

# ČLÁNKY

## K povaze tzv. české „výjimky“ z Listiny základních práv EU\*

Vojtěch Belling\*\*

### 1. Úvod

Protokol č. 30 k Lisabonské smlouvě (o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v Polsku a ve Spojeném království; dále též „Protokol“ či „britsko-polský protokol“), jež si vyjednala Velká Británie a Polsko během mezivládní konference v letech 2007 – 2008, patří k interpretačně nejnáročnějším změnám v primárním právu, k nimž vstupem Lisabonské smlouvy v platnost dochází. Interpretace Protokolu, k němuž má nyní přistoupit i Česká republika, se v politickém diskursu i v právní doktríně liší. Dosud lze zaslechnout teze, že Protokol představuje jakousi „výjimku“ (anglicky „opt-out“) z Listiny základních práv EU (dále Listiny). Rovněž v právní vědě se lze setkat s obdobnými domněnkami, podle nichž „Listina základních práv EU ve Velké Británii a Polsku prakticky neplatí“<sup>1</sup>, „je omezena oblast aplikace Listiny“<sup>2</sup> či dokonce dochází ke „zhoršení oproti platné právní úpravě“.<sup>3</sup> Naopak podle jiných právních názorů může snaha nerozšiřovat soudní přezkoumatelnost národních právních aktů z hlediska jejich konformity s Listinou vyjádřená v Protokolu vzhledem k obecné vázanosti členských států základními právy dle čl. 6 odst. 3 SEU „jít do prázdna“<sup>4</sup>, popří-

padě je konstatováno, že Protokol představuje pouze interpretační upřesnění (jak ostatně vyplývá i z jeho preambule), jež sice může mít konstitutivní účinky vzhledem k možnému extenzivnímu výkladu některých pojmů ze strany Evropského soudního dvora,<sup>5</sup> nicméně jako takový nepředstavuje jakékoli odchýlení od materiálního standardu ochrany základních práv v EU.<sup>6</sup>

### 2. Právní kontext a motiv vzniku Protokolu

Ačkoliv právní analýze nepřísluší *prima facie* hodnotit vedlejší politickou motivaci přijetí určitého právního aktu, zaslouží si přesto hlubší pozornosti právní motivy, které vedly Spojené království ke snaze vyjednat si k Listině základních práv EU zvláštní právní záruky ohledně její aplikace, k nimž se následně připojilo také Polsko. Logicky je přitom zapotřebí se zaměřit především na motivaci Spojeného království, neboť Polsko se k němu připojilo až po jeho faktickém vzniku a nezasahovalo do jeho tvorby.

Hlavním právním motivem bylo nabytí právní závaznosti Listiny základních práv EU v kontextu stávající místy velmi extenzivní judikatury Evropského soud-

\* Autor děkuje za cenné podněty a připomínky kolegům L. Pítrové a D. Elischerovi z ÚV ČR, E. Rufferovi a K. Najmanové z MZV ČR.

\*\* PhDr. Mgr. Vojtěch Belling, Úřad vlády ČR, zástupce ředitelky Odboru koncepcí a analýz, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, doktorand.

<sup>1</sup> Brandt, W.: *Verfassungsrecht in Polen: Verfassungsbeschwerde und Rechtsprechung des polnischen Verfassungsgerichtshofes zu Fragen der EU-Mitgliedschaft?*, Europarecht 2009, s. 143.

<sup>2</sup> Terhechte, J. P.: *Der Vertrag von Lissabon: Grundlegende Verfassungsurkunde der europäischen Rechtsgemeinschaft oder technischer Änderungsvertrag?*, Europarecht 2008, s. 171

<sup>3</sup> Hatje, A., Kindt, A.: *Der Vertrag von Lissabon – Europa endlich in guter Verfassung?*, Neue juristische Wochenschrift 2008, s. 1767.

<sup>4</sup> Tak Mayer, F. C.: *Der Vertrag von Lisabon und die Grundrechte*, Europarecht 2009, s. 93. Mayer, vůči Protokolu vy-

razně kritický, jej poněkud emotivně nazývá „ošklivým signálem k otázce společného hodnotového základu členských států“ (*tamtéž*, s. 95).

<sup>5</sup> Lindner, J. F.: *Zur grundsätzlichen Bedeutung des Protokolls über die Anwendung der Grundrechtecharta auf Polen und das Vereinigte Königreich – zugleich ein Beitrag zur Auslegung von Art. 51 EGC*, Europarecht 2008, s. 783nn.

<sup>6</sup> K rozhodnému odmítnutí these, podle níž by Protokol měl znamenat jakoukoli materiální odchylku od standardu ochrany základních práv podle Listiny, dochází Mehde, V.: *Gespaltenen Grundrechtsschutz in der EU?*, Europäische Grundrechte Zeitschrift 2008, s. 269nn. V podobném duchu nicméně uzavírá své pojednání též shora uvedený Lindner, oceňující ovšem pozitivní omezující význam Protokolu vzhledem k extenzivní judikatuře ESD. Viz též zpráva britské Sněmovny lordů: *The Treaty of Lisbon: an impact assessment. Volume I: Report*, House of Lords, London March 2008, s. 101nn. Z neutrálního pohledu viz též Barnard, C.: *The „Opt-Out“ for the UK and Poland from the Charter of Fundamental Rights: Triumph of Rhetoric over reality?* In: Griller, S., Ziller, J.: *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* Wien – New York 2008, s. 257–282.

ního dvora.<sup>7</sup> Konkrétně zde šlo především o dva okruhy této interpretační extenze.<sup>8</sup> V první řadě to byl problematický výklad pojmu „*oblast uplatňování práva Společenství*“ zakotveného v rozhodnutí Evropského soudního dvora z 18. června 1991 ve věci Elliniki Radiophonia Tileorassi (ERT).<sup>9</sup> ESD zde vytvořil novou doktrínu, podle níž mohou být nejen evropské instituce a orgány, ale i členské státy vázány evropským standardem ochrany základních práv, a to pokud se pohybují „*v oblasti uplatňování práva Společenství*“. Pokud jsou některé základní svobody vnitřního trhu omezeny členským státem s odvoláním na ochranu veřejného pořádku, veřejného zdraví a bezpečnosti, je tedy možné takové omezení přezkoumávat, a to ve světle obecných právních zásad a zvláště s ohledem na základní práva.<sup>10</sup> Tato konstrukce „*oblasti uplatňování*“ vedla k tomu, že přezkoumatelnými s ohledem na soulad s ochranou základních práv dle standardu Společenství se staly i akty přijímané v kompetenci členských států. Jak v této souvislosti podotýká Peter M. Huber, znamená judikatura ESD s ohledem na současný stav, kdy po zrušení pilířové struktury je možný nepřímý účinek téměř jakéhokoli národního právního aktu na široce pojaté základní svobody nevázané ostatně dnes již jen na vnitřní trh, že „*již neexistuje prakticky žádná oblast života, která by neležela v oblasti uplatňování práva Společenství*“.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Tak shodně Lindner, J. F.: *op. cit.*, s. a Meyer, F. C.: *op. cit.*, s. 9 Inn.

<sup>8</sup> Obecně k judikatuře ESD v oblasti základních práv z české literatury lze uvést Šišková, N., *Vývoj doktríny základních práv v judikatuře Evropského soudního dvora*. Právník 2003, č. 4, s. 242–366.

