

LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV EU V JUDIKATUŘE BELGICKÉHO ÚSTAVNÍHO SOUDU*

PETR MÁDR

Abstract: **The Charter of Fundamental Rights of the EU in the case law of the Belgian Constitutional Court**

The article aims to critically examine the approach of the Belgian Constitutional Court to the Charter of Fundamental Rights of the EU (“the Charter”), with a focus on those aspects that can bring fresh comparative insights in the Czech context. After a short introduction of the Belgian constitutional background, the article focuses on two themes. First, it examines the role of the Charter in the constitutional review in Belgium. Second, it assesses the Belgian Constitutional Court’s interpretative approaches regarding the Charter, particularly its field of application and its relationship to the international and national standards of fundamental rights protection. The analysis of the Belgian Constitutional Court’s case law reveals striking similarities to that of the Czech Constitutional Court.

Keywords: Charter of Fundamental Rights of the EU; national application; Belgian Constitutional Court; Czech Constitutional Court; Court of Justice of the EU

Klíčová slova: Listina základních práv EU; vnitrostátní aplikace; Belgický ústavní soud; Ústavní soud ČR; Soudní dvůr EU

DOI: 10.14712/23366478.2018.38

1. ÚVODEM

Belgický ústavní soud je znám svým otevřeným přístupem k evropské integraci a k unijnímu právu. Nezděrá se pokládat předběžné otázky Soudnímu dvoru EU, a je tak vzorným účastníkem evropské mezisoudní komunikace.¹ Tato otevřenost se jednoznačně odráží v jeho lidskoprávní judikatuře, ve které prostřednictvím širokého výkladu svých ústavních pravomocí vyvinul metody nepřímého přezkumu vnitrostátní legislativy s unijními a mezinárodními standardy lidských práv. Cílem tohoto příspěvku je kriticky zhodnotit přístup belgického ústavního soudu k Listině základních práv

* Tento výstup vznikl v rámci projektu Specifického vysokoškolského výzkumu 2017–2019 s názvem „Právní vědomí: pojem, formování, účinky se zvláštním zřetelem k působení Listiny základních práv Evropské unie na právní vědomí v České republice“, č. 260 361, řešeného na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.

¹ CLAES, M.: *The National Courts’ Mandate in the European Constitution*. Oxford: Hart, 2006, s. 641. Byl dokonce prvním z ústavních soudů členských států, který položil předběžnou otázku Soudnímu dvoru. Srov. rozsudek arbitrážního soudu ze dne 19. února 1997 č. 6/97.

EU² („Listina“) se zaměřením na ty aspekty, které jsou z komparativního pohledu zajímavé pro českou aplikační praxi. Z důvodu rozsahu se přitom omezíme na dvě otázky. Zaprvé, podobné vymezení referenčních norem přezkumu v českém a belgickém ústavním soudnictví volá po srovnání toho, jak oba ústavní soudy zohledňují Listinu při výkonu ústavního přezkumu (kapitola 3). Zadruhé, jelikož se oba ústavní soudy ve své judikatuře musejí vyrovnávat se stejnými aplikačními otázkami, nabízí se porovnat jejich argumentaci týkající se oblasti působnosti Listiny a jejích vztahů k vnitrostátní a mezinárodní úpravě základních práv (kapitola 4). Odpověď na tyto otázky se přitom neobejde bez několika stručných poznámek k pravomocem belgického ústavního soudu a ke statusu Listiny v belgickém právním řádu (kapitola 2).

2. BELGICKÝ ÚSTAVNĚPRÁVNÍ KONTEXT

Předchůdcem belgického ústavního soudu byl arbitrážní soud (*Cour d'arbitrage*), který byl zřízen roku 1984 v rámci procesu federalizace belgického státu.³ Jeho jedinou kompetencí tehdy bylo rozhodovat o tom, zda legislativní akty přijaté zákonodárnými sbory na úrovni federálního státu, společenství a regionů byly v souladu s ustanoveními ústavy o federální dělbě kompetencí.⁴ K rozšíření jeho kompetencí došlo ústavní novelou z roku 1989, podle níž mohl arbitrážní soud přezkoumávat soulad legislativních aktů také se zásadou rovného zacházení a zákazu diskriminace a se svobodou vzdělávání.⁵ Jak bude ukázáno níže, arbitrážní soud vykládal uvedené rozšíření velmi extenzivně a postupně zahrnul mezi referenční normy i ostatní ústavně zaručená základní práva.⁶ Tento vývoj vyvrcholil v roce 2003, kdy byla kompetence arbitrážního soudu v tomto rozsahu formálně rozšířena zákonodárcem.⁷ Změna v poslání se záhy odrazila i na změně názvu arbitrážního soudu na ústavní soud (*Cour constitutionnelle*).⁸

K dnešnímu dni lze tedy belgický ústavní soud charakterizovat jako soudní orgán specializované a koncentrované ochrany ústavnosti, jehož nejvýznamnější pravomocí je rušit zákonodárné akty pro jejich rozpor se základními právy a svobodami zakotvenými v hlavě II belgické ústavy a některými dalšími ustanoveními ústavy.⁹ Řízení

² Úř. věst. C 326, 26. 10. 2012, s. 391–407.

³ DE VISSER, M.: *Constitutional Review in Europe. A Comparative Analysis*. Oxford: Hart, 2013, s. 56.

⁴ Tamtéž.

⁵ Ústavní novela ze dne 15. července 1988. Všechny citované belgické právní předpisy jsou dostupné na www.ejustice.just.fgov.be. Všechny překlady belgické legislativy a rozhodnutí soudů jsou naše vlastní.

⁶ CACCAMISI, D. – PIJCKE, G.: La constitutionnalisation du droit: Étude d'un bouleversement de perspective (accompli). In VERDUSSEN, M. – BONBLED, N. (eds.): *Les droits constitutionnels en Belgique (volume 1 et 2)*. Brusel: Bruylant, 2011, s. 456–457. Hlava II ústavy nazvaná „O Belgičanech a jejich právech“ je poplatná liberální filozofii panující v době přijetí belgické ústavy (1831).

⁷ Zvláštní zákon ze dne 9. března 2003 o změně zvláštního zákona ze dne 6. ledna 1989 o arbitrážním soudu.

