

JEDNOTLIVEC V EVROPSKÉM SOUDNICTVÍ

DAVID SEHNÁLEK

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

V příspěvku budou analyzovány možnosti, které má jednotlivec v prostoru Evropské unie k dispozici k tomu, aby se domohl svých práv soudní cestou. Problematika bude zkoumána z pohledu práva Evropské unie. Důraz bude kladen změny v právu Evropské unie, jež byly provedeny Lisabonskou smlouvou. Cílem příspěvku je ověřit platnost následující hypotézy: Lisabonská smlouva podstatným způsobem nemění možnost jednotlivce domáhat se svých práv u Soudního dvora Evropské unie. K ověření hypotézy bude použita metoda deskripce, analýzy a syntézy.

Key words in original language

Lisabonská smlouva; Evropská úmluva; evropské soudnictví.

Abstract

The article analyses the possibilities which have been granted to an individual in the European Union in order to protect his/her rights. The focus is put on the legal regulation in the EU law with the emphasis on the changes introduced by the Lisbon Treaty. The article aim is to prove the thesis: the Lisbon Treaty has not significantly changed the rights and remedies of an individual within the EU judicial system. In order to prove the thesis, the method of description, analysis and synthesis will be used.

Key words

Lisbon Treaty; European Convention; European judiciary.

1. ÚVODNÍ POZNÁMKA

V evropském prostoru je prosazování práva ve vztahu k jednotlivci zajišťováno na třech základních úrovních prostřednictvím státních, unijních a mezinárodních soudů. Mezinárodní soudy rozhodují podle práva mezinárodního. Unijní soudy mají za úkol prosazovat jak unijní, tak i mezinárodní právo. A konečně úkolem státních soudů je poskytovat ochranu podle unijního, vnitrostátního a zpravidla také mezinárodního práva. Mezi těmito jednotlivými soudními systémy neexistují vztahy podřízenosti a nadřízenosti. Nelze na ně proto nahlížet hierarchicky. Navíc, věcná působnost jednotlivých soudních soustav je rovněž odlišná.

2. INSTITUCIONÁLNÍ PŘEHLED

Na mezinárodní úrovni je nejvýznamnějším soudem působícím v evropském prostoru, který zahrnuje všechny členské státy Evropské unie,

bezesporu Evropský soud pro lidská práva. S ohledem na omezený prostor nebudeme zkoumat tento soud podrobně. Z pohledu tohoto příspěvku je totiž nejvýznamnější pouze jeho věcná působnost a možné vazby na národní a unijní soudy a jejich mechanismy prosazování práva.

Unijní soudy, souhrnně označované jako Soudní dvůr Evropské unie zahrnují celkem tři soudní tělesa. Soudní dvůr, Tribunál a Soud pro veřejnou změnu. Na jejich uspořádání Lisabonská smlouva v podstatě nic nezměnila, resp. změny byly jen kosmetické. Nejvíce patrnou změnou je přejmenování Soudu prvního stupně na Tribunál, neboť název původní již neodpovídal skutečnosti.

V rámci států Evropského hospodářského prostoru, které nejsou členy Evropské unie, je významná činnost Soudu ESVO. Uvedený soud zajišťuje prosazování unijního práva, resp. přesněji řečeno práva Evropského hospodářského prostoru v těchto státech. Lze jej proto chápat, jako instituci paralelní k Soudnímu dvoru Evropské unie. S ohledem na zaměření a limitovaný rozsah tohoto článku tento soud nebudeme dále uvažovat.

Zbývá národní úroveň. Zkoumat strukturu státních soudů však přesahuje možnosti tohoto příspěvku. Každý členský stát si sám organizuje vnitrostátní soudnictví s tím, že tato oblast spadá zcela mimo rámec pravomocí Evropské unie. Soudní soustavy jednotlivých států proto budou odlišné, cíl však mají totožný.

