

## **“VÝJIMKA” Z LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV EU: MOŽNÉ INTERPRETACE A DOPADY**

HELENA BONČKOVÁ

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Česká republika

### **Abstract in original language**

Tak zvaná “výjimka” z Listiny základních práv EU, kterou si po vzoru Spojeného království a Polska vymínila do budoucna rovněž Česká republika, vzbudila velkou pozornost a vášnivé debaty týkající se její interpretace a dopadů. V České republice se debata odvíjela zejména od otázky Benešových dekretů a možného otevření restitučních sporů v návaznosti na právní závaznost Listiny základních práv EU. Příspěvek představí dosud prezentované interpretace Protokolu č. 30 o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v Polsku a ve Spojeném království, přičemž poukáže na zřejmé slabiny argumentace ve prospěch možného otevření restitučních sporů. Reflektována bude rovněž aktuální judikatura Soudního dvora EU, z níž lze usuzovat na význam Protokolu č. 30.

### **Key words in original language**

Výjimka; Listina základních práv Evropské unie; Protokol č. 30; Benešovy dekrety.

### **Abstract**

The so called “opt-out” from the Charter of Fundamental Rights of the EU which has the Czech Republic called for following the United Kingdom and Poland has attracted great attention and given rise to heated debates concerning its interpretation and impacts. The debate in the Czech Republic has especially revolved around the Beneš decrees and possible reopening of restitution disputes in connection with the legally binding status of the Charter of Fundamental Rights of the EU. This article presents various interpretations 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 while pointing out the obvious flaws in the argumentation made in favour of the reopening of restitution disputes. The article also comments on the significance of the Protocol no 30 in the light of the current case law of the Court of Justice of the EU.

### **Key words**

Opt-out; Charter of Fundamental Rights of the European Union; Protocol no 30; Beneš decrees.

## **1. ÚVOD**

Tak zvaná „výjimka“ z Listiny základních práv Evropské unie (dále též „Listina“) se zdá být vděčným tématem, a to jak z pohledu českých politiků,

tak z pohledu odborné veřejnosti. O prvním uvedeném svědčí například skutečnost, že „výjimka“ z Listiny byla jedním z diskutovaných témat posledních parlamentních voleb,<sup>1</sup> o druhém uvedeném pak nespočet odborných příspěvků a statí věnujících se interpretaci a dopadům Protokolu č. 30 o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v Polsku a ve Spojeném království (dále též „Protokol č. 30“ nebo „Protokol“), ke kterému podle všeho v budoucnu přistoupí rovněž Česká republika.<sup>2</sup>

S ohledem na výše uvedené si předkládaný příspěvek klade za cíl jednak shrnout dosavadní debatu ohledně interpretace a dopadu tzv. „výjimky“, která se v České republice odehrávala v souvislosti s možným prolomením Benešových dekretů, a jednak konfrontovat dosavadní závěry ohledně významu Protokolu s aktuální judikaturou Soudního dvora EU.

## 2. OD LISTINY V „ÚSTAVĚ“ K „VÝJIMKÁM“ Z LISTINY

Ochrana základních práv v Evropské unii prošla pozoruhodným vývojem. Od Římských smluv z roku 1957, které neobsahovaly o lidských právech ani zmínku, se Evropská unie postupně propracovala až k vlastnímu katalogu základních práv.<sup>3</sup> Listina základních práv EU byla přijata a slavnostně proklamována na summitu v Nice v roce 2000. Znatelným nedostatkem nového lidskoprávního dokumentu však byla jeho právní nezávaznost. Tento nedostatek se poprvé pokusila odstranit Smlouva o Ústavě pro Evropu z roku 2004, do jejíhož textu byla Listina včleněna. Jak známo ratifikační proces tzv. Ústavní smlouvy nakonec ztroskotal, avšak štafetový kolík s požadavkem na právně závazný katalog převzala Lisabonská smlouva, jež vstoupila v platnost dne 1. prosince 2009. V rámci celkového upuštění od ústavní rétoriky se sice Listina základních práv EU dostala z prominentního místa v Ústavní smlouvě do pozice, kdy je na ni

---

<sup>1</sup> Srov. např. duel volebních lídrů Petra Nečase a Jiřího Paroubka ze dne 27. 5. 2010. *Video: Otázky Václava Moravce Speciál* [online]. ČT24. [cit. 20. 11. 2010]. Dostupné z: <<http://www.ct24.cz/domaci/91245-necas-s-paroubkem-se-pretahovali-o-posledni-volice/>>. Stenogram pořadu dostupný z: <<http://zpravy.ods.cz/prispevek.php?ID=13741>>.

