

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Právnická fakulta

**DISERTAČNÍ PRÁCE**

2012

Mgr. Petra Němečková

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Katedra evropského práva**

**DISERTAČNÍ PRÁCE**

**Téma: Ochrana práva na spravedlivý proces ve vztahu k řízení o předběžné otázce**

Školitel: Prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.

Mgr. Petra Němečková

### **Čestné prohlášení:**

„Prohlašuji, že jsem disertační práci na téma *Ochrana práva na spravedlivý proces ve vztahu k řízení o předběžné otázce* vypracovala samostatně.

Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použila k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury.”

V Praze dne 16. června 2012

Mgr. Petra Němečková

### **Poděkování:**

Především bych chtěla vyjádřit úctu a poděkování školiteli své disertační práce panu Prof. JUDr. PhDr. Michalovi Tomáškoví, DrSc. za jeho odbornou pomoc, cenné náměty, dále za umožnění presentace částečných závěrů této práce na česko-španělském semináři v Santiago de Compostela a za celkově velmi vstřícný a přátelský přístup a trpělivost.

Poděkování patří též mým kolegům z Právní služby Evropské komise za jejich cenné postřehy a připomínky k vybraným otázkám, kterých se tato práce dotýká, a mé rodině a přátelům za podporu během přípravy této práce.

## OBSAH:

<b>1 ÚVOD</b>	<b>4</b>
<b>2 ŘÍZENÍ O PŘEDBĚŽNÉ OTÁZCE: PRÁVNÍ ÚPRAVA A ZÁKLADNÍ JUDIKATURA</b>	<b>8</b>
2.1 Účel a povaha řízení o předběžné otázce	8
2.2 Předmět řízení o předběžné otázce ve Smlouvách	11
2.3 Druhy předběžných otázek	14
2.4 Soudní orgány, které jsou oprávněny předložit předběžnou otázku	16
2.5 Pravomoc <i>versus</i> povinnost předložit předběžnou otázku národními soudy	17
2.6 Procesní postup v řízení o předběžné otázce před ESD	21
2.7 Účinky rozsudku ESD v řízení o předběžné otázce	25
<b>3 PROPOJENÍ EVROPSKÝCH INSTRUMENTŮ OCHRANY LIDSKÝCH PRÁV V RÁMCI EVROPSKÉ UNIE:</b>	<b>28</b>
3.1 Vývoj soudní praxe – spolupráce nebo konfliktní soužití?	28
3.1.1 Postoj ESD vůči judikatuře ESLP	29
3.1.2 Postoj ESLP vůči judikatuře ESD	30
3.2 Geneze Listiny základních práv EU a její vztah k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod	34
3.3 Přistoupení Evropské unie k Úmluvě o lidských právech a základě svobod	38
<b>4 CELOEVROPSKÁ OCHRANA PRÁVA NA SPRÁVEDLIVÝ PROCES</b>	<b>41</b>
4.1 Právo na spravedlivý proces v Úmluvě o ochraně lidských práv a svobod a jeho ochrana Evropským soudem pro lidská práva	41
4.2 Právo na spravedlivý proces v Evropské unii: judikatura Evropského soudního dvora a Listina základních práv Unie	46
4.2.1 Ochrana práva na spravedlivý proces v judikatuře Evropského soudního dvora	46
4.2.2 Právo na spravedlivý proces v Listině základních práv Evropské unie	48
<b>5 PRÁVO NA SPRÁVEDLIVÝ PROCES VE VZTAHU K ŘÍZENÍ O PŘEDBĚŽNÉ OTÁZCE V JUDIKATUŘE ESLP A ESD</b>	<b>51</b>
5.1 Postoj Evropského soudu pro lidská práva	51

5.1.1	Ochrana práva na spravedlivý proces ve vztahu k řízení o předběžné otázce: <i>Ullens de Schooten</i>	51
5.1.2	Řízení o předběžné otázce a přiměřená lhůta pro projednání věci v řízení v judikatuře ESLP	55
<b>5.2</b>	<b>Právo na spravedlivý proces ve vztahu k řízení o předběžné otázce v judikatuře Evropského soudního dvora</b>	<b>56</b>
5.2.1	Úloha předběžné otázky pro zachování jednoty evropského práva z hlediska Evropského soudního dvora	56
5.2.2	Pozice stran v hlavním řízení ve vztahu k předložení předběžné otázky a s ní spojená ochrana práva na spravedlivý proces	58
5.2.3	Důsledky nepoložení předběžné otázky a <i>res iudicata</i> : věc <i>Kühne&amp;Heitz</i>	62
<b>6</b>	<b>MOŽNOSTI NÁPRAVY PORUŠENÍ POVINNOSTI PŘEDLOŽIT PŘEDBĚŽNOU OTÁZKU Z HLEDISKA EVROPKÉHO PRÁVA</b>	<b>65</b>
6.1	Žaloba na porušení Smlouvy	65
6.2	Odpovědnost členského státu za škodu způsobenou soudním rozhodnutím	68
<b>7</b>	<b>PRÁVO NA SPRAVEDLIVÝ PROCES VE VZTAHU K ŘÍZENÍ O PŘEDBĚŽNÉ OTÁZCE V JUDIKATUŘE ÚSTAVNÍCH SOUDŮ VYBRANÝCH ČLENSKÝCH STÁTŮ EU</b>	<b>74</b>
7.1	Vztah evropského a ústavního práva obecně	74
7.1.1	Vztah evropského a ústavního práva obecně	75
7.1.2	Postoj Spolkového ústavního soudu	77
7.1.2.1	Evropské právo v Základním zákonu Spolkové republiky Německa	77
7.1.2.2	Rozhodnutí <i>Solange</i> : vztah ústavní a evropské ochrany lidských práv a základních svobod	78
7.1.2.3	Maastricht, Lisabon a <i>Honeywell</i> : předpoklady pro kontrolu ústavnosti evropského práva ( <i>ultra vires</i> a role předběžné otázky)	86
7.1.3	Postoj španělského Ústavního soudu	90
7.1.3.1	Postoj španělského Ústavního soudu ke vztahu práva evropského a ústavního obecně	90
7.1.3.2	Postoj španělského Ústavního soudu k vztahu evropského práva a ústavní ochrany lidských práv a základních svobod	101
7.1.4	Postoj italského Ústavního soudu	106
7.1.5	Judikatura Ústavní Rady, Státní rady a Kasačního soudu	109
7.1.6	Situace v České republice	114
7.1.6.1	Evropské právo v Ústavě ČR	114
7.1.6.2	Přehled významných judikátů Ústavního soudu ČR týkající se vztahu evropského a ústavního práva	116
7.2	Ochrana práva na spravedlivý proces ve vztahu k řízení o předběžné otázce Ústavními soudy vybraných členských států EU	129
7.2.1	Obecné úvahy	129
7.2.2	Ústavní ochrana v Německu	130
7.2.3	Ústavní ochrana práva na spravedlivý proces ve vztahu k řízení o předběžné otázce v Rakousku	137
7.2.4	Ústavní ochrana práva na spravedlivý proces ve vztahu k řízení o předběžné otázce v judikatuře španělského Ústavního soudu	138
7.2.5	Vnitrostátní prostředky ve členských státech, které neznají institut ústavní stížnosti: případ Itálie a Francie	148

7.2.6	Ústavní ochrana práva na spravedlivý proces ve vztahu k řízení o předběžné otázce v České republice	150
<b>7.3</b>	<b>Předložení předběžné otázky Ústavními soudy vybraných členských států EU</b>	<b>154</b>
7.3.1	Obecný úvod	154
7.3.2	Nevyužitá možnost Spolkového ústavního soudu předložit předběžnou otázku	156
7.3.3	Španělský ústavní soud	156
7.3.4	Členské státy, které neznají institut ústavní stížnosti: případ Itálie a Francie	166
7.3.4.1	Itálie	166
7.3.4.2	Francie	168
7.3.5	Ústavní soud České republiky	169
<b>8</b>	<b>ZÁVĚREM</b>	<b>173</b>
<b>9</b>	<b>SEZNAM PRAMENŮ A LITERATURY</b>	<b>177</b>
9.1	Zdroje legislativy a soudních rozhodnutí (oficiální internetové zdroje)	177
9.2	Odborná literatura:	177
9.2.1	Monografie a knihy	177
9.2.2	Odborné články	181
<b>10</b>	<b>SEZNAM ZKRATEK</b>	<b>186</b>
<b>11</b>	<b>ABSTRAKT</b>	<b>188</b>
11.1	Abstrakt v českém jazyce – Czech abstract	188
11.2	Abstrakt v anglickém jazyce – English abstract	189
<b>12</b>	<b>KLÍČOVÁ SLOVA</b>	<b>190</b>
12.1	Klíčová slova v českém jazyce – Key words in Czech	190
12.2	Klíčová slova v anglickém jazyce – Key words in English	190

*„A l'échelon de la Communauté européenne, il ne doit avoir ni Gouvernement des juges, ni guerre de juges. Il doit y avoir place pour le dialogue des juges.”<sup>1</sup>*

*Na úrovni Evropské unie není záhodno ani vlády soudců ani války soudců. Musí zde být prostor pro dialog soudců.*

## 1 ÚVOD

Tato práce pojednává o ochraně práva na spravedlivý proces ve vztahu k řízení o předběžné otázce podle evropského práva. Při prvním zamyšlení nad tímto titulem si možná čtenář pomyslí, že se jedná o paradox: rozhodnutí o předložení předběžné otázky je výsadou soudů členských států Evropské unie, na který strany v řízení nemají právní nárok. *Prima facie* tak vzniká otázka, co by mohl mít mechanismus, který umožňuje především uskutečnit spolupráci národního soudce s evropským soudcem, společného s právem na spravedlivý proces, který může být chápán jako respektování procesní zásad, které mohou strany v řízení před soudem uplatňovat (ať se jedná o strany v civilním nebo trestním řízení).

V rámci právního řádu členských států, který prochází vzhledem členství v Evropské unii postupně rostoucí europeizací, se otázka ochrany procesních práv, jejichž soubor lze považovat za právo na spravedlivý proces, dotýká celé řady problémů, které nastoluje uvedení evropského práva do práva vnitrostátního a dává příčinu vzniku některých konfliktů různě se prolínajících právních systémů.

Z hlediska evropského práva se zdá vyřešení takovýchto konfliktů na první pohled vcelku bezproblémové, je totiž řešeno zásadou přednosti evropského práva. Ovšem z

---

<sup>1</sup> Citát B. Genevoise v připomínkách vlády ve věci *Ministerstvo vnitra/Cohn Bendit*, rozhodnutí francouzské státní rady (*Conseil d'Etat*) ze dne 22. prosince 1978, citovaný v Lichere, F., Potvin-Solis, L., Raynouard, A. (dir.), *Le dialogue entre les juges européens et nationaux: incantation ou réalité?*, Bruylant, Brusel 2004, str. 19 a 20.

hlediska národního práva členských států již není situace tak jednoznačná. Národní soudy, a to především právě vrcholné soudní orgány, v některých případech bohužel nerespektují ustanovení evropského práva a judikaturu Soudního dvora Evropské unie (dále též „ESD” nebo „Soudní dvůr” nebo „Soud”), ESD v plné míře tak, jak by si to instituce EU představovaly, a různým způsobem se snaží z povinnosti respektovat a uplatnit výklad evropského práva podaný ESD vymanit, nebo ji alespoň do jisté míry omezit. Tento ‚souboj soudů‘ je především patrný v pozici Ústavních soudů některých členských států, pokud se doktrína nadřazenosti Ústavy setká se zásadou přednosti evropského práva.

Situace se dále komplikuje přezkumem soudních rozhodnutí členských států, které zahrnují i aplikaci a výklad evropského práva, a v blízké budoucnosti i přezkumem rozhodnutí ESD Evropským soudem pro lidská práva, pod jehož jurisdikci spadají všechny členské státy EU v důsledku jejich členství v Radě Evropy.

Mechanismus předběžné otázky je upravený v čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále „SFEU“) zásadní prvek evropské integrace soudní praxe umožňující úzkou spolupráci národních soudů se Soudním dvorem EU při aplikaci evropského práva soudy členských států. Vzhledem k tomu, že na základě evropského a vnitrostátního práva vznikají občanům a dalším osobám na území Evropské unie práva a povinnosti, kterých se mohou jednotlivci dovolávat u národního soudu, má z formálního hlediska čistě mezisoudní mechanismus dopad na soudní a procesní ochranu práv jednotlivců, která je zaručena právem na spravedlivý proces, chráněného v členských státech EU na třech úrovních – ústavní, unijní a Evropským soudem pro lidská práva.

Tato disertační práce se zabývá vztahem mezi právem Evropské unie, právními precedenty Evropského soudu pro lidská práva a právem vnitrostátním v rámci řízení o předběžné otázce a jeho dopadem na právo na spravedlivý proces. Právní rámec této práce je načrtnut v prvních kapitolách: kapitola 2 pojednává o právu, a náhledu praktického využití a základní judikatury týkající se mechanismu předběžné otázky, který tvoří osu této práce. Kapitoly 3 a 4 nastiňují právní rámec a judikaturu zajišťující ochranu lidských práv na úrovni Evropské unie a Rady Evropy a jejich vzájemné prolínání: kapitola 3 pro ochranu lidských práv a základních svobod obecně

a kapitola 4 specificky pro ochranu práva na spravedlivý proces. Na základě tohoto právního rámce zkoumají následující kapitoly vztah ochrany práva na spravedlivý proces a řízení o předběžné otázce, nejdříve z pohledu judikatury Evropského soudního dvora a Evropského soudu pro lidská práva (kapitola 5) a určení odpovědnosti členských států při porušení povinnosti vyplývající z čl. 267 SFEU (kapitola 6), a následně z pohledu ústavních soudů vybraných členských států Evropské unie (kapitola 7).

Sedmá kapitola je nejobsáhlejší a je rozdělena do 3 podkapitol: v první řadě se zabývá vztahem evropského a ústavního práva v obecné rovině s odkazem na zásadní judikáty ústavních soudů v přijímání evropského práva do ústavního pořádku členských států, druhá podkapitola se zabývá ochranou ze strany ústavních soudů práva na spravedlivý proces při porušení povinnosti národního soudce předložit předběžnou otázku a třetí podkapitola mapuje spolupráci ústavních soudů a ESD prostřednictvím řízení o předběžné otázce.

Členskými státy EU vybranými pro tuto práci jsou zejména Německo, Španělsko a Česká republika, v menší míře potom Francie, Itálie a Rakousko. Úvod do judikatury Spolkového ústavního soudu je nepostradatelný pro chápání postoje Ústavního soudu České republiky, inspirovaným v mnohém klíčovými judikáty našeho německého souseda. Postoj španělského Ústavního soudu je dobrou ukázkou evoluce europeizace soudní praxe ústavního soudnictví v Evropské unii.

Judikatuře španělského Ústavního soudu a jejímu rozboru je věnováno více stran této práce než jiným členským státům či pohledu evropských jurisdikcí, neboť právě analýza praxe ve Španělsku a její uvedení do kontextu ochrany práva na spravedlivý proces ve vztahu k evropskému právu obecně a k řízení o předběžné otázce konkrétně je novým přínosem pro českou právní vědu, která podrobnější rozbor judikatury tohoto členského státu postrádá. Pevně doufám, že i analýza jiných kapitol v této práci, a to zejména rozbor nejnovější judikatury, bude přijato jako užitečná kontribuce k této problematice.

Úvodem ještě několik praktických poznámek:

- Vzhledem k incidenční povaze řízení o předběžné otázce je právo na spravedlivý proces je pro potřeby této práce chápáno v obecné rovině, kterou se rozumí ochrana všeobecných záruk pro osoby podléhající pravomoci soudů (právo na zákonného soudce, právo na účinný prostředek nápravy, spravedlivost řízení, veřejnost řízení, délka řízení). Práce nezkoumá zvláštní záruky pro obviněné (presumpce nevinny, zákaz uložení tresti bez zákona a další práva obhajoby obviněných, zejména informování o povaze a důvodu obvinění, pomoc obhájce, výslech svědků, pomoc tlumočnicka).
- Dále je třeba úvodem upřesnit, že tato práce používá pojem ‚evropské právo‘ v užším slova smyslu, tedy pouze pro právní akty Evropské unie.
- Tato práce zachycuje právní stav aktuální ke dni 31. května 2012.

## 2 ŘÍZENÍ O PŘEDBĚŽNÉ OTÁZCE: PRÁVNÍ ÚPRAVA A ZÁKLADNÍ JUDIKATURA

V první řadě si připomeňme právní úpravu řízení o předběžné otázce, která je stěžejním procesním institutem, kterým se tato práce zabývá, a základní judikaturu, která se tohoto řízení bezprostředně týká.

### 2.1 Účel a povaha řízení o předběžné otázce

Řízení o předběžné otázce v evropském právním řádu plní dvojí poslání: (i) zjednodušit vnitrostátním soudcům aplikaci práva Evropských společenství a (ii) zajistit jednotu a uniformitu ve výkladu a aplikaci tohoto právního pořádku. Jedná se o hlavní prostředek spolupráce národních soudů se Soudním dvorem Evropské unie, který umožňuje národním soudům úzce se podílet na správném použití a jednotném výkladu práva Unie, jakož i na ochraně práv přiznaných tímto právním řádem jednotlivcům.

Aplikace evropského právního řádu je v evropském společenství zaručena vlastní soudní soustavou složenou Soudním dvorem Evropské unie se sídlem v Lucemburku a všemi soudními orgány členských států, které mají povinnost aplikovat evropské právo, pokud je předmět sporu tímto právem upraven. Tento soudní systém je úzce spojen se zásadou bezprostřední použitelnosti a bezprostředního účinku evropského práva, kterou ustanovila a definovala soudní praxe Evropského soudního dvora (rozsudky *Costa*, *Van Gend Loos*, *Francovich*, a další).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Bezprostřední použitelností lze označit vlastnost, která způsobuje přímé právní účinky evropské normy na jednotlivce a orgány členských států bez prostřednictví recepce vnitrostátním právním aktem. V judikatuře ESD je tato zásada charakterizována jako právo každé osoby požadovat na svém soudci, aby na jeho případ aplikoval evropské právo. Podle rozsudku *Grad*, je povinností soudce evropské právo použít, ať je vnitrostátní zákonodárství země, k níž patří, jakékoliv. Bezprostřední účinek evropského práva je tedy definována jako vlastnost umožňující jednotlivcům dovolat se v případě porušení jejich práv, jež měla vyplynout z práva Evropského společenství, ustanovení evropského práva před orgány členských států. Rozsudek ESD ze dne 6. října 1970, ve věci *Grad*, 9/70, Sb. s. rozh. 825. Srov. též rozsudek ESD ze dne 15. července 1964, ve věci *Costa proti E.N.E.L.*, 6/64, Sb. s. rozh. 1141; rozsudek ESD ze dne 7. března 1985, ve věci *Van Gend en Loos*,

Ponechat výklad norem evropského práva *pouze a zcela* na národních soudech by v Evropské unii, která dnes čítá již 27 členských států (a s přistoupením Chorvatska v lednu 2013 se tento počet zvýší na 28), by mohlo vyústit ve fragmentaci a v řadu rozporů, které by v praxi znamenaly přinejmenším narušení úsilí o sjednocení a harmonizaci práva, nebo jeho určitých oblastí, o které se snaží Smlouvy a akty orgánů institucí.

Velmi významný je v této oblasti rozsudek *Simmenthal*, z 9. března 1978, ve kterém Soudní dvůr potvrdil přednost evropské normy před pozdějším vnitrostátním právním předpisem a judikoval, že „*ustanovení práva Společenství jsou přímým pramenem práv a povinností, kterých se týkají, přičemž je zcela lhostejné, zda se jedná o členské státy nebo o jednotlivce kteří se podílejí na právních vztazích upravených evropským právem.*”<sup>3</sup> Tento rozsudek řeší otázku kolize evropské a vnitrostátní právní úpravy a formuluje tak zásadu aplikační přednosti evropského práva v řízeních, kde nastane tento konflikt, neboť vnitrostátní norma neztrácí svoji platnost, nebude jen nadále použitelná. Z tohoto rozsudku lze též vyvodit, že aplikační přednost se vztahuje i na ústavní právo. Rozsudek vycházel z právního stavu, podle něhož měl italský Ústavní soud monopol na rušení zákonů, i pokud odporovaly evropskému právu. Soudní dvůr tak odmítl názor, podle něhož měl vnitrostátní soudce povinnost nezaujímat vlastní stanovisko a řídit se v této věci pouze rozhodnutím italského Ústavního soudu. Podle závazné judikatury ESD řeší národní soudce tento konflikt tak, že při řešení konkrétního sporu vnitrostátní předpis rovnou nepoužije.

Národní soudce má tedy zásadní úlohu při aplikaci evropského práva, a to zaručit ochranu práv a svobod, které evropské právo dává jednotlivcům bez ohledu na jakékoliv protikladné ustanovení vnitrostátního práva. Tuto úlohu vykonává soudce prostřednictvím zásady procesní autonomie a pomocí procesní spolupráce s ESD. Podle zásady procesní autonomie závisí na členských státech, aby zajistily aplikaci

---

32/84, Sb. s. rozh. 779; rozsudek ESD ze dne 19. listopadu 1991, ve věci *A. Francovich a D. Bonifaci proti Itálii*, C-6 a 9/90, Sb. s. rozh. 5357.

<sup>3</sup> Rozsudek ESD ze dne 9. března 1978, ve věci *Simmenthal*, 106/77, Sb. s. rozh. 629.

práva EU, a to svými vlastními institucemi a podle vlastního procesního práva.<sup>4</sup> Tato zásada nesmí vést ovšem k diskriminaci při řízení, kde se strana dovolává práv zaručených evropským právem, vzhledem k podobným řízením, kde se strana dovolává práv garantovaných ve vnitrostátním právu (rozsudek *San Giorgio*<sup>5</sup>).