<sup>9</sup> Rozsudek ESD C-260/89.

<sup>10</sup> V tomto případě ESD zaujal klasický postoj rovnováhy a „poměřování“ chráněných zájmů, práv a svobod v případě jejich konfliktu. Podstatné však přitom bylo, že bylo umožněno takto poměřovat zájem vyplývající čistě z národní právní úpravy mimo svěřené kompetence s evropskou právní úpravou základní svobody v oblasti vnitřního trhu, a to právě pomocí konceptu „*oblasti uplatňování práva Společenství*“.

<sup>11</sup> „*Berücksichtigt man nämlich, dass jede Divergenz zwischen nationalen Regelungen immer auch zumindest mittelbare Auswirkungen auf die Grundfreiheiten hat, und dass EuGH und Gemeinschaftsgesetzgeber die Freizügigkeit nach Art. 18 EG mittlerweile zu einer noch weitergehenden „Grundfreiheit ohne Markt“ ausgebaut haben, so zeigt sich, dass es angesichts der finalen Ausrichtung des Unionsrechts auf den Binnenmarkt und den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts schon heute, jedenfalls aber nach der Aufhebung der Säulenstruktur durch den zukünftigen EU-V, praktisch keinen Lebensbereich (mehr) gibt, der nicht „im Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts“ läge – von der Landesverteidigung über den Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, die demokratiespezifischen Sicherheiten des nationalen Rundfunkrechts bis zum Zivilprozessrecht.*“ (Huber, P. M.: *Unitarisierung durch Gemeinschaftsgrundrechte – Zur Überprüfungsbedürftigkeit der ERT-Rechtsprechung*, Europarecht 2008, s. 193). Kriticky k otázce vázanosti států unijními základními právy při omezování základních svobod volného

Není třeba se na tomto místě zabírat kritikou či naopak obhajobou doktríny ERT v právních, politologických či publicistických textech. Každopádně lze konstatovat, že důsledek doktríny ERT, který se navíc projevil i v další judikatuře ESD,<sup>12</sup> byl beze vší pochyby jedním ze zásadních motivů ve snaze Velké Británie přijmout při nabytí právní závaznosti Listiny základních práv EU opatření, která by *pro futuro* zabránila obdobné extenzivní judikatuře s odkazem na základní práva zakotvená v Listině.

Paralelní a neméně kontroverzní linií extenzivní judikatury ESD bylo v rozhodnutí z 22. listopadu 2005 ve věci Mangold<sup>13</sup> zakotvení obecných právních zásad právě v oblasti základních práv jako jednoho z pramenů práva EU nadřazeného dokonce též pozitivnímu primárnímu právu a vytvoření „*metody kreace těchto obecných právních zásad Evropským soudním dvorem*“ (Rudolf Streinz).<sup>14</sup> Možnost, že se některý konkrétní typ zázkazu diskriminace či jiný princip sociálních práv zakotvený v některém členském státě stane (tak jako v tomto případě s odkazem na finskou právní úpravu) obecnou právní zásadou, se stala velmi reálnou a ze strany většiny států velmi negativně hodnocenou.

V případě Velké Británie vedla již uvedená obava z možných důsledků uplatňování doktríny ERT k požadavku na zakotvení určité garance přímo do Listiny základních práv EU. Tyto garance by měly znemožnit uplatnění v nich zakotvených práv způsobem, jak to učinil ESD ve věci ERT. Právě proto se v ustanovení čl. 51 odst. 1 objevuje omezení aplikace práv z Listiny pouze na právní jednání členských států „*pokud uplatňují právo Unie*“ (něm. „*bei der Durchführung*“, angl. „*are implementing*“).<sup>15</sup> Namísto „*oblasti uplatňování*“ je tu tedy silou primárního práva stanoveno, že předmětem přezkumu s ohledem na konformitu s Listinou mohou být pouze akty přijaté přímo při uplatňování evrop-

trhu i Störmer, R., *Gemeinschaftsrechtliche Diskriminierungsverbote versus nationale Grundrechte?*: Archiv für öffentliches Recht 123 (1998), s. 541; Schaller, W., *Die EU-Mitgliedsstaaten als Verpflichtungsadressaten der Gemeinschaftsgrundrechte*, Baden-Baden: Nomos 2003, s. 90nn.

<sup>12</sup> Rozsudek ESD C-60/00 (ve věci Carpenter).

<sup>13</sup> Rozsudek ESD C-144/04.

<sup>14</sup> Streinz, R., Hermann, Ch.: *Der Fall „Mangold“ – eine kopernikanische Wende im Europarecht?*, Recht der Arbeit 2007, s. 169.

<sup>15</sup> M. Kober sice upozorňuje, že na Konventu nebyla vedena zásadní diskuse o doktríně ERT a otázce vztahu nové formulace „*výhradně při uplatňování*“ vůči dosavadní judikatuře ESD (*Der Grundrechtsschutz in der Europäischen Union. Bestandaufnahme, Konkretisierung und Ansätze zur Weiterentwicklung der europäischen Grundrechtsdogmatik anhand der Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, München: Herbert Utz Verlag 2008, s. 175), nicméně tato skutečnost nikterak nic nemění na skutečných motivech, pro-sazovaných zejména v případě zástupců vlád nepochybně s plnou znalostí judikatury a zamýšlených dopadů horizontálních ustanovení, nehledě na pozdější změny v Listině.

ského práva. Nicméně, jak bude dále podrobně ukázáno, ani koncept „uplatňování práva“ Unie použitý v čl. 51 odst. 1 Listiny, není co do svého výkladu zcela jasný a neposkytuje jistou záruku proti možnému extenzivnímu výkladu ve smyslu doktríny ERT.<sup>16</sup> Zda se princip rozsudku ERT v budoucnu při aplikaci Listiny uplatní, není zcela zřejmé a závisí to do značné míry na interpretaci, jíž přijme ESD sám.<sup>17</sup>

Protokol bude, stejně jako horizontální ustanovení samotná, neuplatnitelný v situaci, kdy budou soudy aplikovat přímo obecné právní zásady nevyplývající z Listiny.<sup>18</sup> V těchto případech je zatím tedy pokračování konstrukce ERT a Mangold cesta nadále otevřena. Naopak tam, kde by šlo o obecnou právní zásadu paralelní vůči právu z Listiny, by ESD již podle čl. 51 odst. 1 Listiny neměl možnost dovodit, že toto právo stojí nad primárním právem – v tomto směru poskytuje Listina jistou záruku proti právní extenzi v duchu Mangold a Protokol slouží jen k potvrzení tohoto principu. Co se týče právní extenze v duchu ERT, věc je, jak bylo

<sup>16</sup> Viz v tomto smyslu zejména Lindner, F. J.: *op. cit.*, s. 790nn. Extenzivnímu výkladu napomáhají paradoxně i vysvětlení v Listině, která se v tomto bodě odvolává na doktrínu ERT. Podobně i zpráva Komise o právní povaze listiny (COM (2000) 644 final).

