudek ze dne 21.12. 2011, *N.S.*, C-411/10 a C-493/10, dosud nezveřejněné ve Sb. rozh., body 119-120.

### 5.3.2 Čl. 1 odst. 2 Protokolu

Čl. 1 odst. 2 Protokolu se zabývá hlavou IV Listiny. Hlava IV se nazývá *Solidarita*, a jejím obsahem jsou zejména sociální práva. S regulací v této oblasti měla vždy problém Velká Británie, která byla hlavní překážkou pro harmonizaci sociálního zákonodárství na úrovni EU. Velká Británie se proto obávala, aby Listina EU nezaložila nové pravomoci EU v oblasti sociálních práv. V hlavě IV se vyskytují zásady, které nemají přímý účinek, nelze se jich tedy přímo dovolat u soudu - musí být nejdříve legislativně provedeny na národní úrovni. To znamená, že Velká Británie a Polsko musí sami svou legislativou daná práva upravit, aby se na ně mohla Listina vztahovat. Jedná se např. o čl. 34 odst. 1: „*Unie uznává a respektuje nárok na přístup k dávkám sociálního zabezpečení a k sociálním službám zajišťujícím ochranu v takových případech, jako je mateřství, nemoc, pracovní úrazy, závislost nebo stáří, jakož i v případě ztráty zaměstnání, podle pravidel stanovených právem Unie a vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi.*“ EU přitom nemá pravomoc nařídit, jaké dávky a v jaké výši členské státy mají zavést. Čl. 1 odst. 2 Protokolu tedy pouze zdůrazňuje, že Listina EU nerozšiřuje pravomoci takové opatření členskými státy nařídit. Pokud se rozhodnout určitá práva neupravit, Listina se na ně nepoužije. Toto je nicméně již stvrzeno v čl. 52 odst. 5 Listiny, proto se jedná pouze o zopakování faktického stavu, který platí i bez Protokolu č. 30.

Čl. 1 odst. 2 tedy pouze zdůrazňuje, že v této hlavě se vyskytují *zásady*, a ne přímo vymahatelná subjektivní práva. Význam tohoto článku může být takový, že podává další výklad o tom, jaká ustanovení Listiny EU jsou zásadami.<sup>277</sup> Nicméně lze shrnout, že tento odstavec má pouze interpretační hodnotu.

### 5.3.3 Čl. 2 Protokolu

Dle čl. 2 Protokolu pokud Listina EU odkazuje na vnitrostátní právní předpisy a zvyklosti, jedná se pouze o vnitrostátní předpisy a zvyklosti Velké Británie a Polska. Tento článek je dle některých autorů nejdůležitějším článkem Protokolu, protože má reálné právní důsledky pro interpretaci Listiny.<sup>278</sup> Protokol totiž upřesňuje čl. 52 odst. 6 Listiny, který byl popsán výše. Čl. 52 odst. 6 obecně stanoví, že k vnitrostátním právním předpisům a zvyklostem musí být plně přihlíženo tak, jak je stanoveno

<sup>277</sup> Srovnej vysvětlení k čl. 52 odst. 5 Listiny EU.

<sup>278</sup> *Chmel*, op. cit. sub 253, s. 9.

v Listině. Nicméně z ustanovení jasně nevyplývá, k *jakým* vnitrostátním předpisům má být přihlíženo. K vnitrostátním předpisům a zásadám členského státu, kterého se interpretace práva v Listině týká? Či Soudní dvůr vytvoří svůj standard přihlížení k vnitrostátním předpisům? Dle Protokolu je tedy správné řešení první. Při posuzování Listiny mají tedy soudy brát v potaz pouze vnitrostátní úpravu a zvyklosti členského státu, jehož úpravu posuzuje. Tím se má zamezit tomu, aby se Soudní dvůr při interpretaci Listiny ohlížel na vnitrostátní předpisy a zvyklosti jiných členských států či aby vytvořil svůj autonomní koncept standardu přihlížení k vnitrostátním předpisům. Z toho tedy vyplývá, že tato práva budou partikulárně vykládána v každém státě jinak. Tento výklad je v kontrastu s dosavadní judikaturou Soudního dvora, která šla opačným směrem.<sup>279</sup>

### 5.3.4 Protokol je interpretační

Na základě výše uvedených argumentů lze dovodit, že význam Protokolu č. 30 je čistě politický a interpretační. Rozhodně se nejedná o pravou výjimku (opt-out) z Listiny základních práv EU. Dle *Sylové* je třeba k Protokolu nicméně přistupovat smířlivě. „*Není třeba budoucí protokol nijak zatracovat. Pokud jsou určitá interpretační omezení pravomocí Unie dvacetkrát opakována, bude o to těžší je změnit. Z tohoto hlediska má budoucí český protokol svůj nepopíratelný význam.*“<sup>280</sup>

### 5.3.5 Protokol a obecné právní zásady EU

V souvislosti s právními následky Protokolu je ještě nutné zdůraznit, že je diskutabilní vztah mezi Listinou a základními zásadami obsaženými v obecných právních zásadách. Jak bylo uvedeno výše, dle čl. 6 odst. 3 SEU základní práva EU, vyplývající z ústavních tradic společných členským státům a EÚLP, nadále existují v obecných zásadách práva Unie. Dle názoru většiny akademiků vedle Listiny tedy stále paralelně existují obecné zásady práva EU, které jsou zdrojem základních práv.<sup>281</sup> I když by se tedy omezilo použití Listiny Protokolem č. 30, či by se Listina použila pouze při *uplatňování* práva EU, Soudní dvůr by se stále mohl v rozhodování opírat o základní

<sup>279</sup> *Viking*, op. cit. sub 166.

<sup>280</sup> SYLLOVÁ, Jindřiška. "Scope of the treaty", dekrety a český postlisabonský protokol. *Právní rozhledy*. 2010, roč. 18, č. 20, s. 745-746. Ke stejnému závěru dochází i BELLING, Vojtěch. K povaze tzv. české „výjimky“ z Listiny základních práv EU. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2009, roč. 17, č. 4, s. 255-264.

