

DOKTORANDSKÉ PŘÍSPĚVKY

Kedy majú členské štáty aplikovať Chartu základných práv Európskej únie?

Veronika Laciaková*

Úvod

Charta základných práv Európskej únie* (ďalej aj ako „Charta základných práv“ alebo „Charta“) je mimoriadne významný a prvý ucelený dokument zakotvujúci základné práva v Európskej únii. Hoci bola Charta prioritne koncipovaná pre Európsku úniu (ďalej aj ako „únia“ alebo „EÚ“), povinnosť uplatňovať Chartu majú v určitých, relatívne početných ale nie presne vymedzených prípadoch aj členské štáty. Cieľom tohto príspevku je poukázať na povinnosť vnútroštátnych orgánov členských štátov EÚ aplikovať Chartu základných práv, ak vykonávajú právo únie, resp. konajú v rámci pôsobnosti práva únie. Zámerom autora je poskytnúť interpretáciu týchto kľúčových pojmov, ktoré sú kritériom pre aplikáciu Charty na vnútroštátnej úrovni, a to predovšetkým s prihliadnutím na judikatúru Súdneho dvora. V tejto súvislosti je potrebné odpovedať aj na otázku, či účinkom Protokolu č. 30 o uplatňovaní Charty základných práv Európskej únie na Poľsko a Spojené kráľovstvo (ďalej aj ako „Protokol“), ktorého rozšírenie pôsobnosti sa v súčasnosti plánuje aj na Českú republiku, je nemožnosť aplikácie ustanovení Charty v daných štátoch, a teda či práva vyplývajúce z Charty základných práv nie sú vo vzťahu k týmto štátom vynútiteľné na vnútroštátnych súdoch.

Vzhľadom na skutočnosť, že základné práva sú súčasťou všeobecných právnych zásad únie, ďalším zá-

merom príspevku je analýza otázky, či sa má pôsobnosť Charty základných práv definovať inak ako pôsobnosť všeobecných právnych zásad a či je možné, v prípadoch, keď členské štáty vykonávajú právo únie, interpretáciou judikatúry Súdneho dvora, rozšíriť pôsobnosť základných práv aj na vzťahy medzi súkromnoprávnymi subjektmi navzájom.

Adresáti Charty základných práv EÚ

Najvýznamnejšie ustanovenie v súvislosti s rozsahom pôsobnosti Charty základných práv Európskej únie sa nachádza v jej Hlave VII s názvom Všeobecné ustanovenia upravujúce výklad a uplatňovanie Charty, konkrétne v článku 51. Je to avšak najmä doktrína Súdneho dvora, ktorá sa snaží o vymedzenie rozsahu pôsobnosti tohto základného katalógu práv v Európskej únii.

Na základe článku 51 odseku 1 Charty rozoznávame dva okruhy adresátov jej ustanovení, a to jednak „inštitúcie, orgány, úrady a agentúry únie“, a tiež „členské štáty, [avšak] výlučne vtedy, ak vykonávajú právo únie“. Z interpretačných ustanovení Charty teda vyplýva, že Charta zaväzuje predovšetkým úničné orgány a až sprostredkovane, pri priamej či nepriamej aplikácii práva EÚ, tiež orgány členských štátov. Základné práva a zásady upravené v Charte majú vo vzťahu k členským štátom akcesorickú povahu. A práve v tejto súvislosti vzniká jedna zo sporných otázok ochrany základných práv v Európskej únii, ktorou je vymedzenie a ohraničenie pôsobnosti štandardov existujúcich na únijnej úrovni vo vzťahu k členským štátom, a s tým súvisiaca oba-

* Mgr. Veronika Laciaková, interný doktorand, Ústav medzinárodného a európskeho práva, Fakulta práva Paneurópskej vysokej školy, Bratislava.

va niektorých členských štátov, aby na základe Charty základných práv EÚ nedošlo k rozširovaniu právomocí únie.¹

Z hľadiska svojho interpretačného významu by mal daný článok figurovať medzi úvodnými ustanoveniami Charty základných práv. Z tohto dôvodu vyslovila švédka vláda v priebehu vypracovávania Charty kritiku v súvislosti s umiestnením ustanovenia článku 51 v Charte, spočívajúcu v skutočnosti, že je nutné najskôr prečítať prvých päťdesiat článkov týkajúcich sa práv z rozličných oblastí, než nakoniec zistíme, že v realite rozsah aplikácie, a teda možnosti uplatnenia Charty, sú limitované. Braibant ponúka vysvetlenie, že zakotvenie týchto zásadných, avšak predovšetkým technických otázok na začiatok Charty, by z pohľadu atraktívnosti, najmä pre občanov Európskej únie, mohlo zabrániť v čítaní samotného textu.² Z právneho hľadiska by však bolo vhodnejšie upraviť rozsah pôsobnosti Charty v jej úvode, a nie odsunúť ho až do záverečných ustanovení textu.

Pojem inštitúcie a orgány je nutné chápať v extenzívnom zmysle judikatúry Súdneho dvora. Článok 13 Zmluvy o Európskej únii označuje inštitúcie únie a výraz orgány a úrady odkazuje na všetky subjekty zriadené zmluvami alebo právnymi aktmi z nich odvodenými.

