

**Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta**

Kateřina Štěpánová

***Locus standi* jednotlivce před Soudním dvorem
Evropské unie z praktické perspektivy**

Rigorózní práce

Olomouc 2016

Prohlašuji, že jsem rigorózní práci na téma „*Locus standi* jednotlivce před Soudním dvorem Evropské unie z praktické perspektivy“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 25. listopadu 2016

Kateřina Štěpánová

Obsah

OBSAH	3
1. ÚVODEM	5
1.1 Zkoumané otázky a hypotézy	6
1.2 Užitá metoda zkoumání, zdroje	7
1.3 Struktura práce	8
1.4 Terminologická poznámka.....	9
2. PŘÍSTUP JEDNOTLIVCE K SOUDNÍMU DVORU EVROPSKÉ UNIE V HISTORICKÉM VÝVOJI	10
2.1 Postavení jednotlivce v systému mezinárodního práva obecně	10
2.2 Soudní dvůr EU a práva jednotlivce.....	11
2.2.1 Původní určení Soudního dvora Evropské unie ve vztahu k právům jednotlivce	11
2.2.2 Vliv ESLP na rozhodovací praxi Soudního dvora EU	11
2.2.3 Doktrína obecných zásad právních a společných ústavních tradic	14
2.2.4 Otázka přistoupení ES/EU k Úmluvě (EÚLP).....	15
2.2.5 Polisabonská ochrana základních práv v Evropě.....	15
2.2.6 Posudek č. 2/13 a jeho dopady	17
2.2.7 Shrnutí vývoje postavení Soudního dvora EU v lidskoprávní oblasti.....	21
3. UNIJNÍ SYSTÉM OCHRANY ZÁKLADNÍCH PRÁV	24
3.1 Charta a její přínos o unijní ochraně lidských práv	25
3.2 Procesní předpoklady unijní ochrany základních práv	26
3.3 Diskutovaná pojetí aktivní legitimace jednotlivce	27
3.3.1 Koncepce evropské ústavní stížnosti	27
3.3.2 Rozšíření <i>locus standi</i> jednotlivců před národními soudy	29
3.3.3 Reforma procesního ustanovení Smlouvy	29
4. PRAKTICKÝ POHLED NA PŘÍSTUP JEDNOTLIVCE K SOUDNÍMU DVORU EU	31
4.1 Soudní dvůr EU z pohledu statistických dat	31
4.2 Procesní nástroje SD EU na poli základních práv	34
4.3 Žaloba na neplatnost.....	36
4.3.1 Polisabonská úprava.....	39

4.3.2 Interpretace podmínek <i>locus standi</i> jednotlivce v judikatuře SD EU	41
4.3.3 Přímé dotčení a okruh napadnutelných aktů	42
4.3.4 Snahy po rozvolnění, aneb „od <i>Plaumanna</i> zpět k <i>Plaumannovi</i> “	45
4.3.5 Příklad <i>Jégo-Quéré</i>	49
4.3.6 Aktivní legitimace nevládních organizací	51
4.3.7 Lisabonské důsledky, aneb opět k <i>Plaumannovi</i>	52
4.3.8 „Regulatory act“	53
4.3.9 Příklad <i>Inuit</i>	54
4.3.10 Příklad <i>Arcelor</i>	57
4.3.11 Příklad <i>T & L Sugars Ltd. a Sidul Açúcares Unipessoal</i>	58
4.4 Shrnutí ohledně přístupu jednotlivce k SD EU.....	59
5. AKTUÁLNÍ VÝKLAD PODMÍNEK <i>LOCUS STANDI</i>, JEHO KRITIKA A DALŠÍ MOŽNÝ VÝVOJ.....	61
5.1 Současný restriktivní výklad SD EU ohledně <i>locus standi</i>	61
5.2 Kritika polisabonského restriktivního výkladu (příklad <i>Woonlinie</i>).....	62
5.3 Zmírnění restriktivního výkladu?	63
5.4 Směry dalšího možného vývoje ohledně výkladu <i>locus standi</i>	64
5.5 Možné důvody restriktivního výkladu <i>locus standi</i>	70
6. UVAŽOVANÁ ŘEŠENÍ RESTRIKTIVNÍHO PŘÍSTUPU K <i>LOCUS STANDI</i> JEDNOTLIVCE	71
6.1. Vnější kontrola ze strany ESLP.....	71
6.2. Kontrola ze strany národních soudů.....	74
6.3 Politické řešení prostřednictvím článku 7 SEU.....	76
POKUD PRÁVNÍ DEFICIT OHLEDNĚ JEDNOZNAČNÉHO PRÁVA PŘÍSTUPU K SOUDNÍ OCHRANĚ NEPŘEKLENULA JUDIKATURA, JAKÉ JSOU DALŠÍ MOŽNOSTI INDIVIDUÁLNÍHO STĚŽOVATELE?	76
7. MOŽNÁ BUDOUCÍ ÚSKALÍ SOUDNÍ OCHRANY JEDNOTLIVCE V RÁMCI EU	79
7.1 Interní riziko	79
7.2 Riziko co do nepřímého přístupu jednotlivce.....	80
7.3 Riziko rozporu s Úmlouvou	81
8. ZÁVĚREM	83
BIBLIOGRAFIE	87
ABSTRACT	95
ABSTRAKT	98
KLÍČOVÁ SLOVA	101

1. Úvodem

Zrcadlem hmotně-právní normy je její procesní uchopení. Procesní pravidla svým významem mnohdy přesahují hmotně-právní katalogy, neboť to jsou ony, které zhmotňují deklarované normy, garantovaná práva, ukládané povinnosti. Pouze procesní pravidla materializují okřídlené myšlenky, pouze ty umožní praktickou aplikaci a realizaci práv a povinností, pouze ty umožní otevřít nebo naopak uzavřou cestu k jejich realizaci.

Každý vyvinutý právní systém by měl disponovat mechanismem, který by ověřil hmotně-právní a procesní legalitu aktů, které instituce daného systému přijaly. S jistou mírou nadsázky lze říci, že hmotně-právní katalog bez náležité možnosti vymoci garantované by byl jen bonboniérou bez bonbónů. Nelze přehlédnout klasický římsko-právní postulát „*Ubi ius ibi remedium*“¹. Právo jednotlivce na přístup k soudu a projednání jeho věci je tedy nepochybně základním právem.

Toto právo je pevně zakotveno v národních soudních systémech i v příslušných mezinárodních dokumentech², zejména v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Stejný princip se nutně prosazuje i ve specificky se formujícím systému evropského práva, a to i ve vztahu k Soudnímu dvoru Evropské unie (dále též v textu označován jako „Soudní dvůr“ či „SD EU“) a jeho praktickému fungování.

Rigorózní práce je zaměřena na přístup jednotlivce k Soudnímu dvoru Evropské unie, zkoumá samotnou, reálnou, možnost takového přístupu, jeho podmínky a praktické konsekvence, a to důsledně v historické perspektivě. Přitom pochopitelně reflektuje postupný vývoj evropského práva, ve kterém hraje činnost Soudního dvora velmi podstatnou roli.

Daný přístup je vzhledem k tématu práce dle autorky nejen vhodný, ale též jediný možný. Evropské právo totiž ve svých zřizovacích dokumentech a v následné legislativní činnosti přístup jednotlivce k soudním orgánům neupravilo, byť v rámci dalšího vývoje evropského práva vznikl i doposud nejnovativnější katalog základních

¹ Kde je právo, tam je i právní ochrana (lék).

² TÝČ, Vladimír. *Úvod do mezinárodního a evropského práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 100 s.

práv vůbec, tedy Listina základních práv Evropské unie³ (dále v textu též jen „Charta“).

Charta pochopitelně právo na přístup k soudu obsahuje, avšak při současné absenci jednoznačné právní úpravy ohledně kontrolních a vynucovacích mechanismů na nadnárodní úrovni před orgány EU.

1.1 Zkoumané otázky a hypotézy

Stěžejní otázkou této práce je, zda lze za dobu existence Soudního dvora Evropské unie, resp. jeho právních předchůdců, vypočítat a popsat určitý vývoj ohledně práva přístupu jednotlivce k tomuto soudu?

Základní myšlenkou pak je předpoklad sice různě kolísavé a intenzitou proměnlivé, přesto zřetelné tendence připustit a dále rozšiřovat přístup jednotlivce k Soudnímu dvoru.

Autorka si je vědoma i existence projevů opačných, tj. tendencí k restriktivnímu výkladu práva na přímý přístup jednotlivce k Soudnímu dvoru. V tomto ohledu bude uvažováno o tom, zda restriktivní výklad procesních pravidel Soudního dvora nemůže ovlivnit efektivní vymáhání práv ze strany jednotlivce?

Práce si takto položí otázku, zda lze činnost Soudního dvora v oblasti výkladu procesních podmínek přístupu jednotlivce k soudu shledat za stejně průkopnickou, jakou byla role Soudního dvora v oblasti výkladu základních práv jednotlivce na poli unijního práva?

Práce vychází z teze, že evropskému jednotlivci byl přiznán velice široký hmotně-právní katalog základních práv ztělesněný Chartou avšak za neexistence kontrolního mechanismu k vynucení takto garantovaných práv. V práci je proto na pozadí konkrétních judikатурních příkladů zkoumáno, zda je i přes absenci specifického kontrolního mechanismu v aktuálním soudním systému Evropské unie jednotlivci zajištěn efektivní přístup k Soudnímu dvoru, tedy účinná ochrana jeho práv?

Autorka se zaměří i na aktuální tendenci v rozhodovací činnosti Soudního dvora, přičemž se vymezí vůči tomu, zda lze s ohledem na závěry posudku Soudního

³ Listina základních práv Evropské unie ze dne 7. prosince 2000, ve znění upraveném dne 12. prosince 2007, deklarována během zasedání Evropské rady v Nice. Po ratifikaci Lisabonské smlouvy se Listina základních práv Evropské unie, Charta, stala právně závaznou.

dvora Evropské unie č. 2/13⁴ spatřit v rozhodovací činnosti Soudního dvora snahu po teleologickém výkladu a vstřícném přístupu k rozvolnění podmínek přijatelnosti, a tedy rozšíření aktivní legitimace jednotlivce? Není zde ze strany Soudního dvora dána tendence přenést povinnost ochrany základních práv na jiné subjekty?

Práce se zamyslí i nad alternativními řešeními možného restriktivního přístupu k aktivní legitimaci neprivilegovaného žalobce a vývojem této problematiky *de lege ferenda*.

1.2 Užitá metoda zkoumání, zdroje

Co se týče metody použité v práci, jedná se zejména o induktivní hypotézu, analýzu judikatury Soudního dvora a jeho historických předchůdců, jakož i okrajově Evropského soudu pro lidská práva, a jejich vzájemné komparace, to vše ve světle historického vývoje, tedy historické deskripce.

Práce poskytuje strukturovaný a komplexní náhled na dané téma, včetně judikатурních citací, to vše v kontextu historického vývoje evropské integrace. Zkoumané téma je tématem stále aktuálním, o čemž svědčí i aktuální rozhodovací praxe SD EU, která není v práci opomenuta.

V rigorózní práci je rovněž zúročena praktická zkušenost autorky z odborných stáží u SD EU, jakož i Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku (dále v textu též jen „ESLP“). Co se pak týče pramenů, z nichž bylo čerpáno, jedná se zejména o originální rozhodnutí SD EU a jeho jednotlivých složek, jak jsou tato zveřejněna v databázi Evropské unie, v systému EUR-lex, který umožňuje nahlédnout do Úředního věstníku Evropské unie. Autorka rovněž čerpala při svých prvotních rešerších z interního systému SD EU, který není veřejně přístupný, a to v rámci své praxe na Ředitelství „výzkum a dokumentace“ SD EU. Jako pramen je rovněž využita sbírka judikatury vytvořená Ředitelstvím „výzkumu a dokumentace“ SD EU soudů členských států v oblasti práva EU. Tato obsahuje analýzu nejdůležitějších rozhodnutí na základě selektivní excerpcy z právních časopisů a přímých kontaktů s

⁴ Posudek soudního dvora Evropské unie č. 2/13 ze dne 18. prosince 2014 ke slučitelnosti návrhu dohody o přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv. V posudku Soudní dvůr reagoval na žádost Evropské komise o posouzení slučitelnosti návrhu dohody o přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod se základními smlouvami EU - Smlouvou o EU a Smlouvou o fungování EU, přičemž Soudní dvůr shledal návrh neslučitelný s primárním právem EU.

četnými vnitrostátními soudy a je zpřístupněna prostřednictvím databáze Sdružení státních rad a nejvyšších správních soudů Evropské unie s názvem „DEC.NAT - Vnitrostátní rozhodnutí“. Co se pak týče rozhodnutí ESLP, zde práce vychází zejména z originálních znění ve francouzské a anglickém jazyce, jak jsou tato dostupná v databázi HUDOC. Časopisecká literatura je zastoupena především zahraničními zdroji.

Neocenitelným zdrojem poznání pak byla osobní účast na konferencích dotýkajících se zkoumaného tématu

1.3 Struktura práce

Práce nejprve (ve své označení druhé kapitole) přehledně hodnotí přístup jednotlivce k Soudnímu dvoru EU v historické perspektivě s tím, že se zaměřuje i na korelaci mezi lucemburským a štrasburským soudem v oblasti ochrany základních lidských práv. V dané souvislosti pak neopomíjí stručnou analýzu posudku č. 2/13 a jeho konsekvence v právní sféře jednotlivce.

Unijní systém ochrany základních práv a zejména pak jeho procesní otázky jsou debatovány ve třetí kapitole práce. Tato se zaměřuje na možné diskutované scénáře *locus standi* jednotlivce před SD EU, jakož i na jejich projev v reformě Smluv.

Praktický pohled na přístup jednotlivce k Soudnímu dvoru EU skýtá kapitola čtvrtá. Shrnuje procesní nástroje SD EU na poli základních práv a detailně se věnuje žalobě na neplatnost, zejména pak výkladu podmínek přijatelnosti ve světle judikatury SD EU. Kriticky se vymezuje vůči restriktivnímu přístupu SD EU co do výkladu podmínek přijatelnosti.

Aktuálnímu výkladu podmínek *locus standi* a naznačení možného vývoje *de lege ferenda* se věnuje kapitola pátá práce, přičemž se zamýšlí nad možnými důvody restriktivního výkladu *locus standi* jednotlivce. Autorka naznačí, že na pozadí restriktivního výkladu článku 263 odst. 4 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále v textu též jen „SFEU“) může být obava z přetíženosti Soudního dvora, která je z pohledu statistických dat na své historicky nejsnesitelnější úrovni.

Možná řešení, jak překlenout restriktivně pojatý přístup jednotlivce k soudní ochraně jsou předestřena v šesté kapitole práce s tím, že tato se zamýšlí nad

možnou vnější kontrolou ze strany Evropského soudu pro lidská práva, jakož i kontrolou ze strany národních soudů.

Budoucí úskalí soudní ochrany jednotlivce v rámci EU ve formě interního rizika, nepřímého přístupu jednotlivce a rizika rozporu s Úmluvou jsou pak popsána v osmé kapitole.

1.4 Terminologická poznámka

Aktuální Soudní dvůr Evropské unie a jeho složky dále v textu bude pro zjednodušení terminologicky označován jako „Soudní dvůr či Soudní dvůr EU“ nebo také „SD EU“ či „lucemburský soud“, přičemž je takto uvažována judikatorní činnost jak Soudního dvora a dřívějšího Evropského soudního dvora, tak Tribunálu, resp. Tribunálu první instance, jejichž terminologické označení dostalo změnu spolu se vstupem v platnost Lisabonské smlouvy. Rovněž se může v textu objevit označení respektující označení dobové, je-li o soudní instituce hovořeno v historickém kontextu.

Evropskému soudu pro lidská práva je v textu vyhrazeno označení „ESLP“ či dle svého sídla soud „štrasburský“.

Co se pak týká pojmu základní lidská práva, je možno vysledovat, že Evropská unie používá na místo pojmu „lidská práva“ pojem „základní práva“, a to jak v judikatuře, tak v legislativních textech. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva, jakož i doktrína touto oblastí se zabývající, pracují naopak s pojmem „lidská práva“. Lze zobecnit, že pojem „lidská práva“ je vlastní spíše oblasti mezinárodního práva veřejného a ústavnímu právu jednotlivých členských států, přičemž bývá chápán jako pojem širší, zastřešující. Výraz „základní práva“ byl rozvinut zejména judikaturou lucemburského soudu, a v návaznosti na tuto „justiční normotvorbu“ byl následně převzat do primárního práva⁵. Z obecného hlediska je však možnost oba termíny označit za synonymní, jde spíše o otázku použití zkoumanými institucemi a právními systémy.

⁵ČERNÁ, Dagmar. *Standard lidských práv v Evropě. Srovnání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Listiny základních práv Evropské unie*. 1. vydání. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2009, s. 70 a násl.

2. Přístup jednotlivce k Soudnímu dvoru Evropské unie v historickém vývoji

2.1 Postavení jednotlivce v systému mezinárodního práva obecně

Dnes je jednatelce pojímán jakožto subjekt mezinárodního práva. Dříve však mezinárodní právo vycházelo z koncepce, na základě které byly jedinými subjekty mezinárodního práva státy. V rámci historického procesu humanizace mezinárodního práva dochází k jistému narušení suverenity státu, a to zejména v lidsko-právní oblasti. Člověk, individuum, je na mezinárodní úrovni nadán právy, která jsou pod ochranou mezinárodního uskupení. Jednatelce se takto postupem času podílí na mezinárodním právním řádu.

Stává se tedy z původního objektu mezinárodního práva jeho subjektem. V minulosti mu nebyl tento status přiznáván s tím argumentem, že nedisponuje vlastnostmi státu, jako je např. ta tvořit mezinárodní smlouvy. Uvedený argument je však scestný. I v národním právu se přeci nepodílejí všichni jednotlivci na legislativním procesu, a přesto nepřestávají být subjekty práva.⁶

Reálné mezinárodní ochrany lidských práv bude moci být dosaženo toliko prostřednictvím konsolidace mezinárodní právní subjektivity jednotlivce jakožto aktivního i pasivního subjektu mezinárodního práva. V procesním právu mezinárodním je pak onen ideál zhmotněn v právu individuální stížnosti. Právo na individuální stížnost je takto úhelným kamenem mezinárodních lidsko-právních smluv.⁷

Bez práva na individuální stížnost a z něj vyplývajícího práva na přístup k soudu na mezinárodní úrovni by byla práva ukotvená v lidsko-právních smlouvách toliko prázdnou schránkou. Na bázi práva individuální stížnosti dochází k emancipaci jednotlivce na jeho vlastním státě.

V důsledku hrozeb dvacátého století se jednatelce dostává do pozice subjektu práva národního i mezinárodního a konečným destinatářem právních norem

⁶ K tomu srov. CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. L'émancipation de l'individu par rapport á son propre Etat: le rétablissement historique de la personne humanit comme sujet du droit des nations. *Le droit international pour la personne humaine*, 2011, s. 149 – 167.

⁷ srov. Disentní stanovisko soudce Jihoamerického soudu pro lidská práva Trindade ve věci *Castillo Petruzzi a další v Peru*, rozsudek ze dne 4. září 1998.

národního i mezinárodního práva. Mezinárodní právo se takto vymanilo z etatismu a prostřednictvím aktivní účasti jednotlivce na mezinárodní justici se navrací se ke koncepci nového *ius gentium*⁸.

2.2 Soudní dvůr EU a práva jednotlivce

2.2.1 Původní určení Soudního dvora Evropské unie ve vztahu k právům jednotlivce

V Lucemburku sídlící Soudní dvůr Evropské unie jakožto instituce Evropské unie původně měl, zjednodušeně řečeno, dohlížet na proces ekonomické integrace členských států. Přímé dotčení práv jednotlivce a s tím související možnost dovolat se přímé ochrany takových práv jednotlivce nebylo uvažováno.

2.2.2 Vliv ESLP na rozhodovací praxi Soudního dvora EU

Evropský soud pro lidská práva a jeho dnes již neexistující Evropská komise pro lidská práva (dále jen „EKLP“), jejichž cílem je ochrana lidských práv garantovaných Úmluvou o ochraně lidských práv a jejími dodatkovými protokoly, je institucí Rady Evropy se sídlem ve Štrasburku.

Na první pohled se může zdát, že ESLP spojuje se Soudním dvorem EU hlavně jejich forma, tj. jejich nadnárodní charakter. Přesto mají obě instituce zjevně obdobný politický cíl, kterým je v posledním důsledku evropská integrace, a to na poli základních práv v případě prvním, a na poli ekonomickém a politickém v případě druhém.

Původně byly politické a právní prostředky, jimiž organizace disponovaly k naplňování svých cílů, neúměrně vzdálené tomu, nakolik fakticky provázaným se postupně stal chod jejich institucí. Toto pnutí vedlo ke známému rozdělení na „ekonomickou Evropu“ ztělesňovanou ES/EU, a „Evropu lidsko-právní“ symbolizovanou Radou Evropy.

Obě zmiňovaná nadnárodní seskupení se s ohledem na svůj primární cíl, tedy prohloubení evropské integrace, vyvíjela a rozrůstala. V současné době čítá Rada

⁸ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Le droit international pour la personne humaine*, Paris : Pedone, 2011.

Evropy 47 členů⁹, z nichž téměř polovina přistoupila k Radě Evropy po pádu berlínské zdi. Z „Montánní unie“ se postupně, vznikem Evropského hospodářského společenství a Euratomu, zformovala v roce 1957 Evropská společenství a dále, zjednodušeně řečeno, byla Maastrichtskou smlouvou ustanovena i Evropská unie. Ta dnes čítá 28 členů¹⁰. Není od věci zdůraznit, že všechny členské státy EU jsou zároveň členskými státy Rady Evropy a signatáři jejího stěžejního právního dokumentu Evropské úmluvy o lidských právech ze 4. listopadu 1950.

Jak již bylo naznačeno výše, zabývat se otázkou lidských práv a základních svobod nebylo původně v intencích Evropských společenství a Evropské unie. Svědčí o tom například i to, že Evropský soudní dvůr, jakožto jeden z orgánů Společenství s pravomocí v oblasti komunitárního práva, byl založen již v roce 1951 Pařížskou smlouvou. Je téměř paradoxem, že první rozsudek lucemburského soudu byl vynesený již v roce 1954, zatímco Evropský soud pro lidská práva, založený v roce 1959, a Evropská komise pro lidská práva, založená již v roce 1954, čekali na vydání prvního rozsudku až do roku 1960.

Postupný přesun kompetencí z národní úrovně ve prospěch Společenství, resp. Unie, zaručil doslova „šokující“ imunitu dříve komunitárním, následně unijním, aktům z hlediska dodržování základních lidských práv a svobod. Kontrola ústavnosti jednotlivých opatření přijatých v rámci komunitárního práva již nebyla zajišťována ani prostřednictvím národního ústavního soudnictví, a za předpokladu, že nemělo dojít k narušení demokratické legitimacy Společenství, ani z aspektu vnějšího prostřednictvím ESLP¹¹, neboť štrasburský soud nebyl dostatečně legitimován k přezkumu aktů přijatých komunitárními orgány v rámci jejich pravomocí.

Čistě ekonomický aspekt původních Evropských společenství sledující jako svůj jediný cíl ustanovení zóny volného obchodu, která by vedla k racionalizaci výroby a zvýšení všeobecného blaha po druhé světové válce, je nepochybnou příčinou toho, že zakládající smlouvy ES téměř neobsahují přímý odkaz na problematiku ochrany lidských práv¹².

⁹ Stav ke dni odevzdání rigorózní práce.

¹⁰ Stav ke dni odevzdání rigorózní práce.

¹¹ BENOÎT-ROHMER, Françoise. Union européenne, valeurs et droits fondamentaux. *Notes de cours pour le master des droits de l'homme*. Strasbourg: URS, IHEE, 2005, str. 2.

¹² Výjimky tvoří pouze články 48 až 58 Římské smlouvy zaručující svobodu pohybu pracovníků v rámci Společenství, zákaz diskriminace z důvodu státní příslušnosti upravený v jejím článku 7, jakož i zákaz diskriminace v oblasti výše odměňování z důvodu pohlaví obsažený v článku 119.

Kategoricky odmítavý postoj ke kontrole slučitelnosti komunitárních aktů se základními lidskými právy garantovanými ústavami členských států vyjádřený v počátečních rozhodnutích, byl lucemburskou jurisdikcí postupem času přehodnocován.

Nebylo možno zpochybnit, že akty ES/EU, resp. unijní akty, primárně ekonomického charakteru mohou sekundárně zasahovat do lidských práv jednotlivce zaručených Úmluvou. Nabízela se tedy otázka, zda akty ES/EU mohou podléhat následné kontrole ze strany ESLP a na ní navazující otázky týkající se problematiky věcné a osobní příslušnosti štrasburského soudu, jakož i konkrétních podmínek přezkumu aktů ES/EU před ESLP?

Vzájemné vazby mezi ESLP a SD EU jsou rovněž ovlivňovány svým propojením s členskými státy a vazbami na jednotlivé národní soudní systémy. Vzhledem k tomu, že úlohou štrasburského soudu je dohlížet na to, zda právo zaručené Úmluvou bylo členským státem Rady Evropy porušeno, vystupuje vůči členskému státu a národním soudům více „izolovaně“ než jurisdikce lucemburská. V případě, že Štrasburk konstatuje porušení Úmluvou zaručeného práva a uloží státu příslušné sankce, ovlivní toto i následné přehodnocení zkoumaného rozhodnutí soudními institucemi na národní úrovni. Štrasburk se tedy stěžovatelům, kterým Úmluva zaručuje přímý přístup prostřednictvím institutu individuálních stížností, jeví jako soud „poslední instance“, zatímco vztah lucemburského soudu k národním soudům, k němuž má navíc jednotlivec ve srovnání se štrasburskou jurisdikcí omezený přístup, lze označit za méně hierarchický. Národní soudy se mohou, a v určitých případech i musí, obrátit prostřednictvím předběžné otázky na SD EU, a ten tak může ovlivnit případ již na národní úrovni.

S přesunem pravomocí na úroveň EU rostlo i nebezpečí, že bude Unie potencionálně zasahovat do základních lidských práv, a to bez odpovídajícím způsobem institucionálně zakotvené ochrany těchto práv. Je nasnadě, že i opatření čistě ekonomického charakteru mohou mít dopad do sféry základních lidských práv jednotlivce (tak například evropské rozhodnutí vydané v rámci realizace jednotné zemědělské politiky ke stabilizaci obchodu v oblasti vinařství, které omezuje výsadbu určitého typu vinné révy, bezpochyby zasahuje do výkonu vlastnického práva

jednotlivce zaručeného článkem 1 Dodatkového protokolu Úmluvy, jakož i společnými ústavními tradicemi členských států¹³).

Vzhledem k historickým i koncepčním rozdílům je až překvapivé, ale i logické, že se s postupem času mezi evropskými soudy vytvořil úzký vztah. Ten by se dal zpočátku charakterizovat slovy rivalita, nedůvěřivost, později ale i jako konvergence a od devadesátých let pak jako reciprocita, komplementarita a kooperace. Hybatelem rostoucí vzájemné spolupráce pak jednoznačně byla stále více pocítovaná diskontinuita v oblasti ochrany lidských práv na úrovni Evropské unie.

2.2.3 Doktrína obecných zásad právních a společných ústavních tradic

Prostřednictvím judikatorní doktríny obecných zásad právních a společných ústavních tradic¹⁴ se dostala tematika základních práv v EU do jejího primárního práva¹⁵. Tato doktrína vypracovaná Evropským soudním dvorem, byla zakotvena do textu Smlouvy o Evropské Unii, jež vstoupila v platnost v roce 1993. Ustanovení článku 6 odst. 2 této smlouvy pak výslovně stanoví, že Unie „*ctí základní práva zaručená Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod podepsanou v Římě dne 4. listopadu 1950 a ta, jež vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, jako obecné zásady práva Společenství*“.

Citovaná doktrína se přitom projevila i nepřímou v podobě kooperace národních jurisdikcí s lucemburskou, a to jak na národní úrovni, tak i v primárním právu EU¹⁶.

¹³ Rozsudek ze dne 13. prosince 1979, Recueil 1979, s. 3727.

¹⁴ Srov. věc 29/69 [1969] ECR419 *Stauder v Ulm* (kupónové máslo), lidská práva jsou součástí obecných zásad právních či věc 11/70 [1970] *Internationale Handelsgesellschaft GmbH.*, právo ES, včetně sekundární legislativy, je nadřazeno i národnímu ústavnímu právu.

¹⁵ Srov. články 6 a 7 SEU (Maastricht, 1993) - výslovný odkaz na ochranu lidských práv jako obecných zásad právních.

¹⁶ Za důležitý předěl v oblasti ochrany lidských práv na půdě ES/EU lze označit Maastrichtskou smlouvu. Konsoliduje judikaturu ESD zakotvením nového článku F odst. 2, podle kterého Unie respektuje základní práva tak, jak jsou zakotvena Úmluvě, a která vyplývají ze společných ústavních tradic členských států jakožto obecných zásad právních komunitárního práva. Amsterodamská smlouva pak poskytla stěžejní ustanovení týkající se ochrany lidských práv. K článku 6 přibyl odstavec první, jenž zdůraznil, že „(...) Unie je založena na principech svobody, demokracie, respektování lidských práv a základních svobod, jakož i právního státu, což jsou principy společné všem členským státům“. Vyústěním je Listina základních práv Evropské unie (Charta), tedy dokument zakotvující základní práva při uskutečňování norem evropského práva. Původně měla být součástí Smlouvy o Ústavě pro Evropu, která však nevstoupila v platnost. Prostřednictvím Lisabonské smlouvy získala Charta právní závaznost s identickou právní silou jako zakládající smlouvy a tvoří součást primárního práva Evropské unie.

Lucemburský soud přitom vykonává nad sekundárním právem, resp. unijními akty, kontrolu *a posteriori*, a to samozřejmě pouze za předpokladu, že je podána příslušná žaloba. Přítomnost lidsko-právního prvku a ochrany základních práv již v momentě samotného vzniku sekundárního práva se tak pro unijní instituce ukázala být nezbytnou¹⁷.

