

LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV EU JAKO NÁSTROJ BUDOVNÍ SOCIÁLNÍHO MODELU EU?

Václav Šmejkal*

Abstrakt: V době schvalování Lisabonské smlouvy vyvolávala právní závaznost Listiny základních práv EU obavy i naděje, a to zejména kvůli začlenění řady sociálních práv do jejího reformulovaného textu. S odstupem téměř sedmi let od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost je již možné s využitím post-lisabonské judikatury Soudního dvora EU a hodnotit, zda se Listina stala nástrojem budování sociální, respektive sociálně-tržní EU či nikoli. Výsledek takto zaměřené analýzy ústí spíše do skepse ohledně významu Listiny pro sociální reorientaci EU. Vzhledem k ne zcela jasnému rozsahu použití Listiny, omezenému horizontálnímu účinku jejích ustanovení a zejména limitovaným pravomocem EU v sociální oblasti nepřinesla Listina žádný zásadní posun oproti období, kdy byla jen nezávaznou deklarací a Soudní dvůr používal některá její ustanovení jako vyjádření obecných právních zásad EU.

Klíčová slova: Listina základních práv EU, sociální práva, pravomoci EU, Soudní dvůr EU

ÚVOD

Od prosince 2009 má EU právně závazný psaný katalog základních práv, Listinu základních práv EU (dále LZPEU). Má stejnou právní sílu jako Smlouvy (čl. 6 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii – dále SEU) a je tedy součástí primárního práva EU, kterému se musí dostat na základě principu aplikační přednosti práva EU prioritního užití při střetu s právem členského státu. Protože LZPEU obsahuje zejména v Hlavě IV, nazvané Solidarita, řadu práv vysloveně sociálních,¹ nabízí se otázka, zda toto silné zakotvení sociálních práv může položit základ konvergence národních sociálních modelů, politik a systémů sociální ochrany a přispět tak zásadním způsobem k formování společného sociálního modelu EU. Je-li zde jednotný katalog práv, patřící svébytnému právnímu řádu EU, rozvíjenému, interpretovanému a vynucovanému orgány EU, bylo by – alespoň na první pohled – překvapivé, pokud by se v nějaké míře takový efekt nedostavil.

Odstup téměř sedmi let od účinnosti Lisabonské smlouvy a postupná akumulace judikatury Soudního dvora EU (dále SDEU) obsahující odkaz na sociální ustanovení LZPEU i každoroční bilance aplikace LZPEU ve zprávách Komise² již poskytují půdu pro zvážení, zda lze na společný sociální model skrze působení LZPEU vůbec pomýšlet. S touto

* JUDr. Václav Šmejkal, Ph.D., Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze a ŠKODA AUTO Vysoká škola, o.p.s. E-mail: smejkalvaclav@gmail.com. Tato studie byla zpracována v rámci projektu podporovaného GA ČR, registrační číslo projektu 14-23623S.

¹ Začlenění sociálních práv mezi základní (lidská) práva není v současnosti specifikou EU, jejich zásadní odlišení od základních práv občanských a politických odmítá i OSN. Viz např. *Fact sheet No. 33. Frequently Asked Questions on Economic, Social and Cultural Rights*. OFFICE OF THE UNITED NATION. HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, 2008, s. 8. V odborné literatuře se však nadále vedou diskuse o tom, která přesně sociální práva je třeba chránit jako práva základní. Srov. MANTOUVALOU, V. Are Labour Rights Human Rights? *UCL Labour Rights Institute On-line Working Papers*, XI/2012.

² Od roku 2010 vydává Evropská komise obsáhlé výroční zprávy *Annual Report on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights*. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/charter/application/index_en.htm>.

ambicí se bude následující text věnovat nejprve stručnému nástinu sociálních záměrů Lisabonské smlouvy a také sociálnímu obsahu LZPEU, poté rozsahu věcné a osobní použitelnosti LZPEU, dále pak způsobu, jakým jsou SDEU vnímána a prosazována sociální práva. To vše s úmyslem pokusit se v závěru odpovědět na otázku, zda díky LZPEU dochází k formování určitého evropského sociálního modelu.

Pro jasnost dalšího výkladu je třeba osvětlit užívání adjektiva „sociální“, ať již ve spojení sociální politika či sociální práva. V obecně přijímaném významu by totiž zahrnovalo pouze opatření, jimiž se společnost rozhodla zabezpečit jednotlivce před nejčastějšími životními riziky (nemoc, úraz, stáří, nezaměstnanost, ztráta živitele apod.).³ V žargonu EU⁴ je však v souladu se záběrem Hlavy X Smlouvy o fungování Evropské unie (dále SFEU), nazvané „Sociální politika“, pod stejné adjektivum (dle čl. 151–153 SFEU) běžně zahrnována problematika podpory zaměstnanosti, zlepšování životních a pracovních podmínek, přiměřené sociální ochrany, sociálního dialogu, rozvoje lidských zdrojů za účelem trvale vysoké zaměstnanosti a boje proti sociálnímu vyloučení. To znamená, že sociální politika EU v tomto širokém vymezení přesahuje „otázku sociální“ a sahá přes podporu zaměstnanosti a pracovních právních ochrany ke kolektivní obraně práv pracujících, dále k rekvalifikaci a profesní přípravě, až po rovné zacházení a nediskriminaci.

1. LISABONSKÁ SMLOUVA A SOCIÁLNÍ REORIENTACE EU

Evropská integrace byla od svého počátku charakteristická určitou „ústavní asymetrií“.⁵ Její zakladatelský kompromis spočíval mj. i na oddělení kompetencí v oblasti liberalizace obchodu a podnikání, které byly svěřeny orgánům integrace, od kompetencí v oblasti sociálního smíru a blahobytu, jež si podržely členské státy.⁶ Integrace měla postupně vyrovnávat hospodářské rozdíly mezi členskými státy, jimž zůstal úkol vytvářet domácí společenský konsensus ohledně míry a způsobů tlumení sociálních externalit skrze redistribuci bohatství produkovaného ekonomickou expanzí na společném trhu. Pokud se EU v sociální oblasti až do 80. let 20. století něčemu věnovala, byla to opatření nutná k zajištění sociálního zabezpečení migrujících pracovníků a osob samostatně výdělečně činných (nařízení 1408/71) a k harmonizaci sociálních povinností zaměstnavatelů tam, kde by bez společného standardu bylo deformováno soutěžní prostředí (směrnice 75/129 o hromadném propouštění, směrnice 77/187 o zachování nároků zaměstnanců při pře-

³ Srov. např. HENNION-MORAU, S. *Principes communautaires et droit de la protection sociale*. In: P. Hassen-teufel – S. Hennion-Moreau (ed.). *Concurrence et protection sociale en Europe*. Rennes: Presse universitaires de Rennes, 2004, s. 41.

⁴ Obdobnou pojmovou „extenzi“ lze nalézt i v tradiční judikatuře SDEU: srov. rozhodnutí C-84/94 *Spojené království v. Rada*, ECLI:EU:C:1996:431, odst. 15, kde se Soudní dvůr vyslovil pro širokou interpretaci pojmu „pracovní podmínky“.

⁵ VERSCHUEREN, H. *The European Internal Market and the Competition between Workers*. *European Labour Law Journal*. 2015, Vol. 6, No. 2, s. 131. Jiní autoři hovoří o „očividném sociálním minimalismu“ původního EHS. Srov. Schütze, R. *European Union Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, s. 816.

⁶ Při jednání o Římské smlouvě údajně Francouzi v sociální otázce ustoupili Němcům, na jejichž straně zejména ministr hospodářství L. Erhard vystupoval neústupně proti tomu, aby „společný trh měl i sociální dimenzi“. Srov. GRASS, E. *L'Europe sociale*. Paris: La Documentation française, 2013, s. 7. V čl. 177 Římská Smlouva o EHS sice zmiňovala zlepšování pracovních a životních podmínek a předvíдалa i jistou harmonizaci sociálních systémů, avšak bez svěřeni jakýchkoli specifických legislativních kompetencí EHS.

vodu podnikání, směrnice 80/987 o ochraně zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele).

Vývoj integrace k většímu zdůraznění sociálních aspektů nabral tempo až v době přechodu integrace od společného k vnitřnímu trhu, tj. při odstraňování i netarifních bariér pohybu a zintenzivnění konkurence díky uvolňování pohybu služeb a přesunů výroby i sídel dříve národně ukotvených firem.⁷ Tuto etapu je možné datovat od nástupu J. Delorse do čela Komise (1985), kdy byli zástupci sociálních partnerů pozváni k jednáním o programu vnitřního trhu, a symbolicky pak od přijetí nezávazné Charty Společenství základních sociálních práv pracovníků v prosinci 1989. Následovaly novely smluvního základu integrace z Maastrichtu (s připojeným Protokolem o sociální politice), Amsterdamu (začlenění Protokolu do Hlavy XI Smlouvy o sociální politice, všeobecném a odborném vzdělávání a mládeži) a Nice, až dospěl integrační proces na počátku nového tisíciletí do stavu, kdy se v článku I-3 návrhu Smlouvy o Ústavě poprvé objevil cíl vysoce konkurenceschopné sociálně tržní ekonomiky směřující k plné zaměstnanosti a společenskému pokroku. V této době se již EU snažila – i v perspektivě blížícího se „východního“ rozšíření – o to, aby nedocházelo k neférové soutěži a sociálnímu dumpingu mezi členskými státy s rozdílnou mírou ochrany pracujících. Charakteristickými opatřeními tohoto období proto jsou směrnice 93/104 o délce pracovní doby, směrnice 94/45 o evropské radě zaměstnanců nebo směrnice 96/71 o vysílání pracovníků, jakož i směrnice harmonizující ochranu zaměstnankyň v době těhotenství, nárok na rodičovskou dovolenou, nebo práva zaměstnanců na částečný úvazek.

Ani toto úsilí však nepřineslo obrat k „sociální Evropě“. Vedle obtížného dohadování členských států o přenosu nových kompetencí na úroveň EU to lze připsat na vrub pro-tržnímu optimismu neoliberálních let konce minulého století. I hladké rozšíření o bývalé státy východního bloku vyžadovalo nelpět na společném zvyšování sociálních standardů v EU.⁸ V době vyjednávání a ratifikace Lisabonské smlouvy se tak EU utkávala se sociálními problémy nového kalibru. Pokračující liberalizace a deregulace dorazila do sektorů, kde dříve fungovaly uzavřené národní systémy veřejných nákupů a veřejných služeb. Do přeshraniční konkurence se začaly více zapojovat subjekty z nových členských zemí s výrazně nižší absolutní hladinou mezd i sociálních nákladů zaměstnavatele. Nová konkurence i hrozba delokalizace výroby dostaly pod tlak sociální standardy zemí západní Evropy. Zejména ty systémy, které úpravu vztahů mezi zaměstnavateli a zaměstnanci nechávaly na kolektivním vyjednávání, se ukázaly náchylné ke střetu se svobodami vnitřního trhu EU. V kvartetu známých rozhodnutí SDEU z tohoto období (C-438/05 *Viking Line*, C-341/05 *Laval un Partneri*, C-346/06 *Rüffert*, C-319/06 *Komise proti Lucembursku*) musely ke zděšení západoevropských odborů a levicových sil kolektivní sociální práva ustoupit zákazu neodůvodněného a nepřiměřeného omezování volného pohybu.

