

Alexej Kohout

The process of approximation of Czech and Community law started in 1991 during the existence of Czechoslovak Federation.

In its present form the European Community is characterized by a number of attributes of supra-state character which exercises a far-reaching influence on law-making and interpretation on Community as well as national levels not only explicitly, but also implicitly. Community law is of autonomous character manifested most distinctly in EC Directives. Their direct effect is considered by broadly accepted opinions as a special type of general transformation. However, their direct effect is based rather on the principle of *proprio vigore*. The Directives represent a two-stage legislation, but not in the form of law and implementation regulations like in national law, but in the form of a law expressing the principle of codification (order to legislators) and a law comprising the actual, directly applicable codification. Therefore, to assure complete implementation of Directives, not only factually, but also in writing, the EU member states must provide a specific legal framework in the respective field.

The Treaty of Amsterdam (in force since 1999) introduced a new form of EC acts, the so-called "framework decision" (Art.34, para.2 b/ of EU Treaty) which form part of "acquis communautaire". This form is intended for the harmonization of legal regulations in the fields of police and criminal law. It is a form analogous with the "Directives" (under Art. 249 of the Treaty on EC foundation). It binds the member states in the approximation of their legal rules with reference to results, leaving the choice of forms and methods at their discretion.

The process of approximation of Czech legal rules with EC/EU law is governed by the Methodological Instructions of Government (Resolution of the Government No.1212 of 15 November 1999) and by the Resolution of the Government No. 257 of 15 March 2000, defining especially the process of legislative works in the approximation of Czech legal regulations to Community law, in particular the consultations of draft laws with the Committee for European Integration of the Chamber of Deputies. The process of approximation of Czech law with Community law differentiates the process ensuring the transposition of EC Directives and the process fostering the adaptation of Czech law to the provisions of the Treaties of Foundation and EC Directives.

Important for the process of approximation is also the monitoring of the development of national law of member states, particularly with reference to accompanying national regulations assuring a smooth implementation of EC Directives also with reference to national regulations providing the transposition of EC Directives.

Also the subsequent assessment of the compatibility of law-making proposals is needed, particularly because the standard of compatibility after the bill has passed through the Parliament may be reduced.

With reference to approximation of legal rules in EC/EU also the cases, when the implementation of EC acts on national level belongs to regional self-government or when it is necessary to assure the harmony of a legal regulation of a territorial self-government organ with the appropriate regulations of Community law are remarkable.

The endeavour to approximate Czech law with EC/EU law includes also the co-operation of the Czech Republic and the Slovak Republic in the field of legislation and harmonization of legal rules approved by an agreement concluded between the Government of the CR and the Government of the SR on 18 April 2000 (Communication of the Ministry of Foreign Affairs No. 44/2000 CoL.).

Of considerable significance for the progress of harmonization of law is the Declaration on the Future of EU of 13 and 18 December 2001, adopted at the session of the European Council of 14 and 15 December 2001 in Laeken. Remarkable in this connection is particularly the orientation on a better division and definition of competences, recodification of primary EC/EU law and a more frequent use of European framework legislation.

OD A VYMEZENÍ TÉMATU

Z hlediska našeho výkladu je vhodné již v úvodu připomenout, že hlavní část obecných právních zásad Společenství tvoří základní lidská práva a svobodně nějakého katalogu v zakládacích smlouvách Evropských společenství¹⁾ tyto smlouvy obsahují pouze jejich nezbytný právní základ, musela zde proto nastoupit funkce Evropského soudního dvora („Evropský soudní dvůr“ nebo Soudní dvůr²⁾), který je ve své judikatuře rozvíjel. I když většina lidských práv neexistuje v evropském právu v psané formě, jsou v konkrétních případech (kauzách) zjišťována a zohledňována.

Pod vlivem judikatury Evropského soudního dvora jsou pak orgány Evropské unie a zároveň i vnitrostátní orgány členského státu Unie nuceny zajistit odpovídající ochranu jednotlivce, a to pod sankcí Soudního dvora. Obecné právní zásady Společenství, které obsahují základní lidská práva, jsou totiž nejvyšší pramenů primárního práva, tudíž práva nejvyšší právní síly, a mají přednost před zákonem.

Důležitým pramenem evropského práva, jehož znalost hlavně ze strany našich soudců po vstupu do Evropské unie bude nezbytná, jsou rozsudky (judikatura³⁾) Evropského soudního dvora. Již dnes jsou některé závěry těchto rozsudků brány v úvahu při legislativní přípravě našich právních předpisů v rámci harmonizace českého právního řádu s právem evropským, tzn. s právem Evropských společenství („právo ES“) a právem Evropské unie („právo EU“). Nejedná se tedy pouze o rozsudky Evropského soudu pro lidská práva (Rady Evropy), jak vyplývá z členství České republiky v Radě Evropy a aplikace Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podle

¹⁾ Smlouva o založení Evropského společenství (spolu s dalšími dvěma zakládacími smlouvami ESUO a EURATOM) a taktéž Smlouva o Evropské unii byly několikrát doplněny a novelizovány. Naposled tzv. Amsterodamskou smlouvou, která vstoupila v platnost 1.května 1999 (97/C 340/02), a tzv. Nicejskou smlouvou (Smlouva z Nice) z prosince 2000, která dosud nevstoupila v platnost a je v ratifikačním procesu.

²⁾ Soudní dvůr Evropských společenství, články 220-245 Smlouvy o založení Evropského společenství. Analogická ustanovení obsahují i Smlouva o založení ESUO a Smlouva o založení EURATOMU.

³⁾ Označení „judikatura“ a „rozsudky“ Evropského soudního dvora je používáno promiskue.

psané v Římě 4. listopadu 1950 („Evropská úmluva o lidských právech“ nebo „Evropská úmluva“),⁴⁾ ale také o rozsudky Evropského soudního dvora.

Lze mít za to, že v oblasti uplatňování lidských práv v České republice by nemělo dojít při vstupu do Unie k větším problémům, neboť evropský standard lidských práv je už fakticky zakotven v Listě základních lidských práv a svobod (zák. č. 2/1993 Sb.), jakož i v Ústavě České republiky (zák. č. 1/1992 Sb.) a dalších zákonech. Přitom jak soudy tak i správní orgány si postupně zvykají na aplikaci judikatury obsahující základní práva. S těmito rozsudky Evropského soudního dvora budou muset naši soudci být obeznámeni, neboť je budou aplikovat při svém rozhodování a v neposlední řadě i v souvislosti s institutem tzv. předběžné otázky, jak bude osvětleno dále.

Účelem tohoto pojednání je podat pokud možno sumarizovaný, stručný výklad geneze a vývoje evropského práva lidských práv v rámci Evropského společenství / Evropské unie s tím, že připravované následné pojednání se bude zabývat dokumentem završujícím aktuálně tento proces, kterým je Charta základních práv Evropské unie, vyhlášená v prosinci 2000.

V literatuře a soudní praxi se používají často promiskue pojmy „lidská práva“, „základní lidská práva“ či „základní práva“. První pojem se používá zejména v mezinárodním právu veřejném a v ústavním právu členských států Evropské unie, s druhým pojmem se setkáváme spíše v odborné literatuře a třetího pojmu „základní práva“ používá především Evropský soudní dvůr.⁵⁾ Hlavně pak je tento pojem obsažen v Chartě základních práv Evropské unie.

V souvislosti s naším výkladem je výchozím pojem mezinárodní a evropské právo lidských práv, které lze definovat jako „soubor norem mezinárodního práva, které jednotlivcům na nediskriminačním základě přiznávají práva a oprávnění zajišťující svobodu a důstojnost člověka a požívají institucionálních záruk“.⁶⁾

Účelem ochrany základních práv je hlavně zabránit nepřipustným zásahům státní moci v dané oblasti, přičemž se předpokládá, že toto právně závazné jednání (konání nebo opomenutí) státu má být účinně soudně vynutitelné. K rozvoji lidských práv na regionální evropské úrovni, označovaných rovněž jako evropská lidská práva, přispěla nanejvýš významně Evropská úmluva o lidských právech, která vychází ze Všeobecné deklarace lidských práv, vyhlášené Valným shromážděním OSN v roce 1948.⁷⁾

⁴⁾ Text viz sdělení FMZV č. 209/1992 Sb.

⁵⁾ Blíže k tomuto výkladu srov. Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R.: Evropské právo. C. H. Beck, Praha: 1999, s. 694. V Listině základních lidských práv a svobod, která tvoří součást ústavního pořádku České republiky, se používají pojmy „lidská práva a základní svobody“, „základní lidská práva a svobody“, „základní práva a svobody“.

⁶⁾ Sudre, F.: Mezinárodní a evropské právo lidských práv. 2. upravené a rozšířené vydání (z francouzštiny přeložil Jiří Malenovský). Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 13.

⁷⁾ Všeobecná deklarace lidských práv schválená Valným shromážděním OSN dne 10. prosince 1948 (Dok. OSN A/RES/217/III A).

V současné době koexistují v rámci evropského regionu tyto tři institucionálně odlišné právní systémy, resp. subsystémy ochrany základních práv: 1. národní právní řády,

2. systém na úrovni Rady Evropy a

3. systém v rámci Společenství / Evropské unie.

Za velmi pokročilou a účinně fungující se považuje úprava ochrany základních lidských práv a svobod, zavedená v rámci **Rady Evropy**. Představuje nejobtíčnější, účinnější a v neposlední řadě pokrokovější regionální úpravu ochrany lidských práv než je tomu v případě univerzálních standardů přijatých v rámci OSN, zejména pokud jde o mezinárodní (nadstátní) kontrolu nad jejich dodržováním. Tento systém ochrany lidských práv v rámci Rady Evropy spočívá v současnosti zvláště Evropská úmluva o lidských právech s jedenácti dodatkovými protokoly, Evropská sociální charta z r. 1961 se dvěma dodatkovými protokoly z r. 1988 a 1995, a dále soubor instrumentů přijatých na ochranu menšin. Tyto dokumenty jsou rovněž nedílnou součástí českého právního řádu.⁸⁾

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (Rady Evropy) se sídlem ve Štrasburku („Evropský soud pro lidská práva“) je zpravidla konečný s tím, že smluvní strany se zavázaly jím řídit. Tento soud je oprávněn projednávat a rozhodovat spory jednak mezi smluvními stranami a jednak spory mezi jednotlivcem, nevládní organizací nebo skupinou osob na jedné straně a smluvní stranou na straně druhé. Vedle toho může soud na žádost Výboru ministrů vydávat poradní posudky o právních otázkách, které se týkají výkladu Evropské úmluvy o lidských právech a protokolů k ní připojených.