Ovšem efektivní aplikace evropského práva může být zaručena pouze při správné a účinné spolupráci národních soudů s ESD, která probíhá především prostřednictvím řízení o předběžné otázce na základě čl. 267 SFEU. Ustanovení tohoto článku pověřují Soudní dvůr EU, aby podával výklad Smlouvy a rozhodoval o platnosti a výkladu evropských právních předpisů formou odpovědí na otázky, které mu předkládají soudy členských států ohledně sporů, které projednávají.

Někteří autoři (např. Girón Larrueca) uvádějí, že řízení o předběžné otázce má povahu nesporného řízení.<sup>6</sup> Je sice pravda, že ESD nerozhoduje o nárocích stran v řízení před národním soudem. Na druhé straně se strany v řízení před národním soudem nejsou v řízení před ESD pasivní, ale vyjadřují svůj postoj k předběžné otázce, stejně tak jako Komise a/nebo orgán, který akt, kterého se řízení týká, vydal, a další členské státy, které mají na výkladu ESD zájem. Vyjádření stran ve vnitrostátním řízení, orgánů EU a členských států, staví často proti sobě přinejmenším dva názorové tábory, které bere ESD v úvahu při vydání konečného rozhodnutí. Z toho důvodu bych označila řízení před ESD spíše za *sui generis* nebo za kvazisporné.

---

<sup>4</sup> Ludet, D., Úloha národního soudce při aplikaci práva Evropského společenství, Aplikace evropského práva národním soudcem, příručka Ministerstva spravedlnosti ČR, sv. 56, Praha, 1997, str. 57-59.

<sup>5</sup> Rozsudek ESD ze dne 9. listopadu 1983, ve věci *San Giorgio*, 199/82, Sb. s. rozh. 3595.

<sup>6</sup> Girón Larrueca, J.A., La Unión Europea. La Comunidad Europea y el Derecho Comunitario, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2002, str. 279.

## 2.2 Předmět řízení o předběžné otázce ve Smlouvách

Od vstupu v platnost Lisabonské smlouvy (dne 1. prosince 2009) je řízení o předběžné otázce upraveno v čl. 267 SFEU, který zní:

*„Soudní dvůr Evropské unie má pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se:*

- a) výkladu Smluv,*
- b) platnosti a výkladu aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie.*

*Vyvstane-li taková otázka před soudem členského státu, může tento soud, považuje-li rozhodnutí o této otázce za nezbytné k vynesení svého rozsudku, požádat Soudní dvůr o rozhodnutí o této otázce.*

*Vyvstane-li taková otázka před soudem členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je tento soud povinen obrátit se na Soudní dvůr Evropské unie.*

*Vyvstane-li taková otázka při jednání před soudem členského státu, které se týká osoby ve vazbě, rozhodne Soudní dvůr Evropské unie v co nejkratší lhůtě.”*

V porovnání s minulou verzí, kterou byl čl. 234 SES<sup>7</sup>, je nově upraven popis aktů, kterých se toto řízení týká. Toto je důsledkem institucionálních změn vnesených Lisabonskou smlouvou: Evropská unie nabývá Lisabonskou smlouvou právní subjektivitu (čl. 47 SEU), a proto se i druhá základní smlouva - Smlouva o Evropské unii – stává měřítkem výkladu dnes již unijního - pro potřeby této práce evropského - (dříve komunitárního) práva. Dochází i k sjednocené úpravě orgánů Evropské unie, které jsou vyjmenovány v čl. 13 SEU (a které na rozdíl od před-Lisabonské verze zahrnují i Evropskou centrální banku).

Je namístě si připomenout, že před vstupem v platnost Lisabonské smlouvy byla pravomoc Soudního dvora pro určité oblasti omezena. Jednalo se o oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky a spravedlnosti a vnitřních věcí, které tvořily tzv. 2.

---

<sup>7</sup> Před Lisabonskou smlouvou se řízení o předběžné otázce týkalo „výkladu této smlouvy [SES], platnosti a výkladu aktů orgánů Společenství a ECB, výkladu statutů orgánů zřízených aktem Rady, pokud tak statuty stanoví“.

a 3. pilíř Evropské unie a které nebyly součástí komunitárního práva<sup>8</sup>. Ratifikací Amsterdamské smlouvy udělily členské státy EU komunitární povahu vízové, azylové a přistěhovalecké politiky, která dříve spadala pod oblast spravedlnosti a vnitřních věcí, a tím se 3. pilíř EU omezil na ustanovení o policejní a soudní spolupráci v trestních věcech. Soud tak získal pravomoc zabývat se, za určitých pravidel, předběžnými otázkami i v oblasti vízové, azylové a přistěhovalecké politiky (viz čl. 68 SES ve znění Amsterdamské smlouvy). Členské státy si ale nejspíš uvědomovaly důležitost spolupráce a evropské integrace i ve věcech trestních a přínos institutu předběžné otázky pro ucelený výklad norem, které procházely postupnou harmonizací nebo sblíživáním, a proto Amsterdamská smlouva umožnila členským státům stanovit písemným prohlášením pravomoc Soudního dvora rozhodovat o předběžných otázkách i ve věcech trestních, přičemž každý stát určuje, zda mohou Soudní dvůr požádat o rozhodnutí o předběžné otázce všechny soudy daného státu, nebo zda je tato možnost, či povinnost, vyhrazena soudům, které rozhodují v posledním stupni.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Narozdíl od zákonodárného procesu pro akty evropské, které schvalovala Rada a Parlament, akty Evropské unie v oblastech 2. a 3. pilíře schvalovala pouze Rada jednomyslným způsobem.

<sup>9</sup> Čl. 68 SES ve znění Amsterdamské smlouvy: „1. Článek 234 se použije na tuto hlavu za následujících okolností a podmínek: jestliže v určité věci, která je předmětem řízení zahájeného u soudu členského státu, jehož rozhodnutí již nemůže být napadeno opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, vyvstane otázka výkladu této hlavy nebo platnosti a výkladu aktů vydaných orgány Společenství na základě této hlavy, požádá tento soud Soudní dvůr o rozhodnutí o této otázce, jestliže je považuje za nutné k vydání svého rozsudku.

2. Soudní dvůr nemá v žádném případě pravomoc rozhodovat o opatřeních a rozhodnutích přijatých k provedení čl. 62 bodu 1), která se týkají udržení veřejného pořádku a ochrany vnitřní bezpečnosti.

3. Rada, Komise nebo členský stát mohou požádat Soudní dvůr o rozhodnutí ve věci výkladu této hlavy a aktů vydaných orgány Společenství na základě této hlavy. Rozhodnutí, které Soudní dvůr na tuto žádost vydá, se nevztahují na rozsudky soudů členských států, které nabyly právní moci.“

Čl. 35 [ex čl. K7] SEU ve znění Amsterdamské smlouvy, týkající se policejní a justiční spolupráce v trestních věcech: „1. Soudní dvůr Evropských společenství má za podmínek stanovených v tomto článku pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se platnosti a výkladu rámcových rozhodnutí a rozhodnutí, výkladu úmluv uzavřených podle této hlavy, jakož i platnosti a výkladu opatření k jejich provedení.

2. Každý členský stát může uznat prohlášením učiněným při podpisu Amsterdamské smlouvy nebo kdykoli později pravomoc Soudního dvora rozhodovat o předběžných otázkách podle odstavce 1.

[...]

Jak je obecně známo, Lisabonskou smlouvou nabyla Evropská unie právní subjektivitu (čl. 47 SEU), čímž došlo ke sjednocení dosavadních tří pilířů v jednotlý celek a ESD nabyl tak obecnou pravomoc na základě čl. 19 odst. 3 SEU rozhodovat o „a) o žalobách podaných členským státem, orgánem nebo fyzickými či právníckými osobami; b) na žádost vnitrostátních soudů o předběžných otázkách týkajících se výkladu práva Unie nebo platnosti aktů přijatých orgány; c) v ostatních případech uvedených ve Smlouvách.“ Neexistuje však pravidlo bez výjimky, a proto se členské státy dohodly na omezení pravomoci ESD pro určité citlivé oblasti, které byly dříve součástí 2. a 3. pilíře.

Evropská integrace je založena na postupném sjednocování práva a sblížování politik (odtud také často používaný název *acquis communautaire*) a nelze tedy předpokládat, že by ze dne na den spadaly pod pravomoc ESD oblasti, ve kterých si doposud členské státy systematicky obhájovaly svou kompetenci samostatného rozhodování a kde Unie hrála pouze roli koordinátora. Na druhé straně nelze opomenout pokroky na evropské úrovni i v této oblasti, ze kterých připomeňme např. v rámci zahraniční politiky Unie zřízení Evropské služby vnější akce nebo sblížování práva a soudní spolupráce v trestních věcech, které zahrnuje vznik tolik diskutovaného evropského zatýkacího rozkazu.

V oblasti trestních věcí byla pravomoc ESD omezena jen dočasně, a to po dobu nejvýše pěti let ode dne vstupu Lisabonské smlouvy v platnost (1. prosince 2009). Toto omezení se vztahuje akty, které byly přijaty před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost podle Hlavy VI SEU (ve znění Amsterdamské smlouvy) v oblasti policejní spolupráce a justiční spolupráce v trestních věcech a které nebyly od té doby pozměněny. Během této doby mohou být takové akty pouze předmětem žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce soudů těch členských států, které uznaly pravomoc ESD. V oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky je čl. 275 SFEU

---

*5. Soudní dvůr nemá pravomoc přezkoumávat platnost nebo přiměřenost opatření policie nebo jiných donucovacích orgánů ani výkon působnosti členských států v oblasti udržování veřejného pořádku a ochrany vnitřní bezpečnosti.“*

Viz také pozn. pod čarou č. 1 v Informativním sdělení ESD o zahajování řízení o předběžné otázce vnitrostátními soudy (2011/C 160/01).

pravomoc ESD omezena na přezkum rozhodnutí Rady, jimiž se stanoví omezující opatření vůči fyzickým nebo právnickým osobám.

Kromě těchto výjimek vyplývá ze Smluv, a především z čl. 19 odst. 3 SEU, že ESD je nejvyšší autoritou pro výklad práva EU. Není však autoritou jedinou, právo EU je vykládáno a aplikováno národními soudy členských států při své každodenní činnosti (vezmeme-li v potaz stále rostoucí objem evropské legislativy). Jak bude podrobněji rozebráno níže, některé národních soudy členských států, a to především soudy ústavní, mají určité rezervy k přijetí této skutečnosti, neboť sami sebe považují za nejvyšší soudní instance pro výklad a aplikaci práva platného na území svého státu, a tedy i práva evropského.

### 2.3 Druhy předběžných otázek

Podle předmětu se předběžné otázky rozdělují na otázky týkající se výkladu a na otázky týkající se neplatnosti.

Pomocí předběžných otázek týkajících se výkladu se národní soudy dožadují o závazný soudní výklad smyslu, dosahu či obsahu evropské normy. Tou může být nejen právo primární nebo sekundární, ale i mezinárodní smlouvy uzavřené EU (nebo dříve Evropským společenstvím)<sup>10</sup>, ba dokonce i vlastní judikatura ESD.<sup>11</sup>

Předběžné otázky týkající se platnosti evropských norem lze označit jako prostředek nepřímé kontroly evropského práva národními soudy, který tak přispívá ke zmírnění omezené legitimace jednotlivců vznést žalobu na neplatnost.<sup>12</sup> Předběžná otázka týkající se platnosti se vztahuje pouze na akty orgánů Unie, ne však na právo primární, protože právě právo primární je měřítkem posouzení platnosti daného aktu. Předběžnou otázku týkající se platnosti nelze vznést ani ohledně předchozích

---

<sup>10</sup> Rozsudek ESD ze dne 30. dubna 1974, ve věci *Haegeman*, 181/73, Sb. s. rozh. 449.

<sup>11</sup> Usnesení ESD ze dne 5. března 1986, ve věci *Wünsche*, 69/85, Sb. s. rozh. 947.

<sup>12</sup> Díez Hochleitner, J., Martínek Capdevilla, C., *Derecho de la Union Europea*, Thomson Reuters, Madrid, 2009, str. 323. Podle ustálené judikatury ESD může žalobu na neplatnost vznést osoba, která je adresátem dané normy (nejčastěji rozhodnutí Komise) nebo prokáže, že je aktem bezprostředně a osobně dotčena. Toto bývá v praxi často nelehký úkol, ESD totiž v četných rozhodnutích zaujmul spíše restriktivní výklad této podmínky.

rozhodnutí ESD v řízení o předběžné otázce, neboť tato možnost by zpochybnila rozdělení jurisdikcí mezi národními soudy a ESD v rámci řízení o předběžné otázce.<sup>13</sup>

Jedině ESD může prohlásit akt Unie za neplatný, národní soudy tuto pravomoc nemají. Tento princip jasně uvádí i Informativním sdělení ESD: „*I když vnitrostátní soudy mají možnost odmítnout žalobní důvody týkající se neplatnosti, které jsou před nimi uplatňovány, možnost prohlásit akt orgánu, instituce nebo jiného subjektu Unie za neplatný spadá do výlučné pravomoci Soudního dvora.*”<sup>14</sup>

ESD může uznat určitý akt za neplatný ze stejných důvodů, o kterých rozhoduje v případech žaloby na neplatnost. Jedná se o následující důvody uvedené v čl. 263 odst. 2 SFEU: „*pro nedostatek příslušnosti, pro porušení podstatných formálních náležitostí, pro porušení Smluv nebo jakéhokoli právního předpisu týkajícího se jejich provádění anebo pro zneužití pravomoci*”:

- Nedostatek příslušnosti nastane v případě, kdy daný akt upravuje látku, která nespadá do rozsahu kompetencí orgánu, který daný akt přijmul. Skutečnost, že kompetenčním orgánem je jiný orgán EU nic nemění na neplatnosti takového aktu;
- Porušení podstatných formálních náležitostí se týká např. postupu při tvorbě aktu. Nejčastějším důvodem v této kategorii bývá nedostačující odůvodnění daného aktu.
- Porušení Smluv nebo právního předpisu týkajícího se jejich provádění může nastat při chybné aplikaci práva, nebo při chybném posouzení skutkového stavu, který podmiňuje použití určité normy.
- Zneužití pravomoci předpokládá určité jednání orgánu EU, který uplatňuje svou pravomoc k odlišným účelům, než k jakým mu byla svěřena Smlouvami,

---

<sup>13</sup> *Wünsche*, cit. sub 11, bod 15.

<sup>14</sup> Informativní sdělení o zahajování řízení o předběžné otázce vnitrostátními soudy, 2011/C 160/01, bod 15.

nebo pokud se daný orgán snaží vyhnout řízení, které bylo pro určitou situaci upraveno Smlouvami.<sup>15</sup>

## 2.4 Soudní orgány, které jsou oprávněny předložit předběžnou otázku

Předběžná otázka nemůže být vznesena stranami v řízení před národními soudy, strany ve sporném řízení nemají na předběžnou otázku ani právní nárok. V tomto směru se evropský mechanismus předběžné otázky liší od některých podobných řízení v členských státech. Např. v Belgii jsou soudy, které rozhodují v posledním stupni řízení, povinny předložit předběžnou otázku belgickému Ústavnímu soudu, pokud o to některá z procesních stran výslovně požádá.<sup>16</sup> To však neznamená, že pokud národní soud odmítne podat předběžnou otázku podle čl. 267 SFEU, nedopustí se v žádném případě porušení práva na spravedlivý proces vůči osobě, která je stranou v řízení před národními soudy. Tento problém je hlouběji zkoumán níže v kapitolách 5 (z pohledu ESLP a ESD) a 7 (z pohledu Ústavních soudů vybraných členských států).

Rozhodnutí podat předběžnou otázku náleží tedy pouze soudům spadajícím pod jurisdikci členských států EU. V tomto směru Informativní sdělení ESD v bodě 9 zpřesňuje, že položit předběžnou otázku může „v zásadě každý soud členského státu, má-li vydat rozhodnutí soudní povahy.”

Pojem ‚soud členského státu‘ je vykládán jako autonomní pojem unijního práva, vymezený judikaturou ESD. Judikatura ESD vykládá tento pojem poměrně široce. Nejvýznamnější rozsudky týkající se definice pojmu ‚soudu‘ nebo ‚soudního orgánu‘ jsou rozsudky *Vaassen-Göbbels*<sup>17</sup> a *Nordsee*.<sup>18</sup> V rozsudku *Vaassen-Göbbels* ESD

---

<sup>15</sup> Girón Larrueca, El sistema jurídico de la Unión Europea, la reforma realizada por el Tratado de Lisboa, str. 271.

<sup>16</sup> The Courts of the Member States of the European Union, publikace ESD, str. 69, <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2008-11/qd7707226frc.pdf>

<sup>17</sup> Rozsudek ESD ze dne 30. června 1966, ve věci *G. Vaassen-Göbbels*, 61/65, Sb. s. rozh. 377.

<sup>18</sup> Rozsudek ESD ze dne 23. března 1982, ve věci *Nordsee*, 102/81, Sb. s. rozh. 1095.

poprvé judikoval, že pod pojem ‚soud‘ lze za určitých podmínek řadit i jiné orgány nežli obecné soudy, pokud splňují obsahové znaky soudcovské instituce:

- zřízení podle národního práva členského státu,
- činnost za účelem řešení sporů,
- stálost instituce a
- rozhodování výhradně na základě práva.

Je tedy třeba hledat materiální znaky ‚soudního orgánu‘. V rozsudku *Nordsee* se ESD odmítl zabývat předběžnou otázkou předloženou rozhodčím soudem, neboť v tomto (konkrétním) případě rozhodce postrádal podle názoru Soudu tzv. prvek státnosti, nejednalo se totiž o orgány veřejné moci. V rámci rozhodčího řízení by předběžnou otázkou mohly podat obecné soudy, které jsou k nápomoci rozhodcům pro výklad práva nebo se případem zabývají v odvolacím řízení proti rozhodčímu nálezu. V jiných případech Soud připustil, že pojem ‚soudu členského státu‘ pro účely řízení o předběžné otázce, zahrnuje i kvazisoudní úřady pro ochranu hospodářské soutěže<sup>19</sup>, či soudy, které jsou společné pro několik členských států.<sup>20</sup>

## 2.5 Právomoc *versus* povinnost předložit předběžnou otázku národními soudy

Zahájit řízení o předložení předběžné otázky Evropskému soudnímu dvoru lze v případě, kdy národnímu soudu vyvstane pochybnost o výkladu nebo o platnosti pravidla práva Unie a považuje-li to za nezbytné k vyřešení sporu, který mu byl předložen. Národní soud v tomto případě přeruší hlavní řízení a požádá ESD, aby se

---

<sup>19</sup> Rozsudek ESD ze dne 16. července 1972, ve věci *AEB*, C-67/91, Sb. s. rozh. I-4785; Rozsudek ESD ze dne 13. dubna 1973, ve věci *Iberlacta*, C-261/91, Sb. s. rozh. I-1885. V těchto rozsudcích ESD posuzoval otázky předložené bývalým šp. Soudem pro ochranu hospodářské soutěže. I přes explicitní název tohoto orgánu se však nejednalo o ‚soud‘ *stricto sensu*, ale spíše o správní orgán vyšší instance, který rozhodoval o porušení hospodářské soutěže na podněty Komise pro ochranu hospodářské soutěže. Rozhodnutí Soudu pro ochranu hospodářské soutěže podléhala přezkumu obecných soudů a tento Soud nebyl součástí soudní organizace. V roce 2008 se Soud a Komise pro ochranu hospodářské soutěže spojily v jeden orgán: národní Komisi pro hospodářskou soutěž.

<sup>20</sup> Např. Soudní dvůr Beneluxu, viz Rozsudek ESD ze dne 4. listopadu 1997, ve věci *Parfums Christian Dior*, C-337/95, Sb. s. rozh. I-6013.

vyslovil ke stanovené otázce. Poté, co ESD vydal v dané věci rozsudek, národní soud hlavní řízení obnoví a rozhodne na základě rozsudku ESD.

Soudní orgány členských států EU jsou tedy oprávněni předložit předběžnou otázku ESD. Na základě čl. 267 SFEU a dle ustálené judikatury se však pravomoc za určitých okolností změní v povinnost předběžnou otázku předložit. Jedná se o následující případy:

1. Povinnost předložit předběžnou otázku týkající se výkladu mají soudy, proti jejichž rozhodnutí nelze podat opravný prostředek. Nejedná se pouze o vrcholné soudní instance v daném státě (nejvyšší nebo Ústavní soudy), ale i o soudy, které nezávisle na svém postavení rozhodují o konkrétním případě v posledním stupni.

Toto obecné pravidlo má své výjimky: tzv. teorie jasného aktu („acte clair“) a teorie objasněného aktu („acte éclairé“). Tyto teorie byly, na podnět národních jurisdikcí, převzaty Soudním dvorem z francouzského správního soudnictví. Evropský soudní dvůr tuto teorii poprvé rozvinul v rozsudku *CILFIT*.<sup>21</sup>

Podle teorie „acte éclairé“ není národní soud povinen předběžnou otázku předložit, pokud existuje ustálená judikatura ESD, která danou právní otázku již řešila.<sup>22</sup> Tuto výjimku lze uplatnit i v případě, že sporné otázky nejsou zcela identické. Zavedením doktríny objasněného aktu propůjčil tak ESD svým rozhodnutím váhu precedentů,<sup>23</sup> a to nejen pro sebe samého, ale

---

<sup>21</sup> Rozsudek ESD ze dne 6. října 1982, ve věci *CILFIT*, 283/81, Sb. s. rozh. 3415. Srov. též Tichý, L. a kol, Dokumenty ke studiu evropského práva, Linde, Praha, 2006, str. 360 (rozsudek *CILFIT*, komentář vydavatelů). Informativní sdělení ESD shrnul tyto teorie v bodě 12: „...leđaže již v dané oblasti existuje judikatura (a případný nový rámec nevyvolává skutečné pochybnosti ohledně možnosti použití této judikatury) nebo je správný způsob výkladu dotčeného pravidla zcela zřejmý.“

<sup>22</sup> *CILFIT*, cit. *sub* 21, bod 14. Anglická verze, neméně přesná, hovoří o „previous decisions“, francouzská o „jurisprudence établie“, italská o „giurisprudenzia costante“.