Kulminací tohoto tlaku přinesla krize hospodářské a měnové unie EU, v níž po bezprecedentní sanaci bankovního sektoru orgány EU (respektive „Troika“ unijních a mezinárodních institucí) zachraňovaly účast nejzadluženějších zemí v projektu jednotné

⁷ Nástin etapizace vývoje sociální politiky EU srov. DE WITTE, F. The Architecture of a 'Social Market Economy'. *LSE Law, Society and Economy Working Papers*, 13/2015.

⁸ GRASS, E. *L'Europe Sociale*. Paris: La Documentation française, 2013, s. 11. Stojí mj. za povšimnutí, že tzv. Kodaňská kritéria, formulovaná Evropskou radou v červnu 1993, jako specifické podmínky připravenosti uchazečů na členství EU neobsahovala dosažení určitého standardu sociálních práv či sociální ochrany.

měny politikou úspor vynucující radikální omezení sociálních jistot. Sociální dimenze EU prošla čímsi na způsob „neoliberální modernizace“,⁹ v níž byl národně definovaný zájem na zachování sociálních práv a blahobytu nucen ustoupit naléhavě potřebě zachování jednotné měny EU.¹⁰ Sám předseda Evropské komise J.-C. Juncker přiznal ve svém prvním vystoupení před Evropským parlamentem, že v opatřeních přijatých v době krize „absentovala sociální spravedlnost“.¹¹

V tomto kontextu zní až paradoxně, jak velké naděje vzbuzovala po svém podpisu (2007) u evropské levice Lisabonská smlouva, jejíž sociální inovace měly otevírat „možnosti pro budoucí strategický rozvoj sociální Evropy“.¹² Byl do ní z návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu překopírován cíl sociálně-tržního hospodářství s plnou zaměstnaností a v Preambuli členské státy znovu zdůraznily svou oddanost základním sociálním právům, jak jsou vymezena v Evropské sociální chartě z roku 1961 a v Chartě Společenství základních sociálních práv pracovníků z roku 1989. Pojem „sociální“ se v textu SEU a SFEU objevil celkem 167krát. Význam byl přikládán zejména nové horizontální sociální klauzuli článku 9 SFEU o povinnosti EU přihlížet k požadavkům vysoké úrovně zaměstnanosti, přiměřené sociální ochrany, boji proti sociálnímu vyloučení atd. při vymezování a provádění všech svých politik, a vedle ní právě závaznosti LZPEU. Ta měla stvrdit, že „ochrana základních práv je úhelným kamenem konstrukce EU a esenciální komponentou dalšího rozvoje nadnárodního prostoru svobody, bezpečnosti a práva v Evropě“.¹³

V již vzpomenuté Hlavě IV (Solidarita) obsahuje LZPEU ze široce chápaných sociálních práv výslovně právo pracovníka na informace v podniku, na kolektivní vyjednávání a akce, na přístup ke službám zaměstnanosti, na ochranu v případě neoprávněného propouštění, na slušné a spravedlivé pracovní podmínky, na rodinný a pracovní život, na sociální zabezpečení a sociální pomoc, ochranu zdraví a přístup ke službám obecného hospodářského zájmu. Do této Hlavy se dostal i zákaz dětské práce a ochrana mládeže při práci. Již v Hlavě II (Svobody) LZPEU je obsaženo právo na vzdělání, právo svobodné volby povolání, právo pracovat a také sdružovat se v odborech na ochranu svých zájmů. Do Hlavy III (Rovnost) pak byla včleněna rovnost mužů a žen (v zaměstnání, práci a v odměně za práci), práva starších osob a osob se zdravotním postižením.

Do takto rozsáhlého katalogu sociálních práv LZPEU však nebyla zařazena některá práva obsažená v Evropské sociální chartě a Chartě Společenství základních sociálních práv pracovníků. Zvláště nápadné je úplné pomínutí práva zaměstnanců na spravedlivou odměnu za práci, tj. práva, které je součástí i Všeobecné deklarace lidských práv, Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech OSN a nechybí ani v řadě národních ústavních listin.¹⁴ Na oblast odměňování samozřejmě dopadá

⁹ MISIR, T. The Struggle against Neoliberal Austerity and the Survival of the European Project. *EUC Working Paper*, No. 4, 2011.

¹⁰ BRUUN, N. – LORCHER, K. – SCHOMANN, I. (ed.). *The Economic and Financial Crisis and Collective Labour Law in Europe*. Oxford: Hart Publishing, 2014, s. 37–39.

¹¹ BARNARD, C. How to Make EU Social Policy Live Up to its Name. *Social Europe*. 8 October 2015.

¹² ŠPIDLA, V. Social Aspects of the Lisbon Treaty. *Speech in the European Parliament*, Brussels, 29 April 2009.

¹³ FERRARO, F. – CARON, J. Fundamental Rights in the European Union. The role of the Charter after the Lisbon Treaty. *European Parliamentary Research Service*. March 2015, s. 3.

¹⁴ Srov. EUROPEAN PARLIAMENT, Directorate General for Research. *Working Paper PE 168.629: Fundamental Social Rights*. Europe Social Affairs Series, 2000; rovněž WINTR, J. – ANTOŠ, M. (ed.) *Sociální práva*. Praha: Leges, 2011, s. 105 an.

unijní zákaz diskriminace a současně lze spekulovat o tom, že právo na spravedlivou odměnu spadá pod extenzivně interpretované „*slušné a spravedlivé pracovní podmínky*“ čl. 31 LZPEU. Realita je ovšem taková, že již na konci 90. let, kdy se rodil text LZPEU, nebyla politická vůle otázkou odměňování pracovníků, patřící i dnes výlučně do kompetence členských států (viz čl. 153 odst. 5 SFEU), mezi v ní uvedená práva zahrnout.¹⁵ Znění Protokolu č. 30 ke Smlouvám, kde si zejména Velká Británie prosadila omezení přímé aplikovatelnosti práv z Hlavy IV (Solidarita) LZPEU na svém území, vysvětluje dostatečně výmluvně, proč nebylo možné rozšířit katalog sociálních práv v době jednání o Lisabonské smlouvě.¹⁶

Z druhé strany je dobré připomenout, že již v předlisabonském období SDEU pracoval s řadou sociálních práv jako s obecnými zásadami práva EU, tj. postuloval jejich status součásti primárního práva EU i bez toho, aby bylo nutné čekat na souhlas členských států s právní závazností LZPEU. V široce diskutovaných rozhodnutích ve věcech C-144/04 *Mangold* a C-555/07 *Kücükdeveci* „uznal“ SDEU základní právo nediskriminace na základě věku vynutitelné i v horizontálním vztahu mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem.¹⁷ Již v 80. a 90. letech však SDEU přiznal váhu obecné zásady právní¹⁸ rovněž právu na svobodu podnikání a volbu povolání,¹⁹ na účast v odborech,²⁰ na kolektivní vyjednávání²¹ a dokonce i kolektivní akci,²² nebo také právu na svobodu vyjadřování na pracovišti.²³ Ani v post-lisabonském období se SDEU nemusí cítit LZPEU omezován v nalézání nových sociálních práv jako obecných zásad právních Unie, např. proto, že mu vyplynou z ústavních tradic společných členských států EU, jak mu to umožňuje čl. 6 odst. 3 SEU.

Přes nepochybné posílení sociálních akcentů v Lisabonské smlouvě by však bylo již na první pohled přehnaně optimistické očekávat, že závaznost LZPEU a případný aktivismus SDEU povedou k hladkému naplnění ideálu sociální či sociálně-tržní Evropy. Než bude podrobněji pojednáno přímo o limitech použitelnosti LZPEU, stojí za stručnou zmínku následující limitující okolnosti.

Je třeba zdůraznit, že EU funguje na bázi svěřených pravomocí a sociální cíle uvedené v jejích úvodních ustanoveních automaticky neimplikují odpovídající pravomoc EU, není-li jí tato členskými státy svěřena v dalších ustanoveních Smluv. A právě v sociální oblasti je i po Lisabonu Smlouva na pravomoci EU dosti skoupá. Za účelem dosažení

¹⁵ HERVEY, T. K. – KENNER, J. (ed.). *Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights – A Legal Perspective*. Oxford: Hart Publishing, 2003, s. 54–55.

¹⁶ Je možné poukázat i na „lisabonské“ doplnění původního textu LZPEU z Nice (dokument 2000/C 364/01) v čl. 52, jehož nový odst. 5 omezil účel „zásad“ v LZPEU uvedených (tedy většiny jejich ustanovení se sociálním obsahem) na kontrolu zákonnosti aktů Unie a členských států, které tato ustanovení provádějí.

¹⁷ SDEU C-144/04 *Mangold* ECLI:EU:C:2005:709 a C-555/07 *Kücükdeveci* ECLI:EU:C:2010:21.

¹⁸ Přehled viz O'NEILL, A. *Social Rights in The Charter: Employment And Social Security*. ERA – Academy of European Law. Trier, 2015. Dostupné z: <http://www.era-comm.eu/charter_of_fundamental_rights/kiosk/pdf/01_SOCIAL_RIGHTS_IN_THE_CHARTER.pdf>.

¹⁹ SDEU C-44/79 *Hauer v. Land Rheinland-Pfalz* ECLI:EU:C:1979:290; C-544/10 *Deutsches Weintor eG* ECLI:EU:C:2012:526, bod 45 a 52.

²⁰ SDEU spojené věci C-193/87 a 194/87 *Maurissen and others v. Court of Auditors* ECLI:EU:C:1989:185.

²¹ SDEU C-271/08 *Commission v. Germany* ECLI:EU:C:2010:426, bod 37.

²² Tribunál T-115/94 *Opel Austria GmbH v. Council of the European Communities* ECLI:EU:T:1997:3, bod 108, SDEU C-341/05 *Laval un Partneri* ECLI:EU:C:2007:809, C-438/05 *Viking Line* ECLI:EU:C:2007:772.

²³ SDEU C-150/98 P *ECOSOC v E* ECLI:EU:C:1999:616, bod 13.

sociálních cílů EU svěřuje orgánům Unie úkol „*podporovat a doplňovat*“ činnost členských států (viz čl. 153 odst. 1 SFEU). Ačkoli EU může přijímat směrnice zajišťující minimální harmonizaci určitých standardů, v otázkách sociálního zabezpečení a sociální ochrany pracovníků, jejich ochrany po skončení pracovního poměru, jakož i zastupování a kolektivní obrany zájmů pracovníků, musí členské státy rozhodovat v Radě jednohlasně (viz čl. 153 odst. 2 SFEU). Žádné takové rozhodnutí se navíc nesmí dotknout práva členských států „*vymezovat základní zásady*“ jejich systémů sociálního zabezpečení nebo významně ovlivňovat jejich finanční rovnováhu (čl. 153 odst. 4 SFEU). Nejcitlivějších otázek odměny za práci, práva sdružovat se v odborech, práva na stávku a výluku se nemůže EU harmonizačními opatřeními dotýkat vůbec (čl. 153 odst. 5 SFEU). To nedovoluje použít v těchto otázkách ani tzv. klauzuli flexibility obsaženou v článku 352 SFEU, která jinak nabízí EU možnost rozhodnout i tam, kde Smlouva obsahuje cíl, nikoli však odpovídající pravomoci.