Mechanismus ochrany základních práv na úrovni Rady Evropy je založen na uskutečňování prostřednictvím tradičních instrumentů mezinárodního práva uzavíraných mezi členskými státy Rady Evropy. I když všechny členské státy Evropské unie jsou zároveň členy Rady Evropy a signatáři Evropské úmluvy o lidských právech, jakož i dalších důležitých právních instrumentů této organizace, nelze nevidět, že obě organizace mají rozdílné poslání a zaměření a hlavně pak odlišnou členskou základnu.

S ohledem na naše téma se blíže problematikou ochrany lidských práv na

⁸⁾ Sdělení MZV č. 14/2000 Sb. m. s., o Evropské sociální chartě; sdělení MZV č. 15/2000 Sb. m. s., o Dodatkovém protokolu k Evropské chartě. Dodatkový protokol k Evropské sociální chartě zakládající systém kolektivní stížnosti (Štrasburk, 9. listopadu 1995) byl za Českou republiku podepsán 26.2.2002 a v současné době byl předložen Parlamentu k ratifikaci. Blíže srov. Šturma, P.: Zdokonalený mechanismus ochrany sociálních práv: kolektivní stížnosti podle Dodatkového protokolu k Evropské sociální chartě. Právník, č. 10-11/1996.

úrovni národní a v rámci systému Rady Evropy nebudeme zabývat, přičemž lze odkázat na bohatou literaturu v těchto záležitostech.⁹⁾

Rámec Evropské unie

Základy jednotné, integrované Evropy byly vystavěny na ideách a hodnotách akceptovaných všemi členskými státy Společenství. Jejich uplatňování v praxi je taktéž součástí činnosti institucí a orgánů Evropské unie („Orgány EU“). K těmto uznávaným hodnotám patří:

- zajištění trvalého míru, jednota, rovnost, svoboda, bezpečnost a solidarita,
- výslovné přihlášení se k ochraně zásad společných všem členům Evropské unie jako jsou svoboda, demokracie a právní stát (*rule of law*) a respektování lidských práv jak je zakotveno v článku 6 Smlouvy o EU („Smlouva o EU“).¹⁰⁾

Když hovoříme o základních hodnotách a konceptech, které s nimi souvisejí, narážíme na jejich organickou součást, kterou je otázka zajištění základních lidských práv a svobod v rámci Unie. Tyto základní hodnoty a civilizované ideály jsou vtěleny přímo do právních řádů členských států Unie a taktéž i do každodenní činnosti institucí a orgánů EU.

Na rozdíl od národních právních systémů členských států Evropské unie neobsahují původní texty zakládajících smluv Evropských společenství nějaký výčet (*bill of rights*) základních práv a svobod. Tato oblast se do nynější podoby vyvíjela postupně a aktuálně vyvrcholila vyhlášením Charty základních práv Evropské unie v prosinci 2000.¹¹⁾

Evropský parlament, Rada EU a Evropská komise ve svém společném prohlášení z roku 1977¹²⁾ se slavnostně přihlásily k respektování základních lidských práv, a to jak při výkonu svých pravomocí, tak i při sledování cílů Společenství. K tomuto prohlášení se pak na kodaňském summitu v dubnu 1977 připojily ve své deklaraci hlavy států a vlád členských států.

Tyto deklarace (prohlášení), i když nezakládají žádná práva, mají značný „právně“ politický význam. A právě Smlouvou o EU z roku 1992 získává tento zásadní politický postoj i právně legislativní formu a Evropská

⁹⁾ Např. Šturma, P.: Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv. Praha: C. H. Beck, 1999; nebo Šturma, P.: Úvod do Evropského práva ochrany lidských práv. Praha: Univerzita Karlova, vydavatelství Karolinum, 1994; nebo Čapek, J.: Evropský soud a Evropská komise pro lidská práva. Přehled judikatury a nejzávažnějších případů. Vzory podání. Praha: Linde a. s., 1995.

¹⁰⁾ Borchardt, K. D.: The ABC Community law. European Commission. Luxembourg, 2000, s. 11. (překlad: ABC práva Evropských společenství. Praha: Informační centrum Evropské unie při Delegaci Evropské komise v České republice, 2001).

¹¹⁾ Charter of Fundamental Rights of European Union. Úřední věstník ES, 2000/C 364/01, 18. 12. 2000.

¹²⁾ Joint Declaration of the European Parliament, the Council and the Commission. Úřední věstník ES, C 103/1, 27. 4. 1977 (Společná deklarace Evropského parlamentu, Rady a Komise, podepsaná v Lucemburku 5. dubna 1977).

Společenství se tak institucionálně zavazuje *expressis verbis* respektovat základní lidská práva.

I když lze říci, že základní obecnou funkci zabezpečování dodržování lidských práv v rámci Evropského společenství příslušelo plnit vnitrostátním orgánům členských států, nicméně orgány Společenství byly na základě odeřazených pravomocí schopny sledovat a vynucovat dodržování lidských práv ekonomických a sociálních - jako lidská práva ekonomické povahy. Mezi tyto práva řazena některá práva vyplývající logicky ze čtyř základních svobod Společenství.

SYSTÉM OCHRANY ZÁKLADNÍCH PRÁV V EVROPSKÉ UNII

Supranacionální (nadmárodní) systém ochrany základních práv v rámci Evropské unie představuje na rozdíl od Rady Evropy kvalitativně vyšší úroveň spolupráce a hlavně integračního spojení mezi vlastními členskými státy a národními, což je umocněno zejména vlastní supranacionální legislativou Společenství.

Tam, kde Smlouva o založení ES neobsahovala explicitní ustanovení o ochraně základních práv, byl Evropský soudní dvůr nucen opírat se o jiné právní prameny. Aplikoval nepsané právní normy označované za obecné právní zásady Společenství jejichž normativnost potvrdila následně Smlouva o EU.

Původní texty zakládacích smluv Evropských společenství neobsahovaly obecná ustanovení ve vztahu k lidským právům. Smlouva o založení Evropského společenství (tehdy EHS) obsahoval dva oddělené zdroje pro ochranu právních zájmů týkajícího se lidských práv, a to článek 12 (ex-článek 6), ustanovení vztahující se speciálně na diskriminaci z důvodu národnosti v rámci Společenství, spojený s ustanoveními o volném pohybu, a dále článek 141 (ex-článek 119) týkající se diskriminace z důvodu pohlaví ve vztahu ke mzdě. Článek 141 byl dále konkretizován, resp. doplněn, sekundární legislativou ES za využití článku 308 (ex-článek 235) smlouvy. Později byl princip „respektování lidských práv a základních svobod“ včleněn do Smlouvy o založení ES v článku 177 odst. 2 (ex-článek 130u) v souvislosti s vnější politikou Společenství v oblasti rozvojové spolupráce.

Vzhledem k tomu, že při svém založení bylo Evropské společenství především společenstvím pro ekonomickou integraci členských států, představovaly zde sociální dopady této integrace toliko odvozený prvek.¹³⁾

Poprvé se pojem základních práv, jako právní institut, dostal do terminologie užívané závaznými smluvními dokumenty ES/EU v článku 6 odst. 2 Smlouvy o EU z roku 1992 (ex-článek F), podle kterého: „Unie uznává jako obecné právní zásady Společenství základní lidská práva tak, jak jsou zaručena Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod podepsanou

¹³⁾ Blíže srov. Tomášek, M.: Statě o Evropské unii. Praha: CODEX, 1994, s. 37-38.

v Římě dne 4. listopadu 1950 a jak vyplývá z ústavních tradic společných členským státům“.

Tímto ustanovením je toliko institucionalizována soudcovská konstrukce vzešlá z dosavadní rozhodovací praxe Evropského soudního dvora. S přihlédnutím k tomu, že zakládací smlouvy k této otázce dříve mlčely, musel Evropský soudní dvůr postupně zajišťovat na „ad hoc“ základě dodržování základních práv, tvořící součást obecných právních zásad, jejichž dodržování zajišťuje Soud nejdříve vyhledal ve společných ústavních tradicích členských států Společenství základní práva způsobilá k tomu, aby byla přenesena do komunitárního právního řádu. Poté, od roku 1974, kdy se po ratifikaci ze strany Francie staly všechny členské státy Evropského společenství stranami Evropské úmluvy o lidských právech, se na tuto úmluvu odvolával přednostně.

Tím se Evropská úmluva o lidských právech stala upřednostněným zdrojem inspirace v komunitárním řádu, jak to ostatně konstatovaly již společná deklarace orgánů Společenství z 5. dubna 1977 i preambule Jednotného evropského aktu z 14. února 1986. V preambuli Jednotného evropského aktu je vyjádřena víra v lidská práva konstatováním, že představitelé členských států Evropského společenství jsou „Odhodláni společně pracovat k podpoře demokracie na základě základních práv přiznaných v ústavách a v zákonech členských států, v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a v Evropské sociální chartě, zejména svobody, rovnosti a sociální spravedlnosti“.¹⁴⁾

Evropská úmluva o lidských právech však není právně inkorporována do právního řádu Společenství a sama o sobě Společenství nezavazuje. Za současného právního stavu Evropský soudní dvůr zajišťuje dodržování podstatných norem Evropské úmluvy pouze v rámci působnosti evropského práva, přičemž úmluvu interpretuje nezávisle. To ovšem s sebou nese potenciální riziko konfliktu s rozhodnutími orgánů Evropské úmluvy.