<sup>17</sup> Podle některých autorů se judikatura ERT může vztahovat pouze na základní práva podle Evropské úmluvy a její aplikace je horizontálními ustanoveními Listiny sama o sobě podstatně omezena (Kontroni, L.: *Grundrechtliche Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Insbesondere unter Zugrundelegung von Artikel 51 der Grundrechtscharta*, Frankfurt/Main: Peter Lang 2004, s. 45, s. 223, s. 235; Iving, S.: *Einschränkung der europäischen Grundrechte durch Gemeinschaftsrecht. Anwendbarkeit der Einschränkungsvoraussetzungen der EMRK und der Europäischen Grundrechte-Charta auf Gemeinschaftsrechtsakte*, Baden-Baden: Nomos 2006, s. 339; Winner, T.: *Die europäische Grundrechtscharta und ihre soziale Dimension*, Frankfurt/Main: Peter Lang 2004, s. 212), podle jiných jsou naopak měřítkem především práva z Listiny, a to i přes její čl. 51 odst. 1, neboť „oslabení“ judikatury ESD v oblasti ochrany základních práv nebylo a ani nemohlo být záměrem Konventu (Kober, M.: *op. cit.*, s. 165nn). Z odborné diskuse vedené na serveru Jiné právo mezi Janem Komárkem a Zdeňkem Kühnem vyplývá, že i v české právní obci se názory na tuto věc různí (<http://jinepravo.blogspot.com/2007/04/listina-prv-eu-reakce-na-zdekv-post.html>). K debatě o doktríně ERT viz rovněž Prechal, S.: *Rights v. Principles or How to Remove Fundamental Rights from the Jurisdiction of the Courts*. In: Blockmans, S., et al (ed.), *The European Union. An Ongoing Process of Integration*, The Hague 2004, s. 180.

<sup>18</sup> Mayer, F. C. (*op. cit.*, s. 93) a Terhechte, P. (*op. cit.*, s. 171) sice v této souvislosti zpochybňují smysl Protokolu s tím, že ESD uznal téměř všechna práva zakotvená nyní v Listině za obecné právní zásady. Nicméně v této souvislosti přehlídají právě skutečnost, že tím, že právě na tyto obecné právní zásady, které jsou nyní jako práva potvrzeny v Listině, se nyní bude vztahovat režim Listiny (viz tak i Krebber, S.: *Soziale Rechte in der Gemeinschaftsordnung*, *Recht der Arbeit* 2009, Heft 4, s. 234).

zmíněno, složitější a Protokol je tu evidentně formulován se záměrem právě pro případ jiné než původně (zřejmě) zamýšlené interpretace horizontálních ustanovení (zvl. spojení „uplatňování práva EU“ v čl. 51 odst. 1) Listiny ze strany ESD. Z hlediska této motivace se přitom výsledné znění Protokolu jeví jako poměrně úspěšné, jak ukáže podrobněji následující analýza.

### 3. K právní povaze tzv. českých záruk z Listiny a připojení se k Protokolu č. 30

Na zasedání Evropské rady ve dnech 29.-30. října 2009 v Bruselu byly dojednány tzv. „české záruky“ ve vztahu k uplatňování Listiny základních práv Evropské unie na území České republiky, které spočívají v možnosti České republiky připojit se k Protokolu (č. 30) o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v Polsku a ve Spojeném království, a to při příležitosti příštího rozšíření EU. Podle nového článku 51 Smlouvy o EU bude tento Protokol nedílnou součástí Smluv (tj. Smlouvy o EU a Smlouvy o fungování EU).

Bylo dohodnuto, že název, preambule a normativní část Protokolu č. 30 budou pozměněny tak, aby se vztahovaly na Českou republiku stejným způsobem, jakým se vztahují na Polsko a na Spojené království. Tato změna bude vtělena do protokolu, který bude v okamžiku uzavření příští přístupové smlouvy připojen v souladu s příslušnými ústavními předpisy jednotlivých členských států ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování Evropské unie. Znění tohoto budoucího protokolu je obsaženo v příloze I závěrů Evropské rady z 29.-30. října 2009. Vzhledem k tomu, že podmínkou platnosti protokolu je jeho schválení podle ústavních předpisů jednotlivých členských států, nepředstavuje v tuto chvíli účinný a právně vynutitelný závazek.

Právní význam ustanovení Protokolu (viz níže) nemusí být na první pohled zřejmý. Jde o materiální odchylku od Listiny, nebo pouze o deklaratorní upřesnění? Obsah protokolu je nutné vykládat především s ohledem na ustanovení jeho preambule, která svědčí o tom, že záměrem Spojeného království a Polska nebylo vyjednat si tzv. „opt-out“ (tj. vyloučit uplatňování Listiny na jejich území), jak bývá někdy mylně a zjednodušeně uváděno, nýbrž pouze „vyjasnit některé aspekty uplatňování Listiny.“<sup>19</sup> Členské státy „si proto přejí vyjasnění aplikace a vymahatelnosti Listiny ve vztahu k právním a správním předpisům Polska a Spojeného království.“<sup>20</sup> Odst. 12 preambule pak znovu opakuje zásadu, že Listina se nedotýká ostatních závazků Spojeného království a Polska plynoucích z práva Unie obecně. Protokol zajišťuje, aby uplatňování práv

<sup>19</sup> Odst. 8 Preambule k Protokolu č. 30.

<sup>20</sup> Odst. 9 Preambule k Protokolu č. 30.

obsažených v Listině nepřekročilo rámec pravomocí Unie a nezasahovalo tak do oblastí, které jsou mimo působnost práva EU upraveny výlučně vnitrostátními předpisy. Na žádném místě ostatně nestanoví, že by Listina jako celek nebo ve své části nebyla pro Spojené království a Polsko právně závazná. Protokol – jak konstatovala ostatně i britská vláda při projednávání v Dolní sněmovně<sup>21</sup> – pouze potvrzuje a uvádí mimo jakoukoli pochybnost právní tezi, že Listina nezakládá žádná nová práva a nijak nerozšiřuje kompetence jakéhokoli soudního orgánu prolomit či ochromit právo Spojeného království. Jedná se proto o „interpretační protokol“, který nevyklučuje uplatňování Listiny v těchto dvou členských státech. Hned na počátku je ovšem, abychom předešli desinterpretacím, třeba zdůraznit, že v důsledku uvedeného Protokolu nedojde v žádném případě ke snížení standardu ochrany základních práv a svobod v ČR, jak je zakotven v Listině základních práv a svobod ČR,<sup>22</sup> a jak je rovněž garantován celou řadou příslušných mezinárodních smluv a dohod, jichž je ČR smluvní stranou.<sup>23</sup>

#### 4. Otázka hlavního pramene základních práv v EU

Jak bylo naznačeno v předešlém oddílu, bylo by mylné se domnívat, že Listina představuje základní pramen pro určení standardu ochrany základních práv na úrovni EU. Ve skutečnosti je pro primární právo charakteristická právě absence snahy ukotvit tento standard na jednom normativním základu. Na tomto principu nic nemění ani Lisabonská smlouva a právní závaznost Listiny.<sup>24</sup> Podle čl. 6 odst. 3 SEU jsou základní práva zakotvená v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a zásadních svobod a v ústavních tradicích společných členským státům nadále obecnými zásadami práva EU.

<sup>21</sup> HC 1014, 58.

<sup>22</sup> Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993, ze dne 16. prosince 1992, o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších změn a doplnění.

<sup>23</sup> Např. Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod či Evropskou sociální Chartou, Úmluvou o právech dítěte, Úmluvou o lidských právech a biomedicíně, Úmluvou o právech osob se zdravotním postižením atp.