2.2.4 Otázka přistoupení ES/EU k Úmluvě (EÚLP)

Od roku 1994 pak v souvislosti s posudkem Soudního dvora č. 2/1994¹⁸, v němž Soudní dvůr uvedl, že za tehdejšího stavu práva Společenství nemělo Evropské společenství pravomoc přistoupit k EÚLP, probíhá diskuze o přistoupení EU k Úmluvě, která nabírala na významnosti s tím, jak se postupně formovala a upevňovala myšlenka právní subjektivity EU, zejména po vstupu v platnost Lisabonské smlouvy v prosinci 2009.

2.2.5 Polisabonská ochrana základních práv v Evropě

Po ratifikaci a vstupu v platnost Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství k 1. prosinci 2009 zakotvila právní subjektivitu Evropské unie, a tedy i její schopnost přistoupit k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv¹⁹. V dané souvislosti je nutno zmínit se o článku 6 SEU, v jehož smyslu Unie uznává práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv EU ze dne 7. prosince 2000, ve znění upraveném dne 12. prosince 2007 ve Štrasburku, jež má stejnou právní sílu jako Smlouvy.

Hovoří se o závazku Unie přistoupit k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Přelomovým se stává zakotvení judikatorní aktivity Soudu, které se v primárním právu projevuje tímto zněním: „základní práva, která jsou

¹⁷ Historicky prvním počinem na poli zakotvení lidských práv do komunitárního práva stojí společné prohlášení Evropského parlamentu, Rady a Komise z 5. dubna 1977, v němž instituce označily za svůj společný cíl respektovat při výkonu svých kompetencí základní práva vyplývající z ústav členských států a z EÚLP. Došlo tak k určitému „oficiálnímu“ přijetí doktríny ESD, podle které je v komunitárním právu zaručena ochrana základním právům prostřednictvím nepsaných pravidel inspirovaných právě ústavami členských států a EÚLP.

¹⁸ Posudek Soudního dvora ze dne 28. března 1996 (2/94).

¹⁹ Podle článku 6 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii „Unie přistoupí k Úmluvě o ochraně lidských práv a svobod. Přistoupení k této úmluvě se nedotkne pravomocí Unie vymezených Smlouvami“.

zaručena Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, tvoří obecné zásady práva Unie“.

Došlo takto k postupnému zakotvení poznatků judikatury („*acquis jurisprudentiel*“) do primárního práva.

Lisabonská smlouva vyřešila dlouhodobý spor o existenci právní subjektivity Evropské unie a zrušila její tří-pilířovou strukturu. Unie se stala subjektem mezinárodního práva²⁰ a Listině základních práv Evropské unie, tedy Chartě, přiznala stejnou právní závaznost jako primárnímu právu EU. Z hlediska základních práv je pak podstatný článek 6 Smlouvy o EU²¹. Nejenže jeho prostřednictvím základní práva, která jsou zaručena Úmluvou a která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, tvoří obecné zásady práva Unie, ale rovněž (pro některé deklaratorně, pro jiné závazně) určuje, že „Unie přistoupí k Úmluvě“²². K uvedenému článku se pak váže protokol č. 8, jenž stanoví kritéria takového přistoupení zejména s ohledem na specifické rysy Unie²³.

Výsledek vyjednávací anabáze²⁴ o přistoupení EU k Úmluvě je ztělesněn dohodou o přistoupení EU k Úmluvě, následně předloženou k posouzení Soudnímu dvoru EU. Ten ve svém posudku č. 2/13 z 18. prosince 2014 (dále v textu též jen „posudek“) shledává, že návrh dohody o přistoupení EU k Úmluvě není s ustanoveními unijního práva slučitelný. Posudek takto radikálně změnil dosavadní tendence na poli ochrany lidských práv v Evropě, neboť poslední období evropského směřování bylo na poli (nejen) odborných diskuzí vztahujících se k budoucnosti EU a jejího vztahu k základním právům poznamenáno právě tématem přistoupení k Úmluvě.

²⁰ Článek 1 či článek 47 SEU.

²¹ Přístup k Úmluvě je výslovně umožněn článkem. 6 odst. 2, který říká, že: „*Unie přistoupí k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Přistoupení k této úmluvě se nedotkne pravomocí Unie vymezených Smlouvami.*“

²² Článek 6 odst. 2 Smlouvy o EU.

²³ Protokol (č. 8) k článku 6 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii o přistoupení Unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

²⁴ V návaznosti na doporučení Komise přijala Rada dne 4. června 2010 rozhodnutí, kterým povolila zahájení jednání o dohodě o přistoupení. Komise byla ustanovena vyjednávačem. Dne 5. dubna 2013 vyústila jednání v dohodu o návrzích přístupových instrumentů. V těchto souvislostech se Komise dne 4. července 2013 obrátila na Soudní dvůr na základě článku 218 odst. 11 SFEU s žádostí o posudek ohledně slučitelnosti návrhu dohody s unijním právem.

2.2.6 Posudek č. 2/13 a jeho dopady

Závěr SD EU o neslučitelnosti návrhu dohody o přistoupení EU k Úmluvě s unijním právem je mnohými považován za velké zklamání. Ale jaká byla opravdová motivace SD EU k přijetí závěru o neslučitelnosti, jímž de facto SD EU „zahodil“ dvacetileté snahy na evropském lidskoprávním poli? Je závěr soudu konečným? A je opravdovou tragédií pro ochranu lidských práv v Evropě? Jaké bude další směřování EU v oblasti lidských práv?

Z hlediska základních práv je podstatný článek 6 Smlouvy o EU²⁵, jenž určuje, že „Unie přistoupí k Úmluvě²⁶. K uvedenému článku se pak váže protokol č. 8 stanovící kritéria takového přistoupení zejména s ohledem na specifické rysy Unie²⁷. Procedurální aspekt přistoupení byl upraven v článku 218 SFEU, a to konkrétně ve formě dohody o přistoupení k Úmluvě²⁸.

Závěr soudního dvora o neslučitelnosti návrhu dohody o přistoupení EU k Úmluvě s unijním právem je pro mnohé považován za velké zklamání. Jinými je zase považován za logické vyústění vyjednávacího procesu.

2.2.6.1 Důvody neslučitelnosti

Názory SD EU, resp. odůvodnění neslučitelnosti návrhu dohody o přistoupení s právem EU lze s jistou mírou zjednodušení shrnout do následujících bodů²⁹:

Návrh může narušit specifické rysy a autonomii unijního práva v rozsahu, v němž nezaručuje koordinaci mezi článkem 53 Úmluvy a článkem 53 Charty tedy v důsledku může dojít k tomu, že členské státy dle článku 53 Úmluvy přijmou oproti Listině vyšší standardy ochrany lidských práv. Dle SD EU se vyšší standard ochrany

²⁵ Přístup k Úmluvě je výslovně umožněn článkem. 6 odst. 2, který říká, že: „Unie přistoupí k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Přistoupení k této úmluvě se nedotkne pravomocí Unie vymezených Smlouvami. “

²⁶ Článek 6 odst. 2 Smlouvy o EU.

²⁷ Protokol (č. 8) k článku 6 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii o přistoupení Unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

²⁸ Rada vydává zmocnění k zahájení jednání o dohodě a určí vedoucího vyjednávacího týmu Unie. K rozhodnutí o uzavření dohody musí mít Rada souhlas Evropského parlamentu a rozhodnutí musí být přijato jednomyslně. Taková dohoda pak vstoupí v platnost po jejím schválení všemi členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy.

²⁹ Shrnutí vychází z textu posudku, důvodové zprávy k posudku a ze shrnutí ústního referátu ze dne 15. ledna 2015 Jana Škeříka: Posudek SDEU č. 2/13 ke slučitelnosti návrhu dohody o přistoupení EU k EÚLP – komentář prezentovaného na kolokviu "Národní ústavní systémy a Evropská unie: Harmonický vztah, nebo manželství před rozvodem?" organizovaném Českou společností pro evropské a srovnávací právo a studentským spolkem Common Law Society.

dle Úmluvy nesmí dostat do konfliktu s předpisy práva EU a ohrozit jejich přednostní aplikaci.

Obava před narušením vzájemné důvěry mezi členskými státy, rovnováhy a autonomie unijního práva v případě, že by Unie a členské státy měly být považovány za smluvní strany Úmluvy. Jednalo by se o případy vzájemných vztahů mezi členskými státy EU, ve vztazích mezi smluvními stranami Úmluvy, které nejsou členskými státy Unie, to vše ve vazbě na unijní právo, a sice tím, že jeden členský stát by ověřoval, zda jiný členský stát dodržuje základní práva.

Absence úpravy vztahu mezi řízením o předběžné otázce a mechanismem zavedeným protokolem č. 16 k Úmluvě, který zavádí tzv. *advisory opinion*, resp. obava z možného obcházení mechanismu řízení o předběžné otázce.

Návrh se může dotknout článku 344 SFEU v rozsahu, v němž nevylučuje možnost, že Evropskému soudu pro lidská práva budou předkládány spory mezi členskými státy nebo spory mezi členskými státy a Unií týkající se uplatňování Úmluvy v rámci věcné působnosti unijního práva.

Není zaručeno zachování specifických rysů práva EU, konkrétně v důsledku nedostatečné úpravy institutu spolužalovaného, vzhledem k dříve učiněným výhradám členských států, narušení rozdělení pravomocí mezi EU a jejími členskými státy, v důsledku oprávnění ESLP rozhodnout, zda je odpovědným za porušení Úmluvy jen jeden ze spolužalovaných, byť takové rozhodnutí může ESLP učinit pouze na žádost spolužalovaných.

Riziko interpretace judikatury SD EU ze strany ESLP při posuzování otázky, zda je nutno věc předložit SD EU v rámci předběžného řízení. V rámci předběžného řízení před SD EU nemůže SD EU interpretovat sekundární legislativu EU, ale pouze posuzovat její platnost z hlediska závazků z Úmluvy, a tím dochází k narušení pravomocí EU, potažmo SD EU. Dle názoru SDEU je mu totiž upřena možnost závazně podat některý z možných výkladů sekundární legislativy z hlediska práv obsažených v Úmluvě, přičemž takový výklad může následně podat ESLP.

Návrh nerespektuje specifické rysy unijního práva týkající se soudního přezkumu aktů, jednání či opomenutí Unie v oblasti Společné zahraniční a

bezpečnostní politiky v rozsahu, v němž soudní přezkum některých těchto aktů, jednání či opomenutí svěřuje výlučně orgánu stojícímu vně Unie. V důsledku přistoupení by byla založena pravomoc ESLP posuzovat některé akty SZBP z hlediska slučitelnosti s Úmluvou, přičemž však legalitu takových aktů z hlediska základních práv by SD EU nebyl oprávněn přezkoumávat. Přezkum těchto aktů z hlediska základních práv by tedy byl svěřen výlučně ESLP jako orgánu stojícímu mimo právní a institucionální rámec EU, což je dle SD EU nepřípustné.

2.2.6.2 Názory na posudek

Na tzv. první čtení se může zdát, že SD EU v posudku důrazně prosazuje svůj postoj nedůvěry k otázce přistoupení. Odmítá podrobit právní řád EU jiné, než své jurisdikci.

Toto ostatně potvrzuje i dlouholetý soudce SD EU prof. JUDr. Jiří Malenovský, CSc., jenž blíže vymezil³⁰ základní body, které jsou v posudku SD EU považovány za hlavní překážky slučitelnosti návrhu dohody o přistoupení s unijním právem.

Dle jeho názoru se jedná se o jakousi „sebezáchovu Unie proti vnější erozi“.

Za stěžejní riziko je podle soudce Malenovského považována absence garance koordinace mezi článkem 53 Úmluvy a článkem 53 Charty, což může narušit princip vzájemné důvěry mezi členskými státy. Negativně je hodnocena rovněž možná kolize mezi institutem předběžné otázky a tzv. poradním posudkem, který je zaváděn Protokolem č. 16 k Úmluvě³¹. Stranou obav nezůstává ani institut tzv. spolužalovaného. Stěžejní se jeví možná rizika v oblasti společné zahraniční bezpečnostní politiky EU.

Dle důvodové zprávy k posudku SD EU by se přistoupení mohlo se dotknout článku 344 SFEU v rozsahu, v němž nevylučuje možnost, že ESLP budou předkládány spory mezi členskými státy nebo spory mezi členskými státy a Uníí týkající se uplatňování Úmluvy v rámci věcné působnosti unijního práva.

Dle jiných³² jsou závěry posudku jasné: dohoda nerespektuje specifické rysy unijního práva týkající se soudního přezkumu aktů, jednání či opomenutí Unie

³⁰ Srov. blíže Kulatý stůl s tématem „Postoj Soudního dvora Evropské unie k přistoupení Unie k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod“, Nejvyšší soud ČR, konaný dne 18.2.2015.

³¹ Protokol k Úmluvě byl již otevřen k podpisu, zatím nebyl ratifikován. Má do kontrolního mechanismu Úmluvy mj. zakotvit institut poradního posudku.

³² Srov. též blíže FOREJTOVÁ, Monika. Přistoupit či nepřistoupit k EÚLP – to je oč tu už neběží, www.pravniprostor.cz, ze dne 16. ledna 2015, konzultováno 20. ledna 2015

v oblasti společné a bezpečnostní politiky v rozsahu, v němž soudní přezkum některých těchto aktů, jednání či opomenutí svěřuje výlučně orgánu stojícímu vně Unie.

Podle dalších³³ existuje výhrada týkající se vazby Charty a Úmluvy nezávisle na přistoupení. I v současné době může členský stát přijmout vyšší standard ochrany lidských práv. Nicméně se v takovém případě jedná o otázku, která má být řešena v rámci unijního práva, nikoliv v rámci Úmluvy. Nečlenské státy EU nemusí zajímat, že v rámci EU existuje omezení využití práva daného Úmluvou jejím signatářům. Pro případné porušení unijního právního řádu ze strany členského státu zde máme řízení o porušení Smluv.

Z výše uvedeného vyplývá, že právní argumentace posudku cílí na zajištění autonomie právního řádu EU. Zůstává však otázkou, zda měl SD EU při svém rozhodování zohlednit i pozadí vyjednávacího procesu a praktické možnosti vyjednače EU ohledně dosažitelných podmínek dohody o přistoupení? SD EU však není politickou institucí, nýbrž je od svého vzniku v roce 1952 povolán k zajištění „dodržování práva při výkladu a provádění Smluv“.³⁴ Představuje tak soudní orgán Evropské unie a dbá ve spolupráci se soudy členských států na jednotné provádění a výklad práva Unie. Z tohoto úhlu pohledu se jeho závěr nejeví zase až tak překvapivým.

Takřka všechny komentáře se shodují v tom, že dosáhnout všeho, co SD EU požaduje, by bylo mimořádně obtížné, ba až nemožné. Soudnímu dvoru jakoby nedocházelo, že inherentní součástí participace v systému Evropské úmluvy je právě sebeomezení – připuštění, že jednání států podléhá externí kontrole³⁵.

2.2.6.3 Dopady posudku do sféry jednotlivce

Naznačeným prvotním čtením posudku č. 2/13 s největší pravděpodobností dovodíme, že při zachování stávajícího právního rámce primárního práva došlo k zablokování možnosti EU v nejbližší době přistoupit k Úmluvě. Podrobnějším čtením však můžeme dospět k dalšímu zdůvodnění odmítavého postoje SD EU. Nemůže jím

³³ ŠKEŘÍK, Jan. Posudek SDEU č. 2/13 ke slučitelnosti návrhu dohody o přistoupení EU k EÚLP – komentář. Jiné právo ze dne 15. ledna 2015, www.jinepravo.blogspot.cz, konzultováno 28. února 2015.

³⁴ Srov. blíže webové stránky www.curia.eu.

³⁵ SMEKAL, Hubert. Krátká glosa k posudku 2/13. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. 2015, č. 1-2, str. 3.

být ta skutečnost, že se SD EU snažil zabránit ještě větší různorodosti a komplexitě evropského práva, resp. evropského právního systému *sui generis*.

Za naznačené situace lze pouze odhadovat budoucí směřování ochrany lidských práv v Evropě. Stěžejní pro jednotlivce na poli mezinárodně-právní ochrany jeho práv je nejen existence katalogu deklarujícího jeho práva, ale zejména efektivní fungování a procesní zabezpečení vymahatelnosti práv garantovaných jednotlivými dokumenty, a to ve formě individuálního přístupu jednotlivce k mechanismu soudní ochrany. Ať již cestou revize zakládajících smluv či cestou avantgardní judikatury obou evropských soudů, která v minulosti vedla k převratným změnám na poli evropské ochrany lidských práv, či jinou snad kompromisní, ale účinnou, cestou, cestou doposud neprobádanou, je nutno i nadále usilovat o co nejširší přístup jednotlivce k evropským soudním institucím.

2.2.7 Shrnutí vývoje postavení Soudního dvora EU v lidskoprávní oblasti

Původní myšlenka zakládajících členských států spočívala v tom, že lucemburský soud bude povolán k výkladu a dodržování zakládajících smluv, přičemž tento výklad bude veden přísně a doslovně dle znění aplikovaného ustanovení zakládající smlouvy, to vše za použití koncepce národní suverenity pro případ pochybností.

Jak bylo již zmíněno shora, zakládající smlouvy jsou klasickými mezinárodně-právními smlouvami. Jsou cíleny k členským státům, nikoliv však k občanům těchto smluvních stran, členských států, tito zůstávají možným objektem. Aplikace evropského práva byla vedena klasicky v souladu se zásadami mezinárodního práva veřejného v kompetenci státních orgánů členských států a soudu za plného respektování národních ústavních práv a tradic.

Nelze odhlédnout od skutečnosti, že tehdejší Evropský soudní dvůr tehdy za krátkou šestiletou dobu své existence založil svým výkladem tzv. „ústavní praxi evropského práva“. Evropský soudní dvůr totiž v již legendárních rozhodnutích *Van Gend en Loos* a *Costa v E.N.E.L.*³⁶ přiznal přímý efekt a nadřazenost evropskému právu a vytvořil tak takzka právní systém se strukturou téměř federálního státu.

³⁶ Srov. rozsudky ESD, ve věci *N. V. Algemene Transport-en Expeditie Onderneming Van Gend en Loos v Netherlands Fiscal Administration* (26/62) a *Flaminio Costa v ENEL* (6/64)

Navíc Evropský soudní dvůr přiměl národní soudy, aby používaly institutu předběžné otázky, přičemž takto jsou někdy i povinni požádat evropský soud o přezkum souladu vnitrostátního práva s právem Unie, aby bylo zabráněno rozdílnému výkladu práva EU v jednotlivých členských státech.

Evropský soudní dvůr zakládající smlouvy vyložil tak, že členské státy jimi zamýšlely vytvořit originální a nový nadnárodní právní řád. Jedná se vlastně o jakýsi paradox evropských zakládajících smluv (míněno Smlouvy o ESUO a EHS). Tyto měly být dle původní myšlenky zakládajících členů koncipovány tak, aby byla zajištěna ústřední pozice členských států. V jejich znění byl nicméně tvůrci ponechán dostatečný právní prostor a základ proto, aby umožnil Evropskému soudnímu dvoru vytvořit a svou vlastní „ústavní interpretaci“³⁷.

Původně nebylo zakládajícími členskými státy, které vdechly prostřednictvím zakládajících smluv život evropskému společenství, zamýšleno vytvoření nadnárodního právního řádu.

Byl to až SD EU, který svým výkladem zakládajících smluv a téměř až ústavodárnou interpretací práva přispěl k vytvoření vlastního právního řádu a mezinárodní organizace *sui generis*.

Ze zakládajících smluv nebylo původně patrné, že SD EU bude zastávat tak silnou roli při dotváření práva EU. Původní vymezení jeho poslání, tedy dbát nad interpretací a aplikací Smluv a dodržováním práva EU, nedostalo zásadních změn při pozdějších novelizacích práva EU a změně zakládajících smluv. Prostřednictvím výkladu však SD EU vytvořil judikatorní principy přímého účinku a nadřazenosti práva EU, posílil roli Evropského parlamentu, zahrnul ochranu lidských práv do unijního právního rámce, založil právo na náhradu škody při porušení práva EU členskými státy a posílil práva nehospodářských subjektů v EU.

SD EU dále tzv. donutil národní soudy, aby používaly institutu předběžné otázky, přičemž takto jsou někdy i povinny požádat SD EU o přezkum souladu vnitrostátního práva s právem Unie, aby bylo zabráněno rozdílnému výkladu práva EU v jednotlivých členských státech.

³⁷ Zde srov. BOERGER-DE SMEDT, Anne. Negotiating the Foundations of European Law, 1950-57: The Legal History of the Treaties of Paris and Rome. *Contemporary European History, suppl.*, 2012, 21, s. 339-356 a HORSLEY, Thomas. Reflections on the Role of the Court of Justice as the „Motor“ of European Integration: Legal limits to Judicial lawmaking. *Common Market Law Review*, 2013, 50, č. 4, s. 931-964.

Rozhodování SD EU však nebylo v čase lineární. Lze říci, že oscillovalo od výslovného aktivismu až po odtažitost k tomuto procesu. Nicméně hluboký dopad působení SD EU na vývoj v klíčových oblastech práva EU je nezpochybnitelný. Zde nelze nezmínit rozhodnutí ve věci *Francovich*³⁸ stanovující základní pravidla pro dovození odpovědnosti členského státu za porušení práva EU, prostřednictvím kterého došlo k rozšíření pole působnosti práva EU do nových oblastí, v nichž nebylo doposud právo EU aplikováno. Co se pak týče analytického rámce soudní normotvorby, lze podobně poukázat i na příkladu rozhodnutí ve věci *Cassis de Dijon*³⁹, v němž SD EU dovedl, že regulace domácího i dováženého zboží, která vytváří opatření s rovnocenným účinkem jako kvantitativní omezení, je protiprávním omezením volného pohybu zboží. Názor SD EU prezentovaný v tomto rozhodnutí byl následně použit Komisí a vtělen do legislativy EU jako základní pravidlo pro jednotný vnitřní trh. Ve známém rozhodnutí *Les Verts v Evropský parlament*, SD EU slavnostně prohlásil, že „Evropské hospodářské (Unie) společenství je právním společenstvím v tom, že ani jeho členské státy, ani jeho orgány nejsou vyňaty z přezkumu souladu svých aktů se základní ústavní listinou, kterou je Smlouva⁴⁰.

K dnešnímu dni však SD EU ne vždy plně respektuje svou vlastní judikaturu. Tuto odmítá aplikovat na své vlastní působení. Sám sebe takto vylučuje z dopadů citovaného rozsudku, v němž využil interpretační pravomoci a významně dotvořil právo EU. Rozšířil totiž možnost napadnout akt Evropského parlamentu, přičemž podle původního znění Smlouvy o založení ES byla opatření Parlamentu vyloučena ze soudního přezkoumání. SD EU však dovedl, že tento stav odporuje duchu Smluv a dotvořil takto legislativu EU ve vztahu k Evropskému Parlamentu.

SD EU by proto měl být citlivější a pozornější ke své vlastní judikatuře. Tato by neměla být měněna tendenčně ve vazbě na aktuální politickou vůli. SD EU je často konfrontován ve své rozhodovací činnosti s možností interpretační volby, která může mít nedozírné strategické dopady⁴¹.

³⁸ Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. 11. 1991, ve spojených věcech C-6/90 a C-9/90, Andrea Francovich a Danila Bonifaci a další v Italská republika.

³⁹ Věc 128/78, *Cassis de Dijon*, [1991] ECR 649.

⁴⁰ Věc 294/83, *Parti écologiste „Les Verts“ v Parlament*, [1986] ECR 1339, bod 23.

⁴¹ Zde srov. BOERGER-DE SMEDT, Anne. Negotiating the Foundations of European Law, 1950-57: The Legal History of the Treaties of Paris and Rome. *Contemporary European History, suppl.*, 2012, 21, s. 339-356.

3. Unijní systém ochrany základních práv

Lze konstatovat, že současný evropský systém ochrany základních lidských práv má několik stěžejních omezení.

V odborných pracích⁴² se hovoří povětšinou o tom, že ona omezení lze vysledovat zejména na unijní úrovni⁴³.

Hovoří se o „lidsko-právní deficitu“ spočívajícím v tom, že zakládající smlouvy původně téměř neobsahovaly zmínku o základních lidských právech a nezakotvovaly jim odpovídající judiciální ochrany.

Tento „interní“ nedostatek byl postupně překlenován průkopnickou rolí lucemburského soudu, jeho judikaturou a následným zakotvením „acquis“ judikatury do primárního práva ES/EU. Výše zmíněná judiciální ochrana lidských práv na úrovni EU je však částečně limitována dodnes, a to velice restriktivním výkladem v oblasti přístupu jednotlivce k SD EU, jak bude pojednáno ve 4. kapitole tohoto textu.

Za protipól „interní“ nedostačující ochrany lidských práv bývá označována „vnější“ kontrola dodržování lidských práv institucemi EU, v praxi ztělesňována doposud nerealizovaným přistoupením EU k Radě Evropy, resp. k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv.

Odborníky tvrzený přínos ve formě přistoupení EU k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a svobod, ztělesňovaný článkem 6 odst. 2 Lisabonské smlouvy však pozbyl v důsledku posudku SD EU č. 2/13 na své aktuálnosti.

⁴² Za všechny např. ARNULL, Anthony. Private applicants and the action for annulment since *Cordoniu*. *Common Market Law Review*, 2001, s. 52 či BIERNAT, Ewa. The Locus Standi of private Applicants under article 230 (4) EC and the Principle of judicial Protection in the European Community. Jean Monnet Working Paper 12/03. *NYU School of Law*, New York, 2003. s. 42 či Stanovisko generálního advokáta Francise Jacobse k věci *Unión de Pequeños Agricultores v Rada*, C-50/00.

⁴² SDEU, Rapport de la Cour de Justice des Communautés européennes, Luxembourg, květen 1995, <http://www.cvce.eu>, bod 20.

⁴³ V české odborné literatuře srov. ŠIŠKOVÁ, Naděžda. *Dimenze ochrany lidských práv v EU*. 2. vydání. Praha: Linde, 2008 či BOBEK, Michal. Individuální žalobci před Evropským soudním dvorem; několik zamyšlení nad aktuálním vývojem, *PR - příloha Evropské právo*, 6/2003, s. 1-8.

3.1 Charta a její přínos o unijní ochraně lidských práv

Klíčovým momentem ve vztahu EU k lidským právům je přijetí Listiny základních práv a svobod, tedy prvního uceleného katalogu základních občanských, politických, ekonomických, sociálních a dalších práv v EU.

Chybějící ucelený katalog byl po dlouhou dobu vnímán jako handicap. Jak bylo naznačeno shora, byť SD EU vznikl původně s odlišným účelem, postupem času se vyvinul v Soud, který se musí zabývat právy jednotlivce.

Nejprve se jednalo o právně nezávazný dokument přijatý ve formě společného prohlášení Evropského parlamentu, Rady a komise na Mezivládní konferenci v Nice v prosinci 2000. Právní závaznosti následně Charta nabývá v souvislosti s ratifikací Lisabonské smlouvy 1. prosince 2009. Prostřednictvím Lisabonské smlouvy se tak právně nezávazná politická deklarace stala součástí primárního práva EU. Listinou došlo k zakotvení principů obsažených již v judikatuře SD EU.

Rozsah a charakter této práce nedovolí blíže se zabývat Chartou a jejím obsahem. Chartě nicméně nelze upřít tu skutečnost, že se jedná o zatím o nejrozsáhlejší katalog lidských práv na mezinárodní úrovni, když v sobě zahrnuje nejen práva tzv. třetí generace, potažmo čtvrté generace, ale i práva doposud v jiném katalogu nezakotvená (např. právo starších osob na důstojnost a nezávislost a na účast na sociálním a kulturním životě, článek 25).

Co se pak týče vztahu Úmluvy a Charty je potřeba poukázat na články 52 odst. 3 Charty, jímž došlo k inkorporování práva z „Úmluvy do Charty“.

Stěžejní z hlediska obsahu této práce se nicméně takto jeví **otázka kontrolního mechanismu Charty**. Charta totiž neobsahuje žádná procesní ustanovení týkající se kontroly.

Je nasnadě, že strážcem právního řádu EU je SD EU, který se tedy nabízí v roli orgánu, který má Chartu aplikovat a vykládat, přičemž Charta bude hrát významnou roli i v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva. Jak tedy může jednotlivec garantovaná práva uplatňovat, resp. domoci se ochrany při tvrzeném porušení garantovaných práv?

3.2 Procesní předpoklady unijní ochrany základních práv

Jak již bylo výše v textu konstatováno, původně nestál jednatel ve středu zájmu SD EU. Přímý přístup jednatel k soudu nebyl při konstituování SD EU uvažován. Vývoj v oblasti hmotně-právního ukotvení základních práv se však nutně projevil i v oblasti procesně-právní.

V této souvislosti je charakteristické, že Evropský Parlament ve zprávě 2002/2139(INI), bod 6, k dopadu Charty a jejího budoucího postavení ze dne 23. října 2002, navrhol, aby Konvent, v úzké spolupráci se Soudem, vypracoval podmínky pro lepší přímý přístup k Soudu prvního stupně (s právem odvolání k ESD) tak, aby byla posílena právní ochrana jednatel.

Rovněž doporučil, aby národní soudy v členských státech i kandidátských zemích byly obeznámeny s jejich povinností (*sic!*) aplikovat Chartu ve vztahu ke svým občanům⁴⁴.

Zakotvení Charty do primárního práva EU vedlo k debatám nad reformou článku 230 SES, který hraje, zejména pak ve znění článku 263 SFEU po své následné novelizaci, klíčovou roli v systému ochrany základních práv EU.

Jedná se o ustanovení zakotvující právo na podání žaloby na neplatnost, které je, s posléze důkladně pospanými limity, stěžejním v oblasti přístupu jednatel k Soudnímu dvoru EU a k uplatnění jeho práva na soudní přezkum tvrzeného porušení garantovaných práv v oblasti práva EU.

Locus standi jednatel ve smyslu článku 230 odstavce 4 SES a následně článku 263 odstavce 4 SFEU jsou klíčovými pro efektivní soudní ochranu jednatel v oblasti EU.

Debaty týkající se možných změn podmínek přijatelnosti byly již v minulosti tématem diskuzí Konventu a jeho II. pracovní skupiny týkající se začlenění Charty a přistoupení k Úmluvě.⁴⁵

⁴⁴ Srov. Report of the European Parliament on the impact of the Charter of Fundamental Rights of the European Union and its future status, (2002/2139(INI)).

⁴⁵ K tomu blíže srov. BIERNAT, Ewa. The Locus Standi of private Applicants under article 230 (4) EC and the Principle of judicial Protection in the European Community. Jean Monnet Working Paper 12/03. NYU School of Law, New York, 2003.