<sup>23</sup> Srov. též Bobek M., Porušení povinnosti zahájit řízení o předběžné otázce podle článku 234 (3) SES, C.H. Beck, Praha, 2004, str. 33 a 34.

především pro vnitrostátní soudy členských států při aplikaci evropského práva.

Za základě teorie ‚acte clair‘ odpadá povinnost předložit předběžnou otázku v případě, kdy ohledně aplikace evropského práva neexistuje žádný prostor pro rozumnou pochybnost o vyřešení nastolené otázky.<sup>24</sup> Tento předpoklad existuje tehdy, pokud je národní soud přesvědčen, že stejnou jistotu by v daném případě měly i ESD a soudy ostatních členských států. Tento předpoklad je spíše teoretický, jeho uplatnění v praxi by bylo v 27členné Evropské unii velmi těžce realizovatelné – jedná se totiž o přesvědčení národního soudce, a ne o úkon soudu. ESD vyjmenovává v rozsudku *CILFIT* několik demonstrativních podmínek pro vyslovení závěru, že je výklad evropského práva zjevný:

- pokud srovnání autentických jazykových verzí aktu evropského práva vede ke stejnému závěru;
- pokud jsou brány v potaz vlastní terminologie a právní pojmy evropského práva, které mohou být odlišné od obdobných pojmů užívaných v národním právu členských států;
- pokud se respektují způsoby interpretace, které jsou vlastní evropskému právu. ESD využívá stejných interpretačních metod jako soudce národní, jediný rozdíl lze spatřovat ve skutečnosti, že ESD využívá ve větší míře výklad systematický a teleologický než doslovný, vzhledem k tomu, že podle ESD musí být akty evropského práva umístěny do kontextu a vyloženy ve světle evropského práva jako celku. Při výkladu evropského

---

<sup>24</sup> Generální advokát Capotorti se vyslovil proti teorii jasného aktu, neboť tím by došlo k zbavení čl. 267 odst. 3 SFEU jakéhokoliv smyslu. Souhlasil pouze k nastolením teorie objasněného aktu. Viz Stanovisko generálního advokáta Capotorti, ze dne 13. července 1982, ve věci *CILFIT*, C-283/81, Sb. s. rozh. 3432.

práva je nutno brát zřetel i na cíle EU a stav vývoje evropského práva a integrace.<sup>25</sup>

2. Povinnost předložit předběžnou otázku týkající se výkladu má dále ten soudní orgán, který má v úmyslu odchýlit se od již judikovaného právního názoru ESD. V tomto případě je povinným obrátit se na ESD každý soud, i ten, proti jehož rozhodnutí lze podat opravný prostředek podle vnitrostátního práva.
3. Národní soud, bez ohledu na to, zda je možné podat proti jeho rozhodnutí opravný prostředek, je dále povinen předložit předběžnou otázku vždy, když mu nastane pochybnost ohledně platnosti aktů orgánů Unie, které jsou dotčeny nebo se použijí na daný případ, o kterém národní soud rozhoduje. V tomto smyslu je nutné citovat judikaturu *Foto-Frost*,<sup>26</sup> ve kterém Soudní dvůr stanovil, že vnitrostátní soudy nemohou vyslovit neplatnost aktu evropského práva nebo k němu nepřihlížet pro jeho údajnou neplatnost. Jediné, k čemu jsou národní soudy oprávněny, je uznat, že evropské právo aplikované na konkrétní spor je platné. Vznikne-li ovšem národnímu soudu jakákoliv pochybnost k platnosti evropské normy (z vlastního podnětu nebo na základě odůvodněných připomínek stran sporu), je tento soudní orgán povinen zahájit řízení o předložení předběžné otázky.

Tato povinnost odpadá jediné za situace, kdy ESD již dříve rozhodl o neplatnosti evropské normy, které by se předběžná otázka týkala.<sup>27</sup>

ESD připustil, aby v této situaci měl národní soud možnost výjimečně a dočasně pozastavit provádění evropského aktu, kterého se týká předběžná otázka o platnosti, nebo ve vztahu k němu přijal příslušné předběžné opatření

---

<sup>25</sup> Bobek M., cit. *sub* 23, str. 37.

<sup>26</sup> Rozsudek ESD ze dne 22. října 1987, ve věci *Foto-Frost*, 314/85, Sb. s. rozh. 4199.

<sup>27</sup> Rozsudek ESD ze dne 13. května 1981, ve věci *International Chemical Corporation*, 66/80, Sb. s. rozh. 1191.

do doby, než ESD vydá rozsudek v řízení o předběžné otázce.<sup>28</sup> Jedná se např. o nařízení odkladu vykonatelnosti vnitrostátního aktu založeného na nařízení evropského práva (rozsudek *Zuckerfabrik*). Kromě povinného předložení předběžné otázky stanovil ESD následující podmínky pro pozastavení platnosti evropského práva národním soudem: (i) *fumus boni iuris*, to jest přesvědčení národního soudu, že o platnosti aktu evropského práva existují vážné pochybnosti, (ii) *periculum in mora*, tedy naléhavost pozastavení platnosti určitým předběžným opatřením, a to, pokud straně ve vnitrostátním řízení hrozí vážná a nenapravitelná škoda, která by vznikla v době, než ESD rozhodne o platnosti aktu evropského práva, a (iii) podmínku, že kvůli dočasnému pozastavení svého provádění nepozbývá akt evropského práva veškerého užitečného účinku; jinými slovy, je třeba brát v úvahu zájem Unie na tom, aby akty orgánů EU nebyly zrušeny bez řádné záruky.

## 2.6 Procesní postup v řízení o předběžné otázce před ESD

Povinnost zahájit řízení o předběžné otázce vzniká národnímu soudu pouze v případě, kdy je výklad nebo rozhodnutí o platnosti určitého aktu evropského práva nezbytný k vynesení rozsudku ve vnitrostátním sporu. Národní soud může také podle svého uvážení posoudit, kdy přesně předběžnou otázku podá. ESD doporučuje, aby národní soud předložil svou otázku (nebo otázky) ve chvíli, kdy je schopen vymezit skutkový a právní rámec problému,<sup>29</sup> neboť tak má ESD k dispozici veškeré poznatky nezbytné k posouzení právního a skutkového rámce a případně k ověření, že je právo Unie na spor v původním řízení před národními soudy použitelné.

I když je předložení otázky prerogativou soudce, ESD považuje za žádoucí, pokud je předběžná otázka položena po kontradiktorním projednání věci se stranami řízení. Některé členské státy (např. Španělsko) zavedly praxi projednat věc před předložením ESD s příslušným správním orgánem (např. ministerstvem spravedlnosti nebo

---

<sup>28</sup> Rozsudek ESD ze dne 21. února 1991, ve věci *Zuckerfabrik*, C-143/88 a C-92/89, Sb. s. rozh. I-415; rozsudek ESD ze dne 9. listopadu 1995, ve věci *Atlanta*, C-446/93, Sb. s. rozh. I-3799.

<sup>29</sup> Rozsudek ESD ze dne 21. dubna 1999, ve věci *Charriere a Hirtsmann*, C-28 a 29/98, Sb. s. rozh. I-1963.

ministerstvem pro evropské záležitosti). Je logické, že otázka může být vznesena, i když o to stany nepožádají, tedy z vlastní iniciativy národního soudu.<sup>30</sup>

Je tedy zodpovědností národního soudce, aby na základě skutkového stavu, argumentů stran a právního rámce v dané věci určil, zda je předložení předběžné otázky nezbytné pro vyřešení sporu. ESD není povinen přijmout jakékoliv formulované otázky. ESD tak v minulosti judikoval, že může odmítnout zodpovědět na předběžnou otázku v následujících případech:

- Položení předběžné otázky nepředchází žádný skutečný spor před národním soudem.<sup>31</sup>
- Problém, kterého se předběžná otázka týká, sice nastal v řízení před národním soudem, ale je pouze hypotetické povahy.<sup>32</sup>
- Pokud položená otázka nemá žádnou souvislost s předmětem řízení před národním soudem.<sup>33</sup>
- V případě, kdy došlo k úplnému vyhovění nároků stran v národním řízení, a národní spor se tak stal bezpředmětným (a tudíž rozhodnutí o předběžné otázce by nebylo nijak užitečné pro daný spor).<sup>34</sup>
- Pokud národní soud neposkytl spolu s formulovanými otázkami dostačující informace o skutkovém a právním kontextu.<sup>35</sup> V tomto směru je třeba připomenout, že ESD může vždy požádat předkládající soud o dodatečné informace.

---

<sup>30</sup> Srov. Schermers, H.G., Waelbroeck, D., *Judicial Protection in the European Union*, str. 275; srov. též rozsudek ESD ze dne 16. ledna 1974, ve věci *Rheinmühlen*, 166/73, Sb. s. rozh. 33, rozsudek ESD ze dne 16. června 1981, ve věci *Salonia*, 126/80, Sb. s. rozh. 1563.

<sup>31</sup> Rozsudek ESD ze dne 11. března 1980, ve věci *Foglia/Novello*, 104/79, Sb. s. rozh. 745.

<sup>32</sup> Rozsudek ESD ze dne 9. února 1995, ve věci *Leclerc-Siplec*, C-413/93, Sb. s. rozh. I-179.

<sup>33</sup> *Salonia*, cit *sub* 30.

<sup>34</sup> Rozsudek ESD ze dne 12. března 1998, ve věci *Djabali*, C-314/96, Sb. s. rozh. I-1149.

<sup>35</sup> Usnesení Soudního dvora ze dne 8. července 1998, ve věci *Agostini*, C-9/98, Sb. s. rozh. I-4261.

Na druhé straně nemá ESD pravomoc rozhodovat o výkladu národního práva nebo o slučitelnosti národního práva s právem evropským.<sup>36</sup> ESD však může ve svém rozsudku poskytnout národnímu soudu veškeré prvky výkladu určité normy evropského práva, aby tak umožnil národnímu soudu zhodnotit slučitelnost národní normy s normou evropskou. ESD dokonce v jednom případě (rozsudek *Leur Bloem*) připustil a rozhodl o předběžné otázce týkající se výkladu směrnice, jejíž pole působnosti rozšířil národní zákonodárce při transpozici i na situace, které by jinak byly upraveny pouze národním právem. Spor před národním soudem se tedy netýkal přímo této směrnice nebo pravidel, kterými členský stát (zde Nizozemsko) transponoval danou směrnici, ale pouze ryze vnitrostátní situace, na kterou zákonodárce rozšířil působnost pravidel vyplývajících z této směrnice.<sup>37</sup>

V případě zahájení řízení o předložení předběžné otázky přeruší národní soud hlavní řízení do té doby, než vydá ESD příslušný rozsudek. Jednotlivé kroky řízení před ESD jsou upraveny Statutem a Jednacím řádem ESD. Po podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce národním soudem vyrozumí ESD účastníky řízení před národním soudem, členské státy, Komisi a podle okolností i orgán, který přijal akt, jehož platnost nebo výklad je předmětem sporu; tyto subjekty mohou ve lhůtě 2 měsíců podat písemné vyjádření a účastní se též ústního jednání. Pokud se ovšem předběžná otázka shoduje s otázkou, o níž již ESD rozhodl, nebo na kterou lze odpovědět odkazem na dosavadní judikaturu, SDUE může o takové otázce kdykoliv rozhodnout usnesením s odůvodněním, které obsahuje odkaz na příslušnou judikaturu (viz čl. 104 odst. 3 Jednacího řádu ESD).

Průměrná délka řízení o předběžné otázce byla v roce 2010 16,1 měsíce.<sup>38</sup> Z důvodu poměrně dlouhé doby trvání řízení před ESD umožňuje Statut, od roku 2000, požádat

---

<sup>36</sup> Rozsudek ESD ze dne 17. prosince 1975, ve věci *Jacob Adlerbum*, 93/75, Sb. s. rozh. 2147; rozsudek ESD ze dne 11. srpna 1995, ve věci *Belgapom*, C-63/94, Sb. s. rozh. I-2467.

<sup>37</sup> Rozsudek ESD ze dne 17. července 1997, ve věci *Leur Bloem*, C-28/95, Sb. s. rozh. I-4161.

<sup>38</sup> Statistiky ESD pro rok 2010, dostupné na [http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-05/ra2010\\_stat\\_cour\\_final\\_cs.pdf](http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-05/ra2010_stat_cour_final_cs.pdf). Tento průměr zahrnuje pouze řízení, která byla ukončena rozsudkem. Pro srovnání: délka řízení se postupně zkracuje, např. v roce 2006 byla průměrná délka řízení o předběžné otázce celých 19,8 měsíců.

o provedení tzv. zrychleného řízení a, v souvislosti s předběžnými otázkami týkajícími se prostoru svobody, bezpečnosti a práva, od roku 2008 také o tzv. naléhavé řízení o předběžné otázce. Tato řízení trvají v průměru několik měsíců (průměrná délka naléhavého řízení v roce 2010 byla 2,1 měsíce) a vyznačují se, v závislosti na naléhavosti případu, kratšími lhůtami pro předkládání spisů a písemných vyjádření, či možností zcela vypustit písemnou část řízení, omezit okruh účastníků řízení, nebo možným rozhodnutím, že věc bude projednána bez stanoviska generálního advokáta.<sup>39</sup>

V rámci vnitřní organizace ESD<sup>40</sup>, rozhoduje o předběžných otázkách výlučně Soudní dvůr. Nicejská smlouva připustila možnost, nejspíš z důvodu rozložení zátěže mezi Tribunál a Soudní dvůr v případě, že by se počet předložených otázek rapidně zvýšil, aby i Tribunál rozhodoval o určitých předběžných otázkách, které vymezí Statut ESD. Tato možnost je upravena i v současné verzi SFEU, konkrétně v čl. 256 SFEU, nebyla však doposud využita v praxi. V tomto kontextu je namístě zmínit se o možné reformě Statutu ESD, o které se hovoří v posledních měsících (od 2. pololetí 2011). Tato reforma by měla obnášet zvýšení počtu soudců a některé, prozatím nespecifikované, procesní změny. Diskutuje se např. o možnosti nahrávat ústní jednání nebo zrušit, v rámci zefektivnění prostředků, zprávu k ústnímu jednání.<sup>41</sup> Reforma se však, alespoň doposud, nedotýkala využití čl. 256 SFEU. Důvodem k těmto reformám je především urychlení vyřizování soudních případů, kterých se v minulých letech nakupilo téměř stejnou měrou u všech třech soudních orgánů.

---

<sup>39</sup> V roce 2001 využil Soudní dvůr poprvé zrychleného řízení v rámci zamezení a vymýcení epidemie tzv. aftózní chřipky (rozsudek ESD ze dne 12. července 2001, ve věci *Jippes*, C-189/01, Sb. s. rozh. I-5689). Podle nejnovějších podrobných soudních statistik (2011), v letech 2008 až 2010 bylo z celkem 23 podaných žádostí o zrychlené řízení v řízení o předběžné otázce, povoleno pouze 7. Výjimečná povaha zrychleného řízení zdůvodnila zavedení řízení naléhavého. Žádost o naléhavé řízení bylo v letech 2008-2010 podáno 15 žádostí, z čehož 10 bylo úspěšných.

<sup>40</sup> Připomeňme si, že dnes se Soudní dvůr EU se skládá ze Soudního dvora, Tribunálu - bývalý Soud prvního stupně- a ze Soudu pro veřejnou službu.

<sup>41</sup> Zprávy o reformě Statutu ESD, zdroj [www.mlex.com](http://www.mlex.com)

Podle nejnovějších statistických údajů publikovaných ESD<sup>42</sup> bylo v roce 2011 zahájeno 423 řízení o předběžné otázce, což je potřetí ze sebou nejvyšší počet v historii Soudu. Ve srovnání s rokem 2010 se jedná o téměř 10% nárůst a ve srovnání v rokem 2009 dokonce o téměř 41% nárůst (423 věcí v roce 2011 oproti 385 v roce 2010 a 302 věcem v roce 2009).

## 2.7 Účinky rozsudku ESD v řízení o předběžné otázce

Řízení o předběžné otázce je zakončeno rozsudkem, ve kterém ESD deklaruje výklad určitého pravidla evropského práva nebo rozhoduje o jeho platnosti. V případě, že se ESD odmítne předběžnou otázkou zabývat, z některého z důvodů uvedených výše v předchozím bodě, vydá o tom usnesení.

Rozsudek ESD v řízení o předběžné otázce se týká se výkladu nebo rozhodnutí o platnosti o normě evropského práva, ne však o aplikaci této normy na konkrétní spor před národním soudem. Přísluší tedy národnímu soudu – a je k tomu dokonce povinen – rozhodnout o sporu v souladu s rozsudkem ESD. Obligatorní povaha rozsudku ESD také vyplývá ze skutečnosti, že ESD vydává v řízení, které nemá ryze spornou povahu, plnoprávný rozsudek, a ne například posudek nebo stanovisko.

Právní názor ESD nemá však dopad pouze na spor před soudem, který předběžnou otázku položil; rozsudek má totiž účinky *erga omnes* a musí být respektován všemi soudy v EU. Proto také ESD a národní soudy mohou využít teorie ‚*acte éclairé*‘ (viz výše) a odkazovat na předchozí judikaturu ESD. Opačný účinek rozsudků (tedy pouze *inter partes*) by měl za následek neúnosné zavalení ESD a zkompromitoval by celý mechanismus předběžné otázky.

Účinek *erga omnes* nezabraňuje národním soudům položit ESD další otázku týkající se stejného právního problému, pokud mají pochybnosti, popřípadě nejasnosti, ohledně původního rozsudku ESD.<sup>43</sup> Není ani vyloučeno, aby národní soud nepodal

---

<sup>42</sup> Soudní statistiky za rok 2011, tisková zpráva ESD č. 14/12, ze dne 17. února 2012, <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-02/cp120014cs.pdf>.

<sup>43</sup> *International Chemical Corporation*, cit. *sub* 27.

druhou předběžnou otázku nepodal v rámci jednoho sporu, především vystaly-li ve věci nové prvky, které by mohly vést ESD k jinému rozsudku, než jaký již vydal. Jak jsem již uváděla, národní soud však nemá pravomoc předložit předběžnou otázku týkající se platnosti původního rozsudku ESD.<sup>44</sup>

V poslední době se ozývají některé kritické hlasy, podle kterých má ESD zvyšující se tendenci odpovídat ve svých rozsudcích v řízení o předběžné otázce tak konkrétním způsobem, že výklad evropského soudu je *de facto* aplikovatelný pouze na spor v řízení před národním soudem nebo výlučně na identické situace.<sup>45</sup> Na druhé straně je třeba si uvědomit, že čím více je odpověď na položenou otázku vázána na skutkovou podstatu sporu v hlavním řízení, tím lepším vodítkem pro národního soudce se stává pro vyřešení hlavního sporu. Broberg v tomto směru podotýká, že stupňujícím se zasahováním do hlavního sporu před národním soudem prostřednictvím rozsudků ESD nemusí být v souladu s rozdělením pravomocí mezi národními soudy a ESD. Zároveň upozorňuje, že se tato tendence může setkat s jistým odporem ze strany nejvyšších soudů členských států, neboť vysoké soudní instance mohou v takovýchto rozsudcích spatřovat nahrazení jejich rozhodnutí v národním řízení rozsudkem ESD, což může mít určitý odstrašující účinek na ochotu národních soudů otázky pokládat.<sup>46</sup> Vzhledem k tomu, že se v tomto případě jedná o soudy, které jsou převážně soudem posledního stupně, a tedy jsou k předložení otázky na základě SFEU povinny, musí se odmítnutí těchto soudů subsumovat pod teorii jasného nebo vyjasněného aktu. Ani při použití těchto teorií však nelze vyloučit určitou míru rizika, že se národní soud odkloní od výkladu, ke kterému by se přiklonil

---

<sup>44</sup> *Wünsche*, cit. *sub* 11.

<sup>45</sup> Srov. odkazy na komentátory citované v Broberg, M., *Acte clair* Revisited: Adapting the *Acte Clair* Theory Criteria to the Demands of the Time, C.M.L.R., 2008, č. 45, str. 1385, poznámka pod čarou č.3. Jako případ rozsudku v řízení o předběžné otázce, který se až příliš váže na skutkové okolnosti případě v hlavním řízení před národním soudem, se uvádí rozsudek ze dne 26. října 1999, ve věci *Eurowings*, C-294/97, Sb. s. rozh. I-7447, ve kterém ESD použil následnou formulaci: „Článek 59 Smluvy o ES (nyní, po novelizaci, čl. 49 ES) brání takovému národnímu právu v oblasti daně z obchodu, jakého se týká hlavní řízení v tomto případě.“ (volný překlad autorky z anglické verze rozsudku).

<sup>46</sup> Tamtéž, str. 1385.

ESD, nebo že bude aplikovat evropské právo způsobem, který by ESD prohlásil za neplatný.

Nakonec považuji za důležité zmínit účinky rozsudku, ve kterém ESD deklaruje neplatnost normy evropského práva. Je bezesporné, že v případě rozsudku, který deklaruje neplatnost evropského právního předpisu, jsou národní soudy povinny tento akt dále neaplikovat, a to nejen ve sporu, který dal vzniknout předběžné otázce, ale *erga omnes*. Rozsudek ESD má však deklaratorní povahu, tedy akt nebo norma evropského práva, který ESD prohlásil za neplatný, se rozsudkem ESD nezrušuje a je i nadále součástí evropského právního řádu, dokud ho nezruší orgán nebo jiný subjekt, který danou normu vydal, nebo ESD v řízení na neplatnost podle čl. 263 SFEU. V tomto směru se tedy řízení o předběžné otázce týkající se platnosti liší od vyhovujícímu rozsudku žaloby na neplatnost, kterým se napadený právní akt zrušuje, a to s účinky od samého počátku (*ex tunc*) daného aktu či normy.

