



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PEDRA CRUZ VILLALÓNA
přednesené dne 18. července 2013¹

Věc C-176/12

Association de médiation sociale
proti
Union locale des syndicats CGT
Hichemovi Laboubimu
Union départementale CGT des Bouches-du-Rhône
Confédération générale du travail (CGT)

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Cour de cassation (Francie)]

„Listina základních práv Evropské unie — Článek 27 — Právo pracovníka na informování a na projednávání v podniku — Směrnice 2002/14/ES — Vnitrostátní ustanovení, které vylučuje některé kategorie pracovníků z práva na zastupování v podniku — Účinek základních práv ve vztazích mezi jednotlivci — Označení základního práva obsaženého v Listině za ‚zásadu‘ — Článek 51 odst. 1 Listiny — Článek 52 odst. 5 Listiny — Dovolatelnost ‚zásady‘ ve sporu mezi jednotlivci — Unijní akty, které podstatným způsobem a bezprostředně konkretizují ‚zásadu‘ — Konkretizace prostřednictvím směrnice — Užitečný účinek — Povinnost vnitrostátního soudu nepoužít vnitrostátní ustanovení, která jsou v rozporu s akty, které podstatným způsobem a bezprostředně provádějí/konkretizují obsah ‚zásady‘ — Konformní výklad vnitrostátního práva — Meze“

1. Velmi zjednodušeně řečeno, podstatou otázky, kterou nám předkládá Cour de cassation (Kasační soud), je to, zda se lze Listiny základních práv Evropské unie, jejíž obsah byl konkretizován směrnicí, dovolávat ve vztazích mezi jednotlivci. Pro případ kladné odpovědi nám předkládající soud předkládá další, mnohem specifitější otázku, kterou bude moci Soudní dvůr zodpovědět na základě své judikatury, jež mu tento úkol významně ulehčí. Vraťme se však nyní k základní otázce.

2. Původ této věci spočívá v pochybnostech Cour de cassation, které se týkají toho, zda je konkrétní vnitrostátní právní předpis slučitelný s právem pracovníka na informování a na projednávání v podniku, jak je upraveno směrnicí 2002/14/ES, kterou se stanoví obecný rámec pro informování zaměstnanců a projednávání se zaměstnanci v Evropském společenství². Touto směrnicí bylo totiž podrobně provedeno právo zakotvené v článku 27 Listiny, u něhož si nejsme zatím jisti, zda má povahu „práva“, nebo povahu „zásady“ ve smyslu obecných ustanovení Listiny (čl. 51 odst. 1 a čl. 52 odst. 5). Dále je třeba poukázat na skutečnost, že pochybnosti Cour de cassation vyvstaly na základě sporu mezi odborovým svazem a zaměstnavatelem, a proto se nás tento soud táže jak na účinek dotčeného práva, tak na účinek tohoto práva konkretizovaného směrnicí 2002/14 ve vztazích mezi jednotlivci.

3. Z právě uvedeného popisu projednávaného sporu vyplývá, že otázky, k nimž by se měl Soudní dvůr vyjádřit, mají nepochybně značný ústavněprávní význam.

¹ — Původní jazyk: španělština.

² — Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 11. března 2002 (Úř. věst. L 80, s. 29; Zvl. vyd. 05/04, s. 219).

4. Postupujeme-li v logickém sledu, první z těchto otázek, která má velmi obecnou povahu, není v Listině výslovně upravena a týká se jednak účinku základních práv ve vztazích mezi jednotlivci („horizontální“ účinek), jednak případného rozsahu tohoto účinku v případě konkrétního práva, jímž se zde zabýváme.

5. Poprvé se nám tedy nabízí příležitost k tomu, abychom se obecně i konkrétně zabývali otázkou, která není upřesněna ani v Listině, ani ve Vysvětleních k ní, a která se týká rozlišení mezi „právy“ a „zásadami“, uvedeného v čl. 51 odst. 1 a dále rozvedeného v čl. 52 odst. 5 Listiny, včetně následného rozdílného zacházení.

6. Současně se nám naskytne také příležitost vstoupit poprvé na velmi nepřehlednou půdu ustanovení obsaženého ve výše uvedeném čl. 52 odst. 5 Listiny. V této souvislosti vyvstává zvláště otázka „provedení“ „zásad“, které je podmínkou jejich operativnosti. Dalším problémem je však i určení rozsahu soudního zajišťování těchto „zásad“ upraveného ve druhé větě uvedeného odstavce.

7. Pokud budou mé níže uvedené vývody přijaty, Soudní dvůr se bude muset zabývat zřejmě nejproblematičtějším bodem otázky, kterou předkládá Cour de cassation: pokud má unijní akt, který bezprostředně provádí a konkretizuje určitou „zásadu“, podobu směrnice, jaké důsledky vyplývají ze skutečnosti, že daný spor vyvstal mezi dvěma jednotlivci? Tato posledně uvedená otázka znovu upozorňuje na meze horizontálního přímého účinku směrnic, což znamená, že projednávaná věc nás po velmi zdlouhavé cestě nevyhnutelně zavede k odkazu rozsudků ve věcech Mangold a Kükükdeveci.

I – Právní rámec

A – Unijní právo

8. Článek 27 Listiny, jak napovídá již jeho název, zavádí právo pracovníka na informování a na projednávání v podniku. Toto ustanovení zní takto:

„Pracovníci nebo jejich zástupci musí mít na vhodných úrovních zaručeno právo na včasné informování a projednávání v případech a za podmíněk, které stanoví právo Unie a vnitrostátní právní předpisy a zvyklosti.“

9. V článku 51 odst. 1 a čl. 52 odst. 5 Listiny se rozlišuje mezi „právy“ a „zásadami“, a to následovně:

„Článek 51

Oblast použití

1. Ustanovení této listiny jsou při dodržení zásady subsidiarity určena orgánům, institucím a jiným subjektům Unie, a dále členským státům, výhradně pokud uplatňují právo Unie. Respektují proto práva, dodržují zásady a podporují jejich uplatňování v souladu se svými pravomocemi, při zachování mezi pravomocí, které jsou Unii svěřeny ve Smlouvách.

[...]Článek 52Rozsah a výklad práv a zásad

5. Ustanovení této listiny, která obsahují zásady, mohou být prováděna legislativními a exekutivními akty přijímanými orgány, institucemi a jinými subjekty Unie a akty členských států, provádějí-li právo Unie, při výkonu jejich pravomocí. Před soudem se jich lze dovolávat pouze pro účely výkladu a kontroly zákonnosti těchto aktů.“

10. V článku 2 směrnice 2002/14, kterou se stanoví obecný rámec pro informování zaměstnanců a projednávání se zaměstnanci v Unii, je uveden výčet definic, mezi něž patří i definice pojmu „zaměstnanec“. Písmeno d) tohoto ustanovení zní takto:

„zaměstnancem“ [se rozumí] jakákoli osoba, která je v dotyčném členském státě chráněna jako zaměstnanec podle vnitrostátního pracovního práva a v souladu s vnitrostátními zvyklostmi;“

11. Oblast působnosti směrnice 2002/14 je vymezena v jejím článku 3 následovně:

„Oblast působnosti

1. Tato směrnice se vztahuje podle rozhodnutí učiněného členskými státy na:

- a) podniky zaměstnávající nejméně 50 zaměstnanců v některém z členských států, nebo
- b) závody zaměstnávající nejméně 20 zaměstnanců v některém z členských států.

Členské státy určí metodu pro stanovení prahových hodnot pro počet zaměstnaných zaměstnanců.

2. V souladu se zásadami a cíli této směrnice mohou členské státy přijmout zvláštní ustanovení vztahující se na podniky nebo závody, které slouží bezprostředně a převážně k politickým, profesním, organizačním, náboženským, charitativním, vzdělávacím, vědeckým nebo uměleckým účelům, jakož i zpravodajským účelům a k vyjádření názorů za podmínky, že ke dni vstupu této směrnice v platnost již tato ustanovení existovala ve vnitrostátních právních předpisech.

3. Členské státy mohou přijmout zvláštní předpisy odchyloující se od této směrnice pro posádky plavidel plavící se na volném moři.“

12. Směrnice 2002/14 vstoupila v platnost dne 23. března 2002. Lhůta pro její provedení uplynula dne 23. března 2005.

B – Vnitrostátní právo

13. Článek L. 1111-3 zákoníku práce (code du travail) stanoví níže uvedenou výjimku z obecného režimu pro stanovení počtu zaměstnanců podniku:

„Z výpočtu počtu zaměstnanců podniku jsou vyloučeni:

- 1. učni;
- 2. osoby, se kterými je uzavřena smlouva na podporu zaměstnanosti v soukromém sektoru, během doby platnosti smlouvy uzavřené podle článku L. 5134-66;
- 3. [zrušen]
- 4. osoby, se kterými je uzavřena smlouva na podporu zaměstnanosti ve veřejném sektoru a v sektoru veřejného zájmu, během doby platnosti této smlouvy;
- 5. [zrušen]
- 6. osoby, se kterými je uzavřena smlouva o zvyšování odborné kvalifikace, do data stanoveného ve smlouvě, pokud se jedná o smlouvu na dobu určitou nebo do ukončení zvyšování odborné kvalifikace, pokud jde o smlouvu na dobu neurčitou.

Výše uvedení zaměstnanci jsou však zohledněni pro účely uplatnění ustanovení právních předpisů týkajících se stanovení sazeb v oblasti pracovních rizik a nemocí z povolání.“

II – Skutkové okolnosti a řízení u vnitrostátního soudu

14. Association de Médiation Sociale (dále jen „AMS“) je soukromé neziskové sdružení, které se řídí francouzským zákonem o sdruženích z roku 1901 a jehož hlavním cílem je prevence trestné činnosti v marseilleské aglomeraci. Činnosti, které AMS za tímto účelem provádí, spočívají v sociálně-pracovní mediaci, přičemž mladým osobám zajišťuje uzavírání tzv. smluv na podporu zaměstnanosti ve veřejném sektoru a v sektoru veřejného zájmu a následně jim pomáhá hledat stabilnější pracovní a sociální aktivity. Prostřednictvím těchto smluv tedy AMS usiluje o opětovné pracovní a sociální začlenění osob, které se nacházejí ve zvláště zranitelném postavení. V okamžiku vzniku tohoto sporu uzavřela AMS přibližně 120 až 170 těchto smluv na podporu zaměstnanosti ve veřejném sektoru a v sektoru veřejného zájmu.

15. Přestože je AMS, jak již bylo uvedeno výše, soukromým neziskovým sdružením, pracuje pod záštitou několika regionálních a místních institucionálních subjektů a využívá podpory dalších místních sociálních partnerů soukromé povahy.