Druhý okruh adresátov ustanovení Charty základných práv Európskej únie tvoria členské štáty EÚ, pričom článok 51 odsek 1 Charty výslovne stanovuje, že jej ustanovenia sú určené pre členské štáty „výlučne vtedy, ak vykonávajú právo únie“. Pri vymedzení pôsobnosti Charty vychádzali jej tvorcovia z formulácie použitej v rozsudku Wachauf, v ktorom Súdny dvor uviedol, že požiadavky ochrany základných práv v právnom poriadku Európskej únie sú záväzné aj pre členské štáty, keď vykonávajú pravidlá únie.³

Aby vnútroštátne sudy v konkrétnom prípade zistili, či opatrenie v prejednávanej veci vykonáva právo EÚ, navrhuje generálny advokát Villalón⁴ ako riešenie posilnenie skúmania okolností prípadu – v konečnom dôsledku kazuistiku v pravom zmysle slova. Určenie, či sa má daný prípad chápať ako prípad vykonávania únijného práva, musí často vyplývať konkrétne zo zváženía súboru faktorov, ktorými sa prípad vyznačuje.

¹ BOBEK, M. – BŘÍZA, P. – KOMÁREK, J.: *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*, Praha: C. H. Beck, 2011. s. 357.

² BURGORGUE-LARSEN, L.: Champ d'application de la Charte des droits fondamentaux et droits garantis par la Charte des droits fondamentaux (seconde partie), In *Lexbase Hebdo, édition professions*. č. Lexbase: N1218BTB, 2012, č. 4/116. s. 1.

³ Rozsudok Súdneho dvora z 13. júla 1989 vo veci 5/88 Wachauf, Zb. s. 2609, bod 19.

⁴ Návrhy generálneho advokáta Pedra Cruz Villalóna z 12. júna 2012 vo veci C-617/10 Åklagaren v. Hans Åkerberg Fransson.

V týchto prípadoch, keď sú členské štáty priamo viazané Chartou rovnako ako inštitúcie EÚ, porušenie ustanovení Charty základných práv členským štátom pri vykonávaní únijného práva je porušením primárneho práva, ktorého dôsledkom by malo byť iniciovanie Komisiou konania o porušenie povinnosti. Povinnosť vnútroštátnych orgánov dodržiavať a aplikovať únievé právo vyplýva zo zásady *pacta sunt servanda* a zo zásady lojálnej spolupráce, zakotvených v článku 4 ods. 3 Zmluvy o EÚ, na základe ktorých sú členské štáty jednak aktívne povinné prijať opatrenia potrebné na zabezpečenie plnenia záväzkov vyplývajúcich zo zmlúv a z aktov inštitúcií únie, a tiež pasívne povinné zdržať sa opatrení, ktoré by mohli ohroziť dosiahnutie cieľov zmluvy alebo reálny účinok práva únie.⁵

Pojem členských štátov je pritom potrebné chápať v širšom význame, tak ako dopĺňajú aj vysvetlivky k článku 51 Charty, že toto v Charte obsiahnuté pravidlo sa vzťahuje tiež na ústredné orgány, ako aj na regionálne alebo miestne orgány, a na verejnoprávne subjekty, pokiaľ vykonávajú právo únie. Extenzívnu interpretáciu pojmu členské štáty poskytuje aj Picod, keď v súvislosti s uplatňovaním Charty tvrdí, že termín členských štátov by sa mal v tomto kontexte vzťahovať „na všetky osoby, bez ohľadu na ich postavenie v rámci verejného alebo súkromného práva, ktoré vykonávajú poslanie všeobecného záujmu, a ktorým sú zverenú markantné právomoci, vzhľadom na ľudí, ktorých činnosť regulujú. [...] A priori, mohli by sme tvrdiť, že pojem štát si vyžaduje byť interpretovaný vo funkčnom význame, ako zahŕňajúci všetky orgány zodpovedné za reguláciu ekonomickej a sociálnej aktivity a za zabezpečenie ich dodržiavania“.⁶

Chartou garantované základné práva majú ďalekosiahle dôsledky pre rozdelenie právomocí na vnútroštátnej úrovni. Jedným z dôsledkov je skutočnosť, že z každého orgánu členského štátu, ktorý vykonáva, resp. koná v rámci pôsobnosti práva únie, sa stáva inštitúcia ústavného prieskumu. To vyvoláva napätie s ideou centralizovaného prieskumu ústavnosti, na ktorom je postavená väčšina európskych systémov. Súdny dvor totiž nerozlišuje medzi spôsobmi, akými členské štáty vykonávajú právo EÚ, ani mieru úvahy, ktorou členské štáty disponujú, ale vnútroštátny zákonodarca je podrobený intenzívnejšej a širšej kontrole zo strany všetkých týchto orgánov, nielen jednou špecializovanou inštitúciou, ktorej spôsob ustanovenia jej k tomu môže

⁵ SIMAN, M. – SLAŠŤAN, M.: *Primárne právo Európskej únie (aplikácia a výklad práva Únie s judikatúrou)*, Bratislava: EUROIURIS – Európske právne centrum, o.z., 2010. s. 195.