### **3 PROPOJENÍ EVROPSKÝCH INSTRUMENTŮ OCHRANY LIDSKÝCH PRÁV V RÁMCI EVROPSKÉ UNIE:**

Dříve, než se budeme věnovat vztahu řízení o předběžné otázce ve smyslu čl. 267 SFEU a ochrany práva na spravedlivý proces z hlediska evropských soudů a ústavních jurisdikcí vybraných členských států, je třeba nastínit vztah dvou vedle sebe fungujících a postupně více a více propojených systémů ochrany základních práv a svobod na (téměř) celoevropské úrovni: Jedná se o ochranu práv Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobodách (dále též „Úmluva o LPZS“ nebo „EÚLP“), kde má nejvyšší postavení Evropský soud pro lidská práva, se sídlem ve Štrasburku (dále též „ESLP“), a specifickou ochranou lidských práv v rámci Evropské unie, a to především s ohledem na judikaturu ESD a na Listinu základních práv EU, která kompilovala základní práva a svobody, které musí být chráněny při používání práva Unie, a to ve smyslu postupně utvářené judikatury ESD.

#### **3.1 Vývoj soudní praxe – spolupráce nebo konfliktní soužití?**

V počátcích evropské integrace systém dvou soudních instancí na evropské úrovni pro státy, které byly zároveň signatáři EÚLP a členskými státy Evropských společenství, nepředstavoval žádné vážnější komplikace: ESLP ve Štrasburku byl jedinou evropskou jurisdikcí v oblasti lidských práv a základních svobod, zatímco Evropský soudní dvůr se zabýval jinými otázkami, spíše hospodářské povahy.

V Evropě také existoval jediný celoevropský katalog lidských práv: Evropská úmluva o ochraně lidských práv a svobod, označována vlastní judikaturou ESLP za velmi plodný dokument (*„un traité très fécond“*), který tvoří ústavní instrument evropského veřejného pořádku v oblasti lidských práv.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Rozsudek ESLP ze dne 23. března 1995, ve věci *Loizidou proti Turecko* (předběžné námitky), bod 75. Srov. též Spielman, D., *Jurisprudence des juridictions de Strassbourg et de Luxembourg dans le domaine des Droits de l'Homme: Conflicts, Incohérence et Complémentarités*, v Alston, P., *L'Union Européenne et les Droits de l'Homme*, Bruylant, Brusel, 2001, str. 789, a odkaz v tomto textu na Polakiewiysz, J a Jakob-Foltzer, V., *The European Human Rights Convention in Domestic Law: The*

Dnes se tato situace radikálně změnila. Jak je naznačeno při přezkumu judikatury obou Soudních dvorů níže, obě soudní instance vzaly ve své judikatuře v potaz vzájemnou existenci o mnoho let dříve, než se spojitost mezi Evropskou unií a Úmluvou odrazila v normativních dokumentech obou organizací.

### 3.1.1 Postoj ESD vůči judikatuře ESLP

Rozsudek z roku 1970, ve věci *Internationale Handelsgesellschaft* se označuje za první významný judikát, ve kterém se Soudní dvůr v Lucemburku prohlásil za jurisdikci, která může rozhodovat o ochraně lidských práv při aplikaci evropského práva a začal rozvíjet svoji vlastní doktrínu v této oblasti.<sup>48</sup> V tomto rozsudku Soudní dvůr judikovat, že ESD zaručuje ochranu lidských práv, přičemž vychází nejen z ústavní praxe členských států, ale i z mezinárodních smluv, především pak z Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách a jejích dodatkových protokolů.<sup>49</sup> Již o rok dříve vyjádřil ESD ve věci *Stauder*<sup>50</sup> názor, že ochrana základních lidských práv a svobod je zakotvena v obecných principech evropského práva, jejichž plnění garantuje právě Soudní dvůr Společenství. V dalších četných judikátech se ESD zabýval výkladem konkrétních práv: právo vlastnit a svoboda podnikání (rozsudek *Hauer*, z 13. prosince 1979), právo na soukromí a listovní tajemství (rozsudek *National Panasonic*, z 26.června 1980), svoboda projevu (rozsudek *ERT*, ze dne 18.června 1991), svoboda náboženského vyznání (rozsudek

---

Impact of Strassbourg Case-Law in States where Direct Effect is given to the Convention, *Human Rights Law Review*, 1991, č. 12, str. 65.

<sup>48</sup> Douglas-Scott., S., A Tale of Two Courts: Luxembourg, Strassbourg and the Growing European Human Rights *Acquis*, *C.M.L.R.*, 2006, č.43, str. 629.

<sup>49</sup> Rozsudek ze dne 17. prosince 1970, ve věci *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, Sb. s. rozh. 1125.

<sup>50</sup> Rozsudek ESD ze dne 12. listopadu 1969, ve věci *Stauder*, 29/69, Sb. s. rozh. 419.

*Prais*, z 27. října 1976), právo na spravedlivý soudní proces a právo na odvolání (*Pecastaing*, z 5. března 1980, a *Johnston*, ze dne 15. května 1986), a další.<sup>51</sup>

Za zmínku zde stojí rozsudek ve věci *PIS and Cornwall County Council*<sup>52</sup>, ve kterém se Evropský soudní dvůr výslovně odvolal na judikaturu ESLP, konkrétně na definici 'transsexuála' pro posouzení zákazu diskriminace v rámci směrnice 76/207/EHS o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k zaměstnání, odbornému vzdělávání a postupu v zaměstnání a o pracovní podmínky.

EÚLP a judikatura ESLP tvoří, spolu s ústavními tradicemi členských států a s ostatními mezinárodními úmluvami v oblasti lidských práv, základní zdroj inspirace pro unijní koncepci lidských práv obsažený v judikatuře ESD a dnes i v právně závazné Listině základních práv Unie.<sup>53</sup>

### 3.1.2 Postoj ESLP vůči judikatuře ESD

I ESLP se otázce evropského práva ve své judikatuře nevyhnul. Učinil tak formou nepřímého přezkumu, prostřednictvím členských států, které jsou signatáři EÚLP, a z toho důvodu, že se Evropská společenství – dnes Evropská unie – doposud nestaly signatáři Úmluvy.

ESLP tedy shledal, že za určitých okolností mohou být členské státy Unie (z nichž všichni spadají pod jurisdikci ESLP) odpovědní za porušení Úmluvy při aplikaci evropského práva. Zásadními judikáty jsou věci *Matthews*<sup>54</sup> z roku 1999 a *Bosphorus*<sup>55</sup> z roku 2005. Pro ilustraci dopadu jurisdikce ESLP na ryze unijní situace

---

<sup>51</sup> Carrillo Salcedo J.A., *El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Tecnos, Madrid, 2003, str. 114-116.

<sup>52</sup> Rozsudek ESD ze dne 30. dubna 1996, ve věci *PIS and Cornwall County Council*, C-13/94, Sb. s. rozh. I-2143, bod 16.

<sup>53</sup> Šišková, N., *Actual Issues of the Creation of Constitutionalism in the Field of Human Rights at the EU Level and its Prospects*, str. 8, článek v Šišková N., *The Process of Constitutionalism of the EU and Related Issues*, Europa Law Publishing, Groningen/Amsterdam, 2008.

<sup>54</sup> Rozsudek ESLP ze dne 18. února 1999, ve věci *Matthews proti Spojené království*.

<sup>55</sup> Rozsudek ESLP ze dne 30. června 2005, ve věci *Bosphorus proti Irsko*.

(tedy bez jakékoliv intervence členských států) je citován též případ *Connolly*<sup>56</sup> z roku 2008. Z hlediska pochopení postoje ESLP vůči evropskému právu stojí za to, tato rozhodnutí zanalyzovat podrobněji:

Ve věci *Matthews* se ESLP zabýval prováděcími předpisy Spojeného království pravidel Evropského společenství týkající se přímé všeobecné volby členů Evropského parlamentu. Volební zákon Spojeného království z roku 1976, který transponoval do národního právního řádu smlouvu mezi členskými státy Unie se nevztahoval na britské občany žijící v Gibraltaru. ESLP tedy řešil, zda nemožnost vykonat volební právo do Evropského parlamentu na Gibraltaru znamenalo porušení čl. 3 Protokolu 1 k Úmluvě (právo na svobodné volby). ESLP byl zároveň nucen zabývat se otázkou, zda je Evropský parlament ‚zákonodárným sborem‘ ve smyslu Úmluvy.

ESLP se v tomto kontextu vyslovil k důsledkům přesunu národních kompetencí na mezinárodní organizaci, v tomto případě Evropská společenství. Soud zdůraznil, že přesun pravomocí na mezinárodní organizaci není s Úmluvou neslučitelný za předpokladu, že v rámci této organizace základní práva požívají rovnocenné úroveň ochrany. Upozornil ovšem, že odpovědnost členských států zůstává dána i po takovém přenesení kompetencí. ESLP v důsledku této teorie konstatoval, že Spojené království nese odpovědnost za dodržování práv i na Gibraltaru, a to bez ohledu na skutečnost, zda se jednalo o volby na úrovni vnitrostátní či evropské.

Pozice ESLP z rozsudku *Matthews* byla potvrzena i v rozsudku *Bosphorus*. Skutkové okolnosti případu se týkaly zabavení letadla najatého tureckou leteckou společností Bosphorus Airways od společnosti Yugoslav Airlines irským ministerstvem dopravy v roce 1993. Irské úřady jednaly na základě nařízení Rady o sankcích proti Federativní republice Jugoslávie,<sup>57</sup> které provádělo rezoluce Rady bezpečnosti OSN. Irské úřady tedy jednaly na základě bezprostředně použitelného evropského práva, bez prostoru uvážení.

---

<sup>56</sup> Rozsudek ESLP ze dne 9. prosince 2008, ve věci *Connolly proti 15 členských států Evropské unie*.

<sup>57</sup> Nařízení Rady (EHS) 990/93 z 26. 4. 1993, Úř. věst. L 102/14, 28. 4. 1993.

Dotčená turecká letecká společnost, Bosphorus Airways, podala v Irsku žalobu před příslušným irským soudem proti zabavení letadla. Irský soud podal v rámci svého řízení předběžnou otázku před ESD, který ve svém rozsudku *Bosphorus*<sup>58</sup> stanovil, že předmětné nařízení Rady v daném případě zabavení přikazovalo a že k porušení základních práv společnosti Bosphorus Airways nedošlo, neboť skutečným vlastníkem letadla byla jugoslávská společnost.

Bosphorus Airways pak podala v roce 1997 u ESLP stížnost proti Irsku a dožadovala se rozhodnutí o porušení práva na vlastnictví (chráněné čl. 1 Protokolu 1 k Úmluvě) z toho důvodu že zabavení irskými úřady bylo nepřiměřeným zásahem do pokojného užívání jejího vlastnictví. ESLP potvrdil doktrínu nepřímého přezkumu aktů Evropských společenství z rozsudku *Matthews*, která se rozsudkem *Bosphorus* rozšířila i na akty sekundárního evropského práva (v tomto případě nařízení Rady). ESLP dále definoval právní domněnku, že pokud stát provádí, bez prostoru uvážení, právo mezinárodní organizace, u které se předpokládá, že chrání lidská práva rovnocenným způsobem jako Úmluva, jedná s souladu s Úmluvou. Tato domněnka je vyvratitelná, pokud se prokáže, že ochrana práva byla v konkrétním případě zjevně nedostatečná („manifestly deficient“).

Pro formování této domněnky vzal ESLP nepochybně v potaz léty rozvíjenou judikaturu ESD v oblasti lidských práv, stejně tak jako existenci Listiny základních práv EU, a zejména klauzuli v dnešním čl. 53 Listiny, který uznává Úmluvu jako minimální standard ochrany. Rozsudek zmiňuje i budoucí přistoupení Evropské unie k Úmluvě.<sup>59</sup>

Rozsudky *Bosphorus* a *Matthews* prokázaly, že ESLP může odsoudit členský stát Unie za porušení práva chráněného Úmluvou, i když toto porušení pochází z evropského

---

<sup>58</sup> Rozsudek ESD ze dne 30. července 1996, ve věci *Bosphorus*, C-84/95, Sb. s. rozh. I-3953.

<sup>59</sup> Body 80, 81 a 160 rozsudku ESLP ve věci *Bosphorus*, cit. *sub* 55. Rozsudek odkazuje na v té době ještě aktuální návrh smlouvy o Ústavě pro Evropu, který byl následně odmítnut referendy v Nizozemí a ve Francii. Listina základních práv EU a imperativ přistoupení EU k Úmluvě byly inkorporovány do Lisabonské smlouvy, která vstoupila v platnost v prosinci 2009, a jsou dnes součástí evropského primárního práva.

práva. Případ *Connolly* však nastolil situaci, která se neudála v rámci jurisdikce žádného členského státu, jednalo se totiž o případ úředníka Evropské komise proti Komisi, ve kterém si úředník stěžoval, že bylo porušeno právo na spravedlivý proces chráněný čl. 6 Úmluvy z toho důvodu, že nemohl podat připomínky ke stanovisku generálního advokáta. Zde ESLP prohlásil stížnost za nepřipustnou, neboť za případné porušení Smlouvy by nevznikla odpovědnost žádnému členskému státu. Přistoupením Evropské unie k EÚLP by jurisdikce ESLP pokryla i skutkové okolnosti podobné případu *Connolly*, neboť by Soud mohl shledat, že přímo Unie jako taková nese odpovědnost za případné porušení práv chráněných Úmluvou.<sup>60</sup>

Za zmínku stojí i nedávný rozsudek ve věci *M.S.S. proti Belgii a Řecku*<sup>61</sup>, ve kterém ESLP dospěl k názoru, že bylo porušeno právo na opravný prostředek (čl. 13 Úmluvy) a zákaz mučení a nelidského nebo ponižujícího zacházení nebo trestu (čl. 3 Úmluvy). Stěžovatelem byl afgánský žadatel o azyl v Řecku, který odcestoval do Belgie, odkud byl deportován zpět do Řecka na základě tzv. dublinského systému (upraveného, mimo jiné, nařízením Rady (ES) č. 343/2003), podle kterého vydá meritorní rozhodnutí o žádosti o azyl pouze jeden členský stát EU. Účelem dublinského systému je předcházet situacím, kdy by cizinci podávali žádosti o azyl současně či postupně v několika členských státech. Vzhledem k specifickým podmínkám žadatelů o azyl v Řecku ESLP shledal, že došlo k porušení zákazu stanoveného čl. 3 Úmluvy (na straně Řecka i Belgie) a čl. 13 Úmluvy (na straně Belgie).

ESLP v tomto rozsudku potvrdil, odkazující na judikát ve věci *Bosphorus*, že shledává ochranu práv v rámci Unie rovnocennou ochraně poskytované Úmluvou. Dále připomněl, že pro potvrzení tohoto závěru je velmi důležitá role a pravomoci Soudního dvora Unie, neboť v praxi závisí efektivnost záruk základních práv právě na mechanismu kontroly dodržování těchto práv. V tomto konkrétním případě však dublinské nařízení dává členským státům určitý prostor na uvážení, neboť umožňuje

---

<sup>60</sup> Lock, T., *Walking on a Tightrope: the Draft ECHR Accession Agreement and the Autonomy of the EU Legal Order*, C.M.L.R., 2011, č. 48, str. 1028.

<sup>61</sup> Rozsudek ze dne 21. ledna 2011, ve věci *M.S.S. proti Belgii a Řecku*.

členským státům zabývat se žádostmi o azyl i v případě, že k tomu není dublinským nařízením povinen. V rámci tohoto prostoru na uvážení měla Belgie zabránit vydání stěžovatele do Řecka z toho důvodu, že vydání do Řecka znamenalo porušení závazků vyplývajících z Úmluvy. I když se odsuzující výrok ESLP nevztahoval přímo k evropskému právu, ale k oblasti azylové politiky, ve které se prolíná působení jak evropského, tak vnitrostátního právo, ESLP připomněl, že členské státy musí brát v úvahu i ustanovení Úmluvy jako takové, pokud jim právo EU umožňuje určitý prostor na uvážení, a nespolehat se tak slepě na ‚rovnocennou ochranu‘ poskytovanou právem EU.

### **3.2 Geneze Listiny základních práv EU a její vztah k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod**

Nejen judikatura ESD, ale i zákonodárné orgány EU se vždy snažily o to, aby byla ochrana lidských práv zaručena i pozitivním evropským právem. Jedním z motivů bylo i předejít často rozporuplným výkladům evropského práva Ústavními soudy členských států (především ve smyslu judikatury *Solange*, viz níže kapitola 7.1.). První krok, který evropský ústavodárce učinil v tomto směru bylo uznání v čl. F odst. 2 Smlouvy o Evropské unii v původním znění, schválené 7. února 1992 v Maastrichtu (který se později stal čl. 6 SEU ve znění Amsterdamské smlouvy, schválené 2. února 1992).

Čl. 6 [ex-čl. F] Smlouvy o Evropské unii stanoví, že „*Unie respektuje základní lidská práva, která zajišťuje Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (...) a která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, jako všeobecné zásady Společenství.*” Preambule Amsterdamské smlouvy navíc zahrnuje výslovný závazek členských států respektovat zásady svobody, demokracie, základních práv a svobod a právního státu. Uvedení těchto článků do primárního práva Unie došlo k tzv. ‚ústavnění‘ (*constitutionalisation*) na evropské úrovni judikatury ESD v oblasti lidských práv.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> Carrillo Salcedo, A., cit. *sub* 51, str. 116.

Tento proces se neustále vyvíjí. Dnem 1. února 2003 vstoupila v platnost Listina základních práv Evropské unie, o jejímž vypracování bylo rozhodnuto na zasedání Evropské rady ve dnech 4. a 5. června 1999 v Kolíně nad Rýnem a která byla slavnostně vyhlášena v Nice ve dnech 7. až 9. prosince 2000. Trvalo však dalších 9 let, než se tato Listina stala plnoprávným a závazným dokumentem primárního práva Evropské unie jakožto součástí Lisabonské smlouvy, která byla podepsána 13. prosince 2007 v Lisabonu a vstoupila v platnost 1. prosince 2009. Dnes má Listina v členských státech, s výjimkou Spojeného království, Polska a České republiky,<sup>63</sup> stejnou právní sílu jako Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, a to na základě čl. 6 SEU (ve znění Lisabonské smlouvy).<sup>64</sup> Článek 6 SEU uznává práva zaručená Evropskou úmluvou o ochraně LPZS, a tedy i judikatury ESLP, a upravuje budoucí přistoupení Unie (která Lisabonskou smlouvou nabývá právní subjektivitu) k Úmluvě.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> Výjimku se týká závazku, aby Listina měla právní sílu na území těchto členských států.

<sup>64</sup> Článek 6 SEU zní: „1. Unie uznává práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv Evropské unie ze dne 7. prosince 2000, ve znění upraveném dne 12. prosince 2007 ve Štrasburku, jež má stejnou právní sílu jako Smlouvy.

*Listina nijak nerozšiřuje pravomoci Unie vymezené ve Smlouvách.*

*Práva, svobody a zásady obsažené v Listině se vykládají v souladu s obecnými ustanoveními v hlavě VII Listiny, jimiž se řídí její výklad a použití, a s náležitým přihlédnutím k vysvětlením zmíněným v Listině, jež uvádějí zdroje těchto ustanovení.*

*2. Unie přistoupí k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Přistoupení k této úmluvě se nedotkne pravomocí Unie vymezených Smlouvami.*

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

<sup>65</sup> Udržování ochrany lidských práv v rámci Unie a v evropském právu je také hlavním důvodem založení v roce 2009 Evropské agentury pro lidská práva v Evropské unii, jejímž hlavním posláním je poskytovat podporu v oblasti lidských práv institucím a orgánům Unie a členským státům, pokud aplikují evropské právo. Dalším mechanismem na zákonodárné úrovni, který zesiluje respekt lidských práv v rámci Unie je praxe Komise, že jakýkoliv právní instrument evropského práva týkající se lidských práv musí projít v přípravné fázi tzv. analýzou *impact assessment* a musí obsahovat preambuli (též označovanou jako důvodnou zprávu) s uvedením právních důvodů pro ochranu lidských práv, kterých se daný instrument týká.

Listina představuje pro evropský právní řád systematizaci a sjednocení souboru základních práv a svobod tak, jak byl tvarován dosavadní judikaturou ESD, v jednom dokumentu. Kodifikací soudního *acquis* v oblasti lidských práv a svobod v Listině dochází bezesporu k zesílení ochrany základních práv vůči moci orgánů Evropské unie. Lze konstatovat, že Listina je tedy dalším zásadním krokem na cestě k vytvoření ústavního pořádku Evropské unie, která svědčí o transformaci Unie, postupně se měnící z hospodářského seskupení společného trhu na „politickou unii a společenství hodnot“.<sup>66</sup>

Jednou ze základních premis Listiny EU je intenzivnější ochrana základních práv v Unii v porovnání ochrany těchto práv v systému Úmluvy. Toto není ostatně vzhledem k vývoji evropského integračního procesu nic překvapivého. Pro intenzitu ochrany stanovenou Listinou EU v porovnání s Úmluvou jsou významné její čl. 52, který vymezuje rozsah a pravidla výkladu práv a zásad obsažených v Listině, a dále čl. 53, který stanoví úroveň ochrany práv a svobod zaručených Listinou.<sup>67</sup>

Právní konstrukce Listiny je v této oblasti poměrně zamotaná. Vysvětlení k čl. 52 Listiny přibližující výklad textu Listiny obsahuje výčet článků Listiny, kterým má být přiznán stejný význam a rozsah, jaký mají příslušné články Úmluvy, jakož i výčet článků, kterým má být přiznán stejný význam, jaký mají příslušné články Úmluvy, nikoli však jejich rozsah.<sup>68</sup> Rozsah posledně jmenovaných článků Listiny má být totiž širší.