<sup>2</sup> Z českých odborných příspěvků na uvedené téma např. Belling, V. K povaze tzv. české „výjimky“ z Listiny základních práv EU. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2009, roč. 17, č. 4, s. 255-264; Bončková, H. – Smekal, H. Fragmentace společných hodnot? Výjimky z Listiny základních práv Evropské unie. *Současná Evropa*. 2010, č. 2, s. 61-81; Komárek, J. Česká „výjimka“ z Listiny základních práv Evropské unie. *Právní rozhledy*. 2010, roč. 18, č. 9, s. 322-331; Schwarz, J. Protokol o uplatňování Charty základních práv Evropské unie. *Jurisprudence*. 2010, č. 2, s. 16-23; Syllová, J. „Scope of the Treaty“, dekrety a český postlisabonský protokol. *Právní rozhledy*. 2010, roč. 18, č. 20, s. 743-746; Šturma, P. Lisabonská smlouva a závaznost Listiny základních práv EU pro Českou republiku vzhledem k tzv. výjimce (opt-out). *Právní rozhledy*. 2010, roč. 18, č. 6, s. 191-194.

<sup>3</sup> Pro komplexní výklad srov. Smekal, H. *Lidská práva v Evropské unii*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2009, s. 288, ISBN 978-80-210-5045-7.

odkazováno jediným odstavcem v Lisabonské smlouvě, avšak i toto řešení zajišťuje Listině status právně závazného dokumentu.<sup>4</sup>

Zcela zásadní rozdíl oproti Ústavní smlouvě však představuje připojení nově sjednaného Protokolu, kterým si Polsko a Spojené království vyměnily zvláštní zacházení ve vztahu k právně závazné Listině. Záměr přistoupit k Protokolu v době jednání o Lisabonské smlouvě avizovalo rovněž Irsko, avšak posléze od tohoto kroku upustilo.<sup>5</sup> Ačkoliv Česká republika rovněž vyjádřila jisté výhrady vůči právně závaznému katalogu lidských práv,<sup>6</sup> o přistoupení k Protokolu během jednání o nové revizní smlouvě neusilovala. V tomto ohledu byl proto požadavek prezidenta republiky na „výjimku“ z Listiny základních práv EU v samotném závěru ratifikačního procesu naprosto překvapivým a nutno konstatovat, že rovněž zcela nestandardním krokem.<sup>7</sup> Členské státy však znaveny zdlouhavou ratifikací Lisabonské smlouvy vyšly požadavkům prezidenta vstříc a České republice byla přislíbena možnost přistoupit k Protokolu č. 30 v okamžiku uzavření příští přístupové smlouvy.<sup>8</sup>

Pokud se podíváme na důvody, které stály v pozadí sjednání „výjimky“ z Listiny základních práv EU, zjistíme, že motivy jednotlivých členských

---

<sup>4</sup> Čl. 6 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii v aktuálním konsolidovaném znění tak stanoví, že „*Unie uznává práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv Evropské unie (...), jež má stejnou právní sílu jako Smlouvy.*“

<sup>5</sup> Po prvním neúspěšném referendu si však Irsko prostřednictvím tzv. irských výjimek, sjednaných na summitu Evropské rady v Bruselu v červnu 2009, prosadilo respektování své ústavní úpravy práva na život, ochranu rodiny a práva na vzdělání. Srov. *Evropská rada v Bruselu – 18. a 19. června 2009 – Závěry předsednictví* [online]. Evropská rada [cit. 20. 11. 2010]. Dostupné z: <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/CS/ec/108634.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/CS/ec/108634.pdf)>.

<sup>6</sup> Tyto výhrady vyústily do podoby nezávazného prohlášení, které sice bylo připojeno k Lisabonské smlouvě, avšak pouze opakuje to, co je již obsaženo v samotné Listině základních práv EU. Srov. Prohlášení České republiky k Listině základních práv Evropské unie (Prohlášení č. 53).

<sup>7</sup> Komárek např. konstatuje, že „*kladení si dodatečných podmínek pro ratifikaci již podepsané smlouvy (...) nelze hodnotit jinak než jako porušení již sjednané dohody.*“ Komárek, J., *op. cit. sub 2*, s. 324.

<sup>8</sup> *Evropská rada v Bruselu – 29. a 30. října 2009 – Závěry předsednictví* [online]. Evropská rada [cit. 20. 11. 2010]. Dostupné z: <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/CS/ec/110893.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/CS/ec/110893.pdf)>. K právnímu rozboru takto sjednané dohody kromě příspěvku citovaného v předchozí poznámce srov. též Chmel, M. – Syllová, J. *Listina základních práv Evropské unie a česká „výjimka“ z Listiny* [online]. Parlamentní institut, Studie PI 3.081, listopad 2009 [cit. 20. 11. 2010]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=59998>>.