Determinující vliv Evropské úmluvy o lidských právech

Snahy o systematické legislativní řešení otázky lidských práv v rámci Společenství, tj. zakomponování této materie do komunitárního právního systému, byly v minulosti opakovaně seriózně nastolovány. Nejdůležitější z nich byla snaha o přistoupení Společenství jako subjektu mezinárodního práva k Evropské úmluvě o lidských právech i když bylo zřejmé, že stranami této úmluvy mohou být výhradně státy.

Toto déle trvající dilema rozřešil až posudek (*opinion*) Evropského soudního dvora vyžádaný Radou EU v roce 1994 ohledně slučitelnosti zamýšlené dohody o přistoupení Společenství k Evropské úmluvě o lidských právech s ustanoveními komunitárního práva. Soud dospěl k závěru, že „žádné ustanovení smlouvy nesvěřuje komunitárním orgánům pravomoc vydávat rozhod-

¹⁴⁾ Single European Act (Jednotný evropský akt), podepsaný 17. února 1986 v Lucemburku, vstoupil v platnost 1. července 1987.

nutí nebo uzavírat dohody v oblasti lidských práv, a tudíž není zde právní základ pro přistoupení k Evropské úmluvě“.¹⁵⁾

Tento názor Evropského soudního dvora, že Společenství nemá pravomoc přistoupit k Evropské úmluvě o lidských právech vedl následně k rozhodnutí vypracování dokumentu Charty základních práv Evropské unie na summitu Evropské rady v Kolíně nad Rýnem ve dnech 4. a 5. června 1999. Bylo totiž zřejmé, že Evropská unie musí mít svůj vlastní vyčerpávající kodex lidských práv, který bude odrážet specifické vlastnosti supranacionální organizace a zajišťovat vyšší úroveň ochrany jednotlivců, která je dosažitelná v podmínkách fungování jednotného vnitřního trhu a je výsledkem zavedení institutu občanství Evropské unie.¹⁶⁾

Pro úplnost je v této souvislosti vhodné uvést, že k tomu, aby mohlo Společenství přistoupit k Evropské úmluvě o lidských právech, by tak bylo zapotřebí poskytnout mu v rámci Smlouvy o založení ES jasný kompetenční právní základ (titul) nejlépe doplněním článku 230. Toto opatření by ovšem znamenalo možnost stížnosti rovněž u Evropského soudu pro lidská práva (Rady ES/EU) na orgány EU a potažmo i na jimi vydávané sekundární právní akty ES/EU, které by porušovaly základní práva.¹⁷⁾

O vlivu a silném postavení Evropské úmluvy o lidských právech v rámci Evropské unie svědčí rovněž ustanovení článku 49 Smlouvy o EU, který podmiňuje členství žadatelské země v Unii respektováním zásad uvedených v článku 6 Smlouvy o EU. Důvodem je skutečnost, že tyto zásady vlastně odrážejí základní svobody zakotvené právě v Evropské úmluvě o lidských právech. Můžeme zde hovořit o předběžné podmínce *sine qua non* pro přijetí každé asociované země do Evropské unie.¹⁸⁾

GENEZE ZAJIŠŤOVÁNÍ OCHRANY ZÁKLADNÍCH PRÁV VE SPOLEČENSTVÍ

Zakládací smlouvy Evropských společenství neobsahovaly ve své původní verzi nezbytné kogentní normy zajišťující ochranu základních práv. Ve Společenství tak existovalo údobí, ve kterém se předpokládalo, že otázky týkající se lidských práv by neměly být v rámci komunitárního systému vůbec prezentovány.

Je zřejmé, že v první fázi bylo Společenství považováno za komunitu pouze ekonomickou, která by neměla mít vztah k řešení otázek týkajících se lidských

¹⁵⁾ Posudek ESD č. 2/94 z 28. března 1996, SbSD 1996, I-1790. Blíže srov. Bureš, Z.: K otázce přistoupení Společenství k Evropské úmluvě o lidských právech a základních svobodách. Evropské a mezinárodní právo, č. 4/1997, s. 32.

¹⁶⁾ Blíže srov. Šišková, N.: První ucelený katalog základních práv Evropské unie-Charta. Právník, č. 6/2001, s. 590.

¹⁷⁾ Blíže viz Toth, A. G.: The European Union and human rights: The way forward. Market Law Review 34. Kluwer Law International. Printed in the Netherlands, 1997, s. 491-529.

¹⁸⁾ Srov sdělení MZV č.7/1995 Sb., o sjednání Evropské dohody zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé (Preambule).

práv. Společenství se tedy podle těchto představ nemělo materií lidských práv přímo ani nepřímo zabývat. Podle této koncepce se členské státy vzdaly jistých svých kompetencí pouze v ekonomické oblasti, aby je Společenství převzalo a vykonávalo je jako své vlastní. Otázky týkající se lidských práv měly tedy zůstat v kompetenci členských států.

Bylo zapotřebí několika let, aby se v praxi s určitou naléhavostí ukázalo, že problémy základních práv ve smyslu omezení veřejné moci (legislativní nebo aplikační) vznikají také v lůně právního řádu Společenství. Šlo například o proklamovaně sekundárním aktem právně závazným, jakým je nařízení ES.

Právní řád Společenství zajišťující základní práva se vytvářel postupně až na základě rozhodovací praxe Evropského soudního dvora, která začala vznikat teprve od roku 1969. Soudní dvůr totiž zpočátku otázky související se základními právy odmítal řešit s odkazem na to, že se jimi nemůže zabývat, jelikož patří do národního ústavního práva členských států. Tuto původní představu však musel korigovat v neposlední řadě proto, že sám obhajoval a prosazoval přednost komunitárního práva („právo ES“ nebo „právo Společenství“) před národním právem členských států. Tato teze by však nemohla být prosazena, pokud by komunitární právo nebylo vlastními silami a možnostmi schopno zajistit takovou ochranu základních práv, jež by byla rovnocenná ochranou poskytované národními ústavami členských států.

Východním bodem této judikativní činnosti Evropského soudního dvora byl rozsudek ve věci *Stauder*¹⁹⁾ z roku 1969, kde v souvislosti s konkrétním případem soud rozhodl, že respektování lidských práv patří k obecným zásadám právního řádu Společenství, jejichž ochranu musí Evropský soudní dvůr zajišťovat.

Evropský soudní dvůr postupně doplňoval a rozvíjel ochranu základních práv v komunitárním právu za využití institutu obecných právních zásad Společenství. V praxi Evropského soudního dvora, resp. i Soudu prvního stupně byl již vymezen velký počet základních práv. Jsou obsažena v judikatuře Evropského soudního dvora, pokrývají široké spektrum a sahají až k procesním a institucionálním zárukám.²⁰⁾

Evropský soudní dvůr postupně uznal jako základní práva garantovaná právním řádem Společenství právo vlastnit majetek, právo na výkon povolání, nedotknutelnost obydlí, svobodu názoru, všeobecná osobnostní práva, ochranu rodiny (příkladně stěhování rodinných příslušníků za migrujícím pracovníkem), hospodářské (ekonomické) svobody, sociální práva, náboženskou

¹⁹⁾ Judikát ESD ve věci 29/69 *Stauder* (kupónové máslo) z 12. 11. 1969, SbSD 1969, 419.

²⁰⁾ Podrobněji k vývoji institutu obecných právních zásad týkajících se základních práv srov. Louis, J. V.: *The Community Legal Order*. Third edition. Brussels: European Commission, European Perspectives Series, 1995, s. 119-129. Dále k metodám určujícím obsah obecných zásad Společenství viz Schwarze, J.: *European Administrative Law*. London: Sweet and Maxwell, Office for Official Publications of the European Communities, 1992. Reprinted 1995, s. 64-75.

svobodu a svobodu vyznání a celou řadu základních procesních práv, mezi něž patří právo na řádný proces (řádné slyšení), princip zachování důvěrnosti pracovního styku mezi klientem a advokátem, zákaz dvojího trestu a požadavek odpovědnosti právních aktů Společenství. Patří sem rovněž zásada odpovědnosti za porušování práva Společenství. Dále k obecným zásadám práva Společenství patří ochrana očekávání v dobré víře či zákaz retroaktivity zpětně účinných nebo odnímajících již získané legitimní výhody.²¹⁾

Hlavně od vstupu Smlouvy o EU v platnost přibyla další základní práva, a to zejména politická, vyplývající z institutu občanství Unie (svoboda pohybu, volební právo, diplomatická ochrana, petiční právo). Přitom odvození základních práv je myslitelné nejen z primárních smluv ES/EU, ale taktéž z nařízení ES, kterým poskytnutí těchto práv musí z předmětného nařízení přímo vyplývat nebo být stanoveno judikátem Evropského soudního dvora.²²⁾

V souvislosti s naším výkladem není bez zajímavosti, že Evropský soudní dvůr kromě toho uznal, že práva jednotlivců vůči jednáním Společenství mohou zakládat také mezinárodní smlouvy,²³⁾ čehož předpokladem ovšem je, že:

- se musí jednat o kogentní předpisy mezinárodního práva, nebo
- Společenství zamýšlelo splnit určité závazky vyplývající z mezinárodních smluv, nebo
- jednání Společenství výslovně odkazuje na mezinárodní smlouvu.²⁴⁾

I když členský stát Unie má suverénní moc nad svými občany a nad osobami, které se nachází na jeho území, přenesením některých svých pravomocí na Evropské společenství došlo i k rozdělení pravomoci v oblasti lidských práv mezi členský stát a Společenství. Za stávajícího právního stavu kompetence Společenství se však uskutečňuje pouze v oblastech vymezené pravomocí. Znamená to, že základní práva jsou vykonatelná v rámci a v mezích ustanovení základních smluv ES/EU. Jinými slovy legitimní cíle Společenství obsažené ve smlouvách ES/EU představují objektivní rámec, v němž lze právní ochranu poskytovat.