Z pohledu autorky této práce a ve světle aktuální judikaturní činnosti Soudního dvora EU je nicméně debata o tom, jak zajistit účinný *locus standi* jednotlivce v souvislosti s přijetím Charty, resp. s jejím uznáním za součást primárního práva, stále tématem aktuálním a nevyčerpaným.

3.3 Diskutovaná pojetí aktivní legitimace jednotlivce

Koncepce přístupu k možné reformě procesních ustanovení týkající se aktivní legitimace jednotlivce lze pro účely pojednání v rámci této práce rozdělit do tří stěžejních skupin.

3.3.1 Koncepce evropské ústavní stížnosti

První směřuje do národních právních řádů a navrhuje zřízení zvláštního opravného prostředku v případě tvrzeného porušení základních práv, jakousi obdobu „ústavní stížnosti“ či „*recurso de amparo*“ či „*Verfassungsbeschwerde*“. Jednalo by se o soudní opravný prostředek, iniciovaný podáním ze strany orgánů veřejné moci, bez možnosti přímého přístupu jednotlivce k soudu či se zvážením tohoto práva i pro jednotlivce, a to dle komparace s národními systémy.

Hovoří se o speciální žalobě na porušení základních práv po vzoru národních ústavních stížností, a to ve znění garantujícím každé fyzické či právnické osobě možnost napadnout unijní právní akt (*legal act*) s tvrzením, že tímto došlo k porušení jeho práva garantovaného Chartou, pokud není jiný právní prostředek nápravy tvrzeného porušení základního práva.

Zastánci horující pro toto řešení deficitu v oblasti *locus standi* tvrdí, že se tento institut nedotkne žaloby na neplatnost, její koncept zůstane zachován, zaměří se na individuální akty administrativního charakteru. Takto by došlo k doplnění specifického prostředek nápravy ústavního charakteru, který zde chybí⁴⁶.

Daný způsob byl kritizován např. soudcem Soudního dvora panem Skourisem, přičemž shledával největší riziko v absenci vymezení jasné linie mezi žalobou týkající se ochrany základních práva a žalobou podanou na základě jiných kritérií týkající se

⁴⁶ K tomu blíže srov. CERCLE I Working Document 03, Contribution of Prof. Dr. Jürgen Meyer, 'Fundamental Complaint' (proposal taken from "Freiburger Draft of the European Constitution" by Prof. Dr. Jürgen Schwarze), dostupné na <http://european-convention.eu.int/docs/wdcir1/8607.pdf>.

unijních aktů. Je těžké identifikovat žalobní institut bez předchozího posouzení jejich konkrétního obsahu. Uvedené by mohlo vést k podávání žalob jednotlivci na základě tvrzeného porušení základních práv za účelem obcházení tvrdších procesních pravidel u tzv. obecných žalob. Otázkou by rovněž byla věcná příslušnost soudu. Kdo by byl kompetentní rozhodovat tyto žaloby v oblasti základních práv? Takto by mohl vznikat nový „conflict od jurisdiction“, nová „válka soudů“. Nelze rovněž přehlédnout komplikace ve formě nepřehlednosti řízení a jeho jistým prodloužením.

K navrhovanému institutu se vyjádřil i Soudní dvůr EU, přičemž rovněž neshledal potřebu vytvořit takovýto nový opravný prostředek. Podle někdejšího předsedy Soudního dvora pana Iglésiase, je vhodnějším chránit základní práva v rámci existujících prostředků nápravy.

Generální advokát Jacobs rovněž nepovažoval zavedení nového speciálního prostředku nápravy za nezbytné, neboť otázky týkající se základních práv vyvstávají již při aplikaci stávajících prostředků. Takto by s nimi mělo být nakládáno i nadále, v rámci zavedeného právního rámce, byť tento není vždy adekvátní, jak již vyjádřil ve svém stanovisku k věci *Unión de Pequeños Agricultores*⁴⁷ (dále též v textu i „UPA“), jak bude rozebráno dále.

K tomuto navrhovanému řešení je dle názoru autorky nutno se vymezit kriticky, a to zejména z důvodu hrozícího kompetenčního konfliktu a nepřehlednosti právní úpravy. Ve vztahu k této době evropské ústavní stížnosti je nutné vyzdvihnout zejména argument týkající se přehlednosti zavedení tohoto možného specifického prostředku nápravy ve stávajícím systému procesních institutů. Zazněl sice argument možného kompetenčního konfliktu mezi Soudním dvorem EU a případným evropským ústavním soudem. Vyvstává ovšem i otázka řešení konfliktů mezi evropským ústavním soudem a ESLP!

Nelze dále odhlédnout od zcela jisté nepřehlednosti pro nápravy se dovolávajícího jednotlivce, jakož i ani zejména od dalšího prodloužení soudního řízení, *nota bene* v případě kompetenčních konfliktů mezi dotčenými soudy.

⁴⁷ Věc C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores v Council*, rozsudek ze dne 22. července 2002 vynesený na základě návrhu ze dne 16. února 2000 ze strany Unión de Pequeños Agricultores podle článku 49 statutu ES Soudního dvora, jímž UPA podala kasační opravný prostředek proti usnesení Soudu prvního stupně ze dne 23. listopadu 1999, *Unión de Pequeños Agricultores v Rada* (T-173/98, Recueil, s. II-3357), kterým Soud odmítl její žalobu, směřující k částečnému zrušení nařízení Rady (ES) č. 1638/98 ze dne 20. července 1998, kterým se mění nařízení č. 136/66/EHS o zřízení společné organizace trhu s oleji a tuky (Úř. věst. L 210, s. 32; Zvl. vyd. 03/23, s. 308). K věci C-50/00 přednesl dne 21. března 2002 generální advokát Francis Jacobs své stanovisko.

Evropský jednotlivec, v jehož prospěch by měl být tento institut zaveden, by se ve změní k jeho prospěchu zaváděných konceptů, zcela ztratil a cestu k unijní ochraně svých základních práv by zcela jistě nenašel, a pokud ano, tak jistě ne rychle.

3.3.2 Rozšíření *locus standi* jednotlivců před národními soudy

Další možnou hypotézou je rozšíření povinností členských států poskytnout právní prostředky nápravy před národními soudy. Pro tuto variantu „lobboval“ v minulosti mj. tehdejší evropský ombudsman Jakob Söderman⁴⁸.

Nejednalo by se o rozšíření práva na přístup jednotlivce k unijním soudům, ale daná povinnost by měla zdůraznit povinnosti členských států a umožnit, za plného respektu k zásadě procesní autonomie, reformy národních procesních systémů v případě potřeby.

Zastánci této alternativy věří, že kombinace liberálního výkladu tehdejšího článku 263 odst. 4 SFEU a vývoje v národních procesních systémech by postupem času mohly napomoci překonat existující nedostatky v soudní ochraně proti unijním aktům. Navrhované řešení je navíc výrazem principu subsidiarity.

Není od věci připomenout, že uvedené řešení koresponduje se závěry Tribunálu ve věci *Union de Pequeños Agricultores*, o níž bude blíže pojednání v kapitole 4.3.4 této práce.

Dle kritiků by však do stávajícího systému prostředků nápravy a dělby práce mezi Unii a národní soudy nemělo být zasahováno reformou tehdejšího článku 230 odst. 4 SES.⁴⁹

Argument posílení práva na přímý přístup jednotlivce k unijním soudům z pohledu národního soudnictví bude rozveden v samostatné kapitole, jakožto řešení efektivní soudní ochrany jednotlivce.

3.3.3 Reforma procesního ustanovení Smlouvy

Nabízí se rovněž řešení spočívající v reformě článku 230 odst. 4 SES. K nutnosti novelizovat uvedené ustanovení se vyjádřil i tehdejší předseda

⁴⁸ Srov. Document CONV 221/02, Contribution by Mr. Jacob Söderman, European Ombudsman: "Proposals for Treaty changes", <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00221en2.pdf>.

⁴⁹ Srov. CERCLE I Working Document I, 26 February 2003, 'Access to the Court of Justice for individuals – possible amendments to Article 230, paragraph 4, of the EC Treaty', dostupné na <http://european-convention.eu.int/docs/wdcir1/8563.pdf>.

Evropského soudního dvora, pan Iglesias. Prohlásil, že „dle Soudu je stávající systém, který je založený na principu subsidiarity, v jehož smyslu jsou to zejména národní soudy, které jsou odpovědné za ochranu individuálních práv, plně dostačující pro efektivní soudní ochranu těchto práv, včetně práv základních“⁵⁰

Ve svém stanovisku ve věci *Union de Pequeños Agricultores* generální advokát Jacobs rovněž nepovažoval za potřebné novelizovat Smlouvu a navrhol, aby Soud vyložil tehdejší článek 230 odst. 4 tak, že jednotlivec je osobně dotčen aktem Společenství v případě, kdy zasahuje nebo je způsobilý zasáhnout do jeho zájmů. Soud nicméně neakceptoval jeho právní závěr a podtrhl, že je na „členských státech, aby vytvořily systém právních prostředků nápravy a procesů, které zajišťují dodržování práva na efektivní soudní ochranu“⁵¹.

Je tedy na pováženu, zda reforma článku 230 odst. 4 byla vůbec nutná, zda nejasná ustanovení smlouvy není možno interpretovat evolutivně prostřednictvím judikatorní činnosti lucemburského soudu.

Následný vývoj na poli EU ukázal, že bylo přistoupeno k částečnému řešení, a to ve formě reformy článku 230 odst. 4. SES. K této přistoupil nikoliv Soud, ale byla učiněna prostřednictvím Lisabonské smlouvy.

Otázkou tak vyvstává, zda hypotéza dosažení efektivní ochrany prostřednictvím novelizace článku 230 odst. 4 do podoby článku 263 odst. 4 SFEU je řešením dostačujícím a zda Soudní dvůr z hlediska svých kompetencí s touto reformou naložil ve prospěch jednotlivce? Praktickým pohledem „evropského jednotlivce“ danou problematiku nahlédne následující kapitola práce.

⁵⁰ Document CONV 572/03, Oral presentation by M. Gil Carlos Rodríguez Iglesias, President of the Court of Justice of the European Communities, to the "discussion circle" on the Court of Justice on 17 February 2003.

⁵¹ Blíže viz stanovisko generálního advokáta Francise Jacobse k věci C-50/00 ze dne 21. března 2002.

4. Praktický pohled na přístup jednotlivce k Soudnímu dvoru EU

Ve shodě s již okřídleným citátem z historického rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva⁵² lze za efektivní, nikoliv iluzorní, ochranu základních práv a svobod lze považovat toliko tu, která v sobě zahrnuje účinný *locus standi* jednotlivce, a umožňuje mu tak účinně se dovolat se jeho práv garantovaných v katalogu před kompetentní institucí s následnou vynutitelností individuálního rozhodnutí⁵³.

Kapitola představí praktické možnosti realizace přístupu evropského jednotlivce k jeho soudní ochraně ztělesňované Soudním dvorem Evropské unie.

Na úvod kapitoly pak považuje autorka za vhodné Soudní dvůr Evropské unie představit i z pohledu statistických dat.

4.1 Soudní dvůr EU z pohledu statistických dat

Z pohledu „čísel“ byl rok 2014 pro SD EU rokem velice pozitivním. Bylo ukončeno 1685 věcí, což odpovídá nárůstu produktivity o 36,9 % během pěti let. Jedná se však o bezprecedentní čísla. Tento rok je podle nich nejproduktivnějším rokem v historii Soudního dvora. Před Soudním dvorem tak bylo v roce 2014 ukončeno ještě více věcí než v předcházejícím roce (719 oproti 701 věcí ukončených v roce 2013), který byl již sám o sobě rekordním rokem v historii Soudního dvora.

U délky řízení jsou statistické údaje rovněž velmi pozitivní. V případě žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce činí délka řízení rekordních 15 měsíců. Za celé období, za něž má Soudní dvůr k dispozici spolehlivé statistické údaje, byla totiž průměrná doba vyřizování věcí týkajících se žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce nejkratší právě v roce 2014. Zjištěné zkrácení délky řízení oproti roku 2013 (16,3 měsíce) je ostatně potvrzením trendu patrného od roku 2005. U přímých žalob činila průměrná délka jejich vyřizování 20 měsíců⁵⁴.

⁵² Srov. rozsudek ESLP ze dne 9. 10. 1979 ve věci *Airey v. Irsko*, stížnost č. 6289/73

⁵³ ŠTEPÁNOVÁ, Kateřina. Posudek Soudního dvora Evropské unie č. 2/2013 z pohledu individuálního stěžovatele: tragédie nebo vysvobození? *Acta Iuridica Olomucensia*, 2015, Vol. 10, No. 1, s. 63–77.

⁵⁴ Soudní dvůr Evropské unie, Tisková zpráva č. 27/15, ze dne 3. března 2015, konzultováno na www.curia.eu, 15. května 2015.

Co se pak týče roku 2015, tento se opět podle statistických údajů vyznačoval mimořádným tempem soudní činnosti orgánu. U všech tří soudů, které jej tvoří, bylo zahájeno celkem 1711 věcí, přičemž se takto jedná v dosavadní historii orgánu o nejvyšší počet věcí zahájených za rok. Toto navýšení se týká zejména Soudního dvora, v jehož případě byla poprvé překročena symbolická hranice 700 zahájených věcí. V roce 2015 činil počet ukončených věcí 1755, čímž se dle tiskové zprávy Soudního dvora orgánu dostala na bezprecedentní úroveň⁵⁵. Počet 713 věcí zahájených v roce 2015 představuje absolutní rekord v celé historii Soudního Dvora.

Dle aktuálních statistických údajů z pohledu Tribunálu, který jednotlivce z pohledu zkoumaného tématu zajímá nejvíce, neboť je příslušným k rozhodování o žalobě na neplatnost, rok 2015 pak zůstane v historii Tribunálu klíčovým rokem.

Budeme-li citovat tiskovou zprávu Soudního Dvora, pak „Tribunál sklízel plody reformy zahájených před několika lety a těžil z plného nasazení svých členů a zaměstnanců, díky čemuž dosáhl mimořádné úrovně produktivity při využití stejných prostředků“. Tribunál v roce 2015 vyřešil 987 věcí, což představuje nárůst o téměř 90% oproti roku 2010 (kdy bylo ukončeno 527 věcí) a zároveň nárůst o více než 20% oproti předcházejícímu roku, kdy bylo přesto dosaženo historicky nejvyššího výsledku (814 ukončených věcí). U počtu zahájených věcí se potvrdil všeobecný růstový trend pozorovaný již od zřízení Tribunálu.

V roce 2015 bylo zahájeno 831 věcí, tento nápad věcí se blíží rekordnímu počtu zaznamenanému v roce 2014 (912 věcí). Průměrný počet zahájených věcí za rok v letech 2013 až 2015 je tedy o 40 % vyšší než v letech 2008 až 2010. Skokový nárůst produktivity byl však natolik výrazný, že se Tribunálu podařilo významnou měrou snížit počet projednávaných věcí (z 1423 v roce 2014 na 1267 v roce 2015, tj. pokles o více než 10%).

Z dalších základních ukazatelů činnosti Tribunálu Soudní dvůr v oficiálních statistických údajích vyzdvihuje také pokračující trend směrem k výraznému snižování průměrné délky řízení (z 23,4 měsíce v roce 2014 na 20,6 měsíce v roce 2015, tj. pokles o více než 10%) započatý v roce 2013.

⁵⁵ Srov. Soudní dvůr Evropské unie, Tisková zpráva 34/16 ze dne 18. března 2016, Soudní statistiky za rok 2015: další rekordní čísla Soudního Dvora EU v produktivitě a v počtu zahájených věcí, konzultováno na <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-03/cp160034cs.pdf>, 10. září 2016.

Zásadní otázkou však zůstává, zda statistická čísla reflektují reálný nápad, resp. reálnou touhu stěžovatele obrátit se svým podáním k SD EU, či jsou dopadem procedurální aspektů a překážek takového podání?

Jednoduchou komparací hmotně-právního rozsahu Charty a Úmluvy dopějeme ke zjištění, že Charta co do šíře a počtu garantovaných práv mnohonásobně přesahuje Úmluvu. Charta je moderním katalogem, který zaručuje jak práva explicitně zakotvená v Úmluvě, tak i práva judikatorně dovozená, a zejména i práva nová⁵⁶, resp. jejich nové aspekty, to vše ve světle moderních lidsko-právních trendů.

Jak již ale bylo zdůrazňováno, ruku v ruce s efektivní ochranou práv jde zejména možnost garantovaných práv se dovolat. Byť Charta ve svém článku 47 stanoví, že každý člověk, jehož práva a svobody zaručené právním řádem Unie byly porušeny, má právo na účinné odvolání k soudu, je nutno jí důrazně vytknout absenci garance přístupu jednotlivce ke kontrolnímu mechanismu. Samotná Charta v sobě otázku vlastního účinného kontrolního mechanismu pro její prosazování v rámci EU nepředvídá. Proto se jakožto orgán povoláný k výkladu unijního práva, jehož nedílnou součástí je Charta, přirozeně nabízí soudní instance SD EU.

Velice omezený přístup jednotlivce k SD EU je často kritizován z pohledu omezení jeho přístupu k soudní ochraně, a to i v případech porušení jeho základních práv⁵⁷. Obecně lze však interpretaci podmínek přijatelnosti předkládanou SD EU označit ve vztahu k jednotlivci za restriktivní, za což byl SD EU nesčetněkrát kritizován, jak ze strany odborné veřejnosti⁵⁸, tak generálních advokátů⁵⁹, jakož i ze svých vlastních řad⁶⁰.

⁵⁶ Srov. např. zákaz eugenických praktik nebo právo starších osob na důstojnost a nezávislost a účast na sociálním a kulturním životě.

⁵⁷ Za všechny lze citovat např. ARNULL, Anthony. Private applicants and the action for annulment under Article 173 of the EC Treaty. *C.M.L.R.*, 1995, s. 7, a Private applicants and the action for annulment since Cordorniu, *C.M.L.R.*, 2001, s. 7 či VANDERSANDEN, G. Pour un élargissement du droit des particuliers d'agir en annulation contre des actes autres que les décisions qui leur sont adressées, *ces Cahiers*, 1995, s. 535 či WAELBROECK, Denis. La Convention et l'accès des particuliers à la justice communautaire — Encore une occasion manquée, *La Grande Europe*, Éd. U.L.B., 2003, s. 223 či WAELBROECK, Denis. Le droit au recours juridictionnel effectif des particuliers: trois pas en avant, deux pas en arrière, *ces Cahiers*, 2002, s. 3.

⁵⁸ Např. BIERNAT, Ewa. The Locus Standi of private Applicants under article 230 (4) EC and the Principle of judicial Protection in the European Community. Jean Monnet Working Paper 12/03. *NYU School of Law*, New York, 2003. V české odborné literatuře srov. ŠIŠKOVÁ, Naděžda. Dimenze ochrany lidských práv v EU, 2. vydání, Linde, Praha, 2008.

⁵⁹ Stanovisko generálního advokáta Francise Jacobse k věci Unión de Pequeños Agricultores v Rada, C-50/00

⁶⁰ SDEU, Rapport de la Cour de Justice des Communautés européennes, Luxembourg, květen 1995, <http://www.cvce.eu>, bod 20.

Jaké má evropský jednotlivec v unijním právu možnost napadat porušení jemu garantovaného práva?

4.2 Procesní nástroje SD EU na poli základních práv

Ve vztahu k možnosti přístupu k soudu a touto cestou kontrolovat procení i materiální legalitu právního řádu je v podmínkách EU představována z pohledu jednotlivce zejména v možnosti iniciovat **řízení o žalobě na neplatnost**⁶¹ právního aktu EU, nelze přehlédnout velice striktní výklad podmínek *locus standi*, které jsou stěžejními pro aktivní a efektivní přístup jednotlivce k soudu.

SD EU a jeho Soudní dvůr a Tribunál první instance jsou nezávislými orgány, jimž byla Smlouvami svěřena pravomoc nad dodržování „rule of law“ v rámci EU. Jedná se o systém soudní kontroly nad vymezenými akty. Z důvodu *sui generis* povahy právního řádu EU pravomoc SD EU pokrývá jak legislativní, tak administrativní akty evropských institucí.

Žaloba na neplatnost může být vznesena jak vůči konkrétnímu rozhodnutí s jediným adresátem, tak vůči normám obecné povahy, jakými jsou nařízení nebo směrnice. V tomto směru nečiní rozdíl mezi sekundárními akty administrativní a legislativní povahy. S jistou mírou zjednodušení lze tedy říci, že v sobě kombinuje z pohledu českého právního řádu prvky správního i ústavního soudnictví. Jedná se o institut unijního práva vyjadřující soudní kontrolu vůči organizačně nepodřízeným subjektům. Podle povahy sporného aktu pak může vystupovat v roli ústavního či správního soudu, jako (kvazi) „ústavní“ soud odstraňuje z *acquis communautaire* normy odporující „ústavnímu pořádku“ EU, stráží cíle a hodnoty unijního práva. Coby „správní“ soud kontroluje legalitu jednání a „dobrou správu“ institucí EU⁶².

Otázka platnosti unijního aktu může být zkoumána i v rámci jiných řízení než je zmiňované řízení o žalobě na neplatnost. Jedná se zejména o **řízení o předběžné otázce**, kterou lze označit na nepřímý přístup jednotlivce k soudní ochraně. O tomto institutu bude pojednáno dále.

⁶¹ Blíže pak srov. TICHÝ, L., ARNOLD, R., ZEMÁNEK, J. aj. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, 953 s.

⁶² ŠLOSARČÍK, Ivo. *Evropský soudní dvůr a soudy členských států Evropské Unie*. Justiční akademie ČR, 2005, s. 45.

Je nutno podtrhnout obecně známá teoretická východiska tohoto právního institutu, zejména tu okolnost, že není v moci jednotlivce samostatně danou otázku soudu předložit. Vždy tedy bude záležet na národním soudu, zda využije možnost iniciovat řízení o předběžné otázce před unijními soudy. Jednotlivec může aktivně na soud působit a dané navrhnout, konečné rozhodnutí je nicméně na daném národním soudu. Nelze rovněž nezmínit časovou náročnost využití tohoto institutu. Průměrná délka řízení o předběžné otázce dle soudních statistik⁶³ činí bezmála dva roky, proto není tak překvapivé, že od doby přistoupení České republiky k EU v květnu roku 2004 bylo předloženo necelých padesát⁶⁴ předběžných otázek ze strany českých soudů.

Nabízí se rovněž podání **žaloby na nečinnost** institucí umožňující přezkum legality nečinnosti orgánů, institucí nebo jiných subjektů Unie ve smyslu článku 265 SFEU⁶⁵. Může být však podána teprve poté, co byl dotýčný orgán vyzván, aby jednal. Jestliže je protiprávnost opomenutí shledána, je dotčený orgán povinen ustát v nečinnosti vhodnými opatřeními⁶⁶. Ve smyslu odstavce 3 tohoto článku může každá fyzická nebo právnická osoba za podmínek uvedených v předchozích odstavcích podat stížnost k Soudnímu dvoru Evropské unie na některý orgán, instituci nebo jiný subjekt Unie proto, že nevydal akt jí určený jiný než doporučení nebo stanovisko. Z pohledu tématu této práce však tento typ žaloby není pro jednotlivce natolik zajímavý.

Není od věci zmínit, že ve smyslu článku 277 SFEU⁶⁷ může být případně **neaplikovatelnost** (ne však neplatnost) unijního práva namítána v rámci jiného

⁶³ Viz statistiky Soudního dvora dostupné na <http://curia.europa.eu/>.

⁶⁴ Předběžné otázky Nejvyššího soudu podané k Soudnímu dvoru Evropské unie a Předběžné otázky ostatních českých soudů dostupné na http://www.nsoud.cz/JudikaturaNS_new/ns_web.nsf/web/Zahranicnivztahy~Ceskepredbezneotazky~Ppredbezne_otazky_ostatnich_ceskych_soudu~?openDocument&lng=CZ

⁶⁵ Poruší-li Evropský parlament, Evropská rada, Rada, Komise nebo Evropská centrální banka Smlouvy tím, že nepřijme rozhodnutí, mohou členské státy a ostatní orgány Unie předložit věc Soudnímu dvoru Evropské unie, aby určil, že došlo k takovému porušení Smluv. Tento článek se za stejných podmínek použije na nečinnost institucí a jiných subjektů Unie. Tato žaloba je přípustná pouze tehdy, byl-li příslušný orgán, instituce nebo jiný subjekt předem vyzván, aby jednal. Jestliže se orgán, instituce nebo jiný subjekt ve lhůtě dvou měsíců od této výzvy nevyjádří, může být žaloba podána v další lhůtě dvou měsíců. Každá fyzická nebo právnická osoba může za podmínek uvedených v předchozích odstavcích podat stížnost k Soudnímu dvoru Evropské unie na některý orgán, instituci nebo jiný subjekt Unie proto, že nevydal akt jí určený jiný než doporučení nebo stanovisko.

⁶⁶ Blíže viz www.curia.europa.eu

⁶⁷ Dotýká-li se spor aktu s obecnou působností přijatého orgánem, institucí nebo jiným subjektem Unie, může se každá strana, i když lhůta stanovená v článku 263 šestém odstavci uplynula, domáhat

probíhajícího řízení, tedy v rámci incidenčního řízení (článek 277 SFEU). K tomuto je oprávněna každá strana, a to i když lhůta stanovená v šestém odstavci článku 263 uplynula. Opět z pohledu efektivního přístupu jednotlivce k soudní ochraně garantovaných práv bude ponecháno toto ustanovení stranou.

Bez aspirace na uzavřený výčet nelze opomenout **stížnostní právo jednotlivce k evropskému ombudsmanovi** v souladu s článkem 228 SFEU. Tento je oprávněn přijímat stížnosti od kteréhokoliv občana Unie nebo od kterékoliv fyzické osoby s bydlištěm nebo právnické osoby se statutárním sídlem v členském státě, které se týkají případů nesprávného úředního postupu orgánů, institucí nebo jiných subjektů Unie, s výjimkou Soudního dvora Evropské unie při výkonu jeho soudních pravomocí. Stížnosti přezkoumává a podává o nich zprávu. Aniž by byla zlehčována vážnost tohoto institutu, který ze své váhy může zejména pak v politické rovině ovlivnit vybrané případy, není jeho role z hlediska zkoumaného tématu této práce relevantní. Šetření jsou prováděná toliko za předpokladu, že tvrzené skutečnosti nejsou nebo nebyly předmětem soudního řízení.

4.3 Žaloba na neplatnost

S ohledem na naznačený přehled možného přístupu jednotlivce k SD EU se takto jeví jako nejefektivnější žaloba na neplatnost. Níže budou zkoumány otázky pravomoci, příslušnosti a dalších náležitostí dané žaloby, vše ve světle *locus standi* jednotlivce v rámci tohoto žalobního institutu, zejména pak případné limity tohoto institutu a judikatorní vývoj z hlediska politických legislativních změn.

Žalobou na neplatnost se žalobce domáhá zrušení aktu orgánu, instituce nebo jiného subjektu Unie (zejména nařízení, směrnice, rozhodnutí). Soudnímu dvoru jsou vyhrazeny žaloby podané členským státem proti Evropskému parlamentu nebo Radě (s výjimkou aktů Rady týkajících se státních podpor, dumpingu a prováděcích pravomocí) nebo podané některým orgánem Unie proti jinému orgánu. Tribunál je příslušný rozhodovat v prvním stupni o všech ostatních žalobách tohoto druhu a zejména o žalobách podaných jednotlivci⁶⁸.

z důvodů stanovených v článku 263, druhém odstavci, před Soudním dvorem Evropské unie nepoužitelnosti tohoto aktu.

⁶⁸K tomu srov. blíže webové stránky Soudního dvora.

Žalobu na neplatnost lze považovat z pohledu jednotlivce za nejvhodnější procesní nástroj k uplatnění práv jednotlivce před SDEU, neboť umožňuje žalobci nechat „odstranit“ z právního řádu nezákonné normy, a stýká takto jednotlivci ochranu proti zneužití těchto norem.

Jedná se o tzv. přímou žalobu. Soud v daném řízení může rozhodovat, při splnění podmínek přijatelnosti, o merituu věci. Lze ji rovněž označit za žalobu nejčastěji používanou. Kupříkladu v roce 2012 tvořila žaloba na neplatnost před Tribunálem cca 42% všech zahájených řízení.

Uvedený typ žaloby je z pohledu jeho legislativní konstrukce možno považovat za středobod v rámci systému soudní ochrany zajišťované ze strany SD EU.

S ohledem na skutečnost, že meritorní rozhodnutí následuje logicky až po formálním přezkumu splnění procesních podmínek přijatelnosti, bývá restriktivní výklad podmínek přijatelnosti individuálního žalobce dlouhodobě kritizován akademiky. Hlavní argument kritiků je skutečnost, že omezení přístupu jednotlivce je v rozporu se zásadou efektivní soudní ochrany a může vést v některých případech až v odpírání spravedlnosti⁶⁹.

Za stěžejní ustanovení týkající se žaloby na neplatnost unijních aktů je nutno považovat ustanovení článku 263 SFEU, bývalého článku 230 Smlouvy o ES, ve smyslu něhož platí následující:

- 1. Soudní dvůr Evropské unie přezkoumává legalitu legislativních aktů, aktů Rady, Komise a Evropské centrální banky, s výjimkou doporučení a stanovisek, a rovněž aktů Evropského parlamentu a Evropské rady, které mají právní účinky vůči třetím osobám. Rovněž přezkoumává legalitu aktů institucí a jiných subjektů Unie, které mají právní účinky vůči třetím osobám.*
- 2. Za tím účelem má pravomoc rozhodovat o žalobách podaných členskými státy, Evropským parlamentem, Radou nebo Komisí pro nedostatek příslušnosti, pro porušení podstatných formálních náležitostí, pro porušení*

⁶⁹ BIERNAT, Ewa. The Locus Standi of private Applicants under article 230 (4) EC and the Principle of judicial Protection in the European Community. Jean Monnet Working Paper 12/03. NYU School of Law, New York, 2003. Autorka vyjadřuje kritiku vůči omezujícímu výkladu článku 230 odst. 4 SES. Uvedené závěry lze použít nicméně i na novelizované ustanovení.

Smluv nebo jakéhokoli právního předpisu týkajícího se jejich provádění anebo pro zneužití pravomoci.

