

Subjektivní právo nebo zásada – a záleží na tom? Ustanovení Listiny EU v kontextu dalších nástrojů unijního práva

Pavčina Hubková*

Abstrakt: Listina základních práv Evropské unie (Listina EU) představuje hlavní pramen ochrany lidských práv v EU, avšak ne všechna její ustanovení obsahují subjektivní práva, kterých se jednotlivci mohou dovolávat před soudy. Článek 52 odst. 5 Listiny EU rozlišuje mezi subjektivními právy a zásadami, přičemž právě určení charakteru konkrétního ustanovení má zásadní význam pro jeho právní účinky. Teoreticky mohou ustanovení Listiny EU 1) být bez přímého účinku, 2) mít přímý účinek jen ve vertikálních vztazích, případně 3) mohou být rovněž přímo účinná v horizontálních vztazích. Samotný text Listiny EU však neposkytuje jednoznačné vodítko k identifikaci účinků. Tento článek proto zkoumá charakter a právní účinky ustanovení Listiny EU ve vztahu ke třem nástrojům unijního práva: k Vysvětlením k Listině EU, k judikatuře Soudního dvora EU a k sekundární legislativě. Článek se zaměřuje zejména na judikaturu týkající se sociálních práv, analyzuje vybrané případy a poukazuje na jejich širší dopad na interpretaci Listiny EU. Na základě této analýzy dospívá k závěru, že pro vnitrostátní soudy není nejdůležitější rozlišovat mezi zásadami a subjektivními právy, ale především je třeba určit konkrétní právní účinky daného ustanovení. K tomu je nezbytné posoudit nejen samotný text Listiny EU, ale i jeho propojení s unijní legislativou a judikaturou, které podmiňují její „operativnost“ v konkrétním právním kontextu.

Klíčová slova: Listina EU, zásady, subjektivní práva, judikatura SDEU, směrnice

Úvod

Listina základních práv Evropské unie („Listina EU“), která má postavení primárního práva, v současné době představuje hlavní pramen ochrany lidských práv v EU. Jak naznačuje samotný název dokumentu, všechna ustanovení Listiny EU se týkají „základních práv“. Avšak ne všechna základní práva obsažená v Listině EU lze považovat za práva subjektivní, která svědčí přímo jednotlivcům. Článek 52 odst. 5 Listiny EU výslovně uvádí, že 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.“ Článek 52 odst. 5 tedy předjímá, že Listina EU obsahuje (minimálně) dvě kategorie ustanovení: subjektivní práva a zásady.

Není přitom zcela zřejmé, podle čeho najisto určit, zda konkrétní ustanovení obsahuje právo, jehož se jednotlivci mohou dovolávat před soudem, anebo zásadu, která bude v soudním řízení relevantní pouze při výkladu exekutivních či legislativních aktů či jako

* JUDr. Ing. Pavčina Hubková, LL.M., Ph.D., University of Maastricht, Faculty of Law. E-mail: pavlina.hubkova@maastrichtuniversity.nl. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6790-9022>.

měřítka zákonnosti těchto aktů. Navíc na první pohled ani zjištění, že konkrétní ustanovení obsahuje subjektivní právo, samo neosvětluje „operativnost“ ustanovení ani typ účinků, které může vyvolávat. Ustanovení Listiny EU, stejně jako v případě jiných unijních aktů, mohou mít z pohledu vnitrostátního soudu tři typy účinků: 1) žádný přímý účinek, 2) pouze vertikální přímý účinek, 3) vertikální a rovněž horizontální přímý účinek. Ze samotné Listiny EU ale nelze jednoznačně odvodit, jaký konkrétní účinek její ustanovení mají.

Celou diskuzi nadto komplikuje nevyjasněnost pojmů. Listina EU používá zásady jakožto výzvy k přijetí legislativních či exekutivních aktů a jako měřítka zákonnosti těchto aktů a odlišuje je od subjektivních práv, jichž se jednotlivec může dovolávat před soudem. Přitom některá subjektivní práva, například právo nebýt diskriminován, byla před přijetím Listiny EU součástí tzv. „obecných zásad práva Unie“, u nichž Soudní dvůr dokonce dovedl horizontální přímý účinek.¹ Aby toho nebylo málo, třeba subjektivní právo na každoroční placenou dovolenou je považováno za „zvlášť důležitou zásadu unijního sociálního práva“.² Listina EU tedy obsahuje „základní práva“, ale některá z těchto práv jsou pouhé zásady.³ Naopak některé (obecné či zvlášť důležité) zásady zároveň ztělesňují i subjektivní (a horizontálně přímo účinná) práva. Všechna ustanovení Listiny EU mají právní sílu primárního práva, a proto mohou sloužit jako interpretační nástroje pro konzistentní výklad vnitrostátního práva a zároveň jako měřítka pro posouzení slučitelnosti vnitrostátního práva s unijním právem. Tedy i subjektivní práva mohou hrát podobnou roli jako zásady. V každém případě zásadu ve smyslu čl. 52 odst. 5 Listiny EU je třeba brát jako autonomní koncept.⁴

Tento článek zkoumá, jaký charakter a jaké účinky mají jednotlivá ustanovení Listiny EU. Zároveň řeší otázku, zda a případně v jaké situaci je z pohledu vnitrostátního soudního řízení důležité zjistit, jestli konkrétní ustanovení Listiny EU obsahuje zásadu, nebo subjektivní právo. Listinu EU a její ustanovení přitom posuzuje s přihlédnutím ke třem „nástrojům“ unijního práva: Zaprvé se dívá na text Listiny EU ve světle Vysvětlení k Listině základních práv EU („Vysvětlení“). Vysvětlení představují nezávazný dokument, který však má postavení povinné interpretační pomůcky; podle čl. 52 odst. 7 Listiny EU (a zároveň v souladu s čl. 6 odst. 1 SEU) totiž jak unijní, tak vnitrostátní soudy musí při výkladu Listiny EU k Vysvětlením náležitě přihlížet. Text Listiny EU a Vysvětlení však nabízí pouze prvotní krok vedoucí ke zjištění, jakého charakteru jsou jednotlivá ustanovení a jaké mohou mít účinky ve vnitrostátním řízení. Stejně je, zadruhé, judikatura Soudního dvora, který ustanovení Listiny EU autoritativně vykládá. Tento článek se při-

¹ Rozsudky z 22. 11. 2005, *Mangold*, C-144/04, EU:C:2005:709; z 23. 9. 2008, *Bartsch*, C-427/06, EU:C:2008:517; a z 19. 1. 2010, *Kücükdeveci*, C-555/07, EU:C:2010:21.

² Viz např. rozsudek z 20. 7. 2016, *Maschek*, C-341/15, EU:C:2016:576, bod 25 a citovaná judikatura. Ve francouzštině *le principe essentiel du droit social de l'Union*, v angličtině *the essential principle of EU social law* nebo *a particularly important principle of Community social law*. V českých verzích rozsudků někdy také jako *základní zásada unijního sociálního práva*, *zásada sociálního práva Unie*, která má *zvláštní význam* nebo *zásada sociálního práva mající zvláštní význam*.

³ Lze jen dodat, že unijní právo používá další typy zásad i mimo kontext základních práv (funkční a systémové zásady, zásada subsidiarity, zásada proporcionality, atd.).