Vydeme-li z předpokladu, že klíčovými otázkami regulace pracovněprávních a zaměstnaneckých vztahů jsou délka pracovní doby, odměna za práci, důvody a podmínky propuštění, role odborů a právo na stávku, pak EU podstatně reguluje pouze otázku pracovní doby. Do ostatních oblastí se buď pro nedostatek politické shody nepouští (ochrana před nespravedlivým propuštěním, vyjma otázek nediskriminace), anebo pro absenci pravomocí ani pouštět nemůže (všechny ostatní jmenované otázky). V otázkách sociálního zabezpečení má EU výrazný podíl na koordinaci sociálního zabezpečení migrujících občanů EU, tj. zachování a přenositelnosti jejich nároků vůči národním systémům sociálního pojištění. Struktura, jakož i příjmy a výdaje národních sociálních systémů jsou však zcela v rukách jednotlivých členských států. EU, jak bylo uvedeno v předchozím odstavci, je nesmí svými opatřeními příliš zatěžovat, jakkoli SDEU prosazováním důsledné nediskriminace a přiznáváním práv pobytu tak donedávna činil.²⁴ A i kdyby EU chtěla být v sociální oblasti sama zdrojem podpory, narazí na strukturu a rozsah svého relativně „zanedbatelného“ rozpočtu, který jí možnost přímé výplaty dávek nebo sociálních investic rozhodně nedává.²⁵

2. LZPEU A LIMITY JEJÍ POUŽITELNOSTI – KDY LZE PRÁVA NÁROKOVAT

Vzhledem ke zmíněné omezenosti pravomocí EU v sociální oblasti je nabíledni, že zřejmě více než v jiných oblastech bude právě zde „užitečnost“ LZPEU determinována svou „oblastí použití“ stanovenou v jejím čl. 51 odst. 1. Podle něj jsou ustanovení LZPEU určena orgánům, institucím a jiným subjektům Unie, a dále členskými státy, výhradně

²⁴ Viz např. často citovaná starší rozhodnutí SDEU C-85/96 *Martinez Sala* ECLI:EU:1998:217 nebo C-184/99 *Grzelczyk* ECLI:EU:C:2001:458. Tato expanzivní tendence je však v nejnovější judikatuře EU z let 2014–2016 viditelně omezena, ne-li přímo popřena. Viz rozhodnutí SDEU C-333/13 *Dano* ECLI:EU:C:2014:2358, C-67/14 *Alimanovic* ECLI:EU:C:2015:597 a nejnověji C-299/14 *García-Nieto a další* ECLI:EU:C:2016:114.

²⁵ Rozpočet EU je dohodou členských států udržován na úrovni 1 % hrubého národního důchodu EU a pouze asi třetina z něj je alokována do tzv. kohezních fondů, z nichž cca 25 % připadá na Evropský sociální fond (ESF). Suma rozpočtů 28 členských zemí je 45krát větší než rozpočet EU. Průměrný národní rozpočet se rovná 49 % HDP členského státu, přičemž průměrně 21 % z něj jde na sociální účely. Srov. EUROPEAN COMMISSION. Budget. Myths and Facts. Last updated August 10 2015. OECD, Social Expenditure Update. Insights from the OECD Social Expenditure Database (SOCX), November 2014.

pokud uplatňují právo Unie. Z toho plyne, že základní práva zaručená v LZPEU mají účinek pouze v rámci pravomocí stanovených Smlouvami (viz Vysvětlení k čl. 51 odst. 2 LZPEU a Prohlášení č. 1 k ustanovením Smluv o LZPEU).²⁶ SDEU totéž vyjádřil poměrně lapidárně takto: „*ve věci, o níž má být rozhodnuto, musí jít o interpretaci nebo aplikaci jiného pravidla Unie, než toho, které je uvedeno v Listině*“.²⁷ Samozřejmost aplikace LZPEU, jedná-li sama EU,²⁸ tak nemůže platit pro členské státy, které si právě v sociálních otázkách podržely řadu suverénních práv. Omezená pravomoc EU vytvářet v sociální politice svá „jiná pravidla“, je tak pro použití LZPEU v této oblasti evidentním limitem.

Dle Vysvětlení k čl. 51 LZPEU²⁹ jsou základní práva v LZPEU pro členské státy závazná „*pouze jedná-li v oblasti působnosti práva Unie*“, což – jak musel potvrdit SDEU – znamená obsahově totéž jako „*pokud uplatňují právo Unie*“ nebo „*provádějí-li předpisy Společenství*“.³⁰ Nejasnost logicky nevzniká tam, kde členský stát aplikuje normu primárního či sekundárního práva EU na subjekty pod svou jurisdikcí. Již z předlisabonské judikatury rovněž víme, že do stejné kategorie spadají i situace, kdy členský stát ve své domácí právní úpravě využívá možnosti výjimky, anebo možnosti uvážení, přiznané v dané věci právem EU.³¹ Jak postupovat, není-li vzájemná vazba vnitrostátního a unijního předpisu explicitní, musel SDEU upřesnit v rozsudku věci C-40/11 *Iida* z roku 2012.³² Pro zjištění, zda členský stát provádí unijní právo ve smyslu čl. 51 LZPEU, je třeba dle SDEU mimo jiné ověřit: (i) zda má dotčená vnitrostátní právní úprava za cíl provádět ustanovení unijního práva, (ii) jakou má tato právní úprava povahu, a (iii) zda sleduje jiné cíle, než které zahrnuje unijní právo, i když může toto právo nepřímou ovlivnit, a (iv) zda existuje zvláštní ustanovení unijního práva v této oblasti nebo způsobilé ji ovlivnit.

Skutečnost, že tato abstraktní vodítka neeliminují nejasné (a sporné) situace, ukázal rozsudek SDEU ve věci C-617/10 *Åkerberg Fransson* z února 2013.³³ SDEU v něm stanovil, že členské státy nemusejí k tomu, aby jednaly v působnosti práva EU, svým vnitrostátním

²⁶ Ustanovení SEU čl. 5, podle něhož má EU jen svěřené pravomoci, a ty, které Smlouvami svěřeny nemá, náleží členským státům, dále čl. 2 SFEU ohledně výkonu výlučných a sdílených pravomocí EU (pro něž je významný i Protokol č. 25), jakož i doktrína implicitních pravomocí atd. jsou zde nezbytnými výchozími vodítky. LZPEU nijak nenahrazuje vnitrostátní úpravy ochrany základních práv členských států, které budou i nadále dopadat na všechny vnitrostátní situace bez vazby na právo EU.

²⁷ SDEU C-332/13 *Ferenc Weigl* ECLI:EU:C:2014:31, bod 13.

²⁸ Evropská komise nepochybuje o tom, že LZPEU dopadá na veškeré jednání (*to all actions*) institucí EU. Viz *2014 Report on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights*. EUROPEAN COMMISSION. 2015, s. 20. Diskusi lze vést snad jen ohledně aplikace tzv. zásad obsažených LZPEU na nezávazné akty, jako jsou doporučení Komise, kterými např. koordinuje hospodářské politiky členských států. Článek 52 odst. 2 LZPEU totiž uvádí, že zásad se lze před soudy dovolat pouze pro účely výkladu a kontroly legislativních a exekutivních aktů institucí EU a členských států. Srov. např. ŠTEFANKOVÁ, Z. *Social Policy After the Treaty of Lisbon and the Charter of Fundamental Rights of the European Union*. MUNI Brno *Sborník Dny Práva*, 2012. Dostupný z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/files/pravoEU/StefankovaZuzana.pdf>.

²⁹ K Vysvětlení prezidia Konventu (dok. 2007/C 303/02) mají soudy EU i členských států dle ustanovení čl. 52 odst. 7 LZPEU „přihlížet“.

³⁰ SARMIENTO, D. *Who's afraid of the Charter? The Court of Justice, National Courts and the New Framework of Fundamental Rights protection in Europe*. *Common Market Law Review*. 2013, No. 50, s. 1274–1275. Od rozsudku SDEU C-617/10 *Åkerberg Fransson* se již nepochybuje o tom, že tato vymezení použitelnosti LZPEU jsou ekvivalenty bez významových rozdílů.

³¹ SDEU C-260/89 *Elleniky Radiophonia Tileorasi (ERT)* ECLI:EU:C:1991:254; C-5/88 *Wachauf v. Germany* ECLI:EU:C:1989:321.

³² SDEU C-40/11 *Yoshikazu Iida* ECLI:EU:C:2012:691, bod 79.

³³ SDEU C-617/10 *Åkerberg Fransson* ECLI:EU:C:2013:105.

opatřením určitou normu práva EU provádět či uplatňovat. Primárně nezáleží ani na jejich úmyslu regulovat určitou věc eurokonformně či naopak jako výjimku z práva EU.³⁴ Stačí, že efekt vnitrostátního opatření má vliv i na oblast, která je právem EU cíleně pokryta. V dané věci Švédsko uložilo svému daňovému poplatníkovi, A. Franssonovi, daňové sankce a vedlo proti němu trestní stíhání, což dle SDEU „*částečně souviselo*“ s nesplněním jeho povinnosti podat přiznání k DPH (bod 24). Přestože švédské vnitrostátní právní předpisy, na nichž byly tyto daňové sankce a trestní stíhání založeny, nebyly přijaty k provedení určitého ustanovení práva EU, šlo o jednání v působnosti práva EU. EU má směrnici 2006/11 o společném systému daně z přidané hodnoty, která členským státům ukládá „*přijmout všechna legislativní a správní opatření k zajištění toho, aby splatná DPH byla vybrána na jeho území v plné výši, a k boji proti daňovým únikům*“, čímž členské státy chrání v souladu s čl. 325 SFEU finanční zájmy Unie, neboť příjmy z použití jednotné sazby na harmonizovaný vyměřovací základ DPH jsou příjmem rozpočtu Unie. V tom spočívalo spojení mezi opatřením vnitrostátního a unijního práva, na jehož základě byla na daňové sankce a trestní stíhání A. Franssona aplikovatelná i LZPEU.