<sup>281</sup> *Groussot*, op. cit. sub 72, *Bobek*, op. cit. sub 5, *Chalmers*, op. cit. sub 54, *Craig*, op. cit. sub 17.

práva EU obsažená v judikatuře.<sup>282</sup> Tento přístup nicméně odmítá český Ústavní soud. I když z hlediska českého práva obecné právní zásady mají právní význam v argumentaci soudů a jsou často používány, nikdy nehrají roli přímého zdroje základních práv.<sup>283</sup> Z hlediska českého Ústavního soudu se zdá nepřijatelné, aby základní práva obsažená v obecných zásadách po závaznosti Listiny hrály konstitutivní roli:

*„Jestliže tedy Listina - jak již bylo uvedeno - uznává základní práva, která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, musí být tato práva vykládána v souladu s těmito tradicemi (čl. 52 odst. 4). Zde dochází k jisté změně oproti dosavadnímu stavu, která reflektuje skutečnost, že je nově zaveden psaný (závazný) katalog lidských práv. Zatímco dnes jsou ústavní tradice společné členským státům materiálním zdrojem nepsaných lidských práv, po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost bude tímto zdrojem text Listiny samotný a ústavní tradice dostanou charakter pomocného interpretačního zdroje, ve smyslu obligatorní komparativní metody výkladu. [podtržení přidáno]“*

Dle Ústavního soudu se Soudní dvůr musí primárně opírat o Listinu, a základní práva obsažená v obecných právních zásadách budou pouze interpretační pomůckou. S tím souhlasí i Kühn, když tvrdí, že před vstoupením Lisabonské smlouvy v platnost byly ústavní tradice společné členským státům materiálním zdrojem nepsaných lidských práv, nyní je tímto zdrojem samotná Listina a „ústavní tradice dostanou charakter pomocného interpretačního zdroje (ve smyslu obligatorní komparativní metody výkladu).“<sup>284</sup>

---

<sup>282</sup> Bobek, op. cit. sub 5, s. 406-407; BARNARD, Catherine. The „Opt-Out“ for the UK and Poland from the Charter of Fundamental Rights: Triumph of Rhetoric over Reality? In GRILLER, Stefan. ZILLER, Jacques. (eds.) *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* Vídeň, New York : Springer, 2008. s. 268.

<sup>283</sup> Bobek, op. cit. sub 214, otázka 2.

<sup>284</sup> Kühn, op. cit. sub 170, s. 114.

## Závěr

Prvotní integrační snahy nám ukázaly, že ochrana základních práv je oblastí, ve které členské státy nechtějí přenášet na Unii své pravomoci. Ochrana základních práv je jedním z prvků ústavnosti systému a možným krokem k federalizaci nadnárodního uskupení. Vývoj ochrany základních práv v EU tedy započal negativní integrací Soudního dvora, který vytvořil základní práva obsažená v obecných právních zásadách EU s cílem kontroly legality institucí Unie. Soudní dvůr nicméně dále rozšířil aplikaci základních práv EU na členské státy, pokud jednají v působnosti práva EU.

Vznik Listiny byl legitimačním instrumentem při postupném rozšiřování kompetencí Unie, která se z čistě ekonomického uskupení stávala společenstvím politickým. Listina do velké míry převzala základní práva obsažená v obecných právních zásadách. Od svého počátku Listina neměla přenášet na Unii nové pravomoci, měla pouze ochranu lidských práv v EU učinit více viditelnou a kompaktní pro občany. Listina před svou právní závazností měla právní relevanci, odkazováno na ni bylo zejména jako na autoritativní stvrzení základních práv EU. Jelikož měly členské státy negativní zkušenosti z jiných nadnárodních uskupení s psaným katalogem lidských práv, obávaly se, aby Soudní dvůr nemohl aktivisticky kompetence Unie na základě závazné Listiny rozšířit. Vynutily si tak množství garancí ve Smlouvách, v Listině samotné i ve vysvětlení k Listině.

Lisabonská smlouva nevyjasnila ochranu základních práv v EU. Učinila z Listiny závazný instrument, nicméně v čl. 6 odst. 3 SEU prohlašuje, že základní práva obsažená v obecných právních zásadách existují dál. Vytvořila tak pluralitu normativních systémů ochrany základních práv, které vyjasní až Soudní dvůr sám.

Na základě judikatury Soudního dvora lze dovodit, že základní práva EU se členským státem použijí, pokud jedná v působnosti práva EU. Jak bylo ukázáno, to se skládá z *uplatňování* práva EU, tak *dovolávání se výjimce* z práva EU. Při uplatňování jednají členské státy jako *zmocněnci Unie*. To se týká národní legislativy, která akt EU provádí, či pokud je národní legislativa, která je v působnosti práva EU, vykládána nebo aplikována. Dané termíny Soudní dvůr chápe velice *široce*. Když se členské státy dovolávají výjimku předvídaných právem Unie či kategorických požadavků (*derogace*), zejména v kontextu základních tržních svobod, jsou také povinny respektovat základní

práva EU, i když je zde velice slabý přeshraniční prvek. Bylo ukázáno, že hranice mezi tím, když členský stát jedná v působnosti práva EU a kdy jedná mimo působnost, je velice tenká a pro členské státy není předvídatelné, kdy mají základní práva EU použít. Pnutí mezi členskými státy a Soudním dvorem bude pokračovat, pokud Soudní dvůr nebude judikovat jasněji, či nevytvoří nový interpretační přístup. Bylo nastíněno, jakým směrem by se vývoj ochrany základních práv mohl v EU dále vyvíjet – je možné spojit základní práva s občanstvím EU nebo svěřit Listině věcnou působnost shodnou s pravomocemi Unie. Oba koncepty mají nicméně své nedostatky.

Listina dále ochranu základních práv místo vyjasnění zkomplikovala. Čl. 51 Listiny stanoví, že se Listina použije pouze při uplatňování práva EU, což nezahrnuje derogální linii *ERT* vytvořenou Soudním dvorem. Vysvětlení na tento rozsudek nicméně odkazují. Je tedy otázkou, jak se Soudní dvůr k interpretaci tohoto ustanovení postaví, jestli zvolí užší či širší interpretaci, či bude pokračovat v aplikaci základních práv obsažených v obecných právních zásadách. Hlava VII nám dává další vodítka k interpretaci Listiny, zejména co se týče standardu ochrany základních práv ve vztahu k společným ústavním tradicím členských států a EÚLP.