3. VYMEZENÍ VĚCNÉ PŮSOBNOSTI

Obecně ale platí, že zatímco státní soudy mají věcnou působnost zásadně neomezenou (nelze odpírat právo na spravedlnost), působnost unijních a mezinárodních soudů je věcně omezena jen na některé otázky. V případě Evropského soudu pro lidská práva je omezení dáno čl. 32 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Evropské úmluvy“) na otázky jejího výkladu a provádění. Pravomoc Soudního dvora Evropské unie je věcně omezena Smlouvou o Evropské unie a Smlouvou o fungování Evropské unie (dále jen „SEU“ a „SFEU“, společně „Smlouvy“). Toto vymezení pak stanoví hranice činnosti státních soudů, které nejsou oprávněny v otázkách spadajících do věcné působnosti Soudního dvora Evropské unie rozhodovat.

4. VAZBY MEZI SOUDNÍMI SOUSTAVAMI

Na vazby mezi jednotlivými soudními soustavami lze nahlížet z různých úhlů pohledu. Vždy je ale nutné vycházet z toho, že jsou na sobě vzájemně nezávislé. Tvoří oddělené soudní soustavy. Přímý přezkum rozhodnutí soudů soustavy jedné jiným soudem je vyloučen. Platí to i v těch případech, kdy národní soudy z hlediska funkčního rozhodují jako soudy Evropské unie tím, že prosazují unijní právo.

Interakce nicméně existují, a to v rovině funkční a interpretační. Obě roviny se přitom částečně překrývají. Funkční vazba existuje ve vztahu mezi státními a unijními soudy a projevuje se v řízení o předběžné otázce, v rámci něhož Soudní dvůr zajišťuje funkci autoritativního interpreta, resp. ústavního soudce Evropské unie. V rovině interpretační je zde vazba mezi ESLP na straně jedné a státními, resp. unijními soudy na straně druhé. Výklad Evropské úmluvy prováděný ESLP je nutno chápat jako minimální standard ochrany lidských práv a svobod ve smluvních státech této úmluvy s ohledem na její závaznou povahu pro členské státy ve spojení s pravomocí ESLP zajišťovat její závazný výklad. Minimálním standardem ochrany jsou také pro Evropskou unii a tudíž i pro Soudní dvůr Evropské unie, a to vzhledem k ustanovení článku 7 odst. 3 SEU, v rámci něhož se Unie jednostranně uznává práva zakotvená v Evropské úmluvě, jako součást obecných zásad práva Unie.

Z výše uvedeného vyplývá, že národní soudy i Soudní dvůr Evropskou unie jsou ve vztahu k základním právům a svobodám omezeni v interpretaci. Interpretace ESLP představuje materiální minimum, pod něž by národní resp. unijní výklad základních práv a svobod neměl klesnout. Ve vztahu mezi Soudním dvorem a soudy členských států pak zase platí, že výklad unijního práva prvně zmíněné soudní instituce je tím jediným správným.

5. PŘÍSTUP JEDNOTLIVCE K JEDNOTLIVÝM SOUDŮM

Přímý přístup jednotlivce k mezinárodním soudům není obvyklý. Evropský soud pro lidská práva proto z tohoto pohledu představuje výjimku. Dle čl. 35 Evropské úmluvy totiž jednotlivec může podat stížnost k ESLP za předpokladu, že vyčerpal všechny vnitrostátní opravné prostředky nápravy.¹

Přímý přístup k národním soudům není nutné řešit. Je samozřejmý.

Přímý přístup jednotlivce k Soudnímu dvoru Evropské unie je omezený, a to pouze na případy výslovně uvedené ve Smlouvách. Rozlišovat lze následně situace, kdy má jednotlivec k Soudnímu dvoru Evropské unie přímý a kdy nepřímý přístup.