V komentářové literatuře se rozvinula diskuse o dělení norem práva EU na „prováděče“ a „spouštěče“ aplikace ustanovení LZPEU.³⁵ „Prováděči“ jsou ty normy sekundárního práva EU, které přímo provádějí určité právo uvedené v LZPEU.³⁶ Se „spouštěči“ je to složitější, což lze ukázat např. na příručce francouzské neziskové organizace Gisti (*Groupe d'information et de soutien des immigrées*) poskytující rady, jak s pomocí LZPEU nárokovat u státních orgánů právo na zajištění obydlí.³⁷ Článek 34 odst. 3 LZPEU hovoří o tom, že „*Unie za účelem boje proti sociálnímu vyloučení a chudobě uznává a respektuje právo na sociální pomoc a pomoc v oblasti bydlení...*“. V návaznosti na to právníci Gisti doporučují odvolat se na čl. 151 a 153 SFEU, které rovněž pojednávají o boji proti sociálnímu vyloučení, byť jen v rovině obecných cílů a zmocnění. A protože v sekundárním právu EU nic přímo o podpoře práva na bydlení nalézt nelze, je podle nich třeba dát odmítnutí členského státu poskytnout (pomoc) bydlení do spojitosti s některou z široké palety směrnic EU sahajících od zajištění rovnosti ras, svobody pohybu, výkon práva azylu až např. po směrnici č. 89/106/ES o stavebních výrobcích nebo směrnicí č. 93/13/ES o nekalých ustanoveních spotřebitelských smluv!

SDEU však začal tvořivému hledání přijatelných „spouštěčů“ aplikace LZPEU ihned stavět přehradu. V rozsudku C-198/13 *Julian Hernandez a další* z července 2014³⁸ dovodil, že pojem „uplatňování“ práva Unie předpokládá existenci určitého stupně souvislosti mezi aktem práva Unie a dotčeným vnitrostátním opatřením, která jde nad rámec příbuznosti dotčených oblastí nebo nepřímého dopadu jedné oblasti na druhou (bod 34).

³⁴ SARMIENTO, D., op. cit., s. 1279.

³⁵ Srov. např. LAZZERINI, N. (Some of) the fundamental rights granted by the Charter may be a source of obligations for private parties: AMS. *Common Market Law Review*. 2014, Vol. 51, Issue 3, s. 907–933.

³⁶ Evidentní příklady „prováděčů“ uvádí již Vysvětlení k LZPEU – např. čl. 31 LZPEU, tj. právo na slušné a spravedlivé pracovní podmínky, provádějí především rámcová směrnice o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci 89/391/EHS a z ní vycházející specifické bezpečnostní směrnice, a dále směrnice č. 93/104/ES o některých aspektech úpravy pracovní doby.

³⁷ L'invocabilité de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne devant les juridictions nationales pour garantir le droit au logement. *Jurislogement*, février 2015. *Gisti*. Dostupné z: <http://www.gisti.org/IMG/pdf/charte_des_droits_fond._ue_-_droit_au_logement_fev2015.pdf>.

³⁸ SDEU C-198/13 *Julian Hernandez* ECLI:EU:C:2014:2055.

V dané věci šlo o právo nikoli sociální, ale o rovnost před zákonem dle čl. 20 LZPEU, věcně se však otázka španělského soudu týkala nároků zaměstnanců a zaměstnavatelů vůči státu ohledně mezd splatných během řízení, v němž bylo zpochybněno propuštění ze zaměstnání, dle platného španělského práva. SDEU připustil, že dotčený spor souvisí s pravomocí EU a zkoumal aplikovatelnost ustanovení směrnice 2008/94 o ochraně zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele. Dospěl však k závěru, že pouhá skutečnost, že vnitrostátní opatření patří do oblasti, v níž má Unie pravomoc, nemůže způsobit, že bude spadat i do působnosti práva EU (bod 36). Základní práva chráněná EU zkrátka nelze uplatnit na vnitrostátní právní úpravu tehdy, když unijní ustanovení v dotyčné oblasti neukládá členským státům žádnou specifickou povinnost.

Hranice použitelnosti byla SDEU dále upřesněna v listopadu 2014 v rozhodnutí C-333/13 *Dano*.³⁹ V případě šlo o nárok migranta, ekonomicky neaktivního občana EU, opřený o čl. 1 a 20 LZPEU (lidská důstojnost a rovnost před zákonem), na přiznání zvláštní nepřispěvkové peněžité dávky, která je definována v čl. 70 nařízení č. 883/2004/ES o koordinaci systémů sociálního zabezpečení. SDEU vyšel z toho, že cílem daného článku je takovou dávku vymezit, nikoli však určit hmotněprávní podmínky pro existenci nároku na ni. V odst. 4 čl. 70 nařízení totiž stojí, že tyto dávky se poskytují výlučně v členském státě, kde dotyčné osoby bydlí, v souladu s jeho právními předpisy. Je tudíž v pravomoci pouze zákonodárce členského státu, v daném případě SRN, aby tyto podmínky určil. Při stanovování podmínek pro poskytování zvláštních nepřispěvkových peněžitých dávek a rozsahu, v jakém mají být poskytovány, tak členské státy neuplatňují právo Unie (body 89–91). I když ustanovení unijního práva přímo definuje určitou sociální dávku a i když o ni žádá občan EU, který využil svého unijního práva pohybu a pobytu, nemusí jít ani o předpis „provaděč“, ani o předpis „spouštěč“, pokud dané ustanovení ponechá konkrétní úpravu této dávky na vnitrostátním právu členských států.

V rozsudku C-117/14 *Nisttahuz Poclava* z února 2015⁴⁰ pak SDEU potvrdil, že nelze hledat „spouštěč“ aplikovatelnosti LZPEU v samotném zmocňujícím ustanovení Smluv a současně ani ve skutečnosti, že EU určitou aktivitu finančně podporuje. Věcně šlo o posouzení souladu tzv. zkušebních pracovních smluv dle španělského práva s právem EU, konkrétně s ochranou před neoprávněným propuštěním dle čl. 30 LZPEU, neboť v tomto typu pracovních smluv byla zkušební doba, během níž bylo možné poměr bez dalšího ukončit, až jednorozční. SDEU nejprve ověřil, že směrnice č. 1999/70/EHS o rámcové dohodě o pracovních poměrech na dobu určitou na daný typ kontraktů nedopadá. Současně sice připustil, že čl. 153 odst. 2 SFEU dává EU určitou legislativní pravomoc v dané oblasti, ovšem význam tohoto zjištění anuloval konstatováním, že EU této pravomoci dosud nevyužila, proto je daná problematika zatím mimo působnost práva EU. Nic na tom nemění ani skutečnost, že atraktivita tohoto typu pracovních smluv pro zaměstnavatele může být podpořena dotacemi ze strukturálních fondů EU (bod 42).

Za současného stavu judikatury SDEU se tedy zdá, že rozsah věcné působnosti sociálních práv LZPEU je v členských státech EU vymezen na jedné straně normami především sekundárního práva EU, které jsou z vůle členských států „provaděči“ práva zachyceného v LZPEU, protože přímo ukládají určitý typ unijně konformního opatření či jiného

³⁹ SDEU C-333/13 *Elisabeta Dano* ECLI:EU:C:2014:2358.

⁴⁰ SDEU C-117/14 *Nisttahuz Poclava* ECLI:EU:C:2015:60.

jednání. Z opačné strany působí jako mantinel ty normy práva EU, které vylučují jednání státu ze své působnosti tím, že v nich zákonodárce EU přímo vykázal určité opatření či jednání členských států ze svého dosahu. Mezi těmito relativně jasnými hranicemi se nachází prostor norem EU-potenciálních „spouštěčů“, kde musíme hledat „určitý stupeň souvislosti“ mezi národním opatřením a „jinou normou“ práva EU, což je, jak vyplynulo z výše citovaných závěrů SDEU, především věc shodnosti či rozdílnosti cílů, anebo míry vzájemného ovlivnění právní úpravy unijní a vnitrostátní. S ohledem na extenzivní přístup SDEU ve věci *Fransson* je třeba zdůraznit význam spojky „anebo“, protože je zřejmé, že i když členský stát nemyslel při přijímání svého opatření na cíle a zájmy EU, ale faktickým efektem se jich dotkl, mohlo dojít k potřebnému ovlivnění.

Jako varování, že „významné ovlivnění“ práva EU národní úpravou neunikne pozornosti orgánů EU, je možné interpretovat poznámku SDEU v bodu 47 již citovaného rozsudku C-198/13 *Hernandez*. SDEU v ní zdůraznil význam ochrany jednotnosti, přednosti a účinnosti práva EU před tím, aby je ohrozila odlišnost ochrany základních práv v závislosti na dotyčném vnitrostátním právu. Jelikož SDEU dosud v žádném svém rozhodnutí týkajícím se aplikace LZPEU neshledal, že by k tomu došlo, lze se jen dohadovat, zda a jaké např. omezení práv zaměstnanců v oblasti, která není přímo upravena právem EU, bude shledáno takovou kompromitací cíle ochrany základních práv v právu Unie, že ohrozí jeho jednotnost, přednost a účinnost.

Na druhé straně mohou být zklamáni ti ochránci práv, kteří věřili, že obecné zásady právní EU jsou i v členských státech aplikovatelné vždy. Je stěží představitelné, že by se SDEU uchýlil k rozdílnému přístupu ohledně použitelnosti ustanovení LZPEU a obecných zásad právních, které se s nimi obsahově shodují. Podle přesvědčivého názoru soudce SDEU A. Rosase musejí být pravidla jejich použitelnosti totožná, nemá-li docházet k tomu, že by SDEU při absenci „jiného pravidla Unie“ označil ustanovení LZPEU za odraz obecné zásady právní a začal ho bez dalšího vynucovat.⁴¹ Jednotný přístup k ustanovením LZPEU a obecným zásadám právním nelze označit za překvapivý, neboť i při formulaci „doktríny *Mangold*“, znamenající v roce 2005 určitý průlom v přímé aplikaci obecných zásad právních, SDEU spojil povinnost orgánů členského státu řídit se obecnou zásadou práva EU se situací, v níž „*vnitrostátní právní úprava spadá do rozsahu působnosti práva Společenství*“.⁴²

Na závěr této části výkladu je třeba zmínit i tu skutečnost, že pojem „vnitrostátní právní úprava“, kterou členský stát provádí ustanovení unijního práva (a spadá v důsledku toho do působnosti LZPEU), zahrnuje nejen všechny závazné právní akty v tradičním slova smyslu (zákony, nařízení, vyhlášky, rozhodnutí), ale i např. „programovou příručku“ přijatou národním monitorovacím výborem v rámci operačního programu dotovaného EU. V rozhodnutí C-562/12 *Liivimaa Lihaveis MTU* ze září 2014⁴³ SDEU shledal, že přijetí dotčené programové příručky monitorovacím výborem je aktem spadajícím do působnosti práva Unie. Právo EU totiž nepochybně uložilo členským státům povinnost daný

⁴¹ ROSAS, A. When is the EU Charter of Fundamental Rights Applicable at National Level? *Jurisprudencija/Jurisprudence*. 2012, Vol. 19, No. 4, s. 1282.

⁴² SDEU *Mangold* C-144/04 ECLI:EU:C:2005:709, bod 75. Komentář viz ROSAS, A. – ARMATI, L. *EU Constitutional Law*. Oxford: Hart Publishing, 2010, s. 161–162.

⁴³ SDEU C-562/12 *Liivimaa Lihaveis MTU* ECLI:EU:C:2014:2229.

operační program provádět a všechna opatření, směřující k uplatnění tohoto operačního programu, k nimž patřila i programová příručka, musela dodržovat ustanovení příslušných nařízení EU. Mj. z toho plyne, že i programy podpory, dotované EU a implementované členskými státy, mohou při určitém stupni souvislosti či ovlivnění sehrát roli „spouštěčů“ aplikace LZPEU.