Je důležité rozlišovat mezi základními svobodami obsaženými v Evropské smlouvě o lidských právech a tzv. čtyřmi základními svobodami podle Smlouvy o založení ES, nazývanými také komunitárními základními svobodami. I když obě kategorie mají určité aspekty společné, mají jiný obsah a odlišnou funkci. Tyto komunitární základní svobody obsažené zvláště v člancích 23-60 Smlouvy o založení ES obsahují hmotněprávní základ hospodářské činnosti a opatření

²¹⁾ Šturma, P.: *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. Praha: C.H.Beck, 1999, s. 36-37.

²²⁾ Šrov. Věrný, A., Dausas, M. A.: *Evropské právo se zaměřením na rozhodovací praxi Evropského soudního dvora*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 1998, s. 213.

²³⁾ Šrov. judikát ESD ve věci 4/73 *Nold* z 14. května 1974, SbSD 1974, 491.

²⁴⁾ V této souvislosti přímé odvolání na směrnice ES naproti tomu Evropský soudní dvůr soukromým osobám nepřiznává. Podle ustálené judikatury soudu nemůže sama směrnice zakládat závazky osob. To platí také pro opožděně transponované nebo vůbec netransponované směrnice.

k jejímu zabezpečení zejména vůči diskriminačním aktům ze strany členských států Unie. Úprava základních komunitárních svobod obsažená v evropském právu (např. svoboda pohybu pracovních sil - článek 39, svoboda podnikání - článek 43 nebo zásada rovného zacházení ve vztahu k odměně za práci - článek 141), není úpravou lidských práv ve vlastním slova smyslu tohoto institutu.²⁵⁾

Jak již bylo řečeno, primární zakládací smlouvy Evropských společenství neobsahují kodifikaci lidských práv ve formě katalogu. Obsahují však ne- zbytný (minimální) právní základ pro rozvoj těchto práv v judikatuře Evropského soudního dvora. V rozsudcích, které představovaly překlenutí neexistující kodifikace základních práv v zakládacích smlouvách, bylo prostřednictvím judikatury Evropského soudního dvora konstatováno, že lidská práva a jejich záruky, které existují v evropském právu v nepsané formě, jsou vždy v konkrétním případě zjišťovány a zohledňovány.

V tomto postupu má Evropský soudní dvůr „poslední slovo“ vzhledem k tomu, že taktéž sekundární právní akty evropského práva podléhají jeho kontrole. I když stěžejní článek 6 Smlouvy o EU, který zahrnuje též povinnost rozvíjet v případě potřeby i nová lidská práva, je formálně součástí evropského (unijního) primárního práva, zajišťuje hlavně respektování rozsáhlé ochrany lidských práv ve vztahu k jednotlivým pravomocím (komunitárním) Společenství. V současné době představuje završení tohoto procesu vyhlášení Charty základních práv Evropské unie.

Za stávající právní úpravy platí, že základní práva zaručovaná v rámci Společenství jsou práva subjektivní, kterých se může jednotlivec dovolat před orgánem EU. Musí být jednoznačně respektována rovněž při vydávání odvozených právních aktů, což vyplývá z faktu, že sekundární evropské právo nemůže být v rozporu s právem primárním - v tomto případě s úpravou základních práv ve smlouvách ES/EU a potažmo i s judikaturou Evropského soudního dvora. Napadnout porušení základních práv v aktu evropského práva lze žalobou na neplatnost podle článku 230 Smlouvy o založení ES, a to ze strany členských států Unie, orgánů EU, ale i fyzických nebo právnických osob. Výsledkem může být prohlášení dotčeného aktu za neplatný. Napadený právní akt je v rámci komparace jeho slučitelnosti s normou vyšší právní síly porovnáván rovněž s obecnými právními zásadami Společenství, které obsahují materii základních práv.²⁶⁾

4. PRAMENY ZÁKLADNÍCH PRÁV V EVROPSKÉ UNII

Z uvedeného vyplývá, že prameny evropského práva ohledně ochrany základních práv nejsou homogenní a postrádají systematictější úpravu. Významnou roli zde hrají judikáty Evropského soudního dvora, jejichž prostřednictvím

²⁵⁾ Blíže viz Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R.: Evropské právo. Praha: C. H. Beck, 1999, s.693-694 a násl.

²⁶⁾ Pro úplnost srov. kompetenci Evropského soudního dvora v případě policejní a soudní spolupráce v trestních věcech (třetí pilíř) - článek 35 Smlouvy o EU.

Evropský soudní dvůr našel a deklaroval v rámci Společenství některé obecné právní zásady Společenství, společné právním řádům členských států. Evropský soudní dvůr ochraňoval lidská práva ve Společenství prostřednictvím těchto zásad. Systém pramenů ochrany základních práv v rámci Společenství dnes zahrnuje:

1. úpravu v rámci primárního evropského práva,
 2. sekundární právní akty ES/EU,
 3. obecné právní zásady Společenství (resp. ES/EU) týkající se základních práv,
 4. akty *sui generis*.²⁷⁾
- Společným základem pro ochranu základních práv v rámci Společenství / jsou některá zásadní ustanovení přímo zakotvená v primárních smlouvách

• článek 6 Smlouvy o EU (klíčové ustanovení) stanoví, že Unie je založena na zásadách svobody, demokracie, právního státu a dodržování lidských práv a základních svobod, zásadách, které jsou společné členským státům (odst. 1), a že Unie uznává jako obecné právní zásady Společenství základní lidská práva tak, jak jsou zaručena Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod podepsanou v Římě dne 4. listopadu 1950 a jak vyplývá z ústavních tradic společných členským státům (odst. 2);

• článek 136 Smlouvy o založení ES, který stanoví, že Společenství a členské státy, jsou si vědomy základních sociálních práv, jak jsou stanovena v Evropské sociální chartě podepsané v Turínu dne 18. října 1961²⁸⁾ a v Chartě Společenství základních sociálních práv pracovníků z roku 1989.²⁹⁾ Obě tyto charty bere Evropský soudní dvůr v úvahu při svém rozhodování, přičemž soud zásadně přijímá tu koncepci, která v konkrétním případě nabízí nejrozsáhlejší ochranu.³⁰⁾

Zvláštní postavení ve vztahu k ostatním ustanovením evropského práva,

²⁷⁾ Srov. Šišková, N.: První ucelený katalog základních práv Evropské unie-Charta. Právník, č. 6/2001, s.588. Dále srov. Šišková, N.: Ochrana lidských práv v Evropské unii. Charta základních práv v Evropské unii (přednáška v rámci cyklu seminářů pořádaných Informačním centrem Evropské unie při Delegaci Evropské komise v České republice dne 29. 11. 2001).

²⁸⁾ Viz sdělení MZV č.14/2000 Sb. m. s., o Evropské sociální chartě; sdělení MZV č. 15/2000 Sb. m. s., o Dodatkovém protokolu k Evropské chartě.

²⁹⁾ Charta Společenství základních sociálních práv pracovníků, (podepsaná 9. prosince 1989, COM 89248). Překlad viz Tichý, L. a kol.: Dokumenty ke studiu evropského práva. Praha: Linde a. s., 1999, s. 565. Nebo Šišková, N.: Evropská unijní ochrana lidských práv (Charta a další instrumenty ochrany lidských práv v EU). Praha: Linde a. s., 2001, s. 56. V těchto publikacích je charta překládána pojmem „Komunitární charta základních sociálních práv pracovníků“. Náš překlad vychází z přesnějšího tzv. revidovaného překladu Smlouvy o založení ES. Z revidovaných překladů vycházíme rovněž i v případě dalších citací z dokumentů evropského práva.

³⁰⁾ Blíže viz Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R.: Evropské právo. Praha: C. H. Beck, 1999, s. 698.

kteřá se týkají ochrany základních práv, zaujímá článek 13 Smlouvy o založení ES, který fakticky vystupuje jako *lex specialis* a představuje jakousi platformu primárního evropského práva k ochraně základních práv. Tento článek stanoví, že Rada EU může za stanovených podmínek „přijmout vhodná opatření k boji proti diskriminaci na základě pohlaví, rasového nebo etnického původu, náboženského vyznání nebo světového názoru, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace“. Toto ustanovení bylo zavedeno až Smlouvou o EU a dále rozvinuto Amsterodamskou smlouvou.

Pokud jde o použití citovaného článku 13, je třeba vidět, že nemá přímý účinek (*direct effect*). Absence přímého účinku je z legislativního hlediska potvrzována faktem, že formy diskriminace specifikované v šesti chráněných modalitách obsažených v článku 13 nejsou ve smlouvě pokryty žádnou normou hmotného práva ve vztahu k diskriminaci. Naopak ostatní ustanovení smlouvy týkající se diskriminace z důvodu národnosti a pohlaví diskriminaci zakazují jednoznačně kogentní normou (články 12, 39, 141). Z tohoto pohledu formulace článku 13 nelze interpretovat tak, že by se obracel na členské státy se závazkem.³¹⁾

Základní principy Společenství byly společně s ochranou základních práv a svobod výrazně posíleny Smlouvou o EU tím, že poprvé byla přijata opatření - tzv. suspenzivní klauzule - pro případ jejich eventuálního porušení ze strany členského státu (článek 7 Smlouvy o EU). Tato norma byla zavedena Amsterodamskou smlouvou, která vstoupila v platnost v roce 1999, a po zkušeno-stech v souvislosti s vývojem na rakouské politické scéně po vstupu strany Svobodných J. Haidera do vládní koalice byla novelizována Smlouvou z Nice.

Úprava v primárním právu

Úprava problematiky základních práv v primárním evropském právu je obsažena zvláště v těchto ustanoveních Smlouvy o založení ES, které byly vzaty rovněž v úvahu při koncipování Charty základních práv Evropské unie:

- článek 2 - Úkol společenství,
- článek 3 - Činnost Společenství (odstraňování nerovností a podpora rovnému zacházení s muži a ženami),
- článek 6 - Požadavky ochrany životního prostředí,
- článek 12 - Zákaz diskriminace (obecný zákaz diskriminace z důvodu státní příslušnosti), a speciální ustanovení o zákazu diskriminace pokud jde o postavení společností (článek 48),
- článek 13 - Opatření k potírání diskriminace (možnost přijetí společných opatření k potírání diskriminace z důvodu pohlaví, rasového nebo etnického původu, náboženského vyznání nebo světového názoru, zdravotního postižení, věku, nebo sexuální orientace),

³¹⁾ Srov. Leo Flynn: The implementation of article 13 EC - After Amsterdam, will some forms of discrimination be more equal than others? Common Market Law Review. No. 6, October 1999, s. 1132-1133.