16. Činnost AMS zajišťuje celkem osm vlastních zaměstnanců se smlouvou na dobu neurčitou. Mezi tyto stálé zaměstnance patří i Hichem Laboubi. Ode dne 28. listopadu 2005, kdy byl přijat do pracovního poměru na dobu neurčitou, odpovídá za mediaci na místě v zařízeních pro nižší střední vzdělávání v Marseille.

17. Vzhledem k tomu, že L.1111-3 zákoníku práce vylučuje pro účely určení počtu zaměstnanců AMS kategorii smlouvy na podporu zaměstnanosti ve veřejném sektoru a v sektoru veřejného zájmu, může být pro tyto účely zohledněno pouze osm zaměstnanců tohoto subjektu, kteří mají smlouvu na dobu určitou. V souvislostech, jimiž se zde zabýváme, má tento výpočet dopad na režim zastoupení zaměstnanců v podniku. Na rozdíl od praxe užívané v souvislosti se smlouvami na dobu určitou, které jsou započteny podle délky svého trvání, smlouvy na podporu zaměstnanosti ve veřejném sektoru a v sektoru veřejného zájmu jsou z tohoto výpočtu zcela vyloučeny. Přestože má tedy AMS kromě osmi svých stálých zaměstnanců ještě přibližně sto zaměstnanců, kteří mají uzavřenu smlouvu na podporu zaměstnanosti ve veřejném sektoru a v sektoru veřejného zájmu, uplatnění uvedeného vnitrostátního právního předpisu vede v jeho případě k tomu, že počet jeho zaměstnanců je nižší než padesát, což je minimum k tomu, aby se na něj mohla vztahovat relevantní ustanovení směrnice 2002/14.

18. I přes výše uvedené skutečnosti oznámil dne 4. června 2010 Union Locale des Syndicats CGT Quartiers Norda (odborový svaz) řediteli AMS, že v rámci tohoto sdružení došlo ke zřízení odborového útvaru CGT, jehož zástupcem byl jmenován H. Laboubi. AMS v odpovědi na toto oznámení odborového svazu uvedlo, že sdružení nedosahuje minimálního počtu padesáti zaměstnanců, a proto není povinno zavádět opatření za účelem zastupování zaměstnanců.

19. Dne 18. června 2010 pozvalo AMS H. Laboubiho na schůzi, na níž mu oznámilo dočasné přerušení pracovního poměru. Téhož dne se AMS obrátilo na tribunal d'instance (soud prvního stupně) v Marseille a domáhalo se toho, aby bylo jmenování H. Laboubiho zástupcem odborového útvaru CGT prohlášeno za neplatné.

20. Tribunal d'instance podal během řízení přednostní otázku ústavnosti ke Conseil constitutionnel (Ústavní radě), neboť se domníval, že vyloučení smluv na podporu zaměstnanosti ve veřejném sektoru a v sektoru veřejného zájmu ze stanovení počtu zaměstnanců podniku by mohlo být v rozporu s ústavní zásadou rovnosti. Conseil constitutionnel ve svém rozsudku ze dne 29. dubna 2011 prohlásila, že výše uvedené vyloučení není v rozporu s ústavou.

21. Po ukončení incidenčního řízení kontroly ústavnosti Tribunal d'instance v Marseille rozhodl, že ustanovení článku L.1111-3 zákoníku práce je v rozporu s unijním právem, konkrétně se směrnicí 2002/14; uvedené ustanovení vnitrostátního práva proto nepoužil a žalobu AMS zamítl.

22. Poté, co byl proti tomuto rozsudku podán kasační opravný prostředek ke Cour de cassation, se posledně jmenovaný soud rozhodl předložit podle článku 267 SFEU tuto předběžnou otázku Soudnímu dvoru.

III – Předběžná otázka a řízení u Soudního dvora

23. Dne 16. dubna 2012 byla Soudnímu dvoru podána žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, obsahující otázky následujícího znění:

- „1) Může být základní právo pracovníka na informování a na projednávání zakotvené v článku 27 Listiny základních práv Evropské unie, jak je upraveno v ustanoveních směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/14/ES ze dne 11. března 2002, kterou se stanoví obecný rámec pro informování zaměstnanců a projednávání se zaměstnanci v Evropském společenství, dovoláváno ve sporu mezi jednotlivci za účelem ověření slučitelnosti vnitrostátního opatření provádějícího směrnicí [s právem Společenství]?
- 2) V případě kladné odpovědi, musí být tato ustanovení vykládána v tom smyslu, že brání vnitrostátním právním předpisům, které pro účely stanovení počtu zaměstnanců podniku, zejména pro stanovení hranice pro zřízení orgánů zastupujících zaměstnance, nezohledňují pracovníky, s nimiž byla uzavřena učňovská smlouva, smlouva na podporu zaměstnanosti v soukromém sektoru, smlouva na podporu zaměstnanosti ve veřejném sektoru a v sektoru veřejného zájmu nebo smlouva o zvyšování odborné kvalifikace?“

24. Písemná vyjádření předložili CGT, žalovaní v původním řízení, vlády Francouzské republiky, Polské republiky, Spolkové republiky Německo a Nizozemského království, jakož i Komise.

25. Dne 23. dubna 2013 se konalo ústní jednání, na nějž se dostavili zástupci CGT, jakož i zástupci Francouzské republiky, Polské republiky a Komise.

IV – Analýza

26. Cour de cassation předkládá dvě otázky velmi odlišné povahy, přičemž druhá závisí na tom, zda bude na první otázku odpovězeno kladně. Jak jsem uvedl již v úvodu tohoto stanoviska, první z otázek se dotýká problémů v podstatě zásadních. Jedná se totiž o otázku, zda právo, které je zakotveno v Listině a konkretizováno v sekundárním právu, představuje konkrétně v případě sporu mezi jednotlivci legitimní kritérium posuzování. Pouze pro případ, že bychom použitelnost takového kritéria potvrdili, vznáší předkládající soud další, již zcela konkrétní otázku týkající se záležitosti, o níž má rovněž pochybnosti, a sice slučitelnosti určitého vnitrostátního právního ustanovení, v tomto případě čl. L.1111-3 bodu 4 francouzského zákoníku práce, s unijním právem.

27. Aby nedošlo k žádnému nejednoznačnému výkladu, je nezbytné zdůraznit, že Cour de cassation nám nyní nepředkládá obvyklou otázku, zda může *určitá směrnice* mít horizontální účinek ve vztazích mezi jednotlivci, neboť z jeho předkládacího usnesení vyplývá, že je dostatečně obeznámen s judikaturou Soudního dvora v dané oblasti. Svou první otázkou poukazuje na zcela odlišný problém: zda Listina v takovém případě, kdy musí být její obsah nezbytně zprostředkován určitým

konkretizujícím aktem a kdy má tento konkretizující akt podobu směrnice, představuje přijatelné kritérium, jehož prostřednictvím může vnitrostátní soud posoudit legalitu vnitrostátního právního předpisu. Jak jsem již uvedl, teprve poté vznáší Cour de cassation pochybnost, zda může být vnitrostátní právní předpis považován za slučitelný s unijním právem.

A – První předběžná otázka

1. Listina a její účinky ve vztazích mezi jednotlivci

28. Dříve než se pokusím navrhnout odpověď na otázku týkající se horizontálního účinku základních práv, bylo by vhodné vyvrátit jedno tvrzení, které považuji za mylné. Jedná se o tvrzení, podle něhož je v Listině obsaženo ustanovení, které se týká účinku, či spíše neúčinku základních práv ve vztazích mezi jednotlivci. Podle tohoto tvrzení je takovýmto ustanovením čl. 51 odst. 1 první věta, v níž se stanoví, že „[u]stanovení této listiny jsou [...] určena orgánům [...] Unie, a dále členským státům [...]“.

29. Tvrzení, s nímž nesouhlasím, z výše uvedeného znění vyvozuje *a contrario*, respektive podle zásady *inclusio unius est exclusio alterius*, že pokud jsou ustanovení Listiny určena orgánům Unie a členským státům, znamená to, že *nejsou* určena jednotlivcům³.

30. Domnívám se, že takovýto závěr je jednoznačně unáhlený. Postačí uvést pouze to, že texty, zpravidla ústavní, v nichž jsou zakotvena práva, již tradičně neuvádějí výslovný odkaz na subjekty, kterým jsou tato práva určena nebo kterým ukládají povinnosti, neboť se přirozeně předpokládá, že těmito subjekty jsou orgány veřejné moci. Jen v naprosté menšině případů je výslovně uvedeno, že možnými subjekty, kterým jsou práva určena, jsou také jednotlivci. Jinými slovy, otázka relevantnosti základních práv v soukromoprávních vztazích se ve většině případů musí řešit cestou výkladu a pro každý jednotlivý případ zvlášť, aniž je přitom možné nalézt oporu v nějaké výslovně formulované ústavní normě⁴.

31. Domnívám se, že i bez podrobného rozboru tohoto ustanovení je dostatečně jasné, že se problém, jehož se měl čl. 51 odst. 1 Listiny týkat především, týká rozsahu, v jakém jsou základní práva zakotvená v Listině závazná pro orgány Unie na straně jedné a pro členské státy na straně druhé. Domnívám, že znění tohoto ustanovení ani – nemýlím-li se – obsah přípravných prací ani Vysvětlení k Listině neobsahují nic, co by opravňovalo k domněnce, že jazyková formulace tohoto ustanovení byla vedena záměrem vyřešit velmi složitou otázku účinku základních práv ve vztazích mezi jednotlivci⁵.

32. A konečně jsem toho názoru, že výše uvedená úvaha by mohla platit i pro čl. 51 odst. 1 druhou větu Listiny, v níž se uvádí, že Unie a členské státy „[r]espektují [...] práva, dodržují zásady a podporují jejich uplatňování v souladu se svými pravomocemi, při zachování mezí pravomocí, které jsou Unii svěřeny ve Smlouvách“. Je jasné, že ani v případě této věty nebylo záměrem vyloučit, byť pouze sekundárně, relevantnost základních práv stanovených Listinou v soukromoprávních vztazích. Smyslem této věty je zaprvé stanovit základní rozdělení mezi „právy“ a „zásadami“ a zadruhé upozornit na skutečnost, že v důsledku vstupu této Listiny v platnost by mohl být narušen způsob, jakým jsou podle Smluv svěřeny pravomoci Unii.

3 — Pokud jde o právní teorii, viz mimo jiné De Mol, M., „Küçükdeveci: Mangold Revisited – Horizontal Direct Effect of a General Principle of EU Law“, *European Constitutional Law Review*, 2010, č. 6, s. 302; Hatje, A., in *EU-Kommentar* (koord. Jürgen Schwarze), 2. vyd., Baden-Baden, 2009, Art. 51, s. 2324, bod 20; Kingreen, T., *EUV/EGV – Kommentar*, 3. vyd., Mnichov, 2007, Art. 51 GRCh, s. 2713, bod 18, nebo Riesenhuber, K., *Europäisches Arbeitsrecht*, Hamburg, 2009, Art. 2, s. 45, bod 25. Pokud jde o různé postoje k této otázce, viz obecný nástin, který podala generální advokátka Trstenjak ve stanovisku předneseném ve věci Domínguez (rozsudek ze dne 24. ledna 2012, C-282/10).