států byly diametrálně odlišné.<sup>9</sup> Iniciátorem Protokolu bylo Spojené království, které si rovněž, na rozdíl od zbývajících členských států, mohlo naformulovat jeho obsah a promítnout tak do něj své obavy ohledně právně závazné Listiny základních práv EU. Ty se týkaly sociálních práv a možnosti, že by se mohly tato práva na základě Listiny stát bez dalšího soudně vymahatelná. Polsko naopak projevilo obavy v souvislosti se zakotvením zákazu diskriminace na základě pohlaví, který by údajně mohl vyústit v požadavek na zavedení registrovaného partnerství či jiné formy svazků osob stejného pohlaví.<sup>10</sup> Ačkoliv v průběhu jednání o Lisabonské smlouvě došlo v Polsku k parlamentním volbám a z voleb vzešlá vláda zastávala k problematice Listiny zcela opačný postoj, nemohla však již učinit jinak, než sjednaný Protokol a přistoupení Polska k němu akceptovat.<sup>11</sup> Česká debata o negativních důsledcích právně závazné Listiny základních práv EU byla ve srovnání s výše uvedenými státy specifická tím, že se odehrála až poté, co prezident republiky formuloval svůj požadavek na „výjimku“ z Listiny jakožto nezbytnou podmínku pro ratifikaci Lisabonské smlouvy v České republice.

### 3. POHÁDKA O BENEŠOVÝCH DEKRETECH

Prezident republiky vystoupil dne 9. října 2009 s prohlášením, v němž uvedl: „*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>12</sup> Lze se přitom pouze domýšlet, jaké právní analýzy mohly stát u zrodu tohoto postoje.

---

<sup>9</sup> Pro podrobnější analýzu srov. Bončková, H. – Smekal, H. Fragmentace společných hodnot? Výjimky z Listiny základních práv Evropské unie. *Současná Evropa*. 2010, č. 2, s. 61-81.

<sup>10</sup> Polsko rovněž v tomto ohledu předložilo k Lisabonské smlouvě prohlášení, podle něhož 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.*“ Srov. Prohlášení Polské republiky k Listině základních práv Evropské unie (Prohlášení č. 61).

<sup>11</sup> Nová vláda tak aspoň předložila prohlášení, kterým reagovala na skutečnost, že sjednaný Protokol cílí zejména na sociální práva a s odkazem na hnutí „Solidarita“ vyjádřila plný respekt Polska k sociálním a pracovním právům, jak jsou stanovena právem EU a potvrzena Listinou základních práv EU. Srov. Prohlášení Polské republiky k Protokolu o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v Polsku a Spojeném království (Prohlášení č. 62).

<sup>12</sup> Klaus, V. *Prohlášení prezidenta republiky ze dne 9. října 2009 k ratifikaci Lisabonské smlouvy* [online]. Pražský hrad [cit. 20. 11. 2010]. Dostupné z:

Prohlášení samotné je pouhou politickou deklarácí a neposkytuje žádné relevantní odůvodnění, natož právní argumenty. Není tak vůbec zřejmé, na základě jakého mechanismu si prezident republiky představuje, že by mohlo dojít k tomu, aby majetkové požadavky osob vysídlených po II. světové válce byly uplatňovány přímo (sic!) u Soudního dvora EU či jakým způsobem by tento mohl přezkoumávat již platná rozhodnutí (sic!) českých soudů. Nelze přitom než konstatovat, že oba závěry jsou v kontextu platného práva EU jednoduše neobhájitelné.

Možnosti jednotlivce uplatňovat jakékoliv své nároky *přímo* u Soudního dvora jsou velmi omezené. V souladu s čl. 263 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) může za splnění určitých podmínek každá fyzická nebo právnická osoba podat k Soudnímu dvoru žalobu na neplatnost legislativního aktu instituce nebo jiného subjektu Unie. Za splnění podmínek uvedených v čl. 265 SFEU se mohou fyzické nebo právnické osoby obrátit na Soudní dvůr rovněž s žalobou na nečinnost institucí a jiných subjektů Unie. Pokud snad bylo přímým uplatněním nároků u Soudního dvora myšleno řízení o předběžné otázce, nutno konstatovat, že podání předběžné otázky je za podmínek stanovených v čl. 267 SFEU čistě v gesci vnitrostátních soudů, nikoliv jednotlivých účastníků řízení. Soudní dvůr pak v rámci řízení o předběžné otázce nerozhoduje vnitrostátní spor, ale podává výklad norem unijního práva. Byť lze mít za to, že Soudní dvůr tímto způsobem mnohdy *de facto* přezkoumává soulad vnitrostátního práva s právem EU, ztěžji lze dospět k závěru, že by měl možnost přezkoumávat již platná rozhodnutí vnitrostátních soudů. Se závěry uvedenými v prohlášení prezidenta republiky však lze polemizovat jen obtížně, neboť nejsou nijak zdůvodněny či právně podloženy.