⁴ Srov. LOCK, Tobias. Rights and principles in the EU Charter of Fundamental Rights. *Common Market Law Review*. 2019, Vol. 56, No. 5, s. 1203; KROMMENDIJK, Jasper. Principled Silence or Mere Silence on Principles? The Role of the EU Charter's Principles in the Case Law of the Court of Justice. *European Constitutional Law Review*. 2015, Vol. 11, No. 2, s. 330.

tom zaměřuje na judikaturu týkající se sociálních práv a detailněji rozebírá především dva případy, v nichž se řešily jednak rozdíly mezi zásadou a právem, jednak konkrétní účinky ustanovení Listiny EU. Poznatky plynoucí z rozboru těchto případů se však zdají být přenositelné i do dalších oblastí práva, a tedy osvětlují, v čem se mohou lišit jednotlivé typy ustanovení Listiny EU a co má vliv na jejich účinky. Rozbor judikatury pak ukazuje, jak důležité je posuzovat ustanovení Listiny EU ve vztahu k třetímu typu nástroje, a sice k sekundární legislativě. Ta totiž zásady obsažené v Listině EU přeměňuje v subjektivní práva anebo stávající subjektivní práva dále konkretizuje. V obou případech přitom ovlivňuje „operativnost“ ustanovení Listiny EU už jen tím, že aplikace takové legislativy v konkrétním případě bude podmínkou k tomu, aby se vůbec Listina EU v daném případě uplatnila. Článek dochází k závěru, že z pohledu vnitrostátního soudního řízení není nejdůležitější zjistit, zda konkrétní ustanovení Listiny EU obsahuje zásadu nebo subjektivní právo, ale je nutné vědět, jaké má dané ustanovení účinky. K tomu je třeba zohlednit nejenom znění takového ustanovení, ale především sekundární legislativu, s níž se pojí, a navazující judikaturu.

1. Základní práva nebo základní zásady? – Ustanovení Listiny EU ve světle Vysvětlení

Listina EU výslovně říká, že existuje rozdíl mezi ustanoveními, která obsahují „skutečná“ subjektivní práva, a ustanoveními, v nichž se objevují „pouhé“ zásady. Sama však jednoznačně nevymezuje, která konkrétní ustanovení pod každou z kategorií spadají. Navíc ani nedefinuje subjektivní práva, jejichž definice chybí i v unijním právu jako celku.⁵ V čl. 52 odst. 5 definuje pouze zásady a upřesňuje, že ustanovení obsahující zásady „*mohou být prováděna legislativními a exekutivními akty*“, které přijímají jak orgány EU, tak vnitrostátní orgány jednající v aplikačním rámci unijního práva. Toto ustanovení se tedy obrací na unijní či vnitrostátní orgány s výzvou, aby (obecné či neurčité) zásady rozpracovaly do (konkrétních) práv a aby vymezily podmínky jejich výkonu nebo prosazování.

Vysvětlení k čl. 52 odst. 5 osvětluje, že použití slovesa „mohou“ znamená, že se na základě zásad obsažených v Listině EU nelze domáhat pozitivních opatření ze strany orgánů EU nebo orgánů členských států.⁶ Existence zásady tedy nezakládá důvod pro žalobu na nečinnost. Listina EU má však status primárního práva a je závazná pro všechny unijní orgány a dále i vnitrostátní orgány, pokud uplatňují právo EU.⁷ V tomto ohledu jsou tedy všechny zásady v ní obsažené závazné pro všechny dotčené orgány. Unijní i vnitrostátní orgány mají povinnost respektovat zásady, kdykoli uplatňují své pravomoci v rámci práva EU. To znamená, že všechny legislativní či exekutivní akty unijních orgánů a též akty členských států vydané v aplikačním rámci unijního práva musí být s těmito zásadami v souladu. Výzvu k rozpracování zásad do legislativních či exekutivních aktů je třeba chápat jako povinnost unijních či vnitrostátních orgánů dodržovat tyto zásady. Zásady jim tedy jednak určují směr, jednak je zavazují.

⁵ LOCK, Tobias. *Rights and principles in the EU Charter of Fundamental Rights*, s. 1204.

⁶ Viz též PEERS, Steve – PRECHAL, Sacha. Article 52. In: PEERS, Steve et al. (eds.). *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*. Oxford New York, NY Dublin: Hart, 2021, s. 1662, mg 52.182.

⁷ Čl. 51 odst. 1 Listiny EU.

Poslední věta čl. 52 odst. 5 Listiny EU dodává, že pro soudní rozhodování jsou zásady relevantní pouze při výkladu legislativních či exekutivních aktů nebo jako měřítko pro posouzení legality těchto aktů. Soudy je nemohou samostatně aplikovat a jednotlivci se jich nemohou přímo dovolávat. V soudním řízení tak zásady mohou hrát roli pouze ve vztahu ke konkrétnímu legislativnímu nebo exekutivnímu aktu: Jednotlivec se bude dovolávat výkladu aktu ve světle některé ze zásad nebo bude namítat neslučitelnost aktu s danou zásadou.⁸ V tomto smyslu je možné zásady odlišit od subjektivních základních práv. Ustanovení Listiny EU tedy bude obsahovat skutečné subjektivní právo, pokud přiznává jednotlivci konkrétní nárok, kterého se může v soudním řízení dovolávat, a pokud soud může takové ustanovení aplikovat, aniž by muselo být rozpracováno v jiném aktu.

Při pohledu na jednotlivá ustanovení Listiny EU však nemusí být vždy zcela zřejmé, zda dané ustanovení obsahuje subjektivní právo, nebo zásadu. Vysvětlení k článku 52 s odkazem na text čl. 51 odst. 1 stručně zmiňuje, že subjektivní práva musí být „respektována“, zatímco zásady musí být „dodržovány“. Rozlišení prostřednictvím výběru slov popisujících požadovanou činnost se však nezdá být příliš návodné. Slovesa „respektovat“ a „dodržovat“ jsou si totiž sémanticky velmi podobná a v daném kontextu jde o jednoduše zaměnitelná synonyma.⁹ To, že text prvního odstavce čl. 51 spojuje „respektování“ s právy a „dodržování“ se zásadami, se tak zdá být spíše stylistickou volbou bez hlubšího normativního významu.

Pro rozlišení mezi právy a zásadami se tak jako užitečnější jeví podívat se na orientační příklady práv a příklady zásad uvedených ve Vysvětlení. Typické zásady se objevují v čl. 25 (Práva starších osob), čl. 26 (Integrace osob se zdravotním postižením) a čl. 37 (Ochrana životního prostředí). Vysvětlení poukazuje i na ustanovení obsahující jak prvky subjektivního práva, tak prvky zásady, jmenovitě čl. 23 (Rovnost žen a mužů), čl. 33 (Rodinný a profesní život) a čl. 34 (Sociální zabezpečení a sociální pomoc).

Podle způsobu, jakým jsou vyjmenovaná ustanovení naformulována, lze rozdíl mezi subjektivními právy a zásadami pochopit lépe než podle sloves „respektovat“ a „dodržovat“. Ustanovení, které obsahuje subjektivní právo, výslovně přisuzuje jednotlivci aktivní roli. Typicky uvádí: „každý má právo na“, „každý občan Unie má právo“, „každý pracovník má právo“ a podobně.

Ustanovení obsahující zásady naopak kladou důraz na Unii a její cíle či politiky. Například ve Vysvětleních zmíněný článek 37, jež se týká ochrany životního prostředí, stanoví: „Vysoká úroveň ochrany životního prostředí a zvyšování jeho kvality musí být začleněny do politik Unie a zajištěny [...]“.¹⁰ V podobném duchu je formulován i čl. 38, který říká, že „[v] politikách Unie je zajištěna vysoká úroveň ochrany spotřebitele“.¹¹ Ačkoli tento článek není zmíněn mezi příklady ve Vysvětleních, zní jako typická zásada. I podle generálního advokáta Wahla zakotvuje zásadu, protože „se nijak nevztahuje k přímo vymezené individuální právní situaci“.¹²

⁸ Srov. HAMULÁK, Ondrej. Listina základních práv Evropské unie jako okolí ústavního pořádku České republiky. *Acta Iuridica Olomucensia*. 2015, roč. 10, č. 3, s. 12.