<sup>24</sup> Obecně ke vztahu Listiny a dalších pramenů základních práv v Evropě viz Šturma, P.: *Vztah Charty základních práv EU k dosavadnímu systému ochrany lidských práv v Evropě*. Právní rozhledy 2004, č. 9, s. 321–328; viz též Šišková, N.: *Evropská unijní ochrana lidských práv (Charta a další instrumenty ochrany lidských práv v EU)*, Praha. Linde, 2001 a Wagnerová, E.: *Charta základních práv a svobod Evropské unie*, Senát 2004, č. 1, s. 23–24.

Listina proto nenastupuje na jejich místo.<sup>25</sup> Podle čl. 6 odst. 2 SEU přistoupí navíc EU jako celek k Evropské úmluvě. Kromě toho lze poukázat rovněž na přetrvávající ustanovení dosavadního čl. 136 SES v čl. 151 SFEU, v němž se odkazuje na sociální práva podle Evropské sociální charty. Samotná Listina ve svých horizontálních ustanoveních (čl. 52 odst. 3 a čl. 52 odst. 4) rovněž počítá s paralelní existencí dalších pramenů základních práv.<sup>26</sup> Ke koncentraci standardu ochrany základních práv na jeden společný základ tedy ani po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost nedochází. O to více narůstá potom ovšem role Evropského soudního dvora jako potenciálního zdroje „soudcovského práva“ právě v oblasti ochrany základních práv a vykladatele vzájemného vztahu jednotlivých pramenů v případě možného konfliktu.

#### 5. Význam Protokolu pro výklad horizontálních ustanovení Listiny

Protokol je třeba vykládat v souvislosti s horizontálními ustanoveními Listiny, která jsou obsažena v její hlavě VII, a determinují základní interpretaci a použití všech ostatních jejích ustanovení. Cílem Protokolu je právě upřesnit obsah některých těchto horizontálních ustanovení.

Čl. 51 odst. 1 Listiny stanoví: „*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.*“ V tomto případě se jedná o zcela zásadní ustanovení, které upravuje rozsah použití Listiny ve věcném i osobním smyslu.<sup>27</sup> Protokol č. 30 lze považovat do značné míry za jeho upřesnění a konkretizaci, ovšem současně lze i toto horizontální ustanovení vykládat s přihlédnutím k Protokolu, jak bude dále ukázáno.

Jak vyplývá z dikce ustanovení, je jeho účelem především určení rozsahu aplikace Listiny *rationae personae*, tedy pokud jde o povinné subjekty. Adresáty jsou

<sup>25</sup> Tak i Krebber, S.: *op. cit.*, s. 231; podobně Weiß, W.: *Grundrechtsquellen im Verfassungsvertrag*, Zeitschrift für europarechtliche Studien 2005, č. 3, s. 323.

<sup>26</sup> Ač se ve vztahu k Evropské úmluvě předpokládá „stejný rozsah a smysl“ práv z Listiny jako u práv z Evropské úmluvy, je to pouze tam, kde jde o práva, která odpovídají právům zakotveným v Úmluvě. Vztah mezi oběma dokumenty tím tedy vyjasněn není.

<sup>27</sup> Viz podrobněji Syllová, J., Pítrová, L., Svobodová, M.: *Ústava pro Evropu. Komentář*, Praha: C. H. Beck, 2005, s. 157. Srov. rovněž Kober, M.: *op. cit.*, s. 158nn.

tu v první řadě orgány a instituce Unie a rovněž „jiné subjekty“, s ohledem na dřívější extenzivní pojetí judikatury ESD.<sup>28</sup> Z hlediska *rationae materiae* se dále odkazuje rovněž na princip subsidiarity a princip svěřených kompetencí jako klíčové zásady primárního práva platné pro jakékoli jednání orgánů, institucí a jiných subjektů Unie.

V případě uplatňování Listiny v členských státech je klíčovým omezujícím prvkem princip, podle něhož se ustanovení Listiny na činnost států vztahují výhradně tehdy, „pokud uplatňují právo Unie“<sup>29</sup>. V konečné podobě byla přijata tato restriktivní a přesnější formulace, inspirovaná rozsudkem Evropského soudního dvora ze dne 13. dubna 2000 ve věci Karlsson<sup>30</sup> namísto původní navrhované formulace „pokud jednají v rámci práva Unie“, která dovozovala velmi široký výklad a do značné míry vycházela vstříc výše popsané doktríně ERT (viz k tomu kap. 2).<sup>31</sup> O důsledcích, které tato změna může mít, se níže podrobněji zmíníme.

Z výše uvedeného vyplývá, že celková působnost Listiny *rationae materiae* je omezena působností práva Unie jako takového. Každé rozšíření unijní právní úpravy v jejím rozsahu tedy současně rozšíří i oblast aplikace Listiny, ovšem s tím, že Listina takové rozšíření nezakládá. Tento princip ostatně vyplývá ze samotného čl. 6 odst. 1 SEU a ustanovení čl. 51 odst. 2 Listiny je dále výslovně potvrzen. Z tohoto hlediska lze Listinu dokonce chápat jako potenciální krok k omezení stávajícího extenzivního výkladu primárního práva v oblasti základních práv ze strany Evropského soudního dvora, neboť zřetelně stanovuje hranice závaznosti kodifikovaných základních práv. Současně je ovšem třeba říci, že uvedený extenzivní výklad se vztahoval na práva, která byla ESD uznána jako obecné právní zásady platné v celé Unii, na něž se ovšem tudíž horizontální ustanovení Listiny vztahovat nemusí. Jeho znemožnění by se tedy týkalo do budoucna jen těch případů, kdy se ESD bude odvolávat na Listinu, jež nestojí nad primárním právem, nýbrž je mu rovnocenná.

Bylo by ovšem přehnané hovořit obecně o vytvoření jakéhosi „minimálního standardu“ ochrany základních práv, jak by se na první pohled dalo z uvedeného článku

usuzovat. Řada ustanovení Listiny (čl. 27, čl. 28, čl. 30) totiž obsahuje princip, podle něhož obsah, ale i samotná skutečnost jejich vymahatelnosti závisí na jejich zakotvení v normách evropského práva a v národním právu. V těchto případech tedy nelze hovořit o zakotvení minimálního standardu, ale o pouze o jakémisi „trvalém automatickém souběhu garance ochrany základních práv s právě platným sekundárním právem“.<sup>32</sup>

Protokol č. 30 nevylučuje – ve vztahu k citovanému horizontálnímu ustanovení, aby se občané Polska a Spojeného království dovolávali práv z Listiny EU vůči „orgánům, institucím a jiným subjektům Unie“. Zachovává tedy v platnosti klíčový princip závaznosti celé Listiny, jež je vázána právě na ochranu základních práv při uplatňování evropského práva a nemá na jeho povahu žádný dopad. Polsko, Velká Británie i ČR mohou nadále podle čl. 236 odst. 2 SFEU použít žalobu na neplatnost právního aktu EU pro nesoulad s ochranou základních práv, ovšem s podmínkou, že se tím nerozšiřuje pravomoc ESD. Chráněná práva musí být současně vymahatelná i podle unijního práva – jen na základě Listiny je tedy nelze judikovat, neboť by šlo o rozpor s čl. 51 odst. 2 Listiny. Podobně mohou i fyzické a právnické osoby podle čl. 263 odst. 4 SFEU podat žalobu na nicotnost právních aktů orgánů EU s bezprostředním dopadem pro rozpor s Listinou, se stejnou výhradou jako v předchozím případě. A konečně mohou a musí soudy Polska, Velké Británie a ČR v souladu s čl. 267 SFEU vznášet předběžnou otázku k ESD v případě, že jsou přesvědčeny, že určitý právní akt vydaný orgánem EU není slučitelný s ochranou základních práv v Listině – což platí i pro případ určení vymahatelnosti ve shora uvedených článcích 27, 28 a 30 Listiny.<sup>33</sup>

Pokud jde o působnost Listiny ve vnitrostátním právu těchto tří zemí, tedy ve vztahu občan – vnitrostátní orgány, ani zde se nejedná o obecnou výjimku z aplikace Listiny, ale o potvrzení pravidla, že Listina samotná nemůže být základem pro přezkoumávání souladu vnitrostátních předpisů s Listinou ze strany soudů Polska či Spojeného království ani Soudním dvorem EU. Tato zá-

<sup>28</sup> Fr. *organismes de l'Union*. Jde např. o specializované agentury.