Celkově lze však odhadnout, že právě v sociální oblasti, kde právu EU nechybí cíle, avšak zmocnění ve Smlouvách jsou spíše jen k podpoře a doplnění opatření členských států, neumožní obecná formulace většiny sociálních ustanovení LZPEU praktickou aplikaci bez toho, aby k nim existoval unijní předpis „provaděč“, jak bude podrobněji rozebráno v následující kapitole.

3. LZPEU A LIMITY JEJÍ POUŽITELNOSTI – VŮČI KOMU LZE PRÁVA NÁROKOVAT

Jedná-li členský stát v působnosti práva EU, je bezvýznamné, zda tak činí prostřednictvím svých ústředních, regionálních nebo místních orgánů nebo jiných subjektů nadaných určitou veřejnou mocí. Toto široké vymezení státu běžně přijímané v právu EU potvrzuje i Vysvětlení k článku 51 LZPEU. Čistě gramaticky však ustanovení LZPEU a Vysvětlení k ní mlčí ohledně závaznosti LZPEU pro osoby soukromého práva, dopadala-li na jejich vztah právo EU.

Generální advokátka V. Trstenjak z toho ve svém stanovisku k případu C-282/10 *Maribel Dominguez* dovodila záměrné omezení okruhu adresátů základních práv.⁴⁴ Článek 51 odst. 1 první věta LZPEU dle jejího výkladu jednoznačně stanoví okruh subjektů, kterým ze základního práva uvedeného v LZPEU vyplývají povinnosti. Těmi jsou orgány Unie a členských států. Mezi soukromými osobami však nejsou tato práva přímo použitelná (body 80–83). Zákonodárce EU vyjádřil dle její interpretace vůli zajistit právům uvedeným v LZPEU ochranu skrze povinnosti Unie a jejích členských států, nikoli umožnit jejich vynucení ve vztazích mezi soukromníky. Ve sporu mezi zaměstnankyní a jejím zaměstnavatelem šlo o nárok na finanční náhradu za dovolenou za kalendářní rok, kterou zaměstnankyně nemohla vyčerpat z důvodu úrazu. Nárok zaměstnance na dovolenou chrání v právu EU směrnice 2003/88 a je uvedeno i v čl. 31 LZPEU. AG Trstenjak sice ve svém stanovisku připustila, že nárok na dovolenou je nejen základním právem ale i obecnou zásadou práva EU, přesto dovodila, že v případě rozporu příslušného vnitrostátního předpisu se základním právem EU nemůže vnitrostátní soud rozhodnout o jeho přímém účinku (přiznat mu tzv. výlukový účinek bránící použití rozporné vnitrostátní normy) na vztah mezi osobami soukromého práva.

Zaměstnanec poškozený nepřiznáním práva vyplývajícího z čl. 31 LZPEU a směrnice 2003/88 se má obrátit s žalobou na náhradu škody proti státu, který nedostal svým závazkům vyplývajícím z práva EU (bod 172). Přijetí tohoto stanoviska AG Trstenjak by znamenalo pro vymahatelnost základních práv krok zpět, před judikaturu SDEU ve věcech C-144/04 *Mangold* a C-555/07 *Kücükdeveci*, a to na základě doslovného následování vůle zákonodárce EU vyjádřené v čl. 51 odst. 1 LZPEU, dle níž jsou ustanovení LZPEU

⁴⁴ Stanovisko AG V. Trstenjak k C-282/10 *Maribel Dominguez* ECLI:EU:C:2011:559.

určena pouze orgánům Unie a členských států, pokud aplikují právo Unie. Důsledkem by byla nemožnost přímé aplikace základních sociálních práv obsažených v LZPEU ve sporech mezi zaměstnanci a zaměstnavateli (soukromoprávními subjekty).

Vývoj práva EU v dané otázce však názory AG Trstenjak nenásledoval. Nedošlo k tomu paradoxně rozsudkem SDEU ve věci *Dominguez*, ve kterém se SDEU o LZPEU ani jednou nezminil. Klíčovým se stalo rozhodnutí ve věci C-176/12 *Association de médiation sociale (AMS)* z ledna 2014, ve které rozhodoval velký senát SDEU.⁴⁵ Zaznamenání hodné je zde i stanovisko AG P. Cruz Villalóna, který odmítl dovozovat ze znění čl. 51 odst. 1 LZPEU její nepoužitelnost na vztahy mezi osobami soukromého práva.⁴⁶ A to na základě skutečnosti, že ani ústavní zákony členských států běžně nevymezují své adresáty a případ od případu – na základě výkladu – adresují určitá svá ustanovení i jednotlivcům. Zcela zásadně pak uvedl, že „*horizontální účinek základních práv není v unijním právu ničím neznámým, a proto by bylo absurdní, kdyby se tato situace mohla změnit k horšímu právě v důsledku začlenění Listiny do primárního práva*“.⁴⁷ Těto argumentaci nelze než přisvědčit, neboť by bylo paradoxní, pokud by např. zákaz dětské práce (čl. 32 LZPEU) nebyl adresován i zaměstnavatelům. SDEU také ve svém rozsudku „*přiznání subjektivního práva jednotlivcům*“ neodmítl, se stanoviskem AG se však rozešel v jiné otázce podstatné pro použití LZPEU ve vztazích mezi osobami soukromého práva.⁴⁸

Ve sporu mezi zaměstnavatelem a odborovou centrálou, který byl základem předběžné otázky francouzského soudu ve věci *AMS*, šlo o právo zaměstnanců na včasné informování a projednávání v rámci podniku. O něm hovoří čl. 27 LZPEU a také směrnice 2002/14,⁴⁹ která stanoví obecný rámec pro informování zaměstnanců. Na rozdíl od práva zaměstnance na dovolenou ve výše citovaném případě *Dominguez*, které bylo subjektivním právem, je ustanovení čl. 27 LZPEU dle systematiky LZPEU spíše tzv. zásadou. Poněkud zatemňující formulace čl. 51 odst. 1 LZPEU dělí, jak známo, její ustanovení na práva, která mají být respektována, a zásady, které mají být dodržovány.⁵⁰ Sdělnější je v tomto směru čl. 52 odst. 5 LZPEU, podle něhož ta její ustanovení, 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*“. Vysvětlení k LZPEU pak explicitně uvádí, že na základě zásad nelze podávat přímé žaloby. Jako příklady zásad uvádí Vysvětlení ze sociálních ustanovení LZPEU čl. 25 (práva starších osob) a čl. 26 (začlenění osob se zdravotním postižením). Z logiky věci, i z tradičního vymezení „nárokových“ sociálních práv v ústavních listinách, je však zřejmé, že právě mezi nimi budou „zásady“ převažovat nad „právy“, neboť jejich praktické uplatnění bude často podmíněno konkretizací specifickým právním předpisem.

⁴⁵ SDEU C-176/12 *Association de médiation sociale* ECLI:EU:C:2014:2.

⁴⁶ Stanovisko AG P. Cruz Villalóna k C-176/12 *Association de médiation sociale* ECLI:EU:C:2013:491.

⁴⁷ *Ibidem*, bod 35.

⁴⁸ SDEU C-176/12 *Association de médiation sociale* ECLI:EU:C:2014:2, bod. 47.

⁴⁹ Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2002/14/ES ze dne 11. března 2002, kterou se stanoví obecný rámec pro informování zaměstnanců a projednávání se zaměstnanci v Evropském společenství.

⁵⁰ Podrobněji k rozčlenění ustanovení LZPEU na práva a zásady viz např. DOUGLAS-SCOTT, S. The European Union and the Human Rights after the Treaty of Lisbon. *Human Rights Law Review*. 2011, Vol. 11, No. 4, s. 652, též FONTANELLI, F. The European Union's Charter of Fundamental Rights two years later. *Perspectives on Federalism*. 2011, Vol. 3, Issue 3, s. 25–26.

SDEU právě na tomto základě odlišil v rozsudku *AMS* svůj přístup ve věci *Küçükdeveci*, kde šlo o právo nebyť diskriminován na základě věku, které „stačí samo o sobě k tomu, aby bylo jednotlivcům přiznáno subjektivní právo uplatnitelné jako takové“, od práva zaměstnanců na informace, které má-li mít „plný účinek, musí být upřesněno ustanoveními unijního nebo vnitrostátního práva“.⁵¹ Zásady obsažené v LZPEU se tedy ve vztazích mezi soukromoprávními subjekty přímo dovolat nelze, je třeba počkat na její provedení v konkrétním předpisu. Tím byla v dané věci směrnice 2002/14, kterou však Francie nepřevzala do svého vnitrostátního práva bezchybně, čímž umožnila v otázce definování počtu zaměstnanců rozhodného pro výkon práva na informování a projednávání vznik situace odporující právu unijnímu.

Nejzajímavější a nejspornější na daném případě tak byla otázka, co s nedostatečně konkrétní zásadou obsaženou v LZPEU, konkretizovanou směrnicí EU, která však nebyla řádně implementována členským státem a její ustanovení tak neměla horizontální přímý účinek, i kdyby byla sama dostatečně jasná a nepodmíněná. AG Cruz Villalón argumentoval ve svém stanovisku teleologicky s ohledem na cíl vysoké ochrany základních práv uvedených v LZPEU a navrhl, aby zásada, jednou již sekundárním právem EU konkretizovaná, nebyla omezena ve svých účincích pochybením členského státu při implementaci její prováděcí normy. SDEU však dal přednost formální logice a vnitřní soudržnosti unijního práva: nekonkrétnost ustanovení LZPEU ve spojení s nemožností horizontálního účinku neimplementované směrnice, která ho konkretizuje, nevytváří novou kvalitu, která by umožňovala přímo vynucovat zásadu uvedenou v LZPEU ve vztahu mezi jednotlivci.⁵²

Řešení navrhované v dané věci AG Cruz Villalónem by bylo samozřejmě sociálně vstřícnější. Přiznáním použitelnosti zásadě LZPEU by ve sporu zvítězila strana opírající o ní svůj nárok (zde odborová centrála a zaměstnanci) a straně, která podlehla (zde zaměstnavatel), by nezbylo, než žalovat stát o náhradu škody. SDEU zvolil řešení „konzervativně minimalistické“: zásada je ve sporu nepoužitelná a zaměstnanci, kteří před vnitrostátním soudem podlehnou, se budou muset s žalobou na náhradu škody obrátit na stát sami. Výsledek lze obecně vztáhnout na všechna ustanovení LZPEU, která jsou zásadami, tj. nestačí samy o sobě k tomu, aby bylo jednotlivcům přiznáno subjektivní právo uplatnitelné jako takové. EU, najde-li dostatečnou podporu v členských státech, je dále konkretizuje směrnicemi. Pokud členské státy tyto směrnice včas a řádně nepřevezmou, nezbude adresátům sociálních práv než si stěžovat Komisi a žalovat stát o náhradu škody tak dlouho, dokud nebude v daném členském státě dosaženo bezvadné implementace. Nelze než souhlasit s kritikou rozhodnutí SDEU ve věci *AMS*, že tento výsledek praktický přínos většiny sociálních ustanovení LZPEU pro zaměstnance a sociálně potřebné citelně omezuje.⁵³

SDEU svou argumentací v rozsudku *AMS* vyvolal další spekulace tím, že nevyžadoval, aby ta ustanovení LZPEU, která stačí sama o sobě k tomu, aby bylo jednotlivcům přiznáno

⁵¹ SDEU C-176/12 *Association de médiation sociale* ECLI:EU:C:2014:2, body 45–47.