Co se týče českého právního pořádku, Listina splňuje kritéria proto, aby byla Ústavním soudem prohlášena za mezinárodní smlouvu o lidských právech, která je součástí ústavního pořádku. Kvůli vztahu Ústavního soudu k právu EU jako takovému se k tomu nicméně Ústavní soud pravděpodobně neodhodlá.

Tzv. výjimka České republiky z Listiny byla vyjednána z důvodů politických. Jde pouze o gentlemanskou dohodu, která nemá právní relevanci a Českou republiku k ničemu nezavazuje. Protokol č. 30 je interpretačním protokolem a není skutečnou výjimkou (opt-out) z Listiny.

Ochrana základních práv v EU je tedy citlivé téma, kdy nutně dochází k pnutí mezi Soudním dvorem, který právo EU často progresivně vykládá, a členskými státy, které se dalšího přenosu pravomocí obávají. Toto napětí bude nadále pokračovat, protože aplikace Listiny přináší několik neznámých, které budou předmětem výkladu Soudního dvora. Lze jen doufat, že Soudní dvůr ve vztahu k základním právům zaujme jasnější aplikační stanovisko.

## Seznam použitých zkratk

<b>EHS</b>	Evropské hospodářské společenství
<b>EOS</b>	Evropského obranné společenství
<b>EPS</b>	Evropské politické společenství
<b>ES</b>	Evropská společenství
<b>ESLP</b>	Evropský soud pro lidská práva
<b>ESUO</b>	Evropské společenství uhlí a oceli
<b>EU, Unie</b>	Evropská unie
<b>EÚLP</b>	Evropská úmluva o ochraně lidských práv a svobod
<b>Euratom</b>	Evropské společenství pro atomovou energii
<b>GA</b>	Generální advokát
<b>Listina</b>	Listina základních práv Evropské unie
<b>LS</b>	Lisabonská smlouva
<b>Protokol</b>	Protokol č. 30
<b>SEU</b>	Smlouva o Evropské unii
<b>SFEU</b>	Smlouva o fungování Evropské unie
<b>Soudní dvůr</b>	Soudní dvůr Evropské Unie
<b>ÚS</b>	Ústavní soud
<b>Vysvětlení</b>	Vysvětlení k Listině základních práv Evropské unie

## Seznam literatury

### Monografie:

BOBEK, Michal, Petr BŘÍZA a Jan KOMÁREK. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. V Praze: C.H. Beck, 2011, 606 s. ISBN 9788074003776.

CRAIG, Paul a Gráinne DE BÚRCA. *EU law: text, cases, and materials*. 5th ed. Oxford: Oxford University Press, 2011, 1155 s. ISBN 9780199576999.

CRAIG, Paul a Gráinne DE BÚRCA. *The evolution of EU law*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2011, 917 s. ISBN 9780199592968.

CRAIG, Paul. *The Lisbon treaty: law, politics, and treaty reform*. Oxford: Oxford University Press, 2010, 466 s. ISBN 9780199595013.

European Movement. Comité d'études pour la Constitution européenne. *Projet de Statut de la Communauté Politique Européenne: Travaux Préparatoire*. Brussels, 1952, č. 18, 262 s.

FLIGSTEIN, Neil, a Alec STONE SWEET. The Institutionalizing the Treaty of Rome. In FLIGSTEIN, Neil; Wayne SANDHOLTZ a Alec STONE SWEET. *The institutionalization of Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2001, 273 s. ISBN 0-19-924796-X.

CHALMERS, Damian, G DAVIES a Giorgio MONTI. *European Union law: cases and materials*. 2nd ed. Cambridge : Cambridge University Press, 2010, 1116 s. ISBN 9780521121514.

JELLINEK, Georg. *System der subjektiven öffentlichen Rechte*. 2. vydání. Tübingen: Mohr Siebeck, 1919.

SMEKAL, Hubert. *Lidská práva v Evropské unii*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009, 288 s. ISBN 9788021050457.

SPAACK, Paul-Henri. *The Continuing Battle: Memoirs of a European 1936-1966*. London: Weidenfeld, 1971, 512 s., ISBN 0297993526.



TICHÝ, Luboš, Rainer ARNOLD, Jiří ZEMÁNEK, Richard KRÁL a Tomáš DUMBROVSKÝ. *Evropské právo*. 4. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, 953 s. ISBN 9788074003332.

TRIDIMAS, Takis. *The general principles of EC law*. Oxford: Oxford University Press, 1999, 377 s. ISBN 0198260121.

VAN NUFFEL, Piet, Koen LENAERTS a Robert BRAY. *Constitutional law of the European Union*. 2nd ed. London: Thomson Sweet & Maxwell, 2005, 969 s. ISBN 0421886102.

WEILER, Joseph H. *The constitution of Europe: "Do the new clothes have an Emperor?" and other essays on European integration*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, 364 s. ISBN 0-521-58567-8.

### **Příspěvky ve sbornících:**

BARNARD, Catherine. The „Opt-Out“ for the UK and Poland from the Charter of Fundamental Rights: Triumph of Rhetoric over Reality? In GRILLER, Stefan a Jacques, ZILLER (eds.). *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* Vídeň, New York : Springer, 2008.

BESSELINK, Leonard, F.M. The protection of fundamental rights post-Lisbon: the interaction between the Charter of Fundamental Rights of the European Union, the European Convention on Human Rights and national constitutions. Questionnaire and general report. In LAFFRANQUE, Julia. *Reports of the XXV FIDE Congress. Tallinn : Tartu University Press, 2012 – Vol. 1*, s. 1-139. Dostupný také z WWW:

[http://www.fide2012.eu/index.php?doc\\_id=94](http://www.fide2012.eu/index.php?doc_id=94).

BOBEK, Michal. Protection of Fundamental Rights Post-Lisbon: The Interaction between the EU Charter of Fundamental Rights, the European Convention on Human Rights and National Constitutions - National Report for the Czech Republic. In LAFFRANQUE, Julia (ed). *Reports of the XXV FIDE Congress*. Tallinn : Tartu University Press, 2012 – Vol. 1, s. 355-387.

Dostupný také z WWW: <http://ssrn.com/abstract=2119965>.

DECAUX, Emmanuel. "Article 60". In PETTITI, Louis-Edmond (ed.). *La Convention Européenne des Droits de l'Homme – Commentaire Article par Article*. 1995, s. 897-903.