4 — Viz srovnávací analýzu, kterou vypracoval Bilbao Ubillos, J. M., *La eficacia de los derechos fundamentales frente a particulares*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997, s. 277 a násl., jakož i syntézu, kterou provedl Seifert, A., „L'effet horizontal des droits fondamentaux. Quelques réflexions de droit européen et de droit comparé“, *Revue trimestrielle de droit européen*, Dalloz, 2013.

5 — V tomtéž smyslu viz Craig, P., *EU Administrative Law*, 2. vyd., Oxford University Press, Oxford, 2012, s. 465.

33. Pokud by tomu tak skutečně bylo, v což věřím, znamenalo by to, že při výkladu Listiny bychom v tomto ohledu narazili na stejně nejasný obzor, s jakým býváme zpravidla konfrontováni, usilujeme-li o výklad ústav členských států.

34. Tím se již dostáváme k samotné podstatě otázky, a vezmeme-li přitom v úvahu některé z názorů, které se k tomuto bodu vyjadřují, mohlo by se zdát, že myšlenka horizontálního účinku je pojmem, který byl v unijním právu neznámý až do doby, kdy se poprvé objevil při příležitosti začlenění Listiny do primárního práva Unie. Myšlenka, podle níž jsou základní svobody pohybu⁶ nebo některé zásady, například zásada zákazu diskriminace na základě pohlaví⁷, relevantní i v soukromoprávních vztazích, je již prosazována po dlouhou dobu a při mnoha příležitostech. Vzhledem k tomu se myšlenka, podle níž by se na jiná základní práva stanovená Listinou než na základní svobody či zásadu rovnosti mohl vztahovat odlišný režim, což by jejich postavení v rámci Listiny znevýhodňovalo, jeví jako velmi problematická.

35. Lze tedy říci, jak správně podotýká i předkládající soud, že horizontální účinek základních práv není v unijním právu ničím neznámým, a proto by bylo absurdní, kdyby se tato situace mohla změnit k horšímu právě v důsledku začlenění Listiny do primárního práva.

36. Problematická povaha jevu, který bývá běžně označován výstižným německým výrazem „Drittwirkung“ nespočívá ani tak v jeho samotné myšlence, pojetí či odrazu v naší ústavní kultuře, neboť v těchto souvislostech lze jen stěží uvést nějaké zpochybnění⁸. Problémem je právě přesné pochopení jeho účinku v konkrétních podmínkách, a tento problém je ještě závažnější v okamžiku, kdy musí být tento účinek téměř nezbytně variabilní, což je myšleno v tom smyslu, že se může projevat mnoha různými způsoby. Problém tedy tkví v pochopení skutečnosti, že za běžných podmínek ukládají jednotlivcům povinnost dodržovat práva a svobody ostatních osob bezprostředně a přímo samotné orgány veřejné moci. Z tohoto pohledu bývá podřízení jednotlivců základním právům často vykládáno jako „povinnost“ orgánů veřejné moci, týkající se ochrany těchto práv⁹. Právě takovéto pojetí prosazuje ostatně i sám Evropský soud pro lidská práva, který mu přikládá značnou váhu¹⁰.

37. Účinek základních práv ve vztahu mezi jednotlivci nabývá praktického významu v okamžiku, kdy právní řád stanoví určitého konkrétního garanta základních práv, jímž je často soudní orgán. V takovýchto případech je samotná podstata základních práv prosazována či upřednostňována i v soukromoprávní oblasti státním orgánem, neboť ten má při řešení otázek základních práv nejvyšší

6 — Viz mimo jiné rozsudky ze dne 12. prosince 1974, Walrave a Koch (36/74, Recueil, s. 1405, bod 17); ze dne 14. července 1976, Donà (13/76, Recueil, s. 1333, bod 17); ze dne 15. prosince 1995, Bosman (C-415/93, Recueil, s. I-4921, bod 82); ze dne 11. dubna 2000, Deliège (C-51/96 a C-191/97, Recueil, s. I-2549, bod 47); ze dne 6. června 2000, Angonese (C-281/98, Recueil, s. I-4139, bod 31); ze dne 19. února 2002, Wouters a další (C-309/99, Recueil, s. I-1577, bod 120), a ze dne 11. prosince 2007, International Transport Workers' Federation a Finnish Seamen's Union, zvaný „Viking Line“ (C-438/05, Sb. rozh. s. I-10779, bod 33).

7 — Viz především rozsudek ze dne 15. června 1978, Defrenne (149/77, Recueil, s. 1365).

8 — Viz mimo jiné Böckenförde, E.-W., *Staat, Gesellschaft, Freiheit*, Suhrkamp, Frankfurt, 1976, s. 65 a násl.; Díez-Picazo Giménez, L.-M., *Sistema de Derechos Fundamentales*, 3. vyd., Ed. Thomson Civitas, Madrid, 2008, s. 252 a násl.; Pace, A., *Problematica delle libertà costituzionali*, Parte Generale, 2. vyd., Cedam, Padova, 1990; Clapham, A., *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford University Press, 2006; a Kennedy, D., „The Stages of Decline of the Public/Private Distinction“, 130 *University of Pennsylvania Law Review*, 1982.

9 — K povinnosti ochrany orgánů veřejné moci viz Papier, H.-J., „Drittwirkung der Grundrechte“, in Merten, D.; a Papier, H.-J. (ed.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, svazek II, vyd. C. F. Müller, Heidelberg, 2006, s. 1335 a 1336, konkrétně pak příspěvek Calliess, C., *ibidem*, s. 963 a násl., jakož i Jaeckel, L., *Schutzpflichten im deutschen und europäischen Recht*, vyd. Beck, Mnichov, 2001.

10 — Teorie „pozitivních povinností státu“ má původ v rozsudku Airey proti Irsku, ze dne 9. října 1979, a následně byla potvrzena v mnoha dalších rozsudcích, z nichž je na místě uvést mimo jiné rozsudky Lopez Ostra proti Španělsku, ze dne 9. prosince 1994, a Ilascu a další proti Moldavsku a Rusku, ze dne 8. července 2004. V tomto ohledu viz analýzu Sudre, F. a kolektiv, *Les grands arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme*, 6. vyd., Puf, Paříž, s. 18 a násl.

autoritu. Z tohoto pohledu se pojem horizontálního účinku konkrétně projevuje tak, že základní práva bývají v rámci úpravy soukromoprávních vztahů stále častěji zprostředkována soudem. Konkrétnější nástroj, kterým je tento mechanismus zajištěn, představují soudní řízení, která pro každý případ zvlášť zajišťují ochranu základních práv tam, kde tato práva existují¹¹.

38. Horizontální účinek základních práv se ostatně projevuje mnoha různými způsoby, které závisí na konkrétním právu nebo jednoduše na jednotlivých skupinách práv. Existují práva, která již ze své podstaty nejsou určena jednotlivcům, a stejně tak i práva, jejichž význam pro soukromoprávní vztahy nelze v žádném případě zpochybňovat. Tímto bodem však není nutné se zabývat podrobněji a není k tomu ani příležitost. Postačí, když se zaměříme na právo, které nás nyní zajímá, a sice na právo pracovníka na informování a na projednávání v podniku, které je stanoveno článkem 27 Listiny.

39. Právo přiznané v tomto článku představuje vynikající příklad skupiny práv, kterou jsem zmínil v předchozím bodě na druhém místě, tedy práv, jejichž význam v soukromoprávních vztazích by mohl být jen stěží popírán. Jak již víme, tento článek slovy, jimiž budeme mít ještě mnohokrát příležitost se zabývat, prohlašuje, že „[p]racovníci nebo jejich zástupci musí mít na vhodných úrovních zaručeno právo na včasné informování a projednávání v případech a za podmínky, které stanoví právo Unie a vnitrostátní právní předpisy a zvyklosti.“

40. Dotyčný článek je nazván „Právo pracovníka na informování a na projednávání v *podniku*“, přičemž s ohledem na posledně uvedené upřesnění musíme nevyhnutelně připustit, že právě „podnik“ hraje při zajištění účinku tohoto práva svou úlohu. Není pochyb o tom, že povinnost „zaručit“ pracovníkům užívání tohoto práva přísluší na prvním místě orgánům veřejné moci (Unii a členským státům), a sice prostřednictvím schvalování a uplatňování příslušných předpisů. Povinnost dodržovat tyto předpisy orgánů veřejné moci a zajistit tak v každodenním životě informování pracovníků a projednávání na vhodných úrovních náleží však i samotným podnikům, přičemž pro tyto účely není podstatné, zda se jedná o podniky veřejné či soukromé.

41. Vše, co bylo uvedeno výše, mě přivádí k prozatímnímu závěru, podle něhož se za níže uvedených podmínek lze článku 27 dovolávat i ve sporu mezi jednotlivci. Jinými slovy, tuto možnost nelze upírat s odvoláním na to, že vzhledem k obsahu čl. 51 odst. 1 Listiny není Listina v soukromoprávních vztazích relevantní.

42. Problém, který bude třeba nyní vyřešit, spočívá v tom, že Listina zavádí jak „práva“, tak „zásady“, ve smyslu stanoveném obecnými ustanoveními Listiny. Pokud by mělo být právo na informování a na projednávání považováno za „zásadu“, obsahuje Listina v čl. 52 odst. 5, jak jsem již uvedl výše, velmi konkrétní ustanovení týkající se omezených možností dovolávat se „zásad“ před soudem. Je tedy třeba ověřit, zda lze v souvislosti s článkem 27 Listiny hovořit o „zásadě“.

11 — Tak je tomu například v případě Spolkové republiky Německo nebo Španělska, neboť z judikatury, kterou ústavní soudy těchto zemí rozvinuly na základě ústavních stížností na ochranu základních práv, lze vyvodit, že povinnost týkající se ochrany základních práv je soustředěna zejména na soudy. V případě Německa je právě zásah soudu jakožto orgánu veřejné moci základem judikatury německého Spolkového ústavního soudu, přičemž za referenční lze označit nálež vydaný ve věci Lüth (BverfGE 7, 198) ze dne 15. ledna 1958. Pokud jde o Španělsko, ústavní soud v jednom ze svých starších rozsudků, a sice v rozsudku 18/1984 ze dne 7. února 1984, prohlásil: „na jedné straně existují práva, která má jednotlivec pouze ve vztahu k orgánům veřejné moci (např. práva uvedená v článku 24 [účinná soudní ochrana]), a na druhé straně se skutečnost, že orgány veřejné moci podléhají ústavě (čl. 9 odst. 1), promítá do pozitivní povinnosti zajistit účinek těchto práv ve smyslu jejich platnosti v životě společnosti; tato povinnost přitom náleží zákonodárci, orgánům výkonné moci a soudům, a to v rámci jejich příslušných pravomocí“ (bod 6 argumentační části odůvodnění).