⁸ K celému tomuto vývoji obecně srov. VERDUSSEN, M.: *Justice constitutionnelle*. Brusel: Larcier, 2012, s. 62–73.

⁹ Srov. čl. 142 belgické ústavy a čl. 1 zvláštního zákona ze dne 6. ledna 1989 o ústavním soudu, v účinném znění. Srov. VERDUSSEN, M.: *Justice constitutionnelle*. Brusel: Larcier, 2012, s. 102–120. Zákonodárnými akty se rozumí zákony federálního parlamentu (*lois*), dekrety parlamentů společenství a parlamentů regionů (*décrets*) a nařízení parlamentu regionu Brusel (*ordonnances*). Srov. BOUVIER, P. et al.: *Éléments de droit administratif*. Brusel: Larcier, 2013.

o přezkumu je zahájeno buď ústavní žalobou, nebo na základě prejudiciální otázky podané obecným nebo správním soudem. Ústavní žalobu jsou oprávněny podat určené veřejné orgány a také jakákoliv osoba, jež prokáže právní zájem.¹⁰ Prejudiciální otázku je v zásadě povinen podat každý soud, pokud v řízení vyvstane otázka souladu zákonodárných aktů s ústavou.¹¹ Referenčními normami ústavního přezkumu tedy nejsou podle belgické ústavy ani normy unijního práva ani normy práva mezinárodního. To ovšem zdaleka neznamená, jak bude rozvedeno níže, že by byl ústavní soud izolován od vlivu unijního a mezinárodního práva.

Postavení unijního práva včetně Listiny v belgickém právním řádu není vymezeno přímo v ústavě, ale vyplývá z rozhodovací činnosti belgických nejvyšších soudů. Jedná se v prvé řadě o rozsudek belgického kasačního soudu (*Cour de cassation*) ve věci *Franco Suisse Le Ski* z roku 1971, který založil přednost přímo použitelných norem mezinárodního práva před vnitrostátním právem.¹² Přednost unijního práva před vnitrostátními zákonnými a podzákonnými normami potvrzuje ustálená judikatura ústavního soudu, kasačního soudu i státní rady.¹³ Naopak otázka přednosti unijního práva před ústavou je stále předmětem doktrinálních diskuzí i různorodých řešení ze strany belgických nejvyšších soudů. Zatímco podle judikatury kasačního soudu se unijní právo uplatní přednostně i před ústavou, ústavní soud je v této věci méně přímočarý.¹⁴ V nedávném rozhodnutí se navíc zařadil mezi ústavní soudy, které formulovaly meze přednosti spočívající v ochraně národní identity a základních ústavních hodnot.¹⁵ Ponecháme-li stranou doktrinální debatu o formální hierarchii právních norem, můžeme obecně konstatovat, že ústavní soud ve své rozhodovací činnosti nikterak nevyhrocuje potenciální konflikty mezi unijním právem a ústavou a přiznává normám unijního práva plný účinek v souladu s požadavky upřesněnými judikaturou Soudního dvora EU.¹⁶

Pro náš příspěvek je klíčové, že z výše uvedeného vývoje vyplývají dva samostatné mechanismy lidskoprávního přezkumu v belgickém právním systému. Jedná se o přezkum ústavnosti zákonodárných aktů (*contrôle de constitutionnalité*) vykonávaný

¹⁰ Čl. 2 zvláštního zákona ze dne 6. ledna 1989 o ústavním soudu.

¹¹ Čl. 26 zvláštního zákona ze dne 6. ledna 1989 o ústavním soudu. Podrobně k tomuto mechanismu srov. RIGAUX, M. F. – RENAULD, B.: *La Cour constitutionnelle*. Brusel: Bruylant, 2009, s. 173–225.

¹² Rozsudek kasačního soudu ze dne 27. května 1971, Pas., 1971, I, s. 886. Kasační soud je vrcholným orgánem obecného soudnictví (*ordre judiciaire*).

¹³ POPELIER, P. – VAN DE HEYNING, C.: Droits constitutionnels et droits conventionnels. Concurrence ou complémentarité? In VERDUSSEN, M. – BONBLED, N. (eds.): *Les droits constitutionnels en Belgique (volume 1 et 2)*. Brusel: Bruylant, 2011, s. 511. Státní rada je vrcholným orgánem správního soudnictví (*ordre administratif*).

¹⁴ Srov. VANCRAVEBECK, L.: Le conflit traité – Constitution. In VAN DROOGHENBROECK, S. (ed.): *Le droit international et européen des droits de l'homme devant le juge national*. Brusel: Larcier, 2014, s. 282–293. BOSSUYT, M.: Les rapports entre la constitution belge et les traités. *Revue belge de droit international*, 2012, č. 2, s. 431–437. Pro kritickou analýzu srov. LEJEUNE, Y.: Les rapports normatifs entre la constitution belge et le droit international ou européen dans l'ordre interne à l'aune des relations entre ordres juridiques primaires. *Revue belge de droit international*, 2012, č. 2, s. 372–398.

¹⁵ Rozsudek ústavního soudu („ÚS“) ze dne 28. dubna 2016 č. 62/2016. Nutno ale dodat, že se jednalo pouze o *obiter dictum* a že je třeba počítat s velmi zdrženlivým přístupem ústavního soudu. Srov. GERARD, P. – VERRIJDT, W.: Case Comment. Belgian Constitutional Court Adopts National Identity Discourse. *European Constitutional Law Review*, 2017, č. 1, s. 182–205.

¹⁶ GERARD, P. – VERRIJDT, W.: Case Comment. Belgian Constitutional Court Adopts National Identity Discourse. *European Constitutional Law Review*, 2017, č. 1, s. 190–191 a 204–205.