V čl. 53 Listiny je dále v souvislosti s otázkou úrovně ochrany stanoveno, jaká odchylka od výkladu práv obsažených v Úmluvě je považována za nepřijatelnou.

---

<sup>66</sup> Bontinck, T., L'effectivité dans le Traité de Lisbonne, v Favreau, B., La Charte de droits fondamentaux de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne, Bruylant, Bruxelles, 2010, str. 111, nebo Brabant, G., La Charte de droits fondamentaux de l'Union européenne, Témoignages et commentaires, Seuil, Paris, 2001, str. 17 a 18.

<sup>67</sup> Čl. 53 Listiny EU: „Žádné ustanovení této listiny nesmí být vykládáno jako omezení nebo narušení lidských práv a základních svobod, které v oblasti své působnosti uznávají právo Unie, mezinárodní právo a mezinárodní smlouvy, jejichž stranou je Unie nebo všechny členské státy, včetně Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a ústavy členských států.“

<sup>68</sup> Vysvětlení k Listině základních práv EU, Úř. věst. 2007/C 303, 13.12.2007.

K této otázce se k čl. 52 Listiny ve Vysvětlení k Listině uvádí, že: „úroveň ochrany poskytovaná Listinou nesmí být v žádném případě nižší než úroveň zaručená EÚLP“.

Začlenění do Listiny klauzule v čl. 53 provázela polemická debata. Z obsahu tohoto ustanovení lze totiž dovodit jak důležité otázky politické a symbolické povahy pro vztah ústavních právních řádů členských států a Unie, tak právně relevantní prvky týkající se vztahu Listiny a Úmluvy a národních ústav členských států, a otázek ohledně svrchovanosti unijního práva nebo možných konfliktů ve výkladu jednotlivých práv.<sup>69</sup> V tomto směru Lüsberg podotýká, že jednou ze základních otázek týkající se právních důsledků Listiny základních práv EU je obava, že by čl. 53 mohl představovat nebezpečí pro svrchovanost (*supremacy*) unijního práva, především vzhledem k odkazu na ústavy členských států jako výkladové měřítko pro ustanovení Listiny. Zásadou svrchovanosti evropského práva se rozumí povaha práva EU jako autonomního právního řádu, pocházejícího z autonomního pramene (Smluv), který nemůže být narušen jakoukoliv vnitrostátní normou, aniž by ztratilo svoji povahu a aniž by byl zpochybněn právní základ Evropské unie.<sup>70</sup> Pod pojem vnitrostátní normy spadají i ústavy členských států. Lüsberg ve své analýze přípravných prací a kroků, které vedly k vyhlášení Listiny základních práv EU, dospěl k názoru, že dikce článku 53 slouží k dosažení jiného důležitého politického cíle, než je podkopání svrchovanosti EU, a na kterém se jednomyslně dohodly delegace všech členských států, stejně tak i Parlament a Komise: čl. 53 ozřejmuje, že Listina EU nemá za účel nahradit ochranu práv zaručenou národními ústavami.<sup>71</sup> Tímto problémem se ostatně v současnosti zabývá i ESD ve věci *Melloni*, kde zkoumá otázku předloženou španělským Ústavním soudem týkající se, mimo jiné, výkladu čl. 53 (podrobněji viz níže kapitola 7.3.3.).

---

<sup>69</sup> Mangas Martín, A. (Dir.), *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo*, Fundación BBVA, Bilbao 2008, str. 853.

<sup>70</sup> Zásada vyjádřená Soudním dvorem v rozsudku *Costa*, cit. *sub 2*.

<sup>71</sup> Lüsberg, J.B., *Does the EU Charter of Fundamental Rights Threaten the Supremacy of Community Law? Article 53 of the Charter: a fountain of law or just an inkblot?*, *Jean Monnet Working Paper*, 2001, č. 4, str. 35 – 42.

V rámci řízení o předběžné otázce je důležité připomenout, že ESD je ode dne vstupu v platnost Lisabonské smlouvy, jejíž součástí je i Listina, příslušný vydávat rozhodnutí týkající se – i výhradně – výkladu práv zaručených Listinou EU. Před prosincem 2009 byl Listině přiřčen pouze hermeneutický charakter a ESD odmítal přístupnost předběžných otázek, které přímo požadovaly výklad Listiny a netýkaly se jiného aktu evropského práva.<sup>72</sup>

### 3.3 Přistoupení Evropské unie k Úmluvě o lidských právech a základě svobod

Jak již bylo naznačeno výše, čl. 6 SEU předvídá přistoupení Evropské unie k Úmluvě o LPZS. Díkce čl. 6 SEU naznačuje, že se nejedná o možnost, ale o imperativ, či dokonce povinnost Evropské unie tento krok učinit („*Unie přistoupí [...]*“). Přistoupení k Úmluvě je z politického hlediska téměř nevyhnutelné, posoudíme-li, že Evropská unie se stala významným aktérem na mezinárodní scéně a zakládá si na své politice v oblasti lidských práv, jejichž respektování je dokonce i jednou z podmínek pro přistoupení dalších států do Unie.<sup>73</sup> Skutečnost, že se Unie sama o sobě (a dříve Evropská společenství) nestala signatářem žádného mezinárodního instrumentu pro ochranu lidských práv (vyjma své vlastní Listiny základních práv) oslabuje důvěryhodnost Unie na mezinárodní scéně.<sup>74</sup> A nejedná se pouze o mezinárodní poměry: Unie přistoupením k Úmluvě splní svůj politický závazek respektování a ochrany lidských práv, který má velkou váhu (a to nejen symbolickou), pro evropské občany a další osoby žijící na území EU.

Postup přistoupení k Úmluvě podrobněji upravuje čl. 218 odst. 8 SFEU, který stanoví, že Rada rozhodne o dohodě o přistoupení Unie k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod jednomyslně a že rozhodnutí o uzavření takovéto dohody vstoupí v platnost po schválení členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy.

Na přistoupení EU se musela připravit i Úmluva. I když přistoupení mezinárodní organizace nebylo výslovně vyloučeno, jedná se tak o první mezinárodní organizaci

---

<sup>72</sup> Usnesení ESD ze dne 16. ledna 2008, ve věci *Polier/Najar*, C-361/07, Sb. s. rozh. I-6.

<sup>73</sup> Jedno z tzv. kodaňských kritérií, která jsou dnes shrnuta v čl. 49 SEU.

<sup>74</sup> Lock. T., cit. *sub* 60, str. 1026.

působící na území členských států Rady Evropy, která plánuje stát se signatářem Úmluvy. Z toho důvodu byl prostřednictvím protokolu č. 14, který vstoupil v platnost 1. června 2010, do Úmluvy začleněn čl. 59 odst. 2, který se explicitně vyjádřil k možnosti přístupu Evropské unie („*Evropská unie může přistoupit k této Úmluvě*”).

Z hlediska právních důsledků přistoupení EU k Úmluvě je třeba v první řadě připomenout, že přistoupením Unie k Úmluvě bude možné napadnout rozhodnutí ESD před ESLP, čímž se docílí zesílení ochrany lidských práv v rámci evropské integrace.<sup>75</sup> Akty evropského práva budou podrobeny přezkumu externím kontrolním mechanismem, ESLP, který je pouze vázán Úmluvou.

Z procesního hlediska se Evropská unie, zastupovaná pravděpodobně Komisí<sup>76</sup>, tak stane stranou v řízení před ESLP (a nejen pouze, jako doposud vedlejším účastníkem) a bude tedy moci přímo poskytovat argumenty na svoji obranu. Znamená to, že Unie jako celek může být odsouzena k povinnosti zaplatit zadostiučinění v případě shledání porušení některého práva nebo svobody zaručené Úmluvou.

V souvislosti s řízením o předběžné otázce nastává problém, prozatím *de lege ferenda*, na který upozornil ESD během stále probíhajících debat ohledně přípravy smlouvy o přistoupení Unie k Úmluvě.<sup>77</sup> ESD vyjádřil požadavek, aby v důsledku dodržení zásady subsidiarity a řádného fungování soudního systému EU, mu bylo umožněno přezkoumat platnost aktu evropského práva předtím, než vydá ESLP své rozhodnutí týkající se slučitelnosti tohoto aktu s Úmluvou. V řízení, ve kterém je napadnuta platnost evropské normy v řízení před národním soudem je, na základě

---

<sup>75</sup> Carrillo Salcedo, A., cit. *sub* 51, str. 127.

<sup>76</sup> *Per analogiam* čl. 335 SFEU, který stanoví, že Unie může vystupovat před soudy členských států a je pro tento účel zastupována Komisí. Srov. též Ladenburger, C., Institutional Report, Session at FIDE 2012 – „The interaction between the Charter of Fundamental Rights, the European Convention of Human Rights and National Constitutions“, 25. kongres FIDE, 30. května – 2. června 2012.

<sup>77</sup> Přípomínky ESD k určitým aspektům přistoupení EU k Evropské úmluvě o LPZS, ze dne 15. května 2010, Discussion document of the Court of Justice of the European Union on certain aspects of the accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, zveřejněný na [http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/convention\\_en\\_2010-05-21\\_12-10-16\\_272.pdf](http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/convention_en_2010-05-21_12-10-16_272.pdf)

judikatury *Foto-Frost*, ESD výhradní jurisdikcí, která může prohlásit akt evropského práva za neplatný. Národní soud má v tomto případě povinnost vznést předběžnou otázku, může se však stát, že uplatní některou z výjimek, které mu evropské právo povoluje, a že tedy otázka platnosti vyvstane pouze před ESLP, v rámci žaloby jednotlivce před ESLP, aniž by se k této věci mohl ESD vyjádřit. Nad druhou stranu, z hlediska řízení před ESLP nelze řízení o předběžné otázce považovat na vnitrostátní opravný prostředek, který musí strany v řízení vyčerpat před podáním žaloby před ESLP, vzhledem k tomu, že strany v řízení před národním soudem nemají nárok požadovat předložení předběžné otázky.<sup>78</sup> Z praktických důvodů by akceptování tohoto požadavku nejspíš znamenalo změnu procesních pravidel řízení před ESLP a zcela pravděpodobně i řízení před ESD, či dokonce změnu znění čl. 267 SFEU, pokud by např. bylo dohodnuto, že takovéto otázky předběžného charakteru může podávat samotný ESLP. Lze spekulovat, že by se jednalo o řízení o předběžné otázce *sui generis*, především účinky rozhodnutí ESD by pro ESLP nebyly závazné tak, jak je tomu v případě národních soudů.

---

<sup>78</sup> Ladenburger, C., cit. *sub* 76, str. 48 – 49.

## 4 CELOEVROPSKÁ OCHRANA PRÁVA NA SPRAVEDLIVÝ PROCES

Právo na spravedlivý proces je jedno ze základních a nezcizitelných práv v zemích, které respektují požadavky právního státu, a obsažený ve všech mezinárodních dokumentech a úmluvách na mezinárodní nebo regionální úrovni v oblasti lidských práv první generace. Již první mezinárodní úmluva, která uznala svobody a práva každého člověka bez rozdílu, Všeobecná deklarace lidských práv (Spojené národy 1948), v čl. 10 deklarovala, že *„Každý má úplně stejné právo, aby byl spravedlivě a veřejně vyslechnut nezávislým a nestranným soudem, který rozhoduje buď o jeho právech a povinnostech, nebo o jakémkoli trestním obvinění vzneseném proti němu.“*

Specialisté v oblasti lidských práv se víceméně shodují, že pojem spravedlivý proces není absolutním ani monolitickým konceptem, ale že je definován v závislosti na určité ideji spravedlnosti, která se aplikuje na různé a často velmi odlišné systémy řízení.<sup>79</sup> Následující kapitoly přibližují význam práva na spravedlivý proces v evropské právní koncepci tak, jak jej zaručují normativní dokumenty na evropské úrovni a jak jej vykládají Evropský soud pro lidská práva a ESD.

### 4.1 Právo na spravedlivý proces v Úmluvě o ochraně lidských práv a svobod a jeho ochrana Evropským soudem pro lidská práva

Právo na spravedlivý proces je obecně upraveno v čl. 6 odst. 1 a 13 EÚLP, které zní:

- Čl. 6 odst. 1 Úmluvy *Právo na spravedlivé řízení*

*„Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Rozsudek musí být*

---

<sup>79</sup> Arangüera Fanego, C., Primera aproximación al derecho a un proceso equitativo y las exigencias contenidas en el artículo 6.1 CEDH; en particular, el derecho de acceso a un Tribunal, v García Roca, J., Santolaya, P., La Europa de los Derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, str. 261. Zpracováno podle citace López Ortega, J.J., Elementos esenciales de la noción de proceso equitativo en el orden penal, ve společném svazku Estudios del Ministerio Fiscal, 2000, č. V, Ministerio de Justicia, Madrid, str. 305.

*vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků anebo, v rozsahu považovaném soudem za zcela nezbytný, pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu zájmům spravedlnosti.“*

- Čl. 13 Úmluvy *Právo na účinný právní prostředek nápravy*  
„Každý, jehož práva a svobody přiznané touto Úmluvou byly porušeny, musí mít účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem, i když se porušení dopustily osoby při plnění úředních povinností.“

Právo na spravedlivý proces má významné místo v demokratické společnosti<sup>80</sup> a je zásadní pro samotnou existenci a provádění Úmluvy. Účelem Úmluvy je ochrana práv konkrétních a efektivních, a ne práv ryze teoretických či zdánlivých.<sup>81</sup> Vzhledem k tomu, že, jak bylo naznačeno výše, je pojem spravedlivý proces definován v závislosti na určité ideji spravedlnosti a není monolitickým pojmem, ESLP ve své judikatuře shledal, že může dojít k porušení práva na spravedlivý proces, i když jsou splněny všechny prvky vyjmenované v čl. 6 odst. 1.<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> Rozsudek ESLP ze dne 17. ledna 1970, *Delcourt proti Belgii*, 2689/65.

<sup>81</sup> Judikatura ESLP (rozsudek ze ESLP dne 9. října 1979, ve věci *Airey proti Irsku* a judikatura zde citovaná, rozsudek ESLP ze dne 13. května 1980, ve věci *Artico proti Itálii* nebo rozsudek ESLP ze dne 28. června 2007, ve věci *Wagner a J.M.W.L. proti Lucemburku*), citovaná v Arangüera Fanego, C., *Primera aproximación al derecho a un proceso equitativo y las exigencias contenidas en el artículo 6.1 CEDH*; en particular, el derecho de acceso a un Tribunal, v García Roca, J., Santolaya, P., cit. *sub* 79, str. 259.

<sup>82</sup> Např. rozsudek ESLP ze dne 6. prosince 1988 ve věci *Barberá, Messegué a Jabardo proti Španělsku*, ve kterém ESLP rozhodl, že došlo k porušení práva chráněného čl. 6 odst. 1 EÚLP kvůli souhrnu incidentů v průběhu soudního řízení (pozdní přivedení obviněných, změna složení soudu, příliš krátká doba ústního řízení a skutečnost, že valná část řízení byla neveřejná). Ani jeden z těchto incidentů, zkoumaný jednotlivě, by nejspíš nevedl k porušení čl. 6 odst. 1 EÚLP, ovšem souhrn těchto incidentů v rámci jednoho řízení již dle názoru ESLP k porušení čl. 6 vedl.

Judikatura ESLP vytyčila dvě klíčové zásady, které tvoří základ spravedlivého procesu a které se navzájem doplňují: zásadu rovnosti účastníků řízení (tzv. zásadu rovnosti zbraní) a zásadu kontradiktornosti.

- Zásada rovnosti zbraní ve své podstatě znamená, že „každé procesní straně má být dána přiměřená možnost přednést svou záležitost, včetně důkazů, za podmínek, jež ji nestaví do podstatně nevýhodnější situace, než ve které je její protistrana.“<sup>83</sup>
- Zásada kontradiktornosti je ESLP vykládána ve svém nejširším pojetí jako právo být slyšen, tedy možnost vyjadřovat se ke všem okolnostem případu a podrobení případu patřičné debatě.<sup>84</sup>

Právo na spravedlivý proces dále zahrnuje celou řadu procesních záruk, zejména právo na přístup k soudu, právo na nezávislého a nestranného soudce, veřejnost řízení a přiměřenou délku řízení nebo právo na výkon soudních rozhodnutí. Tyto záruky byly předmětem četných rozsudků ESLP.<sup>85</sup> Především údajné porušení záruky přiměřené lhůty pro projednání věci v řízení se stalo v posledních letech nejčastějším důvodem stížností před ESLP.<sup>86</sup> Podle ustálené judikatury v této oblasti se délka řízení posuzuje v rámci specifických okolností každého případu, a zejména závažnosti

---

<sup>83</sup> Rozsudek ESLP ze dne 27. října 1993 ve věci *Dombo Beheer B. V. proti Nizozemí*, bod 33, převzatý nálezem Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl.ÚS 16/09, ze dne 19.01.2010, bod 22. Viz také rozsudek ESLP ze dne 27. června 1968, ve věci *Neumeister proti Rakousku*, rozsudek ESLP ze dne 21. června 2007, ve věci *Milatová proti České republice*.

<sup>84</sup> Rozsudek ESLP ze dne 19. prosince 1989, ve věci *Kamasinski proti Rakousku*, bod 102, rozsudek ESLP ze dne 29. května 1986, ve věci *Feldbrugge*, bod 44.

<sup>85</sup> Např. rozsudek ESLP ze dne 21. února 1975, ve věci *Golder proti Spojené království*, rozsudek ESLP ze dne 28. června 1984, ve věci *Campbell a Fell proti Spojené království*, rozsudek ESLP ze dne 30. října 1991, ve věci *Borgers proti Belgii*.

<sup>86</sup> Höstötter uvádí, že v roce 2000 se více než dvě třetiny stížností podaných před ESLP týkala délky řízení. Höstötter, B., *Non-compliance of National Courts, Remedies in European Community Law and Beyond*, T.M.C. Asser Press, Hág, 2005, str. 72 a 73. Podle statistik zveřejněných ESLP se v roce 2011 více než polovina meritorních rozsudků týkajících se čl. 6 odst. 1 zabývala délkou řízení (341 rozsudků ohledně délky řízení z 552 rozsudků týkajících se čl. 6 odst. 1 Úmluvy). Zdroj: [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/596C7B5C-3FFB-4874-85D8-F12E8F67C136/0/TABLEAU\\_VIOLATIONS\\_EN\\_2011.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/596C7B5C-3FFB-4874-85D8-F12E8F67C136/0/TABLEAU_VIOLATIONS_EN_2011.pdf)

sporu pro strany v řízení, dále na komplexitě případu, na samotném chování stěžovatele a na úkonech příslušných úřadů.<sup>87</sup>

Stejně jako ESD (viz výše kapitola 2.4.), vymezil také ESLP pojem ‚soud‘ autonomním způsobem jako funkční koncept, který splňuje následující prvky: orgán, který rozhoduje na základě práva a v organizovaném řízení, otázky, které spadají po jeho působnosti.<sup>88</sup> V porovnání s prvky ‚soudu‘ podle judikatury ESD poněkud zapadají v definici ESLP požadavek zřízení podle národního práva, který je charakteristickým prvkem pro systém spolupráce ESD a národních soudů členských států. Ze strany ESLP tak není vyloučeno, aby tento Soud nemohl přezkoumávat i rozhodnutí nadnárodních soudů, čímž se stane i ESD poté, co Evropská unie přistoupí k Úmluvě o LPZS.

Také další pojmy čl. 6 odst. 1 Úmluvy jsou vykládány v kazuistice velmi široce: ‚občanská práva nebo závazky‘ zahrnují práva a závazky vyplývající též z jiných oblastí práv (obchodní, pracovní, někdy i správní<sup>89</sup>) a pojem ‚trestního obvinění‘ zahrnuje určité sankce správní povahy nebo kázeňské přestupky (např. v rámci vězeňských služeb).

Čl. 13 Úmluvy upravuje právo na opravný prostředek (též právo na účinný prostředek nápravy<sup>90</sup>) pro každou stížnost, kterou může jednotlivec předložit s odkazem na Úmluvu. V rozsudku *Boyle a Rice* ESLP kvalifikoval náležitost stížnosti, proti které Úmluva zaručuje právo na prostředek nápravy: musí se jednat o stížnost, která je

---

<sup>87</sup> Např. rozsudek ESLP ze dne 23. dubna 1987, ve věci *Erkner a Hofauer proti Rakousku*, rozsudek ESLP ze dne 27. listopadu 1991, ve věci *Kemnache proti Francii*, rozsudek 23. dubna 1996, ve věci *Phocas proti Francii*, rozsudek ze dne 27. září 1997, ve věci *Garyfallou AEBE proti Řecku*.

<sup>88</sup> Rozsudek ESLP ze dne 30. listopadu 1987, *H. proti Belgii*.

<sup>89</sup> Srov. rozsudek ESLP ze dne 28. září, ve věci *Procola proti Lucembursku*, týkající se správních rozhodnutí o stanovení referenčních množství v rámci režimu tzv. mléčných kvót. ESLP zde deklaroval, že čl. 6 odst. 1 je použitelný, jakmile je předmět stížnosti ‚majetkový‘ a stížnost se opírá o tvrzené porušení práv, jež jsou také majetková, nehledě na původ rozepře a pravomoc správních soudů. Berger, V., *Judikatura Evropského soudu pro lidská práva*, IFEC, Praha, 2003 (1. české vydání odpovídající 7. francouzskému vydání, 2000), str. 198.