3. *Soudní dvůr Evropské unie má za stejných podmínek pravomoc rozhodovat o žalobách podaných Účetním dvorem, Evropskou centrální bankou a Výborem regionů k ochraně jejich práv.*
4. *Každá fyzická nebo právnická osoba může za podmínek uvedených v prvním a druhém odstavci podat žalobu proti aktům, které jsou jí určeny nebo které se jí bezprostředně a osobně dotýkají, jakož i proti právním aktům s obecnou působností, které se jí bezprostředně dotýkají a nevyžadují přijetí prováděcích opatření. Akty zřizující instituce a jiné subjekty Unie mohou stanovit zvláštní podmínky a úpravy týkající se žalob podávaných fyzickými nebo právnickými osobami proti aktům těchto institucí a jiných subjektů, které vůči nim mají právní účinky.*
5. *Žaloby uvedené v tomto článku musí být podány ve lhůtě dvou měsíců, a to podle okolností ode dne vyhlášení příslušného aktu, ode dne jeho oznámení navrhovateli nebo ode dne, kdy se o něm navrhovatel dozvěděl.*

Jaká jsou procenta úskalí využití tohoto institutu k uplatnění individuálních práv žalobcem? Je aktuální procesní předpis ve světle judikatury Soudního dvora k němu se vážící dostatečnou garancí pro jednotlivce co do jeho možného přístupu k unijním soudům? Je nutno tento podmínky přístupu jednotlivce reformovat? Pokud ano, má k tomuto dojít judikatorní cestou nebo změnou primárního práva?

Unijními předpisy je individuální stěžovatel považován za tzv. neprivilegovaného žalobce, jehož aktivní legitimace k podání žaloby k SD EU je velice omezená. Rozsah *locus standi* neprivilegovaných žalobců ovlivňuje efektivní soudní ochranu jednotlivců, která se zvyšuje s extenzivním výkladem jejich aktivní žalobní legitimace

Aktuální znění článku 263 SFEU je důsledkem reformy přinášené lisabonskou smlouvou, přičemž tato byla představována jako ta, která měla reagovat na četné výtky a měla soudní ochranu učinit efektivnější. Jaké jsou ovšem reálné dopady novelizovaného znění tohoto předpisu z pohledu jednotlivce?

4.3.1 Polisabonská úprava

První tři odstavce článku 263 SFEU vymezují okruh právních norem, proti kterým může být žaloba na neplatnost použita, přičemž se jedná o právní akty Rady, Komise, Evropského parlamentu a Evropské ústřední banky.

Důvody, pro které může Soudní dvůr napadený akt zrušit, pak taxativně vyjmenovává druhý odstavec nynějšího článku 263 SFEU. Obecně řečeno se přijímané akty nesmí dostat do rozporu s primárním právem EU; orgány EU, které akty přijímá, musí respektovat procedurální a formální podmínky a nepřekročit ani nezneužít svou pravomoc, a okruh plně privilegovaných či polo-privilegovaných navrhovatelů. K tzv. privilegovaným navrhovatelům patří členské státy, Evropská komise, Rada a Evropský parlament, který se do této skupiny dostal oproti ostatním až Nicejskou smlouvou. Možnosti podat žalobu proti jakékoli normě spadající pod článek 263 odst. 1 SFEU bez dalšího, přičemž jejich právní zájem na takovém řízení, jakožto „strážců hodnot“ unijního práva je presumován.

Účetní dvůr, Evropská centrální banka a Výbor regionů (do této skupiny zařazen až v důsledku Lisabonské smlouvy) jsou některými autory označováni jako tzv. polo-privilegované subjekty, a to z toho důvodu, že předmětné řízení mohou zahájit jen za předpokladu, že dotčený právní akt porušuje práva

Předmětem práce je jednotlivec. Bude tedy zkoumán *locus standi* neprivilegovaných žalobců: fyzické nebo právnické osoby (jednotlivci, obce, regiony nebo např. kandidátské země před přistoupením k EU) bez významu jejich státní příslušnosti, resp. sídla. Iniciovat řízení mohou za stejných podmínek jako privilegovaní žalobci (tedy v odstavci 1 a 2 článku 263 SFEU),

Pátý odstavec článku 263 SFEU se pak zabývá dvouměsíční lhůtu pro zahájení řízení a stanoví pravidla běhu lhůt.

Na tomto místě je z hlediska věcné příslušnosti nutno poukázat na skutečnost, že neprivilegovaní navrhovatelé své žaloby zahajují v prvním stupni před Tribunálem, Soudní dvůr je pak orgánem odvolacím. Problémem může být i divergence mezi rozhodovací praxí, což k naznačené komplikované otázce přístupu jednotlivce nepomáhá. Na nepřehledné situaci se rovněž podílí specifický institut evropského práva, jímž bezpochyby je generální advokát, který je svými stanovisky

ke konkrétním kauzám s to mocně ovlivnit veřejnou debatu. Ke stanoviskům se následně vymezuje i Soudní dvůr EU ve svých rozhodnutích.

Judikatorně byl první odstavec vykládán poměrně extenzivně, na rozdíl od odstavce 4 týkajícího se individuálního stěžovatele. Za všechny případy lze uvést velice známé rozhodnutí ve věci *Les Verts*⁷⁰. V daném případě byla žaloba shledána přípustnou proti aktu Evropského parlamentu, který v té době nebyl výslovně uveden v daném ustanovení smlouvy, a byl takto argumentem a contrario vyloučen z přezkumu.

Případ je charakteristickým příkladem judikatorní normotvorby SD EU při dotváření evropského zákonodárství. SD EU v tomto rozhodnutí dovodil, že stav, kdy jsou z přezkumu vyloučeny akty Evropského parlamentu, odporuje duchu Smlouvy, vyjádřenému v článku 19 Smlouvy o Evropské unii, jakož i jejímu schématu, majícímu za účel umožnit žalobu proti všem opatřením přijatým orgány EU, která mají či mohou mít právní účinky. V důsledku tohoto rozhodnutí došlo následně k novelizaci Smlouvy tak, aby bylo učiněno zadost závěrům soudu.

Byť je *locus standi* jednotlivce v řízení o žalobě na neplatnost odstavcem 4 zaručen, byl judikaturou ESD a SDEU vypracován poměrně složitý seznam podmínek, které musí být splněny pro realizaci přímého přístupu neprivilegovaného žalobce k soudní ochraně. Tento je udržován i po četných kritikách vyslovovaných ze strany praktiků i akademiků.

Hovoří se o nutnosti efektivního a praktického zapojení jednotlivce (ať již fyzických či právnických osob) do tvorby evropského práva. Bez jejich podílu hrozí tzv. demokratický deficit EU. Uvedené se v praxi zrcadlí v právu jednotlivce přímo zpochybnit a přímo napadnout platnost aktu sekundárního práva pro jeho rozpor s právem primárním před Soudním dvorem EU.

Vágnost formulace čtvrtého odstavce dává široký prostor Soudnímu dvoru EU pro konkrétní vymezení podmínek přijatelnosti. Lze říci, že SD EU mělo nesčetněkrát možnost podmínky *locus standi* reformovat, vyložit extenzivněji, ve prospěch individuálního stěžovatele a jeho širšího přístupu k soudu.

Judikatura se zaměřuje zejména na přesné vymezení okruhu evropských právních norem, vůči kterým může být žaloba použita, což nabylo na intenzitě po lisabonské smlouvě a novelizaci článku 230 odst. 4 o tzv. regulatory act.

⁷⁰ Věc 294/83, *Parti écologiste „Les Verts“ v Parlament*, [1986] ECR 1339.

Dále se Soud drahně zabývá výkladem neurčitého pojmu „přímé a osobní či individuální dotčení“.

S jistým zjednodušením lze totiž překážky na cestě k přímé soudní ochraně jednotlivce vysledovat zejména ve výkladu pojmu bezprostředního a individuálního dotčení, jakož i v limitaci a definici okruhů aktů, proti nimž lze žalobu podat.

V další kapitole bude pojednáno o tom, jak Soudní dvůr EU naložil s neurčitými právními pojmy ustanovení článku 263 odst. 4 SFEU a zda je samotný výklad neurčitého smluvního ustanovení předložený způsobilý zabezpečit jednotlivci efektivní soudní ochranu, prostřednictvím zakotvených podmínek *locus standi*.

4.3.2 Interpretace podmínek *locus standi* jednotlivce v judikatuře SD EU

Soudní dvůr EU dospěl ve své judikatuře k článku 230 odst. 4 SES a 263 odst. 4 SFEU k tomu, že *locus standi* jednotlivce je podmíněn prokázáním jeho právního zájmu, tedy velice kvalifikovaným vztahem mezi jednotlivcem a právním aktem.

Soudní dvůr rovněž dovedl, že *locus standi* je omezen okruhem aktů vyjmenovaných v dotčeném smluvním ustanovení.

Jednotlivec takto může napadat toliko individuální akty, které jsou mu přímo určeny a které se jej dotýkají bezprostředně a osobně a proti aktům s obecnou působností, které se jej dotýkají bezprostředně a zároveň nevyžadují vydání prováděcího předpisu.

Je pravdou, že článek 263 SFEU prošel s přijetím Lisabonské smlouvy značnou změnou, nicméně je otázkou, jak danou změnu SD EU uchopil a jak jí využil ve prospěch jednotlivce (blíže o daném tématu pojednáno v kapitole 4.3.7 práce).

Ustanovení článku 263 odst. 4 ve spojení se striktním výkladem Soudního dvora, může vést k tomu, že jednotlivci bude ve většině případů přímá cesta k unijním soudům uzavřena. Jak bylo naznačeno shora, stav je dlouhodobě podrobován analýze.⁷¹

Na pozadí historického vývoje judikatury bude nyní naznačena strastiplná cesta jednotlivce k unijnímu soudu.

⁷¹ V české odborné literatuře srov. Šišková, N. adžda. *Dimenze ochrany lidských práv v EU*, 2. vydání, Linde, Praga, 2008; Bobek, Michal: Individuální žalobci před Evropským soudním dvorem; několik zamyšlení nad aktuálním vývojem, *PR - příloha Evropské právo* 6/2003, s. 1-8.

4.3.3 Přímé dotčení a okruh napadnutelných aktů

Co se týče podmínky přímého dotčení, Soud dovodil, že o bezprostřední dotčení individuálního žalobce jde v případě, když „napadené akty (...) představují úplnou právní úpravu, která je sama o sobě dostatečná a nevyžaduje žádný prováděcí předpis, protože výpočet části prostředků připadající na každé z dotčených politických uskupení je automatický a nenechává žádný prostor pro volné uvážení“⁷². V zásadě tato podmínka vyžaduje existenci přímého kauzálního propojení mezi akty Unie (Společenství) a právním postavením žalobce.

Asi nevíce rozruchu stále vyvolává podmínka *locus standi* ve formě tzv. testu individuálního dotčení. K určení přípustnosti žaloby na neplanost podané fyzickou nebo právnickou osobou, resp. k posouzení naplnění podmínky osobního dotčení je užíván tzv. *Plaumannův* test vycházející z odůvodnění rozsudku Soudního dvora ze dne 15. července 1963 ve věci *Plaumann & Co. proti Komisi Evropského hospodářského společenství*, C 25/62, konkrétně pak z bodu 95 citovaného rozsudku.

Skutkově se jednalo o žalobu společnosti *Plaumann*, která dovážela mandarinky-klementinky do Německa. Žalobou se domáhala zrušení rozhodnutí Komise adresované Německu, ve kterém Komise odmítla částečné pozastavení dovozního cla na čerstvé klementinky požadované Německem. Argument žalobce spočíval zejména v tvrzení, že byť je rozhodnutí adresované členskému státu, Německu, je tato jako dovozce daným aktem přímo a osobně dotčena.

Soudní dvůr ve věci konstatoval a uzavřel po detailním rozboru této podmínky přijatelnosti, že do postavení dovozce se mohl dostat jakýkoliv obchodník, který by se pro daný typ podnikání v Německu rozhodl, společnosti *Plaumann* se tedy netýkalo rozhodnutí pro jeho neměnitelné vlastnosti osobně. Pro naplnění takového znaku by se musel právní akt dotýkat navrhovatele z důvodu určitých vlastností, jež jsou jim vlastní, nebo pro okolnosti, jež je odlišují od všech ostatních osob.

⁷² Rozsudek Soudního dvora ze dne 23. dubna 1986 ve věci *Ve věci 294/83, Parti écologiste „Les Verts“*, bod 31 rozsudku.

V této souvislosti je rovněž potřeba poukázat na stanovisko generálního advokáta Roemera k této věci, v němž doporučuje žalobu na neplatnost odmítnout jako nepřipustnou, neboť osobní dotčení zde nevychází z individuálních vlastností konkrétních osob, ale ze členství v abstraktně definované skupině všech těch, kteří si přáli dovážet klementinky během dané doby.⁷³

Níže bude prokázáno, že s víceméně chabými snahami po jeho prolomení je tzv. Plaumannův test individuálního dotčení aplikován dodnes. Konkrétně se soud v rozsudku vyslovil v tom směru, že „jiné osoby, než kterým je rozhodnutí určeno, mohou tvrdit, že se jich osobně dotýká pouze tehdy, pokud jsou dotyčným rozhodnutím zasaženy z důvodu určitých vlastností, které jsou pro ně zvláštní, nebo faktické situace, která je vymezuje vzhledem ke všem ostatním osobám, a tím je individualizuje způsobem obdobným tomu, jakým by byl individualizován adresát rozhodnutí“.

Následující rozhodovací praxe Soudu ukazuje restriktivní přístup ve vztahu k dopadům a interpretaci *Plaumannova* testu, který je rovněž označován za „test uzavřené skupiny“⁷⁴. Aby bylo shledáno jeho individuální dotčení, musí žalobce prokázat příslušnost k určité skupině, a to navíc v době, kdy napadaný akt vstoupil v platnost.

Z tohoto přístupu Soudního dvora lze dovodit, že se o uzavřenou skupinu bude jednat pouze v tom případě, kdy do ní nemůže nikdo další potenciálně vstoupit. Jedná se o velice formalistický výklad, s nímž by bylo možno, zejména v oblasti volného trhu regulovaného nabídkou a poptávkou, polemizovat.

*Calpak test*⁷⁵, někdy též označován jako test abstraktní terminologie, měl být dle Soudu zaveden zejména ve prospěch jednotlivce. Byl původně vnímán jako ochrana proti jakési imunitě zákonodárce, proti tomu, aby zvolená forma aktu nemohla být na úkor jednotlivce. *Calpak test* cílil zejména na to, aby byl posuzován obsah aktu, nikoliv jeho forma.

Soud nicméně zaujal až excesivně formalistický přístup. Dle jeho právního závěru byla posuzovaná norma „skutečným“ nařízením, a ne pouze shlukem individuálních rozhodnutí, pokud se aplikovala na „situaci určenou objektivním

⁷³ Stanovisko generálního advokáta K. Roemera ze dne 28. května 1963, C 25/62.

⁷⁴ Tzv. closed class test, srov. PARFOURU, A. A. Locus standi of private Applicant under the Article 230 EC Action for Annulment: Any Lessons to be Learnt from France? *Maastricht journal of European and Comparative Law*, 14 (4), 2007, s. 361-402.

⁷⁵ Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. června 1980, *Calpak a Società emiliana lavorazione frutta v. Komise*, 789/79 a 790/79, Recueil, s. 1949.

způsobem a zakládá právní důsledky pro kategorie osob vymezených zobecňujícím a abstraktním způsobem. Takto použitá interpretace byla kritizována, neboť umožnila unijním institucím i nadále přijímat nařízení v obdobném duchu tak, aby se vymanily z možnosti individuálního přezkumu na základě žaloby na neplatnost podané jednotlivcem.⁷⁶

Z uvedeného lze dovodit, že za další problematickou oblast pro neprivilegované žalobce může být označena snaha napadnout žalobou na neplatnost nařízení. Jednotlivec zde musí prokázat, že nařízení ve své podstatě vlastně není nařízením, ale spíše rozhodnutím s individuálním dotčením přijatým ve formě nařízení. Právní účinek rozhodnutí je definován právním rámcem, v němž bylo rozhodnutí přijato, a nikoliv formou napadeného rozhodnutí (srov. bod 7 rozsudku)⁷⁷.

V tomto kontextu a z hlediska časového posloupnosti judikatorní činnosti Soudu není od věci připomenout i neméně známý a judikatorně významný případ *International Fruit Company* ze dne 13. května 1971.⁷⁸

V řízení o žalobě na neplatnost se žalobci domáhali vyslovení neplatnosti nařízení Komise, které odmítalo jejich žádosti o vydání dovozních licencí ve vztahu k produktům ze třetích zemí, zde konkrétně ve věci dovozu jablek. Soudní dvůr k závěru, že se v dané věci fakticky jedná o soubor individuálních rozhodnutí, byť formálně vystupuje jako rozhodnutí⁷⁹. V dané věci Soudní dvůr dovedl, že nařízení se vztahovalo pouze na ty dovozce, kteří před přijetím sporného nařízení již individuálně požádali o udělení dovozní licence, a tedy byli uzavřenou skupinou vzhledem k tomu, že nikdo další žádost podat nemohl.

Rozhodnutí lze považovat za průlomové z toho důvodu, že žaloba byla shledána přípustnou s tím, že jsou žalobci osobně a bezprostředně dotčeni (stejně tak konstatoval i generální advokát ve svém stanovisku⁸⁰). Po meritorním posouzení věci však byla zamítnuta jako nedůvodná.

⁷⁶ CRAIG, Paul. Standing, Rights, and the Structure of Legal Argument. *European Public Law*, 9(4), 2003, str. 493-508 a CRAIG, Paul, BÚRCA, G. DE. *Eu law: Text, cases and materials*. 4. vyd. Oxford : Oxford University Press, 2008. 1148 s.

⁷⁷ Rozporem mezi povahou a obsahem aktu s jeho názvem se přitom Soud zabýval již ve své dřívější judikatorní činnosti. Za všechny lze citovat např. rozsudek Soudního dvora ze dne 14. prosince 1962 ve věci *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes*, spojené věci C-16 a 17/62, v němž se přiklonil k závěru, že povahu aktu je nutno vyložit dle jeho obsahu.

⁷⁸ Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. května 1971. *International Fruit Company a další v Komise*, spojené věci C- 41-44/70.

⁷⁹ Viz bod 21 daného rozsudku.

⁸⁰ Stanovisko generálního advokáta K. Roemera ze dne 1. dubna 1971, C- 41-44/70.

Lze říci, že shora označený tzv. Calpak test byl do jisté míry liberalizován rozhodnutím ve věci *Codorniu v. Rada*⁸¹.

Soud umožnil přezkum tzv. opravdového nařízení, neboť žalobce dovedl osobní dotčení žalobce. Konkrétně se jednalo o španělského výrobce šumivého vína, který označoval své výrobky „crémant“. Žalobou napadal platnost nařízení Rady, které vyhrazovalo tento název pouze pro vína pocházející z Francie a Lucemburska. Soudní dvůr v této věci relativně překvapivě dovedl, že je možno označit více či méně přesný počet nebo dokonce identitu osob, kterých se nařízení týká, což nezpochybuje obecnou povahu sporného nařízení (bod 18), a uznal takto obecnou povahu nařízení. Soud dále judikoval, že pojem „osobní dotčení“ je u žalobce splněno tím, že si ve Španělsku (v roce 1924) zaregistroval značku „Gran Cremant de Codorniu“ a sporné nařízení mu v užívání značky brání (bod 21). Žaloba byla tedy přípustná (bod 22) a po přezkumu ve věci samé i úspěšná.

Význam tohoto rozhodnutí spočívá zejména v tom, Soudní dvůr po úvahách o *locus standi* jednotlivce zvažoval nikoliv formu napadeného aktu, ale jeho dopad do právní sféry žalobce.

V následné rozhodovací činnosti nicméně Soudní dvůr stanovil přesné limity tomuto výkladu. Kromě naznačeného rozlišování mezi rozhodnutím a opravdovým nařízením, bude muset jednatelce i nadále prokázat osobní dotčení, jak bylo definováno *Plaumannovým* testem. Z tohoto pohledu je tedy přístup jednotlivce k Soudu za účelem přezkumu opravdového nařízení lemován překážkami prokázání osobního dotčení.

4.3.4 Snahy po rozvolnění, aneb „od *Plaumanna* zpět k *Plaumannovi*“

Locus standi jednotlivce, jak byl vyložen Soudním dvorem, nebyl kritizován toliko odbornou i laickou veřejností, ale i z řad členů Soudního dvora EU.

Notoricky známý je reformní přístup generálního advokáta Jacobse ve věci odvolání proti rozsudku *Unión de Pequeños Agricultores*⁸² (dále též v textu pro

⁸¹ Věc C-309/89, *Codorniu v. Rada*, C-309/89.

⁸² Věc C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores v Council*, rozsudek ze dne 22. července 2002 vyneseny na základě návrhu ze dne 16. února 2000 ze strany *Unión de Pequeños Agricultores* podle článku 49 statutu ES Soudního dvora, jímž UPA podala kasační opravný prostředek proti usnesení Soudu prvního stupně ze dne 23. listopadu 1999, *Unión de Pequeños Agricultores v Rada* (T-173/98,

zjednodušení i „UPA“) a ve věci *Jégo-Quéré*⁸³ navrhuje nový rozšiřující způsob řešení aktivní legitimace jednotlivců.

Své stanovisko ve věci UPA generální advokát započal kritikou současného systému, aby se pozastavil nad přístupností a efektivitou soudní ochrany jednotlivce z pohledu jeho *locus standi* dle tehdejšího článku 230 odst. 4 SES.

Stanovisko s odkazem na články akademiků i členů Soudního dvora řeší otázku, zda by jednotlivci neměli mít aktivní legitimaci tam, kde by jim jinak byla odňata efektivní soudní kontrola vzhledem k náročnosti zpochybnit nařízení nepřímo přes národní soudy nebo zda by měl být jejich *locus standi* určen nezávisle na možnosti takového nepřímého zpochybnění, přičemž generální advokát horoval pro druhou možnost (bod 33).

Generální advokát Jacobs dovedl, že jednotlivce je individuálně dotčen i v tom případě, že když opatření má nebo je způsobilé mít podstatný nepříznivý účinek na jeho zájmy. V daném případě se navíc žalobce nemohl dovolávat ochrany před žádným z vnitrostátních soudů.

Stanovisko generálního advokáta nebylo Soudním dvorem následováno. Ve věci rozhodl rozsudkem ze dne 25. července 2002, ve věci C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores*, o kasačním opravném prostředku navrhovatelky, jejímž předmětem byl kasační opravný prostředek podaný proti usnesení Soudu prvního stupně Evropských společenství (třetího senátu) ze dne 23. listopadu 1999, *Unión de Pequeños Agricultores v Rada*, směřující ke zrušení tohoto usnesení.

Z rozsudku je nutno z hlediska pojednávaného tématu poukázat zejména na bod 36, v němž Soudní dvůr připouští, že „obecně závazný akt, jako je nařízení, se nicméně může za určitých okolností osobně dotýkat některých fyzických nebo právnických osob, takže vůči nim má povahu rozhodnutí“. V této souvislosti odkazuje na svou předchozí rozhodovací praxi, zejména na rozhodnutí ze dne 18. května

Recueil, s. II-3357), kterým Soud odmítl její žalobu, směřující k částečnému zrušení nařízení Rady (ES) č. 1638/98 ze dne 20. července 1998, kterým se mění nařízení č. 136/66/EHS o zřízení společné organizace trhu s oleji a tuky (Úř. věst. L 210, s. 32; Zvl. vyd. 03/23, s. 308). K věci C-50/00 přednesl dne 21. března 2002 generální advokát Francis Jacobs své stanovisko.

⁸³ Věc C-263/02 P, Rozsudek Soudního dvora (šestého senátu) ze dne 1. dubna 2004, *Komise Evropských společenství v Jégo-Quére & Cie SA*. K věci přednesl dne 10. července 2003 generální advokát Francis Jacobs své stanovisko.

1994, *Codorniu v. Rada*, C-309/89, Recueil, s. I-1853, bod 1984. Soudní dvůr dovozuje, že o takovouto situaci jde v případě, že „dotčený akt zasahuje fyzickou nebo právnickou osobu z důvodu určitých vlastností, které jsou pro ni zvláštní, nebo faktické situace, která ji vymezuje ve vztahu ke všem ostatním osobám, a tím ji individualizuje způsobem obdobným tomu, jakým by byl individualizován adresát“, což opět dokládá svou ustálenou rozhodovací praxí⁸⁵.

Soud neopomene připomenout, že „Evropské společenství je společenstvím práva, v jehož rámci jeho orgány podléhají přezkumu, zda jsou jejich akty v souladu se Smlouvou a s obecnými právními zásadami, jejichž součástí jsou základní práva“ a připustí, že „jednotlivci tudíž musí mít nárok na účinnou soudní ochranu práv, která jim přiznává právní řád Společenství. Uvedené je podpořeno odkazem na obecné zásady právní a ústavní tradice společné členským státům, jakož i na články 6 a 13 Evropské úmluvy na ochranu lidských práv a základních svobod, což opět podpoří svými předchozími rozhodnutími. Za všechny odkazuje na známé rozhodnutí věci *Johnston*, či ve věci *Komise v Rakousko*⁸⁶.

Soud v rozhodnutí rovněž připomněl, že Smlouva⁸⁷ „zavedla ucelený systém procesních prostředků a řízení určený k zajištění přezkumu legality aktů orgánů a svěřila tento přezkum soudu Společenství“. V tomto duchu cituje rozsudek ze dne 23. dubna 1986 ve věci *Les Verts v Parlament*⁸⁸. Opět odkazem na svou předchozí judikaturu, konkrétně ve věci *Foto-Frost*, rozsudek ze dne 22. října 1987⁸⁹, připustil, že fyzické a právnické osoby nemohou v tomto systému z důvodu podmínek přípustnosti uvedených v článku 173 čtvrtém odstavci Smlouvy přímo napadnout obecně závazné akty Společenství, nicméně usoudil že tyto osoby mají (v závislosti na okolnostech případu) možnost uplatnit neplatnost takových aktů buď u soudu Společenství prostřednictvím procesní námitky na základě článku 184 Smlouvy, nebo u vnitrostátních soudů a přimět tyto vnitrostátní soudy, které samy nemají

⁸⁴ Ale rovněž na následující rozsudky: ze dne 16. května 1991, *Extramet Industrie v Rada*, C-358/89, Recueil, s. I-2501, bod 13; a ze dne 31. května 2001, *Sadam Zuccherifici a další v Rada*, C-41/99 P, Recueil, s. I-4239, bod 27.

⁸⁵ zejména rozsudky ze dne 15. července 1963, *Plaumann v Komise*, 25/62, Recueil, s. 197, 223, a ze dne 22. listopadu 2001, *Nederlandse Antillen v Rada*, C-452/98, Recueil, s. I-8973, bod 60).

⁸⁶ Rozhodnutí ze dne 15. května 1986 ve věci *Johnston*, 222/84, Recueil, s. 1651, bod 18, či ze dne 27. listopadu 2001, *Komise v Rakousko*, C-424/99, Recueil, s. I-9285, bod 4586.

⁸⁷ ve svých člancích 173 a 184 (nyní článek 241 ES), v článku 177.

⁸⁸ Věc 294/83, Recueil, s. 1339, bod 23.

⁸⁹ Věc 314/85, Recueil, s. 4199, bod 20.

pravomoc prohlásit uvedené akty za neplatné), aby v tomto ohledu Soudnímu dvoru položily předběžnou otázku.

Řešení situace tedy Soud nespatořoval v reformě systému soudního přezkumu na unijní, tehdy komunitární úrovni, ale tuto navrhl ponechat v rukou členských států, neboť těmto přísluší, aby „stanovily systém procesních prostředků a řízení zajišťující dodržování práva na účinnou soudní ochranu (srov. bod 41 rozsudku UPA). Dle názoru Soudu mají a jsou povinny vnitrostátní soudy v co největším možném rozsahu „vykládat a uplatňovat vnitrostátní procesní předpisy, kterými se řídí podání procesního prostředku, způsobem, který umožní fyzickým a právnickým osobám zpochybnit před soudem legalitu jakéhokoli rozhodnutí nebo jiného vnitrostátního opatření týkajícího se použití obecně závazného aktu Společenství ve vztahu k nim tím, že budou namítat jeho neplatnost“ (srov. bod 41 rozsudku). Uvedené odůvodňuje soud zásadou loajální spolupráce.

Dle názoru Soudu by v případě, kdy by byla přímá žaloba na neplatnost před soudem Společenství přípustná v rozsahu, v němž by mohlo být v návaznosti na konkrétní přezkum vnitrostátních procesních předpisů tímto soudem prokázáno, že uvedené předpisy nedovolují jednotlivci podat procesní prostředek, který by mu umožnil zpochybnit platnost napadeného aktu Společenství, docházelo vlastně k zásahu do vnitrostátního procesního práva a jeho výkladu, a takto by byla překročena pravomoc Soudu při přezkumu legality aktů Společenství.

Co se týče podmínek osobního a bezprostředního dotčení Soudu uzavřel, že podmínka osobního dotčení fyzické nebo právnické osoby podle systému přezkumu legality „sice musí být vykládána ve světle zásady účinné soudní ochrany s přihlédnutím k rozličným okolnostem, které mohou žalobce individualizovat“, jak již bylo judikováno např. v rozsudcích *Van der Kooy v Komise* či *Extramet Industrie v Rada a Codorniu v Rada*⁹⁰, nicméně „nemůže takový výklad vést k neuplatnění dotčené podmínky, která je výslovně stanovena Smlouvou, aniž by byly překročeny pravomoci soudů Společenství, které jim Smlouva přiznává“⁹¹.

Soud v tomto rozhodnutí kasační prostředek zamítl, neboť uzavřel, že v případě zamítnutí žaloby soudem prvního stupně nedošlo k pochybení, nicméně připustil, že je možné uvažovat o jiném systému přezkumu legality obecně

⁹⁰ Viz například rozsudek ze dne 2. února 1988, *Van der Kooy v Komise*, 67/85, 68/85 a 70/85, Recueil, s. 219, bod 14, a výše uvedené rozsudky *Extramet Industrie v Rada*, bod 13, a *Codorniu v Rada*, bod 19.

⁹¹ Srov. bod 44 UPA.

závazných aktů Společenství, než je systém zavedený původní Smlouvou, který nebyl nikdy v hlavních zásadách pozměněn. Iniciativu k reformě nicméně ponechává na členských státech, neboť je na nich, aby v souladu s článkem 48 EU stávající systém reformovaly.