Dle Smlouvy o fungování Evropské unie má jednotlivec přímý přístup k Soudnímu dvoru Evropské unie v následujících situacích:

1. v případě žaloby na neplatnost za podmínek daných čl. 263 odst. 4 SFEU;

¹ Viz. čl. 35 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. V případě zjištění porušení na straně státu může Evropský soud pro lidská práva tam, kde není možná plná náprava, přiznat v případě potřeby poškozenému jednotlivci spravedlivé zadostiučinění. Evropský soud pro lidská práva tedy není další soudní instancí a nemůže změnit konečné vnitrostátní soudní rozhodnutí.

2. v případě žaloby na nečinnost za podmínek daných čl. 265 odst. 3 SFEU;
3. v případě mimosmluvní odpovědnosti Unie za škodu dle čl. 268 ve spojení s čl. 340 odst. 2 a 3 SFEU;
4. v případě sporu mezi zaměstnancem Unie a Unií v mezích daných služebním resp. pracovním řádem unie dle čl. 270 SFEU;
5. na základě rozhodčí doložky dle čl. 272 SFEU;
6. v případech přezkumu legality rozhodnutí přijatých v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky, a to dle čl. 275 ve spojení s čl. 263 odst. 4 SFEU.

Ve shora uvedených žalobách bude v prvním stupni zpravidla rozhodovat Tribunál, s výjimkou bodu 4, kdy je dána příslušnost Soudu pro veřejnou službu.

Nepřímo se jednotlivec může řízení před Soudním dvorem Evropské unie účastnit v případě:

7. řízení o předběžné otázce dle čl. 267 SFEU. Příslušným soudem bude Soudní dvůr;
8. žaloby na neaplikovatelnost aktu dle čl. 277 SFEU. Příslušným bude ten z unijních soudů, před nímž je řízení vedeno.

6. ZMĚNY ZAVEDENÉ LISABONSKOU SMLOUVOU

V kapitole IV. jsme uvedli přehled přímých žalob před Soudním dvorem Evropské unie, které mohou být iniciovány jednotlivcem. Nyní se blíže podíváme na změny, které v právní úpravě těchto řízení provedla Lisabonská smlouva, a zhodnotíme jejich možné dopady na jednotlivce.²

6.1 ŽALOBA NA NEPLATNOST

Lisabonská smlouva významně mění právní úpravu žaloby na neplatnost. Oproti dřívějšímu stavu se se rozšiřují možnosti jednotlivce napadnout akty

² Změny institucionálního charakteru nejsou předmětem této studie. Odkazují proto např. na Slašťan, M. Aplikácia postlisabonskej personálnej politiky EÚ v praxi – kreovanie Súdneho dvora Európskej únie in Zborník INTERPOLIS'10: VII. vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov, 25. november 2010 Banská Bystrica nebo též Stehlík, V. K reformě soudního systému EU na základě Lisabonské smlouvy. In Mířníky práva v stredo európskom priestore 2008. Zborník z medzinárodnej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov konanej v dňoch 3. - 5. 4. 2008. Bratislava : Právnická fakulta UK v Bratislave, 2008. s. 192 – 199.

přijaté Evropskou unií. Rozšířen je subjektů, jejichž akty lze touto žalobou napadnout, a to o Evropskou radu nebo jiné instituce či subjekty Unie, za předpokladu, že jsou napadány takové jejich akty, které mají právní účinky vůči třetím osobám.³

Další důležitou změnou z pohledu jednotlivce je rozšíření aktů, které mohou být napadány touto žalobou. Pravidlo, že jednatel může žalobou na neplatnost napadnout buď rozhodnutí, které mu jsou určeny, nebo akty, kterého se bezprostředně a osobně dotýkají, zůstává zachováno, byť mizí dřívější omezení ve vztahu k nařízením. Nově se navíc objevuje možnost jednotlivce napadat také *právní akty s obecnou působností*, které se ho dotýkají bezprostředně a nevyžadují přijetí prováděcích opatření.⁴ V jejich případě se tedy neuplatní omezující podmínka osobního dotčení.