2. Právo na informování a projednávání jakožto „zásada“ ve smyslu obecných ustanovení Listiny

43. Jedním z nejvýraznějších nových prvků, které zavedla Listina ve svém znění z roku 2007, je rozlišení „práv“ a „zásad“, které je stanoveno v čl. 51 odst. 1, jakož i v názvu článku 52; v odstavci 5 posledně jmenovaného ustanovení se pak upřesňují účinky zásad. V Listině však rozhodně nenalezneme rozdělení základních práv do těchto dvou výše jmenovaných skupin, což je běžnou praxí ve srovnávacím právu¹². Vysvětlení se omezuje pouze na navržení několika příkladů z obou skupin, mezi nimiž však bohužel není právo, jímž se zde zabýváme¹³. Jak jsem měl již příležitost uvést, pro účely našeho případu se tato skutečnost jeví jako problém, který však není nepřekonatelný.

44. Není snad ani nutné pro začátek zdůrazňovat, do jaké míry musí „základní práva“ jakožto obecná kategorie, kterou Listina převzala i do svého názvu, prostupovat veškerým obsahem v rámci systematiky Listiny. Jinými slovy, mezi hmotněprávními normami Listiny není žádná, jejíž obsah by měl být vyloučen z kategorie „základních práv“. K tomu je namístě upozornit ještě na jednu skutečnost, která se možná může jevit jako méně samozřejmá, a sice pokud je některá z hmotněprávních norem Listiny kvalifikována na jiném místě Listiny jako „právo“, neznamená to, že by nemohla být současně zařazen i do kategorie „zásad“ ve smyslu čl. 52 odst. 5.

45. Jak v rámci Listiny, tak v rámci ústavních tradic členských států bývá totiž běžné kvalifikovat jakožto „práva“, nebo případně „sociální práva“, takové hmotněprávní normy sociální povahy, z nichž nelze vyvodit žádná bezprostředně vymahatelná subjektivní práva a které fungují pouze tehdy, jsou-li nejprve zprostředkovány či konkretizovány orgánem veřejné moci. K tomu, aby byly považovány za (sociální) „práva“, je předurčuje jejich podstata nebo i identita, a k tomu, aby byly považovány za „zásady“, zase způsob, jakým jsou uplatňovány.

46. Autoři Listiny se více či méně oprávněně domnívali, že pokud promítnou účinek prvního z pojmů do slovesa „respektovat“ a účinek druhého z pojmů do slovesa „dodržovat“, vyjádří se dostatečně jasně. Tento názor nesdílím. Za výstižnější naopak považuji druhou větu čl. 51 odst. 1., v níž je stanovena povinnost „[podporovat] [...] uplatňování“ „zásad“. Tato povinnost je velmi důležitá a současně vyjadřuje i základní podstatu „zásad“. Níže se pokusím stručně rozebrat důvod, proč se ustanovení tohoto druhu objevují v deklaracích práv členských států a nyní také v Listině; uvedu rovněž několik odkazů na proces jejich vzniku a na základě těchto úvah pak navrhu, aby bylo právo, jímž se zde zabýváme, chápáno jako „zásada“.

a) Proces vedoucí k rozlišování mezi „právy“ a „zásadami“ a srovnání zdrojů, z nichž vycházel

47. Již členové Konventu pověřeného vypracováním prvního znění Listiny si uvědomovali, že je žádoucí, aby bylo rozlišováno mezi „právy“ a „zásadami“. Toto rozdělení do kategorií mělo nejen usnadnit dosažení širokého konsenzu v rámci prvního Konventu, ale současně i zjednodušit praktické uplatňování jednotlivých ustanovení Listiny¹⁴. Autoři Listiny důvěřovali zkušenostem některých členských států, v nichž takovéto rozlišování umožnilo plnou dovolatelnost „práv“ před soudy a omezenou, či v některých případech nulovou soudní dovolatelnost tzv. „zásad“.

12 — V této souvislosti viz Seifert, A., „L'effet horizontal des droits fondamentaux...“, *op. cit.*, s. 804 a násl.

13 — Ve Vysvětlení se uvádí, že „[p]říklady zásad uznaných Listinou obsahují například články 25, 26 a 37. V některých případech může článek Listiny obsahovat prvky práva i zásady, například články 23, 33 a 34“.

14 — Guy Braibant, uznávaný člen prvního Konventu, ve svém díle *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Seuil, Paříž, 2001, s. 44 až 46, líčí, jaký význam mělo rozlišování mezi „právy“ a „zásadami“ pro dosažení širokého konsenzu, jehož výsledkem bylo začlenění sociální kapitoly Listiny.

48. V článku 45 irské ústavy byl již od roku 1937 uveden odkaz na vyčerpávající seznam tzv. „zásad, jimiž se řídí sociální politika“ („directive principles of social policy“), jejichž obsah nepřipouští žádné posouzení ze strany soudů, neboť jediným orgánem, který je pověřen sledováním plnění těchto zásad, je zákonodárce¹⁵. O několik desetiletí později bylo totéž uplatněno ve španělské ústavě z roku 1978, která dokonce ve svém čl. 53 odst. 3 uznala, že „zásady“ mohou v každém případě formovat rozhodovací praxi soudů¹⁶. Stejným směrem se ubíraly i jiné členské státy, které uznaly, že existují kategorie, které se podobají „právním“, avšak přesto se od nich liší, jsou určené v zásadě zákonodárci, avšak současně mohou hrát určitou úlohu i při výkladu, který provádějí soudy, a dokonce se mohou určitým způsobem podílet i na kontrole platnosti aktů zákonodárce ve státech, které připouštějí soudní kontrolu zákonů¹⁷. Takovou úlohu měly například „cíle ústavní hodnoty“, o nichž pojednává judikatura francouzské ústavní rady¹⁸, „ústavní cíle“ uplatňované v rakouské ústavě¹⁹ a obdobná kategorie stanovená v základním zákoně Spolkové republiky Německo²⁰. Typický je i případ polské ústavy, jejíž článek 81 rovněž omezuje dopad některých hospodářských a sociálních práv, přestože v judikatuře polského ústavního soudu se připouští, že ústavnost zákonů může být předmětem určité omezené kontroly s ohledem na výše uvedená práva²¹.

49. Členské státy, které uplatňují obdobné rozlišení, jaké je stanoveno v čl. 52 odst. 5 Listiny, vytvořily vedle kategorie „právo“ ještě jednu doplňkovou kategorii, u níž nemohou být uznána subjektivní práva přímo dovolatelná u soudů, avšak současně je jí přiznána síla ústavního zákona, jejímž prostřednictvím se připouští i kontrola aktů zejména legislativní povahy²². Tato myšlenka odráží i znepokojení, které se projevovalo jak v Konventu pověřeném vypracováním Listiny, tak v Konventu o budoucnosti Evropy. Některé z členských států se obávaly, že uznání určitých hospodářských a sociálních práv může způsobit přílišné pronikání činnosti soudů do veřejné politiky zejména v oblastech, které mají značný dopad na rozpočet. V původních návrzích Listiny se vskutku namísto výrazu „zásada“, který byl nakonec přijat, objevoval výraz „sociální zásady“²³. Přestože bylo toto přídavné jméno později vypuštěno, je zjevné, že zájem autorů Listiny se soustředil hlavně na práva na dávky a na sociálně-pracovní práva²⁴.

b) K pojmu „zásada“ ve smyslu Listiny

50. Ze znění Listiny vyplývá, že „zásady“ obsahují mandát určený orgánům veřejné moci, na rozdíl od „práva“, jejichž předmětem je ochrana bezprostředně definované individuální právní situace, která však může být konkretizována i na nižších úrovních právního řádu. Orgány veřejné moci jsou povinny respektovat individuální právní situace, které jsou zaručeny prostřednictvím „práva“, avšak v případě „zásady“ je mandát mnohem širší: tímto pojmem není definována individuální právní situace, nýbrž

15 — K článku 45 irské ústavy a k judikatuře irského Supreme Court (nejvyšší soud) viz Kelly, J. M., *The Irish Constitution*, 4. vyd., LexisNexis/Butterworths, Dublin, s. 2077 a násl.

16 — K účinku „zásad, jimiž se řídí hospodářská a sociální politika“ v rámci španělské ústavy viz Jiménez Campo, J., *Derechos fundamentales. Conceptos y garantías*, Trotta, Madrid, 1999, s. 122 a násl.; a Rodríguez de Santiago, J. M., „La forma de vincular de los preceptos del capítulo tercero del título primero de la Constitución española“, in Casas Baamonde, M. E.; a Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M., *Comentarios a la Constitución española*, Wolters Kluwer, Madrid, 2008, s. 1187 a násl.

17 — Za všechny viz srovnávací analýzu, kterou vypracoval Ladenburger, C., „Artikel 52 Abs. 5“, in Tettinger, P. J. a Stern, K., *Europäische Grundrechte – Charta*, Beck, Mnichov, 2004, s. 803 a násl.

18 — Viz rozsudek Conseil Constitutionnel 94-359 CC, ze dne 19. ledna 1995, bod 7. V této souvislosti viz Burgorgue-Larsen, L., „Article II-112“ in Burgorgue-Larsen, L., Levade, A. a Picod, F., *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Tome 2, Bruylant, Brusel, 2005, s. 684.

19 — Viz například čl. 8 odst. 2, čl. 7 odst. 1 a 2, jakož i článek 9a rakouského spolkového ústavního zákona. V této souvislosti viz Schäffer, H., „Zur Problematik sozialer Grundrechte“, in Merten, D. a Papier, H.-J. (eds.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, svazek VII/1, Vyd. C. F. Müller, Heidelberg, 2006, s. 473 a násl.

20 — Za všechny viz Sommermann, K.-P., *Staatsziele und Staatszielbestimmungen*, Mohr Siebeck, Tübingen, 1997.

21 — Za všechny viz Sadurski, W., *Rights Before Courts. A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*, Springer, Dordrecht, 2005, s. 178 a násl.

22 — Tato problematika je komplexně pojednána v díle Iliopoulos-Strangas, J. (ed.), *Soziale Grundrechte in Europa nach Lissabon*, Eds. Nomos/Sakkoulas/Bruylant/Facultas, Baden-Baden, Atény, Brusel, Vídeň, 2010.

23 — Braibant, G., *La Charte...*, op. cit., s. 252.

24 — V této souvislosti viz z dřívější doby, Grimm, D., „Soziale Grundrechte für Europa“, nyní v díle *Die Verfassung und die Politik. Einsprüche in Störfällen*, Vyd. Beck, Mnichov, 2001, s. 275 a násl.

určité obecné oblasti a výsledky, jimiž je podmíněno jednání všech orgánů veřejné moci. Jinými slovy, úkolem orgánů veřejné moci, zejména pak zákonodárce, je prosazovat „zásadu“ a dát jí podobu konkrétně rozpoznatelné právní skutečnosti, avšak současně respektovat objektivní rámec (daná oblast) a její konkrétní cíl (výsledky), které jsou vymezeny ustanoveními Listiny, v nichž je „zásada“ stanovena²⁵.