<sup>29</sup> Angl. *are implementing*, fr. *mettent en oeuvre*, něm. *bei der Durchführung*.

<sup>30</sup> Rozsudek ESD C-292/97.

<sup>31</sup> K vývoji diskuse na Konventu v této věci viz Grabenwarter, Ch.: *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, Deutsches Verwaltungsblatt 2001, s. 1–13. K rozdílu mezi oběma pojetími viz Paolo Carozza, The Member States. In: Peers, S., Ward, A. (ed.), *The European Union Charter of Fundamental Rights, Politics, Law and Policy*, Oregon 2004, s. 43.

<sup>32</sup> Krebber, S.: *op. cit.*, s. 234. Odkaz na národní právo tu hraje logicky pouze doplňkovou úlohu pro případ absence odpovídajícího ustanovení sekundárního práva. Ovšem i v případě článků Listiny, které výslovně neodkazují na normy evropského a národního práva platí obecné ustanovení čl. 51 odst. 2, podle něhož 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.“ Rozsah, ale i samotná vymahatelnost všech práv v Listině jsou tak určeny, případně nadále omezeny v souladu s příslušnými ustanoveními Smluv, která tato práva upravují. Vymahatelnost má tedy obecně u základních práv zakotvených v Listině pouze akcesorickou povahu.

<sup>33</sup> Tak i Lindner, J. F.: *op. cit.*, s. 787.

sada vyplývá z výše citovaného čl. 51 odst. 1 a odst. 2 Listiny EU.<sup>34</sup>

Omezení aplikace Listiny na uplatňování evropského práva se ve vztahu k národnímu právu týká případů vydávání národních právních aktů na základě norem evropského práva – tedy zejména implementace směrnic. Širší výklad spojení „uplatňování práva Unie“ by ovšem mohl znamenat prolomení tohoto principu, pokud by uplatňování unijního práva mělo znamenat požadavek konformity celého národního právního řádu s evropským právem ve smyslu čl. 4 odst. 3 SEU a tedy i chápání základních práv v Listině jako jakési hranice pro oblast vlastní působnosti členských států.<sup>35</sup> Lze sice namítnout, že takový extenzivní výklad by mohl být v rozporu s původním smyslem ustanovení čl. 51 odst. 1, z jehož (kon)textu vyplývá, že jde právě o omezující princip, jenž by byl zmíněným výkladem zcela negován, nicméně lze se setkat i s opačným názorem a postoj budoucí judikatury ESD v této věci tedy nelze predikovat.<sup>36</sup> Jak bylo uvedeno již v kapitole 2, má otázka výkladu tohoto ustanovení zcela zásadní význam, a to zejména v souvislosti s doktrínou ERT.<sup>37</sup>

Právě v této souvislosti se jeví význam Protokolu č. 30 jako zásadní, neboť se jeho znění v čl. 1 odst. 1 jednoznačně přiklání k úzkému výkladu spojení „uplatňování práva EU“, a to i oproti širšímu výkladu přijatému ve vysvětleních k Listině a ve Zprávě Komise o právní povaze listiny. Zde je totiž vyloučena jurisdikce národních soudů i ESD při posuzování souladu národních právních aktů s právem EU, jež by šla nad rámec statu quo, tedy posuzování souladu aktů implementujících právo EU s Listinou, a to jen pokud jsou v ní zakotvená práva vymahatelná rovněž dle platných no-

rem primárního a sekundárního práva. Podobně je vyloučeno přezkoumávání národních právních aktů ze strany ESD (jež je sice i dnes nepřípustné, nicméně nedávna judikatura, zvl. citované rozhodnutí ve věci Mangold,<sup>38</sup> ukazuje, že ESD může přistoupit k extenzivnímu výkladu vlastních kompetencí; právě to Protokol č. 30 vylučuje). Kruh se zde tedy uzavírá: Listina nezakotvuje minimální standardy ochrany základních práv ani pro právní akty Unie, nýbrž pouze vytváří ekvivalentní vztah k systému ochrany práva podle platných ustanovení primárního a sekundárního práva, jak je výslovně předpokládáno u čl. 27, 28 a 30, a jak vyplývá pro celou Listinu z jejího čl. 51 odst. 2.

## 6. Obecné právní zásady jako alternativa Listiny?

V literatuře je někdy Protokol č. 30 považován za nadbytečný, a to z toho důvodu, že práva obsažená v Listině mohou být judikovatelná ESD též jako obecné právní zásady platné absolutně, bez ohledu na jejich pozitivně-právní zakotvení.<sup>39</sup> Taková úvaha se jeví být oprávněná zejména ve vztahu k výše zmíněné judikatuře Evropského soudního dvora založené na aplikaci v primárním právu nezakotvených základních práv jako obecných právních zásad.<sup>40</sup> Těmi jsou přitom vázány všechny členské státy. Protokol může ovšem představovat, stejně jako samotná horizontální ustanovení Listiny, právě určitou bariéru proti extenzivnímu chápání obecných právních zásad. To platí nicméně pouze v případech těch obecných právních zásad, které jsou nyní zakotveny v pozitivním právu Listinou. Tím, že jsou v Listině uvedena práva pozitivně zakotvena, měla by platit vůči obecným právním zásadám jako *lex specialis*.<sup>41</sup> Evropský soudní dvůr by pak musel při vyvozování práv nezakotvených přímo v primárním právu přihlídnout k Listině, včetně horizontálních ustanovení.

Klíčovou otázkou je, zda by se soud v případech aplikace obecných právních zásad (paralelních vůči právům

<sup>34</sup> I zde se vlastně jedná o eliminaci obavy z možného rozšiřování pravomocí Unie na základě extenzivního výkladu textu Listiny. Listina tak ve své současné podobě a pro všechny členské státy vylučuje možnost kontroly národních právních řádů z hlediska jejich konformity s Listinou. Obecná vázanost těchto řádů Listinou tak nepřipadá v úvahu.

<sup>35</sup> Srov. Lindner, J. F.: *Grundrechtsschutz in Europa – System einer Kollisionsdogmatik*, Europarecht 2007, s. 460nn.

<sup>36</sup> Např. M. Kober upozorňuje na případy mimo rámec unijních kompetencí, kde lze i přes horizontální ustanovení podle něj Listinu aplikovat, neboť se tu příslušné orgány mohou dotknout některých oblastí v Listině upravených. Proto podle něj čl. 51 a 52 Listiny vůbec nelze považovat za „horizontálně působící omezení právní ochrany“ (*op. cit.*, s. 48nn.).