- článek 16 - Služby v obecném hospodářském zájmu,
- články 17 až 21 - Občanství Unie, Svoboda pobytu a pohybu, Volební právo (u voleb obecních a voleb do Evropského parlamentu), Diplomatická ochrana, Petiční právo a Ombudsman,³²⁾
- článek 39 - Volný pohyb,
- články 61-63 - Pohyb osob, opatření, boj proti kriminalitě, Vízová opatření, Azylová opatření, přistěhovalectví,
- články 136 až 141 - Sociální cíle, Zlepšování pracovního prostředí, minimální požadavky, sociální jistoty,³³⁾ Sociální dialog, postupy, dohody, Spolupráce v sociální politice, Stejně odměňování mužů a žen,
- článek 151 - Spolupráce v kultuře,
- článek 153 - Opatření na ochranu spotřebitele,
- článek 174 - Životní prostředí (cíle, opatření, mezinárodní spolupráce),
- článek 177 - Rozvojová spolupráce,
- článek 189 - Evropský parlament (úkoly, počet poslanců),
- články 191 až 195 - Evropský parlament (politické strany, petiční právo, ombudsman),
- článek 253 - Zdůvodňování rozhodnutí orgánů EU,
- článek 255 - Přístup k dokumentům,
- článek 286 - Ochrana osobních údajů,
- článek 287 - Služební tajemství,³⁴⁾
- článek 288 - Odpovědnost za škodu,
- článek 309 - Pozastavení členských práv (v návaznosti na článek 7 Smlouvy o EU).³⁵⁾

Rovněž v případě druhého a třetího pilíře jsou ve Smlouvě o EU zakotvena určitá ustanovení týkající se základních práv:

- v případě druhého pilíře (hlava V) - společné zahraniční a bezpečnostní politiky Unie se uvádí, že jejím cílem je mj. rozvíjet a upevňovat demokracii a právní stát, jakož i dodržování lidských práv a základních svobod (článek 11 odst. 1),
- v případě třetího pilíře (hlava VI) - policejní a soudní spolupráce ve věcech trestních jsou záležitosti ochrany lidských práv implicitně zakomponovány do nového institutu, který představuje zásadní cíl Unie poskytnout svým občanům v prostoru svobody, bezpečnosti a práva vysokou úroveň ochrany tím, že rozvíjí společný postup členských států v oblasti policejní

³²⁾ Analog. srov. článek 48 Smlouvy o založení ESUO.

³³⁾ Analog. srov. článek 48 Smlouvy o založení ESUO.

³⁴⁾ Analog. srov. článek 47 Smlouvy o založení ESUO a článek 194 Smlouvy o založení EURATOMU.

³⁵⁾ Analog. srov. článek 96 Smlouvy o založení ESUO a článek 204 Smlouvy o založení EURATOMU.

a soudní spolupráce v trestních věcech, a tím, že předchází rasismu a xenofobii a potírá je (článek 29).³⁶⁾

Další formy úpravy

Úprava v rámci **odvozeného práva ES** je obsažena hlavně v nařízeních a směrnicích (ES) zvláště z oblasti volného pohybu osob³⁷⁾ nebo služeb, sociálního zabezpečení, zákazu diskriminace, rovného zacházení a rovných příležitostí mužů a žen,³⁸⁾ ochrany osobních údajů,³⁹⁾ práva přístupu k dokumentům orgánů EU⁴⁰⁾ resp. i dalších. Z odvozených (sekundárních) aktů EU (unijních) se jedná například o společnou akci o boji proti rasismu a xenofobii.⁴¹⁾

Pokud jde o obecné právní zásady Společenství jako pramen práva, jedná se o judikáty Evropského soudního dvora týkající se ochrany základních práv, jak bude popsáno dále.

Za prameny ochrany základních práv v rámci Evropské unie *sui generis* lze považovat:

- a) Chartu základních práv Evropské unie,

³⁶⁾ Obdobně srov. článek 61 Smlouvy o založení ES týkající se opatření k postupnému vytváření prostoru svobody, bezpečnosti a práva v legislativním rámci prvního pilíře.

³⁷⁾ Viz zvláště: Nařízení Rady č. 1612/68 z 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství (319668R1612). Směrnice Rady č.64/221/EHS z 25. února 1964 o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pobytu státních příslušníků přijatých z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví (31964L0221).

³⁸⁾ Viz zvláště: Rozhodnutí Komise č. 82/43/EHS z 9. prosince 1981 o zřízení Poradního výboru pro rovné příležitosti žen a mužů (31982D0043). Usnesení rady č. 94/231/01 z 22. června 1994 o prosazování rovných příležitostí pro muže a ženy prostřednictvím činnosti evropských strukturálních fondů (31994R2062). Usnesení Rady č. 96/C 386/01 z 2. prosince 1996 o rozšiřování rovných příležitostí pro muže a ženy v evropských strukturálních fondech (31996Y1220(01)). Směrnici Rady č. 86/378/EHS z 24. července 1968 o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v systémech sociálního zabezpečení pracovníků (31986L0378). Směrnici Rady č. 76/207/EHS z 9. února 1976 po zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k zaměstnání, odbornému vzdělávání a postupu v zaměstnání a pracovní podmínky (39976L0207). Směrnici Rady č.75/117/EHS z 10. února 1975 o sblížení právních předpisů členských států týkajících se provedení zásady stejné odměny za práci pro muže a ženy (31975L0117). Blíže srov. Výběr judikátů Evropského soudního dvora o rovných příležitostech mužů a žen. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 1999.

³⁹⁾ Viz zvláště: Doporučení Komise č.81/679/EHS z 29. července 1981 o Úmluvě Rady Evropy o ochraně osob při automatizovaném zpracování osobních údajů. Směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 95/46/ES z 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a s volným pohybem těchto údajů.

⁴⁰⁾ Viz zvláště: Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 z 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (3201D1049). Rozhodnutí Rady z 29. listopadu 2001, kterým se mění jednacím řád Rady. Rozhodnutí Komise z 5. prosince 2001, kterým se stanoví její jednacím řád (32001D0937).

⁴¹⁾ Společná akce č. 96/443/JVV z 15. července 1996 o boji proti rasismu a xenofobii (31996E0443).

b) Komunitární chartu základních sociálních práv z roku 1989 a návazně i Evropskou sociální chartu a Revidovanou Evropskou sociální chartu⁴²⁾

c) některé zásadní dokumenty spíše politického charakteru přijímané Evropskou Radou, Radou EU, resp. i Evropskou komisí k záležitostem lidských práv.

Z těchto dokumentů je nejdůležitější Charta základních práv Evropské unie, která představuje ucelený text završující současnou fázi vývoje v dané oblasti. Ucelené formě zahrnuje celou materii základních práv v rámci Unie. Charta představuje odhodlání Unie mít vlastní autonomní mechanismus ochrany základních práv, nezávislý na mechanismech Rady Evropy, které sice reflektuje, nikoli však kopíruje.

Jak Charta základních práv Evropské unie, tak i Smlouva o založení ES (článek 136) se odvolávají na Evropskou sociální chartu z roku 1961 a Chartu Společenství základních sociálních práv pracovníků z roku 1989. Je třeba zdůraznit, že Evropský soudní dvůr obě tyto charty bere plně v úvahu při své rozhodovací činnosti.⁴³⁾

OBECNÉ PŘÁVNÍ ZÁSADY SPOLEČENSTVÍ

Tento výklad je nezbytný z důvodů právní teorie, neboť nedávno vyhlášená Charta základních práv Evropské unie nemá zatím právní závaznost a proto se musí Evropský soudní dvůr v případě potřeby opírat a vycházet rovněž z tzv. obecných právních zásad Společenství. Jak vyplývá z dalšího výkladu, považujeme za vhodnější a zároveň i odůvodněné používat po vstupu Smlouvy o EU v platnost termín „obecné právní zásady ES/EU“, který zahrnuje jak komunitární, tak i unijní právo.⁴⁴⁾ Pro jednodušší a přehlednější vyjádření používáme v tomto pojednání termín obecné právní zásady Společenství, který je obsažen v článku 6 odst. 2 Smlouvy o EU.

Za hlavní zdroje mezinárodního práva se považují mezinárodní smlouvy, mezinárodní zvyklosti, obecné zásady práva uznávané tzv. civilizovanými státy a soudní rozhodnutí a výklady znalců veřejného práva mezinárodního.

Mezinárodní právní instrumenty přijaté v rámci Rady Evropy, na něž existují četné odvolávky v primárním i sekundárním evropském právu, nicméně nikdy nebyly přímo inkorporovány do právního systému ES/EU, a proto nepředstavují přímo závazné dokumenty v rámci systému evropského práva. Přitom je faktem, že tyto právní instrumenty Rady Evropy, a zvláště pak Evropská úmluva o lidských právech, mají zásadní dopad na řešení otázek

⁴²⁾ European Social Charter Revised. European Treaty Series / 163.

⁴³⁾ Blíže k charakteru a obsahu Evropské sociální charty na její přípravě se podílela Mezinárodní organizace práce srov. Potočný, M.: Mezinárodní právo veřejné. Zvláštní část, 2. doplněné vydání. Praha: C. H. Beck, 1996, s. 71-72.