51. Skutečnost, že „zásady“ zahrnují určité udělení mandátu, vyplývá i z vysvětlení k článku 52 Listiny, jehož výkladovou hodnotu potvrdila i Smlouva o Evropské unii v čl. 6 odst. 1 třetím pododstavci. V tomto vysvětlení je uvedeno několik příkladů „zásad“, které mají zjevně podobu určitého mandátu pro „Unii“ chápanou v širokém slova smyslu zahrnujícím nejen veškeré unijní orgány, ale i členské státy provádějící unijní právo²⁶. V článku 25, který je ve výše uvedeném vysvětlení výslovně zmíněn, se stanoví, že „Unie uznává a ctí práva starších osob na to, aby vedly důstojný a nezávislý život a podílely se na společenském a kulturním životě“. Podle článku 26 musí Unie stejným způsobem uznávat a ctít práva osob se zdravotním postižením „na opatření, jejichž cílem je zajistit jejich nezávislost, sociální a profesní začlenění a jejich účast na životě společnosti“. Mandát udělený Unii se objevuje i v článku 37, v němž je uvedeno, že „[v]ysoká úroveň ochrany životního prostředí a zvyšování jeho kvality musí být začleněny do politik Unie a zajištěny v souladu se zásadou udržitelného rozvoje.“

52. Pokud jde o článek 27, je třeba nejprve poznamenat, že vložení práva pracovníka na informování a na projednávání v podniku do Listiny hned do prvního článku pod nadpisem „Solidarita“ rozhodně není náhodné. Toto sociální právo je – slovy Vysvětlení – odrazem článku 21 Evropské sociální charty²⁷ a bodů 17 a 18 Charty základních sociálních práv pracovníků Společenství. Toto právo se vyskytuje i v sekundárním právu z doby před vstupem Listiny v platnost, a to nejen ve výše citované směrnici 2002/14, ale i v dalších unijních aktech z oblasti pracovního práva, například ve směrnici 98/59/ES o sbližování právních předpisů týkajících se hromadného propouštění²⁸ či ve směrnici 94/45 o evropských radách zaměstnanců²⁹.

53. V této souvislosti a navzdory veškerým problémům, které jsou spojeny s pochopením smyslu Listiny i v oblastech, v nichž ani sama Listina neposkytuje žádné pokyny k tomu, aby mohla být dále rozvíjena, se domnívám, že větší váhu mají argumenty, podle nichž má být hmotněprávní ustanovení obsažené v článku 27 přiřazeno ke kategorii „zásad“, nikoliv ke kategorii „práv“. Existuje zejména jeden důvod strukturální povahy, který dokládá, že se jedná o udělení mandátu orgánům veřejné moci ve smyslu uvedeném v bodě 50 tohoto stanoviska.

54. Odhlédneme-li totiž od samotného prohlášení tohoto práva a související povinnosti zaručit toto právo, zjistíme, že rozsah práva, které je v tomto ustanovení přímo zaručeno, je stanoven velmi nejasně: „...v případech a za podmínek, které stanoví právo Unie a vnitrostátní právní předpisy a zvyklosti“. To dokládá, že účelem tohoto ustanovení není přesně definovat určitou individuální právní situaci a že úkol konkretizovat obsah a cíle dané „zásady“ je přenesen na unijního a vnitrostátního zákonodárce. Určitým nositelům práva, v tomto případě pracovníkům, je sice

25 — V tomto smyslu, pokud analyzujeme „zásady“ jako udělení mandátu zaměřeného na splnění *cílů*, viz Borowsky, M., „Artikel 52“, in Mayer, J., *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 3. vyd., Nomos, Baden-Baden, 2010, s. 697 až 699, Burgorgue-Larsen, L., „Article II-112“, *op. cit.*, s. 686 a násl., a Mayer, F., „Artikel 6 EUV“, in Grabitz/Hilf/Nettesheim, *Das Recht der Europäischen Union – Kommentar*, Beck, München, 2010, body 65 a násl.

26 — Co se týče otázky, kterou se nyní zabýváme, vysvětlení k čl. 52 odst. 5 Listiny zní takto: „[...] Zásady mohou být prováděny prostřednictvím legislativních nebo výkonných aktů (přijatých Uníí v souladu s jejími pravomocemi a členskými státy, pouze provádějí-li právo Unie); v souladu s tím získávají zvláštní význam pro soudy, pouze když jsou takové akty vykládány nebo přezkoumávány. Na jejich základě však nelze podávat přímé žaloby požadující činnost orgánů Unie nebo orgánů členských států, což odpovídá jak judikatuře Soudního dvora [...], tak přístupu ústavních systémů členských států k „zásadám“, zejména v oblasti sociálního práva [...]“.

27 — Evropská sociální charta, smlouva byla předložena k podpisu členským státům Rady Evropy dne 18. října 1961 v Turíně a vstoupila v platnost dne 26. února 1965.

28 — Směrnice Rady 98/59/ES ze dne 20. července 1998 o sbližování právních předpisů členských států týkajících se hromadného propouštění (Úř. věst. L 225, s. 16; Zvl. vyd. 05/03, s. 327).

29 — Směrnice Rady 94/45/ES ze dne 22. září 1994 o zřízení evropské rady zaměstnanců nebo vytvoření postupu pro informování zaměstnanců a projednání se zaměstnanci v podnicích působících na území Společenství a skupinách podniků působících na území Společenství (Úř. věst. L 254, s. 64; Zvl. vyd. 05/02, s. 232).

„zaručeno“ právo na informování a projednávání. Není však upřesněno, o jaký druh informování se jedná, ani jakým způsobem má projednávání probíhat, na jakých úrovních a prostřednictvím jakých zástupců. Obsah je natolik neurčitý, že jej lze vykládat pouze jako určitý mandát k tomu, aby orgány veřejné moci přijaly opatření nezbytná k zaručení daného práva³⁰. Toto ustanovení tedy nedefinuje žádnou konkrétní individuální právní situaci, nýbrž ukládá orgánům veřejné moci povinnost stanovit objektivní obsah (informování a projednávání ve vztahu k pracovníkům) a cíle (účinnost informování, možnosti zastoupení podle jednotlivých úrovní, dostatečný předstih).

55. Další argument má systematickou povahu. Skupina práv uvedených v hlavě nadepsané „Solidarita“ sdružuje převážně práva, která jsou ze své podstaty považována za *sociální* a jejichž obsah bývá zpravidla formulován obdobnými slovy, jaká jsou použita v článku 27. Lze tedy mít důvodně za to, že základní práva zakotvená v uvedené hlavě spadají do kategorie „zásad“. Toto systematické zařazení v rámci Listiny sice může mít nanejvýše povahu pouhého předpokladu, avšak v případě článku 27 se jedná o charakteristiku, která je součástí výčtu již dříve uvedených vlastností.

56. Veškeré až dosud uvedené úvahy jsou dostatečným důvodem k tomu, abych jakožto prozatímní závěr navrhnul, aby bylo právo pracovníků na informování a projednávání v podniku, zaručené článkem 27 Listiny, chápáno jako „zásada“ ve smyslu čl. 51 odst. 1 a čl. 52 odst. 5 Listiny.

3. „Zásady“ ve smyslu čl. 52 odst. 5 Listiny: možnost dovolávat se tzv. „prováděcích aktů“ před soudy

57. Logickým důsledkem výše uvedeného je, že režim takové „zásady“, jako je zásada uvedená v článku 27 Listiny, která zaručuje informování pracovníka a projednávání v podniku, podléhá ustanovením čl. 52 odst. 5 Listiny, včetně důsledků, které se projevují v souvislosti s dovolatelností těchto zásad před soudy. Ustanovení čl. 52 odst. 5 je však natolik komplexní, že je třeba každou z jeho vět přezkoumat zvlášť. Úvodem je namísto připomenout, že uvedený odstavec 5 sestává z první věty, která se zabývá záležitostmi, jež bychom mohli označit jako *podmínky uplatnění* „zásad“, a z druhé věty, v níž je vymezen rozsah, v jakém se lze těchto zásad *dovolávat před soudy*.

58. Účelem první věty je stanovit obsah „zásad“; tento účel byl naplněn prohlášením, podle něhož „[u]stanovení této listiny, která obsahují zásady, ‚mohou být prováděna‘ legislativními a exekutivními akty“ přijímanými orgány, institucemi a jinými subjekty Unie a akty členských států, provádějí-li právo Unie. Podle mého názoru lze tento aspekt daného ustanovení označit za prvek „konkretizace“ dané „zásady“, k níž dochází současně s normativním formulováním této „zásady“.

59. Druhá věta obsahuje prvky, jejichž účelem je zajistit „zásadám“ účinek před soudy; jak je však v tomto ustanovení upřesněno, tento účinek je omezen pouze na „účely výkladu a kontroly zákonnosti těchto aktů“. Tento druhý směr označím za prvek „dovolávání“ „zásady“, k němuž dochází v okamžiku, kdy se existence „zásady“ přesouvá do soudní oblasti.

a) Takzvané „prováděcí akty“, jimiž jsou „zásady“ konkretizovány (čl. 52 odst. 5 první věta Listiny)

60. Unie a členské státy jsou povinny „podporovat“ uplatňování „zásad“ stanovených v Listině (čl. 51 odst. 1) a za tímto účelem přijímají opatření nezbytná k jejich „provedení“, aby zajistily, že tato podpora bude skutečně účinná. Přestože je zde užito sloveso „mohou“, zjevně se nejedná o absolutní diskreční pravomoc, nýbrž o možnost, která, jak bylo právě uvedeno, závisí na existenci jasného mandátu stanoveného v čl. 51 odst. 1 Listiny, který vyžaduje, aby Unie a členské státy „podporovaly“ uplatňování „zásad“. Je samozřejmé, že tato podpora může fungovat pouze prostřednictvím prováděcích aktů, na něž poté odkazuje článek 52.

30 — Značně problematické je však formulování tohoto mandátu na nadnárodní úrovni. K tomu viz Cruz Villalón, J., „La información y la consulta a los trabajadores en las empresas de dimensión comunitaria“, La Ley, 1994, díl 2., a Insa Ponce de León, F. L., *Los derechos de implicación de los trabajadores en las sociedades anónimas europeas*, Vyd. Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.

61. Z provedené analýzy obsahu čl. 52 odst. 5 první věty Listiny vyplývá, že toto ustanovení se týká opatření, která mají zajistit *normativní* rozpracování „zásad“, včetně důsledků, které upřesním níže.