KÜHLING, Jürgen. „Fundamental Rights“. In VON BOGDANDY, Armin a Jürgen BAST (Eds.). *Principles of European Constitutional Law*. 2nd ed. Oxford : Hard Publishing, 2010. 856 s. ISBN: 9781841138220, s. 479-515.

KÜHN, Zdeněk. Listina základních práv EU a český ústavní pořádek. In *Pocta Jánů Gronskeému*. 112-120, s. 112-120. ISSN 9788073800949.

SCHORM, Vít. "Evropský soud pro lidská práva, Ústavní soud a Nejvyšší soud". In HLOUŠEK, Vít a Vojtěch, ŠIMÍČEK (eds.). *Dělbá soudní moci v České republice* : Brno, Mezinárodní politologický ústav, 2004, s. 74-75.

THYM, Daniel. „Charter of Fundamental Rights: Competition and Consistency of Human Rights Protection in Europe?“. In *Finnish Yearbook of International Law* : Den Haag, Kluwer, 2002, č. 11, s. 11-36.

WAGNEROVÁ, Eliška. "The Direct Applicability of Human Rights Treaties". In *Venice Commission: The status of international treaties on human rights*. 2006. Strasbourg : Council of Europe Press.

WEILER, Joseph H. a Sybilla C. FRIES. "A human rights policy for the European Community and Union: The question of competences". In ALSTON, Philip (ed.). *The EU and Human Rights*. 1999. Oxford University Press. 976 s. ISBN10: 0-19-829806-4.

### **Články:**

ALSTON, Philip a WEILER, Joseph. H. An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights. 1998, *European Journal of International Law*, Vol. 9, s. 58-723.

Dostupný také z WWW: <http://ssrn.com/abstract=803697>.

ARNULL, Anthony. „From Charter to Constitution and Beyond: Fundamental Rights in the New European Union“. *Public Law*. 2003, č. 774, s. 785-787.

BELLING, Vojtěch. K povaze tzv. české „výjimky“ z Listiny základních práv EU. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2009, roč. 17, č. 4, s. 255-264.

BESSELINK, Leonard F.M. "The Member States, the national constitutions and the scope of the Charter". *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 2000, vyd. 68, č. 8, s. 70-72.

BOBEK, Michal a David KOSAŘ. "The Application of European Union Law and the Law of the European Convention of Human Rights in the Czech Republic and Slovakia – an Overview, "Eric Stein Working Paper, č. 2/2010. Dostupný také z WWW: <http://www.ericsteinpapers.eu/info/papers/2010-2>.

BOBEK, Michal. Ústavní soud ČR a přezkum vnitrostátní implementace komunitárního práva: „Poslouchej, co říkám a nekoukej, co dělám“? *Soudní rozhledy*, roč. 2007, č. 5, s. 173-180.

CLAPHAM, Andrew. „A Human Rights Policy for the European Community.“ *Yearbook of European Law*. 1990, s. 309-366.

COPPELL, Jason, O'NEILL, Aidan. The European Court of Justice: Taking Rights Seriously. *Common Market Law Review*. 1992, roč. 29, č. 4, s. 669-692.

DE BÚRCA, Gráinne. „The drafting of the EU Charter of Fundamental Rights.“ *European Law Review*. 2001, č. 26, s. 126-138.

DE BÚRCA, Gráinne. „The Principle of Subsidiarity and the Court of Justice as an Institutional Actor“ *Journal of Common Market Studies*, roč. 36, č. 2.

DE BÚRCA, Gráinne. The Road Not Taken: The EU as a Global Human Rights Actor. *American Journal of International Law*. 2010, vyd. 2011, č. 105. Dostupný také z WWW: <http://ssrn.com/abstract=1705690>.

DOUGAN, Michael. The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, Not Hearts. *Common Market Law Review*. 2008, roč. 45, č. 3.

EECKHOUT, Piet. The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question, *Common Market Law Review*. 2002, č. 39, s. 945–994. Dostupný také z WWW: [http://www.biicl.org/files/3273\\_eeckhout.pdf](http://www.biicl.org/files/3273_eeckhout.pdf).

FILIP, Jan. "Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená ústavodárci Ústavním soudem" *Právní zpravodaj*. 2002, č. 12.

GROUSSOT, Xavier, Laurent PECH. Gunnar, Thor PETURSSON. "The Scope of Application of EU Fundamental Rights on Member States' Action: In Search of Certainty in EU Adjudication", Eric Stein Working Paper No. 1/2011. Dostupný také z WWW <http://www.ericsteinpapers.eu/papers/2011-1>.

HOWARTH, David. The Compromise on Denmark and the Treaty on European Union: A Political and Legal Analysis. *Journal of European Integration*. 1994, roč. 18, č. 57.

CHMEL, Marek a Jindřiška, SYLLOVÁ. Listina základních práv Evropské unie a česká „výjimka“ z Listiny. *Parlamentní listy*. Listopad 2009, studie PI 3.081. Dostupný také z WWW: na [www.psp.cz](http://www.psp.cz).

JACOBS, Francis G. Human rights in the European Union: the role of the Court of Justice. *Biblio Europe*. 3200157-60, s. 57-60.

KOMÁREK, Jan. Česká „výjimka“ z Listiny základních práv Evropské unie. *Právní rozhledy*. 2010, roč. 18, č. 9.

KRÁL, Richard. Článek 53 Charty základních práv EU a jeho možné implikace pro vztah unijní a národní ústavní ochrany základních lidských práv. *Právní fórum*. 2004, sv. 1, č. 7, s. 260-263.

KÜHN, Zdeněk a Jan KYSELA. Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je?: (euronovela Ústavy ve světle překvapivého nálezu Ústavního soudu). *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2002, sv. 10, č. 3.

KÜHN, Zdeněk. Derogace a aplikační přednost ve vztahu domácího, mezinárodního a komunitárního práva. *Soudní rozhledy*. 2004, č. 1.

KUNOY, Bjorn a Anthony DAWES. „Plate Tectonics in Luxembourg: The Ménage á Trois between EC Law, International Law and the European Convention on Human Rights following the UN Sanctions Cases“. 2009, *Common Market Law Review*, roč. 46, č. 1.