Právě posledně zmíněné rozšíření se ale jeví jako problematické. Pojem akty s obecnou působností totiž nikde ve Smlouvách není definován, jeho význam tak může budít pochyby. Lze ale dovozovat, že se uvedeným pojmem rozumí právní předpisy nižší právní síly, než legislativní akty⁵. Literatura k tomu uvádí, že se jedná o reziduum původního textu Smlouvy o Ústavě pro Evropu, jehož český text mimochodem pracoval s pojmem *podzákonné právní akty*.⁶ Konkrétně tak půjde především o akty Komise, vydávané podle jiných, než legislativních procedur.⁷

Vzhledem ke změně terminologie legislativních (a tedy zákonných) aktů v Lisabonské smlouvě⁸ oproti Smlouvě o Ústavě pro Evropu muselo nepochybně dojít také k úpravě tohoto pojmu. Výsledek, ale není příliš uspokojivý, protože i nařízení lze považovat za *právní akty s obecnou působností, které nevyžadují přijetí prováděcích opatření a dotýkají se jednotlivce přímo*. Je přitom zjevné, že takovéto rozšíření **nebylo** záměrem

³ tj. takových, které ovlivňují právní postavení takové osoby změnou v jejích právech či povinnostech. viz. Hartley, T., *The Foundations of European Community Law*, Sixth Edition, Oxford UP, 2007, 978-0-19-929035-2. s. 325 a 326.

⁴ viz. čl. 263 odst. 4 SFEU.

⁵ viz. čl. 289 odst. 3 SFEU, dle něhož se jimi rozumí právní akty přijaté legislativním postupem.

⁶ viz. čl. III-365 odst. 4 Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Srov. Syllová, J. , Pítrová, L. , Paldusová, H. a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*, C. H. Beck, 2010. s. 832.

⁷ Stehlík, V. *Smlouva o Ústavě pro Evropu a komunitami soudnictví*. In *Vztahy a interakcia vnútroštátneho práva, medzinárodného práva a európskeho práva z Madiska krajín Vyšehradskej štvorky po ich vstupe do Európskej únie*. Trnava : Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2006 ISBN 978-80-88931-68-3 , s. 50.

⁸ v podstatě nešlo o změnu, ale zachování stávající terminologie.

Lisabonské smlouvy. Dlužno dodat, že jiné jazykové verze tohoto ustanovení jsou v tomto ohledu jasnější.⁹

Význam změn zavedených Lisabonskou smlouvou v případě žaloby na neplatnost spočívá v částečném překonání přísného Plaumannova testu, který dosud omezoval možnost jednotlivce domáhat se neplatnosti obecně závazného aktu Evropské unie.¹⁰ Byť totiž dosavadní striktní pravidla formulovaná Soudním dvorem zůstanou zachována, nebude je možno uplatňovat i na prováděcí právní předpisy. Postavení jednotlivce se proto ve srovnání s dřívějším stavem významně zlepšuje.¹¹

Další změna související s touto žalobou bude nastíněna níže v kapitole 5.6.

6.2 ŽALOBA NA NEČINNOST

Změny provedené Lisabonskou smlouvou ve vztahu k jednotlivci v případě žaloby na neplatnost jsou spíše kosmetické. Navíc se totiž objevuje v odstavci třetím čl. 265 SFEU možnost jednotlivce napadnout touto žalobou také nečinnost instituce nebo jiného subjektu Unie. Institucí jsou zřejmě myšleny orgány Unie, zřízené jí samotnou, čemuž by ostatně napovídalo znění čl. 263 odst. 5, jiným subjektem pak zřejmě nejruznější agentury případně jiné právnické osoby zřízené Unií.¹²

Význam uvedené změny spočívá v jednoznačném zakotvení možnosti jednotlivce touto žalobou napadnout také akty vydané Unií mimo její hlavní orgány.

6.3 ŽALOBA NA NÁHRADU ŠKODY DLE ČL. 268 VE SPOJENÍ S ČL. 340 ODS. 2 A 3 SFEU

Lisabonská smlouva tuto žalobu nijak nemění. Dochází pouze k přeformulování odstavce třetího čl. 340 SFEU aniž by došlo ke změně významu tohoto ustanovení. Článek 268 byl pouze aktualizován a přizpůsoben současné terminologii a číslování Smluv.