⁵² Stanovisko AG P. Cruz Villalóna k C-176/12 *Association de médiation sociale* ECLI:EU:C:2013:491, body 48, 49.

⁵³ Srov. LAZZERINI, N., op. cit., obdobně též PAPA, V. The dark side of fundamental rights adjudication? The Court, the Charter and the asymmetric interpretation of fundamental rights in the *AMS* case and beyonds. In: *European Labour Law Journal*. 2015, No. 3, s. 190–2014. Též LOURENCO, L. General Principles of European Union Law and the Charter of Fundamental Rights. *European Law Reporter*. 2013, No. 11–12, s. 302–308.

subjektivní právo, současně odrážela některou obecnou zásadu právní EU (viz body 47, 49). Lze tak tvrdit, že všechna jasně a nepodmíněně formulovaná ustanovení LZPEU, z nichž nesporně vyplývá, co je obsahem práva a komu svědčí, jsou i přímo vynutitelná, a to – v závislosti na obsahu – i ve vztazích mezi jednotlivci, samozřejmě pokud existuje vazba na jinou normu práva EU, která poslouží jako „spouštěč“. N. Lazzarini nabízí jako „vodítko“ tuto formuli: „*všude tam, kde ustanovení LZPEU odkazuje na konkrétní úpravu sekundárním právem, tam nebude možný přímý účinek daného ustanovení*“.⁵⁴ Jednotlivci by tak neměli mít možnost se přímo dovolat práva na kolektivní vyjednávání a akce, ochrany v případě neoprávněného propuštění, ani sociálního zabezpečení a sociální pomoci, a také ani ochrany zdraví a přístupu ke službám obecného hospodářského zájmu, protože všechna tato ustanovení LZPEU obsahují odkaz na jejich výkon „*v souladu s právem Unie a vnitrostátními právními předpisy*“. Další ustanovení LZPEU pomáhá, co do možného přímého účinku, vytrýdit Vysvětlení k LZPEU, které jednak např. práva osob starších a osob se zdravotním postižením přímo označuje za zásady a u řady dalších ustanovení uvádí klíčové prováděcí sekundární předpisy práva EU. Jde však pouze o „vodítko“, a to ještě sporné, neboť závaznost má jen kritérium postulované SDEU: stačí ustanovení samo o sobě k tomu, aby bylo jednotlivcům přiznáno subjektivní právo?

Mezi přímo vynutitelná sociální práva bude v souladu s judikaturou EU nepochybně patřit ochrana zaměstnanců před diskriminací v zaměstnání. Méně jasné je to však např. u nároku na placenou dovolenou, kterou SDEU, na rozdíl od AG Trstenjak, označuje za „*zásadu sociálního práva Unie, jež má zvláštní význam*“,⁵⁵ a jehož se týká směrnice 2003/88/ES o některých aspektech úpravy pracovní doby. Stačila by v případě, že v některém členském státě nebyla daná směrnice adekvátně implementována, pro aplikaci ustanovení čl. 31 odst. 2 LZPEU v soukromoprávním sporu jeho jasná a nepodmíněná formulace, že „*každý pracovník má právo na stanovení maximální přípustné pracovní doby, na denní a týdenní odpočinek a na každoroční placenou dovolenou*“? Zřejmě jen v případě naprostého popření tohoto práva ze strany zaměstnavatele, avšak ve složitějších případech sporů o výpočet či převod určitých nároků, by byla bez konkretizujících ustanovení nepoužitelná.

Logicky nejcitlivější bude otázka přímého účinku těch ustanovení LZPEU, která SDEU uznal za obecné právní zásady EU, jedná se však o práva (či v dikci LZPEU spíše zásady) výslovně postavená mimo pravomoc EU podle čl. 153 odst. 4 SFEU, jako je právo na účast v odborech a právo na stávkou (kolektivní akci).⁵⁶ I těch se je možné – soudě dle dosud nepřekonané judikatury SDEU ve věcech *Viking Line* a *Laval un Partneri* – přímo dovolat ve vztahu mezi soukromníky. Typově zřejmě půjde vždy o spor nestátních subjektů o to, „*čí právo EU*“ je v dané situaci silnější, jako když se akce odborů střetne s výkonem svobody vnitřního trhu EU.⁵⁷ V jiných situacích bude zcela zásadně chybět unijní předpis „*provaděč*“ a domácí úprava členského státu, přijatá v rámci výkonu jeho suverénní pravomoci, sama určí postavení a pravomoci odborů. Obecnost vyjádření těchto zásad v LZPEU a především požadavek principiální jednotnosti aplikace ustanovení LZPEU

⁵⁴ LAZZERINI, N., op. cit., s. 927.

⁵⁵ SDEU C-396/13 *Sähköalojen ammattiliitto* ECLI:EU:C:2015:862015, bod 65.

⁵⁶ Srov. DELFINO, M. The Court and the Charter. A Consistent Interpretation of Fundamental Social Rights and Principles. *European Labour Law Journal*. 2015, Vol. 6, No. 1, s. 88.

⁵⁷ Srov. komentář v ROSAS, A. – ARMATI, L., op. cit., s. 161.

a obecných zásad právních v případech jejich obsahové shody, zkrátka neumožní EU více, než chránit dané zásady před nepřiměřeným popřením ve jménu výkonu jiného unijního práva.⁵⁸ Mimo to si lze rovněž představit, že v krajních situacích, v nichž by brutální negací uvedených zásad v některém členském státě došlo k úplnému zbavení jednotlivce jeho základního unijního práva, by SDEU, měl-li by odpovědět na předběžnou otázku vnitrostátního soudu, shledal, že musí chránit jednotnost, přednost a účinnost práva EU.⁵⁹ Pokud by rozsah a intenzita popření základních práv vedly až k ohrožení hodnot EU uvedených v čl. 2 SEU, EU by se rovněž mohla odhodlat hájit je sama postupem dle čl. 7 SEU (tj. nikoli v zastoupení postižených jednotlivců, ale jako ochránkyně svého hodnotového právního základu vůči jeho narušiteli-členskému státu).

K této analýze použitelnosti LZPEU ve sporech mezi zaměstnanci a zaměstnavateli patří nakonec i poznámka procesněprávní. Lisabonská smlouva ani LZPEU nezavedly žádnou zvláštní „proceduru“ či „žalobu“, které by svědčily specificky ochraně základních práv EU. Dostat svůj případ před SDEU tak není pro jednotlivce, který chce bránit své unijní základní právo, o nic snazší než dříve. Proti aktům, respektive nečinnosti zaměstnavatelů-orgánů EU může SDEU adresovat žaloby na neplatnost a na nečinnost, pokud prokáže své přímé a osobní dotčení, a také na náhradu škody (způsobenou EU), pokud splní podmínky pro její přiznání. Ve vnitrostátních sporech musí spoléhat na to, že „jeho soudce“ podá předběžnou otázku, což je i aktuálně nejčastější způsob, kterým se problematika aplikace LZPEU dostane před SDEU, případně si může stěžovat Komisi v naději, že tato se rozhodne zahájit s členským státem řízení pro nesplnění povinnosti.

4. ZÁKLADNÍ PRÁVA „MOBILNÍ“ A „NEMOBILNÍ“

Statistiky Evropské komise ukazují, že v rozhodnutích SDEU zmiňujících LZPEU se ustanovení její Hlavy IV (Solidarita) vyskytují relativně nejméně v poměru k ostatním hlavám: v roce 2010 jedenkrát, 2011 čtyřikrát, 2012 jednadvacetkrát, 2013 desetkrát a v roce 2014 patnáctkrát.⁶⁰ Absolutní čísla nejsou to nejpodstatnější, jakkoli z nich vyplývá, že SDEU s Hlavou IV LZPEU pracuje, a to v podstatně větším rozsahu než v předlisabonském období. Autority v oboru, jako G. de Búrca,⁶¹ mu však vytýkají, že se od jiných „lidskoprávních soudů“ stále odlišuje svými poměrně stručnými odůvodněními bez disentů a také bez odkazů na jiné prameny než na akty EU a svou vlastní judikaturu, tj. bez referencí na paralelní vývoj v mezinárodní i vnitrostátní teorii a praxi ochrany lidských práv. Spatřují v tom silný sklon „pokračovat v nastoupené cestě“, kterou si SDEU prošlapal od dob budování práva EU jako svébytného právního řádu a tedy i soustředění se na věcné rozhodování sporů o tom, co podporuje, nebo naopak ohrožuje ekonomickou integraci členských zemí.

⁵⁸ ROSAS, A., op. cit., s. 1282.

⁵⁹ V takovém případě by zřejmě bylo možné nalézt paralelu s nepříslušností SDEU v případech, kdy opatření členského státu má pouze ztěžující (*impeding*), a naopak příslušnost v situaci, kdy má zbavující (*deprivation*) dopad na práva nemigrujícího jednotlivce odvozená ze statusu občana EU. K tomu viz LENAERTS, K. EU Citizenship and the European Court of Justice's „stone by stone“ Approach. *International Comparative Jurisprudence*. 2015, Vol. 1, No. 1, s. 3–5.

⁶⁰ 2014 Report on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights, *European Commission*, 2015, s. 25.

⁶¹ DE BÚRCA, G. After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as A Human Rights Adjudicator? *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 2013, Vol. 20, No. 2, s. 170–173.