ústavním soudem na základě ústavy a přezkum souladu zákonodárných aktů s unijním a mezinárodním právem (*contrôle de conventionnalité*) vykonávaný obecnými a správními soudy na základě judikatury *Le Ski*. Vzhledem k tomu, že mnohá základní práva zaručená ústavou na jedné straně a unijním a mezinárodním právem na straně druhé se vzájemně obsahově překrývají, bylo potřeba stanovit postup k vyloučení konfliktů mezi oběma těmito mechanismy, a tedy kompetenčním konfliktům mezi jednotlivými soudy. Za tímto účelem byl v roce 2009 novelizován zákon o ústavním soudu a bylo stanoveno, že „pokud je před soudem tvrzeno, že [zákonodárný akt] porušuje základní právo zaručené částečně nebo úplně analogicky v ustanovení Hlavy II ústavy a v ustanovení evropského nebo mezinárodního práva, je soud povinen nejprve předložit ústavnímu soudu prejudiciální otázku na soulad s ustanovením Hlavy II ústavy.“¹⁷ Přijetí tohoto ustanovení vyvolalo v Belgii debatu, zda není zavedení této povinnosti v rozporu s judikaturou Soudního dvora *Simmenthal II*, podle které má vnitrostátní soud povinnost zajistit plný účinek norem unijního práva i tak, že ze své vlastní pravomoci ponechá nepoužité jakékoli odporující ustanovení vnitrostátního práva, aniž musí čekat na rozhodnutí ústavního soudu.¹⁸ V zájmu rozptýlení všech pochybností o souladu tohoto mechanismu s judikaturou Soudního dvora EU přistoupil v roce 2014 belgický zákonodárce k doplnění předmětného ustanovení zákona o ústavním soudu tak, že povinností soudů položit prejudiciální otázku „není dotčena možnost soudů položit také zároveň nebo následně předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie“.¹⁹ Je ale otázkou, zda takto koncipované stanovení priority přezkumu ústavnosti nemůže vést k výkladovým konfliktům v těch případech, kdy ve stejné věci dojde k aktivaci obou mechanismů přezkumu.

Výše podaný přehled belgického ústavněprávního kontextu podává svědectví o tom, že otázka vztahů ústavních, unijních a mezinárodních standardů základních práv je v popředí zájmu ústavního soudu, obecných soudů, právní doktríny, ale dokonce i zákonodárce. Politická vůle řešit aktivně a do budoucna tyto otázky je přitom spojena s vůlí následovat doporučení odborné veřejnosti a požadavky nejvyšších soudů, včetně toho ústavního.²⁰ S ohledem na zkušenosti s vymezováním obsahu ústavního pořádku v České republice stojí za zmínku, že předmětem politické debaty v Belgii byl i návrh na zavedení přímého ústavního přezkumu souladu legislativních aktů s mezinárodním

¹⁷ Čl. 26 odst. 4 zvláštního zákona o ústavním soudu. Podrobně k tomuto mechanismu a k pojmu „analogické“ úpravy srov. BAILLEUX, A. et al.: *L'application de la Charte par le juge belge. Le concours de droits fondamentaux et le concours de questions préjudicielles*. In DE SADELEER, N. et al. (eds.): *Les innovations du traité de Lisbonne. Incidences pour le praticien*. Brusel: Bruylant, 2011, s. 280–311.

¹⁸ 106/77 *Simmenthal*, ECLI:EU:C:1978:49, výrok. Srov. také C-188/10 a C-189/10 *Melki a Abdeli*, ECLI:EU:C:2010:363, který se týkal podobně koncipovaného mechanismu ve Francii (*question prioritaire de constitutionnalité*).

¹⁹ Čl. 26 odst. 4 zvláštního zákona o ústavním soudu. Detailní přehled celé této ságy podává ROSOUX, G.: *Vers une « dématérialisation » des droits fondamentaux? Convergence des droits fondamentaux dans une protection fragmentée, à la lumière du raisonnement du juge constitutionnel belge*. Brusel: Bruylant, 2015, s. 187–329. Srov. také BOMBOIS, T.: *Réflexions sur la question prioritaire de constitutionnalité et sa conformité au droit de l'Union européenne*. *Revue belge de droit international*, 2012, č. 2, s. 486–500.

²⁰ Příkladem je historie přijetí čl. 26 odst. 4 zvláštního zákona o ústavním soudu. Srov. ROSOUX, G.: *Vers une « dématérialisation » des droits fondamentaux? Convergence des droits fondamentaux dans une protection fragmentée, à la lumière du raisonnement du juge constitutionnel belge*. Brusel: Bruylant, 2015, s. 204–205 a 246.

a unijním právem, z něhož ovšem nakonec sešlo.²¹ Do výše vymezeného prostoru – charakteristického otevřeností vůči evropské integraci, ale i složitými vztahy mezi jednotlivými soudními soustavami – vstoupila dne 1. prosince 2009 Listina jako další právně závazný katalog základních práv. V následujících řádcích se zaměříme na to, jak se představa o „analogii“ některých základních práv promítá do uplatňování Listiny belgickým ústavním soudem a jak se tento soud vyrovnává s formálním omezením, že nemůže Listinu přímo aplikovat jako referenční normu ústavního přezkumu.

3. LISTINA JAKO REFERENČNÍ NORMA DE FACTO

Listina se v judikatuře belgického ústavního soudu uplatňuje ve dvou rovinách, které odpovídají dvěma výkladovým metodám, jimiž tento soud přiznává při svém rozhodování účinky mezinárodnímu a unijnímu právu. První z těchto metod má původ ve výše popsané skutečnosti, že ústavní soud nebyl na počátku své činnosti oprávněn k přezkumu dodržování všech ústavně zaručených základních práv. Tuto tzv. metodu kombinační (*méthode combinatoire*) lze zjednodušeně vyjádřit takto: pokud se někdo před ústavním soudem dovolává porušení Listiny či mezinárodní lidskoprávní smlouvy spolu s ústavně zaručenou zásadou rovného zacházení a zákazu diskriminace, vykoná ústavní soud přezkum také vzhledem k těmto dovolávaným právům obsaženým v Listině či mezinárodní lidskoprávní smlouvě.²² Druhou metodou je tzv. metoda konciliační (*méthode conciliatoire*), kterou lze stručně vyjádřit takto: pokud má ustanovení Listiny či mezinárodní lidskoprávní smlouvy rozsah plně nebo částečně analogický ustanovení ústavy, které je součástí referenčního rámce ústavního přezkumu, tvoří záruky zakotvené v Listině či mezinárodní lidskoprávní smlouvě a záruky zakotvené v ústavě „nedělitelný celek“ (*ensemble indissociable*). Pokud se někdo dovolává uvedených ustanovení ústavy, ústavní soud při svém přezkumu „zohlední“ ustanovení Listiny či mezinárodní lidskoprávní smlouvy, která zaručují analogická základní práva a svobody.²³ Zatím-

²¹ ALEN, A. et al.: Cour constitutionnelle de Belgique. In *XVIe congrès de la conférence des cours constitutionnelles européennes: la coopération entre les Cours constitutionnelles en Europe. Situation actuelle et perspectives*. Vídeň: Verlag Österreich, 2014, s. 295. VERDUSSEN, M.: *Justice constitutionnelle*. Brusel: Larcier, 2012, s. 123–124.