4.3.5 Příklad Jégo-Quére

Další jiskra naděje pro jednotlivce ve vztahu k rozvolnění výkladu podmínek *locus standi* v řízení o neplatnost byla sledována v řízení ve věci *Jégo-Quére*.⁹² rybářskou společností sídlící ve Francii, která při svém podnikání používala sítě rozporné s nařízením Komise č. 1162/2001. *Jégo-Quére* se domáhala u Soudu prvního stupně zrušení dvou z ustanovení daného nařízení. Žalovaná Komise přitom logicky namítla nedostatek aktivní legitimace společnosti k podání žaloby, tudíž nepřípustnost žaloby.

Ve věci nejprve rozhodoval Soud prvního stupně, přičemž vyšel ze shora prezentovaného názoru generálního advokáta ve věci *UPA*. Z pohledu jednotlivce se jevil rozsudek Tribunálu v případě *Jégo-Quére* až převratným. Bylo v něm uznáno, že přístup k soudu je základním elementem Společenství, které je založeno na právním státě a na tom, že Smlouva stanoví kompletní systém právní nápravy. Usoudil, že ve světle článků 6 a 13 Úmluvy a článku 47 Listiny základních práv, článků 234, 235 a 288/2 SES nemohou být nahlíženy jako články, které garantují jednotlivcům právo na efektivní právní nápravu! Tribunál uzavřel, že „dosavadní úzký výklad pojmu individuálně dotčené osoby ve smyslu článku 230 odst. 4 Smlouvy ES je již překonaný“.

Tribunál taktéž podal novou definici „osobního dotčení“ a navrhl nový test přípustnosti žaloby: „*Fyzická nebo právnická osoba bude považována za osobně dotčenou aktem EU s obecnou působností, který se jí týká bezprostředně, tehdy, kdy akt ovlivňuje její právní pozici, a to pozici jednoznačnou a okamžitou. Počet a pozice ostatních osob, které jsou aktem obdobně ovlivněny, nehraje žádnou roli.*“

K odvolání Komise bohužel Soudní dvůr odmítl nový test zavedený rozsudkem Soudu první instance. Soudní dvůr se přidržel své dosavadní judikatury ohledně individuálního a bezprostředního dotčení a žalobu prohlásil za nepřípustnou.

⁹² Rozsudek *Jégo-Quére et Cie SA v Evropská komise*, ze dne 3. Května 2002, věc T-177/01.

Zopakoval, že Smlouva ES založila úplný systém právních prostředků nápravy, které jsou určeny k zaručení účinné ochrany práv občanů v rámci komunitárního právního pořádku. Podle Soudního dvora však fyzické a právnické osoby, které sice z důvodu nesplnění podmínek pro aktivní legitimaci k podání žaloby nemohou napadnout obecně aplikovatelný komunitární akt přímo, mají v závislosti na konkrétním případě buď možnost nepřímo tvrdit neplatnost takových aktů v řízení před soudy ES v řízení dle článku 241 ES, nebo tak učinit v řízení před národními soudy a požádat takový soud o položení předběžné otázky k Soudnímu dvoru dle článku 234 ES ohledně platnosti takového komunitárního aktu.

Soud dospěl k závěru, že každý členský stát je povinen zřídit takový systém právních náprav a procesních pravidel, který zajistí respektování práva jednotlivců na účinnou soudní ochranu, a tedy zrušil rozsudek Soudu prvního stupně a prohlásil žalobu Jégo-Quéré na zrušení dotčeného nařízení za nepřipustnou.

Dotčený akt, prováděcí nařízení Komise v oblasti rybolovu, nepovažoval za akt, který může způsobit v konkrétní věci osobní a individuální dotčení práv žalobce.

Za této situace ani odkaz na Chartu základních práv v textu rozsudku (srov. bod 47) nic nezměnilo na skutečnosti, že jednotlivci není fakticky garantován přímý přístup k Soudu. Tento je mu zachován toliko na nepřímé úrovni, prostřednictvím řízení před vnitrostátními soudy, v nichž může iniciovat zahájení řízení o předběžné otázce před ESD.

Uvedené bylo ostatně naznačeno i v rozsudku *Unión de Pequeños Agricultores*. Zde nelze opominout varování generálního advokáta Jacobse v jeho opakovaně zmiňovaném stanovisku ohledně paradoxu spočívajícího v tom, že jednotlivci nezbude než porušit právní normu a v následném řízení žádat o podání předběžné otázky.

Podle názoru Soudního dvora vyjádřeného v tomto rozhodnutí je totiž případná změna ustanovení Smlouvy týkající se *locus standi* jednotlivce možná pouze na základě tehdejšího článku 48 Smlouvy EU, který stanoví právo členského státu, Komise nebo Rady předkládat návrhy na změnu smluv. Takový scénář by jistě byl právně zcela čistý, avšak s ohledem na mechanismus změny primárního práva dosti složitý.

Novelizace nicméně v souvislosti s Lisabonskou smlouvou přišla a není od věci připomenout, že po novelizaci článku 263 odst. 4 SFEU by dnes byl předmět

žaloby ve věci *Jégo-Quéré*, konkrétně prováděcí nařízení Komise v oblasti rybolovu, považován za nařizovací akt, který nevyžaduje přijetí prováděcích opatření. Oproti tomu žaloba na neplatnost ve věci *Unión de Pequeños Agricultores* by pravděpodobně vzhledem k nutnosti přijetí řádným legislativním postupem nebyla podle článku 263 odstavec 4, část věty za čárkou, přijatelná ani dnes.

Z hlediska zkoumané aktivní legitimace jednotlivce a jeho přístupu jednotlivce k SD EU, je nutno spíše kriticky hodnotit postoj SD EU. Ten v případech, kdy se mu naskytla reálná možnost judikturní rozšířit možnost přímého přístupu jednotlivce k Soudu, zaujal názory až překvapivě zpátečnické.

4.3.6 Aktivní legitimace nevládních organizací

V této souvislosti nelze alespoň okrajově pojednat o situaci nevládních organizací a tzv. třetích stran „sporu“ co se týče otázky aktivní legitimace k podání žaloby na neplatnost unijního aktu.

Danou problematikou se zabývalo známé rozhodnutí *Greenpeace* C-321/95 P. V něm organizace Greenpeace a skupina místních farmářů, rybářů a obyvatel Kanárských ostrovů brojili proti rozhodnutí Komise umožňující spolufinancování výstavby dvou elektráren na jednom z tamních ostrovů. Argumentem byl rozpor tohoto rozhodnutí s nařízením 85/337/EEC v důsledku chybějícího posouzení o dopadech na životní prostředí. Žalobci zdůrazňovali svůj speciální zájem ochraně životního prostředí a dovozovali, že tento je dostatečný k naplnění podmínek přijatelnosti.

Soud prvního stupně uzavřel, že pro aktivní legitimaci musí splnit stejné podmínky stanovené ustálenou judikaturou Soudního dvora jako jednotlivci a žalobu neshledal přípustnou s tím, že se akt navrhovatelů nedotýká osobně, nýbrž stejným způsobem jako mnoha dalších obyvatel.

Je zajímavé, že tento závěr shodně sdílel i generální advokát, přičemž argumentoval možným obcházením zákona ze strany jednotlivců v případě, že by byl ekologickým organizacím přiznán *locus standi*. Stejný výklad zaujal i a Soudní dvůr.

Důsledek této judikatury je zajímavý svým projevem v legislativní činnosti unijních orgánů. Vzhledem k tomu, že byl výklad přístupu nevládních organizací k soudu v rámci práva životního prostředí kritizován z důvodu vytváření právního

vakua, neboť oblast životního prostředí je ze své povahy obecná a sdílená a nemůže nikdy splnit kritéria osobního dotčení. Nelze rovněž odhlédnout od závazků vyplývajících z Aarhuské úmluvy, konkrétně jejího článku 10 až 12. Evropský parlament s Radou proto přistoupili v září 2006 k přijetí tzv. Aarhuského nařízení [nařízení (ES) č. 1367/2006], o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty.

4.3.7 Lisabonské důsledky, aneb opět k *Plaumannovi*

Reakci na zachování *status quo* v oblasti *locus standi*, měla být Ústavní a Lisabonská smlouva. Až úprava v návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu ve znění dnešního článku 263 SFEU (aktuální znění článku 263 odstavec 4 kopíruje článek III-270) Ústavní smlouvy zakotvila návrh prezentovaný v případě *Jégo-Quéré*, tedy rozšířila akty, které jednotlivec může napadat, na všechny legislativní akty, kterými je bezprostředně a osobně dotčen. Poslední jmenovaná kategorie aktů, které mohou napadat jednotlivci, tedy akty s obecnou působností, které se jednotlivců dotýkají bezprostředně a zároveň nevyžadují vydání prováděcího předpisu, byla do primárního práva zakotvena s ohledem na osud Ústavní smlouvy až Lisabonskou smlouvou.

Lisabonská smlouva takto dává možnost jednotlivcům přímo napadnout tzv. „regulatory acts“, které bývají překládány jako „nařizovací akty“ nebo jednoduše „akty s obecnou působností“.

Lisabonská smlouva v jistém ohledu změkčila podmínky pro aktivní legitimaci jednotlivce napadajícího nařízení, tím, že nová úprava již nevyžaduje osobní/individuální dotčení, ale jen přímý účinek nařízení. Jedná se o čtvrtý odstavec článku 263 SFEU, poslední část za čárkou. Rovněž byla zavedena nová kategorie aktů, tzv. aktů obecné působnosti, které se bezprostředně dotýkají žalobce a nevyžadují přijetí prováděcích opatření.

Jsou provedené změny naznačeným rozvolněním striktního výkladu soudu a jsou ve prospěch jednotlivce?

4.3.8 „Regulatory act“

Má tedy jednotlivec důvod jásat? Podrobnější prozkoumání nové úpravy článku 263 odst. 4 SFEU dovodíme, že přidání slov „nevyžadují přijetí prováděcích opatření“ by mohlo sloužit k vyřešení problémů v souvislosti s právními akty s okamžitou účinností, které podle dosavadních pravidel nemohou být před Soudem prvního stupně napadeny.

Naznačené pozitivní doplnění článku 230 odst. 4 SEU má však z pohledu jednotlivce opět velký háček. V české a slovenské jazykové mutaci jsou tyto akty přeloženy jako právní akty s obecnou působností. V jiných jazykových verzích se ovšem objevil pojem „regulační akt“⁹³, což může být zdrojem velkých interpretačních nejistot, neboť se ve Smlouvách neobjevuje jeho konkrétní definice. Jsou vedeny pře o tom, co může být považováno za regulační akt. Některými je za regulační akty považováno delegované a vykonávací nařízení dle článku 290 a 291 SFEU a rozhodnutí, které je všeobecně závazné⁹⁴; podle dalších se jím rozumí pouze nelegislativní akty přijaté mimo řádný legislativní postup⁹⁵, jiní uvádí, že regulačním aktem je podle článku III-365(4) Smlouvy o ústavě pro Evropu jen nelegislativní akt, přičemž argumentují článkem I-33 a I-34 této smlouvy⁹⁶.

Předně je nutno konstatovat, že uvolnění podmínek aktivní legitimace nedojde, pokud nebudou splněny kumulativně dvě podmínky. Zaprvé, napadený akt musí být „regulatory act“ a za druhé nebude vyžadovat tzv. implementing measure.

Článek 263, čtvrtý odstavec SFEU, ve znění pozměněném Lisabonskou smlouvou, byl vyložen v rozsudku ze dne 19. prosince 2013 ve věci *Telefónica v. Komise* (C-274/12 P) vydaném na základě kasačního opravného prostředku podaného proti usnesení Tribunálu, kterým byla za nepřípustnou prohlášena žaloba podaná proti rozhodnutí Komise, které spatřovalo v ustanovení španělského zákona o dani z příjmů právnických osob opatření státních podpor, jež je částečně

⁹³ „Any natural or legal person may, under the conditions laid down in the first and second paragraphs, institute proceedings against an act addressed to that person or which is of direct and individual concern to them, and against a regulatory act which is of direct concern to them and does not entail implementing measures.“ srov. Article 263(4) the Treaty On the Functioning of the European Union

⁹⁴ MAZÁK, Ján. Locus standi v konaní o neplatnost: od Plaumannovho testu k regulačným aktom. *Právník*. 2011, vol. 3, s. 219-231

⁹⁵ DE WITTE, Floris. The European Judiciary after Lisbon. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 2008, vol. 15, no. 1, s. 47 a 48

⁹⁶ SCHOHE, Gerrit. La réforme du contentieux communautaire du point de vue des droits du particulier. *EUI and NYU Input*. 2005, vol. 41, no. 5-6, s. 679.

neslučitelné se společným trhem. Soudní dvůr se sice nevyslovil k povaze tohoto rozhodnutí, avšak považoval za vhodné definovat kritéria pro určení toho, zda nařizovací akt vyžaduje přijetí „prováděcích opatření“ ve smyslu poslední části věty čtvrtého odstavce článku 263 SFEU.

Úvodem Soudní dvůr připomněl, že vyžaduje-li nařizovací akt přijetí prováděcích opatření, je soudní přezkum dodržení unijního právního řádu zajištěn buď unijními soudy, přísluší-li přijetí uvedených aktů orgánům, institucím nebo jiným subjektům Unie, nebo soudy vnitrostátními. Pro ověření, zda napadený akt vyžaduje přijetí prováděcích opatření, se judikatura ustálila na tom, že je třeba vycházet z postavení té osoby, která se dovolává práva podat žalobu a pro toto posouzení je nutné řídit se pouze předmětem žaloby⁹⁷.

Definice daného termínu⁹⁸ dávala nebývale štědrý prostor pro výklad SD EU, který mohl být stěžejní pro neprivilegované žalobce, a to zejména v rozsahu, zda se nařizovacím aktem má na mysli legislativní i nelegislativní akt.

Za pozornost stojí v této oblasti rozsudky Soudního dvora zabývající se novým zněním článku 263 čtvrtého odstavce SFEU zavedeným Lisabonskou smlouvou, z nichž první se týká pojmu „akt s obecnou působností“⁹⁹ a druhý pojmu „prováděcí opatření“¹⁰⁰.

4.3.9 Případ Inuit

Středobodem rozhodovací činnosti Soudního dvora po Lisabonu se ve vztahu k *locus standi* jednotlivce ukázala být následující série rozhodnutí.

V rozsudku ze dne 3. října 2013 vydaném ve věci *Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada* (C-583/11 P); v textu dále označováno jako „Inuit III“ ; potvrdil Soudní dvůr usnesení Tribunálu¹⁰¹, v němž bylo rozhodnuto o nepřípustnosti

⁹⁷ Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. prosince 2013, *Telefónica SA v Evropská komise*, C-274/12 P, body 30 a 31 nebo rozsudek Soudního dvora ze dne 27. února 2014, C-133/12 P, bod 38.

⁹⁸ Ohledně povahy nařizovacích aktů lze usoudit, že se jedná zejm. o četná nařízení ve smyslu článku 288 odstavec 2 SFEU a rozhodnutí ve smyslu článku 288 odstavec 4 SFEU přijaté nelegislativním postupem v souladu s článkem 297 odstavec 2 SFEU (např. nařízení přijímané Radou nebo Komisí jako prováděcí nařízení k legislativním aktům nebo nařízení přijímané postupem *sui generis*).

⁹⁹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 23. října 2007, *Komise v Německo* (C-112/05, Sb. rozh. s. I-8995

¹⁰⁰ V oblasti žalob na neplatnost je třeba rovněž zmínit rozsudky ze dne 23. dubna 2013, *Gbagbo a další v Rada* (C-478/11 P až C-482/11 P) a ze dne 28. května 2013, *Abdulrahim v Rada a Komise* (C-239/12 P).

¹⁰¹ Usnesení Tribunálu ze dne 6. září 2011, *Inuit Tapiriit Kanatami a další v Parlament a Rada* (T-18/10, Sb. rozh. s. II-5599), tzv. Inuit I.

žaloby podané několika fyzickými a právníckými osobami zastupujícími zájmy kanadských Inuitů, kterou se domáhaly zrušení nařízení č. 1007/2009..

Zde je potřeba nejprve osvětlit tzv. „tulení ságu“. Rozhodnutí *Inuit I* a *Inuit III* se týkají zejména definice pojmu *regulatory act* ve vztahu k naplnění podmínek přijatelnosti žaloby na neplatnost. Je nutno odlišit od rozsudku ze dne 23. dubna 2013, ve věci C-398/13 P, *Inuit Tapiriit Kanatami II*, označovaného jako *Inuit II*. Tento rozsudek je zajímavý tím, že se jednak vůbec nezabývá otázkou přijatelnosti žaloby na neplatnost a podmínkami *locus standi*, jednak se zamýšlí nad vztahem Charty a Soudního svora, jakož i Úmluvy a ESLP.

Soudní dvůr v rozhodnutí *Inuit III* připomněl, že po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost mohou být některé akty s obecnou působností napadeny u unijních soudů fyzickými a právníckými osobami, aniž tyto osoby musí splnit podmínku osobního dotčení. Smlouva však jednoznačně stanoví, že se tato méně přísná pravidla přípustnosti vztahují pouze na omezenou kategorii těchto aktů, a to na nařizovací akty. Tribunál správně poukázal zejména na to, že ačkoliv legislativní akty mají obecnou působnost, nespádají pod nařizovací akty a podléhají i nadále přísnějším pravidlům upravujícím přípustnost.

Soudní dvůr poukázal na to, že změna čtvrtého odstavce článku 230 ES nebyla určena k rozšíření podmínek přípustnosti žalob na neplatnost proti legislativním aktům. Přípustnost žaloby podané fyzickou nebo právníckou osobou proti legislativním aktům tedy i nadále podléhá podmínce, podle níž musí být žalobce napadeným aktem osobně dotčen.

Soudní dvůr rozhodl, že tato podmínka není v projednávaném případě splněna, neboť zákaz uvádění produktů z tuleňů na trh obsažený v nařízení č. 1007/2009 je formulován obecně a uplatňuje se bez rozdílu na všechny hospodářské subjekty, které spadají do jeho rozsahu působnosti, aniž je zaměřen konkrétně na žalobce, kteří tak nemohou být považováni za osobně dotčené tímto zákazem.

Soudní dvůr dále uvedl, že ochrana přiznaná článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie nevyžaduje, aby jednotlivec mohl bez jakékoli další podmínky podat žalobu na neplatnost proti unijním legislativním aktům přímo k unijnímu soudu. Členskými státy naproti tomu přísluší stanovit systém procesních prostředků umožňující zajistit dodržování základního práva na účinnou právní ochranu. Toto ustanovení ani článek 19 odst. 1 druhý odstavec SEU, který takovou povinnost

členským státům ukládá, však nevyžadují, aby jednotlivec mohl přímo podávat žaloby proti takovým aktům k vnitrostátním soudům, přísluší-li členským státům.

Fyzické a právnické osoby mohou u vnitrostátních soudů uplatňovat neplatnost základního aktu a přimět tyto soudy, aby na základě článku 267 SFEU předložily Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

Co se týče otázky, zda nařizovací akt vyžaduje přijetí prováděcích opatření, Soudní dvůr judikoval, že je nutno vycházet z postavení té osoby, která se dovolává práva podat žalobu.

Lze shrnout, že rozlišování mezi legislativním a nelegislativním akty je odůvodněno kvalitativním rozdílem a vysokou demokratickou legitimitou parlamentního zákonodárského procesu. Cílem změny práva fyzických a právnických osob na podání žaloby, stanoveného v článku 230 čtvrtém odstavci ES, bylo umožnit těmto osobám podat za méně přísných podmínek žalobu na neplatnost proti aktům s obecnou působností s výjimkou legislativních aktů. Na okraj lze dodat, že to, zda je akt legislativní nebo nařizovací, bude záležet na kritériu postupu, který vedl k přijetí aktu.

S politováním je konstatováno, že SD EU, který měl poprvé od rozšíření jednotlivcem napadnutelných aktů po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost možnost zabývat se pojmem regulační akt v případě *Inuit*¹⁰², v roce 2011 a následně v roce 2013 v řízení o opravném prostředku ve věci *Inuit III*, neprojevil výraznější „interpretační fantazii“ a nepostupoval ve svém výkladu extenzivně ve prospěch jednotlivce. V dané věci pak aplikované Nařízení č. 1007/2009 kvalifikoval Tribunál jako legislativní akt, díky čemuž se musel dále zabývat bezprostřední a osobní dotčeností, kterou „postaru“ porovnával s tzv. *Plaumannovým* testem, na jehož základě stanovil, že ani jedna entita nesplňuje kumulativně obě podmínky, díky čemuž byla žaloba na neplatnost prohlášena za nepřípustnou¹⁰³. Pokud jde o právo na účinnou soudní ochranu, konstatuje SD EU, zejména s ohledem na článek 47 Listiny základních práv Evropské unie, že soud Unie nemůže, aniž by překročil své pravomoci, vyložit podmínky, za nichž může jednotlivec podat žalobu na neplatnost proti nařízení, způsobem, který by vedl k odchýlení se od těchto podmínek výslovně stanovených Smlouvou, a to ani ve světle zásady účinné soudní ochrany.

¹⁰² Věc T-18/10, *Inuit Tapiriit Kanatami a další v Evropský parlament a Rada Evropské unie*.

¹⁰³ Srov. body 68-94 citovaného rozhodnutí.

Nová úprava článku pojednávající o aktivní legitimaci nepriviligovaných žalobců v Lisabonské smlouvě se jevila být nadějí. Bylo očekáváno, že SD EU vyloží termín regulační akt co možná nejextenzivněji, díky čemuž bude jednotlivci zaručena co nejširší míra soudní ochrany vůči sekundárním aktům EU. Naopak však nejasný právní termín vytvořil další zdroj nejistoty pro jednotlivce. SDEU nadále setrvává na své ustálené judikatuře a doposud vylučuje výklad ve prospěch jednotlivce.

4.3.10 Příklad Arcelor

Okrajově je nutno v tomto dobovém kontextu pojednat i o rozsudku Tribunálu ve věci *Arcelor*¹⁰⁴ týkající se žaloby na neplatnost proti směrnici¹⁰⁵. Soudní dvůr v tomto dovodil, že pouhá okolnost, že toto ustanovení Smlouvy výslovně neuznává přípustnost žaloby na neplatnost směrnice podané jednotlivcem ve smyslu třetího odstavce článku 249 ES, není dostačující k prohlášení nepřípustnosti takové žaloby. Orgány Společenství totiž nemohou svou volbou formy dotčeného aktu vyloučit právní ochranu, kterou Smlouva jednotlivcům poskytuje, a to ani v případě, když má formu směrnice¹⁰⁶.

Soud rovněž uvedl, že pouhá okolnost, že sporná ustanovení jsou součástí obecně závazného aktu, který představuje skutečnou směrnici, a nikoli rozhodnutí ve smyslu čtvrtého odstavce článku 249 ES, které bylo přijato ve formě směrnice, nepostačuje sama o sobě k vyloučení možnosti, že se tato ustanovení mohou bezprostředně a osobně dotýkat určitého subjektu¹⁰⁷. Toto ovšem nevede automaticky k tomu, že by se neměla aplikovat poslední věta článku 263 odst. 4 SFEU a nemělo by se zkoumat, v jakém legislativním procesu byl tento přijmán.

¹⁰⁴ Rozsudek Tribunálu ze dne 2. března 2010, ve věci T-16/04, *Arcelor SA proti Evropskému parlamentu a Radě Evropské unie*.

¹⁰⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES (Úř. věst. L 275, s. 32; Zvl. vyd. 15/03, s. 80, dále jen „napadená směrnice“).

¹⁰⁶ Usnesení Tribunálu ze dne 10. září 2002, *Japan Tobacco a JT International v Parlament a Rada*, T-223/01, Recueil, s. II-3259, bod 28; ze dne 30. dubna 2003, *Villiger Söhne v Rada*, T-154/02, Recueil, s. II-1921, bod 39; ze dne 6. září 2004, *SNF v Komise*, T-213/02, Sb. rozh. s. II-3047, bod 54, a ze dne 25. dubna 2006, *Kreuzer Medien v Parlament a Rada*, T-310/03, nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, body 40 a 41).

¹⁰⁷ viz v tomto smyslu výše uvedené usnesení *Japan Tobacco a JT International v Parlament a Rada*, bod 30, a ze dne 6. května 2003, *Vannieuwenhuyze-Morin v Parlament a Rada*, T-321/02, Recueil, s. II-1997, bod 21).

Soud se rovněž v bodu 123 rozsudku vyslovil úzce ve vztahu k pojmu provádění opatření. Daná směrnice nemůže být v žádném případě považována za právní akt, který nevyžaduje přijetí prováděcích opatření ve smyslu čtvrtého odstavce článku 263 SFEU.

4.3.11 Případ T & L Sugars Ltd. a Sidul Açúcares Unipessoal

Jak bylo naznačeno shora, z ustálené judikatury vyplývá, že možnost určit více či méně přesně počet, nebo dokonce i totožnost právních subjektů, na něž se opatření použije, neznamená, že tyto subjekty musí být považovány za osobně dotčené tímto opatřením, pokud se toto použití provádí na základě objektivní právní nebo skutkové situace definované dotčeným aktem (jak bylo naznačeno shora zejména ve vztahu k věci *Plaumann*).

Na tomto rozhodnutí je možno demonstrovat aktuální rozhodovací praxi SD EU v případě, že je jednotlivec konfrontován s legislativním aktem, který nevyžaduje provedení. Za předpokladu, že jednotlivec neprokáže individuální dotčení, nedisponuje žalobním právem. Takto je dáno vysoké riziko odepření práva, přičemž osobní zájem na věci se stává procesní bariérou věcného přezkumu napadeného aktu.

SD EU potvrdil zcela aktuálně v rozsudku velkého senátu ze dne 28. dubna 2015, ve věci C-456/13 P, ve věci *T & L Sugars Ltd. a Sidul Açúcares Unipessoal Lda*, přičemž v konkrétním případě dovedl, že není dána aktivní žalobců, kteří zpochybňovali prováděcí nařízení¹⁰⁸. SD EU dospěl k závěru¹⁰⁹, že v dané věci nebyl žalobce individualizován, neboť se sporné nařízení týkalo všech žadatelů o dovozní

¹⁰⁸ Svým kasačním opravným prostředkem se společnosti T & L Sugars Ltd (dále jen „T & L Sugars“) a Sidul Açúcares Unipessoal Lda (dále jen „Sidul Açúcares“) domáhají zrušení rozsudku Tribunálu Evropské unie T & L Sugars a Sidul Açúcares v. Komise (T-279/11, EU:T:2013:299, dále jen „napadený rozsudek“), kterým Tribunál zamítl jejich žaloby směřující ke zrušení nařízení Komise (EU) č. 222/2011 ze dne 3. března 2011, kterým se stanoví výjimečná opatření, pokud jde o uvolnění cukru a isoglukózy nepodléhajících kvótám na trh Unie při snížené dávce z přebytku v hospodářském roce 2010/2011 (Úř. věst. L 60, s. 6), prováděcího nařízení Komise (EU) č. 293/2011 ze dne 23. března 2011 o stanovení přidělového koeficientu, o odmítnutí dalších žádostí a o ukončení období pro podání žádostí o dostupná množství cukru nepodléhajícího kvótám, jež mají být prodána na trhu Unie při snížené dávce z přebytku (Úř. věst. L 79, s. 8), prováděcího nařízení Komise (EU) č. 302/2011 ze dne 28. března 2011 o otevření výjimečné dovozní celní kvóty pro určité množství cukru pro hospodářský rok 2010/2011 (Úř. věst. L 81, s. 8) a prováděcího nařízení Komise (EU) č. 393/2011 ze dne 19. dubna 2011, kterým se stanoví koeficienty přidělení pro vydávání dovozních licencí na produkty v odvětví cukru v rámci některých celních kvót, o něž bylo zažádáno od 1. do 7. dubna 2011, a kterým se pozastavuje podávání žádostí o tyto licence (Úř. věst. L 104, s. 39“).

¹⁰⁹ Srov. body 62 a násl. daného rozsudku.

licence, kteří na úrovni Unie žádosti podali v předmětném období. Sporné nařízení bylo přijato nikoli se zohledněním zvláštních vlastností navrhovatelek, ale výlučně se zohledněním skutečnosti, že množství, na něž se vztahují žádosti o dovozní licence, které byly podány u příslušných orgánů v relevantním období, překračují dostupná množství, jak vyplývá z bodu 1 odůvodnění tohoto nařízení. Žádost o osvědčení, ani obecněji individuální situace společností *T & L Sugars a Sidul Açúcares* tedy nebyla při přijetí uvedeného nařízení zohledněna. Z toho vyplývá, že žalobci nebyli sporným nařízením dotčeni osobně ve smyslu článku 263 čtvrtého odstavce SFEU.

SD EU v tomto rozsudku potvrdil striktní interpretaci pojmu „regulatory act“, tedy aktu, který není určen a který vyžaduje přijetí prováděcích opatření“ a potvrdil tak opět judikaturu ve věci *Plaumann*.

4.4 Shrnutí ohledně přístupu jednotlivce k SD EU

Za uvedené situace nelze než uzavřít, že jednatel má i nadále zcela omezenou možnost se přímo obracet na SD EU.

Jednatel může samozřejmě napadat takovéto akty též tak, že bude v řízeních před vnitrostátními soudy požadovat, aby bylo zahájeno řízení o předběžné otázce. Pokud i nadále nebude dovozena možnost přímého napadení unijního/komunitárního aktu, jednotlivci často nezbyde než porušit před vnitrostátními orgány právní normu a v následném řízení žádat o podání předběžné otázky, před čímž varoval již dříve citovaný generální advokát Jacobs.¹¹⁰

Nebude-li změna možná judikatorní cestou, jeví se jako jediná změna politického charakteru, tedy změna primárního práva EU. Tato je samozřejmě právně nejčistší, nicméně možná pouze na základě práva členského státu, Komise nebo Rady předkládat návrhy na změnu smluv a cesta k takovéto změně je nejen časově, ale zejména procesně velice složitá.¹¹¹

Podpora v užívání přímých žalob by přitom obecně přispěla k právní jistotě jednotlivce, k jednotné aplikaci unijního práva a obecně k posílení důvěry v instituce

¹¹⁰ Stanovisko generálního advokáta ze dne 21. března 2002 ve věci C-50/00 P *Unión de Pequeños Agricultores*.