Specialisté na sociální otázky, a samozřejmě ti levicového zaměření, SDEU vytýkají, že právě jeho tradičně ochrannářský přístup k integraci trhů, tj. preference svobod pohybu, mu nedovoluje přistupovat k sociálním právům jako k právům skutečně základním a zacházet s nimi stejně jako s „klasickými“ základními právy tzv. první a druhé generace.⁶² Vzpomínaná předlisabonská rozhodnutí ve věcech *Laval un Partneri*, *Viking Line*, *Rüffert* a *Komise proti Lucembursku* totiž nebyla SDEU po účinnosti Lisabonské smlouvy a závaznosti LZPEU ani v nejmenším revidována,⁶³ naopak se na ně SDEU k velké nelibosti evropských odborů a levicových sil odvolává jako na precedenty v situacích, kdy musí řešit střet sociálních práv s některou ze svobod vnitřního trhu.⁶⁴

SDEU trvá na tom, že sociální práva musejí být vykonávána „v souladu s právem Unie“, což odpovídá vymezení naprosté většiny sociálních práv v Hlavě IV (Solidarita) LZPEU. Navíc její čl. 52 odst. 1 připouští proporcionální omezení práv a svobod uvedených v LZPEU, pokud mj. tato omezení „skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie“. Má-li evropská integrace ve svých genech nehlouběji zakódovánu ekonomickou integraci a volný pohyb i dnes uvádí na druhém, vnitřní trh na třetím a hospodářskou a měnovou unii na čtvrtém místě v pořadí svých cílů (viz čl. 3 SEU), je zřejmé, že omezení, kterým budou v judikatuře SDEU podléhat základní práva, nebudou vždy souměřitelná s tím, co je standardem mezinárodních lidskoprávních konvencí i řady národních ústavních listin. Ty se většinou odvolávají na omezení nezbytná v demokratické společnosti k ochraně veřejného zájmu, k ochraně práv a svobod druhého a chápou eventuální omezení jako výjimky z pravidla, které stanoví základní právo.⁶⁵ V EU jsou však základní sociální práva poměřována se základními (ekonomickými) svobodami pohybu a mohou nad nimi převážit jen jako odůvodněné a přiměřené prosazované výjimky. Zatímco odůvodnění výkonu práva pohybu SDEU nevyžaduje (motivace k němu tak může být i zcela „zištná“, vyjma případů zjevného zneužití práva), výkon základního práva, má-li nad svobodou pohybu převážit, musí sledovat legitimní cíl slučitelný se Smlouvou a být odůvodněn naléhavými důvody obecného zájmu, být způsobilý zaručit uskutečnění sledovaného cíle a nepřekračovat meze toho, co je pro dosažení tohoto cíle nezbytné.⁶⁶

V důsledku toho se katalog základních sociálních práv EU rozpadá na ta práva, která mobilitě po vnitřním trhu EU nijak nebrání, a vedle toho na práva, která mají ze své podstaty potenciál dostat se s ní do střetu. Do první skupiny „mobilních“ práv patří všechna práva adresovaná jednotlivci, „putující“ s ním bez ohledu na státní hranice, respektive zajišťující „rovné hřiště“ pro přeshraniční konkurenci na vnitřním trhu. Jde o práva,

⁶² Srov. např. PAPA, V., op. cit. Daný stav založil do značné míry již soudní katalog obecných zásad – základních práva EHS, tvořený SD od 70. let 20. století, v němž hospodářská a sociální práva zaujímala spíše okrajové místo ve srovnání s právy občanskými a politickými a samozřejmě i svobodami pohybu.

⁶³ Srov. ŠMEJKAL, V. CJEU and the Social Market Economy Goal of the EU. *Prague Law Working Paper Series*. No. 2014/1/1.

⁶⁴ Např. SDEU C-271/08 *Commission v. Germany* ECLI:EU:C:2010:426, body 42–47.

⁶⁵ Např. podmínky pro výjimku dle čl. 11 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 31 Evropské sociální charty. Tato otázka, ve jménu čeho lze určité základní (sociální) právo přiměřeně omezit, je samozřejmě odlišná od vlastní realizace konkrétních sociálních práv, pro niž platí, že je v ústavách členských států zpravidla ponechána na vůli parlamentní většiny a jejich přesný rozsah není definován rozhodnutími soudů.

⁶⁶ SDEU C-341/05 *Laval un Partneri* ECLI:EU:C:2007:809, bod 101 Srov. též argumentaci v SCHIEK, D. *Economic and Social Integration. The Challenge for EU Constitutional Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2013.

u nichž EU díky sdíleným pravomocím zpravidla již stanovila jednotný, nebo častěji minimální, společný standard. Na prvním místě je to právě důsledná nediskriminace (zejména v případě ekonomicky aktivních migrantů-občanů EU nebo těch s právem trvalého pobytu v jiném státě EU), zachování nároků vyplývajících ze sociálního zabezpečení při migraci za prací, ale i nároky na bezpečné a důstojné pracovní podmínky a také na placenou dovolenou, neboť EU reguluje i problematiku pracovní doby a doby odpočinku jako věc ochrany bezpečnosti a zdraví zaměstnanců (původní směrnice 93/104/ES měla k nelibosti zejména Velké Británie právě tento právní základ), v důsledku čehož i zde rozhodnutí SDEU vyvolávají dodnes kontroverze.⁶⁷

Do druhé „nemobilní“ skupiny práv spadají práva, jejichž obsah je často určován národním modelem regulace zaměstnaneckých vztahů prostřednictvím sociálního partnerství a dialogu. Jsou kolektivně vyjednaná a sdílená, nikoli však sociálními partnery na úrovni EU, ale na úrovni národní, respektive lokálně-sektorové. Úzce to souvisí s tím, že buď nepodléhají harmonizační pravomoci EU (spravedlivé odměňování, práva odborů, závaznost kolektivních smluv), nebo se je EU zatím nepokusila jednotně regulovat (ukončení pracovního poměru, vyjma otázky nediskriminace). Vůbec to neznamená, že by SDEU popíral hodnotu a význam kolektivního vyjednávání⁶⁸ a povinné solidarity. Z aplikace pravidel ochrany soutěže EU jsou lokální kolektivní dohody sociálních partnerů a jejich výsledky dle judikatury SDEU tradičně vyňaty.⁶⁹ Lokální solidarita však nesmí ztěžovat volnost pohybu na vnitřním trhu ani narušovat harmonizovaný standard tam, kde existuje.⁷⁰ Ačkoli jak zákaz kartelů a zneužití dominantního ustanovení, tak i zákaz vytvářet neodůvodněné a nepřiměřené překážky pohybu po vnitřním trhu, jsou stanoveny v primárním právu a patří k normám „veřejného pořádku“ EU, SDEU se zjevně přidržuje linie, podle níž volná konkurence nemusí být vždy pravidlem, zatímco volný pohyb rozhodně ano.⁷¹ Proto i lokálně specifická sociální práva, která nespádají do harmonizační pravomoci EU, podrobuje SDEU požadavku neomezovat a neztěžovat volný pohyb, neohrožovat přednost, jednotu a účinnost práva EU.

Za nejviditelnější „antikolektivní“ výboj SDEU lze aktuálně považovat jeho rozhodnutí ve věci C-426/11 *Mark Alemo-Herron a další* z července 2013, ve kterém šlo o tzv. dynamickou ochranu práv zaměstnanců z kolektivní smlouvy, uzavřené se zaměstnavatelem

⁶⁷ Viz nedávná rozhodnutí SDEU C-539/12 *Lock* ECLI:EU:C:2014:351, od něhož je třeba odměnu zaměstnance v době placené dovolené počítat nejen z jeho základní mzdy, ale i z vyplacených provizí, nebo C-266/14 *Federacion Servicios Privados* ECLI:EU:C:2015:578, které zvýšilo náklady zaměstnavatelů tím, že všem zaměstnancům, kteří nezahajují pracovní den z obvyklého pracoviště, ale vyjíždějí ze svých domovů k různým klientům, musí i dobu cesty mezi bydlištěm a prvním, respektive posledním klientem počítat do denní pracovní doby. Kritika viz ROBINSON, D. – BARKLER, A. European Court of Justice accused of tormenting business. *Financial Times*. Sep. 10 2015.

⁶⁸ Úloha sociálních partnerů a jejich dialogu na unijní úrovni je uznána primárním právem, viz čl. 152, 154 a 155 SFEU. Jejich rámcové dohody se mohou na návrh Komise, po schválení Radou, stát závazným aktem sekundárního práva EU a např. v případech rodičovské dovolené, práce na částečný úvazek, či na dobu určitou se tak již stalo. Potenciálně konfliktní jsou však dohody partnerů na vnitrostátní či lokálně-odvětvové úrovni.

⁶⁹ Podrobněji viz ŠMEJKAL, V. Social or Highly Competitive Europe? EU Law Solution to Conflict of Social Security and Competition Law. *The Lawyer Quarterly*. 2016, Vol. 6, No. 1, s. 18–27.

⁷⁰ Srov. VOOGSGEERD, H. The EU Charter of Fundamental Rights and its Impact on Labor Law: a Plea for a Proportionality-Test „Light“. *Goettingen Journal of International Law*. 2012, Vol. 4, No. 1, s. 332, obdobně též PAPA, V., op. cit., s. 204.

⁷¹ SDEU C-271/08 *Commission v. Germany* ECLI:EU:C:2010:426, body 45 a 46.

po té, co byl vyjednáán převod firmy na nového vlastníka, a z toho vyplývající otázku, zda jsou podmínky takové kolektivní smlouvy závazné i pro něj. SDEU se s ní vypořádal překvapivě stručně, a to zdůrazněním práva na svobodné podnikání dle čl. 16 LZPEU, které by bylo popřeno, pokud by byl i nabyvatel firmy takovou kolektivní dohodou vázán. Členské státy tedy nejsou oprávněny přijmout opatření příznivější pro zaměstnance, pokud by tím narušily podstatu práva na svobodu podnikání. Právům „převáděných“ zaměstnanců, respektive ustanovením LZPEU svědčícím jejich právům, se SDEU vůbec nevěnoval. Nejde tedy ani tak o sám výrok SDEU, jako o přímočarou úvahu, kterou k němu dospěl a která se obešla bez diskuse o významu kolektivních smluv pro zajištění práv zaměstnanců, o hodnotách sociálního dialogu a smíru, uznávaných EU. Jako by posláním EU bylo prosazovat jen ekonomické svobody a nikoli i základní sociální práva.

Ačkoli citované rozhodnutí SDEU je dikcí svého odůvodnění spíše výjimečné, kolektivní smlouvy musely „ustoupit“ i v dalších post-lisabonských rozsudcích, jako např. C-447/09 *Reinhard Prigge a další*, C-297/10 *Sabine Hennings*. Naznačená tendence v rozhodování SDEU je tudíž zřejmá a autory zabývající se jeho judikaturou v oblasti sociálních práv dlouhodobě reflektovaná.⁷² Ani Lisabonská smlouva s jejím cílem sociálně-tržního hospodářství a horizontální sociální klauzulí, ani závazná LZPEU nepřiměly SDEU k sociálně zaměřené reorientaci ustálené judikatury. Některá základní práva, zejména to na kolektivní vyjednávání (a respekt k jeho výsledkům) jsou „méně základní“ než jiná, která lépe souzní s vnitřním trhem a jeho svobodami, respektive, která v důsledku toho mají harmonizovaný standard daný právem EU. Naopak členské státy nesmějí dle SDEU v rámci své pravomoci posilovat ochranu základních práv na úkor přednosti a jednotnosti práva EU a fungování vnitřního trhu.⁷³

V. Papa k tomu nabízí řadu možných vysvětlení, která svědčí spíše pro to, že SDEU svůj zavedený přístup v dohledné době nezmění: (i) sociální práva jsou citlivou otázkou vztahů EU-členské státy-sociální partneři a SDEU nechce ztratit legitimitu přílišným aktivismem; (ii) SDEU aktuálně nechce torpédovat sociálně obtížné kompromisy dosažené při řešení ekonomické a dluhové krize Eurozóny; (iii) konzervativismus SDEU, který již má tradiční základní práva dlouhodobě ukotvená a nyní to nechce měnit ve prospěch „nových“ základních práv; (iv) celý model EU historicky „asymetricky“ straní individuálním právům před kolektivními, volí spíše stranu jednotlivce jako pracovníka a spotřebitele, než jako občana, člena sociální skupiny, odborů apod.⁷⁴

ZÁVĚR – POMÁHÁ LZPEU BUDOVAT EVROPSKÝ SOCIÁLNÍ MODEL?