⁹ A to i v jiných jazykových verzích. Srov. FR: *respectés – observés*, ENG: *respected – observed*, IT: *rispettati – osservati*, DE: *zu beachten – einzuhalten*, SK: *rešpektované – dodržiavané*.

¹⁰ Srov. LOCK, Tobias. *Rights and principles in the EU Charter of Fundamental Rights*, s. 1218.

¹¹ Zvýraznění doplněno.

¹² Stanovisko generálního advokáta Wahla z 12. 12. 2013, *Pohotovosť* s. r. o., C-470/12, EU:C:2013:844, bod 66.

Avšak i ustanovení, která zmiňují „právo na“, Vysvětlení považují za zásady, pokud se v nich uvádí, že taková práva Unie „uznává a respektuje“, jak je tomu v případě čl. 25 (Práva starších osob) a čl. 26 (Integrace osob se zdravotním postižením). Konkrétně čl. 26 uvádí, že Unie uznává a respektuje *právo* osob se zdravotním postižením na opatření, jejichž cílem je zajistit jejich nezávislost, sociální a profesní začlenění a jejich účast na životě společnosti. Byť se tedy v tomto ustanovení objevuje právo, které má být respektováno, hlavním aktérem ustanovení není jednotlivec, ale Unie, která toto právo *uznává a respektuje*, což z celého ustanovení činí dle Vysvětlení zásadu.¹³

Na druhou stranu třeba ustanovení obsahující právo nebýt diskriminován (čl. 21), které Soudní dvůr považuje za horizontálně přímo účinné,¹⁴ je zabaleno do formulace „zakazuje se jakákoli diskriminace“. Očividně tedy není nezbytně nutné, aby ustanovení obsahující subjektivní právo výslovně sdělovalo, že „každý má právo na“. Vedle toho čl. 23, jenž podle Vysvětlení obsahuje prvek subjektivního práva i prvek zásady, říká, že „[r]ovnost žen a mužů musí být zajištěna“. Vzhledem k tomu, že se jedná pouze o specifikaci zákazu diskriminovat na základě pohlaví, je třeba mít za to, že daný článek má, co se týče účinků, stejné postavení jako čl. 21.

Dalším z příkladů ustanovení, která obsahují prvek práva i zásady, je čl. 34, podle jehož prvního a třetího odstavce Unie konkrétní práva sociální povahy „uznává a respektuje“, zatímco jeho druhý odstavec říká, že „každý, kdo oprávněně pobývá a pohybuje se uvnitř Evropské unie, má nárok na dávky sociálního zabezpečení a na sociální výhody“. Přitom druhý odstavec upřesňuje, že takový nárok musí být „v souladu s právem Unie a vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi“. Zmínka o souladu s unijním či vnitrostátním právem naznačuje, že daný nárok patrně nepředstavuje subjektivní právo, které by bylo uplatnitelné samo o sobě pouze na základě Listiny EU. To, že Vysvětlení mluví o přítomnosti „prvku subjektivního práva“, nemusí vůbec znamenat, že z daného ustanovení skutečně takové právo plyne.

K tomu je třeba připomenout, že Vysvětlení k Listině EU nejsou závazná, a tudíž ani to, že tento dokument řadí konkrétní ustanovení mezi zásady, nebrání tomu, aby bylo později považováno za ustanovení, které obsahuje právo, a případně i naopak. I ve světle Vysvětlení zůstává rozdíl mezi právy a zásadami „nejasný a nepředvídatelný“.¹⁵

Ani s přihlédnutím k Vysvětlením tedy nemusí být vždy zcela jasné, zda konkrétní ustanovení Listiny EU obsahuje zásadu, nebo subjektivní právo. Především však sama Listina EU ani Vysvětlení neřeší, zda v ustanovení přítomné subjektivní právo je takovým právem, které by bylo „uplatnitelné jako takové“. Charakter konkrétního ustanovení Listiny EU a jeho právní účinek lze odvodit až z jeho propojení s jinými prameny unijního práva a v návaznosti na judikaturu Soudního dvora. Krom toho neustálý nárůst nových pramenů práva a dynamický vývoj judikatury vedou k tomu, že se hranice mezi právy a zásadami spíše posouvá a účinky konkrétních ustanovení Listiny EU se proměňují.

¹³ To, že toto ustanovení obsahuje zásadu, výslovně potvrzuje i Soudní dvůr. Viz rozsudek z 22. 5. 2014, *Glatzel*, C-356/12, EU:C:2014:350, bod 74.

¹⁴ Rozsudek z 18. 4. 2018, *Egenberger*, C-414/16, EU:C:2018:257.

¹⁵ ANDERSON, David – MURPHY, Cian C. The Charter of Fundamental Rights. In: BIONDI, Andrea – EECKHOUT, Piet – RIPLEY, Stefanie (eds.). *EU Law after Lisbon*. Oxford University Press, 2012, s. 162. Viz též KENNER, Jeff. Economic and Social Rights in the EU Legal Order: The Mirage of Indivisibility. In: HERVEY, Tamara K. – KENNER, Jeff (eds.). *Economic and social rights under the EU Charter of Fundamental Rights: a legal perspective*. Oxford: Hart Publishing, 2003, s. 18.

2. Sociální práva jako zásady nebo subjektivní práva s přímým účinkem? – Ustanovení Listiny EU v judikatuře Soudního dvora

Vhodný materiál k diskuzi o povaze a účincích ustanovení Listiny EU představují sociální práva zakotvená v hlavě IV – Solidarita. Pokud jde o sociální či socioekonomická práva obecně, existují názory, že je nelze považovat za samostatná subjektivní práva mající sílu ústavního práva, jelikož vyžadují další aktivitu ze strany orgánů veřejné moci, která závisí na politických volbách a rozhodnutí o alokaci zdrojů podle stanovených priorit.¹⁶ Obdobně se lze setkat s argumentem, že sociální práva je třeba považovat za zásady, neboť je nutné je zhmotnit až prostřednictvím konkrétních politik zvolených v závislosti na úrovni hospodářského a sociálního rozvoje konkrétního státu.¹⁷ Dle této logiky jsou tedy samotná sociální práva uvedená v lidskoprávním katalogu spíše přísliby či spící práva. Probudit je může až zákonodárce, který jim vtiskne konkrétní podobu. Uvádí se rovněž, že právě neshody mezi členskými státy ohledně začlenění sociálních a socioekonomických práv do Listiny EU a nutnost nalézt kompromis byly důvodem pro formulaci čl. 52 odst. 5, který definoval zásady jako ustanovení, jichž se jednotlivci nemohou přímo dovolávat před soudem.¹⁸

V tomto duchu přistupuje k sociálním právům obsaženým v Listině EU i generální advokát Cruz Villalón. Konkrétně ve stanovisku ve věci *Association de médiation sociale (AMS)* uvádí, že hlava IV Listiny EU nadepsaná Solidarita „sdrzuje převážně práva, která jsou ze své podstaty považována za sociální“, a proto lze mít „důvodně za to, že základní práva zakotvená v uvedené hlavě spadají do kategorie „zásad““. ¹⁹ Generální advokát tedy vychází z předpokladu, že sociální práva jsou ve skutečnosti spíše sociální zásady. Norem sociální povahy uvedených v lidskoprávních katalogích se tedy jednotlivci nemohou bez dalšího dovolávat, dokud nejsou přeměněny do podoby subjektivních práv prostřednictvím aktů veřejné moci. Podle generálního advokáta takové normy představují sociální práva na základě své podstaty, ale to, že se jich nelze přímo dovolávat, je řadí mezi zásady.²⁰ Jak však bude uvedeno níže, předpoklad, že všechna ustanovení spadající pod hlavu IV – Solidarita, lze považovat za zásady, neobstojí.²¹