⁶ PICOD, F.: Article II-111 – Champ d'application. In *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Partie II. La Charte des droits fondamentaux de l'Union. Commentaire article par article*. Bruxelles : Bruylant, 2005. s. 649, preložil autor.

dávať väčšiu legitimitu.⁷ V konečnom dôsledku ústavné súdy strácajú jedinečné postavenie kontroly veľkého rozsahu vnútroštátneho práva, ktoré patrí do pôsobnosti práva Európskej únie, pretože vnútroštátne súdy aj iné orgány členských štátov môžu rozhodnúť, že konkrétne ustanovenie práva je v rozpore s niektorým zo základných práv únie.

Extenzívne chápanie pojmu vykonávanie práva únie

Skutočnosť, že členské štáty majú aplikovať Chartu základných práv EÚ „výlučne vtedy, ak vykonávajú právo únie“ na jednej strane upokojuje členské štáty obávajúce sa, že pre nich Charta základných práv vytvorí nové povinnosti, a že rozšíri právomoci inštitúcií EÚ. Na druhej strane však, výklad rozsahu tohto obmedzenia tvorí základný problém konkrétneho vymedzenia materiálnej pôsobnosti Charty.

Navyše, už vo vysvetlivkách k článku 51 Charty sa nachádza rozdielna formulácia, ktorá je v porovnaní s prvou omnoho širšia, a to povinnosť členských štátov rešpektovať základné práva vymedzené v rámci únie v prípade, „ak konajú v rámci rozsahu pôsobnosti práva únie“. Táto formulácia pre určenie rozsahu pôsobnosti základných práv, opierajúca sa o rozhodnutie vo veci ERT⁸, bola Súdny dvorom už viackrát potvrdená. Na jej základe je materiálna pôsobnosť Charty obmedzená rozsahom pôsobnosti práva Európskej únie, pričom každé rozšírenie únijnej právnej úpravy súčasne rozširuje aj oblasť uplatňovania základných práv garantovaných Chartou, avšak s tým, že takéto rozšírenie nezakladá.⁹

Hoci právo Európskej únie sa v mnohých prípadoch vykonáva prostredníctvom orgánov členských štátov, pojmy vykonávanie únijného práva alebo konanie v rámci rozsahu pôsobnosti práva únie neboli doteraz vymedzené jednoznačným spôsobom. Navyše, v mnohých prípadoch je „veľmi ťažké určiť hranicu, kedy predmet sporu a zistený skutkový stav spadajú do únievého rámca a kedy ide o čisto vnútroštátny spor bez únievého prvku“¹⁰. Vo všeobecnosti sa však Súdny dvor

vo svojich rozhodnutiach prikláňa k extenzívnemu chápaniu daných pojmov.

Ako konštatuje Peter M. Huber, v súčasnosti neexistuje prakticky žiadna oblasť, o ktorej by nebolo možné povedať, že patrí do oblasti aplikácie práva únie.¹¹ Vzhľadom na skutočnosť, že v členských štátoch už dlhú dobu dochádza k inkorporácii únijného práva do ich vnútroštátnych právnych poriadkov, je v mnohých prípadoch náročné, či dokonca nemožné rozlíšiť konanie v rámci vnútroštátneho či únijného práva.

„[Z]ástanovia reštriktívneho poňatia pojmu vykonávanie práva únie tvrdia, že tento pojem sa vzťahuje len na prípad, keď členský štát koná ako zástupca únie.“¹² Na základe „užšieho chápania článku 51 ods. 1 Charty považujú za problém predovšetkým uplatnenie základných práv únie na opatrenia členských štátov, ktoré obmedzujú základné slobody, a na opatrenia, ktoré neslúžia na priame prebratie ustanovení smerníc, ale len spadajú do oblastí, ktorú smernica upravuje.“¹³

Vykonávanie práva únie sa prejavuje jednoznačným spôsobom v prípade nariadení, ktoré sú záväzné vo svojej celistvosti a priamo aplikovateľné vo všetkých členských štátoch, nevyžadujú žiadne ďalšie opatrenia a sú priamo aplikované orgánmi členských štátov.

Avšak v prípade transpozície smernice členským štátom, môže vnútroštátny právny predpis nielen transponovať určitý únijný predpis, ale zároveň zaviesť úpravu nezávislú na práve únie. V takom prípade je náročné presne vymedziť, čo je vykonávaním práva EÚ a na čo sa teda vzťahuje Charta základných práv. Pokiaľ ide o osobitný prípad smerníc, pojem vykonávanie práva únie nemožno obmedziť len na opatrenia určené na ich prebratie. Daný pojem by sa mal vykladať tak, že sa týka následného konkrétneho uplatňovania pravidiel stanovených smernicou a vo všeobecnosti všetkých prípadov, keď sa vnútroštátna právna úprava týka oblasti upravenej smernicou, ktorej lehota na prebratie uplynula, alebo túto oblasť ovplyvňuje.¹⁴

V tomto zmysle interpretoval pojem vykonávanie práva únie aj Súdny dvor v nedávnom prípade Åkerberg Fransson týkajúcom sa daňového deliktu, pričom sa jednoznačne priklonil k jeho extenzívnemu chápaniu. Rozhodol, že začatie trestného stíhania a uloženie daňových sankcií na základe vnútroštátnych predpisov

⁷ BOBEK, M. – BŘÍZA, P. – KOMÁREK, J.: *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*, Praha: C. H. Beck, 2011. s. 367.