²² Ústavním soudem je formulována takto: „Články 10 a 11 Ústavy mají obecnou působnost. Zakazují jakoukoliv diskriminaci bez ohledu na její původ: ustanovení Ústavy o rovnosti a zákazu diskriminace se uplatní na všechna práva a svobody přiznané Belgičanům, včetně těch, která plynou z mezinárodních úmluv [...]“. Rozsudek arbitrážního soudu ze dne 15. července 1993 č. 62/93, bod B.3.2. Podrobně k této metodě nejen v kontextu Listiny, ale i dalších norem unijního a mezinárodního práva, srov. ALEN, A. et al.: Cour constitutionnelle de Belgique. In *XVIe congrès de la conférence des cours constitutionnelles européennes: la coopération entre les Cours constitutionnelles en Europe. Situation actuelle et perspectives*. Vídeň: Verlag Österreich, 2014, s. 295–300. ROSOUX, G.: *Vers une «dématerialisation» des droits fondamentaux? Convergence des droits fondamentaux dans une protection fragmentée, à la lumière du raisonnement du juge constitutionnel belge*. Brusel: Bruylant, 2015, s. 136–147.

²³ Rozsudek arbitrážního soudu ze dne 22. července 2004, č. 136/2004, bod B.5.3. Podrobně k této metodě srov. ALEN, A. et al.: Cour constitutionnelle de Belgique. In *XVIe congrès de la conférence des cours constitutionnelles européennes: la coopération entre les Cours constitutionnelles en Europe. Situation actuelle et perspectives*. Vídeň: Verlag Österreich, 2014, s. 300–303. ROSOUX, G.: *Vers une «dématerialisation» des droits fondamentaux? Convergence des droits fondamentaux dans une protection fragmentée, à la lumière du raisonnement du juge constitutionnel belge*. Brusel: Bruylant, 2015, s. 148–183.

co prvně zmíněnou metodu je nutno chápat čistě jako projev specifického belgického ústavního kontextu, druhá metoda je jako taková komparačně zajímavější, neboť se jejím prostřednictvím ústavní soud pokouší reagovat na širokou obsahovou ekvivalenci lidskoprávních norem na vnitrostátní, unijní a mezinárodní úrovni. Předpokladem uplatnění Listiny v obou těchto případech samozřejmě je, že je dána její působnost dle článku 51 odst. 1 Listiny, tedy že se jedná o případ, kdy členský stát uplatňuje právo Unie. Jak ale ukážeme dále, belgický soud není vždy v tomto směru důsledný.

Je třeba zdůraznit, že z čistě formálního hlediska dochází při užití obou těchto metod i tak k aplikaci normy vnitrostátního ústavního práva,²⁴ což znamená, že se nelze u belgického ústavního soudu domáhat rozporu s Listinou jako jediného důvodu pro zrušení napadeného legislativního aktu. Prostřednictvím obou výše zmíněných výkladových metod, a zejména metody kombinační, může však za určitých předpokladů ústavní soud zprostředkovaně vykonat i přezkum souladu vnitrostátního práva s Listinou. Současní předsedové ústavního soudu v akademickém příspěvku hovoří o „*de facto* kontrole evropského a mezinárodního práva“, která podle nich často vede k obsahově stejnému výsledku, kterého by bylo dosaženo v rámci přímého přezkumu.²⁵

V tomto ohledu se nabízí srovnání s českým ústavním soudnictvím. Jedná se zde o často diskutovanou otázku, zda Listina je (resp. měla by být) součástí ústavního pořádku České republiky, a tedy součástí referenčního rámce přezkumu českým ústavním soudem. Ze současného stavu judikatury lze dovodit, že český ústavní soud nepovažuje Listinu za součást ústavního pořádku, a tedy že ústavní stížnost znějící pouze na porušení Listiny by byla pravděpodobně odmítnuta.²⁶ Po formální stránce se tedy situace jeví být totožná se situací u belgického ústavního soudu. Potenciál Listiny být i tak v určité podobě součástí českého ústavního přezkumu stále není dostatečně vyjasněn ani v judikatuře ústavního soudu ani v české právní doktríně.²⁷ Přestože český ústavní soud zatím používal Listinu převážně jako podpůrný argument při výkladu ustanovení české

POPELIER, P. – VAN DE HEYNING, C.: Droits constitutionnels et droits conventionnels. Concurrence ou complémentarité?. In VERDUSSEN, M. – BONBLED, N. (eds.): *Les droits constitutionnels en Belgique (volume 1 et 2)*. Brusel: Bruylant, 2011, s. 519–526.

²⁴ ALEN, A. et al.: Cour constitutionnelle de Belgique. In *XVIe congrès de la conférence des cours constitutionnelles européennes: la coopération entre les Cours constitutionnelles en Europe. Situation actuelle et perspectives*. Vídeň: Verlag Österreich, 2014, s. 295.

²⁵ Tamtéž, s. 295, 300 a 303. Srov. ve stejném duchu také HOREVOETS, Ch.: Le «contrôle combiné» de la Cour constitutionnelle. In VAN DROOGHENBROECK, S. (ed.): *Le droit international et européen des droits de l'homme devant le juge national*. Brusel: Larcier, 2014, s. 95–96. K použití obou metod v kontextu unijního práva srov. VERDUSSEN, M.: *Justice constitutionnelle*. Brusel: Larcier, 2012, s. 130–131 a 135–138.