Každopádně ve věci *AMS* byl předmětem posouzení čl. 27 Listiny EU, u něhož dokonce jak generální advokát, tak Soudní dvůr dospěli k závěru, že se na něj uvedený předpoklad uplatní. Článek 27 zakotvuje právo pracovníka na informování a na projednávání v podniku. Byť tento článek výslovně obsahuje „právo“, které svědčí „pracovníkům nebo jejich zástupcům“, podle generálního advokáta jde o zásadu, protože právo na informace

¹⁶ Srov. GOLDSMITH, Lord Peter. A Charter of Rights, Freedoms and Principles. *Common Market Law Review*. 2001, Vol. 38, No. 5, s. 1213.

¹⁷ MCCRUDDEN, Christopher. The Future of the EU Charter of Fundamental Rights. *Jean Monnet Working Paper* [online]. 2002. Dostupné z: <https://jeanmonnetprogram.org/archive/papers/01/013001.html>. Viz též ANTOŠ, Marek. Judikatura Ústavního soudu k sociálním právům: Nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší? *Jurisprudence*. 2014, č. 6, s. 4.

¹⁸ LENAERTS, Koen – GUTTIEREZ FONS, José Antonio. The Place of the Charter in the EU Constitutional Edifice. In: PEERS, Steve et al. (eds.). *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*. Oxford: Hart, 2014, s. 1576; KROMMENDIJK, Jasper. *Principled Silence or Mere Silence on Principles?*, s. 321.

¹⁹ Stanovisko generálního advokáta Cruz Villalóna z 18. 7. 2013, *Association de médiation sociale*, C-176/12, EU:C:2013:491, bod 55.

²⁰ Ibidem, bod 45.

²¹ Srov. PAPA, Veronica. The Dark Side of Fundamental Rights Adjudication?: The Court, the Charter and the Asymmetric Interpretation of Fundamental Rights in the *AMS* Case and beyond. *European Labour Law Journal*. 2015, Vol. 6, No. 3, s. 193.

a projednání musí být zaručeno každému pracovníkovi „v případech a za podmínek, které stanoví právo Unie a vnitrostátní právní předpisy a zvyklosti“. Konkrétní „právo“ plynoucí pouze z čl. 27 Listiny EU je tak podle jeho názoru velmi slabé, neboť samotné ustanovení nespécifikuje způsob výkonu tohoto práva a nechává na unijním normotvůrci nebo vnitrostátních zákonodárcích, aby upřesnili jeho obsah a cíle. K tomu generální advokát uvádí, že obsah ustanovení „je natolik neurčitý, že jej lze vykládat pouze jako určitý mandát k tomu, aby orgány veřejné moci přijaly opatření nezbytná k zaručení daného práva.“²²

Pokud jde o kvalitu a povahu ustanovení o právu na informace a projednání v podniku, je tedy nezbytně nutné posoudit i ostatní prameny unijního práva, s nimiž dané ustanovení souvisí, a další relevantní dokumenty. Podle Vysvětlení bylo právo na informace a konzultace inspirováno podobným ustanovením obsaženým v Evropské sociální chartě a v Chartě základních sociálních práv pracovníků Společenství. Navíc toto právo již bylo rozpracováno v unijní směrnici 2002/14, která stanoví obecný rámec pro informování zaměstnanců a projednávání se zaměstnanci.²³ Z toho podle generálního advokáta plyne, že směrnice představuje „prováděcí akt“, tak jak ho předpokládá čl. 52 odst. 5 Listiny EU, tedy akt, který „podstatným způsobem a bezprostředně konkretizuj[e] obsah ‚zásady‘“. ²⁴ Směrnice tak představuje promítnutí spícího práva do konkrétního subjektivního práva tím, že stanoví minimální podmínky pro jeho uplatnění.

Argumentaci generálního advokáta, podle níž čl. 27 Listiny EU obsahuje pouhou zásadu, však Soudní dvůr výslovně nepřevzal. Rozsudek ve věci AMS jen poukazuje na to, že čl. 27 vyžaduje upřesnění v ustanoveních unijního nebo vnitrostátního práva k tomu, aby měl „plný účinek“. ²⁵ Z toho Soudní dvůr dovozuje, že čl. 27 jednotlivcům nepřiznává „subjektivní právo uplatnitelné jako takové“. ²⁶ Podle názoru generálního advokáta by právo na informace a konzultace mělo být považováno za zásadu, protože vyžaduje další rozpracování a konkretizování v prováděcích aktech. Soudní dvůr sice souhlasí, že k plné účinnosti práva je nezbytný prováděcí akt, ale výslovně neříká, že by dané ustanovení mělo být považováno za zásadu. Dané ustanovení tedy obsahuje subjektivní právo, které však není plně účinné, není-li k němu přijato jiné opatření.

Guðmundsdóttir však vykládá rozsudek tak, že byt Soudní dvůr explicitně nehovoří o zásadě, přebírá argumentaci generálního advokáta, a tudíž čl. 27 považuje spíše za zásadu. ²⁷ Tento argument je jistě přijatelný, protože Soudní dvůr zůstává ve svém odůvodnění spíše implicitní a s pojmem zásada vůbec neoperuje. Navíc nachází podporu i v pozdější judikatuře. Ve věci *Glatzel* totiž Soudní dvůr explicitně říká, že čl. 26 Listiny EU, který se týká integrace osob se zdravotním postižením, představuje ustanovení obsahující zásadu, přičemž k tomuto závěru ho vedou tytéž argumenty jako v rozsudku AMS, na nějž odkazuje. ²⁸ Ve světle samotného rozsudku AMS však nelze nakreslit jasnou čáru

²² Stanovisko, *Association de médiation sociale*, bod 54.

²³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/14/ES ze dne 11. 3. 2002, kterou se stanoví obecný rámec pro informování zaměstnanců a projednávání se zaměstnanci v Evropském společenství, Úřední věstník L 80, 23. 3. 2002, s. 29–34; zvláštní vydání 05/004, s. 219–223.

²⁴ Stanovisko, *Association de médiation sociale*, body 63 a 65.

²⁵ Rozsudek z 15. 1. 2014, *Association de médiation sociale (AMS)*, C-176/12, EU:C:2014:2, bod 45.

²⁶ *Ibidem*, bod 47.

²⁷ GUÐMUNDSDÓTTIR, Dóra. A renewed emphasis on the Charters distinction between rights and principles: Is a doctrine of judicial restraint more appropriate? *Common Market Law Review*. 2015, Vol. 52, No. 3, s. 696–697.