⁸ Rozsudok Súdneho dvora z 18. júna 1991 vo veci C-260/89 ERT AE v. DEP a i., Zb. s. I-2925.

⁹ RAPČANOVÁ, M.: *Modus vivendi Charty základných práv Európskej únie*. In *Policijná teória a prax*. 2011, roč. 19, č. 3. s. 95.

¹⁰ SIMAN, M. – SLAŠŤAN, M.: *Primárne právo Európskej únie (aplikácia a výklad práva Únie s judikatúrou)*, Bratislava: EUROIURIS – Európske právne centrum, o.z., 2010. s. 56.

¹¹ PÍTROVÁ, L.: *Listina základných práv Evropské unie*. In *Ochrana základných práv a slobod v proměnách práva na počátku 21. století v českém, evropském a mezinárodním kontextu*. Praha: Auditorium, 2011. s. 433.

¹² Návrhy generálneho advokáta Yves Bota z 5. apríla 2011 vo veci C-108/10 Ivana Scattolon v. Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, bod 117.

¹³ Návrhy generálnej advokátky Juliane Kokott z 15. decembra 2011 vo veci C-489/10 Prokurator Generalny v. Łukaszo- vi Marcinovi Bondovi, bod 14.

¹⁴ Návrhy generálneho advokáta Yves Bota z 5. apríla 2011 vo veci C-108/10 Ivana Scattolon v. Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, bod 119.

predstavuje vykonanie smernice Rady č. 2006/112/ES z 28. novembra 2006 o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty, a teda práva únie, a to napriek skutočnosti, že tieto vnútroštátne predpisy neboli prijaté na prebratie danej smernice. Svoje rozhodnutie odôvodnil skutočnosťou, že „*ich uplatnením sa má sankcionovať porušenie ustanovení uvedenej smernice, a teda splniť povinnosť spočívajúca v účinnom sankcionovaní konaní poškodzujúcich finančné záujmy únie*“¹⁵, ktorú ukladá členských štátom Zmluva o fungovaní EÚ. Každý členský štát má taktiež povinnosť prijať všetky legislatívne a správne opatrenia, aby zabezpečil, že splatná DPH bude na jeho území vyberaná v plnej výške.

V danom prípade teda Súdny dvor dospel k záveru, že má právomoc odpovedať na prejudiciálne otázky a poskytnúť všetky výkladové prvky nevyhnutné na to, aby vnútroštátny súd posúdil súlad vnútroštátnej právnej úpravy s Chartou základných práv. Konštatoval, že „*[v] prípade, ak má súd členského štátu preskúmať súlad so základnými právami v prípade vnútroštátneho ustanovenia alebo opatrenia vykonávajúceho právo únie v zmysle článku 51 ods. 1 Charty – v situácii, keď postup členských štátov nie je úplne upravený právom únie – vnútroštátne orgány a súdy môžu uplatniť vnútroštátne štandardy ochrany základných práv, ak toto uplatnenie neohrozí úroveň ochrany stanovenú Chartou, ako ju vykladá Súdny dvor, ani prednosť, jednotnosť a účinnosť práva únie*“.

Dôležitosť aplikácie a široký rozsah pôsobnosti Charty základných práv je možné rovnako odvodiť z rozhodnutia vo veci Estov¹⁶. Z daného prípadu, v ktorom bulharský súd položil Súdnemu dvoru prejudiciálnu otázku, či je skutočnosť, že vnútroštátne právo neuznáva právo na odvolanie proti rozhodnutiu týkajúcejmu sa všeobecného územného plánu hlavného mesta, zlučiteľná s právom na účinnú súdnu ochranu priznaným v Charte, vyplýva, že nie je postačujúce skúmať výhradne len, či konkrétne vnútroštátne opatrenie vykonáva právo únie. V bode 14 svojho uznesenia Súdny dvor vyslovil, že nie je založená jeho právomoc odpovedať na otázky, keďže z návrhu na začatie prejudiciálneho konania nevyplýva nijaká skutočnosť, ktorá by preukazovala, že predmetné vnútroštátne rozhodnutie „*predstavuje opatrenie vykonávajúce právo únie, alebo že obsahuje inú súvislosť s týmto právom*“. Súdny dvor tak odkazom na „*inú súvislosť*“ s úijným právom zvolil extenzívny prístup k výkladu rozsahu pôsobnosti Charty.

Z príkladov citovanej judikatúry vyplýva, že vnútroštátny súd, ktorý sa rozhodne prostredníctvom polože-

¹⁵ Rozsudok Súdneho dvora z 26. februára 2013 vo veci C-617/10 Åklagaren v. Hans Åkerberg Fransson, zatiaľ neuvverejnený v Zbierke, bod 28.