<sup>37</sup> Nejistota ohledně výkladu pojmu „uplatňování práva Unie“ vyplývá i z Vysvětlení k Listině. V souvislosti s tím uvádí V. Mehde trefně, že v případě uplatnění Listiny na případy, kdy polské či britské orgány „uplatňují právo Unie“, bude muset Evropský soudní dvůr vynaložit poněkud důkladnější úsilí při zdůvodnění (*Gespaltener Grundrechtsschutz*, *passim*). Zatímco ovšem Mehde hájí tezi, podle níž Protokol žádné konstitutivní účinky mít nemůže, je Lindner v tomto ohledu obezřetnější. Viz k otázce vztahu Vysvětlení a Protokolu právě v otázce pojmu „uplatňování práva unie“ též Barnard, C.: *The „Opt-Out“*, s. 263.

<sup>38</sup> ESD C-144/04.

<sup>39</sup> Tak např. Mayer, F. C.: *op. cit.*, s. 96; Terhechte, P., *op. cit.*, s. 171.

<sup>40</sup> Srov. Bauer, J.-H., Arnold, Ch.: *Auf „Junk“ folgt „Mangold“*. *Europarecht verdrängt deutsches Recht*, NJW 2006, Heft 1–2, s. 6–12. Podle autorů je rozhodnutí ESD o „neúčinnosti“ německého zákona pro rozpor s právem ES/EU překročením jeho kompetence. Soud měl pouze vydat výklad konformní se směrnicí, nikoli však rozhodnout o účinnosti zákona. Podobně i Preis, U.: *Verbot der Altersdiskriminierung als Gemeinschaftsgrundrecht – der Fall „Mangold“ und die Folgen*, NZA 2006, Heft 8, s. 401–410. Podle Preise otevírá judikát cestu k vytvoření evropské ústavy soudcovským právem (*tamtéž*, s. 406).

<sup>41</sup> Podobně též Hatje, A., Kindt, A.: *Der Vertrag von Lissabon – Europa endlich in guter Verfassung?*, s. 1767.

z Listiny) skutečně příslušnými horizontálními ustanoveními Listiny řídil, neboť pak by podle čl. 51 odst. 2 takovou aplikaci nesmělo dojít k rozšíření kompetencí Unie, a celý princip obecné právní zásady v podobě, jak byl uplatněn např. v rozhodnutí ve věci Mangold, by ztratil smysl. Přesto, že tedy Listina a s ní i Protokol mohou vyvolat ve vztahu k extenzivní aplikaci obecných právních zásad omezující účinek, bude nakonec záležet na postoji ESD, jak bude ve vztahu těchto zásad vůči právům v Listině postupovat. Rovněž z literatury přitom vyplývá, že odpověď na tuto otázku není jednoznačná.<sup>42</sup>

## 7. K výkladu jednotlivých ustanovení Protokolu

### 7.1. Článek 1 odst. 1 Protokolu č. 30

*„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.“*

Toto pravidlo je v podstatě rozvedením a konkrétní výše citovaného obecně platného horizontálního ustanovení čl. 51 Listiny o rozsahu její působnosti. Článek potvrzuje skutečnost, že Listina nevytváří žádná nová práva. Listina pouze potvrzuje již existující katalog seznaných základních práv a svobod, která nadto již byla identifikována různými mezinárodními úmluvami nebo byla podrobněji rozvedena judikaturou Evropského soudu pro lidská práva či Evropského soudního dvora. Je-li shledáno, že ustanovení vnitrostátního práva je nekonzistentní s ustanovením Listiny, pak musí být nekonzistentní také s mezinárodněprávní normou nebo pozitivním právem Unie jako takovým.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> Zmíněný F. C. Mayer se domnívá, že ESD může použitím obecných právních zásad Listinu a Protokol fakticky obejít. Naopak o restriktivním účinku Listiny je přesvědčen např. Krebber, S.: *op. cit.*, s. 235 ve vztahu k možnému „opakování“ Mangoldu („*Nach dem Inkrafttreten der GR-Charta hätte der EuGH also die Existenz eines entsprechenden sozialen Rechts im Grundsatz herleiten können. Allerdings nicht mit der ausgesprochenen Rechtsfolge, dass dieses Recht über dem Primärrecht steht*“).

<sup>43</sup> Naopak možnost pokládat rozpor s obecnými právními zásadami za dostatečný předpoklad toho, aby mohlo být ustanovení vnitrostátního práva podrobena přezkumu, je právní závazností Listiny zřejmě omezena či vyloučena, neboť samotné obecné právní zásady – nacházejí-li pozitivní zakotvení v Listině – je třeba vykládat v souladu s Listinou, a tedy i jejím čl. 51 odst. 1. Viz předchozí kapitolu.

Jestliže jsou ustanovení Listiny závazná pro členské státy, „výhradně pokud uplatňují právo Unie“, lze o případném rozporu vnitrostátního právního aktu s právy obsaženými v Listině uvažovat jedině v případě aplikace či provádění unijního práva (např. formou transpozice směrnice). Práva obsažená v Listině musí být respektována jak samotnými unijními právními předpisy, tak i vnitrostátními orgány při jejich aplikaci (Polsko a Spojené království nevyjímaje). V případě, že by členský stát porušoval při uplatňování unijního práva ustanovení Listiny, porušoval by i právo Unie samotné a mohl by být postižen na základě již známého mechanismu řízení o porušení Smluv (infringement). Nepůjde-li o uplatňování práva Unie, Listina nebude na počínání členských států vůbec aplikovatelná. Z toho vyplývá, že Listina nerozšiřuje a objektivně ani nemůže rozšířit (nad rámec statu quo) možnost Soudního dvora Evropské unie ani jakéhokoliv vnitrostátního soudu shledat, že právní a správní předpisy, zvyklosti nebo postupy členských států nejsou v souladu se základními právy, svobodami nebo zásadami, které Listina toliko potvrzuje. Protokol lze tedy číst rovněž tak, že *status quo* co do případné příslušnosti soudů k shledávání souladu vnitrostátních předpisů s Listinou zůstává zachováno. Současně je však jednoznačně přijat restriktivní výklad ve vztahu k čl. 51 odst. 1 Listiny, tedy k pojetí „uplatňování práva EU“, neboť je tu vyloučena situace, kdy by takovým uplatňováním byla jakákoli normotvorná činnost členských států jakožto „evropskoprávně“ určená hranicemi konformity dle čl. 4 odst. SEU.

V souladu s čl. 1 odst. 1 Protokolu jsou národní soudy Polska, Velké Británie a následně ČR, stejně jako všech ostatních členských států, povinny přezkoumávat (a případně předkládat k ESD) soulad národních právních aktů (stejně jako všech právních aktů EU) s Listinou, ale jen v rámci uplatňování práva EU, přičemž vymahatelnost práv z Listiny je sama podmíněna zakotvením příslušných práv i v primárním a sekundárním právu či právu národním. Pokud by primární či sekundární právo neposkytovalo samo dostatečnou oporu, nepřipadalo by zkoumání konformity uvedených aktů v úvahu, stejně jako by nepřipadalo v úvahu ani u přímo platných právních aktů EU. V tomto směru tedy uvedený článek Protokolu nic nemění na stávajícím stavu a konstatuje fakt, že Listina nerozšiřuje kompetence národních soudů pro přezkoumávání národních právních aktů.