⁴⁴⁾ Evropské právo = právo komunitární (právo ES) + právo unijní (právo EU).

lidských práv v rámci Unie a zároveň představují hlavní zdroj inspirace pro obecné právní zásady Společenství v této oblasti.⁴⁵⁾

Nepsané prameny práva Společenství tak vyplňují mezery v existujícím psaném právu - pramenech evropského práva. Tímto nepsaným pramenem práva jsou v první řadě obecné právní zásady Společenství. Tyto právní zásady vyjadřují elementární představy o právu a spravedlnosti, jaké musí splňovat každý demokratický právní řád. Stávající psané právo ES, které se týká v podstatě hospodářských a sociálních záležitostí, může tento požadavek splnit pouze zčásti, takže obecné právní zásady představují jeden z nejdůležitějších pramenů práva Společenství. S jejich pomocí lze nejen vyplnit existující mezery v psaném evropském právu, ale i dále rozvíjet výklad práva v souladu s principem spravedlnosti.

K používání obecných právních zásad Společenství dochází při aplikaci evropského práva, zejména prostřednictvím judikatury Evropského soudního dvora v rámci jeho pravomoci zajišťovat dodržování práva při výkladu a provádění smlouvy (článek 220 Smlouvy o založení ES). Opěrnými body pro formulaci obecných právních zásad jsou především společné právní zásady právních řádů členských států Evropské unie. Z těchto se pak odvozují pravidla (zásady) na úrovni Společenství. Zároveň obecné právní zásady Společenství představují nepsané záruky základních práv vycházející hlavně z Evropské úmluvy o lidských právech. I když formálně Společenství není signatářem této úmluvy ani členem Rady Evropy, je úmluva závazná pro všechny členské státy Evropské unie jako její signatáře. Tyto obecné právní zásady Společenství mají sílu primárního práva, tzn. že odvozené, sekundární právo musí být s nimi v souladu pod sankcí neplatnosti vyslovené Evropským soudním dvorem.

Specifikace obecných právních zásad

Do okruhu obecných právních zásad Společenství patří jak vlastní hmotné právní úprava postavení jednotlivce, tak i celá řada záruk procesních.

Mezi tyto záruky základních práv patří zejména záruka vlastnictví, svoboda hospodářské činnosti, svoboda výkonu povolání, svoboda spolčovací, svoboda vyznání, ochrana rodiny, právo na účinnou právní ochranu, obecná zásada rovnosti (nediskriminace) či zákaz zvlů.⁴⁶⁾

Ostatními zárukami jsou zásady poměrnosti, ochrany dobré víry, zákaz

⁴⁵⁾ Blíže srov. Šišková, N.: Charta základních lidských práv Evropské unie. Mezinárodní politika. č. 12/2000, s. 18-19.

⁴⁶⁾ Obecné právní zásady Společenství jsou pojímány někdy odlišněji různými autory zpravidla v návaznosti na preferovanou stránku pohledu. Srov. např. David A. O., Edvard, Robert C. Lane: Úvod do práva Evropského společenství. Law Society of Scotland, 1991, s. 63, kde jsou nejdůležitější zásady, na něž se Evropský soud odvolává, seskupeny do čtyř kategorií: základní lidská práva, právní jistota, proporcionalita a rovnost zacházení či nediskriminace. Dále srov. Šejvl, M.: Evropské společenství a lidská práva. Právník, č. 10-11/96.

záměrné účinnosti, zákaz dvojího trestu, zásada právní jistoty a zásada zákonnosti správy, dále právo nahlížet do spisů či povinnost orgánů veřejné moci srovnat své rozhodnutí.

Kromě tohoto okruhu obecných právních zásad Společenství existují i další obecné zásady či principy, jako jsou zejména:

- princip domáhání se svých práv (každá osoba má právo odvolat se proti rozhodnutí státního orgánu);
- právo na obhajobu;
- uznání veřejné bezpečnosti, veřejného pořádku a ochrany zdraví jako legitimních důvodů pro postup odlišný od standardního (upraveného zásadou);
- princip efektivní soudní ochrany.

Vzhledem k tomu, že evropské právo je především právem charakteru veřejného, ustálila se v odborné literatuře klasifikace zásad (principů) na kterých je vystavěno evropské správní právo v těchto frekventovaných souborech zásad:⁴⁷⁾

- hodnověrnost a spolehlivost veřejné správy,
 - otevřenost a průhlednost veřejné správy,
 - kontrolovatelnost a odpovědnost veřejné správy,
 - hospodárnost a účinnost veřejné správy.
- Hodnověrnost a spolehlivost veřejné správy je často spojována s těmito základními právními zásadami:
- zásada právnosti (vázanost správy právem a právem podložené diskreční rozhodování),
 - zásada rovnosti,
 - zásada proporcionality,
 - zásada jistoty a legitimního očekávání,
 - zásada procesní správnosti.⁴⁸⁾

Je třeba zdůraznit, že zvláště procesní předpisy by měly v široké míře odpovídat stejným zárukám, aby se s občany nezacházelo rozdílně. V této souvislosti se v Akčním plánu k Amsterdamu⁴⁹⁾ uvádí, že procesní předpisy by měly poskytovat téměř totožné záruky, aby se postupy nelišily podle soudní

⁴⁷⁾ Blíže viz Pomahač, R.: Zásady správního řízení a evropské právo (K návrhu nového českého zákona o řízení před správními úřady). Evropské a mezinárodní právo, č. 3/2001, s. 37 a násl.

⁴⁸⁾ Podrobněji k jednotlivým zásadám srov. Schwarze, J.: European Administrative Law. London: Sweet and Maxwell. Office for Official Publications of the European Communities, 1992. Reprinted 1995. Viz zásada rovnosti (equality) a zákazu diskriminace (prohibition of discrimination) s. 545 a násl., zásada proporcionality (proportionality) s. 677 a násl., zásada právní jistoty (legal certainty) a legitimního očekávání (legitimate expectations) s. 867 a násl., resp. i další.

⁴⁹⁾ Akční plán Rady a Komise o nejlepších způsobech provádění ustanovení Amsterdamské smlouvy o vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva (text přijatý Radou pro justici a vnitřní věci dne 3. prosince 1998, 1999/C 19/012), bod 19.

pravomoci jednotlivých členských států Unie. Přitom se předpokládá, že sledování přiměřenosti a srovnatelnosti procesních předpisů je již v zásadě zahrnuto Evropskou úmluvou o lidských právech a jejím dynamickým výkladem ze strany Evropského soudu pro lidská práva, zejména pokud jde o právo na obhajobu v trestním řízení.

V rámci aplikovaných principů a legislativních technik pro sblížení právního řádu asociované země s právem evropským se do právního řádu České republiky zapracovává především primární a sekundární právo ES/EU. Především zapracování je však výhradně psané právo. V případě obecných právních zásad Společenství (resp. ES/EU) budou i tyto zásady po vstupu do Evropské unie součástí českého právního řádu bez toho, aniž by je bylo nutno zakotvit ve vnitrostátní (národní) právní normě.⁵⁰⁾

To však neznamená, že obecné právní zásady Společenství by nebyly brány v úvahu při legislativních pracích jako prostředek harmonizace s evropským právem. Vhodný příklad zde představuje legislativní příprava právních předpisů na úseku problematiky správního řízení a trestání v návrhu nového českého zákona o řízení před správními úřady.

Při jeho zpracování byla považována za důležitý pramen i judikatura Evropského soudního dvora, jakož i judikatura Evropského soudu pro lidská práva, která obsahuje řadu obecných pravidel týkajících se činnosti veřejné správy. V návaznosti na shora uvedené je třeba vidět, že odkaz na vliv interpretace a aplikace obecných správně-procesních norem či zásad v judikatuře Evropského soudního dvora na národní správní řády představuje stav, že tyto zásady jsou „spíše předmětem respektu než úpravy“.⁵¹⁾

Jak bylo řečeno, tyto obecné zásady jsou součástí primárního evropského práva a tvoří je základní právní pravidla, společná všem členským státům Unie. Znamená to, že i rozsudky Evropského soudního dvora mohou být pramenem práva. To je i důvod, proč se musí národní soudci seznamovat s judikaturou Soudního dvora, neboť ji budou uplatňovat nejen bezprostředně ve vlastní rozhodovací činnosti při uplatňování evropského práva, ale rovněž i v souvislosti s institutem tzv. předběžné otázky (*preliminary rulings*). Jedná se o řízení v určité věci, v rámci kterého vnitrostátní (národní) soud členského státu Unie přeruší řízení a obrátí se na Evropský soudní dvůr s dotazem (předběžnou otázkou).

Evropský soudní dvůr má podle článku 234 Smlouvy o založení ES pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se výkladu této smlouvy, platnosti a výkladu aktů přijatých orgány Společenství a Evropskou ústřední bankou, a dále výkladu statutů subjektů zřízených aktem Rady EU, pokud tak tyto statuty stanoví.

⁵⁰⁾ Vlasáková, N.: Vliv evropského práva na aplikaci práva ČR po vstupu do EU. *Mezinárodní politika*, č. 6/2001, s. 11, 12.

⁵¹⁾ Pomahač, R.: Zásady správního řízení a evropské právo (K návrhu nového českého zákona o řízení před správními úřady). *Evropské a mezinárodní právo*, č. 3/2001, s. 37 a násl.

Citovaný článek stanoví, že vyvstane-li taková otázka před soudem členského státu, může tento soud, považuje-li rozhodnutí v této otázce za nezbytné k vynesení svého rozsudku, požádat Soudní dvůr o rozhodnutí této otázky. Vyvstane-li taková otázka při jednání před soudem členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, tento soud povinen obrátit se na Soudní dvůr.