¹⁶ Uznesenie Súdneho dvora z 12. novembra 2010 vo veci C-339/10 Krasimir Asparuchov Estov a i. v. Ministerski savet na Republika Bălgarija, Zb. s. I-11465.

nia prejudiciálnej otázky požiadať Súdny dvor o interpretáciu ustanovení Charty základných práv EÚ, musí dôkladne posúdiť článok 51 odsek 1 Charty, ktorý je nutné vykladať v zmysle rozhodovacej praxe Súdneho dvora.

Extenzívne chápanie pojmu vykonávanie práva únie má významný vplyv na využívanie Charty základných práv Európskej únie členskými štátmi. Základné práva zaručené Chartou musia byť dodržané v prípade, ak vnútroštátna právna úprava patrí do pôsobnosti práva EÚ. Z tohto dôvodu nemôže nastať prípad, ktorý by spadal pod úijné právo a neuplatnil by sa tento katalóg základných práv. Z uplatniteľnosti práva únie teda vyplýva uplatniteľnosť základných práv zaručených Chartou. „*Vecná pôsobnosť Charty základných práv EÚ je teda daná rozsahom právneho poriadku únie, s rozširovaním rozsahu úijnej právnej úpravy sa bude rozširovať aj sféra aplikácie základných práv upravených Chartou*“¹⁷. A čím je koncept vykonávania práva únie, či konania v rámci rozsahu pôsobnosti práva EÚ interpretovaný extenzívnejšie, tým existuje viac možností aplikovať členskými štátmi Chartu základných práv EÚ a dovolávať sa ochrany práv v nej zaručených.

Pôsobnosť základných práv kodifikovaných v Charte ako všeobecných právnych zásad

Navyše, základné práva sú súčasťou všeobecných právnych zásad úijného práva, čo Súdny dvor uznal v prípade Internationale Handelsgesellschaft¹⁸ konštatujúc, že „*rešpektovanie základných práv tvorí neoddeliteľnú súčasť všeobecných právnych zásad chránených Súdnym dvorom*“. Generálna advokátka Kokott preto nastoľuje otázku, „*či sa má pôsobnosť Charty základných práv definovať inak ako pôsobnosť niektorej zo všeobecných právnych zásad rozvinutá judikatúrou. Podľa nej sa uvedené zásady uplatnia v prípade, ak vnútroštátne opatrenie patrí do pôsobnosti práva únie*“¹⁹.

Názory právnej teórie na právne účinky základných práv vyplývajúcich z Charty a základných práv, ktoré sú súčasťou všeobecných právnych zásad práva Európskej únie nie sú jednotné. Niektorí autori konštatujú, že základné práva garantované Chartou majú v zásade rovnaký štatút a právnu povahu ako základné práva

¹⁷ PÍTROVÁ, L.: Listina základných práv Evropské unie. In *Ochrana základných práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století v českém, evropském a mezinárodním kontextu*. Praha: Auditorium, 2011. s. 434.

¹⁸ Rozsudok Súdneho dvora zo 17. decembra 1970 vo veci 11/70 Internationale Handelsgesellschaft, Zb. s. 1125 preložil autor.

¹⁹ Návrhy generálnej advokátky Juliane Kokott z 15. decembra 2011 vo veci C-489/10 Prokurator Generalny v. Łukaszo- vi Marcinovi Bondovi, bod 14.

tvoriace súčasť všeobecných právnych zásad.²⁰ Podľa názorov iných autorov je však pôsobnosť Charty užšia než pôsobnosť všeobecných právnych zásad, keďže Charta sa uplatňuje v členských štátoch, keď vykonávajú právo únie, a nie ak konajú v jeho pôsobnosti.²¹ Zároveň však poukazujú na nejednoznačnosť daného rozlišovania z dôvodu, že je neprirodené mať dva rozličné zdroje základných práv (Chartu a všeobecné právne zásady) pokrývajúce rovnaké práva.

Podľa nášho názoru však nebolo zámerom tvorcov Charty obmedziť jej pôsobnosť vo vzťahu k sudcovskému vymedzeniu pôsobnosti všeobecných zásad úijného práva. K uvedenému výkladu sa prikláňajú aj vysvetlivky k ustanoveniu článku 51 Charty základných práv. Tie akoby naznačujú, že pôsobnosť Charty garantujúcej základné práva by sa mala definovať rovnako ako pôsobnosť všeobecných právnych zásad rozvinutá judikatúrou.

Vo svetle už spomínaného rozhodnutia Súdneho dvora vo veci ERT možno predpokladať, že v rozsahu, v akom vnútroštátne konanie patrí do rozsahu pôsobnosti práva únie, členské štáty podliehajú tým istým pravidlám úijného práva na ochranu základných práv ako samotné inštitúcie. Podľa bodu 42 daného rozsudku, ak vnútroštátne pravidlá spadajú do rozsahu pôsobnosti práva únie a je podaná prejudiciálna otázka, Súdny dvor „je povinný poskytnúť všetky kritériá výkladu potrebné na to, aby vnútroštátny súd určil, či sú tieto pravidlá v súlade so základnými právami, ktorých dodržiavanie Súdny dvor zabezpečuje“.