Samotná obava ohledně možného prolomení Benešových dekretů se přitom v závěru ratifikačního procesu Lisabonské smlouvy objevila zcela nečekaně. Navzdory skutečnosti, že smlouva byla po dvakráte přezkoumávána Ústavním soudem, tento argument v řízení nezazněl ani jednou.<sup>13</sup> Problematika Benešových dekretů je však v mnoha ohledech politickým evergreenem, neboť v očích české veřejnosti se i nadále jedná o citlivou záležitost, a přinejmenším část veřejnosti na tento politický apel slyší.<sup>14</sup> Otázka prolomení Benešových dekretů je tak z pohledu některých politiků

---

<<http://www.hrad.cz/cs/prezident-cr/soucasny-prezident-cr-vaclav-klaus/vybrane-projevy-a-rozhovory/95.shtml>>.

<sup>13</sup> Přinejmenším tak lze usuzovat z textu příslušných nálezů. Srov. nález Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08, č. 446/2008 Sb., a nález ze dne 3. 11. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/09, č. 387/2009 Sb.

<sup>14</sup> Toto téma bylo například znovu otevřeno během jednání o vstupu České republiky do Evropské unie. Srov. Šámalík, F. Dekrety opět na politické scéně. *Právník*. 2002, roč. 141, č. 8, s. 898-905; Tomášek, M. Evropské právo a majetkové nároky z tzv. „Benešových dekretů“. *Právník*. 2004, roč. 143, č. 7, s. 650-651.

vděčným argumentem navzdory skutečnosti, že jeho právní relevance, zejména v kontextu práva EU, je naprosto mizivá. V této souvislosti je přitom naprosto zarážející, nakolik se politická rétorika míjí s dostupnými právními analýzami.

Mezi českou odbornou veřejností panuje v otázce možného prolomení Benešových dekretů s ohledem na právně závaznou Listinu základních práv EU relativně vzácná shoda. Většina autorů dospívá k závěru, že dekretální normotvorba z 40. let 20. století může z hlediska *ratione temporis* stěží patřit do rozsahu působnosti práva EU, řada autorů pak má rovněž za to, že této skutečnosti brání též hledisko *ratione materiae*.<sup>15</sup> Opačný názor v odborných právních periodících zazněl dosud pouze jednou. Jeho autorka přitom shledala, že některá ustanovení Lisabonské smlouvy „umožňují, aby o otázce majetkových nároků v ČR, jejichž majetek byl konfiskován podle dekretů prezidenta republiky, nepřímo rozhodovaly orgány EU“<sup>16</sup> Tento článek následně medializovala Jana Bobošíková na svých webových stránkách, jakož i ve svém vystoupení v pořadu Události, komentáře v květnu 2009.<sup>17</sup> Autorka předmětného článku přitom uvádí, že „jediným řešením pro ČR, jak předejít potenciálním majetkovým nárokům ze strany osob, jejichž majetek byl konfiskován podle dekretů prezidenta republiky, by byl postup (...) Polska a Spojeného království“, tj. sjednání obdobného Protokolu, jaký si vyjednaly tyto členské státy.<sup>18</sup> Bohužel však již autorka nepodává, jakým způsobem konkrétně může tento Protokol předejít potenciálním majetkovým nárokům. Samotná argumentace ve prospěch možného prolomení Benešových dekretů v návaznosti na vstup v platnost Lisabonské smlouvy pak rovněž vykazuje řadu slabin.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> Srov. Chmel, M. – Syllová, J., *op. cit. sub 8*, s. 7; Komárek, J., *op. cit. sub 2*, s. 328; Schwarz, *op. cit. sub 2*, s. 22; Syllová, J., *op. cit. sub 2*, s. 743. Ke stejnému závěru dospívá též Peers, S. *The Beneš Decrees and the EU Charter of Fundamental Rights*. [online]. University of Essex, 12 October, 2009 [cit. 20. 11. 2010]. Dostupné z: <<http://www.statewatch.org/news/2009/oct/lisbon-benes-decree.pdf>>. V době jednání o vstupu ČR do EU obdobné závěry formulovala rovněž obsáhlá právní analýza předložená Evropskému parlamentu. Srov. Frowein, J. A. – Bernitz, U. – Kingsland, Q. C. *Legal Opinion on the Beneš-Decrees and the Accession of the Czech Republic to the European Union*. Luxembourg: European Parliament, 2002.

<sup>16</sup> Pejchalová-Grünwaldová, V. K problematice dekretů prezidenta republiky ve vazbě na Lisabonskou smlouvu. *Právní rozhledy*. 2009, roč. 17, č. 8, s. 267.

<sup>17</sup> Srov. vystoupení J. Bobošíkové v pořadu Události, komentáře ze dne 20. 5. 2009. [cit. 20. 11. 2010]. Dostupné z <<http://www.ceskatelevize.cz/ivysilani/209411000370520-udalosti-komentare/obsah/78554-zivy-vstup/>>.