²⁸ Rozsudek z 22. 5. 2014, *Glatzel*, C-356/12, EU:C:2014:350, bod 78.

oddělující zásady od subjektivních práv. Spíše platí to, co poznamenal Kenner předtím, než vůbec Listina EU nabyla účinnosti, a sice že „článek 27 [...] zřejmě stírá rozdíl mezi právy a zásadami“.²⁹

Pokud však má být čl. 27 skutečně považován za ustanovení obsahující zásadu, pak z toho lze odvodit, že zásadu obsahuje jakékoli ustanovení Listiny EU, které bez ohledu na své znění a případnou zmínku o „právu na“ neobsahuje „subjektivní právo uplatnitelné jako takové“. Ve světle rozsudku AMS to patrně znamená, že zakotvuje-li ustanovení Listiny EU právo, jež je uplatnitelné pouze za podmínek stanovených unijním či vnitrostátním právem, pak takové právo nelze uplatnit pouze na základě Listiny EU, a tudíž dané ustanovení představuje zásadu. Jinými slovy jakékoli ustanovení, které vyžaduje další upřesnění či stanovení podmínek v unijním či vnitrostátním opatření, musí být považováno za zásadu.³⁰

Myšlenku zmíněnou generálním advokátem Cruz Villalónem, že všechna sociální práva jsou ve skutečnosti pouhé zásady, jednoznačně vyvrací znění čl. 31 odst. 2 Listiny EU, který zakotvuje právo na placenou dovolenou za kalendářní rok, a judikatura k tomuto ustanovení. Ve věcech *Bauer a Willmeroth*³¹ a *Max Planck*³² totiž Soudní dvůr nejen potvrdil, že dané právo je skutečně subjektivním právem uplatnitelným jen na základě Listiny EU, ale také připustil, že toto ustanovení má samo o sobě dokonce horizontální přímý účinek.

Podle čl. 31 odst. 2 má každý pracovník právo „na každoroční placenou dovolenou“. Samotné uvedení tohoto práva v Listině EU přitom nebylo žádným revolučním krokem. Jak připomíná Vysvětlení k tomuto článku, právo na placenou dovolenou za kalendářní rok bylo původně zmíněno ve směrnici 93/104/ES o některých aspektech úpravy pracovní doby a nyní je kodifikováno ve směrnici 2003/88/ES („směrnice o pracovní době“).³³ Její čl. 7 odst. 1 požaduje, aby členské státy přijaly nezbytná opatření, „aby měl každý pracovník nárok na placenou dovolenou za kalendářní rok v trvání nejméně čtyř týdnů“. Judikatura Soudního dvora zdůraznila, že toto ustanovení neumožňuje žádnou výjimku a že samotné právo musí být považováno „za zásadu sociálního práva Unie, jež má zvláštní význam“.³⁴ Je tedy zřejmé, že kodifikace tohoto práva v unijním právním řádu je starší než jeho formální status základního práva. Dokonce i Vysvětlení uvádí, že právo na placenou dovolenou za kalendářní rok uvedené v Listině EU „je založeno“ na aktech mezinárodního práva³⁵ a na unijních směrnících. V Listině EU přitom figuruje jako „právo“, ve směrnících pak přímo jako „nárok“, který musí členské státy zajistit.³⁶

Ve svém stanovisku ve věci *Bauer a Willmeroth* to generální advokát Bot shrnuje tak, že – jak naznačuje Vysvětlení – nárok pracovníka na placenou dovolenou (v délce nejméně

²⁹ KENNER, Jeff. *Economic and Social Rights in the EU Legal Order: The Mirage of Indivisibility*, s. 19.

³⁰ Srov. LAZZERINI, Nicole. (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, No. 3, s. 927. Viz též ŠMEJKAL, Václav. Listina základních práv EU jako nástroj budování sociálního modelu EU? *Právník*. 2016, č. 6, s. 502.

³¹ Rozsudek z 6. 11. 2018, *Bauer a Willmeroth*, C-569/16 a C-570/16, EU:C:2018:871.

³² Rozsudek z 6. 11. 2018, *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften*, C-684/16, EU:C:2018:874.

³³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/88/ES ze dne 4. 11. 2003 o některých aspektech úpravy pracovní doby. Úřední věstník L 299, 18. 11. 2003, s. 9–19.

³⁴ Viz např. rozsudky z 26. 6. 2001, *BECTU*, C-173/99, EU:C:2001:356, bod 43; z 20. 1. 2009, *Schultz-Hoff a další*, C-350/06 a C-520/06, EU:C:2009:18, bod 54; a z 3. 5. 2012, *Neidel*, C-337/10, EU:C:2012:263, bod 28.

³⁵ Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech z roku 1966.

³⁶ Srov. další jazykové verze: ENG: *that every worker is entitled to paid annual leave*; DE: *damit jeder Arbeitnehmer einen bezahlten Mindestjahresurlaub [...] erhält*; FR: *pour que tout travailleur bénéficie d'un congé annuel payé*.

4 týdnů) je jakožto obzvlášť významná zásada sociálního práva dlouhodobě součástí unijního právního řádu, přičemž v Listině EU je tato zásada „zakotvena“ a ve směrnici o pracovní době „konkretizována“.³⁷ Přitom generální advokát zdůrazňuje, že jde nejen o zásadu sociálního práva se zvláštním významem, ale také o „plnohodnotné základní sociální právo“.³⁸

Nárok na placenou dovolenou za kalendářní rok má v unijním právu kogentní povahu a ani judikatura nepřipouští možnost odchylky. Podle generálního advokáta tudíž právo, které Listina EU povýšila na právo základní, musí mít stejný obsah. Navíc znění čl. 31 odst. 2 je jasné, přesné a bezpodmínečné a nevyžaduje přijetí žádného doplňujícího opatření k dosažení plného účinku, takže se ho mohou jednotlivci přímo dovolávat. A protože jde o tak důležitou zásadu sociálního práva EU, musí mít toto právo podle názoru generálního advokáta přímý účinek i v horizontálních vztazích.³⁹

V rámci unijní judikatury jde patrně o první výskyt argumentu, že dotčené ustanovení Listiny EU, které přebírá obsah ustanovení směrnice, má – na rozdíl od „zdrojové“ směrnice – přímý horizontální účinek. Například v případě *Dominguez* byla generální advokátka Trstenjak toho názoru, že čl. 31 odst. 2 skutečně zakotvuje základní subjektivní právo, které je však zbaveno horizontálního účinku.⁴⁰ Zajímavé je, že Soudní dvůr v následujícím rozsudku vyložil pouze příslušný článek směrnice a nezohlednil roli ustanovení Listiny EU.⁴¹

V rozsudku ve věci *Bauer a Willmeroth* nicméně Soudní dvůr přebírá argumentaci generálního advokáta Bota: Zaprvé, dané ustanovení Listiny EU výslovně hovoří o „právu“ všech pracovníků na placenou dovolenou za kalendářní rok.⁴² Zadruhé, jak uvádí Vysvětlení jakožto povinná interpretační pomůcka, právo zakotvené v Listině EU se „zakládá“ na směrnici o pracovní době, a jak již judikatura potvrdila, „nárok na placenou dovolenou za kalendářní rok“ obsažený ve směrnici má stejný význam jako „právo na každoroční placenou dovolenou“, které se objevuje v Listině EU.⁴³ Podle Soudního dvora je tedy čl. 7 směrnice o pracovní době odrazem základní zásady sociálního práva, zatímco čl. 31 odst. 2 Listiny EU povyšuje tentýž obsah na základní subjektivní právo.⁴⁴ Na rozdíl od ustanovení směrnice však ustanovení Listiny EU zakotvuje základní subjektivní právo, kterého se – jako takového – lze dovolávat i ve sporech mezi soukromými osobami.⁴⁵ Podle Soudního dvora má tedy dané ustanovení Listiny EU horizontální přímý účinek. Z tohoto rozsudku pak někteří autoři dovozují, že i další ustanovení Listiny EU mohou být v budoucnu Soudním dvorem prohlášena za ustanovení mající horizontální přímý účinek.⁴⁶

³⁷ Stanovisko generálního advokáta Bota z 29. 5. 2018, *Bauer a Willmeroth*, C-569/16 a C-570/16, body 55–56.