Rovnako sa Súdny dvor priklonil k extenzívnemu výkladu pôsobnosti Charty aj v rozsudku vo veci Dereci²², kde konštatoval, že Charta sa uplatní v prípade, ak skutkový stav vo veci samej „spadá pod rozsah pôsobnosti práva únie“, alebo „podlieha právu únie“, pričom zvolenou formuláciou prevzal svoju formuláciu týkajúcu sa uplatňovania všeobecných právnych zásad úijného práva.

Podľa generálneho advokáta Bota, *doslovný výklad článku 51 ods. 1 Charty nie je vhodný. Viedol by totiž k vytvoreniu dvoch odlišných systémov ochrany základných práv v únii v závislosti od toho, či vyplývajú z Charty alebo zo všeobecných právnych zásad. To by viedlo k zníženiu úrovne ochrany týchto práv, čo by zrejme odporovalo zneniu článku 53 Charty, ktorý okrem iného stanovuje, že „žiadne ustanovenie tejto char-*

*ty sa nesmie vykladať tak, že obmedzuje alebo poškodzuje ľudské práva a základné slobody uznané v rámci príslušného rozsahu ich pôsobnosti právom únie“.*²³

Navyše, judikatúra Súdneho dvora dáva podnet na otázku, či sa v prípadoch, keď členské štáty vykonávajú právo únie, rozširuje pôsobnosť všeobecných právnych zásad, a teda aj základných práv, aj na vzťahy medzi súkromnoprávnymi subjektmi navzájom. V prípade Mangold²⁴ totiž Súdny dvor judikoval, že zásadu zákazu diskriminácie na základe veku treba považovať za všeobecnú právnu zásadu, ktorej sa v danom prípade mohol zamestnanec dovolávať voči svojmu zamestnávateľovi. Z neskoršieho prípadu Küçükdeveci²⁵ vyplýva, že súkromnoprávne subjekty môžu byť viazané všeobecnými právnymi zásadami úijného práva v prípadoch patriacich do rozsahu pôsobnosti práva únie na základe sekundárneho aktu, a to bez ohľadu na skutočnosť, či má dané ustanovenie horizontálny priamy účinok.²⁶ Z daného rozsudku je možné odvodiť aplikovateľnosť niektorých všeobecných zásad úijného práva v horizontálnych vzťahoch medzi fyzickými a právnickými osobami. Je však otáznе, či sa vzťahuje iba na zásadu nediskriminácie alebo tiež na ostatné všeobecné právne zásady, medzi ktoré patria aj základné práva garantované Chartou. Charta základných práv EÚ ako taká nie je aplikovateľná na spory medzi súkromnoprávnymi osobami, keďže je adresovaná inštitúciám, orgánom, úradom a agentúram únie, a členským štátom. Považovanie práv v nej obsiahnutých za všeobecné právne zásady, v spojitosti s prístupom Súdneho dvora vo veci Küçükdeveci, však otvára Chartu základných práv úplne nový rozmer.

Vplyv Protokolu o uplatňovaní Charty základných práv Európskej únie na Poľsko a Spojené kráľovstvo

V súvislosti s pôsobnosťou a aplikáciou Charty členskými štátmi je nevyhnutné spomenúť aj Protokol č. 30 o uplatňovaní Charty základných práv Európskej

²⁰ MAZÁK, J. - JÁNOŠÍKOVÁ, M.: *Lisabonská zmluva. Ústavný systém a súdna ochrana*, Bratislava: IURA EDICTION, spol. s.r.o., 2011. s. 76.

²¹ DASHWOOD, A. – DOUGAN, M. – RODGER, B. – SPAVENTA, E. – WYATT, D.: *Wyatt and Dashwood's European Union Law*. Oxford a Portland: Hart Publishing Ltd, 2011. s. 382.

²² Rozsudok Súdneho dvora z 15. novembra 2011 vo veci C-256/11 Murat Dereci a i. v. Bundesministerium für Inneres, zatiaľ neuverejnený v Zbierke, bod 72.

²³ Návrhy generálneho advokáta Yves Bota z 5. apríla 2011 vo veci C-108/10 Ivana Scattolon v. Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, bod 120.

²⁴ Rozsudok Súdneho dvora z 22. novembra 2005 vo veci C-144/04 Werner Mangold v. Rüdiger Helm, Zb. s. I-09981, bod 75.

²⁵ Rozsudok Súdneho dvora z 19. januára 2010 vo veci C-555/07 Seda Küçükdeveci v. Swedex GmbH & Co. KG, Zb. s. I-00365.

²⁶ DASHWOOD, A. – DOUGAN, M. – RODGER, B. – SPAVENTA, E. – WYATT, D.: *Wyatt and Dashwood's European Union Law*. Oxford a Portland: Hart Publishing Ltd, 2011. s. 345.