Možnost, aby národní soudy Polska, Velké Británie a ČR stejně jako ESD mohly přezkoumávat ostatní národní právní akty z hlediska konformity s Listinou, je tak vyloučena, stejně jako v případně ostatních zemí. To však nic nemění na tom, že i tyto akty musí odpovídat standardům ochrany základních práv platných v členských státech. Problémem se tak může stát pouze extenzivní výklad ochrany základních práv v samotném primárním právu ze strany ESD, tak jako se tomu stalo v případě Mangold. Právě pro tyto případy čl. 1 odst. 1

rovněž výslovně vylučuje možnost, aby sám ESD posuzoval soulad národních právních aktů s právem Unie, a tedy – přinejmenším pro uvedené státy – znemožňuje extenzivní judikaturu ESD. V této věci má čl. 1 odst. 1 protokolu jak deklaratorní, tak i (potenciálně) konstitutivní význam, bránící extenzivnímu výkladu čl. 51 odst. 1 Listiny ze strany ESD, a to pouze pro Polsko, Velkou Británii a v budoucnu Českou republiku.<sup>44</sup>

## 7.2. Článek 1 odst. 2 Protokolu

*„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.“*

Ani toto ustanovení nelze interpretovat tak, že by Listina základních práv nebyla na Polsko, Velkou Británii a následně Českou republiku aplikovatelná. Protokol pouze vylučuje možnost rozšíření pravomocí Evropského soudního dvora a vnitrostátních soudů vzhledem k hospodářským a sociálním právním zakotveným v hlavě IV Listiny nad rámec, který je garantován vnitrostátním právem (viz dále). Pokud ovšem Listina uznává a garantuje práva, která již platí jako obecné zásady práva Unie podle čl. 6 odst. 3 Smlouvy o EU (těch je většina), nebo která jsou již v současnosti zakotvena v právních rádech členských států, nestojí Protokol aplikaci těchto práv (včetně jejich soudní ochrany) nikterak v cestě. Ustanovení čl. 1 odst. 2 Protokolu je třeba vnímat jako zdůraznění způsobu výkladu, který je aplikovatelný na celou Listinu a který je zakotven v jejích horizontálních ustanoveních. Výslovné jmenování hlavy IV Listiny má v této souvislosti povahu příkladu.

Jak dále Listina v čl. 52 odst. 5 stanovuje, její ustanovení, která obsahují zásady a principy (ty jsou také obsaženy ve zmíněné hlavě IV), „*mohou být prováděna legislativními a exekutivními akty přijímanými orgány, institucemi a jinými subjekty Unie a akty členských států, provádějí-li právo Unie, při výkonu jejich pravomocí.*“ Toto ustanovení Listiny opět potvrzuje, že Protokol nijak nesnižuje standard ochrany sociálních práv zakotvený v Listině, pouze poukazuje na skutečnost vyplývající již z horizontálních ustanovení Listiny, podle nichž Listina nemůže měnit pravomoci uvedené ve Smlouvách a nerozšiřuje tak ani kompetence dotčených soudních orgánů. Pokud jsou nicméně práva zakotvena v hlavě IV Listiny skutečně současně obsažena i v komunitárním právním řádu (je-li k tomu dána ve Smlouvách unijní pravomoc), jsou jimi státy logicky vázány v souladu s čl. 4 odst. 3 SEU i pokud tato práva nejsou stanovena přímo v národním právním řádu. To je ovšem

založeno samotným otevřením se národních právních řádů komunitárnímu právu ve sféře svěřených kompetencí.

Problém vymahatelnosti hospodářských a sociálních práv souvisí s rozdílným přístupem jednotlivých členských států k těmto právním. V souvislosti s překlenutím tohoto problému začal být činěn rozdíl mezi sociálními (subjektivními) právy a sociálními principy. Zatímco normativní úprava „subjektivních práv“ zajišťuje jejich vymahatelnost před soudními orgány, „principy“ jsou obecně formulované zásady, jež musí být nejprve tzv. „*uvedeny v život*“, aby bylo možné se jich úspěšně domáhat před soudními orgány. V této souvislosti je třeba upozornit, že ne všechna ustanovení hlavy IV Listiny zakládají subjektivně vymahatelná práva. Povahu subjektivních práv mají například ochrana před neoprávněným propuštěním, zákaz práce dětí, zaručení přístupu ke službám zprostředkování zaměstnání a práva zaručující rovné a spravedlivé pracovní podmínky. Naopak programový charakter a charakter principů mají především všechna ustanovení odkazující na provedení příslušných ustanovení právem unijním nebo národní legislativou. Jedná se zejména o právo na informace a konzultace s pracovníky v rámci podniku, právo na vyjednávání a na kolektivní akce, přístup k sociálním dávkám a k sociální pomoci, ochranu životního prostředí a ochranu spotřebitele.

Ustanovení čl. 2 odst. 1 Protokolu tedy především vyjasňuje výklad práv a zejména zásad uvedených v hlavě IV Listiny. Již v souvislosti s Vysvětleními k Listině, jež by měla být pro Soudní dvůr EU (jakož i pro vnitrostátní soudní orgány) závazným výkladovým vodítkem, se jeví vysoce nepravděpodobné, že by Soudní dvůr EU při interpretaci Listiny judikoval, že hlava IV obsahuje přímo vymahatelná práva, a to i ve vztahu k jakémukoliv členskému státu. Protokol však takový výklad, přinejmenším ve vztahu ke Spojenému království, Polsku a v budoucnu také ČR, výslovně vylučuje, a to, jak uvádí „*aby se předešlo jakékoliv pochybnosti*“. Čl. 1 odst. 2 lze tak vnímat jako deklaratorní interpretační směrnici vztahující se na všechny členské státy.<sup>45</sup> Nejde tu tak o omezení extenzivní judikatury v rámci kompetencí Unie, ale o potvrzení samotného principu svěřených kompetencí.

## 7.3. Článek 2 Protokolu

*„Tam, kde ustanovení Listiny odkazuje na vnitrostátní právní předpisy a zvyklosti, vztahuje se toto ustanovení na Polsko či Spojené království pouze v tom rozsahu, v jakém jsou práva nebo zásady v dotčeném ustanovení obsažené uznávány v právních předpisech nebo zvyklostech Polska či Spojeného království.“*

<sup>44</sup> Podobně Lindner, J. F., *op. cit.*, s. 793.

<sup>45</sup> V němčině „*deklaratorische Auslegungsdirektive*“ (Lindner, F. J.: *op. cit.*, s. 797).