³⁸ *Ibidem*, bod 57.

³⁹ *Ibidem*, bod 81.

⁴⁰ Stanovisko generální advokátky Trstenjak z 8. 9. 2011, *Dominguez*, C-282/10, EU:C:2011:559, body 88 an.

⁴¹ Rozsudek z 24. 1. 2012, *Dominguez*, C-282/10, EU:C:2012:33.

⁴² *Bauer a Willmeroth*, bod 54.

⁴³ *Ibidem*, bod 55–57.

⁴⁴ *Ibidem*, bod 58.

⁴⁵ *Ibidem*, bod 90.

⁴⁶ FRANTZIOU, Eleni. The Horizontal Effect of the Charter: Towards an Understanding of Horizontality as a Structural Constitutional Principle. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. 2020, Vol. 22; FRANTZIOU, Eleni. (Most of) the Charter of Fundamental Rights is Horizontally Applicable: ECJ 6 November 2018, Joined Cases C-569/16 and C-570/16, BAUER et al. *European Constitutional Law Review*. 2019, Vol. 15, No. 2; SARMIENTO, Daniel. Sharpening the Teeth of EU Social Fundamental Rights: A Comment on Bauer. [online]. 2018. Dostupné z: <https://despiteourdifferencesblog.wordpress.com/>.

Z rozsudku ve věci *Bauer a Willmeroth* lze odvodit, že je-li ustanovení Listiny EU bezpodmínečné, má přímý účinek a ten se uplatní automaticky i v horizontálních vztazích. Vedle toho z rozsudku AMS plyne, že vyžaduje-li ustanovení Listiny EU přijetí dalších opatření, které upravují podmínky výkonu daného práva, nemůže mít takové ustanovení přímý účinek. Není však zcela jasné, zda ustanovení Listiny EU bez přímého účinku je automaticky zásadou.

Z obou rozsudků tak lze vyčíst spíše dva různé způsoby, jak kategorizovat ustanovení Listiny EU. Podle prvního pojetí ustanovení obsahuje právo, pokud jde výlučně o právo uplatnitelné jako takové, jehož se může jednotlivec přímo dovolávat v horizontálních sporech, a všechna ostatní ustanovení obsahují zásady. Podle druhého pojetí lze rozlišovat tři typy: ustanovení, které obsahuje subjektivní právo s horizontálním přímým účinkem, ustanovení obsahující subjektivní právo bez přímého účinku a ustanovení, jež zakotvuje zásadu.⁴⁷

Z hlediska vnitrostátního soudu a především jednotlivce, který se chce Listiny EU dovolávat, však nedává moc velký smysl odlišovat zásadu, kterou je třeba do subjektivního práva rozpracovat, od subjektivního práva, kterému chybí přímý účinek. V obou případech je nutná navazující legislativa, která právo či zásadu konkretizuje do podoby, v níž jednotlivci vznikne bezpodmínečné právo, kterého se může před soudem přímo dovolávat. Byť formálně je lze oddělit a koncepčně může být takové dělení smysluplné,⁴⁸ před vnitrostátním soudem právo bez přímého účinku a zásada vlastně splývají. Zásadnější se tedy zdá být to, zda může mít konkrétní ustanovení Listiny EU přímý účinek.⁴⁹ Jak totiž plyne ze srovnání případu AMS s případem *Bauer a Willmeroth*, i ustanovení, která obsahují subjektivní právo, mohou mít odlišnou funkčnost a účinky. Rozdíly plynou nejenom ze znění daných ustanovení, ale také – a především – na ně mají vliv další opatření unijního práva.

3. Ustanovení Listiny EU a jejich vztah k sekundární legislativě

Judikatura k čl. 27 a čl. 31 odst. 2 Listiny EU jasně ukazuje, jak je důležité při posuzování charakteru ustanovení Listiny EU zohledňovat sekundární legislativu, která zásady proměňuje v subjektivní práva nebo práva obsažená v Listině EU konkretizuje.

Jak bylo výše zmíněno, článek 27 Listiny EU ukládá unijnímu normotvůrci nebo vnitrostátním zákonodárcům, aby stanovili podmínky pro výkon práva na informace a konzultace v rámci podniku, a proto i existence a funkčnost tohoto práva závisí na dodatečných opatřeních. Jelikož dané ustanovení není bezpodmínečné, nemůže mít přímý účinek. Naproti tomu čl. 31 odst. 2 k tomu, aby měl pracovník právo na každoroční placenou dovolenou, nevyžaduje od příslušných normotvůrců přijetí žádného dalšího opatření, a proto má dané právo nejenom přímý účinek, ale navíc přímý účinek uplatnitelný v horizontálních vztazích. V obou případech jsou však na daná ustanovení navázána legislativní opatření, která „koncretizují“ základní práva obsažená v Listině EU. Přitom tato opatření jsou

⁴⁷ Srov. LAZZERINI, Nicole. (Some of) the fundamental rights granted by the Charter may be a source of obligations for private parties, s. 931–932.

⁴⁸ LENAERTS, Koen. La solidarité ou le chapitre IV de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*. 2010, No. 21, s. 224.

⁴⁹ Shodně viz např. PEERS, Steve – PRECHAL, Sacha. *Article 52*, s. 188–190.

starší než samotná Listina EU. Jak právo na informace a konzultace v podniku, tak právo na každoroční placenou dovolenou byla zakotvena v unijním právu dávno předtím, než byla povýšena na úroveň primárního práva.

V rozsudku ve věci *AMS* Soudní dvůr uvádí, že sama existence podrobných pravidel a podmínek pro uplatnění práva ve směrnici, která může mít (vertikální) přímý účinek, nepředává přímý účinek ustanovení Listiny EU. Článek 27 samotný tedy i přes konkretizaci daného práva ve směrnici zůstává bez přímého účinku, tudíž je vyloučené, aby bylo možné se ho dovolávat namísto směrnice i v horizontálních sporech. Horizontální přímý účinek směrnic unijní právo neumožňuje a toto pravidlo nelze obcházet poukazem na ustanovení Listiny EU, které samo o sobě žádný přímý účinek nemá.⁵⁰

Naopak základní právo na každoroční placenou dovolenou je podle Soudního dvora nezávislé na svém původním zdroji, protože ustanovení v Listině EU je kogentní a bezpodmínečné. Horizontální přímý účinek má právě kvůli své nezávislosti. Tato konstrukce přirozeně vyvolává otázku, jak je možné, že jedno ustanovení postrádá horizontální přímý účinek a jiné, které obsahuje úplně stejné právo, je přímo použitelné i v horizontálních sporech. Jak známo, směrnice nemohou ukládat přímé povinnosti jednotlivcům, protože jsou určeny členským státům.⁵¹ Listina EU je podle čl. 51 odst. 1 rovněž určena členským státům (v případech, kdy provádějí unijní právo), nikoli jednotlivcům. Jak ale tvrdí Sacha Prechal,⁵² přísné dělení mezi soukromou a veřejnou sférou se rozostřuje, zatímco nutnost chránit základní práva zůstává, a horizontální přímý účinek ustanovení Listiny EU je tedy třeba považovat za prostředek k zajištění takové ochrany.⁵³ Sám Soudní dvůr již připustil, že ani čl. 51 odst. 1 nezbavuje ustanovení Listiny EU přímého horizontálního účinku, zejména pokud jde o zákaz diskriminace.⁵⁴

V rozsudku ve věci *Bauer a Willmeroth* pak Soudní dvůr uvádí, že ačkoli je právo na každoroční placenou dovolenou „založeno“ na směrnicích o pracovní době, samy směrnice toto právo „nezavedly“. Bylo totiž inspirováno různými mezinárodními právními instrumenty a navíc – jakožto základní zásada sociálního práva Unie – má „kogentní povahu“.⁵⁵ Ustanovení čl. 31 odst. 2 navíc nevyžaduje (na rozdíl třeba od čl. 27) žádná následná opatření stanovující podmínky pro výkon daného základního práva a výslovně zmiňuje právo (na každoroční placenou dovolenou) i adresáta (každého pracovníka).⁵⁶

Zdá se tedy, že dané ustanovení Listiny EU je schopno fungovat nezávisle na směrnici kvůli svému znění, podle něhož je dané právo „kogentní a bezpodmínečné“.⁵⁷ Samotvá základní právo ke své životaschopnosti nevyžaduje konkretizaci či rozpracování v jiných opatřeních, která pouze upřesňují délku placené dovolené a konkrétní podmínky pro výkon práva.⁵⁸ Navzdory obsahové shodě je ustanovení Listiny EU zcela autonomní a nezávislé na ustanovení směrnice, protože samo o sobě zakládá jednotlivci subjektivní právo.