únie na Poľsko a Spojené kráľovstvo²⁷, ktorého rozšírenie pôsobnosti sa v súčasnosti plánuje aj na Českú republiku²⁸. V právnej teórii neexistuje jednotný názor na účinky, ktoré Protokol vyvolal, teda či je celkovým „opt-outom“ – výnimkou, na základe ktorej sa ustanovenia Charty v daných štátoch neaplikujú, a teda práva vyplývajúce z Charty základných práv nie sú vo vzťahu k daným štátom vynútiteľné ani na vnútroštátnych súdoch, ani pred súdmi únie alebo či Protokol zohráva len úlohu interpretačného prostriedku uplatňovania Charty vo vzťahu k daným štátom.

Istá časť názorov²⁹ označuje Protokol za výnimku z právnych účinkov Charty pre oba štáty, a to najmä so zreteľom na postupy a návrhy daných krajín pred 1. decembrom 2009.³⁰ Nazdávame sa, že tento postoj však nie je zlučiteľný s obsahom Protokolu, keďže opt-out z Charty by bolo možné dosiahnuť jedným článkom. „Ak by bol toto zámer článku 1 ods. 1 Protokolu, potom by boli článok 1 ods. 2 a článok 2 právne nadbytočné.“³¹

„Podľa názoru viacerých autorov, napr. Bončková, Smekal, Komárek, Belling a pod. zaobchádzanie s protokolom ako s „výnimkou“ (opt-out) by mohlo viesť k situácii, keď by Európska únia poskytovala občanom ochranu istých základných práv len dovtedy, kým by boli rezidentmi 25 (24) z 27 členských štátov. Tento prístup by úplne narušil existujúci systém ochrany základných ľudských práv a spochybnil základné hodnoty, na ktorých je únia založená.“³² Názory prevažnej časti do-

mácej aj zahraničnej vedeckej doktríny³³ sa prikláňajú skôr k hodnoteniu Protokolu ako výkladovej pomôcky. Túto skutočnosť potvrdzuje aj sémantický výklad, pretože Protokol sa volá „o uplatňovaní Charty...“ a neobsahuje žiadne výrazy typu výnimka, nezáväznosť, neúčast', či nepoužiteľnosť. Navyše z judikatúry Súdneho dvora EÚ jednoznačne vyplýva, že nie je možné zjednať výnimku zo základných práv uznaných Súdnyim dvorom v rámci doktríny všeobecných zásad únijného práva.³⁴

Otázka významu článku 1 ods. 1 Protokolu a účinku Protokolu o uplatňovaní Charty vo všeobecnosti môže byť objasnená tiež rozhodnutím Súdneho dvora v spojených veciach C-411/10 a C-493/10³⁵. V danom prípade Súdny dvor judikoval, že zo znenia ustanovenia článku 1 ods. 1 Protokolu vyplýva, že „Protokol nespochybňuje uplatniteľnosť Charty v Spojenom kráľovstve alebo v Poľsku, čo potvrdzujú aj odôvodnenia uvedeného Protokolu, [...] a za týchto podmienok článok 1 ods. 1 Protokolu č. 30 objasňuje článok 51 Charty týkajúci sa jej rozsahu pôsobnosti, a nie je jeho cieľom oslobodiť Poľskú republiku a Spojené kráľovstvo od povinnosti dodržiavať ustanovenia Charty ani zabrániť súdnym orgánom jedného z týchto členských štátov dohliadať nad dodržiavaním týchto ustanovení“³⁶.

Za predpokladu uplatňovania judikatúry Súdneho dvora, má teda Protokol č. 30 o uplatňovaní Charty základných práv Európskej únie na Poľsko a Spojené kráľovstvo len vplyv na otázku interpretácie Charty základných práv Súdnyim dvorom EÚ alebo vnútroštátnymi súdmi v Poľsku a v Spojenom kráľovstve.

²⁷ Protokol č. 30 o o uplatňovaní Charty základných práv Európskej únie na Poľsko a Spojené kráľovstvo je jedným z 37 protokolov pripojených k Lisabonskej zmluve, pričom vo verzii Lisabonskej zmluvy publikovanej v decembri 2007 ([2007] Ú.v. C 306/1) bol označený ako Protokol č. 7, zatiaľ čo pri publikovaní konsolidovanej verzie zakladajúcich zmlúv v máji 2008 ([2008] Ú.v. C 115/1) sa stal Protokolom č. 30.

²⁸ O možnosti Českej republiky dodatočne pristúpiť k Protokolu o uplatňovaní Charty základných práv sa rozhodlo v októbri 2009 na summite v Bruseli, pričom Európska rada súhlasila s pristúpením pri uzavretí nasledujúcej prístupovej zmluvy s Chorvátskom v júli 2013. Pristúpenie Českej republiky k Protokolu o uplatňovaní Charty základných práv bude pri najbližšom rozšírení Európskej únie predmetom schvaľovania spolu s príslušnou prístupovou zmluvou s cieľom začleniť ich do primárneho práva.

²⁹ V tejto súvislosti pozri napríklad Piriš, J. C.: *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*. Cambridge University Press. Studies in European Law and Policy 2010, s. 161.