<sup>18</sup> Pejchalová-Grünwaldová, V., *op. cit. sub 16*, s. 272.

<sup>19</sup> K polemice s předmětnou argumentací srov. Bončková, H. – Smekal, H. *Česká republika a výjimka z Listiny základních práv Evropské unie*. [online]. Studie Centra pro lidská práva

#### 4. K PRÁVNÍMU ROZBORU PROTOKOLU Č. 30

Obsah Protokolu č. 30 o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v Polsku a ve Spojeném království je přitom velmi vážný, což působí značné potíže při jeho interpretaci. Naprostá většina právních studií však dospívá k závěru, že jeho význam je čistě politický a interpretační. Rozhodně pak nepředstavuje výjimku (opt-out) z Listiny základních práv EU.<sup>20</sup>

Tuto skutečnost lze přitom dovodit již ze samotné preambule Protokolu, v níž se uvádí, že Polsko a Spojené království si přejí „*vyjasnit některé aspekty uplatňování Listiny*“. O vyloučení aplikace Listiny základních práv EU jako celku tak není v Protokolu ani zmínka. Samotný text Protokolu pak do značné míry opakuje to, co již stanoví Smlouva o Evropské unii (dále jen „SEU“) či co je obsaženo v samotné Listině základních práv EU.

Čl. 1 odst. 1 Protokolu stanoví, že „*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.*“ Pravděpodobně s tímto ustanovením váží autoři výroků o možném prolomení Benešových dekretů největší naděje, pokud jde o to zabránit Soudnímu dvoru se touto problematikou zabývat. V tomto ohledu však nutno konstatovat, že citované ustanovení pouze jinými slovy opakuje to, co je již stanoveno v čl. 6 odst. 1 SEU a čl. 51 odst. 2 Listiny.<sup>21</sup> Listina základních práv EU pak zdaleka nepředstavuje jediný zdroj základních práv v právu Evropské unie, proto nutno jakékoliv pokusy o omezení uplatňování Listiny s cílem zabránit Soudnímu dvoru údajnému prolomení Benešových dekretů shledat jako liché, neboť toto omezení se v žádném případě nevztahuje na obecné zásady práva EU, jejichž součástí jsou rovněž základní práva.<sup>22</sup> V této souvislosti

---

a demokratizaci, č. 1/2010 [cit. 20. 11. 2010]. Dostupné z: [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).

<sup>20</sup> Z tohoto důvodu proto většina autorů hovoří o „tzv. výjimce“ či slovo „výjimka“ uvádí pouze v uvozovkách. V tomto ohledu srov. příspěvky citované v předcházejících poznámkách. Interpretaci a dopadům Protokolu č. 30 se rovněž věnuje řada zahraničních studií. Srov. zejména obsáhlou právní studii britské Sněmovny lordů: House of Lords. *The Treaty of Lisbon: an impact assessment* [online]. Volume I: Report. European Union Committee, 2008 [cit. 20. 11. 2010]. Dostupné z: <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld200708/ldselect/ldcom/62/62.pdf>.

<sup>21</sup> Čl. 6 odst. 1 SEU stanoví, že „*Listina nerozšiřuje pravomoci Unie vymezené ve Smlouvách.*“ obdobně čl. 51 odst. 2 Listiny konstatuje, že 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.*“

<sup>22</sup> Srov. čl. 6 odst. 3 SEU, který stanoví „*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.*“

například J. Komárek s odkazem na M. Dougana dospívá k závěru, že „*před iluzorním nebezpečím prolomení Benešových dekretů poskytuje Protokol iluzorní ochranu.*“<sup>23</sup> Poněkud zvláště pak působí snaha členských států prostřednictvím práva EU instruovat vlastní soudy, jak mají vykládat Listinu. Rozhodně lze mít za to, že Protokol nezabrání vnitrostátním soudům odkazovat na Listinu ve věcech, které spadají do její působnosti.<sup>24</sup>

Čl. 1 odst. 2 Protokolu klade důraz na rozdíl mezi soudně vymahatelnými právy a soudně nevymahatelnými zásadami. V tomto ohledu se jedná o nejvíce instruktivní ustanovení Protokolu, kterému lze přičíst jistý interpretační potenciál. Čl. 1 odst. 2 Protokolu stanoví, že „*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.*“ Ačkoliv u většiny práv zakotvených v příslušné hlavě s názvem „Solidarita“, lze explicitně (s přihlédnutím k tzv. vysvětlením<sup>25</sup>) či implicitně dovodit, že se automaticky nejedná o soudně vymahatelná práva, citované ustanovení Protokolu tuto skutečnost staví na jisto.<sup>26</sup> Toto ustanovení tak jednoznačně míří na obavy Spojeného království, které se týkaly zakotvení sociálních práv v Listině, naopak ustanovení nijak nesouvisí s obavami Polska či České republiky. Ostatně Polsko na tuto skutečnost samo poukázalo ve výše citovaném Prohlášení č. 62.