⁵⁰ *AMS*, bod 49.

⁵¹ Rozsudek ze 14. 7. 1994, *Faccini Dori*, C-91/92, EU:C:1994:292, bod 22.

⁵² Ve skutečnosti soudkyně zpravodajka ve věci *Bauer a Willmeroth*.

⁵³ PRECHAL, Sacha. Horizontal direct effect of the Charter of Fundamental Rights of the EU. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. 2020, nr. 66, s. 418.

⁵⁴ *Egenberger*, bod 77.

⁵⁵ *Bauer a Willmeroth*, bod 83.

⁵⁶ *Ibidem*, bod 84.

⁵⁷ *Ibidem*, bod 85.

⁵⁸ *Ibidem*, bod 85.

Skutečnost, že ustanovení směrnice nemůže mít horizontální přímý účinek, se tedy nikterak nepřenáší na ustanovení Listiny EU.

Je tedy očividné, že objevuje-li se totožné právo jak ve směrnici, tak v Listině EU, ustanovení Listiny se použije především jako způsob, jak obejít chybějící horizontální přímý účinek směrnice. Použití Listiny EU lze rovněž chápat jako „krajní možnost“, není-li horizontální přímý účinek směrnic možný.⁵⁹ V praxi to znamená, že kogentnímu a nepodmíněnému právu pracovníka odpovídá kogentní a nepodmíněný závazek zaměstnavatele.⁶⁰

Nicméně to, že je horizontální přímý účinek čl. 31 odst. 2 autonomní a nezávislý na směrnici, která dané právo konkretizuje, ještě neznamená, že by k samotnému uplatnění tohoto článku mohlo dojít nezávisle na směrnici. Aplikace ustanovení Listiny EU v konkrétní kauze před vnitrostátním soudem je totiž vždy podmíněná existencí a aplikovatelností směrnice nebo jiného opatření unijního práva.⁶¹ Listina EU jako taková je totiž ve vnitrostátním řízení aplikovatelná pouze v kauzách, které spadají do aplikačního rámce unijního práva,⁶² tedy tehdy, pokud je v první řadě aplikováno jiné „věcné“ ustanovení unijního práva,⁶³ neboť Listina EU unijní právo doprovází jako jeho „stín“. ⁶⁴ Rozsah aplikovatelnosti Listiny EU tedy závisí na obrysech věcných ustanovení unijního práva, která jsou na danou kauzu použitelná v první řadě. Neexistuje-li použitelné unijní pravidlo, které kauzu vtáhne do aplikačního rámce unijního práva, ani Listina EU se na danou kauzu nepoužije.

Toto pravidlo se zdá být důležité především v případě obsahové shody mezi ustanovením Listiny EU a směrnicí, která takové ustanovení konkretizuje, jak je tomu v případě práva na každoroční placenou dovolenou. Byť si lze představit situaci, kdy aplikaci čl. 31 odst. 2 Listiny EU bude vyžadovat i jiná směrnice, případy, které dosud řešil Soudní dvůr, ukazují, že daný článek vstupuje do hry, pokud je třeba interpretovat směrnici o pracovní době, na které je ustanovení Listiny EU „založeno“. Soudní dvůr sice tvrdí, že základní právo na každoroční placenou dovolenou je autonomní a nezávislé na postavení směrnice, a tedy má na rozdíl od směrnice horizontální přímý účinek, avšak konkrétní aplikace tohoto práva v horizontálním sporu závisí na existenci a použitelnosti směrnice. Způsobitost ustanovení Listiny EU nahradit konfliktní vnitrostátní ustanovení mohl tedy Soudní dvůr založit pouze díky existenci směrnice.⁶⁵

Koneckonců totéž platí i pro přímý horizontální účinek obecných zásad práva EU. Jak Soudní dvůr uvedl v případě *Kücükdeveci*, obecné zásady zákazu diskriminace na základě věku se lze dovolávat pouze tehdy, pokud byla konkretizována ve směrnici a navíc pokud již uplynula implementační lhůta.⁶⁶ Stejně jako je tomu v případě práva na každoroční

⁵⁹ MUIR, Elise. The Horizontal Effects of Charter Rights Given Expression to in EU Legislation, from *Mangold to Bauer*. *Review of European Administrative Law*. 2019, Vol. 12, No. 2, s. 206; BUTLER, Graham – MELING, Marius. Horizontal Direct Effect of the Charter in EU Law: Ramifications for the European Economic Area. *Nordic Journal of European Law*. 2020, No. 2, s. 19.

⁶⁰ *Bauer a Willmeroth*, bod 89.

⁶¹ Srov. MUIR, Elise. The fundamental rights implications of EU legislation: Some constitutional challenges. *Common Market Law Review*. 2014, Vol. 51, No. 1, s. 227–229.

⁶² K tomu blíže BOBEK, Michal – BRÍZA, Petr – HUBKOVÁ, Pavlína. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*, s. 25–73.

⁶³ Srov. MUIR, Elise. *The Horizontal Effects of Charter Rights Given Expression to in EU Legislation, from Mangold to Bauer*, s. 206.

⁶⁴ LENAERTS, Koen – GUTTIEREZ FONS, José Antonio. *The Place of the Charter in the EU Constitutional Edifice*, s. 1568.

⁶⁵ Srov. LECZYKIEWICZ, Dorota. Horizontal Application of the Charter of Fundamental Rights. *European Law Review*. 2013, Vol. 38, No. 4, s. 484.