⁹ lze zmínit např. angličtinu, která zachovává původní terminologii Smlouvy o Ústavě pro Evropu beze změny.

¹⁰ Podrobně viz. Kaczorowska, A., *European Union law IMPRINT* London ; New York : Routledge-Cavendish, 2009. s. 426 a násl.

¹¹ viz. Chalmers, D., Monti, G., *European Union Law Updating Supplement Text and Materials*, Cambridge University Press, 2008, s. 86 a 87.

¹² Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*, C. H. Beck, 2010. s. 835.

6.4 ŽALOBA DLE ČL. 270 SFEU

Tato žaloba není podstatným způsobem měněna.

6.5 ŽALOBA DLE ČL. 272 SFEU

Tato žaloba není podstatným způsobem měněna.

6.6 ŽALOBA NA NEPLATNOST ROZHODNUTÍ PŘIJATÝCH V OBLASTI SPOLEČNÉ ZAHRA NIČNÍ A BEZPEČNOSTÍ POLITIKY, A TO DLE ČL. 275 VE SPOJENÍ S ČL. 263 ODS. 4 SFEU

Obecné pravidlo vylučující oblast společné zahraniční a bezpečnostní politiky z dosahu pravomocí Soudního dvora Evropské unie je v odst. 2 článku 275 SFEU částečně omezeno ve prospěch jednotlivce, který tak může nově napadnout žalobou na neplatnost ty akty, které mu stanoví omezující opatření (např. nemožnost nakládat s finančními prostředky).¹³ Z uvedeného vyplývá, že se tedy nejedná o novou žalobu, ale o rozšíření stávajících oblasti přezkumu žalobou na neplatnost o zcela novou problematiku.

6.7 ŘÍZENÍ O PŘEDBĚŽNÉ OTÁZCE DLE ČL. 267 SFEU

V právní úpravě řízení o předběžné otázce lze vysledovat jednak zpřesňující úpravy sledující novou terminologii používanou Lisabonskou smlouvou, a dále také zavedení nového institutu naléhavého řízení o předběžné otázce¹⁴. Smyslem tohoto řízení je zajistit co nejrychlejší rozhodnutí v citlivých otázkách prostoru svobody, bezpečnosti a práva tam, kde dotčený jednotlivec je ve vazbě. Uvedená změna představuje návaznost na rozšíření pravomocí Evropské unie a zavedení tohoto institutu lze hodnotit kladně. Samotný jednotlivec však jeho využití nemůže nijak volně ovlivnit.

6.8 ŽALOBA NA NEAPLIKOVATELNOST DLE ČL. 277 SFEU

Ustanovení článku 241 SES umožňující žalobou na neplatnost napadnout pouze nařízení bylo Lisabonskou smlouvou výrazně pozměněno. Nově je možné touto žalobou napadnout kterýkoliv *akt s obecnou působností*. České znění se přitom jeví být poněkud zavádějící, a to vzhledem k textu čl. 263 odst. 4 SFEU. Uveden ustanovení totiž, jak už bylo ostatně výše řečeno, umožňuje žalobou na neplatnost napadnout "**právní akty** s obecnou působností". S přihlédnutím k jiným jazykovým zněním tohoto ustanovení

¹³ viz. Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář, C. H. Beck, 2010. s. 848.

¹⁴ označování ve spisové značce případu zkratkou PPU.

se však kloním k závěru, že použití přívlastku v „právní“ navíc v ustanovení o žalobě na neplatnost vyjadřuje úmysl rozlišovat mezi akty, které lze oběma žalobami napadnout.

Domnívám se, že i po změnách provedených Lisabonskou smlouvou budou žalobou na neplatnost nejčastěji napadána nařízení. V úvahu ale přichází i jiné akty obdobné povahy, např. některá rozhodnutí. Vždy však půjde dle mého názoru o normativní právní akty. To je také důvod, proč nepovažuji formulaci obou výše zmíněných ustanovení za šťastnou.