LENAERTS, Koen. "Constitutionalism and the Many Faces of Federalism," *American Journal of Comparative Law*. 1990, roč. 38.

LENAERTS, Koen. Fundamental Rights in the European Union. *European Law Review*. 2000, č. 25, s. 588-91.

LIISBERG, Jonas B. Does the EU Charter Threaten the Supremacy of EU Law? *Common Market Law Review*. 2001, vyd. 38, č. 5.

MALENOVSKÝ, Jiří. "Evropské nálezy" a mezinárodněprávní základy práva ES/EU: Ústavní soud ČR i česká nauka pokračují v zastřešování. *Soudní rozhledy*. 2009, roč. 15, č. 8, s. 281-286.

MCCORMICK, John P. "Problems of democracy and subsidiarity". 2000, *European Public Law*, č. 6.

MENENDÉZ, Augustín José. Chartering Europe: Legal Status and Policy Implications of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. *Journal of Common Market Studies*. 2002, vyd. 40., č. 3., s. 471–90.

PAVLÍČEK, Václav. Svrchovanost zákona v Evropské unii. *Zákon v kontinentálním právu*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005. s. 53-65. ISSN 8086861066.

PEJCHALOVÁ-GRÜNVALDOVÁ, Vladimíra. K problematice dekretů prezidenta republiky ve vazbě na Lisabonskou smlouvu. *Právní rozhledy*. 2009, roč. 17, č. 8, s. 267-272.

PERNICE, Ingolf. Integrating the Charter the Charter of Fundamental Rights into the Constitution of the European Union: Practical and Theoretical Proposition, *Columbia Journal of European Law*. 2003, roč. 10, č. 5.

SCHWARZ, Josef. Protokol o uplatňování Charty základních práv Evropské unie. *Jurisprudence*. 2010, č. 2.

SYLLOVÁ, Jindřiška. "Scope of the treaty", dekrety a český postlisabonský protokol. *Právní rozhledy*. 2010, roč. 18, č. 20.

SYLLOVÁ, Jindřiška. K právnímu charakteru irských záruk. *Parlamentní institut*. Červenec 2009, Studie PI 3.080. Dostupný také z WWW: [www.psp.cz](http://www.psp.cz).

TOMÁŠEK, Michal. Evropské právo a majetkové nároky z tzv. „Benešových dekretů“. *Právník*. 2004, roč. 143, č. 7.

VON BOGDANDY, Armin et al. 'Reverse Solange—Protecting the essence of fundamental rights against EU Member States'. *Common Market Law Review*. 2012, roč. 49, č. 2.

VON BOGDANDY, Armin. The European Union as a Human Rights Organization? *Common Market Law Review*. 2000, č. 37.

WAGNEROVÁ, Eliška. Charta základních práv a svobod Evropské Unie. 2004, *Senát*, č. 1.

WATHELET, Melchior. "La Charte des droits fondamentaux: un bon pas dans une course qui reste longue." *Cahiers de droit européen*. 2000, č. 5 a 6.

WEILER, Joseph H. a Nicolas J.S., LOCKHART. 'Taking Rights seriously' seriously: The European Court and its fundamental rights jurisprudence'. *Common Market Law Review*. 1995, roč. 32, č. 1, s. 51-94 (část I) a č. 2, s. 579-627 (část II).

WEILER, Joseph H. Transformation of Europe. *Yale Law Journal*. 1991, č. 100, s. 2403-2483.

WYROZUMSKA, Anna. Znaczenie prawne zmiany statusu Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w Traktacie Lizbońskim oraz Protokołu polsko-brytyjskiego. *Przegląd Sejmowy*, 2008, rocz. 85, no. 2.

### **Elektronické zdroje:**

BOČKOVÁ, Helena; Hubert, SMEKAL Česká republika a výjimka z Listiny základních práv Evropské unie. [online]. Studie Centra pro lidská práva a demokratizaci, č. 1/2010, [cit.15.03.2013]. Dostupný z WWW:[http://www.iips.cz/data/files/Centrum%20LP/Position%20papers/Vyjimka\\_EU.pdf](http://www.iips.cz/data/files/Centrum%20LP/Position%20papers/Vyjimka_EU.pdf).

BONČKOVÁ, Helena. „Výjimka“ z Listiny základních práv. [online]. Dny práva – 2010 Days of Law, 1. ed. Brno : Masaryk University, 2010. [cit.15.03.2013]. Dostupný z WWW: <http://www.law.muni.cz/content/cs/proceedings/>.

Europe's Path into the 21st Century, Part 1, "Creating a people's Europe - making it part of their daily lives." [online].[cit.15.03.2013]. Dostupný z WWW: <http://www.bundesregierung.de/>.

House of Lords. The Treaty of Lisabon: an impact assessment [online]. Volume I, Volume II.: Report. European Union Committee, 2008. [cit.15.03.2013]. Dostupný z WWW: <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld200708/ldselect/ldeucom/62/62.pdf>.

KÜHN, Zdeněk. Post z 30.11.2007, „Bude Listina základních práv součástí právního pořádku ČR?“.[online]. Jiné právo. [cit.15.03.2013]. Dostupný z WWW:<http://jinepravo.blogspot.cz/2007/11/bude-listina-zkladnch-prv-eu-soust.html>.

PEERS, Steve. Lisbon Treaty Guarantees for Ireland. [online]. Statewatch Analysis. [cit.15.03.2013]. Dostupný z WWW: [www.statewatch.org](http://www.statewatch.org).

### **Ostatní dokumenty:**

Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union, CHARTE 4373/00 ze dne 23.6.2000, čl. 46 a CHARTE SN 3340/00, ze dne 29.6.2000, čl. 46.

Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union. Brussels, 20.1.2000, 4111/00, bod 4. Dostupný také z WWW : [http://www.europarl.europa.eu/charter/activities/docs/pdf/body3en\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/activities/docs/pdf/body3en_en.pdf).

Information Note, Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union. Brussels ze dne 20.1.2000, CHARTE 4111/00, bod 4. Dostupný také z WWW: [http://www.europarl.europa.eu/charter/activities/docs/pdf/body3en\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/activities/docs/pdf/body3en_en.pdf).

Lisabonská smlouva, Úřední Věstník, C 306, ze dne 17. 12. 2007.