⁶⁶ Rozsudek z 19. 1. 2010, *Kücükdeveci*, C-555/07, EU:C:2010:21, body 21–25.

placenou dovolenou, ani zákaz diskriminace na základě věku daná směrnice „nezavádí“, ale pouze ho „konkretizuje“, avšak až použití směrnice vtahuje případ do aplikačního rámce unijního práva a tím aktivuje použitelnost obecných zásad práva Unie.⁶⁷

Směrnice navázané na ustanovení Listiny EU a konkretizující dotčené právo (bez ohledu na to, zda jejich vydání fakticky předcházelo době, kdy byla přijata Listina EU) nejenom ovlivňují operativnost takového ustanovení, ale mohou mít i schopnost objasnit jeho smysl, či dokonce ovlivnit jeho reálný obsah. Sám Soudní dvůr obvykle poskytuje výklad ustanovení sekundární legislativy „s ohledem na“, „s přihlédnutím k“ nebo „ve spojení s“ ustanovením Listiny EU.⁶⁸ Je-li sekundární legislativa vykládána „ve spojení s“ článkem Listiny EU, může to ovlivnit konkrétní obrysy či obsah daného práva, případně to může přizpůsobit pojetí daného vzhledem k měnícím se okolnostem či vývoji společnosti. Obecně na takových úpravách nemusí být nic problematického, avšak pochybnosti může vzbuzovat mechanické překlápění nové směrnice do obsahu stávajících ustanovení Listiny EU. Jelikož Listina EU má status primárního práva, její ustanovení slouží jako měřítko pro posouzení legality sekundární legislativy. Může být proto koncepčně problematické, aby sama sekundární legislativa určovala obsah práva obsaženého v Listině EU.⁶⁹

Takový problematický argument lze objevit ve stanovisku generálního advokáta Bota ve věci *Bauer a Willmeroth*, kde poukazuje na to, že ustanovení Listiny EU je „založeno“ na směrnici o pracovní době, která stanoví právo na každoroční placenou dovolenou v minimální délce čtyř týdnů. Z textu stanoviska není zcela jednoznačně zřejmé, že generální advokát skutečně považuje minimální dobu dovolené za neoddelitelnou součást samotného práva na dovolenou nebo zda dobu zmiňuje pouze jako příklad konkretizace daného práva ve směrnici. Nicméně pokud bychom akceptovali, že směrnice může určovat rozsah práva, které je zakotveno v Listině EU, dalo by to průchod myšlenky, že cokoli se objeví ve směrnici, automaticky se propíše i do práva obsaženého v Listině EU. To by znamenalo, že případně nově přijatá směrnice může změnit obsah ustanovení Listiny EU.

Pokud by však stanovisko generálního advokáta Bota bylo vykládáno tak, že čtyřtýdenní dovolenou považuje za součást zásady sociálního práva EU, jež má zvláštní význam, mohlo by být takové zakonzervování minimální délky dovolené považováno za pojistku proti případným budoucím legislativním změnám. Pokud by – zcela hypoteticky – unijní normotvůrce přijal novou směrnici, která by stanovila minimální délku dovolené výrazně kratší, bylo by pak možné argumentovat, že nová směrnice je v rozporu s ustanovením Listiny EU.

V každém případě platí, že všechna ustanovení Listiny EU – ať už je lze koncepčně zařadit pod zásady, nebo pod subjektivní práva s horizontálním přímým účinkem – jsou ve vnitrostátním soudním řízení nějakým způsobem závislá na sekundární legislativě. Byť má tedy Listina EU jakožto pramen primárního práva vyšší právní sílu, ve vnitrostátním soudním řízení její ustanovení sama o sobě reálnou sílu nemají. Tu nabývají až ve spojení se sekundární legislativou, která bude v takovém řízení aplikovatelná na prvním místě.

⁶⁷ Srov. BOBEK, Michal – BŘÍZA, Petr – HUBKOVÁ, Pavlína. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*, s. 274; MUIR, Elise. *The fundamental rights implications of EU legislation*, s. 230.

⁶⁸ Egenberger, bod 59.

⁶⁹ Srov. stanovisko generálního advokáta Bobka z 25. 7. 2018, *Cresco Investigation*, C-193/17, EU:C:2018:614, bod 143.

Závěr

Listina EU představuje katalog ustanovení různé povahy a kvality. Účinky a účinnost jednotlivých ustanovení přitom zčásti závisí na jejich konkrétním znění, ale především na dalších unijních či vnitrostátních opatřeních.

Článek 52 odst. 5 Listiny EU výslovně odlišuje ustanovení, která obsahují subjektivní práva, a ustanovení obsahující zásady, jež slouží jako výzvy k přijetí legislativních či exekutivních aktů a jako měřítko legality takových aktů. Judikatura Soudního dvora týkající se sociálních práv ukazuje, že odlišit od sebe právo a zásadu nemusí být jednoduché. Navíc samotné odlišení ještě nemusí určovat účinky daného ustanovení. Podle generálního advokáta Cruz Villalóna se ustanovení Listiny EU dají skutečně rozdělit jen do dvou kategorií: ustanovení obsahující zásadu a ustanovení, které obsahuje subjektivní právo uplatnitelné jako takové. Rozsudky Soudního dvora lze ale interpretovat tak, že je připuštěna ještě mezi-kategorie, tedy ustanovení obsahující subjektivní právo bez přímého účinku. Krom toho z judikatury plyne, že jakmile je potvrzen přímý účinek ustanovení Listiny EU, platí tento účinek i v horizontálních vztazích.

Otázkou zůstává, jestli je pro vnitrostátní soudní řízení jakkoli rozhodné, jestli dané ustanovení obsahuje subjektivní právo bez přímého účinku nebo jestli jde o pouhou zásadu. Pokud není převedeno do jasného a bezpodmínečného práva v sekundární legislativě nebo ve vnitrostátním prováděcím předpisu, pak takové ustanovení může mít v soudním řízení pouze interpretační hodnotu nebo sloužit jako měřítko pro posouzení legality.

Z rozboru judikatury týkající se ustanovení Listiny EU ohledně sociálních práv tak jako nejdůležitější aspekt vychází otázka, jaký vztah k těmto ustanovením má sekundární legislativa a jakým způsobem je ovlivňuje. Zaprvé, sekundární legislativa, resp. použitelnost konkrétního předpisu, vtahuje kauzu do aplikačního rámce unijního práva, a tedy podmiňuje samotnou aplikovatelnost celé Listiny EU. Zadruhé, sekundární legislativa vdechuje život zásadám a přeměňuje je v subjektivní práva. Zatřetí, sekundární legislativa stanoví dodatečné podmínky pro uplatnění subjektivního práva a tím ovlivňuje jeho operativnost. Začtvrté, sekundární legislativa má (prostřednictvím judikatury) schopnost ovlivnit či pozměnit obsah nebo rozsah konkrétního základního práva obsaženého v Listině EU.

Vzhledem k rozvíjející se judikatuře Soudního dvora lze rovněž předpokládat, že vzájemné působení sekundární legislativy a Listiny EU bude mít do budoucna schopnost přeměnit i další „zásady“ na práva s horizontálním přímým účinkem. V takovém případě by bylo možné skutečně považovat zásady za „spící práva“, která mohou být probuzena k životu, jakmile se jim dostane konkretizace v sekundární legislativě.

Subjective Rights or Principles – and Does It Matter? Provisions of the EU Charter in the Context of Other Instruments of EU Law

Pavλίνα Hubková (<https://orcid.org/0000-0001-6790-9022>)

Abstract: The Charter of Fundamental Rights of the European Union (EU Charter) serves as a key instrument for human rights protection in the EU. However, not all of its provisions establish subjective rights that individuals can invoke before courts. Article 52(5) of the EU Charter distinguishes between subjective rights and principles, making the classification of a given provision crucial to determining its legal effects. In theory, EU Charter provisions may 1) lack direct effect, 2) have direct effect only in vertical relations, or 3) extend direct effect to horizontal relations. However, the text of the EU Charter itself does not provide clear guidance on how to determine these effects. This article examines the nature and legal effects of EU Charter provisions through three instruments of EU law: the Explanations to the EU Charter, the case law of the CJEU, and EU secondary legislation. It focuses in particular on case law concerning social rights and analyses selected judgments and their broader implications for the interpretation of the EU Charter. Based on this analysis, the article concludes that for national courts, the primary concern is not distinguishing between principles and subjective rights but rather determining the concrete legal effects of a given provision. To achieve this, it is essential to consider not only the text of the EU Charter but also its interaction with EU legislation and case law, which shape its practical applicability in specific legal contexts.

Keywords: EU Charter, principles, subjective rights, case law of the CJEU, directives