Konečně čl. 2 Protokolu stanoví: „*Tam, kde ustanovení Listiny odkazuje na vnitrostátní právní předpisy a zvyklosti, vztahuje se toto ustanovení na Polska a Spojeného království pouze v tom rozsahu, v jakém jsou práva nebo zásady v dotyčném ustanovení obsažené uznávány v právních předpisech nebo zvyklostech Polska či Spojeného království.*“ Protokol tak jinými slovy říká, že práva nebo zásady obsažené v ustanoveních Listiny, jež odkazují na vnitrostátní předpisy a zvyklosti, budou v příslušných členských státech uznány pouze v tom rozsahu, v jakém je uznává samo

---

<sup>23</sup> Komárek, J., *op. cit. sub 2*, s. 330.

<sup>24</sup> Blíže Schwarz, J., *op. cit. sub 2*, s. 20.

<sup>25</sup> Čl. 6 odst. 1 stanoví, že „*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>26</sup> Srov. však rovněž čl. 51 odst. 5 Listiny, jenž stanoví, že „*ustanovení této Listiny, která obsahují zásady, 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. Před soudem se jich lze dovolávat pouze pro účely výkladu a kontroly zákonnosti těchto aktů.*“



vnitrostátní právo. Tato skutečnost přitom není nikterak překvapivá. Například zakotvení práva uzavřít manželství a práva založit rodinu v Listině základních práv EU neznamena, že je možno výkon těchto práv bez dalšího požadovat ve stejném rozsahu ve všech členských státech. Čl. 9 Listiny stanoví, že „*právo uzavřít manželství a založit rodinu je zaručeno v souladu s vnitrostátními zákony, které upravují výkon těchto práv.*“ Citované ustanovení tak předpokládá, že rozsah ochrany práva uzavřít manželství a práva založit rodinu je podmíněn vnitrostátními zákony, které výkon těchto práv dále upravují. Obdobně lze poukázat na čl. 31 Listiny, který stanoví, že „*každý pracovník má v souladu s právem Unie a s vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi právo na ochranu před neoprávněným propuštěním.*“ Je přitom zřejmé, že Listina předpokládá, že standard ochrany některých základních práv může být mezi členskými státy různý.<sup>27</sup>

## 5. POSTLISABONSKÁ JUDIKATURA SOUDNÍHO DVORA EU

Ačkoliv Protokol v mnoha ohledech konstatuje, že nebe je modré a tráva zelená, někteří autoři jsou toho názoru, že i tato skutečnost je ku prospěchu. Například J. Syllová konstatuje: „*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>28</sup> Je však otázkou nakolik přínosná je existence Protokolu, jehož text je natolik vágní a nic neříkající, že je prakticky nemožné ho s jistotou vyložit. Na transparentnosti a právní jistotě tak Protokol č. 30 unijnímu systému ochrany základních práv rozhodně nepřidal. Členské státy přitom paradoxně, řečeno sportovní terminologií, poslaly přihrávku tam, kde ji mít nechtěly – tj. Soudnímu dvoru EU, který bude nakonec tím, kdo případné nejasnosti ohledně interpretace Protokolu objasní.

V. Belling v této souvislosti uvádí, že „*Protokol může ovšem představovat, stejně jako samotná horizontální ustanovení Listiny, (...) určitou bariéru proti extenzivnímu chápání obecných právních zásad. (...) Tím, že jsou v Listině uvedena práva pozitivně zakotvena, měla by platit vůči obecným právním zásadám jako lex specialis. Evropský soudní dvůr by pak musel při vyvozování práv nezakotvených přímo v primárním právu přihlídnout k Listině, včetně horizontálních ustanovení. (...) 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*

---

<sup>27</sup> Protokol však neřeší problém určení relevantního právního řádu, jehož vnitrostátní předpisy a zvyklosti se mají použít. K tomu blíže Komárek, J., *op. cit. sub 2*, s. 330.

<sup>28</sup> Syllová, J., *op. cit. sub 2*, s. 745-746.

*vztahu těchto zásad vůči právům v Listině postupovat.*<sup>29</sup> Je vsutku otázkou, jakým způsobem bude v postlisabonské éře Soudní dvůr Evropské unie nakládat s obecnými právními zásadami na straně jedné a právně závaznou Listinou základních práv EU na straně druhé. Jinými slovy, kterému ze zdrojů základních práv dá Soudní dvůr přednost? Ani pohledem na aktuální postlisabonskou judikaturu Soudního dvora nelze tuto otázku zatím zodpovědět zcela jednoznačně.