Note from the Praesidium, Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union– Draft articles, CHARTE 4123/1/00 REVI 1, ze dne 15.2.2000. Dostupné také z WWW: [http://www.europarl.europa.eu/charter/activities/docs/pdf/convent05\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/activities/docs/pdf/convent05_en.pdf).

Note from the Praesidium, Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union– Draft articles, CHARTE 4123/1/00 REVI1, ze dne 15.2.2000, s. 9 , 10. Dostupné také z WWW: [http://www.europarl.europa.eu/charter/activities/docs/pdf/convent05\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/activities/docs/pdf/convent05_en.pdf).

Note from the Praesidium, Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union, CHARTE 4149/00, ze dne 8.3. 2000, s. 2. Dostupný také z WWW: [http://www.europarl.europa.eu/charter/activities/docs/pdf/convent13\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/activities/docs/pdf/convent13_en.pdf).

Note from the Praesidium, Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union, CHARTE 4473/00, ze dne 11.10.2000.

Note from the Praesidium, Draft Charter of Fundamental Rights in the European Union, CHARTE 4235/00, ze dne 1.4. 2000. Dostupný také z WWW: [http://www.europarl.europa.eu/charter/activities/docs/pdf/convent27\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/activities/docs/pdf/convent27_en.pdf).

Praesidium note, Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union, CHARTE 4316/00, ze dne 16.5.2000, čl. 46. Dostupný také z WWW: [http://www.europarl.europa.eu/charter/activities/docs/pdf/convent34\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/activities/docs/pdf/convent34_en.pdf).

Presidency Note, Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union, CHARTE 4422/00, 28.7. 2000, čl. 49 (nynější čl. 51 Listiny). Dostupný také z WWW: [http://vgarchiv.orf.at/austria/de/pool/dokumente/eu\\_fundamental\\_rights\\_draft\\_en.pdf](http://vgarchiv.orf.at/austria/de/pool/dokumente/eu_fundamental_rights_draft_en.pdf).

Prohlášení prezidenta republiky ze dne 9.10.2009 k ratifikaci Lisabonské smlouvy. Dostupný z WWW: [www.klaus.cz](http://www.klaus.cz).

Report of the Expert Group on Fundamental Rights, Affirming Fundamental Rights in the European Union: Time to Act. Brussels, European Commission, 1999. (Simitis Report).

Smlouva o Ústavě pro Evropu, Úřední věstník, C 310, ze dne 16. 12. 2004.

Společná deklarace Evropského parlamentu, Rady a Komise týkající se ochrany základních práv a Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ze dne 5.4.1977, O.J. C 103/1.

Stanovisko předsedy vlády ČR k prohlášení prezidenta republiky o ratifikaci Lisabonské smlouvy ze dne 9.10.2009. Dostupný z WWW: [www.vlada.cz](http://www.vlada.cz).

Vystoupení prezidenta Klause ze dne 6.5.2009. Dostupný z WWW: [www.klaus.cz](http://www.klaus.cz).

Vysvětlení k Listině základních práv Evropské unie, Úřední věstník, C 303, 14.12. 2007.

Závěry předsednictví Evropské rady v Bruselu ze dne 29. a 30.10.2009.

Závěry předsednictví ze zasedání Evropské rady v Kolíně nad Rýnem ve dnech 18. a 19. června 2009. Dostupný také z WWW: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperation/danube/documents/council\\_conclusions.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/danube/documents/council_conclusions.pdf).



Závěry předsednictví ze zasedání Evropské rady v Kolíně nad Rýnem ve dnech 3. a 4. června 1999. Dostupný také z WWW: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/kolnen.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/kolnen.htm).

Zpráva Komise o aplikaci Listiny základních práv 2011, COM(2012)169 final.

### **Diplomové práce:**

TOMANOVÁ, Kristýna. *Výjimky z Listiny základních práv Evropské unie*, Brno, 2010. 95 s. Magisterská práce, Masarykova Univerzita, Fakulta sociálních studií, Katedra mezinárodních vztahů a evropských studií. Vedoucí Ivo Pospíšil. Dostupný také z WWW [http://is.muni.cz/th/170024/fss\\_m/DIP.pdf](http://is.muni.cz/th/170024/fss_m/DIP.pdf).

### **Stanoviska generálních advokátů Soudního dvora EU:**

GA Jacobs ze dne 9.12.1992, *Konstantinidis*, C-168/91, Recueil, s. I-1191.

GA Maduro ze dne 12.9.2007, *Centro Europa*, C-380/05, Recueil, s. I-00349.

GA van Gerven ze dne 11.6.1991, *Grogan*, C-159/90, Recueil, s. I-04685.

GA Villalón ze dne 12.6.2012, *Fransson*, C-617/10, dosud nezveřejněno ve Sb. rozh.

GA Gulmann ze dne 20.4.1993, *Bostock*, C-2/92, Recueil, s. I-955.

GA Tizzano ze dne 8.2.2001, *BECTU*, C-173/99, Recueil, s. I-4881.

GA Léger ze dne 10.7.2001, *Hautala*, C-353/99 P, Recueil, s. I-9565.

GA Stix-Hackl ze dne 12.7.2001, *Nilsson*, C-131/00, Recueil s. I-10165.

GA Jacobs ze dne 21.3.2002, *Unión de Pequeños Agricultores*, C-50/00 P, Recueil, s. I-6677.

GA Geelhoed ze dne 5.6.2001, *Baumbast*, C-413/99, Recueil, s. I-7091.

GA Colomer ze dne 4.12.2001, *Uberseering*, C-208/00, Recueil, s. I-9919.

GA Mischo ze dne 20.9.2001, *Booker Aquaculture*, C-20/00 a C-64/00, Recueil, s. I-7411.

GA Sharpston ze dne 30.9.2010, *Zambrano*, C-34/09, Recueil, s. I-01177.

### **Judikatura Soudního dvora EU:**

Rozsudek ze dne 4.2.1959, *Stork v Vysoký úřad*, 1/58, Recueil, s. 45.

Rozsudek ze dne 15.7.1960, *Geitling v Vysoký úřad*, 36, 37, 38-59 a 40/59, Recueil, s. 857.

Rozsudek ze dne 1.4.1965, *Sgarlata v Komise*, 40/64, Recueil, s. 279

Rozsudek ze dne 15.7.1964, *Costa v E.N.E.L.*, 6/64, Recueil, s. 1141.