¹¹¹ Vztah Evropské úmluvy o lidských právech a evropského práva, Prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc., PF UK, Praha.

EU. Je však otázkou, zda na pozadí restriktivního výkladu „přístupového článku 263 odst. 4 SFEU“ není obava z přetížení SD EU, která je, jak bylo shora statisticky ukázáno, na své historicky nejružovější úrovni.

Aktuální potvrzení výkladových pravidel nastavených judikaturou ve věci *Plaumann*, potvrzenou judikaturou ve věci *Inuit* vydané po lisabonské revizi procesního ustanovení článku týkajícího se žaloby na neplatnost a nově pak potvrzena shora citovaným rozsudkem ve věci *T & L Sugars Ltd.* tak představuje určitý rozkol mezi základními právy, jak jsou tato formálně zakotvena Chartou a přiznána evropskému jednotlivci judikaturou SD EU, a procesními garancemi, jak se těchto práv dovolat.

5. Aktuální výklad podmínek *locus standi*, jeho kritika a další možný vývoj

5.1 Současný restriktivní výklad SD EU ohledně *locus standi*

V rozhodnutí *Inuit III*, které bylo shora podrobně rozebráno, měl Velký senát Soudního dvora opět možnost vyjádřit se k základní otázce jakou je přístup jednotlivce k soudu v evropském právu. Jak bylo vylíčeno shora, jednatel může napadat v evropském právním rámci, toliko akt, jehož je destinatářem, jímž byl přímo a osobně dotčen a v polisabonské éře i nařizovací akt nevyžadují prováděcí opatření.

V této souvislosti není od věci připomenout, že původně byla Evropská společenství pojata jako záležitost států. Ve shodě s Arnullem lze říci, že se jednalo o komunitu vytvořenou elitami s tím, aby byla implementována elitami¹¹². Stěžejní role byla svěřena Komisi a Radě a jednotlivci neměli mít právo napadat směrnice či nařízení. Zcela v rozporu s tímto konceptem přichází rozhodnutí ve věci *Van Gend en Loos*¹¹³ a jednoznačně deklaruje, že příslušníci členských států jsou rovněž subjekty nového právního řádu, v důsledku čehož jim musejí národní státy práva, která jim vyplývají ze Smluv, zohledňovat.

Tento přímý účinek smluv byl následně rozšířen i na nařízení a směrnice. Vše bylo umožněno zejména velice progresivním přístupem Soudu a jeho extenzivním výkladem dotčených ustanovení.

Podobný přístup byl očekáván i v případě výkladu ustanovení 230 odst. 4 SEU, resp. 263 odst. 4 SFEU, neboť jazyk smlouvy je ohledně těchto formulací poněkud vágní. V rozhodnutí *Van Gend en Loos* se navrhovalo, aby Soud v obdobných případech vyložil Smlouvy tak, aby vytvořil systém soudní ochrany, který by „počítal s jednotlivci“. Přístup soudu k výkladu článku 230 odst. 4 SEU se takto jeví jako nekonzistentní s jeho předchozím dlouhodobým postupem¹¹⁴.

¹¹² ARNULL, Anthony. The Action For Annulment, “Private Applicants and the Action for Annulment since Codorniu”, 38, *Common Market Law Review* 2001, s.177 či též ARNULL, Anthony: *The European Union and its Court of Justice*. 2. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2006. 699 s.

¹¹³ Rozsudek ve věci N. V. Algemene Transport-en Expeditie Onderneming Van Gend en Loos v Netherlands Fiscal Administration (26/62).

¹¹⁴ ARNULL, Anthony: “Private Applicants and the Action for Annulment since Codorniu”, 38, *Common Market Law Review* 2001, s. 198.

Nastoupila sice zcela logicky a v souladu s dosavadním trendem interpretační aktivita Soudního dvora, avšak smluvní ustanovení vyložila z pohledu jednotlivce velice přísným způsobem. Hovoří se o tom, že daný přístup vytváří výraznou mezeru v právu co do přístupu jednotlivce k evropskému soudci. Je mu takto odepřena přímá kontrola legality aktu, jehož nebyl přímým adresátem, a to i v případě, kdy tento zasahuje do jeho práv.¹¹⁵

Po vstupu v platnost Lisabonské smlouvy jednotlivec mohl doufat v opravdové otevření jeho *locus standi* v žalobě na neplatnost. Kauza *Inuit* dávala Soudnímu dvoru možnost překlenout naznačenou mezeru v právu, jak byla konstatována v rozhodnutí ve věci *UPA*, tím, že by připustil, že jednotlivci se mohou dovolávat neplatnosti legislativního aktu Unie, který se jich přímo dotýká, aniž by byli tímto osobně dotčeni. Soudní dvůr nicméně jednak velice restriktivně vyložil pojem nařizovacího aktu, neboť odmítl k těmto zařadit akty legislativní, jednak odmítl veškeré snahy po změně judikatury *Plaumann*.

Je otázkou, zda mohl Soud přistoupit k evolutivní interpretaci, aniž by z jeho strany došlo k porušení zakládajících Smluv, jak naznačuje v rozsudcích *Inuit*. V minulosti nicméně Soud mnohokrát překvapil svým extenzivním výkladem různých ustanovení a jeho „soudní normotvorba“ se stala pověstnou.

Bez skrupulí je ovšem nutno konstatovat, že Soud v daném případě přistoupil toliko k jazykovému a historickému výkladu článku 263 odst. 4 SFEU, aniž by uvažoval o jeho interpretaci teleologické.

5.2 Kritika polisabonského restriktivního výkladu (případ *Woonlinie*)

Ve vztahu k polisabonskému výkladu ustanovení článku 234 odst. 4 SES není od věci poukázat na stanovisko generálního advokáta Watheleta ve věci *Woonlinie* přednesené dne 29. května 2013, ve věci *Stichting Woonlinie* a ostatní v Komise (*Woonlinie*) C-133/12 P, tedy cca půl roku před vynesáním rozsudku ve věci *Inuit III*.

Podle generálního advokáta není možné vyvodit z použití výrazu „legislativní akty“ v článku 263 prvním odstavci SFEU v rámci aktů s obecnou působností opačný

¹¹⁵ WAELBROECK, Denis, BOMBOIS, Thomas, Des requérants „priviliégiés“ et des autres, Cahiers de droit européen, Bruylant, À propos de l'arrêt *Inuit* et de l'exigence de protection juridictionnelle effective des particuliers en droit européen, Cahiers de droit européen, Vol. 50, N° 1, 2014, s. 21-75.

smysl vůči výrazu „nařizovací akt“ uvedenému ve čtvrtém odstavci tohoto článku. Výrazem s opačným významem k výrazu „legislativní akt“ totiž nemusí být nutně výraz „nařizovací akt“, ale půjde spíše o výraz „prováděcí akt“, který je výslovně použit v článku 291 SFEU. Za účelem kvalifikace aktů, které nejsou legislativní, ostatně Smlouva o FEU nepoužívá slovo „nařizovací“, ale v článku 297 odst. 2 SFEU užívá výraz „nelegislativní akty“. V tomto ohledu srov. zejm. body 29 a 30 citovaného stanoviska.

Generální advokát vyjádřil svou pochybnost nad tím, že tento výklad, odpovídal hlavním důvodům, které vedly ke změně článku 230 ES. Nejsymboličtější paradox v tomto ohledu lze spatřovat ve skutečnosti, že podle restriktivního výkladu navrženého Tribunálem ve věci *Unión de Pequeños Agricultores* skončila znovu nepřípustností kasačního opravného prostředku, i když byla důvodem k reformě.

5.3 Zmírnění restriktivního výkladu?

Předmětem aktuálního rozsudku Soudního dvora ve věci *Woonlinie* ze dne 27. února 2014, ve věci C-133/12 P, je kasační opravný prostředek domáhající se zrušení zamítajícího usnesení Tribunálu Evropské unie ze dne 16. prosince 2011, ve věci *Stichting Woonlinie a další v. Komise (T-202/10)*. Co do časového zařazení je nutno podotknout, že tento rozsudek byl vydán později než rozsudek ve věci *Inuit III*, nicméně před rozhodnutím ve věci *T & L Sugars Ltd. a Sidul Açúcares Unipessoal Lda*.

Oproti rozsudku *Inuit III* lze v tomto výsledovat ve vztahu ke kritériu osobního dotčení jisté uvolnění, a to zejména ve vztahu k termínu omezené skupiny hospodářských subjektů.

Soud totiž zrušil rozhodnutí Tribunálu s tím, že v dané věci navrhovatelky patří k uzavřené skupině hospodářských subjektů, což je ve vztahu k tomuto rozhodnutí v rozsahu, v němž se týká podpory E 2/2005, individualizuje.

Soud odkázal na ustálenou judikaturu, z níž vyplývá, že pokud se rozhodnutí dotýká skupiny osob, jež byly nebo mohly být známy v okamžiku přijetí tohoto aktu, a na základě kritérií, která jsou členům skupiny vlastní, mohou být tyto osoby tímto aktem osobně dotčeny v rozsahu, v němž patří do omezené skupiny hospodářských

subjektů, přičemž tomu tak může být zejména v případě, že rozhodnutí mění práva, která jednotlivce nabyli před jeho přijetím.

Tribunál se takto dle názoru Soudního dvora dopustil nesprávného právního posouzení, když rozhodl, že navrhovatelky nejsou osobně dotčeny sporným rozhodnutím v rozsahu, v němž se týká podpory E 2/2005.

Jedná se o jakýsi záchvěv rozvolňujícího přístupu, který však patrně nebude dostačovat k překlenutí dříve zaujatého postoje Soudního dvora.

5.4 Směry dalšího možného vývoje ohledně výkladu *locus standi*

Efektivní přístup jednotlivce k Soudnímu dvoru EU prostřednictvím extenzivního výkladu Soudního dvora nebyl tedy doposud dosažen.

5.4.1 Rozšíření výkladu pojmu „nařizovací akt“

Možným řešením by samozřejmě bylo, aby pojem „nařizovací akt“ vyložen tak, že se jedná o akt s obecnou působností bez ohledu na to, zda je aktem legislativním či nikoliv. Uvedeného však za aktuálního stavu judikatury nebylo dosaženo.

Soud totiž argumentuje tím, že reforma není nutná, neboť aktuální právní a soudní systém již zajišťuje účinné prostředky nápravy.

Soudu lze v této souvislosti vytknout absenci systematického výkladu pojmu nařizovacího aktu. Efektivní přístup k soudní ochraně opakovaně Soudní dvůr označil za základní právo. Právě Soudní dvůr má zaručovat maximální standard ochrany práv, neboť došlo k přesunu kompetencí na EU. Přesto pouhým výkladem pojmu sloužícího k vymezení podmínek aktivní legitimace jednotlivce, tomuto fakticky odpírá efektivní cestu k uplatnění jeho práv na soudní ochranu.

5.4.2 Užití institutu „předběžné otázky“ v řízení před národními soudy

Soudní dvůr opakovaně ve shora citovaných rozsudcích naznačil, že za současného stavu spatřuje dostatečné prostředky nápravy v institutu předběžné otázky, jakož i v článku 19 odst. 1 druhém odstavci SEU, který stanoví, že „členské

státy stanoví prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie“.

Aby bylo v rámci Unie zaručeno dodržování práva na účinnou právní ochranu zakotveného v článku 47 Listiny základních práv, článku 19 odst. 1 druhý odstavec SEU totiž členskými státy ukládá stanovit prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany.

Názor Soudu je podporován i ze strany některých generálních advokátů, přičemž za důležité lze považovat stanovisko generální advokátky Kokott přednesené dne 19. března 2015, k věci *Inuit II*.

Generální advokátka se totiž neobává mezery v právu v možnostech právní ochrany jednotlivců vůči legislativním aktům Evropské unie. Systém právní ochrany ve Smlouvách považuje za úplný systém procesních prostředků a řízení. Svůj názor podepírá existencí dvou pilířů soudní ochrany, jimiž jsou unijní soudy a vnitrostátní soudy.

Má za to, že vůči legislativním aktům má jednotlivec i mimo právo podat přímou žalobu účinnou právní ochranu prostřednictvím *incidenční námítky* protiprávnosti¹¹⁶

Pokud příslušný unijní právní akt vyžaduje provedení orgány Unie, může být jeho legalita přezkoumána incidenčně unijními soudy podle článku 277 SFEU, na základě žaloby na neplatnost podané proti příslušnému prováděcímu aktu. Pokud naproti tomu příslušný unijní právní akt vyžaduje provedení vnitrostátními orgány, může být jeho legalita předložena Soudnímu dvoru ke kontrole v rámci řízení o předběžné otázce podle článku 19 odst. 3 písm. b) SEU ve spojení s článkem 267 odst. 1 písm. b) SFEU, v některých případech dokonce takováto žádost o rozhodnutí o předběžné otázce předložena být musí.

Povinnost předložit žádost o rozhodnutí o předběžné otázce existuje nejen pro soudy posledního stupně, ale za podmínek uvedených v judikatuře *Foto-Frost* a *Gaston Schul Douane-expediteur*, i pro soudy, jejichž rozhodnutí ještě lze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva.

Generální advokátka se neobává situace, že by fyzická nebo právnická osoba musela nejprve jednat v rozporu s právem a přitom se pravděpodobně dokonce musela vystavit hrozbě sankce jen proto, aby dosáhla soudního přezkumu sporného

¹¹⁶ Zde odkazuje např. na rozsudky *Unión de Pequeños Agricultores v Rada*, *Komise v. Jégo-Quéré* ze dne 30. března 2004, *Rothley a další v Parlament* (C-167/02 P, Recueil, s. I-3149, bod 46), a ze dne 6. prosince 2005, *Gaston Schul Douane-expediteur* (C-461/03, Sb. rozh. s. I-10513, bod 22).

unijního právního aktu u příslušných soudů s odůvodněním, že do pravomoci vnitrostátních orgánů spadá povinnost dohlížet na dodržování příkazu nebo zákazu s přímým účinkem vyplývajícího z legislativního aktu Unie.

Jednotlivec má dle jejího názoru možnost obrátit se na příslušný orgán a požádat ho o potvrzení, že se na něj předmětný příkaz nebo zákaz nevztahuje. Zamítavé rozhodnutí tohoto vnitrostátního orgánu musí být z důvodů účinné právní ochrany přezkoumatelné vnitrostátními soudy, které mohou, popřípadě dokonce musí otázku týkající se platnosti příslušného unijního právního aktu předložit Soudnímu dvoru k rozhodnutí o předběžné otázce (k povinnosti vnitrostátních soudů předložit v takovéto situaci žádost o rozhodnutí o předběžné otázce viz judikatura *Foto-Frost*).

Pokud by pak dohled nad dodržováním příkazu nebo zákazu unijního práva s přímým účinkem měl výjimečně spadat do pravomoci orgánu, instituce nebo jiného subjektu Unie, má jednotlivec možnost obrátit se na tento subjekt a požádat ho o potvrzení, že se na něj předmětný příkaz nebo zákaz nevztahuje. Podle zásady řádné správy by příslušný subjekt byl povinen o této žádosti rozhodnout.

Zamítavé rozhodnutí tohoto subjektu by z důvodů účinné právní ochrany muselo být považováno za rozhodnutí ve smyslu článku 288 čtvrtého odstavce SFEU, které by jeho adresát mohl podle první alternativy článku 263 čtvrtého odstavce SFEU napadnout žalobou na neplatnost, přičemž by v rámci takovéto žaloby měl možnost s odvoláním na článek 277 SFEU incidenčně namítat protiprávnost legislativního aktu Unie, o který se příslušné rozhodnutí opírá.

V naléhavých případech existuje jak před unijními soudy (články 278 SFEU a 279 SFEU), tak před vnitrostátními soudy¹¹⁷, možnost poskytnutí předběžné právní ochrany. Na jednání před Soudním dvorem na to správně poukázala Rada.

5.4.3 Nedostatečnost užití institutu „předběžné otázky“

Ve vztahu k názoru, že předběžná otázka představuje vždy dostatečný mechanismus k zajištění účinné soudní ochrany je nutno konstatovat *prima facie* to, že pokud by se jednalo o opravdu účinná prostředek nápravy, nebyl by důvod

¹¹⁷ Rozsudky *Zuckerfabrik Süderdithmarschen* a další (body 17, 20 a 23 až 33) a *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft* a další (body 24, 25 a 32 až 51).

ke změně článku 230 ES, jehož nevýhody z podstaty věci přetrvávají, pokud bylo stanoveno, že legislativní akty jsou vyloučeny z článku 263 čtvrtého odstavce SFEU.

5.4.4 Nedostatky „přenesení“ ochrany práv jednotlivce na národní úroveň

Co se pak týče podstatného argumentu Soudního dvora, jímž se snaží vyplnit právní mezery v oblasti účinné soudní ochrany na úrovni EU snahou přenést povinnost k této ochraně na členské státy prostřednictvím článku 19 odst. 1 druhý odstavec SEU, je nutno konstatovat, že tento článek je jen jakýmsi formálním zakotvením zásady stanovené samotným Soudním dvorem v uvedeném rozsudku *Unión de Pequeños Agricultores*. Článek 19 odst. 1 druhý odstavec SEU tedy nijak nedoplnil existující právo. Pokud by tomu tak bylo, proč byl novelizován původní článek 230 odst. 4 SES?

Povinnost zajistit efektivní soudní ochranu na národní úrovni Soudní dvůr dále naznačuje ve svých rozhodnutích odkazem na povinnost loajální spolupráce. Je samozřejmě otázkou, zda tato může dle názoru generálního advokáta zajít až tak daleko, že by členským státům ukládala, aby vytvořily přístup k vnitrostátnímu soudu, i když neexistuje dotčený státní akt¹¹⁸.

Závěr o ne zcela vhodném přístupu Soudního dvora k *locus standi* jednotlivce a k tendencím přenést povinnost k zajištění soudní ochrany na národní úroveň lze podpořit i teoretickým příkladem, jak jej naznačuje generální advokát Watheleta ve věci *Stichting Woonlinie*¹¹⁹. Je totiž možné, že se jednotlivce obrátí na vnitrostátní správní orgán ohledně použitelnosti unijního legislativního aktu na jeho osobní situaci, a to ve víře, že obdrží odpověď, kterou bude moci napadnout před soudem, jenž bude moci zahájit řízení o předběžné otázce. Je takováto teoretická konstrukce účinná? A co nastane, pokud by vnitrostátní orgán neodpověděl?

Nekonzistentní se jeví aktuální tendence Soudního dvora i ve vazbě na jeho dřívější judikatorní praxi. Účinná soudní ochrana totiž není, jak bylo vyjádřeno Soudem ve věci *Unibet*¹²⁰, zajištěna, pokud jednotlivce musí porušit právo proto, aby přiměl příslušný vnitrostátní orgán k přijetí prováděcího aktu, jenž by jej vedl k obraně před soudem, který by mohl položit předběžnou otázku

¹¹⁸ Stanovisko generální advokátky Kokott přednesené dne 19. března 2015 k věci *Inuit II*.

¹¹⁹ Stanovisko generálního advokáta přednesené dne 29. května 2013, ve věci C-133/12 P.

¹²⁰ Rozsudek ze dne 13. března 2007, *Unibet* (C-432/05, Sb. rozh. s. I-2271, bod 64).

Z rozsudku ve věci *Inuit II* vlastně vyplývá, že jsou to členské státy, které mají zaplnit pomyslný právní deficit v oblasti přímého přístupu jednotlivce k Tribunálu. Uvedené jim má vyplývat z článku 19 odst. 1 druhého odstavce SEU.

Jaké však jsou praktické možnosti jednotlivce, který hodlá pře národním osudem napadnout platnost aktů sekundárního práva? Za předpokladu, že se mu podaří obrátit se se svou žalobou, návrhem k národnímu soudu, jaké jsou následné dopady případného rozhodnutí?

A může taková „kodifikace“ ustálené judikatury v oblasti „účinné právní ochrany“ zbavit Soudní dvůr povinnosti respektovat právo na účinnou soudní ochranu ve smyslu článku 47 Charty či článku 6 Úmluvy?!

Soudní dvůr přitom sám v bodě 106 rozsudku *Inuit III* uzavírá, že „konečně toto základní právo ani článek 19 odst. 1 druhý odstavec SEU nevyžadují, aby jednotlivec mohl podat žaloby proti takovým aktům primárně k vnitrostátním soudům“.

Takto opět vyvstává neodbytná otázka, jakou právní konstrukci aplikovat, aby jednotlivec žalobu proti takovým aktům mohl podat. Nejenže smlouvy takovou žalobu nezakotvují, ony ji dokonce zakazují, neboť článek 263 SFEU dává pouze soudům Unie kompetenci ve věcech určení neplatnost sekundárního práva.

Ohledně procesních prostředků, které mají upravit členské státy, je třeba uvést, že ačkoliv Smlouva o FEU zavedla některé přímé žaloby, které mohou být případně podány fyzickými a právníckými osobami před unijním soudem, Smlouva o FEU ani článek 19 SEU nezamýšlely vytvořit před vnitrostátními soudy za účelem zachování unijního práva jiné právní prostředky než ty, které zavádí vnitrostátní právo (rozsudek ze dne 13. března 2007, *Unibet*, C-432/05, Sb. rozh. s. I-2271, bod 40).

K věci je i aktuální rozsudek Soudního dvora EU ze 17. září 2014, *Liivimaa Lihaveis*¹²¹, v němž podal Soudní dvůr upřesnění k aktům napadnutelným před unijním soudem a k povinnostem členských států, aby bylo zaručeno dodržování práva na účinnou právní ochranu zakotveného v článku 47 Listiny základních práv, neexistují-li procesní prostředky před unijním soudem. V této věci šlo o rozhodnutí monitorovacího výboru zřízeného členským státem a pověřeného prováděním operačního programu v rámci politiky hospodářské a sociální soudržnosti, kterým byla zamítnuta žádost jistého podniku o grant. Soud vyslovil, že pokud jde o zásadu účinné soudní ochrany, článek 47 první odstavec Listiny uvádí, že každý, jehož práva

¹²¹ Rozsudek Tribunálu ze dne 7. března 2013, *Schönberger v Parlament* (T-186/11, EU:T:2013:111).

a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem.

K zajištění práva na účinnou soudní ochranu v rámci Unie, l. 19 odst. 1 druhý odstavec SEU, ukládá členským státům stanovit prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie.

V dané věci žadatel, jehož žádost o grant byla zamítnuta, neměl žádnou možnost toto zamítavé rozhodnutí zpochybnit a neexistence opravného prostředku proti takovému zamítavému rozhodnutí ho zbavila jeho práva na účinnou právní ochranu v rozporu s článkem 47 Charty.

Zde pak nastupuje článek 52 odst. 1 Charty, v jehož smyslu každé omezení výkonu práv a svobod uznaných Chartou musí být stanoveno zákonem a respektovat podstatu těchto práv a svobod, a že při dodržení zásady proporcionality mohou být omezení zavedena pouze tehdy, jsou-li nezbytná a odpovídají-li skutečně cílům obecného zájmu, které uznává Unie.

Kromě toho je třeba připomenout, že požadavek soudního přezkumu jakéhokoli rozhodnutí vnitrostátního orgánu představuje obecnou zásadu práva Unie. Na základě této zásady přísluší vnitrostátním soudům, aby rozhodly o legalitě aktu, který nepříznivě zasahuje do něčího právního postavení, a aby za přípustný považovaly opravný prostředek podaný za tímto účelem, třebaže vnitrostátní procesní pravidla takový opravný prostředek v podobném případě nestanoví. V tomto směru odkazuje generální advokát na judikaturu Soudního dvora¹²².

Je zcela případné se ptát, jak by se mohl jednotlivec domoci právní ochrany před jej zasahujícím aktem EU na národní úrovni. Postačí žaloba na náhradu škody? Zřejmě nikoliv, jedná se o rozdílný institut, než je spor o platnost a nelze jej tímto nahradit. Navíc z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že národní soudce nemůže rozhodnout o žalobě na náhradu škody proti členskému státu, pokud tvrzené pochybení spočívá v přijetí unijního aktu.

¹²² V tomto smyslu viz rozsudek *Oleificio Borelli v. Komise*, EU:C:1992:491, bod 13.

5.5 Možné důvody restriktivního výkladu *locus standi*

Jak bylo podrobně rozvedeno shora, ustanovení článku 230 odst. 4, resp. 263 odst. 4 SFEU, klade limity co do podmínek *locus standi* jednotlivce před SD EU a vyžaduje, aby tento doložil své přímé a bezprostřední dotčení aktem, který hodlá napadat. Je velice složité naplnit podmínku přijatelnosti, jak byla nastavena soudním výkladem, a to zejména ohledně osobního dotčení.

Shora bylo rovněž ukázáno, že Soud měl v čase nesčetně možností svůj přístup k výkladu dotčeného ustanovení změnit, nicméně takto neučinil. Je otázkou, proč tomu tak bylo a je, přičemž z logiky věci se nabízí zejména strach z možného přetížení soudu.

Nelze odhadnout, nakolik by byl zvládnutelný nápad, který by bezesporu násobně narostl po rozvolnění procesních podmínek přijatelnosti žaloby na neplatnost. Z pohledu zásad právního státu, resp. rule of law, se pak jistě nejeví jako přijatelné odůvodnit restriktivní výklad práva jednotlivce na soudní ochranu vysokým nápadem a administrativním přetížením.

Na druhou stranu, samotné formální rozvolnění *locus standi* jednotlivce v řízení o žalobě na neplatnost by bez odpovídajících změn v praktické organizačně-personální rovině, neznamenal nutně automaticky posílení soudní ochrany jednotlivce. V tomto ohledu je na místě již dobře vyzkoušený evolutivní přístup SD EU, od kterého bylo možné očekávat postupné rozšiřování přístupu jednotlivce právě v návaznosti s nárůstem přímých zásahů do jeho sféry ze strany orgánů EU po zásadním rozšíření jejich kompetencí na základě Lisabonské smlouvy.

6. Uvažovaná řešení restriktivního přístupu k *locus standi* jednotlivce

Jak bylo shora na příkladech judikatorní činnosti Soudního dvora demonstrováno, podmínky přijatelnosti žaloby na neplatnost vyžadované po jednotlivcích, jakožto neprivilegovaných žalobcích, dle názoru autorky tohoto příspěvku ne vždy odpovídají požadavkům na účinnou soudní ochranu z pohledu Úmluvy.

Není-li možno poskytnout jednotlivci účinnou ochranu v kontextu Unie, je tak nutno hledat ochranu „externí“, přičemž se takto logicky nabízí ochranu v rámci Rady Evropy a jejího ESLP.

6.1. Vnější kontrola ze strany ESLP

Článek 6 odst. 1 Úmluvy garantuje právo na spravedlivý proces, který v sobě samozřejmě, jak již bylo opakovaně ESLP judikováno¹²³, i právo na přístup k soudu.

V rozsudku ve věci *Matthews* ESLP shledal, že je příslušný *ratione personae* k přezkoumání primárního práva unie. ESLP uvedl, že je příslušný posoudit soulad primárního práva EU s Úmluvou a odsoudil Spojené království za porušení Úmluvy tím, že nebyly na Gibraltar organizovány volby do Evropského parlamentu. Implicitně tak ESLP dovodil, že odpovědnost členských států EU není dána v případě tvrzeného porušení práva sekundárního, neboť jejich neplatnost může být namítána před unijním soudcem za předpokladu, že tento zaručuje minimálně stejnou ochranu základním právům jako ESLP.

Uvedené potvrdil ESLP zejména ve známém rozhodnutí ve věci *Bosphorus*¹²⁴, v němž analyzoval systém ochrany základních práv EU jak z pohledu hmotně-právního, tak procesního. Do doby přistoupení EU k Úmluvě se tedy jako jakési intermezzo, do doby vyřešení vztahu vztah štrasburské a lucemburské interference, vžila judikatorně vytvořená doktrína ekvivalentní ochrany. Jedná se o jakési příměří

¹²³ Viz rozsudek ESLP ze dne ze dne 21. února 1975, *Golder v Spojené království*, bod 36.

¹²⁴ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 30. června 2005, č. 45036/98 ve věci *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v Irsko*.

v možné válce soudů, poplatná době svého vzniku, kdy se přistoupení EU k Úmluvě jevílo jako blížký fakt. Doktrína *Bosphorus* je ovlivněna snahou minimalizovat možnost vzájemného konfliktu dvou systémů ochrany lidských práv působících v Evropě, které spolu musí vycházet a koexistovat. Je jen logickým vyústěním naznačeného historického vývoje vztahu mezi ESLP a ESD. Rozhodnutí ve věci *Bosphorus* je klíčové v otázce odpovědnosti státu za porušení Úmluvy při provádění povinností vyplývajících z práva ES/EU. Objevily se však i obavy, že domněnka *protection équivalente* či *equivalent protection* zavádí *de facto* dvojí standard, dvojí metr ochrany a přístupu pro členské státy EU a ostatní smluvní strany.

ESLP zde vyslovil, že domněnka neporušení závazku při plnění právních povinností vyplývajících z členství v ES/EU není absolutní. Může být vyvrácena, avšak pouze za předpokladu, že z okolností konkrétního případu vyplývá, že ochrana práv zaručených Úmluvou byla zjevně nedostatečná. V takovém případě bude zájem na mezinárodní spolupráci převážen posláním Úmluvy jako ústavního nástroje evropského veřejného pořádku v oblasti lidských práv¹²⁵. ESLP uznal standard ochrany základních práv v rámci ES/EU za srovnatelný se standardem zaručeným Úmluvou a z tohoto důvodu se zřekl přezkoumávání aktů ES/EU podle měřítka Úmluvy, ledaže by se ukázalo, že v konkrétním případě je ochrana práv ES/EU zjevně nedostačující¹²⁶. ESLP konstatoval, že efektivita této ochrany závisí především na fungování kontrolního mechanismu jejich dodržování. ESLP tedy může přistoupit ke kontrole souladu s Úmluvou dle konkrétních okolností posuzovaného případu.

Zůstává nadále otázkou, zda doktrína ekvivalentní ochrany je doktrínou konečnou, a jak bude tato vyložena ve světle posudku č. 2/13 z 18. prosince 2014? ESLP svou ustálenou judikaturou stanovil, že bude kontrolovat soulad primárního práva EU s Úmluvou pouze, aby zamezil odepření práva, a práva sekundárního v případě, kdy v konkrétním posuzovaném případě ochrana práv jednotlivců vykazuje zjevné nedostatky.