²⁶ Srov. např. náleze ze dne 16. ledna 2007, Pl. ÚS 36/05 (N 8/44 SbNU 83, č. 57/2007 Sb.). Srov. také SVOBODOVÁ, M.: Listina základních práv v judikatuře Ústavního soudu ČR. *Právní rozhledy*, 2017, č. 23/24, s. 827. Hamulák ale ponechává tuto otázku otevřenou. Srov. HAMULÁK, O.: Listina základních práv Evropské unie jako okolí ústavního pořádku České republiky. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2015, č. 3, s. 26. Těžko si ale lze představit případ, kdy by se stěžovatel dovolával pouze porušení Listiny. Naopak praxe několika členských států ukazuje, že právní subjekty, resp. jejich právní zástupci, mají tendenci uvádět v podáních všechna možná ustanovení, jejichž znění zaručuje dané základní právo. Srov. BURGORGUE-LARSEN, L. (ed.): *La charte des droits fondamentaux saisie par les juges en Europe – The Charter of Fundamental Rights as apprehended by judges in Europe*. Paříž: Pedone, 2017.

²⁷ Srov. např. SVOBODOVÁ, M.: Listina základních práv v judikatuře Ústavního soudu ČR. *Právní rozhledy*, 2017, č. 23/24. HAMULÁK, O.: Listina základních práv Evropské unie jako okolí ústavního pořádku České republiky. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2015, č. 3.

Listiny základních práv a svobod, existují i jednotlivá rozhodnutí, v nichž ústavní soud používá Listinu „aktivnějším“ způsobem jako „[zdroj] ústavního přezkumu“ s výsledkem, který se svými účinky přibližuje situaci, v níž by Listina součástí ústavního pořádku byla.²⁸ Jedná se však pouze o jisté náznaky používání Listiny nad rámec pouhého „výkladového vodítka“, které zatím neumožňují činit zobecňující závěry.

Ač je nutno vyčkat dalšího vývoje judikatury obou ústavních soudů, lze jako dílčí závěr konstatovat, že formální omezení ústavního přezkumu na vnitrostátní referenční normy nutně nebrání tomu, aby se Listina při tomto přezkumu uplatnila nad rámec pouhého „vzetí v potaz“, například aby bylo v projednávaném případě přímo vysloveno její porušení. Přestože je judikatura belgického ústavního soudu tomuto vývoji otevřenější, z výsledků naší analýzy odkazů na Listinu v judikatuře belgického ústavního soudu plyne, že uplatnění Listiny zatím mělo významnější vliv na meritorní řešení dané věci jen ojediněle.

4. KONKRÉTNÍ UPLATNĚNÍ LISTINY V PRÁVNÍ ARGUMENTACI BELGICKÉHO ÚSTAVNÍHO SOUDU

4.1 ODKAZY NA LISTINU PŘED VSTUPEM LISABONSKÉ SMLOUVY V PLATNOST

Listina se v judikatuře belgického ústavního soudu několikrát objevila i před tím, než se stala po vstupu v platnost Lisabonské smlouvy právně závaznou. Téměř ve všech případech se jednalo o tuto typovou situaci: žalobci se dovolávali vedle porušení ustanovení belgické ústavy také porušení článků Listiny a mezinárodních lidskoprávních smluv. Ústavní soud vždy nejprve zdůraznil, že Listina není právě závazná a že jsou tedy žalobní důvody nepřipustné v tom rozsahu, v jakém se na ni odvolávají. Vzápětí však dodal, že k Listině „přihlédl“ či dokonce „musí přihlédnout“, ale ve většině případů zůstal u tohoto konstatování. Není tak možné zhodnotit, jak – a zda vůbec – se toto „zohlednění“ projevilo na výsledném řešení případu. V rozsudku č. 10/2008 o žalobě na neplatnost některých ustanovení zákona, kterým byla transponována unijní směrnice, ústavní soud uvedl, že „[j]elikož Listina potvrzuje společné hodnoty Evropské unie, které se v základě nacházejí také v ustanoveních Ústavy, soud k ní může při svém přezkumu přihlédnout“.²⁹ Ústavní soud takto argumentoval v několika dalších rozsudcích, jejichž předmětem byl přezkum vnitrostátních ustanovení transponujících unijní směrnice v oblasti boje proti diskriminaci.³⁰ Stejně postupoval i v rozsudku o žalobě proti dekretu francouzského společenství týkajícího se vysokoškolského vzdělávání, v němž ústavní soud takto zohlednil svobodu vědeckého bádání zakotvenou v článku 13

²⁸ HAMULÁK, O.: Listina základních práv Evropské unie jako okolí ústavního pořádku České republiky. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2015, č. 3, s. 24–27. Hamulák argumentuje dvěma nálezy českého ústavního soudu: III. ÚS 2782/14 a Pl. ÚS 14/1466.

²⁹ Rozsudek ÚS ze dne 23. ledna 2008, č. 10/2008, bod. B.2.2.

³⁰ Srov. rozsudky ÚS ze dne 11. března 2009, č. 40/2009, bod. B.52.2, a ze dne 12. února 2009, č. 17/2009, body B.64.2 a B.102.4.

Listiny, ale bez odůvodnění, v čem byla dána její působnost.³¹ Jelikož tato věc zjevně neměla žádný vztah k unijnímu právu, neunikl tento postup ústavního soudu akademické kritice z důvodu, že zvyšuje nebezpečí nepochopení oblasti působnosti Listiny ze strany belgických soudů.³²

Všem výše uvedeným věcem je společné, že došlo k pouhému „zdvořilostnímu“ odkazu na ustanovení Listiny bez podrobnější obsahové argumentace a bez rozpoznatelného vlivu na výsledek rozhodnutí ve věci samé. Z tohoto konstatování vybočují dva rozsudky, v nichž bylo namítáno, že vnitrostátní sankční opatření provádějící unijní právo byla mimo jiné v rozporu se zásadou přiměřenosti sankcí zakotvenou v článku 49 odst. 3 Listiny.³³ Ústavní soud doplnil odkaz na toto ustanovení Listiny o jeho citaci a odkázal na dva rozsudky Soudního dvora EU, které vyložily zásadu přiměřenosti trestů. S ohledem na tehdy nezávaznou právní povahu Listiny nepřekvapí, že v závěru ústavní soud vyslovil neplatnost pouze s ohledem na ustanovení ústavy a Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod („Úmluva“).³⁴