Amsterodamskou smlouvou byly pravomoci Evropského soudního dvora rozšířeny taktéž na oblast třetího pilíře. Podle článku 35 Smlouvy o EU má Soudní dvůr za stanovených podmínek pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se výkladu právních aktů třetího pilíře, rámcových rozhodnutí a rozhodnutí, a dále výkladu úmluv (třetího pilíře) a výkladu opatření a jejich provedení. Jedná se však o omezenou soudní pravomoc, která předpokládá, že členský stát tuto pravomoc uzná svým prohlášením, které má právní důsledky.⁵²⁾

Pro úplnost je třeba v případě hlavy IV Smlouvy o založení ES upravující vlastní vízovou, azylovou a přistěhovaleckou politiku upřesnit, že citovaný článek 234 se použije na tuto komunitární oblast justice a vnitřních věcí pouze za restriktivních podmínek a okolností stanovených v článku 68 smlouvy. Dále je v souvislosti s celou oblastí (komunitární i unijní) justice a vnitřních věcí nutno podtrhnout, že jak v případě hlavy IV. Smlouvy o založení ES, tak hlavy VI. Smlouvy o EU existují ustanovení o tom, že problematika justice a vnitřních věcí upravovaná v těchto hlavách se nedotýká výkonu odpovědnosti členských států za udržování veřejného pořádku a ochranu vnitřní bezpečnosti.⁵³⁾

ÚLOHA A METODOLOGIE EVROPSKÉHO SOUDNÍHO DVORA PŘI UTVÁŘENÍ SYSTÉMU ZÁKLADNÍCH PRÁV

Pokud jde o právo Společenství týkající se ochrany základních práv, je v této souvislosti zajímavé sledovat výkladovou (interpretační) metodu používanou Evropským soudním dvorem, aplikovanou za účelem zaplnění mezery v psaném právu Společenství při využití jeho vlastní judikatury.

První kauzou v této souvislosti, kterou měl Soudní dvůr rozsoudit, byla věc *Stork* z roku 1959,⁵⁴⁾ týkající se opatření vyneseného Vysokým komisařem ESÚO. Německá společnost, která opatření oponovala, tvrdila, že bylo porušeno konkrétní ustanovení německé ústavy, chránící svobodný rozvoj osobnosti, svobodu podnikání a profesního výkonu činnosti. Soudní dvůr však odmítl záležitost meritorně rozhodnout s odůvodněním, že mu nenáleží kontrolovat, zda rozhodnutí Společenství jsou nebo nejsou v souladu s vnitřním právem členského státu, včetně souladnosti s jeho ústavou. Stejný problém se

⁵²⁾ Podrobněji viz Albers-Llorens, Albertina.: Changes in the Jurisdiction on the European Court of Justice under the Treaty of Amsterdam. *Common Market Law Review*, 35/1998.

⁵³⁾ Článek 33 Smlouvy o EU a dále článek 64 Smlouvy o založení ES.

⁵⁴⁾ Judikát ESD ve věci I/58 *Stork* z 4. února 1959, SbSD 1959, 45.

vyskytl ve věci *Prodejní pokladna rurského uhlí* v roce 1960.⁵⁵⁾ Žalující společnosti tehdy vznesly opakovaně argument, podle něhož rozhodnutí Vysokého komisaře ESUO bylo v rozporu s ustanovením německé ústavy chránící soukromé vlastnictví. Soudní dvůr odpověděl i tentokrát stejným způsobem neboť mu nenáleží, aby zajišťoval dodržování pravidel vnitrostátního práva včetně ústavních. V jurisdikci Evropského soudního dvora se toto pojetí vlastně nikdy nezměnilo.⁵⁶⁾

Všeobecně se má za to, že základní přístupová teze přijatá Evropským soudním dvorem v rozsudcích z této doby, podle níž Soudní dvůr nemá kompetenci, aby hodnotil, zda akty Společenství jsou v rozporu s vnitrostátním právem členského státu, byť to byla ústava, byla správná. Každopádně však tyto rozsudky soudu zanechaly určitou mezeru. Soudní dvůr totiž vůbec nezkoumal otázku (ve skutečnosti mu nebyla ani stranami předložena) o eventuální existenci základních zásad práva Společenství samotného, z jehož titulu by měla být platnost určitého aktu Společenství hodnocena. Toto „mlčení“ dělalo dojem, že se soud domnívá, že základní práva by neměla mít žádný vztah ke Společenství, které by tak mělo představovat prosté ekonomické společenství. Současně ale tento přístup evokoval představu, že členské státy si ponechávají plnou kompetenci v záležitostech lidských práv.

Na druhé straně ale zmíněné rozsudky vyvolaly i určitou kritiku tohoto pojetí. Byla nastolena otázka rozdílu právního řádu Společenství v porovnání s právním řádem členských států vzhledem k tomu, že ve Společenství neexistuje oddělení mocí, jelikož neexistuje parlament vybavený samostatnými legislativními pravomocemi jako v případě národních parlamentů. Přičemž ale na straně druhé existuje v případě komunitárních orgánů konfuze (přímé spojení) legislativních a exekutivních pravomocí. V této souvislosti bylo poukázáno na nebezpečí, které takováto situace přináší pro základní práva. Kritika nebyla namířena proti Společenství, ale naopak ve prospěch jeho posílení v tom smyslu, že přístupové pojetí Evropského soudního dvora dělalo dojem, že ochrana lidských práv zůstává výhradně v kompetenci členských států. Zároveň bylo poukazováno na skutečnost, že v reálu tak existuje nebezpečí narušení žádoucí jednoty práva Společenství.

Tato jednotnost by ale předpokládala, buď aby Smlouva o založení ES byla doplněna o konkrétní materiální ustanovení o základních právech, nebo aby Společenství přistoupilo jako subjekt mezinárodního práva k Evropské úmluvě o lidských právech. Dokonce byl v této době hlasitě prezentován právní názor, že přistoupení není ani nutné, neboť Společenství je již Evropskou úmluvou o lidských právech fakticky vázáno.

Za této právní nejistoty a se zřetelem k neexistenci psaného práva zbývalo

⁵⁵⁾ Judikát ESD ve věci 36, 37, 38/59 *Prodejní pokladna rurského uhlí* (spojené spory) z 15. července 1960, SbSD 1960, 859.

⁵⁶⁾ Judikát ESD ve věci 10/64 z 1. dubna 1965, SbSD 1965, 280.

vlastně, a jevílo se i jako schůdné, zabývat se otázkou, zda by tato mezera mohla být zaplněna „oklikou“ za využití interpretačních možností Evropského soudního dvora. Ve svém rozsudku *Merlini* z roku 1965⁵⁷⁾ Soudní dvůr zdůraznil, že skutečnost, že takové pravidlo není zmíněno v psaném právu, nestačí na vynechání jeho existence.

Právnický k „velkým“ rozsudkům Soudního dvora

Lze říci, že jurisdikce Evropského soudního dvora v záležitostech základních práv započala fakticky jeho rozsudkem z roku 1969 ve věci *Stauder*.⁵⁸⁾ Rozsudek ukazuje na multiplicitu aspektů, podle nichž se může zrodit problém lidských práv dokonce i v oblasti ekonomické. Šlo o známý případ týkající se rozhodnutí Evropské komise umožňující prodej části másla uskladněného ve Společenství za sníženou cenu, ale pouze jistým kategoriím spotřebitelů. Mezi nimi se vyskytovali zvláště sociálně potřební, jimž byla poskytována národními orgány příslušná pomoc. Za tím účelem rozhodnutí Evropské komise předpokládalo, že zájemce by měl předložit osvědčení, podle něhož požívá sociální podporu, a tak by figurovalo jeho jméno v seznamu sociálně potřebných osob. Jeden ze zájemců, pan Stauder, se domníval, že tento požadavek zraňuje jeho lidskou důstojnost. Obrátil se proto na správní soud ve Stuttgartu, který předložil záležitost jako předběžnou otázku Evropskému soudnímu dvoru.

Rozsudkem *Stauder* nebyla rozhodnuta otázka, zda došlo k porušení základního práva, neboť to vlastně nebylo ani nutné. Ve skutečnosti Soudní dvůr připustil, že pouze německá verze textu v části týkající se aplikace rozhodnutí Evropské komise předpokládala předložení potvrzení s uvedením jména zájemce, zatímco skutečný text tohoto ustanovení, jak vyplývalo z většiny ostatních jazykových verzí dokumentu, zmínku o jménu neobsahoval. Třebaže tento pouhý „textový“ výklad problém rozhodl, Soudní dvůr na konci svého rozhodnutí prohlásil, že sporná dispozice takto interpretovaná neodkrývá žádný prvek, jenž by byl s to uvést v pochybnost lidská práva, která jsou částí obecných právních zásad Společenství, jejichž dodržování Soudní dvůr zajišťuje. Touto argumentací Soudní dvůr poprvé ukázal, že existují základní lidská práva, která tvoří součást práva Společenství.

První rozsudek v tomto směru byl tedy poměrně obecný a poněkud vágní. V kauze *Internationale Handelsgesellschaft* z roku 1970,⁵⁹⁾ která chronologicky následovala, problém vyvstal před Soudním dvorem stejným způsobem jako v případě prvního rozsudku s tím rozdílem, že byl předložen Soudnímu dvoru jako předběžná otázka vyplývající z německé jurisdikce. Šlo o rozhodnutí týkající se zemědělské výroby, které předvíдалo, že vývozce zemědělských výrobků by měl složit jistou záruku (kauci) k tomu, aby obdržel oprávnění k vý-

⁵⁷⁾ Judikát ESD ve věci 108/63 *Merlini* z 21. ledna 1965, SbSD 1965, 1.

⁵⁸⁾ Judikát ESD ve věci 29/69 *Stauder* (kupónové máslo) z 12.11.1969, SbSD 1969, 419.

⁵⁹⁾ Judikát ESD ve věci 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft* z 17. prosince 1970, SbSD 1970, 1125.

vozu. Přičemž pokud by vývoz v určité lhůtě neuskutečnil, záruka by propadla. Více zainteresovaných společností se domnívalo, že tato sankce porušuje základní zásady německé ústavy, tj. svobodu obchodu, volného rozvíjení osobnosti, ekonomickou svobodu a zásadu proporcionality.

Z tohoto judikátu je pro nás zajímavé konstatování soudu, že je přesto „vhodné zkoumat, zda nebyla přehlédnuta žádná analogická záruka inherentní právu Společenství, neboť dodržování základních práv tvoří integrující část obecných právních zásad, jejichž dodržování Soudní dvůr zajišťuje; zachování těchto práv inspirujících se společnými ústavními tradicemi členských států by mělo být zajištěno v rámci struktury a cílů Společenství“.