7. ZMĚNY VE VZTAHU K EVROPSKÉ ÚMLUVĚ

Z pohledu jednotlivce je do budoucna významné ustanovení čl. 6 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii, které předpokládá její přistoupení k Evropské úmluvě. Stává se tak právním základem, který dosud v unijním právu chyběl.¹⁵ Přistoupení Unie k uvedené úmluvě je logickým krokem. Pokud totiž byl výkon pravomocí omezen nutností respektovat základní lidská práva a svobody chráněná Evropskou úmluvou na národní úrovni, měla by tato ochrana být zajišťována ve stejném rozsahu i poté, co došlo ke svěření výkonu těchto pravomocí Evropské unii. Článek 6 je dále doplněn protokolem č. 8¹⁶, který upřesňuje podmínky, za nichž bude možný přístup Unie k uvedené úmluvě, ale z něhož pro jednotlivce žádná práva přímo nevyplývají. Obdobné závěry platí i pro prohlášení k čl. 6 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii.

Ustanovení čl. 6 odst. 3 SEU je v podstatě přejato z původního textu Smlouvy o Evropské unii. Postavení jednotlivce a jeho možnosti vzhledem k Evropské úmluvě se tedy Lisabonskou smlouvou nijak nemění.

8. ZÁVĚR

Z výše uvedeného je zřetelně vidět, že se hypotéza potvrdila. Lisabonská smlouva opravdu nijak zásadně postavení jednotlivce a jeho možnost domáhat se svých práv u Soudního dvora Evropské unie nemění. Změny jsou dílčí, často se týkají jen terminologie. Je to přitom právě terminologie, kde má Lisabonská smlouva největší slabiny. Zavádí nové pojmy, které nejsou nijak definovány. Tím se otvírá prostor pro interpretační činnost Soudního dvora, který jako jediný je oprávněn závazně vyřešit stávající otázky a pochybnosti o jejich skutečném významu. Zdaleka nejvýznamnější změnou, kterou Lisabonská smlouva v tomto kontextu zavádí tak bezesporu je zakotvení právního základu pro budoucí přistoupení k Evropské úmluvě.

¹⁵ viz. posudek Soudního dvora ze dne 28. března 1996 o Přistoupení Společenství k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

¹⁶ protokol č. 8 k čl. 6 odst. 2 Smlouvy o Evropské Unii o přistoupení Unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

Literature:

- Chalmers, D., Monti, G., European Union Law Updating Supplement Text and Materials, Cambridge University Press, 2008.
- Hartley, T., The Foundations of European Community Law, Sixth Edition, Oxford UP, 2007, 978-0-19-929035-2.
- Kaczorowska, A., European Union law IMPRINT London ; New York : Routledge-Cavendish, 2009.
- Syllová, J. , Pítrová, L. , Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář, C. H. Beck, 2010.
- Slašťan, M. Aplikácia postlisabonskej personálnej politiky EÚ v praxi – kreovanie Súdneho dvora Európskej únie in Zborník INTERPOLIS'10: VII. vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov, 25. november 2010 Banská Bystrica.
- Stehlík, V. Smlouva o Ústavě pro Evropu a komunitami soudnictví. In Vztahy a interakcia vnútroštátneho práva, medzinárodného práva a európskeho práva z Madiska krajin Vyšehradskej štvorky po ich vstupe do Európskej únie. Trnava : Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2006 ISBN 978-80-88931-68-3.
- Stehlík, V. K reformě soudního systému EU na základě Lisabonské smlouvy. In Mílniky práva v stredoeurópskom priestore 2008. Zborník z medzinárodnej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov konanej v dňoch 3. - 5. 4. 2008. Bratislava : Právnická fakulta UK v Bratislave, 2008.

Contact – email

david@sehnalek.cz