Rozsudek ze dne 5.2.1963, *Van Gend en Loos*, 26/62, Recueil, s. 3.

Rozsudek ze dne 12.11.1969, *Stauder*, 29/69, Recueil, s. 419.

Rozsudek ze dne 17.12.1970, *Internationale Handelsgesellschaft v Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel*, 11/70, Recueil, s. 1125.

Rozsudek ze dne 14.5.1974, *Nold v Commission*, 4/73, Recueil, s. 491.

Rozsudek ze dne 28.10.1975, *Rutili*, 36/75, Recueil, s. 1219.

Rozsudek ze dne 2.2.1988, *Blaizot*, 24/86, Recueil, s. 379.

Rozsudek ze dne 15.6.1978, *Defrenne II*, 149/77, Recueil, s. 1365.

Rozsudek ze dne 18.6.1991, *ERT*, 260/89, Recueil, s. I-02925.

Rozsudek ze dne 26.6.1997, *Familiapress*, 368/95, Recueil, s. I-03689.

Rozsudek ze dne 19. 3. 1996, *Komise Evropských společenství proti Radě Evropské unie*, C-25/94, Recueil, s. I-1469.

Rozsudek ze dne 26.6.2001, *BECTU*, C-173/99, Recueil, s. I-04881.

Rozsudek ze dne 13.3.2007, *Unibet*, C-432/05, Sb. rozh. s. I-2271.

Rozsudek ze dne 29.1.2008, *Productores de Música*, C-275/06, Sb. rozh. s. I-271.

Rozsudek ze dne 16.12.2004, *Olaso Valero*, C-520/03, Sb. rozh. s. I-12065.

Rozsudek ze dne 24.3.1994, *Bostock*, C-2/92, Recueil, s. I-955.

Rozsudek ze dne 20. května 2003, *Rundfunk*, C-465/00, C-138/01 a C-139/01, Recueil, s. I-04989.

Rozsudek ze dne 6.11.2003, *Lindqvist*, C-101/01, Recueil, s. I-12971.

Rozsudek ze dne 19.1.2010, *Küçükdeveci*, C-555/07, Sb. rozh. s. I-00365.

Rozsudek velkého senátu ze dne 26.2.2013, *Fransson*, C-617/10, dosud nezveřejněno ve Sb. rozh.

Rozsudek ze dne 13.6.1996, *Maurin*, C-144/95, Recueil, s. I-02909.

Rozsudek ze dne 26.6.1997, *Familiapress*, C-368/95, Recueil, ECR I-3689.

Rozsudek ze dne 25.7.1991, *Komise v. Nizozemsko*, C-368/95, Recueil, s. I-3689.

Rozsudek ze dne 20.2.1979 120/78, *Rewe-Zentral v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis)*, Recueil, s. 649.

Rozsudek ze dne 12. června 2003, *Schmidberger*, C-112/00, Recueil, s. I-5659.

Rozsudek ze dne 14.10.2004, *Omega*, C-36/02, Recueil, s. I-9609.

Rozsudek ze dne 11.7.1985, *Cinéthèque*, 60 a 61/84, Recueil, s. 2605.

Rozsudek ze dne 18.6.1991, *Elliniki Radiophonia Tiléorassi (ERT)*, C-260/89, Recueil, s. I-02925.

Rozsudek ze dne 16.7.2009, *Mono Car Styling*, C-12/08, Sb. rozh. I-06653.

Rozsudek ze dne 3.9.2009, *Papierfabrik Koehler*, C-322/07 P, C-327/07 P a C-338/07 P, Sb. rozh. s. I-07191.

Rozsudek ze dne 27.6.2006, *Evropský parlament proti Radě EU*, C-540/03, Sb. rozh. s. I-5769.

Rozsudek ze dne 16. září 2010, *Chatzi*, C-149/10, Sb. rozh. s. I-08489.

Rozsudek ze dne 27.9.1979, *Eridania*, 230/78, Recueil, s. 2749.

Rozsudek ze dne 13.7.1989, *Wachauf*, C-5/88, Recueil, s. 2609.

Rozsudek ze dne 12.12.2002, *Rodriguez Caballero*, C-442/00, Recueil, s. I-11915.

Rozsudek ze dne 11.7.2002, *Carpenter*, C-60/00, Recueil, s. I-6279.

Rozsudek ze dne 8.3.2011, *Zambrano*, C-34/09, Sb. rozh. s. I-01177.

Rozsudek ze dne 15. 5.1986, *Johnston*, C-222/84, Recueil, s. 1651.

Rozsudek ze dne 15.10.1987, *Heylens*, C-222/86, Recueil, s. 4097.

Rozsudek ze dne 13.6.1996, *Maurin*, C-144/95, Recueil, s. I-02909.

Rozsudek ze dne 29.5.1997, *Kremzow*, C-299/95, Recueil, s. I-02629.

Rozsudek ze dne dne 13.11.1984, *Bosman*, 98/83 a 230/83, Recueil, s. 376.

Rozsudek ze dne 18.12.2007, *Laval*, C-341/05, Sb. rozh. s. I-11767.

Rozsudek ze dne ze dne 23.9. 2003, *Secretary of State for the Home Department*, C-109/01, Recueil, s. I-9607.

Rozsudek ze dne 27.6.2006, C-540/03, *Parlament v Rada*, Sb. rozh. s. I-5769.

Rozsudek ze dne 11.12.2007, *Viking*, C-438/05, Sb. rozh. s. I-10779.

Rozsudek ze dne 9.3.1978, *Simmenthal II.*, 106/77, Recueil, s. 629.

Rozsudek ze dne 1.6.1999, *Konle*, C-302/97, Recueil, s. I-3099.

Rozsudek ze dne 25.12.2001, *Festersen*, C-370/05, Sb. rozh. s. I-1139.

Rozsudek ze dne 21.12. 2011, *N.S.*, C-411/10 a C-493/10, dosud nezveřejněné ve Sb. rozh.

Usnesení ze dne 12. července 2012, *Currà a další*, C-466/11, dosud nezveřejněné ve Sb. rozh.

Usnesení ze dne 6.10.2005, *Attila Vajnai*, C-328/04, Sb. rozh. s. I-8579.