4.2 ODKAZY NA LISTINU PO VSTUPU LISABONSKÉ SMLOUVY V PLATNOST

Poté, co se Listina dle Lisabonské smlouvy stala právně závaznou, vzrostla důležitost posuzování použitelnosti Listiny v souladu s kritérii v jejím článku 51 odst. 1, jak jsou vykládána Soudním dvorem EU.³⁵ Přitom žalobci mají tendenci se v ústavních žalobách dovolávat plošně vedle porušení ústavy také analogických ustanovení Listiny, aniž konkrétně odůvodňují její použitelnost v dané věci. V několika případech ústavní soud bez dalšího prohlásil část žalobního důvodu namítající porušení Listiny za nepřipustnou s lakonickým odůvodněním, že žalobce neprokázal „žádnou spojitost jeho situace s prováděním práva Unie“.³⁶ Jindy ústavní soud část žalobního důvodu znějící na Listinu v případech bez zjevné spojitosti s právem Unie ponechal bez reakce.³⁷ V jiných případech, kdy byla spojitost s prováděním práva Unie zjevná (například když byl přezkoumávaný legislativní akt přijat k implementaci práva Unie), ústavní soud apliko-

³¹ Rozsudek arbitrážního soudu ze dne 23. listopadu 2005, č. 167/2005, bod B.18.3.

³² ASTRESSES, P.-V.: Belgique. In BURGORGUE-LARSEN, L. (ed.): *La charte des droits fondamentaux saisie par les juges en Europe – The Charter of Fundamental Rights as apprehended by judges in Europe*. Paříž: Pedone, 2017, s. 159. Jiným rozsudkem s obdobným přístupem a bez odůvodnění, proč Listina dopadá na danou věc, je rozsudek ÚS ze dne 10. července 2008 č. 101/2008.

³³ Rozsudky ÚS ze dne 7. června 2007 č. 81/2007, bod B.9.2., a ze dne 30. října 2008 č. 140/2008, bod B.9.2.

³⁴ Bod B.9.4. obou rozsudků.

³⁵ Z aktuální komentářové literatury srov. např. PICOD, F.: Article 51. Champ d'application. In PICOD, F. – VAN DROOGHENBROECK, S. (eds.): *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*. Paříž: Bruylant, 2017, s. 1059–1082.

³⁶ Srov. rozsudek ÚS ze dne 7. listopadu 2013 č. 146/2013, body B.34.3 a B.38.3; rozsudek ÚS ze dne 6. listopadu 2014 č. 162/2014, bod B.11; rozsudek ÚS ze dne 11. května 2017 č. 53/2017, bod B.10.2; a rozsudek ÚS ze dne 6. prosince 2012 č. 145/2012, body B.10.3, B.39.2, B.42.2 a B.53.2. V posledně zmíněném rozsudku rozhodl ÚS o ústavní konformitě zákona o zákazu nošení pokrývek hlavy zahalujících obličej na veřejnosti. K argumentům, že v této věci mohl existovat unijní prvek, srov. BAILLEUX, A.: La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et son application «sectorielle». In VAN DROOGHENBROECK, S. (ed.): *Le droit international et européen des droits de l'homme devant le juge national*. Brusel: Larcier, 2014, s. 42–43.

³⁷ Srov. např. rozsudek ÚS ze dne 22. prosince 2011 č. 201/2011.

val Listinu bez výslovného odůvodnění její použitelnosti na daný případ.³⁸ Opakovaně také došlo k tomu, že ústavní soud zmínil ustanovení Listiny v rekapitulaci žalobních důvodů a v odůvodnění se omezil na stručnou parafrázi jeho obsahu bez jakéhokoliv odůvodnění použitelnosti Listiny a bez konkrétního významu pro vlastní argumentaci soudu.³⁹ Nalezneme i případ, kdy ústavní soud sám zmínil ustanovení Listiny bez odůvodnění její použitelnosti ve věci, která neměla žádnou souvislost s unijním právem.⁴⁰

Ve dvou nedávných rozsudcích ale ústavní soud přistoupil k důkladnějšímu vymezení důvodů zakládajících použitelnost Listiny v dané věci. Žalobci ve věci č. 135/2017 napadali ustanovení zákona o zvýšení zákonného důchodového věku a dovolávali se mimo jiné porušení článků 20, 21 a 23 Listiny.⁴¹ Podle ústavního soudu:

„Pokud napadená ustanovení, která upravují jeden z aspektů důchodového režimu, spadají do oblasti působnosti směrnice 79/7/EHS [o postupném zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti sociálního zabezpečení], je souvislost s právem Unie dostatečně dána, takže je dána i souvislost s ohledem na Listinu základních práv Evropské unie, která zakotvuje zásady obsažené v této směrnici.“⁴²

Žalobci ve věci č. 29/2018 napadali ustanovení zákona, který se týkal zpracovávání osobních údajů za účelem boje proti podvodům v oblasti sociálního zabezpečení, a dovolávali se mimo jiné jejich rozporu s články 7 a 8 Listiny.⁴³ Ústavní soud zdůraznil, že může posoudit soulad zákona s články ústavy společně s ustanoveními Listiny, pouze pokud *„napadená ustanovení provádějí právo Unie“*, a výslovně odkázal na věc C-617/10 Fransson.⁴⁴

Z podané analýzy vyplývá, že belgický ústavní soud zatím ve své rozhodovací činnosti nezavedl standardizovaný výkladový postup, v jehož rámci by systematicky a jednotně posuzoval, zda je v dané věci dána působnost Listiny. V nedávných rozhodnutích ale lze spatřovat jednoznačný příklon k explicitnějšímu odůvodňování.

I když nalezneme několik desítek rozsudků ústavního soudu, jejichž odůvodnění obsahuje alespoň jeden odkaz na Listinu,⁴⁵ samotný odkaz nevypovídá nic o tom, zda se argumentace Listinou projevila na meritorním řešení v dané věci. Pouze v několika málo rozhodnutích došlo k použití Listiny nad rámec pouhého odkazu na konkrétní článek či stručné parafráze jeho obsahu s jednoznačně rozpoznatelným vlivem na rozhodnutí ústavního soudu. Došlo k tomu zejména v několika případech, v nichž byl

³⁸ Srov. např. rozsudek ÚS ze dne 16. ledna 2014 č. 1/2014.

³⁹ Srov. např. rozsudek ÚS ze dne 17. září 2015 č. 115/2015.

⁴⁰ Srov. rozsudek ÚS ze dne 13. října 2011 č. 156/2011, bod B.6. Srov. ASTRESSES, P.-V.: Belgique. In BURGORGUE-LARSEN, L. (ed.): *La charte des droits fondamentaux saisie par les juges en Europe – The Charter of Fundamental Rights as apprehended by judges in Europe*. Paříž: Pedone, 2017, s. 136.