<sup>90</sup> Srov. čs. překlad Berger, V., cit. *sub* 89.

z hlediska Úmluvy hájitelná. Soud odmítl podat abstraktní definici hájitelnosti, podotkl jen, že mu přísluší zkoumat, ve světle skutkových okolností a příslušných právních problémů, zda každé tvrzení o porušení Úmluvy, které stojí u zrodu stížnosti na základě čl. 13, byť nepodložené, mohlo být hájeno, a pokud ano, zda u něj byly splněny požadavky vyplývající ze znění čl. 13 Úmluvy.<sup>91</sup>

Ustálená judikatura ESLP udělila čl. 13 subsidiární povahu vzhledem k čl. 6 Úmluvy, který byl naopak považován vůči čl. 13 za *lex specialis*. V překladu to znamená, že pokud ESLP shledal, že došlo k porušení čl. 6 Úmluvy, již nezkoumal, dopustil-li se žalovaný stát i porušení čl. 13 Úmluvy.<sup>92</sup> ESLP změnil svůj postoj k vzájemnému propojení článků 6 a 13 Úmluvy v rozsudku z roku 2000 ve věci *Kudla proti Polsku*.<sup>93</sup> ESLP zde konstatoval, že splnění náležitosti spravedlivého procesu projednáním věci v přiměřené lhůtě na straně jedné a účinného opravného prostředku na straně druhé jsou dvě odlišné právní otázky.<sup>94</sup> Soud se zde tedy naklonil k výkladu čl. 13 Úmluvy jako samostatné záruky, která není pohlcena použitím čl. 6 Úmluvy. Soud ve svém rozsudku naznačil, že změna původního postoje je odůvodněna zejména zvýšeným náparem soudních příkazů týkajících se porušení čl. 6 z důvodu neprojednání věci v přiměřené lhůtě soudního řízení. ESLP tak doufá, že pokud členské státy budou aplikovat čl. 13 Úmluvy jako ‚právo na opravný prostředek v přiměřené lhůtě‘, zvýší se ochrana práva na spravedlivý proces (v širším slova smyslu), což bude mít za následek snížení počtu stížností před ESLP.<sup>95</sup>

---

<sup>91</sup> Tamtéž, str. 342.

<sup>92</sup> Srov. též rozsudek ESLP ze dne 23. září 1982, ve věci *Sporrong a Lönnroth proti Švédsku*, rozsudek ESLP ze dne 16. prosince 1992, ve věci *de Geouffre de la Pradelle proti Francii*, rozsudek ESLP ze dne 20. listopadu 1995, ve věci *BAT proti Nizozemí* nebo rozsudek ESLP ze dne 19. prosince 1997, ve věci *Brualla Gómez de la Torre proti Španělsku*.

<sup>93</sup> Rozsudek ESLP ze dne 26. října 2000, ve věci *Kudla proti Polsku*.

<sup>94</sup> Tamtéž, bod 147.

<sup>95</sup> Höstötter, B., cit. *sub* 86, str. 73 a tam uvedené odkazy na další literaturu citovanou v poznámkách pod čarou 279 a 280 na str. 73.

## 4.2 Právo na spravedlivý proces v Evropské unii: judikatura Evropského soudního dvora a Listina základních práv Unie

### 4.2.1 Ochrana práva na spravedlivý proces v judikatuře Evropského soudního dvora

Je všeobecně známo, že hlavní úlohu v oblasti výkladu a ochranu lidských práv měl v rámci Evropské unie Soudní dvůr. Často se tedy hovoří o tzv. prétorském právu Unie, který byl jediným právním zdrojem v této oblasti do té doby, než bylo respektování lidských práv ve smyslu Evropské úmluvy a ústavních tradic společných členským státům zakotveno ve Smlouvě o Evropské unii Maastrichtskou smlouvou.<sup>96</sup> Vlastního katalogu lidských práv a svobod se Unie dočkala až na počátku 3. tisíciletí (viz níže kapitola 3.2.).

Sbírka (repertoár) soudních rozhodnutí uvádí jako vůbec první rozsudek Soudního dvora, který se zabýval, byť jen okrajově, právem na spravedlivý proces, rozsudek z roku 1960, ve věci *Humblet*.<sup>97</sup> Soudní dvůr se zde omezil na konstatování, že norma upravující soudní záruky nemůže podléhat restriktivnímu výkladu.

Mnohem významnějším rozsudkem pro formování práva na spravedlivý proces v rámci Unie (v té době ještě Společenství) je rozsudek z roku 1986, ve věci *Johnston*<sup>98</sup>, ve kterém Soud označil právo na soudní přezkum „výrazem obecné právní zásady, která je základem ústavních tradic společných členských státům [... a] rovněž zakotvena články 6 a 13 evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ze dne 4. listopadu 1950.“ Soud stanovil, že s přihlédnutím k této obecné zásadě, má každá osoba právo na účinnou soudní ochranu před příslušným soudem proti aktům, o kterých se domnívá, že zasahují do práv, které zaručuje osobám evropské právo. Členským státům přísluší zajistit účinný soudní přezkum dodržování použitelných ustanovení evropského práva a vnitrostátních právních předpisů, které

---

<sup>96</sup> Již v roce 1977 vydaly evropské instituce společném prohlášení, podle něhož je v rámci práva Společenství třeba brát v úvahu zásady, jimiž se inspiruje Úmluva. Společné prohlášení Shromáždění Rady a Komise ze dne 5. dubna 1977 (Úř. věst. C 103, s. 1).

<sup>97</sup> Rozsudek ESD ze dne 16. prosince 1960, ve věci *Humblet proti Belgii*, 6/60, Sb. s. rozh. 1125.

<sup>98</sup> Rozsudek ESD ze dne 15. května 1986, ve věci *Johnston*, 222/84, Sb. s. rozh. 1651.

mají provádět práva stanovená evropským předpisem (v tomto případě se jednalo o směrnici 76/207). Tato judikatura byla zpečetěna četnými rozsudky<sup>99</sup> a znovu potvrzena v čl. 47 Listiny lidských práv EU.<sup>100</sup>

Významným rozsudkem, který potvrzuje, že ESD si zakládá na efektivní ochraně procesních práv, která se řadí mezi lidská práva chráněná evropským právem, je věc *Kadi*.<sup>101</sup> V tomto rozsudku ESD zrušil evropské nařízení, který implementoval do evropského právního řádu rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN v oblasti boje proti terorismu, které předvíдалo sankce pro určité členy organizace Al-Quaeda z důvodu, že toto nařízení porušilo právo na obhajobu těchto jednotlivců. Výstižné je stanovisko generálního advokáta Poiares Madura k tomuto případu, které lze připodobnit argumentaci v nálezu Ústavního soudu Německa *Solange I* (viz níže kapitola 7.1.2.2.). Poiares Maduro se vyjádřil v tom směru, že pokud by „*existoval skutečný a účinný mechanismus soudní kontroly nezávislým soudem na úrovni OSN, mohlo by to zprostit Společenství povinnosti zajistit soudní kontrolu prováděcích opatření, která se uplatní v rámci právního řádu Společenství. Nicméně žádný takový mechanismus v současné době neexistuje. [...] Za těchto okolností je třeba mít za to, že právo na soudní přezkum nezávislým soudem není na úrovni OSN zajištěno. V důsledku toho se orgány Společenství nemohou vzdát řádného soudního přezkumu při provádění dotčených rezolucí Rady bezpečnosti v rámci právního řádu Společenství.*“

V neposlední řadě je třeba připomenout, že ESD měl také možnost vyjádřit se k záruce přiměřené lhůty projednání věci v řízení. V odkazem na výše zmíněnou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva Soudní dvůr v rozsudku

---

<sup>99</sup> Rozsudek ESD ze dne 15. října 1987, ve věci *Heylens*, 222/86, Sb. s. rozh. 1987, Rozsudek ESD ze dne 3. prosince 1992, ve věci *Borelli*, C-97/91, Sb. s. rozh. I-6313.

<sup>100</sup> Rozsudek ESD ze dne 13. března 2007, ve věci *Unibet*, C-482/05, Sb. s. rozh. I-2271, bod 37 nebo rozsudek ESD ze dne 8. listopadu 2007, ve věci *Andreasen proti Komisi*, F-40/05, body 122 a 124.

<sup>101</sup> Rozsudek ESD ze dne 3. září 2008, ve věci *Kadi a El Barakaat*, C-402/05P a C-415/05, Sb. s. rozh. I-6351, stanovisko Generálního advokáta Poiares Madura ze dne 16. ledna 2008.

*Baustahlgewebe*<sup>102</sup> uznal, že věc v oblasti kartelového práva nebyla posouzena Soudem prvního stupně posouzena v přiměřené lhůtě. Soud se zaměřil hlavně na dvě časové indicie: Soud prvního stupně prodlel zaprvé 32 měsíců mezi ukončením písemné fáze a zahájením ústní fáze řízení a zadruhé 22 měsíců mezi ukončením ústní fáze řízení a vydáním rozsudku.

#### 4.2.2 Právo na spravedlivý proces v Listině základních práv Evropské unie

V rámci Evropské unie je právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces zakotveno v čl. 47 Listiny základních práv EU, který zní:

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

*Každý má právo, aby jeho věc byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, předem zřízeným zákonem. Každému musí být umožněno poradit se, být obhajován a být zastupován.*

*Bezplatná právní pomoc je poskytnuta všem, kdo nemají dostatečné prostředky, pokud je to nezbytné k zajištění účinného přístupu ke spravedlnosti.“*

Tímto článkem je zaručeno právo na účinnou soudní ochranu a na nestranného soudce. Tato práva tvoří právo na spravedlivý proces, který je chápán za jeden ze základních prvků právního státu, zakotvený v mezinárodních smlouvách a v ústavách členských států EU.

První odstavec čl. 47 Listiny je inspirován čl. 13 Úmluvy LPS. V rámci působnosti Listiny EU je ochrana v Listině EU intenzivnější než v Úmluvě, zahrnuje totiž právo na opravný prostředek před soudem. Znění čl. 13 EÚLP hovoří, narozdíl od Listiny, o

---

<sup>102</sup> Rozsudek ESD ze dne 17. prosince 1998, ve věci *Baustahlgewebe proti Komisi*, C-185/95, Sb. s. rozh. I-8417, bod 45.

přezkumu prostřednictvím ‚národních orgánů‘, kterými mohou být i nezávislé správní orgány (např. úřady pro ochranu hospodářské soutěže v některých členských státech).

Ve srovnání s Úmluvou se právo v čl. 47 odst. 1 Listiny EU vztahuje na práva a svobody zaručené právem Unie, a tedy i na práva zaručená v jiných dokumentech kromě Listiny. Právo na opravný prostředek v Úmluvě se naopak vztahuje pouze na práva a svobody „*přiznané touto Úmluvou*“. To ostatně je logickým důsledkem organizace Rady Evropy a Evropské unie. Posláním Rady Evropy je rozvoj demokratických zásad založených právě na Evropské úmluvě o lidských právech, která tvoří hlavní pilíř a normativní dokument Rady Evropy a ESLP. Na druhé straně Evropská unie je organizací *sui generis*, která usiluje o vytvoření evropské integrace na ekonomické a postupně i na politické úrovni, v některých oblastech dokonce přebírá za členské státy i kompetence, které jsou za jiných okolností vyhrazeny suverénním státům. Nikoho tedy nepřekvapí, že v rámci integračních snah si Evropská unie během 55 let své existence vytvořila nespočet právních norem, primárních i sekundárních, s nichž se mnoho dotýká práv a svobod jednotlivců. Je proto přirozené, že se právo na ochranný prostředek se týká veškerého práva Unie a nejen práv zaručených v Listině.

ESD zásadu práva na opravný prostředek stanovil i v četných rozsudcích, ve kterých se znění čl. 47 inspirovalo. Oficiální vysvětlení k Listině EU upřesňuje, že zahrnutím judikatury ESD týkající se práva na opravný prostředek do Listiny „*není sledována změna systému soudního přezkumu stanoveného smlouvami, a zejména pravidel přípustnosti přímých žalob k Soudnímu dvoru Evropské unie. Evropský konvent posoudil systém soudního přezkumu v Unii, včetně pravidel přípustnosti, a potvrdil je s úpravami v některých oblastech, jak odrážejí články 251 až 281 Smlouvy o fungování Evropské unie, a zejména čl. 263 čtvrtý pododstavec.*“<sup>103</sup> Evropský ústavodárce se tímto snažil především předejít argumentům neprivilegovaných<sup>104</sup>

---

<sup>103</sup> Vysvětlení k Listině základních práv EU, Úř. věst. 2007/C 303, 13.12.2007.

<sup>104</sup> Za neprivilegované osoby se považují fyzické a právnické osoby. Privilegovanými osobami k podání žaloby na neplatnost jsou členské státy, Evropský parlament, Rada, Komise a dále Účetní dvůr, Evropská centrální banka a Výbor regionů, tyto tři orgány však pouze k ochraně jejich práv.

stran v řízení před ESD, které by se odvoláním na čl. 47 Listiny dožadovaly přezkumu aktů evropského práva i v případě, kdy by jim dané akty nebyly určeny nebo kdyby se jich bezprostředně a osobně nedotýkaly.

Zároveň má však právo zaručenou Listinou užší pole působnosti než právo zaručené Úmluvou, vztahuje se totiž pouze na situace, na které se aplikuje evropské právo. Čl. 51 Listiny EU stanoví oblast použití Listiny na orgány, instituce a jiné subjekty Unie, a dále na členské státy, výhradně pokud uplatňují právo Unie, při dodržení zásady subsidiarity. Omezení působnosti nemá žádný dopad na předmět zkoumání této práce, neboť jednou z podmínek *sine qua non* pro řízení o předběžné otázce je právě aplikace evropského práva v národním soudním řízení.

Druhý odstavec čl. 47 se inspiroje článkem 6 odst. 1 Úmluvy. Článek zakotvuje právo na každé osoby na účinnou soudní ochranu, právo na projednání věci v přiměřené lhůtě spravedlivě a veřejně nezávislým soudem, předem ustanoveným zákonem, právo poradit se, nechat se hájit a zastupovat a právo na bezplatnou právní pomoc.<sup>105</sup> Vysvětlení k Listině základních práv a svobod EU k čl. 47 odst. 2 a čl. 52 Listiny EU konstatuje, že ochrana čl. 47 odst. 2 je opět obsáhlejší, protože se neomezuje pouze na občansko-právní a trestně-právní spory. To dokládá ostatně rozsudek ve věci *Les Verts*<sup>106</sup>, který se týkal rozhodnutí ve věci rozpočtu Evropských společenství. Zde je třeba připomenout, že, jak bylo poznamenáno výše, vykládá i Úmluva pojmy občanských práv nebo závazků a trestního obvinění velmi široce, proto ve skutečnosti není tento rozdíl příliš markantní. Význam této změny spíše spočívá v procesní ekonomii: jedná se o to, že znění čl. 47 Listiny EU nedává pochyb o zahrnutí všech věcí, ve kterých jsou práva a svobody dotčeny evropským právem, na rozdíl od řízení v rámci EÚLP, kdy je nutno se vždy zabývat otázkou, zda určitý spor spadá pod občanské či trestní řízení. Tato povinnost odpadá soudům aplikujícím Listinu EU.

---

<sup>105</sup> Výčet viz Černá, D., Standard lidských práv v Evropě, PFUK, Praha, 2009, str. 129.

<sup>106</sup> Rozsudek ESD ze dne 23. dubna 1986, *Les Verts proti Parlamentu*, 194/83, Sb. s. rozh. 1339.

## 5 PRÁVO NA SPRAVEDLIVÝ PROCES VE VZTAHU K ŘÍZENÍ O PŘEDBĚŽNÉ OTÁZCE V JUDIKATUŘE ESLP A ESD

### 5.1 Postoj Evropského soudu pro lidská práva

#### 5.1.1 Ochrana práva na spravedlivý proces ve vztahu k řízení o předběžné otázce:

*Ullens de Schooten*

V rámci řízení o předběžné otázce doposud ESLP spíše stížnosti dovolávající se v této souvislosti základního práva na spravedlivý proces zaručený Úmluvou zamítal jako nepřipustné. Těchto případů není mnoho. V rozhodnutích o nepřipustnosti však ESLP (dříve Evropská komise pro lidská práva<sup>107</sup>) neodmítl teoretickou možnost porušení práva chráněného čl. 6 Úmluvy, a to v případě, že by odmítnutí národního soudce předložit předběžnou otázku bylo svévolné („arbitrary“). V tomto směru se vyjádřila Evropské Komise pro lidská práva např. ve svém rozhodnutí o nepřipustnosti stížnosti ve věci *Divagsa proti Španělsku*, ze dne 12. května 1993, kterým navazovala na rozhodnutí španělského Ústavního soudu ze dne 16. prosince 1991 (č. 254/1991, viz níže kapitola 7.1.3.) nebo v rozhodnutí ze dne 20. května 1997, ve věci *Mens a Mens-Hoek proti Nizozemsko*.

ESLP podrobněji rozvedl problematiku řízení o předběžné otázce podle čl. 267 SFEU v teprve nedávném rozsudku *Ullens de Schooten*, z 20. září 2011.<sup>108</sup> Zde ESLP hlouběji zkoumal, zda belgické soudy neporušili záruky spravedlivého procesu zaručené Úmluvou mimo jiné tím, že nepředložily ESD předběžnou otázku v rámci vnitrostátního řízení.

---

<sup>107</sup> Je třeba připomenout, že do vstupu v platnost Protokolu č. 11 (dne 1. listopadu 1998) rozhodovala Evropská komise pro lidská práva o přístupnosti stížností podaných před ESLP. Po schválení Protokolu č. 11 přešla jurisdikce v oblasti ochrany práv zaručených Úmluvou na stálý a jediný soudní orgán: Evropský soud pro lidská práva. Vzhledem k vlastnosti jediného soudního orgánu nastolila Úmluva ve znění Protokolu č. 11 tzv. dvojitý stupeň jurisdikce: rozsudek senátu (složeného ze sedmi soudců) lze za určitých okolností vždy postoupit k přezkoumání velkému senátu (17 soudců). Podrobnosti viz Carrillo Salcedo, A., cit. *sub* 51, str. 46 – 48.

<sup>108</sup> Rozsudek ESLP ze dne 20. září 2011, ve věci *Ullens de Schooten a Rezabek proti Belgii*.

ESLP v první řadě připomněl obecnou zásadu, že Úmluva nezaručuje právo stran v řízení na předložení předběžné otázky před jinou jurisdikci, vnitrostátní nebo mezinárodní.<sup>109</sup> Dále konstatoval, že pokud právní prameny v daném soudním systému rezervují určitou právní oblast k posouzení jiné jurisdikci a zároveň nastolují povinnost národním soudům předkládat předběžné otázky, které s danou věcí souvisí, je s tímto mechanismem logicky spjata nutnost ověřit si, a to před předložením předběžné otázky, zda je daná otázka rozhodující pro posouzení věci, o které národní soudy rozhodují v hlavním řízení. Až potud se tedy ESLP shoduje s ESD s tím, že povinnost zahájit řízení o předběžné otázce vzniká národnímu soudu pouze v případě, kdy je výklad nebo rozhodnutí o platnosti určitého aktu evropského práva nezbytný k vynesení rozsudku ve vnitrostátním sporu.

ESLP dále pokračuje v právním rozboru řízení o předběžné otázce z hlediska práva na spravedlivý proces: Soud v první řadě připomíná již ustálenou judikaturu,<sup>110</sup> podle které v situaci, kdy existuje mechanismus předběžné otázky, nelze vyloučit, že by odmítnutí soudce otázku předložit mohlo mít za určitých okolností dopad na spravedlnost řízení. Pro případné porušení v rámci tohoto řízení není rozhodující, zda se jedná o soud posledního stupně, či zda je kompetenčním soudem pro vyslovení se o předběžné otázce vnitrostátní nebo evropská jurisdikce, důležitým faktorem pro posouzení porušení je charakterizace odmítnutí jako svévolné.

---

<sup>109</sup> Rozhodnutí ESLP ze dne 18. září 2001, ve věci *Wynen proti Belgii*, body 41-43, rozsudek ESLP ze dne 15. července 2003, ve věci *Ernst a další proti Belgii*, bod 74. Tyto případy řešily řízení o předběžné otázce v rámci soudní organizace jednoho členského státu, a ne řízení o předběžné otázce podle evropského práva. Podmínky pro vztah předběžných řízení s právem na spravedlivý proces zůstávají stejné.

<sup>110</sup> Rozhodnutí ESLP ze dne 8. června 1999, ve věci *Predil Anstalt S.A. proti Itálii*, rozhodnutí ESLP ze dne 8. prosince 2009, ve věci *Herma proti Německu*, též rozhodnutí Komise pro lidská práva ze dne 12. května 1993, ve věci *Société Divagva proti Španělsku*, rozhodnutí ESLP ze dne 23. března 1999, ve věci *Desmots proti Francii*, rozhodnutí ESLP ze dne 7. září 1999, ve věci *Dotta proti Itálii*, rozhodnutí ESLP ze dne 25. ledna 2000, ve věci *Moosbrugger proti Rakousku*, rozhodnutí ESLP ze dne 13. února 2007, ve věci *John proti Německu*.

Zatímco z dosavadní judikatury se mohla akademická obec domívat, co si vlastně ESLP pod pojmem svévolné představuje,<sup>111</sup> v rozsudku *Ullens* Soud zpřesnil, že národní soud se dopustí svévole za splnění následujících tří podmínek (bod 59):

- použitelné normy nepředvídají žádnou výjimku ze zásady předběžné otázky nebo z jejího provádění;
- odmítnutí se opírá o jiné důvody, než jaké jsou uvedeny v použitelných normách; a
- odmítnutí není náležitě odůvodněné.

I když se ESLP v tomto případě zabýval řízením o předběžné otázce podle čl. 267 SFEU, lze vyvodit, že ESLP bude tyto podmínky zkoumat pro jakékoliv řízení o předběžné otázce, a ne pouze v řízení o předběžné otázce podle evropského práva.