Takový byl tedy způsob, jakým Evropský soudní dvůr nakládal se základní právní otázkou týkající se lidských práv. Je charakterizován odmítnutím odvolávání se na ústavy členských států jako „protikladu“ nezávislosti a jednotnosti právního řádu Společenství, a odvoláváním se nikoliv na ústavy členských států, ale na jejich ústavní tradice. Přitom je důležité, že se nemělo jednat o zdroj ve smyslu právního základu (titulu) základních práv, ale o odkaz jako na zdroj inspirace. Soudní dvůr možná zamýšlel při této příležitosti připomenout, že hluboký základ Společenství spočívá ve společném kulturním dědictví, jež se projevuje rovněž v platném právu každého členského státu.⁶⁰⁾

Následující etapu ovlivnil rozsudek *Nold* z roku 1974.⁶¹⁾ V tomto rozsudku Soudní dvůr potvrzuje svá předchozí stanoviska, odvolává se na mezinárodní instrumenty, k nimž členské státy Společenství přistoupily nebo na nichž spolupracovaly a opakuje v odůvodnění, že soud „je vázán inspirovat se společnými ústavními tradicemi členských států“. Rozsudek však pokračuje novou formulací, podle které Soudní dvůr by neměl od této doby připustit opatření neslučitelná se základními právy uznávanými a zaručenými ústavami členských států. Těmito slovy Soudní dvůr opouští neurčitý obrat ústavní „inspirace“ a „tradice“ a mluví o konkrétních základních právech, chráněných konkrétními ústavami a, co je důležité, odvolává se rovněž na Evropskou úmluvu o lidských právech.

Rozsudek ve věci *Hauer* z roku 1989⁶²⁾ uzavírá cyklus „velkých“ rozsudků na téma základů lidských práv v právním řádu Společenství. Rozsudky, jež následovaly, tento základ dále nerozebírají. Obvyčně se spokojují s prohlášením, že základní práva tvoří integrující součást práva Společenství, jehož aplikaci má Soudní dvůr zaručovat. Poslední rozsudky Evropského dvora se v tomto smyslu odvolávají na již dříve vydané rozsudky.⁶³⁾

⁶⁰⁾ Kakouris Konstantionos: European Court of Justice Jurisdiction on Human Rights (Jurisdikce Evropského soudního dvora týkající se lidských práv) - přednáška na semináři na Ministerstvu vnitra v Praze dne 25. října 1996, bod 26 písemného textu.

⁶¹⁾ Judikát ESD ve věci 4/73 *Nold* z 14. května 1974, SbSD 1974, 491.

⁶²⁾ Judikát ESD věci 44/79 *Hauer* z 11. července 1989, SbSD 1989, 3727.

⁶³⁾ Jedná se o tyto judikáty ESD: Věc 44/79 *Hauer* z 11. července 1989, SbSD 1989, 3727; věc 265/87 *Schröder* z 11.7.1987, SbSD 1989, 2237; věc 5/88 *Wachauf* z 13. července 1989, SbSD 1989, 2633.

Evropský soudní dvůr pokračoval s rozvahou, případ od případu, v uznávání základních právních zásad. Přitom postupoval metodou respektující pravidlo, že pokud věc, která mu byla předložena, může být rozhodnuta podle platného práva Společenství, drží se tohoto pravidla, aniž by zkoumal záležitost jako součást základního práva. Např. v rozsudku *Rutili* z roku 1975⁶⁴⁾ se Soudní dvůr spokojil prohlášením, že zákaz pobytu ve třech francouzských departementech týkající se italského pracovníka - odboráře byl v rozporu s ex-článkem 48 (nyní článek 39) Smlouvy o založení ES. Rozsudek tedy přímo neuznal, že předmětné porušení bylo proti základnímu lidskému právu vztahujícímu se na svobodu pohybu.⁶⁵⁾

Tento postoj Evropského soudního dvora byl několikrát přičítán způsobu, jakým mu byly otázky položeny v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce. V jiných případech tento postoj prostě ukazuje, že se Soudní dvůr omezuje pouze na to, co je nutné pro rozsouzení základní otázky, aniž by se dále šířil. Evropský soudní dvůr postupně uznal řadu dalších základních právních zásad. Podle obšířší i stávající úpravy jejich aplikaci však může provádět pouze v rámci jednotlivých případů (kauz), což ovšem nemůže zaručit systematický přístup k základním právním na evropské úrovni. Tento nedostatek může být odstraněn právě díky Chartě základních právních Evropské unie.⁶⁶⁾ Přitom tento kasuisťický vývoj ochrany základních právních v rámci Unie prostřednictvím judikatury Evropského soudního dvora je hlavně nepřehledný a sotva uchopitelný ze strany oprávněných subjektů.

ZÁVĚREČNÉ SHRNTÍ

Systém ochrany základních právních v rámci Evropského společenství se utvářel postupně prostřednictvím judikativní činnosti Evropského soudního dvora při absenci dostatečného právního titulu v zakládajících smlouvách Evropských společenství. Tímto způsobem vyplňoval Soudní dvůr za využití obecných právních zásad Společenství právní mezeru v písemných pramenech evropského práva. Důležitý pramen při utváření těchto zásad představuje Evropská úmluva o lidských právech, která však není inkorporována do právního řádu ES/EU a sama o sobě Společenství nezavazuje. Postupně byla zakomponována do Smlouvy o založení ES některá materiální ustanovení týkající se základních právních.

K institucionalizaci této původně soudcovské konstrukce základních právních

⁶⁴⁾ Judikát ESD ve věci 36/75 *Rutili* z 28. října 1975, SbSD 1975, 1219.

⁶⁵⁾ Obdobně v judikátu ESD ve věci 43/75 *Defrenne v. Sabena I a II*, SbSD 1976, 455 se soud opírá pouze o ex-článek 119 (nyní článek 141 o stejném odměňování mužů a žen) Smlouvy o založení ES. Teprve v judikátu ve věci 149/77 *Defrenne III* z 15. června 1978, SbSD 1978, 1365 se Soudní dvůr dovolává obecnější zásady rovnosti pohlaví. Nicméně nikdy se ESD nedovolával obecně zásady rovnosti jako takové.

⁶⁶⁾ Gerald, G., Sander, M., Tübingen, A.: Poznámky k Chartě základních právních Evropské unie. Evropské a mezinárodní právo, č. 7-8/2001, s. 9 a násl.

došlo vstupem Smlouvy o EU v platnost (článek 6 odst. 2), přičemž za současného právního stavu jsou základní práva vykonatelná v rámci a v mezích základních smluv ES/EU. V prosinci 2000 byla vyhlášena Charta základních práv Evropské unie, která představuje zásadní ucelený, komplexní dokument materie základních lidských práv. Předpokládá se, že otázka právní závaznosti této charty bude řešena na mezivládní konferenci členských států Unie v roce 2004.

Summary

System of Fundamental Rights Protection in the European Union

Bohumil Pikna

The author is interested in discussing in this article not only the development but also the relevant questions of the basic human rights protection within the European Union. In relation to the analysis of some questions of the international conception of human rights protection and its basic instruments he describes three presently co-existing sub-systems of the European human rights protection (national, Council of Europe, and the European Union systems). He concentrates his attention on the problems of the Community and its basic values primarily reflected in particular legal EC/EU instruments. The author speaks in details about the sources of the basic rights within the European Union, he specifies them and brings their explanation. Great attention is paid to the fundamental role of decision making of the European Court of Justice in creation of the system of fundamental rights protection.

Finančné právo patrí už celé desaťročia k ťažiskovým vedeckým a pedagogickým disciplinám na vysokých školách právnického a ekonomického zamerania. Predmetom jeho úpravy je okruh spoločenských vzťahov, kde ako ob-
stávajú peniaze alebo peňažné plnenie a kde vzhľadom na takmer ob-
siahnutú účasť štátu ako jedného zo subjektov existuje nerovnováha v posta-
vosti jednotlivých účastníkov týchto vzťahov. Tieto vzťahy vznikajú
predovšetkým v dôsledku finančnej činnosti štátu na všetkých úrovniach.
Pretože ide o činnosť mnohostrannú, s praktickým dopadom do všetkých
oblastí života spoločnosti, nemožno pochybovať o tom, že finančné právo je
nezastatným právnym odvetvím prierezového charakteru. Všadeprítomnosť
týchto vzťahov finančného práva patria desiatky zákonov a stovky vykonávacích práv-
nych predpisov. Pokiaľ ide o sekundárny okruh prameňov finančného práva,
možno tento kvantitatívne vyjadrený rámec ešte podstatne rozšíriť.
Z uvedeného dôvodu finančné právo nie je doteraz kodifikované. Napriek
tomu, že kodifikáciám sa vo všeobecnosti prisudzuje stabilizačná funkcia
v právnom poriadku, čiže niečo žiaduce, nie je a ani v dohľadnom čase nebude
realne, aby došlo ku kodifikácii finančného práva, a to predovšetkým z dôvodu
veľkej uvedenej pestrosti a mnohostrannosti vzťahov, ktoré upravuje. Navyše
normy finančného práva viac než normy ktoréhokoľvek právneho odvetvia
podliehajú častým zmenám, a to tiež bráni realne uvažovať o koncepcii, keď
ide o komplexnej kodifikácie, tak aspoň čiastkových kodifikácií.
Pravda, časté novelizácie sú jednou z charakteristických črt súčasného fi-
nančného práva na Slovensku, nie však črtou jedinou. Obdobie posledných
desiatich rokov, ktoré je charakterizované dvoma kvalitatívnymi medziami -
zásadnou zmenou spoločensko-politickej orientácie a tým aj nazerania na
vlastnicke vzťahy po novembri 1989 a zmenou štátoprávneho usporiadania
po 1. januári 1993 - prinieslo aj celý rad nových podnetov pre tých, ktorí sa
už niekoľko rokov zaoberajú otázkou prehodnotenia doterajšieho systému
finančného práva.

Po celé desaťročia bola štruktúra systému finančného práva nasledovná:
rozpočtové právo, daňové právo, poplatkové a colné právo, právna úprava
finančného hospodárenia rozpočtových a príspevkových organizácií a štátnych