⁴¹ Rozsudek ÚS ze dne 30. listopadu 2017 č. 135/2017, bod B.11.

⁴² Tamtéž, bod B.13.1.

⁴³ Rozsudek ÚS ze dne 15. března 2018 č. 29/2018.

⁴⁴ C-617/10 Fransson, ECLI:EU:C:2013:105. Ústavní soud pokračoval: *„V projednávané věci je třeba zohlednit směrnici 95/46/ES a obecné nařízení o ochraně osobních údajů. Pokud se napadená ustanovení vztahují na zpracování osobních údajů, které spadá do působnosti těchto legislativních aktů Evropské unie, jsou články 7 a 8 Listiny základních práv Evropské unie posouzeny společně s analogickými ustanoveními Ústavy či s články 10 a 11 Ústavy.“* Tamtéž, body B.15.2 a B.15.3. Srov. také rozsudek ÚS ze dne 14. července 2016 č. 108/2016, bod B.13.2.

⁴⁵ Seznam je dostupný prostřednictvím vyhledávacího formuláře na stránce belgického ÚS – www.const-court.be/fr/common/home.html – při zadání „Charte“ v kategorii „Normes de référence“.

před ústavním soudem napaden legislativní akt implementující normy unijního práva, o jejichž neplatnosti předtím rozhodl Soudní dvůr EU. Tyto případy si zasluhují podrobnější popis, protože demonstrují vzorovou spolupráci belgického ústavního soudu se Soudním dvorem EU v kontextu ústavního přezkumu vnitrostátních implementačních opatření.

V roce 2008 se belgická asociace spotřebitelů obrátila na ústavní soud s žalobou na neplatnost směřující proti ustanovení zákona transponujícího směrnici 2004/113/ES, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s muži a ženami v přístupu ke zboží a službám a jejich poskytování. Napadená ustanovení zavedla v belgickém právním řádu výjimku umožněnou v článku 5 odst. 2 směrnice 2004/113, podle kterého mohly členské státy „rozhodnout o povolení přiměřených rozdílů ve výši pojistného a pojistného plnění u jednotlivých pojištěnců, je-li pohlaví určujícím faktorem při hodnocení rizika založeném na příslušných a přesných pojistně-matematických a statistických údajích.“ Asociace spotřebitelů v tomto spatřovala porušení zásady rovnosti mužů a žen a dovolávala se kromě porušení ústavy také porušení článků 20, 21 a 23 Listiny (v té době nezávazné). Rozsudkem č. 103/2009 položil ústavní soud Soudnímu dvoru předběžnou otázku na platnost dotyčného ustanovení směrnice, neboť měl pochybnosti o jeho souladu s unijními základními právy.⁴⁶ Soudní dvůr ve věci C-236/09 vyslovil neplatnost uvedeného ustanovení směrnice pro rozpor s články 21 a 23 Listiny.⁴⁷ Ve svém navazujícím rozhodnutí pak ústavní soud plně citoval podstatnou část rozsudku Soudního dvora a připomněl, že v rámci přezkumu přihlíží i k analogickým ustanovením mezinárodního a unijního práva. Na závěr svého odůvodnění ústavní soud argumentoval takto: „Z důvodů uvedených Soudním dvorem ve výše citovaném rozsudku ze dne 1. března 2011 [...] dotčený rozdíl v zacházení není možné rozumně odůvodnit.“⁴⁸ Na základě tohoto argumentu pak ústavní soud napadená ustanovení zrušil.

Obdobně ústavní soud postupoval i v rozsudku č. 84/2015, ve kterém rozhodoval o žalobě na neplatnost zákonného ustanovení, které bylo přijato k transpozici směrnice 2006/24/ES o uchovávání údajů vytvářených nebo zpracovávaných v souvislosti s poskytováním veřejně dostupných služeb elektronických komunikací nebo veřejných komunikačních sítí.⁴⁹ Soudní dvůr přitom vyslovil neplatnost této směrnice pro rozpor s články 7 a 8 Listiny necelé dva měsíce po podání žaloby u ústavního soudu.⁵⁰ Ústavní soud plně citoval body rozsudku Soudního dvora vztahující se k testu proporcionality a za použití kombinací metody zrušil napadené ustanovení pro rozpor s články 10 a 11 belgické ústavy ve spojení s články 7, 8 a 52 odst. 1 Listiny, a to „ze stejných důvodů, které vedly Soudní dvůr Evropské unie k prohlášení neplatnosti [směrnice 2006/24/ES]“.⁵¹

⁴⁶ Rozsudek ÚS ze dne 18. června 2009 č. 103/2009.

⁴⁷ C-236/09 *Association belge des Consommateurs Test-Achats*, ECLI:EU:C:2011:100.

⁴⁸ Rozsudek ÚS ze dne 30. června 2011 č. 116/2011, bod B.12.

⁴⁹ Rozsudek ÚS ze dne 11. června 2015 č. 84/2015.

⁵⁰ C-293/12 a C-594/12 *Digital Rights Ireland*, ECLI:EU:C:2014:238.

⁵¹ Rozsudek ÚS ze dne 11. června 2015 č. 84/2015, bod B.11. Srov. také rozsudek ÚS ze dne 23. února 2017 č. 27/2017, v němž také šlo o obdobnou konstelaci, avšak k vyslovení neplatnosti ani jedním z obou soudů nedošlo. Několik dalších předběžných otázek ÚS se výslovně vztahovalo k Listině, ale Soudní dvůr EU nepovažoval za nezbytné se konkrétně k Listině vyjádřit a v navazujících rozhodnutích ústavního soudu již