Z textu bodu 59 rozsudku *Ullens* však nevyplývá, zda se jedná o podmínky kumulativní nebo alternativní. Především druhá a třetí podmínka se mohou navzájem vylučovat. ESLP však zdůraznil, že hlavní podmínkou, kterou bude ESLP zkoumat, je *„náležité odůvodnění odmítnutí národním soudcem“*. Podle ESLP má soudce tuto povinnost *„především v případě, kdy platné právo povoluje odmítnutí pouze jako výjimku“*. Lze tedy argumentovat, že se jedná o podmínky graduální, neboť povinnost národního soudce motivovat své rozhodnutí je intenzivnější v případě, kdy je odmítnutí povoleno pouze za výjimečných okolností. Bohužel nelze tvrdit, že argumentace ESLP je naprosto jasná, rozsudek například již neřeší, jakým způsobem nebo intenzitou se liší náležité odůvodnění odmítavého rozhodnutí v případě, že se jedná o výjimku či nikoliv.

ESLP se v rozsudku *Ullens* snažil osvětlit tyto otázky alespoň ve vztahu k řízení o předběžné otázce podle čl. 267 SFEU, kterého se týkaly skutkové okolnosti případu. Ve vztahu k tomuto řízení ESLP definoval *„náležité odůvodnění“* odmítnutí předložit předběžnou otázku soudem, který má povinnost otázku předložit, jako vysvětlení,

---

<sup>111</sup> Např. Bobek se táže, zda zkoumání ze strany ESLP pojmu *„svévole“* spočívá ve věcném přezkumu argumentace národního soudce, nebo zda se jedná o kontrolu ryze formální, spočívající v konstatování, zda národní soud své rozhodnutí zdůvodnil. Bobek, M., cit. *sub* 23, str. 113-115.

jakým způsobem lze na dané odmítnutí aplikovat jeden z důvodů, které judikatura ESD označila za výjimky z povinnosti předložit předběžnou otázku týkající se výkladu. ESLP vytýčil tyto výjimky odkazem na rozsudek ESD *CILFIT*, podle kterého musí národní soud zdůvodnit, že případ splňuje jedno z následujících:

- otázka není relevantní pro spor před národním soudem;
- právní norma Evropské unie byla již předmětem výkladu ze strany ESD v předchozí judikatuře (tedy teorie ‚acte éclairé‘, viz výše kapitola 2.5); nebo
- ohledně správného použití evropského práva neexistuje žádný prostor pro rozumnou pochybnost o vyřešení nastolené otázky (teorie ‚acte clair‘, viz výše též kapitola 2.5.).

ESLP dále upřesnil, že při přezkumu splnění podmínky ‚náležitého odůvodnění‘ mu nenáleží zkoumat případné chyby, kterých by se mohl dopustit národní soudce při výkladu nebo aplikaci práva, kterého se národní spor týká, a to z toho důvodu, že se jedná o oblast práva, pro kterou není ESLP příslušným soudem. Toto tvrzení není podle mého názoru zcela přesné, ESLP přece používá – a svým způsobem interpretuje - výjimky stanovené judikaturou ESD v svém zdůvodnění. Otázku, kterou se zde ESLP snaží vyřešit, je spíše vymezení své interpretace evropských norem, do které tedy na základě tohoto rozsudku nespadá výklad hmotného práva (jednotlivá nařízení a směrnice).

Závěrem lze shrnout, že, na jedné straně, ESLP sice odmítl přezkoumávat v plném rozsahu argumentaci národního soudce pro odmítnutí předložit předběžnou otázku, kterou napadaly strany v řízení, na straně druhé však ani nenastolil splnění podmínky ‚náležitého odůvodnění‘ ryze formálním způsobem, tím, že by samotná existence odůvodnění byla dostačující pro vyloučení porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy. ESLP zvolil cestu střední, která spočívá v přezkumu povinnosti národního soudce zdůvodnit své odmítavé rozhodnutí některou z výjimek definovaných ustálenou judikaturou ESD. Tento případ lze označit za důkaz tzv. konstruktivního a vstřícného přístupu ESLP

k judikatuře (a dokonce i samotné existenci) ESD,<sup>112</sup> kdy se ESLP nesnaží přepsat soudní praxi vytvořenou ESD, ale naopak na ni navazuje a operuje s ní pro potřeby výkladu Úmluvy.

#### 5.1.2 Řízení o předběžné otázce a přiměřená lhůta pro projednání věci v řízení v judikatuře ESLP

ESLP měl dále možnost vyjádřit se k délce trvání řízení, jehož součástí je i řízení o předběžné otázce. Pro tento bod je významným judikátem rozsudek *Pafitis*<sup>113</sup> z roku 1998, ve kterém ESLP konstatoval, že délka trvání řízení o předběžné otázce nemůže být brána v úvahu pro posouzení přiměřenosti délky řízení podle čl. 6 Úmluvy. ESLP ve věci *Pafitis* poměrně obecně argumentoval, že vzít v potaz dobu řízení před Soudním dvorem Evropských společenství by „nepříznivě ovlivnilo systém založený čl. 177 Smlouvy EHS a působilo by to proti účelu sledovaným tímto článkem“.

Tato argumentace svědčí o respektování zásady rovnocennosti a o posílené spolupráci mezi oběma soudy. Svědčí též o zjevné nelibosti ESLP posuzovat délku trvání ESD, alespoň ve stávajícím právním stavu, kdy Unie nepřistoupila k Úmluvě. Tento *iter* je zcela opodstatněný, alternativní řešení by ani nebylo možné. Zaprvé by bylo velmi obtížné pro ESLP obhájit kontrolu délky řízení o předběžné otázce před ESD v rámci doktríny *Matthews*, neboť řízení o předběžné otázce před ESD spadá do oblasti odpovědnosti čistě evropské instituce, v tomto případě ESD, a ne do oblasti odpovědnosti členských států provádějících evropské právo. Soud se zde tedy logicky staví na stranu doktríny *Connolly* (i když ne výslovně) a zkoumá účel mechanismu předběžné otázky. Dochází k závěru, že jiné rozhodnutí by mohlo mít odstrašující následek pro národní soudce, kteří by se mohli bránit pokládat předběžné otázky, a to i v rozporu s evropským právem, z obavy odsuzujícího rozsudku pro přílišnou délku trvání řízení.

---

<sup>112</sup> Vztah ESLP k právu evropskému je analyzován např. v Tomášek, M., *Europeizace trestního práva*, Linde, Praha, 2009, kapitola 2.3. (Evropský soud pro lidská práva a jeho vztah k právu evropskému).

<sup>113</sup> Rozsudek ESLP ze dne 26. února 1998 ve věci *Pafitis proti Řecku*.

Je velmi pravděpodobné, že otázka délky trvání řízení před ESD, a to nejen v rámci řízení o předběžné otázce, nastane dříve nebo později znovu po přistoupení Evropské unie k Úmluvě. ESLP. V tomto, prozatím hypotetickém právním kontextu, bude řízení před ESD jako takové podrobena přímé kontrole ESLP, který bude mimo jiné oprávněn k přezkumu délky soudního řízení. V tomto případě bude možné podat stížnost proti Evropské unii, kterou ESLP může posuzovat nezávisle na posouzení délky trvání před vnitrostátním soudem. To ostatně vychází se zásadou stanovenou v rozsudku *Pafitis* neovlivňovat nepříznivým způsobem účel řízení o předběžné otázce a posuzovat tedy obě řízení (vnitrostátní a unijní) samostatně.

V neposlední řadě vznikne Evropské unii také povinnost zaplatit zadostiučinění v případě shledání porušení práva na spravedlivý proces v čl. 6 Úmluvy v řízení před ESD.

## **5.2 Právo na spravedlivý proces ve vztahu k řízení o předběžné otázce v judikatuře Evropského soudního dvora**

### **5.2.1 Úloha předběžné otázky pro zachování jednoty evropského práva z hlediska Evropského soudního dvora**

Účelem čl. 267 SFEU je zajistit, aby evropské právo mělo ve všech členských státech stejný účinek a zabránit tak rozdílnému výkladu práva Unie, které mají vnitrostátní soudy použít.<sup>114</sup> Toto připomněl ESD se svým nedávným posudku ESD č. 1/09, ze dne 8. března 2011.

ESD byl zde dotázán na posudek týkající se slučitelnosti Smluv (SFEU a SEU) a návrhem mezinárodní dohody, která nově ustavovala a upravovala Soud pro evropské patenty.<sup>115</sup> Návrhem dohody byla přiznána plánovanému Soudu pro evropské patenty

---

<sup>114</sup> Posudek Soudního dvora ze dne 8. března 2011, C-1/09, dosud nezveřejněný, bod 83, srov. též rozsudky ESD ze dne 16. ledna 1974, ve věci *Rheinmühlen-Düsseldorf*, 166/73, Sb. s. rozh. s. 33, body 2 a 3, a ze dne 12. června 2008, ve věci *Gourmet Classic*, C-458/06, Sb. s. rozh., s. I-4207, bod 20.

<sup>115</sup> Posudek ESD byl vydán v řízení podle čl. 218 odst. 11 SFEU, v rámci postupu schválení mezinárodních smluv a dohod (v tomto případě dohody o Soudu pro evropské patenty a patenty Společenství), jejichž stranou je Unie. Čl. 218 odst. 1 upravuje možnost pro členské státy, Evropský

výhradní pravomoc rozhodovat o žalobách v oblasti patentového práva a byl navrhnout nový mechanismus pro předkládání předběžných otázek, který v oblasti působnosti uvedené dohody vyhrazuje možnost patentového soudu předložit žádost o rozhodnutí o předběžné otázce ESD.

ESD shledal, že návrh dohody o vytvoření jednotného systému pro řešení sporů týkající se patentů není slučitelný s ustanoveními SEU a SFEU. ESD vyjádřil obavu, že přijetí dohody by znamenalo převod výhradní pravomoci rozhodovat o právu Unie na nový mezinárodní soud, který se nachází mimo institucionální a soudní rámec Unie (a pod jehož jurisdikci by spadaly i státy, které nejsou členy EU). Dohoda by zejména upřela možnost vnitrostátním soudům členských států EU vykládat evropské právo a předkládat v oblasti patentového práva předběžné otázky. Navíc by podle ESD nemohlo být rozhodnutí nově navrženého patentového soudu, kterým by skutečně došlo k porušení práva Unie, předmětem řízení pro nesplnění povinnosti ani by nemohlo zakládat jakoukoli majetkovou odpovědnost členského státu.<sup>116</sup> ESD tedy z těchto důvodů dovedl, že takováto dohoda by „zasahovala do samotné podstaty pravomocí, které Smlouvy svěřují orgánům Unie a členským státům a které jsou zásadní za účelem zachování samotné povahy práva Unie“.<sup>117</sup>

Významným pro předmět této práce je bod 84 posudku, ve kterém ESD judikoval, že mechanismus předběžné otázky je nepostradatelným prvkem pro ochranu lidských práv přiznaných evropským právem jednotlivců:

*„84. Systém stanovený v článku 267 SFEU tudíž zavádí přímou spolupráci mezi Soudním dvorem a vnitrostátními soudy, v jejímž rámci se tyto soudy úzce podílejí na správném použití a jednotném výkladu práva Unie, jakož i na ochraně práv přiznaných tímto právním řádem jednotlivcům.“*

---

parlament, Radu nebo Komisi vyžádat si posudek Soudního dvora o slučitelnosti zamýšlené dohody se Smlouvami. Je-li posudek Soudního dvora odmítavý, nemůže zamýšlená dohoda vstoupit v platnost, pokud nedojde ke změně dohody nebo ke změně Smluv.

<sup>116</sup> Tamtéž, body 86 a 87.

<sup>117</sup> Tamtéž, bod 89.

V posudku C-1/09 Soud tedy explicitně vyjádřil stanovisko, že mechanismus předběžné otázky v sobě obnáší právo na zákonného soudce, zejména na „předkládajícího“ soudce ve smyslu čl. 267 SFEU<sup>118</sup> a že porušení povinnosti může vyústit v odpovědnost členského státu za škodu.

#### 5.2.2 Pozice stran v hlavním řízení ve vztahu k předložení předběžné otázky a s ní spojená ochrana práva na spravedlivý proces

Především z důvodu procesní ekonomie a správy dostupných zdrojů Soudního dvora EU obsahuje evropské právo řadu omezení, které brání jednotlivcům domáhat se svých práv přímo u ESD. Jedním z takovýchto omezení je i skutečnost, že strany v řízení před národním soudem nemají právní nárok požádat soud, aby zahájil řízení o předběžné otázce podle čl. 267 SFEU.

Dříve než se soustředím na judikaturu ESD týkající se ryze řízení o předběžné otázce, pokládám za důležité připomenout si četnější judikaturu ESD týkající se ochrany práva na spravedlivý proces ve vztahu k řízení na neplatnost podle čl. 263 SFEU. Jedná se o řadu soudních rozhodnutí z let 2003 až 2005, ve kterých s ESD, v rámci řízení na neplatnost podle čl. 263 SFEU,<sup>119</sup> zabýval mimo jiné otázkou, zda omezení procesních práv stran v hlavním řízení může být v rozporu s právem na spravedlivý proces zaručeným čl. 6 a 13 Úmluvy a čl. 47 Listiny základních práv Unie. Tato otázka sice byla řešena v rámci problematiky soudního přezkumu legality aktů orgánů a institucí Unie a práva domáhat se tohoto přezkumu jednotlivci (fyzickými i právníckými osobami), ovšem, jak vyplývá z odůvodnění Soudu, úzce souvisí s řízením o předběžné otázce.

---

<sup>118</sup> Baratta, R., National Courts as „Guardians“ and „Ordinary Courts“ of EU Law: Opinion 1/09 of the ECJ, L.I.E.I. 38, 2011, č. 4, str. 297 – 320.

<sup>119</sup> Rozsudek ESD ze dne 25. července 2002, ve věci *Unión de Pequeños Agricultores proti Radě*, C-50/00, Sb. s. rozh. I-6677, usnesení ESD ze dne 21. března 2003, ve věci *Établissements Toulorge proti Parlamentu a Radě*, T-167/02, Sb. s. rozh. II-1111, rozsudek ESD ze dne 1. dubna 2004, ve věci *Komise proti Jégo-Queré*, C-263/02, Sb. s. rozh. I-3425, usnesení SPS ze dne 28. června 2005, ve věci *Eridania Sadam a další proti Komisi*, T-386/04, Sb. s. rozh. II-2531.

Soud připomněl, že Smlouva (dnes SFEU) jednak ve svých člancích 263 SFEU (ex – 230 SES) a 277 SFEU (ex-241 SES)<sup>120</sup>, upravujíc žalobu na neplatnost a incidenční řízení, jednak v čl. 267 SFEU upravujíc řízení o předběžné otázce stanovila „*ucelený systém procesních prostředků a řízení určený k zajištění přezkumu legality aktů orgánů s tím, že jej svěřila soudci Společenství*“. Soud připustil, že fyzické a právnické osoby mají sice omezený přístup k žalobě na neplatnost podle čl. 263 SFEU (musí prokázat, že jsou aktem Unie bezprostředně a osobně dotčeny), ale zároveň konstatoval, že mají jednotlivci mají vždy možnost uplatnit procesní námitku podle čl. 277 SFEU v již zahájeném řízení, nebo *přimět* vnitrostátní soud k předložení předběžné otázky podle čl. 267 SFEU.<sup>121</sup> V novějších judikátech Soud zvolil více adekvátní terminologii, již se nesnaží, aby strany soudy k něčemu nutili, pouze se omezuje na konstatování, že „*nic by nebránilo tomu, aby žalobkyně v rámci sporů před vnitrostátním soudem, jejichž existence se dovolává, kde uplatní žalobní důvody, které zpochybní neexistenci povinnosti navrácení, jež se na ni na základě napadeného rozhodnutí vztahuje, navrhla vnitrostátnímu soudu, aby podal žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU za účelem zpochybnění platnosti napadeného rozhodnutí v rozsahu, v němž shledává neslučitelnost sporného režimu.*“ (zdůraznění přidáno autorkou).<sup>122</sup>

Je přinejmenším zarážející, že Soudní dvůr se snaží nahradit omezení fyzických a právnických osob v rámci žaloby na neplatnost možností „*přimět*“ vnitrostátní soud k předložení otázky, aniž by uznal právo těchto osob v rámci řízení. Nepřekvapí tedy argument žalobkyň, že řízení o předběžné otázce nepředstavuje procesní prostředek,

---

<sup>120</sup> Čl. 277 SFEU stanoví: „*Dotýká-li se spor aktu s obecnou působností přijatého orgánem, institucí nebo jiným subjektem Unie, může se každá strana, i když lhůta stanovená v čl. 263 šestém pododstavci uplynula, domáhat z důvodů stanovených v čl. 263 druhém pododstavci před Soudním dvorem Evropské unie nepoužitelnosti tohoto aktu.*“

<sup>121</sup> Usnesení SPS ze dne 28. června 2005, ve věci *Eridania Sadam a další proti Komisi*, T-386/04, Sb. s. rozh. II-2531, bod 39, rozsudek ESD ze dne 23. dubna 1986, ve věci *Les Verts proti Parlamentu*, 294/83, Sb. s. rozh. 1339, bod 23.

<sup>122</sup> Usnesení Tribunálu ze dne 8. března 2012, ve věci *Iberdrola proti Komisi*, T-221/10, dosud nezveřejněno, bod 43 nebo rozsudek Tribunálu ze dne 24. března 2011, *Freistaat Sachsen a další proti Komisi*, T 443/08 a T 455/08, dosud nezveřejněno.

který mají strany v hlavním řízení (fyzické a právnické osoby) k dispozici, ale spíše nástroj, jehož použití je z velké části závislé na posouzeních provedených vnitrostátním soudem a které bývá často složité, obtížné a nejisté, a proto toto řízení nemůže být považováno za „*zaručující procesním subjektům právo na účinný procesní prostředek*“ ve smyslu čl. 6 a 13 Úmluvy.<sup>123</sup>

Soudní dvůr se s touto námitkou, která se velmi často opakuje ve sporech o přípustnost jednotlivců k řízení před ESD, vyřešil tím, že přiznal povinnost zajistit dodržování práva na účinnou soudní ochranu členskými státy. Upřesnil, že v rámci závazku zajistit účinnou soudní ochranu jsou „*vnitrostátní soudy povinny v co největším možném rozsahu vykládat a uplatňovat vnitrostátní procesní pravidla upravující podání žaloby takovým způsobem, který umožňuje fyzickým a právnickým osobám napadnout soudní cestou legalitu všech rozhodnutí a jiných vnitrostátních opatření týkajících se použití obecně závazného aktu Společenství vůči nim tím, že budou namítat neplatnost tohoto aktu*“.<sup>124</sup>

V tomto smyslu judikoval ESD i ve věci *Killinger*,<sup>125</sup> týkající se údajné diskriminace německých právníků vůči právníkům z jiných členských států vzhledem k přílišné složitosti německých státních zkoušek. Žalobce mimo jiné tvrdil, že pro ochranu práva na účinnou soudní ochranu je ve smyslu čl. 13 EÚLP zásadní, aby Soud uznal svoji příslušnost k rozhodování sporu, a to i proti členskému státu a bez ohledu na skutečnost, že v tomto ohledu Smlouva nestanoví žádnou zvláštní pravomoc, pokud je uplatňováno porušení čl. 267 druhého a třetího pododstavce SFEU. Pan Killinger se snažil se v podstatě o přístup k ESD v žalobního důvodu porušení národního soudu předložit předběžnou otázku, aby tak vnitrostátní orgány, včetně soudů, nemohly porušovat evropské právo, aniž by je za to bylo možno potrestat. ESD v bodě 28 připomněl organizaci právních prostředků uvnitř Evropské unie s tím, „*porušení práva Společenství vnitrostátními orgány, což zahrnuje porušení čl. 234 třetího*

<sup>123</sup> *Eridania*, cit. sub 121, body 28 a 29.

<sup>124</sup> *Eridania*, cit. sub 121, body 40 a 41, *Unión de Pequeños Agricultores proti Radě*, cit. sub 119, body 40-43.

<sup>125</sup> Usnesení ESD ze dne 3. června 2005, ve věci *Killinger proti Německu, Radě a Komisi*, C-396/03P, Sb. s. rozh. I-4967.

*pododstavce ES, předloženo Komisi nebo jiným členským státem soudům Společenství nebo může být předloženo každou fyzickou nebo právnickou osobou příslušným vnitrostátním soudům.“ Soud dále ve smyslu výše uvedené judikatury potvrdil, že „v posledně uvedeném případě přísluší vnitrostátním soudům, aby zaručily ochranu právních norem Společenství, a tudíž nedojde k žádnému zásahu do účinnosti soudní ochrany.“*

Z této judikatury lze ve vztahu k řízení o předběžné otázce vyvodit závěr, že Soudní dvůr tak uděluje povinnost členským státům zajistit, aby se strany dovolaly svých práv též v rámci tohoto řízení. V rámci vnitrostátního práva si můžeme vybavit alespoň dvě možnosti, jak této povinnosti dostát: uzákoněním nároku procesních stran na předložení předběžné otázky nebo nastavením účinných opravných prostředků v případě, že soud poruší svou povinnost otázku předložit. Jak je nastíněno v kapitole 7 níže, členské státy se vydaly cestou opravných prostředků, jak dokládá judikatura Ústavních soudů (např. Německo nebo Španělsko), která považuje porušení povinnosti předložit předběžnou otázku za porušení práva na spravedlivý proces chráněný ústavami členských států. Právo na spravedlivý proces je zde třeba chápat široce, zahrnujíc i právo na zákonného soudce, o které se opírají např. Ústavní soudy v Německu, Rakousku či v České republice (viz níže kapitola 7.2.), jak jej vykládá ESLP a ESD.<sup>126</sup>

Tuto judikaturu lze zároveň kritizovat za to, že se Soudní dvůr nezabýval svou vlastní povinností dodržovat právo zajistit účinnou soudní ochranu v rámci přezkumu legality aktů Unie v rámci ‚uceleného systému‘ procesních prostředků a řízení stanovených evropským právem (tedy zejména žaloba na neplatnost a řízení o předběžné otázce). Lze se domnívat, že se jedná o opomenutí cílené, které nasvědčuje obavě, že současný

---

<sup>126</sup> Rozsudek ESD ze dne 22. února 2010, ve věci *DEB Deutsche Energiehandles*, C-279/09, dosud nezveřejněno, bod 45, která odkazuje na judikaturu ESLP (viz výše kapitola 4): „Přezkum judikatury Evropského soudu pro lidská práva ukazuje, že tento soud opakovaně připomenul, že právo na přístup ke spravedlnosti tvoří inherentní prvek práva na spravedlivý proces, které stanoví čl. 6 odst. 1 EÚLP (viz zejména ESLP, rozsudek *McVicar v. Spojené království* ze dne 7. května 2002, Sbíрка rozsudků a rozhodnutí, 2002-III, § 46). V tomto ohledu je významné, že stěžovatel má mít možnost účinně hájit svou věc před soudem (ESLP, rozsudek *Steel a Morris v. Spojené království* ze dne 15. února 2005, § 59).“

system těchto procesních prostředků a řízení před ESD, který je z hlediska procesních práv osob, zejména z důvodu procesní ekonomie a udržitelnosti Soudu, poměrně omezený, by mohl z hlediska práva na účinnou soudní ochranu mít určité mezery.