62. V první větě uvedeného odstavce 5 se totiž uvádí, že „zásady“ mohou být „prováděny“ prostřednictvím aktů Unie a členských států. Tyto prováděcí akty musí být chápány jako akty nezbytné pro normativní konkretizaci, jejímž jediným účelem je zajistit „zásadám“ takový obsah, aby mohly získat autonomní povahu a stát se v konečném důsledku právy, o nichž by mohly rozhodovat soudy. Znění tohoto ustanovení nelze chápat jinak, neboť daný mandát je určen nejen orgánům výkonné moci, ale i zákonodárcům. Pokud tedy toto ustanovení odkazuje na „provádění“, je tím především myšlen *specificky normativní výkon*.

63. Pokračuji-li v této úvaze dále, domnívám se, že v rámci normativních prováděcích aktů, na něž odkazuje čl. 52 odst. 5 první věta Listiny, by měla být rozlišena určitá ustanovení, o nichž lze říci, že *podstatným způsobem a bezprostředně konkretizují obsah „zásady“*. Toto rozlišení je nezbytné, neboť v opačném případě by v tak rozsáhlých oblastech, jakými je například sociální politika, životní prostředí nebo ochrana spotřebitelů, nabylo „provádění“ „zásad“ takové autonomie, že by mohlo tvořit samostatné odvětví právního řádu, jako například celé sociální právo, celé právo životního prostředí či celé spotřebitelské právo. Tento dopad by byl zbytečný a narušoval by funkci kritéria pro výklad a kontrolu platnosti aktů, kterou Listina „zásadám“ přikládá.

64. Pokud se tedy od sebe odliší akty, které podstatným způsobem a bezprostředně konkretizují obsah „zásady“, a zbývající akty, mezi něž patří normativní akty i akty, které je konkrétním způsobem provádějí, zachováme užitečný účinek jak v případě „zásad“ obsažených v Listině, tak v případě cíle, jež sleduje čl. 52 odst. 5 a který spočívá v zaručení ochrany, byť pouze podmíněné, těch ustanovení Listiny, která mají být provedena normativním aktem.

65. Vhodným příkladem takového aktu, který podstatným způsobem a bezprostředně konkretizuje určitou „zásadu“, je právě čl. 3 odst. 1 směrnice 2002/14. Tento článek se, jak napovídá již jeho nadpis, zabývá „oblastí působnosti“ práv definovaných ve směrnici 2002/14. Pro naše účely má význam i název směrnice 2002/14, v němž se uvádí, že cílem této směrnice je „stanovi[t] obecný rámec pro informování zaměstnanců a projednávání se zaměstnanci v Evropském společenství“, což přesně odpovídá nadpisu článku 27 Listiny.

66. Článek 3 odst. 1 směrnice 2002/14 obsahuje v tomto ohledu sdělení, které je z pohledu obsahu dané „zásady“ podstatné a bezprostřední: jedná se o oblast osobní působnosti práva na informování a na projednávání. Zbývá pouze dodat, že základní podmínkou k tomu, aby mohlo být určité právo uplatněno, je určení postavení subjektu práva, na jehož základě lze vymezit, jaký druh konkrétní ochrany je v Listině zakotven. Právě z tohoto pohledu se čl. 3 odst. 1 směrnice 2002/14 jeví jako ustanovení, které podstatným způsobem a bezprostředně konkretizuje článek 27 Listiny, a právě z tohoto důvodu, jak dále vysvětlím, se může zařadit mezi ustanovení této směrnice, jichž se lze dovolávat před soudy.

b) Prvek „dovolávání“ „zásady“ (čl. 52 odst. 5 druhá věta Listiny)

67. Ve druhé větě již tolikrát citovaného čl. 52 odst. 5 Listiny se uvádí, že „[p]řed soudem se [...] lze dovolávat [zásad] pouze pro účely výkladu a kontroly zákonnosti těchto aktů“. Toto ustanovení má dva aspekty, které je třeba zdůraznit, z nichž jeden je implicitní a druhý výslovný, přičemž první aspekt – na rozdíl od druhého – nevyvolává zvláštní výkladové potíže.

68. Pokud jde o první aspekt, vyplývá z čtení čl. 52 odst. 5 Listiny, že jeho znění implicitně, ale jednoznačně vylučuje možnost bezprostředně se dovolávat „zásady“ za účelem uplatnění subjektivního práva, které se o tuto zásadu opírá³¹. Listina tedy stanoví, že dovolatelnost „zásad“ před soudy je omezena pouze na ten aspekt „zásad“, který spočívá v určitém tříbení právních předpisů a aktů, a pro tyto účely používá kritérium, které vyplývá přímo z doslovného znění „zásad“ obsaženého v Listině i v aktech, které tuto podstatným způsobem a přímo konkretizují.

69. Předmětem výslovného aspektu, který je z hlediska svého výkladu náročnější, jsou „akty“, na které se vztahuje dané ustanovení. Kdyby totiž výraz „těchto aktů“ mířil výlučně na normativní prováděcí akty, které stanoví obsah zásady, dostali bychom se do „začarovaného kruhu“: tyto normativní prováděcí akty by musely být přezkoumávány z hlediska zásady, jejíž obsah je podle článku 27 Listiny stanoven právě těmito normativními prováděcími akty.

70. Je tedy nutné dospět k závěru, že okruh aktů, jejichž výklad a kontrolu umožňuje čl. 52 odst. 5 druhá věta Listiny, je jiný a širší než okruh normativních konkretizujících aktů. Konkrétně se vedle ostatních prováděcích aktů bude možno před soudy dovolávat všech prováděcích aktů, které půjdou nad rámec podstatného a bezprostředního konkretizování „zásady“. V opačném případě by článek 27 i jeho soudní záruka v čl. 52 odst. 5 druhé větě Listiny ztratil svůj užitečný účinek.

71. Domnívám se tedy, že s ohledem na výklad čl. 52 odst. 5 Listiny první ve spojení s druhou větou téhož ustanovení lze za charakteristickou funkci aktů, které jsem označil jako akty, které podstatným způsobem a bezprostředně konkretizují „zásady“, považovat skutečnost, že jsou součástí kritéria pro určení platnosti ostatních aktů, které danou „zásadu“ provádějí ve smyslu uvedené věty. A právě z hlediska tohoto kritéria, které je dáno obsahem dané „zásady“ a obsahem aktů, které tuto zásadu podstatným způsobem a bezprostředně konkretizují, by měla být posuzována platnost ostatních prováděcích aktů.

72. Příkladem aktu, který by mohl podléhat kontrole legality podle čl. 52 odst. 5 druhé věty Listiny, je akt, o němž se zmiňuje druhá otázka, kterou předkládá Cour de cassation, a sice čl. L.1111-3 bod 4 francouzského zákoníku práce, tedy norma, která je součástí režimu pro určení počtu zaměstnanců podniku pro účely zastupování zaměstnanců. Toto zastupování zprostředkovává právo pracovníků na informování a projednávání, a proto představuje významný prvek v úpravě a praktickém uplatňování „zásady“ stanovené v článku 27 Listiny. Právní předpis, který vylučuje určitou kategorii pracovníků ze systému pro určení počtu zaměstnanců, má zcela jednoznačně potenciál k tomu, aby porušil obsah dané „zásady“, samozřejmě i včetně jejího obsahu definovaného v aktech, které tuto zásadu podstatným způsobem a bezprostředně konkretizují.

c) Skutečnost, že akt, který podstatným způsobem a bezprostředně konkretizuje „zásadu“, má povahu směrnice

73. Ve věci, kterou nám Cour de cassation předkládá k posouzení, bylo právo pracovníků na informování a projednávání konkretizováno prostřednictvím směrnice. Vzhledem k okolnosti, že spor v projednávané věci vyvstal mezi jednotlivci, je otázkou, zda se výše uvedená povaha konkretizujícího aktu, konkrétně pak omezené možnosti horizontálního účinku, může stát nepřekonatelnou překážkou pro uplatnění všeho, co jsem až dosud navrhl. Pokusím se prokázat, že tomu tak nemusí být.

31 — Přípravné práce na Listině v tomto ohledu potvrzují, že členové Konventu nikdy nevyloučili dovolatelnost aktů před soudy v souvislosti se zásadami, avšak vždy ji chápali v tom smyslu, že soudní přezkum bude zaměřen na abstraktní kontrolu aktů, nikoliv na zaručení práv, jak vysvětluje Braibant, G., *La Charte...*, *op. cit.*, s. 46, jakož i další člen Konventu, Lord Goldsmith, „A Charter of Rights, Freedoms and Principles“, *Common Market Law Review*, 38 2001, s. 1212 a 1213. Jejich funkci objektivní kontroly hájí na základě přípravných prací a znění čl. 52 odst. 5 také Ladenburger, C., „Protection of Fundamental Rights post-Lisbon – The interaction between the Charter of Fundamental Rights, the European Convention of Human Rights and National Constitutions“ – Institutional Report, FIDE 2012, s. 33: „only one point is clear: Article 52 (5) 2nd sentence does not exclude any justiciability of principles“.

74. Přestože výše uvedené ustanovení Listiny vyžaduje spolupráci zákonodárce, neznamená to, že by tato spolupráce byla spojena s neomezenou pravomocí orgánů zákonodárné moci, a to tím spíše v případech, kdy by tato pravomoc mohla ve svém důsledku zkreslit smysl ustanovení čl. 52 odst. 5 druhé věty Listiny. K takovému důsledku by došlo, kdyby se zákonodárce rozhodl pro normotvorbu prostřednictvím směrnice, čímž by jednotlivce připravil ve sporech *inter privatos* o možnost uplatnění soudní kontroly platnosti, které jim zaručuje Listina.

75. Nelze však zapomínat na to, že tento závěr by měl být slučitelný také s ustálenou judikaturou Soudního dvora, podle níž se lze směrnic ve sporech mezi jednotlivci dovolávat pouze pro účely výkladu³². Nepovažuji to za nemožné a nedomnívám se ani, že by můj návrh mohl způsobit právní nejistotu, jak v souvislosti s touto otázkou uvedla Spolková republika Německo ve svém písemném vyjádření.

76. Je zřejmé, že takových ustanovení, která čistě hypoteticky mohou podstatným způsobem a bezprostředně konkretizovat obsah „zásady“, nebude ve směrnících mnoho – pravděpodobný je spíše opak. V této souvislosti se domnívám, že tento druh ustanovení je možné chápat velmi restriktivně tak, aby výsledek plně odpovídal režimu normativní kategorie, do níž tato ustanovení patří, tedy směrnic. Jinými slovy, podstatná a bezprostřední konkretizace určitého ustanovení Listiny musí být vždy chápána jako konkrétní úkol, který lze za všech okolností individualizovat. Z kvantitativního pohledu budou tedy v každém případě taková ustanovení směrnice, která jsou zaměřena na splnění takového cíle, velmi sporadická, takže ustálená judikatura týkající se této citlivé oblasti by neměla utrpět žádné trhliny, pokud jde o prakticky veškerá ustanovení obsažená v současných i budoucích směrnících.