První významnou vlaštkou v této souvislosti představuje rozsudek ve věci C-555/07 *Kücükdeveci*,<sup>30</sup> v němž Soudní dvůr shledal, že „*vnitrostátnímu soudu*], *jenž rozhoduje spor, v němž je dotčena zásada zákazu diskriminace na základě věku, jak je konkretizována směrnicí 2000/78, [přísluší], aby v rámci svých pravomocí zajistil právní ochranu, která pro jednotlivce vyplývá z práva Unie, a zaručil jeho plný účinek tím, že případně nepoužije žádné ustanovení vnitrostátního práva, jež by bylo s touto zásadou v rozporu.*“ (bod 51). Na tomto rozhodnutí je přitom zajímavé, že ačkoliv Soudní dvůr konstatoval, že Listina základních práv EU má nyní stejnou právní sílu jako Smlouvy, přičemž poukázal na čl. 21 odst. 1 Listiny, který stanoví zákaz diskriminace na základě věku, celou argumentaci vystavěl na existenci obecných zásad práva EU, jejichž součástí je rovněž zákaz diskriminace na základě věku. Nutno podotknout, že rozhodnutí bylo vydáno necelé tři týdny po vstupu v platnost Lisabonské smlouvy, Soudní dvůr proto mohl upřednostnit obecné právní zásady, aby se tak vyhnul otázce časové působnosti Listiny základních práv EU. Ani novější judikatura však nenaznačuje, že by se Soudní dvůr chtěl argumentace obecnými právními zásadami vzdát.

Například v rozsudku ve věci C-149/10 *Chatzi*<sup>31</sup> Soudní dvůr uvedl, že „*dodržování zásady rovného zacházení, jež je jednou z obecných právních zásad Unie a jejíž zásadní charakter je zakotven v článku 20 Listiny, je při provádění práva na rodičovskou dovolenou o to důležitější, že sám zásadní charakter tohoto sociálního práva je uznán čl. 33 odst. 2 Listiny.*“ (bod 63). Ačkoliv se Soudní dvůr v citovaném rozhodnutí mohl spolehnout již výlučně na Listinu základních práv EU, ani tentokrát neopomněl existenci obecných právních zásad. Na druhou stranu v rozsudku ve věci C-400/10 PPU *J. McB.*,<sup>32</sup> v němž se jednalo o právo biologického otce na péči o dítě, Soudní dvůr již výslovně na obecné právní zásady nepoukázal a vystačil

---

<sup>29</sup> Belling, V., *op. cit. sub 2*, s. 260-261.

<sup>30</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. ledna 2010 ve věci C-555/07 *Seda Küçükdeveci v. Swedex GmbH & Co. KG*, Sb. rozh. 2010.

<sup>31</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. září 2010 ve věci C-149/10 *Zoi Chatzi v. Ypourgos Oikonomikon*, Sb. rozh. 2010.

<sup>32</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. října 2010 ve věci C-400/10 PPU *J. McB. v. L.E.*, Sb. rozh. 2010.

si s odkazy na Listinu základních práv EU a Evropskou úmluvu o lidských právech.

Nekončící debata ohledně možného výkladu a dopadech Protokolu však, zdá se, bude mít již zanedlouho jasné vítěze a poražené, neboť Soudní dvůr dostihla předběžná otázka podaná anglickým odvolacím soudem. Ten se Soudního dvora táže, zda rozhodnutí členského státu o tom, jestli posoudí žádost o azyl, spadá do rozsahu působnosti práva Unie. Pokud Soudní dvůr tuto otázku zodpoví kladně, nevyhne se pravděpodobně ani odpovědi na význam Protokolu č. 30 a sám anglický soud se ho ve věci C-411/10 NS<sup>33</sup> na tuto skutečnost dotazuje: „*Jelikož se výše uvedené otázky týkají povinností Spojeného království, je třeba odpovědi na otázky 2-4 vykládat s ohledem na protokol (...)?*“

## 6. ZÁVĚR

Definitivní hodnocení Protokolu č. 30 o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v Polsku a ve Spojeném království tak bude možné učinit teprve poté, co se k němu v některém ze svých rozhodnutí vyjádří Soudní dvůr EU. Obsah samotného Protokolu však nikterak nenaznačuje, že by jeho význam měl být zásadní a zcela jistě se nejedná o výjimku z Listiny základních práv EU. V případě České republiky a obav prezidenta v souvislosti s možným prolomením Benešových dekretů pak nutno konstatovat, že se Protokol zcela mívá účinkem, respektive hrozba prolomením Benešových dekretů je toliko argumentem politickým, jeho právní relevance je však v kontextu práva EU naprosto mizivá. Existence Protokolu navíc jistě nepřispívá k větší transparentnosti a právní jistotě unijního systému ochrany základních práv, o nějž EU tak dlouho usilovala a jehož pilířem se měla stát právně závazná Listina základních práv EU. V situaci, kdy je unijní systém ochrany základních práv tvořen jednak obecnými právními zásadami a jednak Listinou základních práv EU, která je navíc doplněna tzv. vysvětleními, Protokolem č. 30 a třemi prohlášeními, nutno konstatovat, že lze o transparentním a právní jistotou prozářeném systému ochrany základních práv hovořit skutečně jen ztěží.