¹²⁵ KOSAŘ, David. Co si myslí štrasburský soud o lucemburských institucích? *Právní rozhledy*. 2006, č. 4, s. 139.

¹²⁶ Srov. ČERNÁ, Dagmar. *Standard lidských práv v Evropě: srovnání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Listiny základních práv Evropské unie*. 1. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2009, str. 154-155.

Soud štrasburský doposud zůstává věrný nastolenému *modu operandi*. Uvedené lze potvrdit na rozhodnutí ESLP ve věci Avotiņš v Lotyšsko¹²⁷.

V dané věci velký senát přezkoumával rozhodnutí Soudu z 25. února 2014, který, zjednodušeně řečeno, za použití doktríny ekvivalentní ochrany stížnost zamítl, a to čtyřmi hlasy proti třem. Odpověď Velkého senátu odvisela od konkrétního posouzení možností prostředku nápravy stěžovatele proti rozhodnutí vydaného v jeho zemi původu (Kypr), které bylo následně prostřednictvím exekvatury provedeno v Lotyšsku. Na pozadí daného vztahu však mohlo být hlubší posouzení vztahu EU a Úmluvy, poprvé po posudku č. 2/13.

Nabízely se dva možné přístupy ESLP řešení. Buď ESLP mohl zareagovat na posudek SD EU, který do zavedeného příměří vztahu SD EU a ESLP vnesl jistý prvek podezřavosti¹²⁸, odvetně, a více či méně důrazně přehodnotit judikaturu Bosphorus, nebo ponechat tuto v platnosti a zdůraznit, že ony „dvě Evropy jsou schopny, každá po své linii a svými prostředky, přispívat ke společné ochraně lidských/základních práv v Evropě v rámci společné kooperace“.

V citované věci rozhodoval velký senát dne 23. května 2016. Jednalo se vůbec o první rozhodnutí velkého senátu, v němž se štrasburský soud vyjadřoval po vydání posudku SDEU č. 2/13 k problematice zasahující do evropského práva. Na pozadí daného vztahu mohlo být provedeno hlubší posouzení vztahu EU a Úmluvy.

Uvedené se i stalo. Za stávající situace, kdy je přistoupení Evropské unie k Úmluvě v nedohlednu, došlo rozhodnutím ve věci Avotiņš, a to jak v rozhodnutí senátním, tak následně i v rozhodnutí velkého senátu, zcela pragmaticky k tzv. oprášení judikatury Bosphorus. Doktrína Bosphorus rovnocenné ochrany byla „oprášena“, a je tedy i po posudku SD EU č. 2/13 stále živou. Budoucnost vztahu mezi štrasburským a lucemburským soudem na poli ochrany lidských/základních práv tak zůstala viset na „vlásku“ posouzení vyvrátitelné právní domněnky.

Nelze tedy očekávat, že by ESLP vykonával za současného stavu externí kontrolu nad deficitem v soudní ochraně jednotlivce vzešlé z restriktivní interpretace článku 263 odst. 4 ze strany SD EU.

¹²⁷ Rozsudek soudu ve věci Avotiņš ze dne 25. února 2014, č. 17502/07 a rozsudek velkého senátu rozsudku velkého senátu ve věci Avotiņš v Lotyšsko ze dne 23. května 2016.

¹²⁸ BERGÉ, Jean-Sylvestre. Une, deux ... et trois lectures de l'avis 2/2013 (CJUE) à l'affaire Avotins (CEDH), ze dne 12. února 2015, <http://www.gdr-elsj.eu/2015/02/12/cooperation-judiciaire-civile/une-deux-et-trois-lectures-de-lavis-23013-ue-a-laffaire-avotins-cedh/>, konzultováno 1. března 2015.

Otázka souladu *locus standi* jednotlivce ve smyslu článku 263 odst. 4 SFEU s Úmluvou, konkrétně s jejím článkem 6, resp. článkem 13 je nicméně stále aktuální!

Jak již bylo naznačeno shora, Štrasburk čteně krát judikoval, že součástí práva na spravedlivý proces je právo na soud, ze kterého se odvíjí právo na přístup k soudu, tedy právo na to se soudu dovolat, domoci.

Štrasburská judikatura sice v důsledku svých výkladových principů připouští jistá omezení co do práva na přístup k soudu, jimiž jsou právě otázky přijatelnosti – viz např. *Mortier v Francie* ze dne 31. července 2001, bod 33. Nejedná se tedy o právo absolutní, neboť stát disponuje jistou mírou uvážení co do svých procesních pravidel. Je nicméně na ESLP, aby vyhodnotil, aby omezení práva na soud nebylo takové, aby došlo k zásahu do samotné podstaty daného práva. Rovněž v souladu s klasickými výkladovými principy štrasburského soudu je potřeba, aby omezení sledovalo legitimní cíl a byla zde dána proporcionalita mezi užitými prostředky a sledovaným cílem (srov. např. rozsudek ESLP ze dne 28. května 1985, *Ashingdane v Spojení království*, bod 57 či ve věci *Stanev v Bulharsko* ze dne 17. ledna 2012).

Z hlediska uvedených výkladových metod je pak otázkou, jak bude v čase vyhodnocena judikatura věci *Plaumann*, která je, jak bylo ukázáno shora, stále „živou“, a to z hlediska jejího možného zásahu do práva na spravedlivý proces z důvodu její extrémně restriktivní povahy.

S ohledem na specifický charakter unijního práva však k uvedenému zkoumání bude nutno přistoupit i za zhodnocení role národních soudů. Je totiž i na národních soudech, aby zajistily efektivní ochranu práv jednotlivců, jak vyplývá z článku 19 odst. 1 SEU. Jak uvedl SDEU v rozsudku *Inuit* bod 92 až 101, je na členských státech, aby zajistily soudní ochranu jednotlivcům SDEU.

6.2. Kontrola ze strany národních soudů

Aktivní legitimace fyzických a právnických osob byla, a shora představeným bylo dokázáno, že stále je, jedním s nejvíce kontroverzních témat v právu EU. Otázky, jak sladit efektivní soudní ochranu jednotlivce, zachovat procesní autonomii

členských států a zjednodušit kooperaci mezi soudními systémy na úrovni EU a národních soud jsou stále aktuálními.

Dle představených aktuálních tendencí Soudní dvůr jedná v souladu se zásadou subsidiarity a redukuje takto zásah do národního práva.

Řešením efektivního přístupu jednotlivce k soudní ochraně se tedy touto optikou jeví rozšíření přístupu jednotlivce k národním soudům na úrovni členských států a posílení garance širokého pojetí aktivní legitimace jednotlivce na národní úrovni.

Na první pohled se může zdát, že názor spočívající v tom, že jednotlivec by měl primárně hledat právní ochranu prostřednictvím národní justice, odporuje zásadě stále užšího svazku mezi národy Evropy, jak je vyjádřen v článku 1 SEU. Na druhou stranu však může být pojat jako vyjádření zásady subsidiarity¹²⁹.

Zásada soudní subsidiarity bývá užívána za účelem zachování autonomie národního práva normotvorby. Nelze zpochybnit skutečnost, že na národní úrovni bývá spor vyřešen blíže jednotlivci. Jednotlivec se takto i prakticky může lépe podílet na soudním procesu. Tento je minimálně s ohledem na absenci jazykové bariéry a vzdálenost levnější, bezpochyby rychlejší a pro jednotlivce přístupnější.

Jednotlivec má z důvodu obecnějšího povědomí o národním právu zachovány všechny procesní instituty, kterému národní právní řád skýtá, a to např. právo na právní pomoc, zastoupení advokátem či osvobození od soudních poplatků.

Stěžejním argumentem pak je opravdový *ius standi* jednotlivce před národními soudy.

Princip soudní subsidiarity dává rovněž široký prostor pro kooperaci mezi soudy.

Vztah mezi soudy EU a soudy národními nelze totiž zcela označit za ryze, hierarchický, jak bylo naznačeno v některých rozdrhnutí Soudního dvora¹³⁰. Jedná se spíše o propojené nádoby.

Posílení soudní ochrany jednotlivce na úrovni EU rozšířením národních procesních podmínek aktivní legitimace a svěřením této úlohy do rukou národních států znamená, že se takto národní soudy budou více podílet na evropském právním systému a jeho dotvářením prostřednictvím soudní normotvorby na národní úrovni.

¹²⁹ K tomu srov. BOGOJEVIĆ, Sanja. Judicial Protection of Individual Applicants revisited: Access to Justice through the Prism of Judicial Subsidiarity. *Yearbook of European Law*. Vol. 34, No. 1 (2015), str. 5-25

¹³⁰ Např. ve věci *Kobler v Autria*, C-224/01.

Restriktivní interpretace *locus standi* jednotlivce, kterou si Soudní dvůr zachoval i v polisabonské éře, je vlastně projevem zásady soudní subsidiarity. Dává takto prostor, aby věc individuálního stěžovatele byla vyřešena na úrovni, která je mu blíže, na úrovni národní, a to se všemi výhodami, které mu tento národní systém soudní ochrany skýtá.

Úloha národních soudů je důležitá i z hlediska nepřímého přístupu jednotlivce prostřednictvím článku 267 SFEU, jak bylo pojednáno výše.

Princip soudní subsidiarity je akademiky poněkud podceňován, na rozdíl od pojetí principu subsidiarity ve smyslu článku 5 odst. 3 SEU¹³¹.

Soud v rozsudku *Inuit III* zavazuje členské státy k tomu, aby stanovily systém procesních prostředků a řízení umožňující zajistit dodržování základního práva na účinnou právní ochranu (bod 100).

Je pravdou, že národní soudy hrají stěžejní roli při ochraně základních práv. Je rovněž otázka toho, jak národní soudy uchopí otázku nepřímého přístupu jednotlivce a problematiku předběžné otázky. Obecně platí, že nižší soudy spíše rády tuto otázku vznášejí, což není, zejména v České republice, případ soudu ústavního.

Bude rovněž potřeba soudců znalých evropského práva a konceptu předběžných otázek. Vztah by tedy měl být podporován jako dialog soudů, kde by národní soudy měly hrát první housle.

6.3 Politické řešení prostřednictvím článku 7 SEU

Pokud právní deficit ohledně jednoznačného práva přístupu k soudní ochraně nepřeklenula judikatura, jaké jsou další možnosti individuálního stěžovatele?

Jedná se tzv. řízení podle článku 7 SEU¹³², povoluje pozastavení hlasovacích práv při „závažném a trvajícím porušení“ hodnot EU zemí EU. Ani po přijetí

¹³¹ Zásada subsidiarity vymezuje podmínky, za jakých má činnost Unie v rámci její nevýlučné pravomoci přednost před činností členských států.

¹³² Článek 7 (bývalý článek 7 Smlouvy o EU)

1. Na odůvodněný návrh jedné třetiny členských států, Evropského parlamentu nebo Evropské komise může Rada většinou čtyř pětín svých členů po obdržení souhlasu Evropského parlamentu rozhodnout, že existuje zřejmé nebezpečí, že některý členský stát závažně poruší hodnoty uvedené v článku 2. Před přijetím tohoto rozhodnutí vyslechne Rada daný členský stát a může stejným postupem podat tomuto státu doporučení.

Rada pravidelně přezkoumává, zda důvody, které ji k takovému rozhodnutí vedly, stále trvají.

Lisabonské smlouvy totiž nelze členský stát z Evropské unie vyloučit. Zánik členství musí být v každém případě dobrovolný. Jako nejsilnější donucovací prostředek může být použito pozastavení členských práv.

Cílem článku 7 SEU je zajistit, aby všechny země EU respektovaly společné hodnoty EU, včetně právního státu. Jedná se o zajišťování souladu se základními hodnotami EU.

V daném článku lze vysledovat rozlišení mezi preventivním mechanismem podle odst. 1, jenž lze aktivovat pouze v případě, že „existuje zřejmé nebezpečí, že některý členský stát závažně poruší hodnoty uvedené v článku 2“, a sankční mechanismus dle odstavce druhého, jenž lze použít pouze v případě „že došlo k závažnému a trvajícimu porušení hodnot uvedených v článku 2 ze strany členského státu“.

Preventivní mechanismus umožňuje Radě dotčenou zemi EU varovat předtím, než skutečně dojde k závažnému porušení. Sankční mechanismus pak pozastaví určitá práva, která pro dotčenou zemi EU vyplývají z použití Smluv, včetně hlasovacích práv zástupců vlády této země v Radě. V takovém případě musí závažné porušení hodnot určitou dobu trvat.

K tomuto institutu však nelze než uvést, že od roku 2009 byla Komise při několika příležitostech konfrontována s krizovými událostmi v některých zemích EU, což odhalilo určité problémy právního státu. Komise tyto události řešila tím, že vyvinula politické tlaky a v případě porušení práva EU zahájila řízení o porušení Smlouvy. Preventivní a sankční mechanismy článku 7 SEU nebyly dosud uplatněny.

Postup ve smyslu článku 7 SEU je specifickým postupem, doposud neuplatněným. S nadsázkou je možno říci, že je jakousi nukleární zbraní EU, EU jí

2. Na návrh jedné třetiny členských států nebo Evropské komise a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu může Evropská rada jednomyslně rozhodnout, že došlo k závažnému a trvajícimu porušení hodnot uvedených v článku 2 ze strany členského státu, poté co tento členský stát vyzve, aby se k této věci vyjádřil.

3. Bylo-li učiněno zjištění uvedené v odstavci 2, může Rada kvalifikovanou většinou rozhodnout, že určitá práva, která pro dotčený stát vyplývají z použití Smluv, včetně hlasovacích práv zástupců jeho vlády v Radě, budou pozastavena. Přitom přihlédne k možným důsledkům takového pozastavení pro práva a povinnosti fyzických a právnických osob.

Povinnosti dotčeného členského státu vyplývající ze Smluv jsou pro tento stát v každém případě i nadále závazné.

4. Rada může později kvalifikovanou většinou rozhodnout, že změní nebo zruší opatření přijatá podle odstavce 3, jestliže se změní situace, která vedla k přijetí těchto opatření.

5. Pro účely tohoto článku se v Evropském parlamentu, Evropské radě a Radě použijí pravidla hlasování stanovená v článku 354 Smlouvy o fungování Evropské unie.

má, nicméně se bojí ji použít, neboť důsledky použití jsou nedozírné, ne-li sebepoškozující.¹³³

Dané postupy jsou samozřejmě primárně určeny k vynucení dodržování zásad stanovených v článku 7 SEU vůči členským státům. Bylo by patrně předmětem zásadního výkladu a judikatorní činnosti v extrémním slova smyslu, rozšířit tento postup na samotný přístup jednotlivce k SD EU. Nicméně, SD EU již v minulosti prokázal svoji schopnost jít v zásadních záležitostech daleko za prostou aplikaci práva EU.

¹³³ K tomu srov. diskusi na konferenci CELCOS (Central European Law Conference for Students“ s názvem „Strengthening the Rule of Law in the EU“, konanou ve dnech 31. března až 2.dubna 2016 v Mariboru, zejména pak odbornou diskusi k příspěvku v rámci sekce Democracy and rule of law, příspěvek Elizabeth Hoffberger s názvem „The Justiciability of European Values: Are we underestimating art. 2 TEU?“

7. Možná budoucí úskalí soudní ochrany jednotlivce v rámci EU

Na budoucnost soudní ochrany jednotlivce je nutno nahlížet v širším kontextu. Jedno z potencionálních rizik její účinnosti je možno nalézt uvnitř samotného systému. Druhé pak na úrovni soudů národních. Nelze rovněž odhlédnout od kontextu celoevropského a uvážit o názoru ESLP na naznačený vývoj na poli EU v lidskoprávní oblasti.

7.1 Interní riziko

V souvislosti s právě realizovanou reformou Tribunálu, kterou předpověděla Lisabonská smlouva, spočívající v tom, že každý stát bude zastoupen dvěma soudci, může dojít i k přetížení odvolacího soudu.

V praxi se přetížení dále může projevit ve větší filtraci nápadu a v selektování projednávaných kauz. Podmínky přijatelnosti takto logicky ještě více nabydou na váze.

Rovněž je otázka jednotného přístupu jednotlivých senátů Tribunálu při reformou předpokládaném nárůstu počtu soudců na počet 56¹³⁴. Počet soudců může totiž vést i ke specializaci v rámci senátů Tribunálu a v možné decentralizaci orgánů z Lucemburska. Může takto vyvstat problém s místní příslušností a jednotným výkladem aplikovaných ustanovení a jednotností judikatury.

Extrémním pohledem by pak mohlo dojít i k tomu, že by platila jiná judikatura co do podmínek přijatelnosti podle specializace či geografického umístění toho kterého senátu.

Dle oficiální tiskové zprávy z března 2016¹³⁵ Soudní dvůr vítá skutečnost, že legislativní orgány Evropské unie přijaly jeho strukturální reformu v rámci legislativního procesu iniciovaného v roce 2011. Díky zdvojnásobení počtu soudců

¹³⁴ Srov. přednáška *Vnitřní a vnější proměny soudnictví EU*, konaná dne 22. března 2016 na PF UP Olomouc, Michal Bobek, generální advokát.

¹³⁵ Srov. Soudní dvůr Evropské unie, Tisková zpráva 34/16 ze dne 18. března 2016, Soudní statistiky za rok 2015: další rekordní čísla Soudního Dvora EU v produktivitě a v počtu zahájených věcí, konzultováno na <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-03/cp160034cs.pdf>, 10. září 2016.

Tribunálu ve třech etapách rozložených až do roku 2019 mu totiž tato reforma umožní, aby i nadále zvládal růst soudní agendy a plnil své poslání v zájmu evropských subjektů v souladu s cíli kvality a účinnosti soudnictví. Tato strukturální reforma byla doprovázena přípravou nového jednacího řádu Tribunálu, který vstoupil v platnost dne 1.července 2015. Má posílit, dle názoru Soudního dvora, schopnost Tribunálu projednávat věci v přiměřené lhůtě a při dodržení požadavků spravedlivého procesu.

7.2 Riziko co do nepřímého přístupu jednotlivce

Bylo naznačeno shora, že Soudní dvůr neshledává omezení soudní ochrany jednotlivce na úrovni unijní, přičemž za dostačující považuje případný nedostatek v aktivní legitimaci jednotlivce překlenout prostřednictvím institutu předběžné otázky.

Co se týče předběžných otázek, jichž bývá vznášeno cca 400 ročně, generální advokát Bobek potvrzuje, že nebývá až takovým úskalím přesvědčit národní soud, aby tuto položil. Uvedené je ovšem pravdou v případě „podstatných kauz“, v nichž účastníci bývají zastoupeni advokáty.

Zde si tedy autorka práce klade otázku, zda se stále jedná o účinnou soudní ochranu, pokud má jednotlivec toliko nepřímý přístup k evropské soudní instanci, a to navíc prostřednictvím tak specifického institutu, jako je předběžná otázka. Je rovněž otázkou, zda by tato byla vznášena v kauzách ne až tak podstatného dopadu a v případě nezastoupených účastníků. Nemůže zde být dovozena určitá diskriminační nuance ve vztahu k druhu věci a charakteru účastníků (majetkový cenzus)?

Dle generálního advokáta Bobka¹³⁶ nebývá problémem přesvědčit národní soud, aby vznesl předběžnou otázku, zejména pak u kauz exponovaných. Problémem však dle názoru autorky může nedostatečné povědomí nejen mezi právně nezastoupenými účastníky o samotné existenci a charakteru tohoto institutu, jakož i formulace předběžných otázek ze strany národních soudů.

¹³⁶ Srov. přednáška *Vnitřní a vnější proměny soudnictví EU*, konaná dne 22.března 2016 na PF UP Olomouc, Michal Bobek, generální advokát.

7.3 Riziko rozporu s Úmluvou

Žalobci ve svých podáních ve věci *Inuit I a III* zdůrazňovali, že příliš restriktivní interpretace podmínek přijatelnosti může být rozporná s článkem 47 Charty, jakož i s články 6 a 13 Úmluvy. Toto je další cibulová vrstva, která byla odkryta sloupnutím judikaturou *Inuit*.

Je otázkou, jaký dopad může mít restriktivní interpretace podmínek aktivní legitimace jednotlivce a snaha Soudního dvora po přenesení břemene efektivní soudní ochrany primárně na národní soud, z hlediska Úmluvy a ESLP.

Soud v rozsudku *Inuit III* z října 2013 zcela jednoznačně vylučuje úvahy o dotčení článků 6 a 13 Úmluvy, přičemž v bodě 97 rozsudku uvádí, že s ohledem na ochranu, kterou přiznává článek 47 Listiny, je třeba uvést, že cílem tohoto článku není změnit systém soudního přezkumu stanovený Smlouvami, a zejména pravidla přípustnosti přímých žalob k soudu Evropské unie, jak vyplývá i z vysvětlení k tomuto článku 47, které je podle článku 6 odst. 1 třetího odstavce SEU a článku 52 odst. 7 Listiny třeba zohlednit pro účely jejího výkladu¹³⁷.

Co se týče kompatibility rozhodnutí ve věci *Inuit III* s Úmluvou, je nutno konstatovat, že podmínky přístupu k příslušnému soudci za účelem přezkumu platnosti unijního legislativního aktu, vykazují určité limity či rezervy z pohledu účelnosti a účinnosti práva na soudní ochranu. Rozsudek ve věci *Inuit III* nicméně nepřináší odpovědi na tyto otázky.

Co se tedy týče dopadu do právní sféry jednotlivce, vyvstává otázka, zda nemůže samostatný výklad práva na spravedlivý proces a účinnou soudní ochranu představený Soudem v tomto rozsudku vést k jinému výkladu, než jak jej podává štrasburský soud.

Podobně se na to dívají i někteří akademici¹³⁸. Je totiž možno spatřit určitý úpadek v rozhodovací činnosti lucemburského soudu v tom smyslu, že Soudní dvůr v případech, kdy je projednávána věc kryta Chartou, začíná pomalu ignorovat Úmluvu. Tento vývoj by mohl vyústit v porušení pokračující doposud trvající

¹³⁷ Viz rozsudky ze dne 22. ledna 2013, *Sky Österreich*, C-283/11, bod 42, a ze dne 18. července 2013, *Alemo-Herron a další*, C-426/11, bod 32.

¹³⁸ D. Spielmann, „Human Rights in Europe. Fitzwilliam Law Society“, University of Cambridge, ze dne 22. února 2014, s. 4, dostupný na http://echr.coe.int/Documents/Speech_20130222_Spielmann_Cambridge_ENG.pdf.

konvergence mezi evropskými soudy. Bylo by paradoxem, že po dokončení a vybudování vnitřního systému ochrany základních práv v EU by došlo k divergencím mezi judikaturou dotčených evropských soudů

8. Závěrem

V práci byla na pozadí judikатурních příkladů jednoznačně potvrzena hypotéza postupného vývoje v průběhu fungování Soudního dvora Evropské unie práva jednotlivce na přístup k tomuto soudu. Podrobně byl analyzován přístup Soudního dvora k institutu aktivní legitimace jednotlivce v čase, přičemž bylo na konkrétních případech podrobně pojednáno o charakteru, rozsahu a efektivitě *locus standi* jednotlivce před Soudním dvorem Evropské unie.

Na pozadí historického vývoje obecně, historické judikaturní činnosti Soudního dvora a legislativních změn byla podrobena zkoumání aktuální rozhodovací činnost Soudního dvora ve vztahu k aktivní legitimaci jednotlivce v řízení o žalobě na neplatnost a její dopady do právní sféry jednotlivce.

Práce vychází z teze, že evropskému jednotlivci byl postupem času přiznán velice široký hmotně-právní katalog základních práv, nicméně za absence specifického kontrolního mechanismu k vynucení takto garantovaných práv.

S ohledem na skutečnost, že v „polisabonské éře“ byla Chartě přiznána stejná právní síla a závaznost jako zakládajícím smlouvám, stal se za naznačené absence kontrolního mechanismu v Chartě příslušným ke kontrole dodržování základních práv Soudní dvůr Evropské unie, a to v souladu s článkem 19 odst. 1 druhé věty Smlouvy o EU, ve smyslu něhož Soudní dvůr zajišťuje dodržování práva při výkladu a provádění Smluv.

Byť Soudní dvůr svou nezpochybnitelnou „avantgardní judikaturní silou“ přiznal jednotlivci základní práva, což původně nebylo v intencích Evropských společenství, resp. Evropské Unie, bylo v práci ukázáno, že za průkopnické již bez dalšího nelze označit jeho působení v oblasti výkladu procesních pravidel a postupů k uplatnění takto přiznaných základních práv, zejména pak co do výkladu podmínek přijatelnosti žaloby na neplatnost ve smyslu článku 263 odst. 4 Smlouvy o fungování EU¹³⁹. Žalobu na neplatnost lze totiž považovat z pohledu jednotlivce za nejvhodnější procesní nástroj k uplatnění práv jednotlivce před Soudním dvorem.

¹³⁹ Ve smyslu tohoto ustanovení platí, že „každá fyzická nebo právnická osoba může za podmínek uvedených v prvním a druhém odstavci podat žalobu proti aktům, které jsou jí určeny nebo které se jí bezprostředně a osobně dotýkají, jakož i proti právním aktům s obecnou působností, které se jí bezprostředně dotýkají a nevyžadují přijetí prováděcích opatření“.

Základní myšlenkou práce byl předpoklad existence různě kolísavé a intenzitou proměnlivé, přesto zřetelné tendence připustit a dále rozšiřovat přístup jednotlivce k Soudnímu dvoru. Tento byl opět na judikатурních příkladech podrobně rozveden, a to zejména co do výkladu zmiňovaného článku 263 odst. 4 SFEU ze strany Soudního dvora.

Citovaný článek stanoví podmínky, který musí jednatelcec jakožto nepriviligovaný žalobce splnit, aby bylo jeho podání k Soudnímu dvoru shledáno přípustným, aby tedy byla dovozena jeho aktivní legitimace ve věcech, v níž se domáhá vyslovení porušení jemu zaručených práv. Velmi zjednodušeně se jedná jednak o podmínky co do charakteru aktu, který může být napadán, jednak co do jakéhosi vztahu jednotlivce ve vztahu k napadené normě.

V práci bylo demonstrováno, že výklad procesních podmínek přijatelnosti, které musí jednatelcec splnit, prošel až dramatickým vývojem, který byl ovlivňován v čase mnoha faktory. Ideálu efektivního *locus standi* jednotlivce, a tedy účinného vymožení práv, však zdaleka nebylo dosaženo. Potvrdila se tak hypotéza restriktivního výkladu.

Byť na volání a kritiky k přístupu Soudního dvora z řad odborné veřejnosti, generálních advokátů i z řad vlastních reagoval unijní normotvůrce a Lisabonskou smlouvou novelizoval původní článek týkající se aktivní legitimace nepriviligovaných žalobců (článek 230 odst. 4 SES) do nynější podoby shora označeného článku 263 odst. 4 SFEU, nelze bohužel v aktuální tendenci rozhodovací činnosti Soudního dvora spatřit snahu po teleologickém výkladu a vstřícném přístupu k rozvolnění podmínek přijatelnosti, a tedy rozšíření aktivní legitimace.

Na tzv. „inuitské sáze“, tedy sérii rozhodnutí vydaných po vstupu Lisabonské smlouvy a rozšíření jednotlivcem napadnutelných aktů bylo s politováním demonstrováno, že Soudní dvůr neprojevil výraznější „interpretační fantazii“ a nepostupoval ve svém výkladu extenzivně ve prospěch jednotlivce. V dané věci opětovně došlo k oprášení tzv. *Plaumann*ového testu a dovození nepřipustnosti žaloby.

Nová úprava článku pojednávajícího o aktivní legitimaci nepriviligovaných žalobců v Lisabonské smlouvě se jevila být nadějí. Bylo očekáváno, že Soudní dvůr vyloží termín regulační akt co možná nejextenzivněji, díky čemuž bude jednotlivci zaručena co nejširší míra soudní ochrany vůči sekundárním aktům EU. Naopak však nejasný právní termín „regulatory acts“ vytvořil další zdroj nejistoty pro jednotlivce.

Soudní dvůr nadále setrval na své ustálené judikatuře a doposud vyloučil výklad ve prospěch jednotlivce. Tendence je zachována i ve zcela aktuální judikatuře ve věci *T & L Sugars Ltd. a Sidul Açúcares*.

V práci byly identifikovány překážky na cestě k přímé soudní ochraně zejména co výkladu pojmu bezprostředního a individuálního dotčení, jakož i v limitaci a definici okruhů aktů, proti nimž lze žalobu podat. Bylo dovozeno, že za stávající situace má jednotlivec i nadále zcela omezenou možnost se přímo obracet na Soudní dvůr EU. Autorka je přitom názoru, že podpora v užívání přímých žalob by obecně přispěla k právní jistotě jednotlivce, k jednotné aplikaci unijního práva a obecně k posílení důvěry v instituce EU. Je však otázkou, zda na pozadí restriktivního výkladu „přístupového článku 263 odst. 4 SFEU“ není obava z přetížení Soudního dvora, která je v současnosti, jak bylo shora statisticky ukázáno, na své historicky nejsnesitelnější úrovni.

Autorka ve shodě s názorovými tendencemi Soudního dvora EU prozkoumala i jiné možnosti, jak může jednotlivec napadat unijní akty, o nichž má za to, že zasahují do jeho garantovaných práv.

Bylo ukázáno, že Soudní dvůr má tendenci přenést povinnost ochrany základních práv na národní státy, resp. na jednotlivce samotné. Horuje pro využití institutu předběžné otázky, jakož i pro zaplnění pomyslného právního deficitu v oblasti přímého přístupu jednotlivce k Tribunálu přenesením povinnosti na národní soudy odkazem na článek 19 odst. 1 druhého odstavce SEU.

Autorka má nicméně za to, že se Soudní dvůr dostává na pomyslný tenký led, neboť jím navržená konstrukce ochrany základních práv cestou předběžných otázek a přenesení ochrany na národní úroveň může kolidovat s článkem 6 odst. 1 Úmluvy. Právo na spravedlivý proces totiž v sobě samozřejmě i právo na přístup k soudu.

Za protipól „interní“ ochrany základních práv byla autorkou shledána „vnější“ kontrola dodržování lidských práv institucemi EU, v praxi ztělesňována doposud nerealizovaným přistoupením EU k Radě Evropy, resp. k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv. Odborníky tvrzený přínos ve formě přistoupení EU k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a svobod, ve světle článku 6 odst. 2 Lisabonské smlouvy však, alespoň prozatím, pozbyl v důsledku posudku SD EU č. 2/13 na své aktuálnosti. Politická vůle přistoupení EU k Úmluvě zpožděná posudkem č. 2/13 ale jistě ale nebude bez odezvy.