Tento článek je opět obecně platnou deklaratorní interpretační směrnicí týkající se odkazů na vnitrostátní předpisy obsažených v některých ustanoveních Listiny. Konstatuje, že tyto odkazy působí v podstatě právě jako mantinely při aplikaci Listinou garantovaných základních práv. Ta ve všech těchto případech platí pouze v rozsahu, v jakém je zmíněné předpisy samy připouštějí a uznávají. Tak je precizováno poněkud nejasně znějící ustanovení čl. 52 odst. 6 Listiny, podle něhož „k vnitrostátním právním předpisům a zvyklostem musí být plně přihlédnuto tak, jak je stanoveno v této listině.“ Ustanovení čl. 2 Protokolu přináší cenné upřesnění, které předpisy a úpravy a v jaké míře mají být při aplikaci Listiny brány v úvahu. Protokol by nicméně neměl vést k odlišné aplikaci Listiny ve Spojeném království, Polsku a posléze i ČR oproti ostatním členským státům. Kde však Listina, včetně příslušných Vysvětlení k ní, ponechává určitý prostor dvojznačnosti, přináší Protokol cenné upřesnění. Především jasně stanoví, že odkaz na národní normy (ale také normy evropského práva) v některých člancích má povahu nejen určení obsahu (tedy otázky *jak*), ale i samotné otázky, *zda* je vůbec dotyčné v Listině zakotvené právo vymahatelné.<sup>46</sup> V této souvislosti je však třeba říci, že pokud existuje platná úprava dotyčné problematiky na úrovni komunitárního práva, v rámci svěřených kompetencí, pak nelze tvrdit, že se daná ustanovení Listiny na příslušné země nevztahují, neboť odkaz v nich obsažený mluví jak na národní, tak na evropskou právní úpravu. Daná práva tedy musí být obsažena buď v národním právním řádu, nebo v evropském primárním či sekundárním právu. Situaci, že by např. příslušné právo bylo upraveno v některé směrnici a nebylo platné v Polsku, Velké Británii a ČR, tedy čl. 2 Protokolu rozhodně neumožňuje.

## 8. Závěr

Protokol nelze bezpochyby vnímat jako „výjimku“ (opt-out) z Listiny základních práv, jak je někdy interpretováno. Podobný názor sdílí i většinové mínění právní doktríny.<sup>47</sup> Nicméně nelze pochybovat o tom, že Protokol bude mít značný právní význam a právní následky. Většina jeho ustanovení má deklaratorní povahu a upřesňuje zejména obsah horizontálních článků Listiny. V těchto upřesněních se přitom od samotného znění Listiny nijak neodchyluje. Je zde – v čl. 1 odst. 2 a v čl. 2 – potvrzen princip svěřených kompetencí jako základní vodítko pro interpretaci Listiny. V této věci je interpretace Protokolu logicky platná pro všechny člen-

ské státy, neboť se týká samotného kompetenčního systému EU.

Ovšem nelze přehlížet také přinejmenším možný konstitutivní účinek Protokolu, konkrétně jeho čl. 1 odst. 1, který silou normy primárního práva vylučuje extenzivní výklad omezujícího ustanovení čl. 51 odst. 1 Listiny, a to tím, že jasně stanoví, že není *rozšířena* působnost národních soudů ani ESD v oblasti přezkumu národních právních aktů s právem EU. Je tedy vyloučeno, aby ESD judikaturou mohl dospět k extenzivnímu výkladu spojení „pokud uplatňují právo Unie“, a umožnit tak soudům přezkoumávat i jiné národní právní akty než ty, které samy provádějí určitý předpis evropského práva, jako je tomu dosud. Rovněž je ESD konstitutivně znemožněno přezkoumávat soulad jakýchkoli národních právních aktů s právem EU v oblasti aplikace Listiny. V případě tohoto konstitutivního účinku se Protokol logicky vztahuje pouze na příslušné dva, resp. tři členské státy, nikoli na všechny členské země. Z tohoto hlediska lze konstatovat, že přijetí Protokolu bude mít pro ČR právní důsledky deklaratorní i konstitutivní povahy a přispěje svou právní silou primárního práva k omezení případné extenzivní judikatury ESD.<sup>48</sup>

Jak však bylo shora zmíněno, problému případného extenzivního uplatňování obecných právních principů v rozhodování ESD Protokol plně zabránit nemůže. Bariérou je pouze v případech, kdy by se ESD měl opírat výslovně o Listinu. Pokud se však bude odvolávat na pozitivně nezakotvené právní principy (jako např. v případě Mangold), nelze tomu zabránit jinak, než cestou přezkumu národními ústavními soudy z hlediska případného „vybočujícího právního aktu“.<sup>49</sup> ČR je, stejně jako Polsko, Velká Británie a všechny členské státy, logicky nadále vázána základními právy, jež jsou uznávány jako obecné právní zásady v Evropské unii.<sup>50</sup> Nicméně soudní přezkoumávání konformity právních aktů vůči těmto zásadám je ESD vyhrazeno pouze v rámci jemu svěřených kompetencí, tedy pouze u právních aktů EU, a to s tím, že i samotný rozsah výkladu obecných právních zásad ani v těchto případech nesmí narážet na standard ochrany základních práv v členských státech. Judikatura ESD zde může být platná jen dokud jsou oba standardy plně srovnatelné, přičemž konečné posouzení přísluší ústavním soudům.<sup>51</sup>

<sup>46</sup> Viz Krebber, S.: *op. cit.*, s. 234.

<sup>47</sup> Viz v tomto duchu analýzy F. C. Meyera, V. Mehdeho i J. F. Lindnera (viz výše). Podobný názor zastává zpráva britské Sněmovny lordů (*The Treaty of Lisbon: an impact assessment*, s. 101n).

<sup>48</sup> Zřejmě tyto důsledky má na mysli i J. P. Terhechte, který sice mluví o tom, že Protokolem „je Listině odňata část praktické účinnosti“, ovšem současně dodává, že vzhledem k horizontálním klauzulím by takový případ účinností mohl být tak jako tak jen zřídka (op. cit., s. 171).

<sup>49</sup> Viz nálezy Pl. ÚS 19/08, 216 a Pl. ÚS 50/04.

<sup>50</sup> Srov. Balczyk, M.: *Das Ratifizierungsverfahren des Vertrages von Lissabon in Polen*, *Europarecht* 2009, s. 145nn.

<sup>51</sup> V této souvislosti lze kromě judikatury Ústavního soudu ČR odkázat i na judikaturu Spolkového ústavního soudu Solange II (BVerfGE 73, 339).

## Summary

The presented analysis treats different aspects of possible impacts of the Protocol No. 30 (the so-called “opt-out” from the Charter of Fundamental Rights of the European Union). On the legal basis, it comes up with the conclusion that the Protocol cannot, in any case, be interpreted as a material deviation from the standard of the fundamental rights protection in the EU, or as an opt-out from the Charter in material sense. Though, we cannot underestimate its importance. Its adoption as a source of primary law leads towards the legally embedded and bound interpretation of the Charter, particularly the interpretation of its horizontal articles. In the article 1 (2) and article 2 the Protocol confirms that the application of the Charter cannot imply any change of current competency order. These articles are solely declaratory and are applicable in all member states. In the article 1 (1) the Protocol has its

constitutive part because it eliminates for the states participating on the Protocol the extensive interpretation by the ECJ concerning the possibility of judicial control of national legal acts adopted within the application of EU law from the perspective of the fundamental rights of the EU. It means concretely that in case of European Court of Justice’ tendency within the application of the Charter, anytime in future, to subsume certain part of national legislation into the category “*application of EU law*” even out of the sphere of implementing norms in the sense of the ECJ decision ERT (and subsequently permit its revision with regard to conformity with the Charter), such approach would be possible solely for those of member states which are not participating on the Protocol (provided that such extensive interpretation would not lead at the same time to an *ultra vires* act on the ECJ side; in that case the ECJ decision, of course, would not be binding for any of the member state).