Argument vztahující se k porušení Listiny měl určitý význam pro meritorní řešení věci i v případech mimo rámec mechanismu o předběžné otázce. Ve věci č. 1/2014 žalobci napadali zákonná ustanovení, která upravovala opravný prostředek proti rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany.⁵² Podle těchto ustanovení neměli žadatelé o mezinárodní ochranu ze zemí, které byly umístěny na seznam bezpečných zemí původu, právo podat opravný prostředek v plné jurisdikci, zatímco ostatní žadatelé takové právo měli. Žadatelé z bezpečné země původu mohli proti rozhodnutí podat pouze žalobu na neplatnost, která nemá odkladný účinek. Žalobci v tomto rozdílném zacházení spatřovali rozpor s články 10 a 11 ústavy ve spojení s články 3 a 13 Úmluvy, s článkem 47 Listiny a s článkem 39 procedurální směrnice 2005/85/ES. Na základě rozboru judikatury Evropského soudu pro lidská práva, Soudního dvora EU a právní úpravy v procedurální směrnici došel ústavní soud k závěru, že rozdíl v zacházení mezi těmito dvěma kategoriemi žadatelů o mezinárodní ochranu byl v rozporu s výše uvedenými ustanoveními. Listinu použil ústavní soud spíše jako doplňkový zesilující argument.⁵³ Pro úplnost doplníme, že v rozsudku č. 197/2011 sice odkázal ústavní soud spolu s ústavou a Úmluvou i na Listinu přímo ve zrušovacím výroku, ale v odůvodnění zmínil ustanovení Listiny pouze jednou vedle korespondujícího ustanovení Úmluvy, a nelze tedy mít za to, že by se Listina významněji projevila na vlastním řešení věci.⁵⁴

5. ZÁVĚR

Výše podaná analýza rozhodovací praxe belgického ústavního soudu ukazuje na to, že Listina základních práv EU zatím není tímto soudem používána důsledně. Nedůslednost se projevuje již v rámci posuzování, zda Listina dopadá na danou věc ve smyslu jejího článku 51 odst. 1. Je přitom nezbytné, aby byla použitelnost Listiny nejprve výslovně odůvodněna, pokud na ni žalobci nebo soud pokládající ústavnímu soudu prejudiciální otázku odkazují či pokud ji ústavní soud sám cituje ve svém odůvodnění. Za součást problému, a tedy i řešení, je přitom třeba považovat to, že nedůslední jsou i samotní žalobci, kteří mají tendenci se plošně dovolávat vedle ostatních lidskoprávních norem i ustanovení Listiny, aniž konkrétně odůvodňují její použitelnost v dané věci či její věcný přínos pro vymezení standardu ochrany základních práv. Je pozoruhodné, že oba tyto trendy identifikovaly i studie rozhodovací činnosti českého a slovenského ústavního soudu.⁵⁵

Listina také nijak nefigurovala. Srov. např. rozsudky ÚS ze dne 6. dubna 2011 č. 50/2011; a ze dne 6. dubna 2011 č. 49/2011.

⁵² Rozsudek ÚS ze dne 16. ledna 2014 č. 1/2014.

⁵³ Tamtéž, bod B.10.7. Stojí za zmínku, že se jedná o jediný případ, kdy belgický ústavní soud výslovně odkázal na čl. 52 odst. 3 Listiny. Srov. ASTRESSES, P.-V.: Belgique. In BURGORGUE-LARSEN, L. (ed.): *La charte des droits fondamentaux saisie par les juges en Europe – The Charter of Fundamental Rights as apprehended by judges in Europe*. Paříž: Pedone, 2017, s. 145.

⁵⁴ Rozsudek ÚS ze dne 22. prosince 2011 č. 197/2011.

⁵⁵ Srov. SVOBODOVÁ, M.: Listina základních práv v judikatuře Ústavního soudu ČR. *Právní rozhledy*, 2017, č. 23/24, s. 826–827. MAZÁK, J. – JÁNOŠÍKOVÁ, M. et al.: *The Charter of Fundamental Rights of the European Union in Proceedings before Courts of the Slovak Republic*. Košice: Pavol Jozef Šafárik University in Košice, 2016, s. 178–184, dostupné z: ssrn.com/abstract=2961156 (10. 5. 2018). Srov. také

Dalším společným prvkem v belgické a české právní úpravě a praxi ústavního soudnictví je to, že Listina sice není formálně součástí referenčních norem ústavního přezkumu, ale v několika rozhodnutích přesto v postavení normy referenčního přezkumu v různé míře figurovala. V české literatuře byla Listina z tohoto důvodu řazena do „šedé zóny“⁵⁶ či do „okolí ústavního pořádku“.⁵⁷ Přestože kombinační a konciliační výkladové metody belgického ústavního soudu otevírají prostor pro významnější roli Listiny v ústavním přezkumu, neexistuje zatím mnoho rozhodnutí, v nichž by se Listina smysluplně uplatnila v odůvodnění ústavního soudu nad rámec pouhého odkazu na konkrétní ustanovení s případnou stručnou parafrází jeho obsahu. Odhlédneme-li od dvou výše uvedených rozhodnutí, v nichž belgický ústavní soud v podstatě „zkopíroval“ odůvodnění Soudního dvora EU v rozhodnutí o předběžné otázce, nenalezli jsme rozhodnutí, v němž by Listina sama o sobě prokazatelně přispěla ke zvýšení standardu ochrany základních práv.

Hlavní odlišností v přístupu belgického a českého ústavního soudu je naopak intenzita účasti v dialogu se Soudním dvorem EU v rámci mechanismu předběžné otázky. Na rozdíl od českého ústavního soudu, který předběžné otázky zatím nepokládá, používá belgický ústavní soud tento mechanismus spolupráce se Soudním dvorem EU jako prostředek k předcházení konfliktů mezi závazky plynoucími z unijního práva a ochranou základních práv. Budoucí vývoj judikatury ukáže, zda belgický ústavní soud doprovodí svou tradiční otevřenost unijnímu právu také systematickým odůvodňováním použitelnosti Listiny a aktivnějším používáním Listiny při definování standardu ochrany základních práv.

Mgr. Petr Mádr
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
madrpetr@gmail.com

ASTRESSES, P.-V.: Belgique. In BURGORGUE-LARSEN, L. (ed.): *La charte des droits fondamentaux saisie par les juges en Europe – The Charter of Fundamental Rights as apprehended by judges in Europe*. Paříž: Pedone, 2017, s. 139.

⁵⁶ SVOBODOVÁ, M.: Listina základních práv v judikatuře Ústavního soudu ČR. *Právní rozhledy*, 2017, č. 23/24, s. 828.

⁵⁷ HAMULÁK, O.: Listina základních práv Evropské unie jako okolí ústavního pořádku České republiky. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2015, č. 3.