V práci byly naznačeny aktuální otázky ve vývoji na poli aktivní legitimace jednotlivce.

Nabízejí se logicky nová vyjednávání přistoupení v souladu s posudkem. Nebude-li změna možná judikatorní cestou, jeví se jako jediná změna politického charakteru, tedy změna primárního práva EU. Tato je samozřejmě právně nejčistší, nicméně časově a procesně velice složitá.

Rovněž je ve hře opuštění judikatury ve věci *Bosphorus* ze strany ESLP. Aktuální tendence rozhodovací praxe štrasburského soudu ve věci *Avotins* však naznačuje, že ESLP doposud zůstává věrný nastolenému *modu operandi*.

Nelze tedy očekávat, že by ESLP vykonával za současného stavu externí kontrolu nad deficitem v soudní ochraně jednotlivce vzešlé z restriktivní interpretace článku 263 odst. 4 SFEU ze strany SD EU.

Otázka souladu *locus standi* jednotlivce ve smyslu článku 263 odst. 4 SFEU s Úmluvou, konkrétně s jejím článkem 6, resp. článkem 13, je nicméně stále aktuální. Judikatura ESLP ve vztahu k právu na spravedlivý proces, který v sobě zahrnuje i právo na soud, je totiž ustálená. Z hlediska výkladových metod Štrasburku je pak otázkou, jak bude v čase vyhodnocena stále při životě udržovaná judikatura věci *Plaumann*, a to z hlediska jejího možného zásahu do práva na spravedlivý proces z důvodu extrémně restriktivní povahy.

Historicky bylo ukázáno, že ani rebelie národních soudů některých členských států (á la historická rebelie Solange I) není až tak nereálným řešením.

Ať už bude zvolena jakákoliv forma budoucího vývoje, je nutno naznat, že práce potvrdila, že stávající pojetí institutu *locus standi* jednotlivce před Soudním dvorem není efektivním a hraničí s možným porušením práva na spravedlivý proces.

S ohledem na uvedený handicap spočívající v absenci účinného *locus standi* jednotlivce nezbyvá než vznést teoretickou otázku, zda tak Charta nezůstává pouhým bezzubým katalogem, snůškou krásných slov bez hlubšího dopadu? Je zde samozřejmě dána její váha *per se*, někdy bývá připodobněna k Deklaraci OSN, ale bez náležité procesní stránky, vynutitelnosti práva, bude jen prázdným hmotně-právním dokumentem.

Bibliografie

Monografie

ARNULL, Anthony. The European Union and its Court of Justice. 2. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2006. 699 s.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Le droit international pour la personne humaine, Paris : Pedone, 2011.

CRAIG, P. – BÚRCA, G. DE. EU law: Text, cases and materials. 4. vyd. Oxford : Oxford University Press, 2008. 1148 s.

ČERNÁ, Dagmar. Standard lidských práv v Evropě. Srovnání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Listiny základních práv Evropské unie. 1. vydání. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2009. 213 s.

ŠIŠKOVÁ, Naděžda. Dimenze ochrany lidských práv v EU. 2. vydání. Praha: Linde, 2008. 256 s.

ŠLOSARČÍK, Ivo. Evropský soudní dvůr a soudy členských států Evropské Unie. 1. Vydání. Justiční akademie ČR, 2005. 180 s.

TICHÝ, L., ARNOLD, R., ZEMÁNEK, J. aj. Evropské právo. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, 953 s.

TÝČ, Vladimír. Úvod do mezinárodního a evropského práva. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 100 s.

Odborné časopisy a sborníky

ARNULL, Anthony. Private applicants and the action for annulment since Cordoniu. Common Market Law Review, 38, 2001.

BENOÎT-ROHMER, Françoise. Union européenne, valeurs et droits fondamentaux. Notes de cours pour le master des droits de l'homme. Strasbourg: URS, IHEE, 2005.

BIERNAT, Ewa. The Locus Standi of private Applicants under article 230 (4) EC and the Principle of judicial Protection in the European Community. Jean Monnet Working Paper 12/03. NYU School of Law, New York, 2003.

BOBEK, Michal. Individuální žalobci před Evropským soudním dvorem; několik zamyšlení nad aktuálním vývojem, PR - příloha Evropské právo, 6/2003.

BOERGER-DE SMEDT, Anne. Negotiating the Foundations of European Law, 1950-57: The Legal History of the Treaties of Paris and Rome. 21, Contemporary European History, suppl., 2012.

BOGOJEVIĆ, Sanja. Judicial Protection of Individual Applicants revisited: Access to Justice through the Prism of Judicial Subsidiarity. Yearbook of European Law. Vol. 34, No. 1, 2015.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. L'émancipation de l'individu par rapport à son propre Etat: le rétablissement historique de la personne humaine comme sujet du droit des nations. Le droit international pour la personne humaine, 2011.

DE WITTE, Floris. The European Judiciary after Lisbon. Maastricht Journal of European and Comparative Law. Vol. 15, no. 1. 2008.

HORSLEY, Thomas. Reflections on the Role of the Court of Justice as the „Motor“ of European Integration: Legal limits to Judicial lawmaking, č. 4. Common Market Law Review, 2013.

KOSAŘ, David. Co si myslí štrasburský soud o lucemburských institucích? Právní rozhledy. č. 4. 2006.

MAZÁK, Ján. Locus standi v konaní o neplatnosť: od Plaumannovho testu k regulačným aktom. Právník. Vol. 3, 2011.

PARFOURU, A.A. Locus standi of private Applicant under the Article 230 EC Action for Annulment: Any Lessons to be Learnt from France? Maastricht journal of European and Comparative Law, 14 (4), 2007.

SCHOHE, Gerrit. La réforme du contentieux communautaire du point de vue des droits du particulier. EUI and NYU Input. Vol. 41, no. 5-6. 2005.

SMEKAL, Hubert. Krátká glosa k posudku 2/13. Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci. č. 1-2. 2015.

ŠTEPÁNOVÁ, Kateřina. Posudek Soudního dvora Evropské unie č. 2/2013 z pohledu individuálního stěžovatele: tragédie nebo vysvobození? *Acta Iuridica Olomucensia*, 2015, Vol. 10, No. 1, s. 63–77.

VANDERSANDEN, G. Pour un élargissement du droit des particuliers d'agir en annulation contre des actes autres que les décisions qui leur sont adressées, ces Cahiers, 1995.

WAELBROECK, Denis, BOMBOIS, Thomas. Des requérants „privilegiés“ et des autres, À propos de l'arrêt Inuit et de l'exigence de protection juridictionnelle effective

des particuliers en droit européen, Cahiers de droit européen, Bruylant, Vol. 50, N° 1, 2014.

WAELBROECK, Denis. La Convention et l'accès des particuliers à la justice communautaire — Encore une occasion manquée, La Grande Europe, Éd. U.L.B., 2003.

WAELBROECK, Denis. Le droit au recours juridictionnel effectif des particuliers: trois pas en avant, deux pas en arrière, ces Cahiers, 2002.

Odborné články z internetových zdrojů

BERGÉ, Jean-Sylvestre. Une, deux ... et trois lectures de l'avis 2/2013 (CJUE) à l'affaire Avotins (CEDH), ze dne 12. února 2015, <http://www.gdr-elsj.eu/2015/02/12/cooperation-judiciaire-civile/une-deux-et-trois-lectures-de-lavis-23013-ue-a-laffaire-avotins-cedh/>, konzultováno 1. března 2015.

FOREJTOVÁ, Monika. Přistoupit či nepřistoupit k EÚLP – to je oč tu už neběží, www.pravniprostor.cz, ze dne 16. ledna 2015, konzultováno 20. ledna 2015.

SPIELMAN, D. „Human Rights in Europe. Fitzwilliam Law Society“, University of Cambridge, ze dne 22. února 2014, dostupný na http://echr.coe.int/Documents/Speech_20130222_Spielmann_Cambridge_ENG.pdf), konzultováno 10. srpna 2016.

ŠKERŮ, Jan: Posudek SDEU č. 2/13 ke slučitelnosti návrhu dohody o přistoupení EU k EÚLP – komentář. *Jiné právo* ze dne 15. ledna 2015, www.jinepravo.blogspot.cz, konzultováno 28. února 2015.

Právní předpisy

Právní předpisy EU

Listina základních práv Evropské unie („Charta“)

Smlouva o fungování Evropské unie ve znění Lisabonské smlouvy (SFEU)

Smlouva o Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy (SEU)

Smlouva o Evropském Hospodářském společenství (EHS)

Aarhuského nařízení [nařízení (ES) č. 1367/2006]

Nařízení Rady (ES) č. 1638/98 ze dne 20. července 1998, kterým se mění nařízení č. 136/66/EHS o zřízení společné organizace trhu s oleji a tuky

Nařízení Komise (EU) č. 222/2011 ze dne 3. března 2011, kterým se stanoví výjimečná opatření, pokud jde o uvolnění cukru a isoglukózy nepodléhajících kvótám na trh Unie při snížené dávce z přebytku v hospodářském roce 2010/2011

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES

Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 293/2011 ze dne 23. března 2011 o stanovení přidělového koeficientu, o odmítnutí dalších žádostí a o ukončení období pro podání žádostí o dostupná množství cukru nepodléhajícího kvótám, jež mají být prodána na trhu Unie při snížené dávce z přebytku

Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 302/2011 ze dne 28. března 2011 o otevření výjimečné dovozní celní kvóty pro určité množství cukru pro hospodářský rok 2010/2011

Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 393/2011 ze dne 19. dubna 2011, kterým se stanoví koeficienty přidělení pro vydávání dovozních licencí na produkty v odvětví cukru v rámci některých celních kvót, o něž bylo zažádáno od 1. do 7. dubna 2011, a kterým se pozastavuje podávání žádostí o tyto licence

Mezinárodní smlouvy

Evropská úmluva o ochraně lidských a svobod

Vídeňská úmluva o smluvním právu

Judikatura

Judikatura Soudního dvora EU (citováno dle výskytu v textu práce)

Posudek soudního dvora Evropské unie č. 2/13 ze dne 18. prosince 2014 ke slučitelnosti návrhu dohody o přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv

Rozsudek ze dne 13. dubna 1986 ve věci Parti écologiste „Les Verts“ v Parlament, [1986] ECR 1339, věc 294/83

Rozsudek ze dne 13. prosince 1979 ve věci Stauder v Ulm, věc 29/69 [1969] ECR419, Recueil 1979, s. 3727

Rozsudek ve věci Internationale Handelsgesellschaft GmbH., 11/70 [1970]

Rozsudek ve věci N. V. Algemene Transport-en Expeditie Onderneming Van Gend en Loos v Netherlands Fiscal Administration (26/62)

Rozsudek ve věci Flaminio Costa v ENEL (6/64)

Rozsudek ze dne 19. 11. 1991, ve spojených věcech C-6/90 a C-9/90, Andrea Francovich a Danila Bonifaci a další proti Italské republice (Francovich)

Rozsudek ve věci Cassis de Dijon, Věc 128/78 [1991] ECR 649

Rozsudek ze dne 22. července 2002 ve věci Unión de Pequeños Agricultores v Council, rozsudek Věc C-50/00 P ausnesení ve věci T-173/98, Recueil, s. II-3357

Rozsudek ze dne 17. června 1980 ve věci Calpak a Società emiliana lavorazione frutta v. Komise, 789/79 a 790/79, Recueil, s. 1949

Rozsudek ze dne 14. prosince 1962 ve věci Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes, spojené věci C-16 a 17/62

Rozsudek ze dne 13. května 1971, ve věci International Fruit Company a další v Komi

Věc C-263/02 P

Rozsudek Soudního dvora ze dne 1. dubna 2004, Komise Evropských společenství v Jégo-Quére & Cie SA.

Rozsudek ze dne 16. května 1991 ve věci Extramet Industrie v Rada, C-358/89, Recueil, s. I-2501

Rozsudek ze dne 31. května 2001 ve věci Sadam Zuccherifici a další v Rada, C-41/99 P, Recueil, s. I-4239

Rozsudek ze dne 15. července 1963 ve věci Plaumann v Komise, 25/62, Recueil, s. 197, 223

Rozsudek ze dne 22. listopadu 2001 ve věci Nederlandse Antillen v Rada, C-452/98, Recueil, s. I-8973

Rozsudek ze dne 15. května 1986 ve věci Johnston, 222/84, Recueil, s. 1651

Rozsudek ze dne 27. listopadu 2001 ve věci Komise v Rakousko, C-424/99, Recueil, s. I-9285

Rozsudek ze dne 2. února 1988 ve věci Van der Kooy v. Komise, 67/85, 68/85 a 70/85, Recueil, s. 219

Rozsudek ve věci Extramet Industrie v. Rada

Rozsudek Jégo-Quére et Cie SA v Evropská komise, ze dne 3. Května 2002, věc T-177/01

Rozsudek ve věci Telefónica SA v Evropská komise, C-274/12

Rozsudek ze dne 23. dubna 2013, Gbagbo a další v Rada (C-478/11 P až C-482/11 P) a ze dne 28. května 2013, Abdulrahim v Rada a Komise (C-239/12 P)

Usnesení Tribunálu ze dne 6. září 2011, Inuit Tapiriit Kanatami a další v Parlament a Rada (T-18/10, Sb. rozh. s. II-5599)

Rozsudek Tribunálu ze dne 2. března 2010, ve věci T-16/04, Arcelor SA proti Evropskému parlamentu a Radě Evropské unie

Usnesení Tribunálu ze dne 10. září 2002, Japan Tobacco a JT International v Parlament a Rada, T-223/01, Recueil, s. II-3259

Rozsudek ve věci Codorniu v Rada, C-309/89

Rozsudek ze dne 13. března 2007, Unibet (C-432/05, Sb. rozh. s. I-2271, bod 64)

Rozsudek Tribunálu ze dne 7. března 2013, Schönberger v Parlament (T-186/11, EU:T:2013:111)

Stanoviska generálních advokátů

Stanovisko generálního advokáta Jacobse k věci Unión de Pequeños Agricultores v Rada, C-50/00 ze dne 21. března 2002

Stanovisko generálního advokáta Roemera ze dne 28. května 1963 ve věci C 25/62

Stanovisko generálního advokáta Jacobse ze dne 1. dubna 2004 ve věci Komise Evropských společenství v Jégo-Quére & Cie SA.

Stanovisko generální advokátky Kokott přednesené dne 19. března 2015 k věci Inuit II.

Stanovisko generálního advokáta přednesené dne 29. května 2013, ve věci C-133/12 P

Judikatura Evropského soudu pro lidská práva

Rozsudek ESLP ze dne 9. října 1979 ve věci Airey v. Irsko, stížnost č. 6289/73

Rozsudek ESLP ze dne ze dne 21. února 1975 ve věci Golder v Spojené království

Rozsudek E\SLP dne 30. června 2005 ve věci Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi v. Irsko, č. 45036/98

Rozsudek soudu ze dne 25. února 2014 ve věci Avotiņš, č. 17502/07

Rozsudek velkého senátu ze dne 23. května 2016 ve věci Avotiņš v Lotyšsko, č. 17502/07

Jiné

Disentní stanovisko soudce Jihoamerického soudu pro lidská práva Trinidad ve věci Castillo Petruzzi a další v Peru, rozsudek ze dne 4. září 1998

Internetové zdroje

CERCLE I Working Document 03, Contribution of Prof. Dr. Jürgen Meyer, 'Fundamental Complaint' (proposal taken from "Freiburger Draft of the European Constitution" by Prof. Dr. Jürgen Schwarze), dostupné na <http://european-convention.eu.int/docs/wdcir1/8607.pdf>.

Document CONV 221/02, Contribution by Mr Jacob Söderman, European Ombudsman:

"Proposals for Treaty changes", <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00221en2.pdf>.

CERCLE I Working Document I, 26 February 2003, 'Access to the Court of Justice for individuals – possible amendments to Article 230, paragraph 4, of the EC Treaty', dostupné na <http://european-convention.eu.int/docs/wdcir1/8563.pdf>. Document CONV 572/03, Oral presentation by M. Gil Carlos Rodríguez Iglesias, President of the Court of Justice of the European Communities, to the "discussion circle" on the Court of Justice on 17 February 2003.

Předběžné otázky Nejvyššího soudu podané k Soudnímu dvoru Evropské unie a Předběžné otázky ostatních českých soudů dostupné na http://www.nsoud.cz/JudikaturaNS_new/ns_web.nsf/web/Zahranicnivztahy~Ceskepredbezneotazky~Predbezne_otazky_ostatnich_ceskych_soudu~?openDocument&Ing=CZ a

SDEU, Rapport de la Cour de Justice des Communautés européennes, Luxembourg, květen 1995, <http://www.cvce.eu>.

Soudní dvůr Evropské unie, Tisková zpráva 34/16 ze dne 18. března 2016, Soudní statistiky za rok 2015: další rekordní čísla Soudního Dvora EU v produktivitě a v počtu zahájených věcí, konzultováno na <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-03/cp160034cs.pdf>, 10. září 2016.

Report of the European Parliament on the impact of the Charter of Fundamental Rights of the European Union and its future status, (2002/2139(INI)).

Soudní dvůr Evropské unie, Tisková zpráva č. 27/15, ze dne 3. března 2015, konzultováno na www.curia.eu, konzultováno 5. května 2015.

Vědecké konference a odborná setkání

Kolokvium "Národní ústavní systémy a Evropská unie: Harmonický vztah, nebo manželství před rozvodem?" organizovaný Českou společností pro evropské a srovnávací právo a studentským spolkem Common Law Society, ústní referát ze dne 15. ledna 2015 Jana Škeříka: Posudek SDEU č. 2/13 ke slučitelnosti návrhu dohody o přistoupení EU k EÚLP .

Kulatý stůl s tématem „Postoj Soudního dvora Evropské unie k přistoupení Unie k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod“, Nejvyšší soud ČR, konaný dne 18. února 2015 na půdě Nejvyššího soudu.

CELCOS (Central European Law Conference for Students“) na téma „Strengthening the Rule of Law in the EU“, konaná ve dnech 31. března až 2. dubna 2016 v Mariboru, sekce Democracy and rule of law, příspěvek Elizabeth Hoffberger s názvem „The Justiciability of European Values: Are we underestimating art. 2 TEU?“

Přednáška Michala Bobka na téma „Vnitřní a vnější proměny soudnictví EU“, konaná dne 22. března 2016 na půdě Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci, Olomouc.

Abstract

The right of an individual to an effective judicial protection is a crucial fundamental right and is conditioned by the existence of an effective access of the individual to the court. The thesis considers the access of an individual to the Court of Justice of the European Union, examines consistently and in a historical perspective the real possibilities of this access, its conditions and practical consequences. At the same time, it naturally reflects the progressive evolution of the European law and the essential role of the Court of Justice during this evolution.

The work is based on the thesis that the European individual has been accorded a broad catalogue of substantive fundamental rights incorporated in the Charter in the process of non-existence of a controlling mechanism for enforcement of the guaranteed rights.

The work reviews in a complex and structural way the topic of the *locus standi* of an individual, including the jurisprudence citations, and in the context of historical evolution of the European integration. The examined theme is constantly an actual theme which is proved by the current judicial practice of the Court of Justice.

As far as the method of the work is concerned, the inductive hypothesis, analysis of the jurisprudence of the Court of Justice and marginally of the European Court of human rights including their reciprocal comparison in the historical description is represented.

The thesis demonstrates that a tendency of a different intensity and fluctuation can be proved in the previous decisional practice of the Court of Justice as far as the access of individual to the court, whereas the actual situation tends rather to a restrictive approach to this access.

The question whether the activity of the Court of Justice in the field of interpretation of procedural conditions of the access of an individual to the Court is as pioneering as its role in the field of interpretation of individual substantive fundamental rights was, is responded negatively.

The work evaluates at first the access of an individual to the Court of Justice in a historical perspective and focuses on the correlation between the Luxembourg's and Strasbourg's courts in the sphere of human rights' protection. It does not omit a

brief analysis of the Opinion 2/13 of the Court and its consequences in the legal sphere of an individual.

The Union's system of fundamental rights' protection, especially its procedural aspects, is debated in this work. It focusses on the discussed possible scenarios of the individual *locus standi* before the Court of Justice and their reflection if the reform of the Treaties.

The fundamental part of the thesis concerns the practical perspective of the access of an individual to the Court of Justice, especially on the background of its jurisprudence. It summarizes the procedural instrument of the Court of Justice in the field of fundamental rights and focuses in details on the action for annulment, especially on the interpretation of the admissibility criteria in the light of the Court of Justice's jurisprudence. The author concludes that despite of the reform of procedural provisions concerning the *locus standi* of non-privileged petitioners the actual decisional practice of the Court does not tend to a teleological interpretation of those admissibility criteria *in favorem* of extending the *locus standi* of the European individual.

The author evaluates in a negative manner the unclear term of "regulatory acts" having created another source of legal uncertainty for the individual. The Court of Justice persists even in its actual jurisprudence and by now excludes an interpretation of this term in favour of an individual.

The work identifies obstacles on the way to a direct judicial protection especially as far as the term of the direct and individual concern is concerned and also as far as the limitation of acts that can be contested is concerned. The author concludes that an individual still has a very limited possibility to accede to the Court of Justice. The author claims in fact that the support of direct actions to the Court would contribute to a legal certainty of an individual as well as to the unification of interpretation of the European and a stronger confidence to the EU institutions.

The actual interpretation of the conditions of the *locus standi* and the *de lege ferenda* development are considered in the the part of the work dealing with the possible motives for the restrictive interpretation of the *locus standi* of an individual. The author indicates that the restrictive interpretation of the article 263, paragraph 4 of the TFEU can be motivated by the fear of the overload of the Court of Justice even if the statistics data demonstrate very positive tendencies.

Possible solutions to overcome the restrictive approach to the access of individuals to the judicial protection are depicted in the part considering the possible external control by the European Court of Human Rights as well as by the national court. The author point to the fact that the Court tends to transfer the obligation of fundamental rights protection to the national courts or rather to the individuals. The Courts enthuses about making use to the institute of preliminary ruling as well as about the transfer of obligations to the national courts via the article 19, paragraph 1, of the TEU.

Future possible difficulties of the judicial protection of an individual in the EU in the form of non-direct access of the individual to the Court and the risks of non-conformity with the European Convention on Human rights are also described. The author supposes that the Court of Justice may enter in conflict with the European Convention on Human Rights due to the fact that the construction of protection of fundamental rights *via* the preliminary ruling procedure or *via* the transfer of protection to the national courts may collide with the article 6 of the Convention. The right to a fair trial includes in fact the right to access to the court. The authors asks how will be the still alive *Plaumann* jurisprudence considered in time from the point of view of its possible conflict with the right to a fair trial for the reasons of its extreme restrictive aspect

The work affirms that the actual approach to the institute of *locus standi* of an individual before the Court of Justice borders on a possible breach of the right to a fair trial. Considering the handicap of the actual absence of an effective *locus standi* of an individual a theoretical question can be raises: Is the Charter without an effective procedural aspects and enforcement of rights not a toothless and empty legal document?

Abstrakt

Právo jednotlivce na účinnou soudní ochranu je jeho stěžejním právem, přičemž je podmíněno existencí efektivního práva na přístup jednotlivce k soudu. Rigorózní práce se věnuje přístupu jednotlivce k Soudnímu dvoru Evropské unie, zkoumá reálnou, možnost takového přístupu, jeho podmínky a praktické konsekvence, a to důsledně v historické perspektivě. Přitom pochopitelně reflektuje postupný vývoj evropského práva, ve kterém hraje činnost Soudního dvora velmi podstatnou roli.

Práce vychází z teze, že evropskému jednotlivci byl přiznán velice široký hmotně-právní katalog základních práv ztělesněný Chartou avšak za neexistence kontrolního mechanismu k vynucení takto garantovaných práv.

Rigorózní práce komplexně a strukturovaně nahlíží na téma *locus standi* jednotlivce, včetně judikturních citací, to vše v kontextu historického vývoje evropské integrace. Zkoumané téma je tématem stále aktuálním, o čemž svědčí i aktuální rozhodovací praxe SD EU, která není v práci opomenuta.

Co se týče metody použité v práci, jedná se zejména o induktivní hypotézu, analýzu judikatury Soudního dvora a jeho historických předchůdců, jakož i okrajově Evropského soudu pro lidská práva, a jejich vzájemné komparace, to vše ve světle historického vývoje, tedy historické deskripce.

Práce prokazuje, že v dosavadní judikatorní činnosti Soudního dvora EU lze vysledovat různě intenzivní a kolísavou tendenci připustit přístup jednotlivce k Soudnímu dvoru, přičemž aktuální stav tenduje spíše k restriktivnímu pojetí tohoto přístupu.

Práce pak negativně odpovídá na otázku, zda lze činnost Soudního dvora v oblasti výkladu procesních podmínek přístupu jednotlivce k soudu shledat za stejně průkopnickou, jakou byla role Soudního dvora v oblasti hmotně-právních základních práv jednotlivce na poli unijního práva.

Práce nejprve přehledně hodnotí přístup jednotlivce k Soudnímu dvoru EU v historické perspektivě s tím, že se zaměřuje i na korelaci mezi lucemburským a štrasburským soudem v oblasti ochrany základních lidských práv. V dané souvislosti pak neopomíjí stručnou analýzu posudku č. 2/13 a jeho konsekvence v právní sféře jednotlivce.

Práce debatuje o unijním systému ochrany základních práv a zejména pak jeho procesních otázkách. Zaměřuje se na možné diskutované scénáře *locus standi* jednotlivce před SD EU, jakož i na jejich projev v reformě Smluv.

Stěžejní část práce je věnována praktickému pohledu na přístup jednotlivce k Soudnímu dvoru EU. Shrnuje procesní nástroje SD EU na poli základních práv a detailně se věnuje žalobě na neplatnost, zejména pak výkladu podmínek přijatelnosti ve světle judikatury SD EU. Kriticky se vymezuje vůči restriktivnímu přístupu SD EU co do výkladu podmínek přijatelnosti. Autorka dovozuje, že i přes novelizaci procesních ustanovení týkajících se aktivní legitimace neprivilegovaných žalobců nelze bohužel v aktuální tendenci rozhodovací činnosti Soudního dvora spatřit snahu po teleologickém výkladu a vstřícném přístupu k rozvolnění podmínek přijatelnosti, a tedy rozšíření aktivní legitimace evropského jednotlivce.

Autorka negativně hodnotí nejasný právní termín „regulatory acts“, jenž vytvořil další zdroj nejistoty pro jednotlivce. Soudní dvůr nadále setrval na své ustálené judikatuře a doposud vyloučil výklad ve prospěch jednotlivce. Tendence je zachována i ve zcela aktuální judikatuře.

V práci jsou identifikovány překážky na cestě k přímé soudní ochraně zejména co výkladu pojmu bezprostředního a individuálního dotčení, jakož i v limitaci a definici okruhů aktů, proti nimž lze žalobu podat. Autorka dovozuje, že za stávající situace má jednatelce i nadále zcela omezenou možnost se přímo obracet na Soudní dvůr EU. Autorka je přitom názoru, že podpora v užívání přímých žalob by obecně přispěla k právní jistotě jednotlivce, k jednotné aplikaci unijního práva a obecně k posílení důvěry v instituce EU.

Aktuálnímu výkladu podmínek *locus standi* a naznačení možného vývoje *de lege ferenda* se věnuje kapitola pátá práce, přičemž se zamýšlí nad možnými důvody restriktivního výkladu *locus standi* jednotlivce. Autorka naznačuje, že na pozadí restriktivního výkladu článku 263 odst. 4 SFEU může být obava z přetíženosti Soudního dvora, která je z pohledu statistických dat na své historicky nejsnesitelnější úrovni.

Práce rovněž nabízí možná řešení, jak překlenout restriktivně pojatý přístup jednotlivce k soudní ochraně jsou předestřena s tím, že se zamýšlí nad možnou vnější kontrolou ze strany Evropského soudu pro lidská práva, jakož i kontrolou ze strany národních soudů. Autorka poukazuje na skutečnost, že Soudní dvůr má tendenci přenést povinnost ochrany základních práv na národní státy, resp. na

jednotlivce samotné. Soud aktuálně horuje pro využití institutu předběžné otázky, jakož i pro zaplnění pomyslného právního deficitu v oblasti přímého přístupu jednotlivce k Tribunálu přenesením povinnosti na národní soudy odkazem na článek 19 odst. 1 druhého odstavce SEU.

Práce popisuje i budoucí úskalí soudní ochrany jednotlivce v rámci EU ve formě interního rizika, nepřímého přístupu jednotlivce a rizika rozporu s Úmluvou. Autorka má za to, že se Soudní dvůr dostává do možného konfliktu s Úmluvou, neboť jím navržená konstrukce ochrany základních práv cestou předběžných otázek a přenesení ochrany na národní úroveň může kolidovat s článkem 6 odst. 1 Úmluvy. Právo na spravedlivý proces totiž v sobě samozřejmě i právo na přístup k soudu.

Práce potvrzuje, že stávající pojetí institutu *locus standi* jednotlivce před Soudním dvorem není efektivním a hraničí s možným porušením práva na spravedlivý proces. Je pak otázkou, jak bude v čase vyhodnocena stále při životě udržovaná judikatura věci *Plaumann*, a to z hlediska jejího možného zásahu do práva na spravedlivý proces z důvodu extrémně restriktivní povahy.

S ohledem na uvedený handicap spočívající v absenci účinného *locus standi* jednotlivce nezbyvá než vznést teoretickou otázku, zda tak Charta bez náležité procesní stránky a vynutitelnosti práva nebude jen bezzubým katalogem, prázdným hmotně-právním dokumentem?

Klíčová slova

Soudní dvůr Evropské unie, Evropský soud pro lidská práva, základní práva, lidská práva, přístup jednotlivce k soudu, *locus standi* jednotlivce před Soudním dvorem Evropské unie, Charta základních práv, Evropská úmluva o lidských právech, článek 263 odst. 4 SFEU, žaloba na neplatnost, podmínky přijatelnosti, posudek 2/13.

Key words

Court of Justice of the European Union, European Court of Human Rights. Fundamental rights, Human rights, Access of an individual to the court, *locus standi* of an individual before the court of Justice of European, Charter of Fundamental Rights, European Convention of Human Rights, article 263, par. 4 TFEU, action for annulment, admissibility criteria, opinion 2/13.