Může sociální model pod taktovkou EU vzniknout, pokud EU nemá dostatek pravomocí ani prostředků? Může tomu napomoci LZPEU, jsou-li její sociální ustanovení spolehlivě aplikovatelná jen tam, kde je již EU provedla sekundárním předpisem a ve všech ostatních případech je SDEU interpretuje spíše s ohledem na zachování a prohlubování dosažené integrace, než s ohledem na jejich vlastní poslání a podstatu?

⁷² VOOGSGEERD, H., op. cit., s. 332–335, také *Dossier d'actualité. La politique européenne en matière de protection sociale des travailleurs. REIF – Protection sociale Française*. Octobre 2011, s. 8.

⁷³ SDEU C-399/11 *Stefano Melloni* ECLI:EU:C:2013:107, body 55–60.

⁷⁴ Papa, V. op., cit., s. 211.

Každý informovanější občan EU zřejmě uzná, že za některé dílčí sociální výdobytky EU skutečně vděčí, protože v řadě zemí byly ochrana zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele a při převodu podniku, rodičovská dovolená a minimálně čtyřtýdenní dovolená na zotavenou nebo evropská rada zaměstnanců v dceřině firmě nadnárodního podniku skutečně zavedeny až „euro-novelami“ vnitrostátních předpisů.

Nehledě na tyto *acquis* jsou však rozdíly v sociální oblasti mezi členskými zeměmi EU stále natolik zásadní, že není zdaleka jedno, v jaké zemi EU dotýčný pobývá, přičemž nejde jen o rozdíly kvantitativní, ale systémové. Zatímco ve Skandinávii, Belgii, Nizozemsku nebo ve Francii jde na sociální výdaje přes 30 % HDP, v Pobaltí je to okolo 15 %. Veřejné zdravotní služby, přídatky na děti a dávky v nezaměstnanosti poskytují (např. na rozdíl od přídatků na bydlení) ve všech členských zemích EU, jejich rozsah i podmínky výplaty se liší. Podmínky ukončení pracovního poměru jsou rozdílné země od země, stejně jako organizovanost v odborech a význam sociálního dialogu atd.⁷⁵ Dělicí linie přitom zdaleka nekopírují bývalé rozdělení na Západ a Východ, spíše v hrubých rysech stále odrážejí klasické rozdělení evropských sociálních modelů podle C. Esping-Andersena⁷⁶ na sociálně-demokratický skandinávský model, korporativistický kontinentální model, liberální (někdy též reziduální) anglosaský model a jihoevropský (rudimentární) model s tím, že nové členské země dle svých možností a dočasných politických experimentů kombinují prvky opsané z různých modelů.

Tyto modely sociálního státu, stejně jako s nimi související modely regulace pracovních vztahů, mají své kořeny v 19. století a odrážejí lokální socio-politickou kulturou ovlivněný způsob hledání rovnováhy mezi různými zájmovými skupinami ve společnosti. Na sblížení těchto modelů přitom zdaleka nepůsobí jen sama EU, ale především vlivy demografického vývoje (stárnutí společnosti a migrace), postupující globalizace ve výrobě, obchodu, spotřebě, technologické změny ovlivňující obsah práce a podmínky jejího výkonu, jakož i měnící se struktura a síla rodinných vazeb, slábnoucí vliv církví a velkých společenských ideologií atd. Hovoří-li někteří komentátoři o krizi sociálního státu v současné Evropě, přičítají ji podstatně více těmto vlivům, než liberalizujícím a deregulačním tendencím vnitřního trhu a jednotné měny EU nebo jednotlivým, byť významným judikátům SDEU.⁷⁷

EU se samozřejmě snaží na sblížení nebo spíše na zefektivnění národních sociálních modelů působit svými doporučeními skrze tzv. metodu otevřené koordinace, a dnes

⁷⁵ Srov. např. ESSER, I. – FERRARINI, T. et al. *Unemployment Benefits in EU Member States*. European Union. 2013; BEGG, I. et al. *The Welfare State in Europe. Vision for Reform*. The Royal Institute of International Affairs. Chatham House. September 2015; MALAUSKAITÉ, K. *Concurrences sociales dans l'UE: mythes et réalités. Notre Europe Études et rapports*. Juin 2013; MALNICK, E. *Benefits in Europe: Country by country*. *The Telegraph*. 19. 10. 2013.

⁷⁶ Výklad Esping-Andersenovy typologie a charakteristiky jednotlivých modelů viz např. KELLER, J. *Soumrak sociálního státu*. Praha: SLON, 2011, kap. 4.

⁷⁷ BLAHOŽ, J. *The Welfare (Social) State, European Union and Globalization*. *The Lawyer Quarterly*. 2014, No. 3, s. 178–194; obsáhle též KELLER, J., op. cit. Je pravda, že např. v textu vícekrát vzpomínané rozsudky SDEU *Viking*, *Laval*, *Ruffert*, *Komise proti Lucembursku* skutečně vyvolaly legislativní změny v členských zemích (Švédsko, Německo, Dánsko), kde se kolektivní vyjednávání dosud těšilo značné autonomii, včetně např. rozhodování o výši minimálních mezd. Srov. ZIMMER, R. *Labour Market Policies through Jurisprudence: The Influence of the Judgments of the European Court of Justice (Viking, Laval, Ruffert, Luxembourg) on Labour Market Policies*. *German Policy Studies*. 2011, Vol. 7, No. 1, s. 211–234; BRUCKER, A. – WARNECK, W. (eds) *Viking-Laval-Ruffert: Consequences and policy perspectives. Report 111*. Brussels: European Trade Union Institute, 2010.

i sociální komponenty tzv. Evropských semestrů, tato analýza však byla specificky zaměřená na nástroje právní, které může EU k budování sociálního modelu využít.⁷⁸ LZPEU takovým nástrojem stěží může být. Jak bylo ukázáno, použití LZPEU se potýká s tolika omezeními a také se značnou mírou nejasnosti ohledně podmínek tohoto použití, že po téměř sedmi letech závaznosti její sociální obsah nevychýlil rozhodovací praxi SDEU z trajektorie narýsované již v předlisabonském období, kdy byla jen nezávaznou deklarací. EU tak sice má katalog základních sociálních práv, který je dokonce možné označit za její specifický model sociálních práv,⁷⁹ jeho úkolem je však spíše udržet EU jako fungující integrovaný trh, než vybudovat federální sociální model. Fungování vnitřního trhu samozřejmě vyžaduje určité sociální ohledy a koordinaci v sociální a pracovněprávní oblasti a toto minimum Smlouvy a LZPEU tak či onak zajišťují. Platí proto konstatování, že „*Listina nezměnila stávající právní stav, ale pouze to, co již bylo dosaženo, vyjádřila v uspořádanější formě*“.⁸⁰

Očekávat, že LZPEU napomůže vytvoření federální úrovně sociálního modelu EU a sblíží jeho národní varianty, by tudíž bylo neopodstatněné, ne-li přímo naivní. Takový vývoj není možný bez rozšíření pravomocí a rozpočtu EU, což nelze dosáhnout častější a aktivnější aplikací LZPEU, ale jen dalšími změnami ve Smlouvách. I dílčí změny jsou však obtížně dosažitelné pro absenci vědomí sounáležitosti a solidarity mezi národy EU. Ačkoli řada autorů⁸¹ přesvědčivě doložila, že má-li mít EU budoucnost, pak jedině s nezbytnou mírou vzájemné solidarity, sociálních investic a tedy i čehosi na způsob federalizovaného (nikoli sjednoceného) sociálního modelu, nezdá se, že by k tomuto ideálu post-lisabonská EU směřovala, ani že by k tomu LZPEU mohla významně přispět.

Je tudíž přiznáním reality, že ačkoli se EU v čl. 3 odst. 3 SEU zavázala vytvářet vnitřní trh, který bude založen na vysoce konkurenceschopném sociálně tržním hospodářství směřujícím k plné zaměstnanosti a společenskému pokroku, sama Komise ve svých materiálech⁸² hovoří o „*cíli budování konkurenceschopných sociálně tržních ekonomik, v nichž jsou sociální politiky chápány jako prostředek k zajištění sociální spravedlnosti, sociální ochrany atd.*“. Použitím plurálu tam, kde SEU používá singulár, Komise uznává, že sestoupíme-li z výšin deklarovaných záměrů na pracovní úroveň a chceme hodnotit, co se v sociální oblasti mění, jakým směrem a s jakou efektivitou, je třeba připustit, že EU nemá ani jednotné hospodářství, ani jednotnou sociální politiku, ani z ní vyplývající systém sociální ochrany odrážející společný sociální model.

⁷⁸ Mimo rámec zkoumání bylo vědomě ponecháno i působení Rady Evropy, její Evropské sociální charty a jejího systému kolektivních stížností, který prostřednictvím každoročních zpráv Evropského výboru pro sociální práva nepochybně vyvolává určitý tlak na účastnické státy, aby ochranu sociálních práv přibližovaly ke společnému standardu.

⁷⁹ KOLDINSKÁ, K. – ŠTEFKO, M. (eds). *Sociální reformy ve střední Evropě – Cesta k novému modelu sociálního státu?* Praha: Auditorium, 2011, s. 218.

⁸⁰ BOJARSKI, L. – SCHINDLER, D. – WLADASCH, K. *The Charter of Fundamental Rights as a Living Instrument.* Roma – Warsaw – Viena: CFREU, 2014, s. 79.

⁸¹ Srov. např. GIDDENS, A. *Turbulent and Mighty Continent: What Future for Europe?* Cambridge: Polity Press 2013, kap. 3; MISIR, T., op. cit., též ŠVIHLÍKOVÁ, I. EU na rozcestí: bez ekonomické rovnováhy a bez politické legitimacy? In: P. Hlaváček (ed.). *České vize Evropy?* Praha: Academia, 2014, s. 227 an.

⁸² *Social Protection Systems in the EU: Financing Arrangements and the Effectiveness and Efficiency of Resource Allocation* Social Protection EUROPEAN COMMISSION. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015, s. 6.

Charter of Fundamental Rights – an Instrument to build the EU Social Model?

Václav Šmejkal

Abstract: At the time of approval of the Lisbon Treaty, the legally binding Charter of Fundamental Rights of the EU raised both fears and hopes, mainly due to the inclusion of number of social rights to its content. Almost a decade later it is already possible, drawing on the post-Lisbon case law of the EU Court of Justice to assess whether the Charter has become a tool for building a more social EU or not. The result of this analysis leads rather to scepticism about the importance of the Charter for social reorientation of the EU. Due to the not entirely clear scope of applicability of the Charter, due to a limited horizontal direct effect of its provisions and in particular due to the limited powers of the EU in social issues, the Charter has not produced any major difference from the period when it was a non-binding declaration and the Court used some of its provisions as expressions of general principles of EU law.

Key words: Charter of Fundamental Rights of the EU, social rights, EU competences, Court of Justice of the EU