77. A konečně mám také za to, že můj návrh týkající se tohoto ožehavého bodu je v souladu s vývojem judikatury Soudního dvora, v níž se, rovněž velmi konkrétně, připouští ve sporech *inter privatos* objektivní kontrolu zákonnosti vnitrostátních aktů z hlediska směrnic. Aniž považuji za nutné se k tomuto bodu dále vyjadřovat, navrhuu nyní řešení, které by v žádném případě nemělo být průlomem v judikatuře Soudního dvora, ale je naopak zcela v souladu se směrem, který vytyčily již rozsudky CIA Security, Mangold nebo Küçükdeveci³³, máme-li uvést pouze ty nejvýznamnější³⁴.

78. Poslední důležitá připomínka: řešení, které je zde navrhováno, nesmí vyústit v situaci právní nejistoty. Nejistota by naopak mohla nastat spíše v případě, že by zákonodárce jednostranně narušil účinek obecných ustanovení Listiny. Proces konkretizace obsahu „zásad“ je součástí první etapy konsolidace Listiny, která probíhá zcela přirozeně během prvních let poté, co je do kteréhokoli ústavního řádu přijata deklarace práv. Postupem času se pak uvedený obsah konsoliduje a vymezí se dovolatelnost „zásad“ Listiny před soudy, přičemž se pro orgány veřejné moci i pro občany určí druh kontroly, kterou mohou provádět soudy, i meze této kontroly. Tento výsledek nemůže než přispět k posílení právní jistoty při uplatňování takového nástroje, který má v právním řádu Unie ústřední postavení, jako je Listina, a zejména pak při uplatňování „zásad“ uvedených v čl. 52 odst. 5 této Listiny.

32 — Kromě mnoha jiných viz zejména rozsudky ze dne 26. února 1986, Marshall (152/84, Recueil, s. 723); ze dne 12. července 1990, Foster a další (C-188/89, Recueil, s. I-3313); ze dne 14. července 1994, Faccini Dori, (C-91/92, Recueil, s. I-3325); ze dne 7. března 1996, El Corte Inglés, (C-192/94, Recueil, s. I-1281); ze dne 14. září 2000, Collino a Chiappero (C-343/98, Recueil, s. I-6659); ze dne 5. října 2004, Pfeiffer a další (C-397/01 a C-403/01, Sb. rozh. s. I-8835) a výše uvedený rozsudek Dominguez. K vývoji této judikatury viz mimo jiné De Witte, B. „Direct effect, primacy and the nature of the legal order“, in Craig, P. a De Búrca, G., *The Evolution of EU Law*, 2. vyd., Oxford University Press, Oxford, 2011, s. 329 až 340; Simon, D., „L’invocabilité des directives dans les litiges horizontaux: confirmation ou infléchissement?“, *Europe* č. 3, březen 2010, a Dougan, M., „When Worlds Collide: Competing Visions of the Relationship Between Direct Effect and Supremacy“, 44 *Common Market Law Review*, 2007.

33 — Rozsudky ze dne 30. dubna 1996, CIA Security Internacional (C-194/94, Recueil, s. I-2201); ze dne 22. listopadu 2005, Mangold (C-144/04, Sb. rozh. s. I-9981), a ze dne 19. ledna 2010, Küçükdeveci (C-555/07, Sb. rozh. s. I-365).

34 — V této souvislosti odkazuji na stanovisko přednesené generálním advokátem Botem ve výše uvedené věci Küçükdeveci, zejména na bod 68 a násl. tohoto stanoviska.

79. S ohledem na vše výše uvedené nelze popřít, že v případě sporu mezi jednotlivci se vždy jeden z účastníků řízení ocitne v situaci, kdy mu bude uložena povinnost, s níž původně nepočítal, a to i přesto, že se rozhodnutí soudu omezí pouze na prohlášení neplatnosti nezákonného aktu nebo na nepoužití tohoto aktu. Nicméně, jak uvedl zástupce CGT na jednání, pokud jednotlivec utrpí škodu v důsledku nečekaného uložení určité povinnosti, k němuž dojde nenadále v důsledku protiprávního jednání členského státu, je tento jednotlivec v každém případě oprávněn vymáhat od tohoto členského státu případnou náhradu škody, kterou mu uvedené protiprávní jednání způsobí. Původním účelem žalob na náhradu škody, namířených proti členským státům, které poruší unijní právo, bylo sice poskytnout ochranu osobám, které se dovolávají určitého práva před vnitrostátními soudy³⁵. V takovém případě, jako je případ projednávaný, v němž unijní právní předpis ztělesňuje „zásadu“, kterou zavedla Listina a jejíž obsah byl porušen aktem, jehož legalita byla zpochybněna ve sporu mezi jednotlivci, je ovšem spravedlivé, aby břemeno v řízení o náhradě škody nesl ten účastník řízení, který měl z protiprávního jednání prospěch, nikoliv nositel práva, které vyplývá z konkretizace obsahu dané „zásady“.

80. S ohledem na čl. 52 odst. 5 druhou větu Listiny tedy dospívám k závěru, že článku 27 Listiny, který byl podstatným způsobem a bezprostředně konkretizován prostřednictvím čl. 3 odst. 1 směrnice 2002/14, se lze dovolávat ve sporu mezi jednotlivci i s případnými důsledky spočívajícími v nepoužití vnitrostátního právního předpisu.

B – Druhá předběžná otázka

81. Prostřednictvím druhé otázky, která je zasazena do kontextu uplatnění výše popsaného režimu dovolatelnosti před soudy, se Cour de cassation Soudního dvora přímo táže, zda je takový režim, jako je stanovený v článku L.1111-3 francouzského zákoníku práce, v souladu s unijním právem, v tomto případě s článkem 27 Listiny, jak je konkretizován prostřednictvím čl. 3 odst. 1 směrnice 2002/14. Podle uvedeného vnitrostátního ustanovení jsou z určení počtu zaměstnanců podniku, zejména pro účely určení počtu zaměstnanců, který je ze zákona požadován pro zřízení orgánů zastupujících zaměstnance, vyloučeni pracovníci, s nimiž byly uzavřeny smlouvy na podporu zaměstnanosti v soukromém sektoru, smlouvy na podporu zaměstnanosti ve veřejném sektoru a v sektoru veřejného zájmu nebo smlouvy o zvyšování odborné kvalifikace.

82. Otázka se sice týká obecně tří kategorií vyloučených smluv, avšak ze spisu vyplývá, že žalující sdružení AMS uzavřelo přibližně 120 až 170 smluv na podporu zaměstnanosti ve veřejném sektoru a v sektoru veřejného zájmu, a nikoli že uzavřelo také smlouvy na podporu zaměstnanosti v soukromém sektoru nebo smlouvy o zvyšování odborné kvalifikace. Pokud tedy vnitrostátní soud nekonstatuje opak, měla by se odpověď Soudního dvora týkat pouze otázky, zda je se směrnicí 2002/14 slučitelné vyloučení smluv na podporu zaměstnanosti ve veřejném sektoru a v sektoru veřejného zájmu, které je stanoveno v čl. L.1111-3 bodě 4 zákoníku práce.

83. K této otázce se vyjádřili pouze zástupci Francouzské republiky, CGT a Komise. Podle Francouzské republiky existují s ohledem na zvláštní povahu vyloučených smluv, mezi něž patří i smlouvy na podporu zaměstnanosti ve veřejném sektoru a v sektoru veřejného zájmu, důvody k omezení působnosti článku 27 Listiny, konkretizovaného směrnicí 2002/14. Uvedené smlouvy mají zajistit pracovní začlenění, nikoliv vázat pracovníka v rámci běžného pracovního poměru, a proto takovéto vyloučení nenarušuje cíle, jež sleduje článek 27 a směrnice 2002/14. Francouzská republika se dovolává čl. 52 odst. 1 Listiny, v němž se stanoví, že při dodržení zásady proporcionality mohou být zavedena omezení výkonu práv a svobod.

35 — Viz mimo jiné rozsudky ze dne 19. listopadu 1991, Francovich a další (C-6/90 a C-9/90, Recueil, s. I-5357, bod 35); ze dne 5. března 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame (C-46/93 a C-48/93, Recueil, s. I-1029, bod 31); ze dne 26. března 1996, British Telecommunications (C-392/93, Recueil, s. I-1631, bod 38); ze dne 23. května 1996, Hedley Lomas (C-5/94, Recueil, s. I-2553, bod 24); ze dne 8. října 1996, Dillenkofer a další (C-178/94, C-179/94 a C-188/94 až C-190/94, Recueil, s. I-4845, bod 20), a ze dne 2. dubna 1998, Norbrook Laboratories (C-127/95, Recueil, s. I-1531, bod 106).

84. CGT využil pro oporu svých argumentů zejména rozsudku Soudního dvora vydaného ve věci *Confédération générale du travail* a další (dále jen „CGT“)³⁶. Tento rozsudek znamenal pro Soudní dvůr první příležitost vyjádřit se ke směrnici 2002/14, a to konkrétně ve věci, která probíhala ve Francouzské republice a v níž bylo zpochybněno vyloučení určité kategorie pracovníků, kteří dosud nedosáhli určitého věku. Skutečnost, že Soudní dvůr prohlásil, že uvedené vyloučení je v rozporu se směrnicí 2002/14, potvrzuje podle CGT, že i v projednávaném případě, v němž je znovu nastolena otázka vyloučení určité kategorie pracovníků, dochází k porušení výše uvedené směrnice. Komise tyto argumenty CGT sdílí a i ona navrhuje Soudnímu dvoru, aby vyložil směrnici 2002/14 v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava zpochybněná v projednávané věci.

85. Jak správně podotýká CGT i Komise, rozsudek vydaný ve věci CGT může při hledání odpovědi na druhou předběžnou otázku skutečně posloužit jako určité vodítko. V uvedené věci napadl CGT před Conseil d'État (francouzskou Státní radou) vnitrostátní právní předpis, v němž bylo stanoveno, že zohlednění určité kategorie pracovníků pro účely určení počtu zaměstnanců podniku má být odloženo, dokud tito pracovníci nedosáhnou určitého věku. Soudní dvůr se ztotožnil s doporučením generálního advokáta P. Mengozziho a odmítl, že by stanovení prahových hodnot na základě věku znamenalo cokoli jiného než vyloučení z určení počtu zaměstnanců³⁷. Uvedený francouzský právní předpis nevylučoval určitou kategorii pracovníků zcela, nýbrž pouze do doby, než tito pracovníci dosáhnou určitého věku. Soudní dvůr, který se k této věci vyjádřil dříve, než vstoupila v platnost Listina, měl za to, že výše uvedené omezení má být postaveno na roveň vyloučení, neboť přispělo k tomu, že práva zaručená směrnicí 2002/14 byla zbavena své podstaty a uvedená směrnice tak byla připravena o svůj užitečný účinek³⁸.