### **Rozsudek Tribunálu:**

Rozsudek Tribunálu ze dne 30. ledna 2002, *Max mobil*, T-54/99, Recueil, s. II-313.

### **Nálezy českého Ústavního soudu:**

Nález ze dne 25.6.2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01 (č. 403/2002 Sb.).

Nález ze dne 15.4.2003, sp. zn. I. ÚS 752/02.

Nález ze dne 5.2.2003, sp. zn Pl. ÚS 34/02 (č. 53/2003 Sb.).

Nález ze dne 24.06.2003, sp. zn Pl. ÚS 44/02.

Nález ze dne 2.12.2008, sp. zn Pl. ÚS 12/08.

Nález ze dne 21.02.2006, sp. zn Pl. ÚS 19/04 (č. 57/2007 Sb), *Léková vyhláška*.

Nález ze dne 8.3.2006, sp. zn Pl. ÚS 50/04 (č. 154/2006 Sb.), *Cukerné kvóty III*.

Nález ÚS ze dne 26.11.2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (č. 446/2008 Sb.), *Lisabonská smlouva I.*

### **Ostatní ústavní soudy:**

Rozsudek italského Ústavního soudu ze dne 27.12.2013, *Frontini v Ministero delle Finanze.*

Deklarace španělského Ústavního soudu ze dne 13.12.2004 (DTC 1/2004).

Rozsudek německé spolkového Ústavního soudu ze dne 29.5.1974, *Solange I.*, 2 BvL 52/71, BVerfGE 37, 271.

Rozsudek německé spolkového Ústavního soudu ze dne 22.10.1986, *Solange II.*, 2 BvR 197/83, BVerfGE 73, 339.

Rozsudek Nejvyššího soudu USA, *Gitlow v New York*, 268 U.S. 652 (1925).

Rozhodnutí španělského Ústavního tribunálu č. 1/2004 ze dne 13. prosince 2004.

## Abstrakt

Základní práva v EU vždy vzbuzovala akademickou diskuzi, protože je lze vnímat různě – jako prostředek *kontroly* unijních institucí, ale i jako nástroj pro *rozšiřování* unijních kompetencí. Cílem této diplomové práce je vyjasnit některé otázky týkající se postavení Listiny základních práv EU (dále též Listina) v systému evropského práva a použití Listiny vůči členským státům. Práce se zaměřuje na použití Listiny členskými státy, protože ty stále častěji jako „zmocněnci“ právo EU uplatňují a musí tedy základní práva EU dodržovat. Důraz bude kladen na vyjasnění věcné působnosti Listiny ve vztahu k členským státům, která je dosti problematická. Diplomová práce se skládá z 5 kapitol. V první kapitole je popsán historický vývoj základních práv EU a je vysvětleno, proč je přenos pravomocí na EU v oblasti ochrany lidských práv pro členské státy citlivé téma. Druhá kapitola práce se věnuje vzniku, obsahu a právní závaznosti Listiny, dále také spolupůsobení Listiny a základních práv obsažených v obecných právních zásadách EU. Třetí kapitola, která je meritem této diplomové práce, se zaměří na věcnou působnost základních práv EU ve vztahu k členským státům. Na základě analýzy judikatury Soudního dvora bude vysvětleno, co pro členský stát znamená *uplatňovat právo Unie* či *jednat v působnosti práva Unie*. Tento koncept je zásadní pro vyjasnění aplikace Listiny vůči členským státům, jejíž čl. 51 stanoví, že Listinu členské státy použijí „*výhradně pokud uplatňují právo Unie*.“ Bude zhodnocena pravdivost hypotézy, že je tento koncept vyvinutý Soudním dvorem nejasný a pro členské státy je aplikace základních práv EU těžko předvídatelná. Bude navrženo, aby Soudní dvůr přijal nový aplikační přístup, možná východiska budou nastíněna. Čtvrtá kapitola rozebírá hlavu VII Listiny. Poslední kapitola se věnuje postavení Listiny v právním řádu České republiky. Bude zhodnoceno, jestli by Listina mohla patřit do ústavního pořádku České republiky. V poslední řadě bude věnována pozornost povaze tzv. výjimek z Listiny a jejich právní (či politické) relevanci. Metodicky práce vychází zejména z analýzy rozsudků Soudního dvora, částečně také z rozsudků Tribunálu a stanovisek generálních advokátů. Objevují se zde i rozhodnutí jiných soudů, zejména soudů ústavních, které reagují na vývoj ochrany základních práv EU a práva EU obecně. Dále se práce opírá o primární i sekundární právo EU a odbornou literaturu – jak zahraniční, tak českou.

## **Summary**

### The Status of the Charter of Fundamental Rights of the EU and its Application by Member States

The purpose of this thesis is to analyse the status of the EU Charter in the system of EU law and its application by Member States. EU fundamental rights in the EU can be perceived as controversial, because they can be regarded as a means of control of Union institutions, but also as a way of expansion of EU competences. In this context I will explore the EU Charter. The thesis is composed of 5 Chapters. In the First Chapter I will explain why human rights protection was not included in the Founding Treaties; furthermore I will elaborate on the case law of the Court which gave rise to EU fundamental rights as general principles of EU law. I will also explain why human rights are a sensitive issue between the EU and Member States. Chapter Two examines the development, content and the legal effects of the EU Charter. It also explores the parallel regime of the EU Charter and EU fundamental rights as general principles after the Treaty of Lisbon. Chapter Three is the core of this thesis. It explains the scope of application of the EU Charter by Member States. Based on the case law of the Court of Justice it will be shown that Member States are bound by EU fundamental rights when they act in the scope of EU law, which comprises of implementation of EU law, but also of derogation from EU law. It will be shown that this concept lacks legal certainty and a new approach should be adopted by the Court of Justice. In Chapter Four I will explore Chapter VII of the EU Charter that should clarify its application. However, it will be shown that the Charter does not make fundamental rights protection clearer. Last Chapter is dedicated to the analysis of the status of EU Charter in the Czech legal order. It will be examined if the EU Charter is part of the Czech national constitutional order. Lastly, the „opt-outs“ from the EU Charter and their legal relevance will be analysed.

## **Klíčová slova**

### **Klíčová slova:**

lidská práva, Listina základních práv Evropské unie, Soudní dvůr

### **Keywords:**

human rights, Charter of Fundamental Rights of the European Union, Court of Justice