*„Duchů, jež jsem vyvolal,*

*nemohu se zbýt.“*

Goethe<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Věc C-411/10: Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Court of Appeal (England & Wales) dne 18. srpna 2010 – NS v. Secretary of State for the Home Department.

<sup>34</sup> Převzato z Tomášek, M., *op. cit. sub 14*, s. 650.

**Literature:**

- Belling, V. K povaze tzv. české „výjimky“ z Listiny základních práv EU. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2009, roč. 17, č. 4, s. 255-264.
- Bončková, H. – Smekal, H. *Česká republika a výjimka z Listiny základních práv Evropské unie*. [online]. Studie Centra pro lidská práva a demokratizaci, č. 1/2010 [cit. 20. 11. 2010]. Dostupné z: <[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, H. – Smekal, H. Fragmentace společných hodnot? Výjimky z Listiny základních práv Evropské unie. *Současná Evropa*. 2010, č. 2, s. 61-81.
- *Evropská rada v Bruselu – 18. a 19. června 2009 – Závěry předsednictví* [online]. Evropská rada [cit. 20. 11. 2010]. Dostupné z: <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/CS/ec/108634.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/CS/ec/108634.pdf)>.
- *Evropská rada v Bruselu – 29. a 30. října 2009 – Závěry předsednictví* [online]. Evropská rada [cit. 20. 11. 2010]. Dostupné z: <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/CS/ec/110893.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/CS/ec/110893.pdf)>.
- Frowein, J. A. – Bernitz, U. – Kingsland, Q. C. *Legal Opinion on the Beneš-Decrees and the Accession of the Czech Republic to the European Union*. Luxembourg: European Parliament, 2002.
- House of Lords. *The Treaty of Lisbon: an impact assessment* [online]. Volume I: Report. House of Lords, European Union Committee, 2008 [cit. 20. 11. 2010]. Dostupné z: <<http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld200708/ldselect/ldeucom/62/62.pdf>>.
- Chmel, M. – Syllová, J. *Listina základních práv Evropské unie a česká „výjimka“ z Listiny* [online]. Parlamentní institut, Studie PI 3.081, listopad 2009 [cit. 20. 11. 2010]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=59998>>.
- Klaus, V. *Prohlášení prezidenta republiky ze dne 9. října 2009 k ratifikaci Lisabonské smlouvy* [online]. Pražský hrad [cit. 20. 11. 2010]. Dostupné z: <<http://www.hrad.cz/cs/prezident-cr/soucasny-prezident-cr-vaclav-klaus/vybrane-projevy-a-rozhovory/95.shtml>>.
- Komárek, J. Česká „výjimka“ z Listiny základních práv Evropské unie. *Právní rozhledy*. 2010, roč. 18, č. 9, s. 322-331.
- Peers, S. *The Beneš Decrees and the EU Charter of Fundamental Rights*. [online]. University of Essex, 12 October, 2009 [cit. 20. 11. 2010]. Dostupné z: <<http://www.statewatch.org/news/2009/oct/lisbon-benes-decree.pdf>>.
- Pejchalová-Grünwaldová, V. K problematice dekretů prezidenta republiky ve vazbě na Lisabonskou smlouvu. *Právní rozhledy*. 2009, roč. 17, č. 8, s. 267-272.

- Schwarz, J. Protokol o uplatňování Charty základních práv Evropské unie. *Jurisprudence*. 2010, č. 2, s. 16-23.
- Smekal, H. *Lidská práva v Evropské unii*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2009, s. 288, ISBN 978-80-210-5045-7.
- Syllová, J. „Scope of the Treaty“, dekrety a český postlisabonský protokol. *Právní rozhledy*. 2010, roč. 18, č. 20, s. 743-746.
- Šámálik, F. Dekrety opět na politické scéně. *Právník*. 2002, roč. 141, č. 8, s. 898-905.
- Šturma, P. Lisabonská smlouva a závaznost Listiny základních práv EU pro Českou republiku vzhledem k tzv. výjimce (opt-out). *Právní rozhledy*. 2010, roč. 18, č. 6, s. 191-194.
- Tomášek, M. Evropské právo a majetkové nároky z tzv. „Benešových dekretů“. *Právník*. 2004, roč. 143, č. 7, s. 650-651.
- *Video: Otázky Václava Moravce Speciál* [online]. ČT24. [cit. 20. 11. 2010]. Dostupné z: <<http://www.ct24.cz/domaci/91245-necas-s-paroubkem-se-pretahovali-o-posledni-volice/>>.

**Contact – email**

*helena.bonckova@mail.muni.cz*