86. V článku 3 odst. 1 druhém pododstavci směrnice 2002/14 se sice stanoví, že členské státy určí metodu pro stanovení prahových hodnot pro počet zaměstnaných zaměstnanců. Soudní dvůr však dospěl k závěru, že v případě vyloučení určité kategorie pracovníků se nejednalo o pouhé stanovení prahových hodnot, nýbrž o jednostrannou změnu výkladu pojmu „pracovník“. Soudní dvůr proto rozhodl, že „[j]estliže tedy uvedená směrnice členským státům nestanoví způsob, jakým musí přihlížet k zaměstnancům spadajícím do jejího rozsahu působnosti při stanovení prahových hodnot pro počet zaměstnaných zaměstnanců, stanoví přesto, že k nim přihlížet musí“³⁹.

87. Článek 27 Listiny, který je podstatným způsobem a bezprostředně konkretizován prostřednictvím čl. 3 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2002/14, musí být proto s ohledem na rozsudek CGT vykládán tak, že umožňuje členským státům, aby určily metodu pro stanovení počtu zaměstnaných zaměstnanců, avšak v žádném případě je neopravňuje k tomu, aby z tohoto stanovení vyloučily určité pracovníky. Jak plyne z věci CGT, stejně je tomu i v případě, že by toto vyloučení bylo pouze dočasné.

88. Z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že vnitrostátní soud je v zásadě povinen vykládat vnitrostátní právo v co možná největším rozsahu ve světle znění a účelu dotčené směrnice, aby bylo možné dosáhnout výsledku, o který tato směrnice usiluje⁴⁰. Bylo však uznáno i to, že tato zásada konformního výkladu vnitrostátního práva má určité meze. Povinnost vnitrostátního soudu opírat se při výkladu a uplatňování relevantních předpisů vnitrostátního práva dané země o obsah určité směrnice je v tomto ohledu omezena obecnými právními zásadami a nemůže vést k tomu, aby bylo vnitrostátní právo vykládáno *contra legem*⁴¹.

36 — Rozsudek ze dne 18. ledna 2007 (C-385/05, Sb. rozh. s. I-611).

37 — Výše uvedený rozsudek CGT, bod 38, v němž je odkazováno na stanovisko generálního advokáta přednesené v uvedené věci, konkrétně na bod 28 onoho stanoviska.

38 — Rozsudek CGT, bod 38.

39 — Výše uvedený rozsudek CGT, bod 34, zvýraznění provedeno autorem tohoto stanoviska.

40 — Viz zejména výše uvedený rozsudek Pfeiffer a další, bod 114; rozsudek ze dne 23. dubna 2009, Angelidaki a další, C-378/07 a C-380/07, Sb. rozh. s. I-3071, body 197 a 198, jakož i výše uvedené rozsudky Küçükdeveci, bod 48, a Dominguez, bod 24.

41 — Viz rozsudek ze dne 15. dubna 2008, Impact, C-268/06, Sb. rozh. s. I-2483, bod 100, a výše uvedený rozsudek Angelidaki a další, bod 199.

89. Otázku, zda existuje možnost uplatnění konformního výkladu, by ovšem měl vyřešit výhradně předkládající soud; k tomuto účelu je totiž nutné provést výklad celého vnitrostátního práva, což zjevně není pravomocí Soudního dvora.

90. Cour de cassation ovšem požádal Soudní dvůr, aby se vyjádřil k otázce dovolatelnosti článku 27 Listiny, konkretizovaného prostřednictvím čl. 3 odst. 1 směrnice 2002/14, právě proto, že má za to, že pokud by byl potvrzen takový výklad, jaký je navrhován v bodě 87 tohoto stanoviska, nebylo by již možné provést konformní výklad. Cour de cassation si je této skutečnosti dobře vědom, neboť to není poprvé, co tento nejvyšší soud danou otázku řeší a v této souvislosti se obrací na Soudní dvůr. Za takových okolností, jaké nastaly v projednávaném případě, by bylo navíc nesmyslné se tázat na dovolatelnost uvedených unijních norem, pokud by byl Cour de cassation přesvědčen, že konformní výklad je možný.

91. K témuž závěru dospěla i vláda Francouzské republiky ve svém písemném i ústním vyjádření. Poté, co byla zmocněnkyně francouzské vlády na tuto záležitost výslovně dotázána na jednání, uznala, že nelze provést takový výklad francouzského práva, jaký by mohl zaručit dodržení unijního práva, jak je navrhováno v bodě 87 tohoto stanoviska, a to ani s ohledem na pracovníprávní předpisy, které umožňují zavést v mimořádných případech výjimky ze zákonných ustanovení prostřednictvím kolektivní smlouvy.

92. Francouzská vláda je toho názoru, že výklad čl. L.111-3 bodu 4 ve spojení s článkem 27 Listiny, konkretizovaným prostřednictvím čl. 3 odst. 1 směrnice 2002/14, by bylo možné provést pouze na základě určité „výjimky z výjimky“, což v projednávaném případě nelze. Poté, co byla zmocněnkyně během jednání dotázána, zda takovouto „výjimku z výjimky“ může představovat článek L.2251-1 francouzského zákoníku práce, uvedla, že toto ustanovení se týká pouze opatření zavedených prostřednictvím kolektivní smlouvy, což v projednávaném případě nenastalo.

93. Pro doplnění výše uvedených úvah je třeba připomenout, že pokud vnitrostátní soud (který je ostatně nejvyšší instancí při výkladu vnitrostátního práva) i vláda téhož členského státu shodně tvrdí, že jejich právní řád nepřipouští provedení konformního výkladu unijního práva, je Soudní dvůr s ohledem na dodržení zásady loajální spolupráce⁴² povinen toto posouzení přijmout a poskytnout odpověď na konkrétní předloženou otázku. V opačném případě by byl zpochybněn nejen duch spolupráce mezi soudy, jímž se řídí mechanismus řízení o rozhodnutí o předběžné otázce podle článku 267 SFEU, ale i užitečný účinek tohoto řízení.

94. S ohledem na výše uvedené úvahy a vzhledem k tomu, že nelze uplatnit takový výklad, jaký by vedl k prohlášení slučitelnosti vnitrostátního právního řádu s článkem 27 Listiny, konkretizovaným prostřednictvím čl. 3 odst. 1 směrnice 2002/14, zbývá pouze zjistit, zda jsou výjimky uvedené v článku L.111-3, zejména pak výjimka týkající se smluv na podporu zaměstnanosti ve veřejném sektoru a v sektoru veřejného zájmu, v rozporu s ustanovením čl. 3 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2002/14.

95. V tomto smyslu a v návaznosti na závěr, k němuž dospěl Soudní dvůr ve věci CGT a podle něhož se v případě dočasného vyloučení, na nějž bylo v této věci poukázáno, jednalo o porušení zmíněné směrnice, je třeba dospět k témuž závěru, a to tím spíše že se v projednávaném případě jedná o vyloučení úplné a časově neomezené. Skutečnost, že účelem smluv na podporu zaměstnanosti ve veřejném sektoru a v sektoru veřejného zájmu je pracovní začlenění, nemá na tento závěr žádný dopad, neboť nebylo nijak zpochybněno, že pracovník, s nímž byla tato smlouva uzavřena, má postavení „pracovníka“ ve smyslu článku 27 Listiny, konkretizovaného směrnicí 2002/14.

42 — Tato zásada, kterou jsou povinny dodržovat jak členské státy, tak Unie, byla uznána článkem 4 Smlouvy o Evropské unii (pokud jde o loajální spolupráci mezi Uníí a členskými státy, viz rozsudky ze dne 10. února 1983, Lucembursko v. Parlament, 230/81, Recueil, s. 255, bod 38, a ze dne 22. října 2002, Roquette Frères, C-94/00, Recueil, s. I-9011, bod 31, a usnesení ze dne 13. července 1990, Zwartveld a další, C-2/88 IMM, Recueil, s. I-3365, bod 17).

96. Pokud jde dále o argument, který vznesla Francouzská republika v souvislosti se zvláštní povahou smluv na podporu zaměstnanosti ve veřejném sektoru a v sektoru veřejného zájmu, a s ohledem na její odůvodnění cílem obecného zájmu, k obdobnému argumentu se Soudní dvůr vyjádřil již ve výše uvedeném rozsudku CGT, přičemž uvedl, že odůvodnění výjimky je neslučitelné s čl. 11 odst. 1 směrnice 2002/14, který stanoví, že členské státy musí přijmout všechna nezbytná opatření, aby mohly kdykoli zaručit, že výsledků předepsaných touto směrnicí bude dosaženo⁴³. Jen stěží lze dospět k jinému závěru v projednávané věci, v níž je zpochybněno úplné a časově neomezené vyloučení určité kategorie pracovníků.

97. Navrhuji tedy Soudnímu dvoru, aby v odpovědi na druhou předběžnou otázku a vzhledem k tomu, že nelze provést konformní výklad vnitrostátního právního řádu, vyložil článek 27 Listiny, který byl podstatným způsobem a bezprostředně konkretizován prostřednictvím čl. 3 odst. 1 směrnice 2002/14, tak, že brání vnitrostátní právní úpravě, která při stanovení počtu zaměstnanců podniku pro účely uvedeného ustanovení nezohledňuje určitou kategorii pracovníků, konkrétně pracovníky, s nimiž byly uzavřeny vyloučené smlouvy.

V – Závěry

98. S ohledem na výše uvedené navrhuji Soudnímu dvoru, aby na předběžné otázky, které položil Cour de cassation, odpověděl takto:

- „1) Článku 27 Listiny základních práv Evropské unie, který byl podstatným způsobem a bezprostředně konkretizován prostřednictvím čl. 3 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/14/ES ze dne 11. března 2002, kterou se stanoví obecný rámec pro informování zaměstnanců a projednávání se zaměstnanci v Evropském společenství, se lze dovolávat ve sporu mezi jednotlivci i s případnými důsledky spočívajícími v nepoužití vnitrostátního právního předpisu.
- 2) Článek 27 Listiny, který byl podstatným způsobem a bezprostředně konkretizován prostřednictvím čl. 3 odst. 1 směrnice 2002/14, musí být v případě, že nelze provést konformní výklad vnitrostátního práva, vykládán tak, že brání vnitrostátní právní úpravě, která při stanovení počtu zaměstnanců podniku pro účely uvedeného ustanovení nezohledňuje určitou kategorii pracovníků, konkrétně pracovníky, s nimiž byly uzavřeny vyloučené smlouvy, přičemž vnitrostátní soud je na základě čl. 52 odst. 5 Listiny oprávněn nepoužít vnitrostátní právní normy, které jsou v rozporu s uvedenými normami unijního práva.“

43 — Výše uvedený rozsudek CGT, bod 40.