³⁰ MAZÁK, J. – JÁNOŠÍKOVÁ, M.: *Lisabonská zmluva. Ústavný systém a súdna ochrana*. Bratislava: IURA EDITION, spol. s.r.o., 2011. s. 81.

³¹ CRAIG, P.: *The Lisbon Treaty. Law, Politics, and Treaty Reform*. New York: Oxford University Press Inc., 2010. s. 239.

³² RAPČANOVÁ, M.: *Modus vivendi Charty základných práv Európskej únie*. In *Policajná teória a prax*. 2011, roč. 19, č. 3. s. 98.

³³ Napríklad Cruz J.B.: *What's Left of the Charter? Reflections on Law and Political Mythology*. In *Maastricht Journal* 1 (2008), s. 71, kde autor konštatuje, že Protokol o uplatňovaní Charty nie je v skutočnosti opt-out, ale skôr istá interpretačná výhrada k Charte základných práv. Pre interpretáciu Protokolu v rovnakom zmysle pozri tiež Dashwood A. – Dougan M. – Rodger B. – Spaventa E. – Wyatt D.: *Wyatt and Dashwood's European Union Law*. Oxford a Portland: Hart Publishing Ltd, 2011. s. 386, Barnard C.: *The EU Charter of Fundamental Rights: Happy 10th Birthday?* In *EUSA Review* (2011), roč. 24, č. 1, s. 7, alebo Craig P.: *The Lisbon Treaty. Law, Politics, and Treaty Reform*. New York: Oxford University Press, 2010. s. 239, atď.

³⁴ ŠIŠKOVÁ, N.: *Listina (Charta) základných práv EU, zvláštnosti její aplikace a výhledy do budoucna*. In *Ochrana základných práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století v českém, evropském a mezinárodním kontextu*. Praha: Auditorium, 2011. s. 449.

³⁵ Rozsudok Súdneho dvora z 21. decembra 2011 v spojených veciach C-411/10 N. S. v. Secretary of State for the Home Department a C-493/10 M. E. a iní v. Refugee Applications Commissioner a Minister for Justice, Equality and Law Reform, zatiaľ neuvyverejný v Zbierke.

³⁶ Bod 119 a 120 rozsudku.

Záver

Preambula Charty stanovuje, že únia „[d]o stredobodu svojej činnosti stavia človeka, a to vzhľadom na význam občianstva Európskej únie a vytvorenie priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. Táto skutočnosť môže v konečnom dôsledku priniesť mierne a postupné posilnenie existujúcej súdnej kontroly členských štátov do Luxemburgu, čo by však nebolo možné s reštriktívnym výkladom pojmu „vykonávanie práva únie“ tak, ako ho obsahuje v odseku 1 článku 51 Charty“.³⁷ Hoci Súdny dvor doteraz neinterpretoval uvedený pojem jednoznačne, na základe doterajšej judikatúry je možné prijať záver, že sa prikláňa skôr k jeho extenzívnemu chápaniu, v dôsledku čoho majú členské štáty v mnohých prípadoch povinnosť aplikovať Chartu základných práv EÚ a práva v nej zaručené.

Okrem iného, flexibilitu pri ochrane základných práv Súdny dvorom predstavujú všeobecné právne zásady únie, ktorých neoddeliteľnou súčasťou sú aj základné práva, pričom niektorým z nich priznal Súdny dvor dokonca záväznosť aj pre súkromné fyzické a právnické osoby. Pre ochranu základných práv na úrovni EÚ tak bude aj naďalej zohrávať kľúčovú úlohu judikatúra Súdneho dvora.

Je samozrejmé, že pokiaľ ide o aplikáciu Charty základných práv EÚ a o súlad opatrení so základnými právami garantovanými v Charte, kontrole podliehajú všetky opatrenia prijaté inštitúciami únie. To isté sa však vzťahuje na akty členských štátov prijaté na pre-

bratie záväzkov podľa práva EÚ alebo, na základe ustálenej judikatúry Súdneho dvora, vo všeobecnosti záväzkov, ktoré patria do oblasti pôsobnosti práva únie, či dokonca majú akúkoľvek súvislosť s úijným právom. Tento aspekt zároveň presúva ochranu základných práv upravených v Charte do sféry každého členského štátu, kde koexistuje s úrovňami ochrany základných práv zakotvených vo vnútroštátnom práve alebo v Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd a s ním súvisiacej judikatúre.

Summary

The contribution deals with the obligation of the Member States to apply the Charter of Fundamental Rights of the European Union in specific cases, that is when they are implementing Union law or when they act within the scope of the Union law. The author analyzes these essential terms in the light of the case law of the Court of Justice which provides their extensive interpretation.

Moreover, this paper analyzes the scope of application of fundamental rights as a part of general principles of the Union law and their possible horizontal applicability arising from the Küçükdeveci judgment.

Further, the contribution mentions effects of the Protocol No. 30 *on the application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union to Poland and to the United Kingdom* which is considered to be an interpretative instrument for the application of the Charter and not an opt-out.

³⁷ ALONSO GARCÍA, R.: The General Provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. In *European Law Journal*. 2002, roč. 8, č. 4. s. 497.