### 5.2.3 Důsledky nepoložení předběžné otázky a *res iudicata*: věc Kühne&Heitz

Ve věci Kühne&Heitz<sup>127</sup> Soudní dvůr posunul výklad práva na spravedlivý proces ve vztahu k řízení o předběžné otázce o stupeň dále: připustil totiž možnost opravného prostředku proti konečnému rozhodnutí národního orgánu, který aplikoval evropský předpis, v situaci, kdy Soudní dvůr později vyložil daný evropský předpis jinak, než jak jej aplikovaly národní orgány, a jednotlivci tímto vznikla újma.

Skutkové okolnosti případu se týkaly definice 'drůbeží nohy' podle společného celního tarifu (stanoveného evropským nařízením), která podle nizozemských úřadů neměla zahrnovat kusy zadní části drůbeže. Nizozemské úřady, a posléze odvolací soud, tak rozhodly o navrácení exportních plateb společnosti Kühne&Heinz, která toto zboží (včetně zadních částí) vyvážela do třetích zemí. Konečné rozhodnutí bylo vydáno v listopadu 1991. Nizozemský soud posledního stupně nepředložil v této věci předběžnou otázku, neboť se domníval, že výklad dané definice společného celního tarifu neobnáší žádnou pochybnost (uplatnil tedy teorii *acte clair*). O tři roky později (v říjnu 1994) však Soudní dvůr v rámci jiného případu<sup>128</sup> osvětlil, že definice 'drůbeží noha' ve smyslu společného celního tarifu může obsahovat část zad, pokud tato část není dostatečně velká, aby dala výrobku jinou, sobě vlastní, povahu. Na základě tohoto výkladu podala společnost Kühne&Heitz žádost o znovunavrácení exportních plateb. V rámci tohoto obnoveného řízení předložil nizozemský soud předběžnou otázku týkající se možnosti znovuotevření již uzavřeného případu, za účelem dosažení uceleného fungování evropského práva, aby se na daný případ použil výklad Soudu v pozdějším rozsudku.

---

<sup>127</sup> Rozsudek ESD ze dne 13. ledna 2004, ve věci *Kühne & Hertz*, C-453/00, Sb. s. rozh. I-858.

<sup>128</sup> Rozsudek ESD ze dne 5. října 1994, ve věci *Voogd Vleesimport*, C-151/93, Sb. s. rozh. I-04915.

Tento případ proti sobě postavil dvě zásady uznávané evropským právem: zásadu právní jistoty (námitka *rei iudicatae*) a zásadu spolupráce soudců s ESD. Obě tyto zásady úzce souvisí s právem na spravedlivý proces, zejména ve smyslu práva na účinný opravný prostředek, a také s odpovědností státu za škodu.

Soudní dvůr v první řadě připomněl, že z hlediska respektování zásady právní jistoty, podle které nabývá správní rozhodnutí právní po vyčerpání všech opravných prostředků nebo po uplynutí přiměřené lhůty na jejich podání, nemůže evropské právo požadovat na správních orgánech členských států, aby se znovu zabývaly případem, v němž již bylo vydáno konečné rozhodnutí. Podle Soudu však jiná situace ovšem nastane, pokud národní právo možnost znovu se případem zabývat umožňuje. Za těchto okolností se Soudní dvůr přiklonil k zachování zásady spolupráce a k novému přezkoumání již konečného rozhodnutí, a to za následujících podmínek:

- Národní právo umožňuje znovuotevření případu;
- Původní rozhodnutí nabylo právní moci rozsudkem soudu posledního stupně;
- Rozsudek soudu posledního stupně, kterým původní rozhodnutí nabylo právní moc, se zakládal na chybném výkladu evropského práva a soud posledního stupně nepředložil v dané věci předběžnou otázku přes Soudní dvůr EU;
- Osoba, které se původní rozhodnutí týkalo, podala stížnost před národní orgány okamžitě poté, co se o správném výkladu evropského práva (rozsudkem ESD) dozvěděla.

Za příznivé konstelace vnitrostátního práva procesního a porušení povinnosti národního soudce předložit předběžnou otázku mohou tedy jednotlivci uplatnit své právo na spravedlivý proces i ve věcech, o kterých již bylo rozhodnuto a proti kterým již nelze podat opravný prostředek.

Možnost znovuotevření případu však musí povolit národní právo, může se tak nastat situace, kdy jednotlivci v některých členských státech mohou své právo na spravedlivý proces ve vztahu k pochybení národního soudce zahájit řízením o

předběžné ve větší míře, než v členských státech, ve kterých tento mechanismus neexistuje. Obecnější otázkou *de lege ferenda* zůstává, zda se bude ESD nebo evropský zákonodárce snažit o harmonizaci podmínek pro uplatnění práva na spravedlivý proces ve vztahu k řízení stanovených ve Smlouvě tak, aby bylo toto právo bylo ve všech členských státech víceméně stejně efektivní.

## 6 MOŽNOSTI NÁPRAVY PORUŠENÍ POVINNOSTI PŘEDLOŽIT PŘEDBĚŽNOU OTÁZKU Z HLEDISKA EVROPKÉHO PRÁVA

Čl. 4 odst. 3 SFEU (bývalý čl. 10 SES) stanoví, že členské státy jsou povinny učinit veškerá opatření k plnění závazků, která vyplývají ze Smluv a z aktů orgánů Unie. Podle ustálené judikatury ESD je při neexistenci norem evropského práva povinností členských států zajistit, aby se jednotlivci mohli účinně dovolat ochrany práv, které jim poskytuje evropské právo, na národní úrovni.<sup>129</sup>

Plnění závazku čl. 267 SFEU je závazkem vyplývajícím ze Smluv, ba co víc, jedná se o klíčový mechanismus, který umožňuje spolupráci národních soudů s ESD. Jak bylo uvedeno výše v souvislosti s judikaturou *Killinger*, existují různé cesty pro dovolání se nápravy při porušení evropského práva vnitrostátními orgány. V první řadě může dojít k zahájení řízení na porušení Smlouvy. Jak bude podrobněji vysvětleno níže, toto řízení není přístupné jednotlivcům, oprávněnými subjekty na zahájení tohoto řízení jsou pouze Komise nebo členské státy. Jednotlivci se svého práva a nápravy škody způsobené porušením mohou dovolávat pouze u vnitrostátních soudů, které jsou povinny zaručit ochranu evropských právních norem prostřednictvím národního práva procesního a systému národních opravných prostředků. Pokud to vnitrostátní soud neučiní (nebo právo členského státu nepovolí), existují, za splnění určitých podmínek, mechanismy, jak se dovolat odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou vnitrostátním orgánem, soudu nevyjímaje. O těchto možnostech nápravy pojednává tato kapitola.

### 6.1 Žaloba na porušení Smlouvy

Z hlediska evropského práva přichází v úvahu žaloba na porušení Smluv, která je upravena v čl. 258 a 259 SFEU. Podle těchto ustanovení může Komise nebo členský stát dát podnět k zahájení tohoto řízení, má-li za to, že jiný členský stát nesplnil

---

<sup>129</sup> Rozsudek ESD ze dne 21. září 1989, ve věci *Komise proti Řecku*, 68/88, Sb. s. rozh. 2965, bod 23, a rozsudek ESD ze dne 16. prosince 1976, ve věci *Rewe*, Sb. s. rozh. 1989, bod 5. Srov. též Bobek M., cit. *sub* 23, str. 45.

povinnost, která pro něj vyplývá ze Smlouvy. Předmětem řízení je tedy porušení evropského práva členským státem, které je přímo či nepřímo způsobeno jednáním orgánu členského státu. Do věcného rozsahu těchto ustanovení patří jednání v rozporu jak s primárním, tak i sekundárním evropským právem.

Podstatná je v řízení na porušení Smlouvy role Komise. Řízení je před ní obligatorní, neboť před předložením věci Evropskému soudnímu dvoru vydá Komise odůvodněné stanovisko a umožní zúčastněnému státu či státům podat k věci připomínky, případně stanovisku vyhovět. Teprve poté, kdy žalovaný členský stát ve stanovené lhůtě stanovisku nevyhoví, může Komise předložit věc Evropskému soudnímu dvoru. Rozsudky ESD v řízení na porušení Smluv mají obligatorní povahu a jejich neplnění může vést k opětovnému zahájení řízení na porušení Smluv.<sup>130</sup>

Řízení na porušení má význam i pro jednotlivce, neboť Komise může řízení zahájit i na základě stížnosti jednotlivých občanů. I když ve Smlouvě není takováto stížnost výslovně upravena, vyvinula Komise praxi, podle které ze své úřední povinnosti zkoumá důvodnost stížností občanů.<sup>131</sup>

Občané členských států mohou tedy alespoň podnítit přezkum ze strany Komise údajné porušení povinností členského státu, které by se týkalo pochybení národního obecného soudu zahájit řízení o předložení předběžné otázky stanovené čl. 267 Smlouvy. Huglo připomněl, že Komise bohužel odmítá přijímat takovéto stížnosti z důvodů, které lze označit za spíše politické nežli právní. Tento autor je toho názoru, že Komise odmítá takto trestat a doslova „znemožnit“ (*mettre à l'embaras*) národní jurisdikce členských států, na kterých spočívá každodenní efektivní aplikace evropského práva.<sup>132</sup> Z toho lze vyvodit závěr, že kontrola ochrany jednotlivců při

---

<sup>130</sup> Např. rozsudek ESD ze dne 6. listopadu 1985, ve věci *Komise proti Itálii*, 131/84, Sb. s. rozh. 3531.

<sup>131</sup> Tichý, L. a kol., *Evropské právo*, C.H.Beck, Praha, 1999, str. 258 – 260.

<sup>132</sup> Huglo, J.G., *L'application du droit communautaire par le juge national*, Paris-Prague Colloques et Conférences juridiques et judiciaires franco-tchèques, année universitaire 99/00, numéro spécial - Droit Communautaire, str. 4 : „... *pour des raisons politiques, la Commission s'est refusée à utiliser en pareille circonstance cette voie de recours et à mettre ainsi dans l'embaras les juridictions*

porušení evropského práva národními soudy je ze strany Komise nedokonalá. Na druhé straně je třeba si uvědomit, že není rolí Komise napravovat jakékoliv porušení evropského práva národními soudy 27 členských států, což by ani nebylo s ohledem na zdroje, se kterými Komise v současnosti disponuje, v praxi možné.

V řízení o porušení Smluv ze strany soudních orgánů členských států se tedy Komise soustřeďuje na nejflagrantnější odklonění od správného výkladu evropského práva ve stálé soudní praxi vrcholných soudů členských států. Takovéto případy existují a ESD převážně rozhodl, že k porušení Smlouvy skutečně došlo. Prvním známým judikátem je rozsudek ESD z prosince 2003, *Komise proti Itálii*<sup>133</sup>, ve kterém ESD nejprve konstatoval, že porušení povinností podle (dnešního) čl. 258 SFEU se může dopustit jakýkoliv orgán státní moci, a to i ústavně nezávislá instituce.<sup>134</sup> V rámci soudní praxe vytvářené národními soudy členských států ESD poznamenal, že soudním výkladem právního aktu ze strany vrcholných soudních orgánů, který nekonstatuje neslučitelnost s evropským právem, nebo dokonce rozpor svým výkladem podpoří, dochází k porušení povinností vyplývajících ze Smlouvy. Musí se tedy jednat o tzv. stálou soudní praxi, ESD nezamýšlí sankcionovat „izolovaná nebo co do počtu nevýznamná“ soudní rozhodnutí, která v rámci tvorby soudcovského práva naberou jiný směr, nebo dokonce výklad soudů nižšího stupně, který byl vrcholným soudním orgánem odmítnut jakožto neslučitelný s evropským právem.<sup>135</sup>

Ve vztahu čl. 267 SFEU je shledání porušení povinností členských států z důvodu porušení povinnosti předložit předběžnou otázku je zatím ryze teoretické. Z hlediska hmotného práva lze rozlišit tři možné důvody pro zahájení řízení na porušení Smluv v rámci řízení o předběžné otázce:

---

*nationales sur qui repose essentiellement l'application quotidienne et effective du droit communautaire.*“

<sup>133</sup> Rozsudek ESD ze dne 9. prosince 2003, ve věci *Komise proti Itálii*, C-129/00, Sb. s. rozh. I-14672.

<sup>134</sup> *Komise proti Itálii*, cit. sub 133, bod 29, též rozsudek ESD ze dne 5. května 1970, ve věci *Komise proti Belgii*, C-77/69, Sb. s. rozh. 237, bod 15.

<sup>135</sup> *Komise proti Itálii*, bod 32; z novější judikatury rozsudek ESD ze dne 12. listopadu 2009, ve věci *Komise proti Španělsku*, C-154/08, Sb. s. rozh. I-187, body 126-127.

- národní soud nepodá předběžnou otázku, i když je k tomu povinen;
- národní soud se odkloní od výkladu ESD, který byl vydán v rámci jiného řízení, ale který lze použít na daný případ z hlediska teorie ‚acte clair‘ nebo ‚acte éclairé‘;
- národní soud předběžnou otázku podá, ESD o ní rozhodne, ale dotýčný nebo jiný národní soud nerespektuje názor ESD.

Zdá se, že zatím neexistuje žádný judikát v rámci řízení na porušení Smluv z výše uvedených důvodů. Lze dohledat pouze jeden případ, kdy Komise řízení zahájila na porušení Smlouvy zahájila: jednalo se o zahájení řízení z roku 2004 proti Švédsku. Komise byla toho názoru, že švédské soudy posledního stupně často porušovaly povinnost předložit předběžnou otázku ESD v rámci přípustnosti opravného prostředku podle švédského práva. Toto řízení bylo zastaveno, neboť švédské zákonodárné orgány schválily zákon, podle kterého má soud povinnost zdůvodnit rozhodnutí o odmítnutí předložit předběžnou otázku před ESD, pokud o toto předložení požádá jedna ze stran v řízení před švédským soudem.

Lze spekulovat také o tom, zda Komise nebude chtít zahájit řízení o porušení Smluv v kauze slovenských důchodů, ve které český Ústavní soud výslovně odmítl aplikovat právo Unie tak, jak ho vyložil v obdobném případě ESD bez toho, aby zahájil s ESD spolupráci prostřednictvím předběžné otázky (viz níže kapitola 7.1.6.).

## **6.2 Odpovědnost členského státu za škodu způsobenou soudním rozhodnutím**

ESD potvrdil odpovědnost členského státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením evropského práva v rozsudku *Francovich*<sup>136</sup>, který je považován za jeden ze zásadních judikátů pro výklad a aplikaci evropského práva členskými státy. Tuto zásadu ESD vymezil v bodě 37 rozsudku *Francovich*, když konstatoval, že „komunitární právo stanovuje princip, podle něhož jsou členské státy povinny nahradit škody způsobené jednotlivcům porušením komunitárního práva, která jim jsou přičitatelná.“

---

<sup>136</sup> *Francovich*, cit. sub 2.

Jak podotýká Malíř ve své publikaci o odpovědnosti členských států za škodu,<sup>137</sup> ESD v rozsudku *Francovich* dále stanovil tzv. klíčové hmotněprávní podmínky vzniku odpovědnosti, v tomto případě aplikované na ustanovení směrnice, která nebyla dosud (a to po více, než šesti letech od uplynutí lhůty pro transpozici a odsuzujícímu rozsudku na porušení Smlouvy) do vnitrostátního práva řádně transponována: (i) výsledek předepsaný směrnicí musí zahrnovat práva ve prospěch jednotlivců, (ii) obsah práv ve prospěch jednotlivců lze určit na základě ustanovení směrnice a (iii) mezi porušením povinnosti členského státu plynoucí z evropského práva a škodou utrpěnou poškozenými osobami musí existovat příčinná souvislost (kauzalita). Podmínky odpovědnosti za škodu byly dále konsolidovány nad rámec nesprávné transpozice směrnic v rozsudku *Factortame/Brasserie du Pêcheur*<sup>138</sup>, který stanoví, že odpovědnosti členského státu pro porušení evropského práva se lze domáhat v následujícím případě:

- cílem porušeného právního předpisu práva EU je přiznání práv jednotlivcům;
- porušení lze považovat za dostatečně závažné; a
- mezi porušením ze strany členského státu a vzniklou škodou existuje příčinná souvislost.

Úprava procesních pravidel řízení, v němž má být odpovědnost státu prosazena, je však ponechána právním řádům členských států. Domáhání se odpovědnosti před soudy členských států za porušení evropského práva se tedy různí. Z důvodu procesních požadavků a aplikace hmotněprávních podmínek obecným soudem členského státu vstupuje na scénu i národní právo, které způsobuje, že v rámci Evropské unie neexistuje jednotný systém náhrady škody za porušení práva Unie.

Jak správně shrnuje Bobek, v praxi se soudy členských států pouze zřídka pouští do samostatného posuzování rozporu vnitrostátní úpravy s právem EU, tedy první

---

<sup>137</sup> Malíř, J., *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie*, PFUK v Praze, Praha 2008, str. 25 – 26.

<sup>138</sup> Rozsudek ESD ze dne 5. března 1996, ve věci *Brasserie du Pêcheur*, C-46-48/93, Sb. s. rozh. I-1029.

podmínky odpovědnosti ve smyslu judikatury *Francovich*. Národní soud se bude takovouto situací zabývat především v případech, kdy o stavu protiprávnosti rozhodl již ESD, a to především v řízení o předběžné otázce, nebo v řízení o porušení Smlouvy<sup>139</sup>, ale i v řízení o neplatnosti právního aktu, a kdy tedy již národní soud nemusí o existenci rozporu s evropským právem rozhodovat. Národní soud rozhoduje většinou pouze o existenci příčinné souvislosti a o výši škody.<sup>140</sup>

V souvislosti s řízením o předběžné otázce lze hledat odpovědnost za škodu právě při porušení povinnosti soudu předběžnou otázku předložit. Do roku 2003 se jednalo o možnost zcela akademickou. Důvod pro lagunu tvorby soudní praxe v této oblasti lze spatřovat i v tom, že členské státy mají odpovědnost za soudní rozhodnutí nastavenou různě podle toho, do jaké míry je chápána v členském státě rovnováha mezi nezávislostí soudní moci a institucí soudů jakožto orgánů moci veřejné.

I když už rozsudek ve věci *Brasserie du Pêcheur/Factortame* stanovil, že odpovědnost členského státu vzniká bez ohledu na to, který orgán se porušení evropského práva dopustil, bylo toto tabu bylo prolomeno až rozsudkem z 30. září 2003, ve věci *Köbler*.<sup>141</sup> *Köbler* je významný tím, že zde ESD poprvé výslovně konstatoval, že odpovědnost členského státu vzniká i v případech, kdy se porušení evropského práva dopustí národní soud posledního stupně, tedy soud, kterému Smlouva ukládá povinnost spolupracovat s ESD při aplikaci evropského práva.

Podmínky odpovědnosti členského státu zůstávají stejné jako pro odpovědnost za škodu způsobenou jinými národními orgány (správou či zákonodárcem), ovšem kvalifikace ‚dostatečně závažného porušení‘ (druhá podmínka z judikatury *Brasserie*

---

<sup>139</sup> ESD ve vztahu k řízení o porušení Smlouvy a v řízením před národním soudem o náhradě škody judikoval, že rozsudek ESD není nezbytnou podmínkou pro určení odpovědnosti ze strany národního soudu. ESD v tomto směru dodal, že zahájení řízení o porušení Smlouvy před ESD nemá za následek přerušování nebo zastavení lhůty na uplatnění nároku na náhradu škody danou vnitrostátním právem. Rozsudek ESD ze dne XXX, ve věci XXX, *Danske Slagterier*, body 38 a 39.

<sup>140</sup> Bobek, M., Bříza, P., Komárek, J., *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*, C.H. Beck, Praha, 2011, str. 324.

<sup>141</sup> Rozsudek ze dne 30. září 2003, ve věci *Köbler*, C-224/01, Sb. s rozh. I-10239.

*du Pecheur*) ze strany vrcholných soudů členských států je patrně vykládána restriktivněji.

I přes vymezení podmínek odpovědnosti za škodu způsobenou soudním orgánem v případě *Köbler* ESD nakonec judikoval, že nevyplývá z okolností tohoto případu, že by se jednalo o „zjevné“ porušení evropského práva,<sup>142</sup> a proto nakonec neshledal Rakousko odpovědné za škodu jednotlivci způsobenou soudním rozhodnutím. Trefný je v tomto směru komentář vydavatelů Dokumentů: Soudní dvůr „*otupil ostří kritiky a prokázal ‚mysl pro realitu‘, když našel in concreto důvod (záminku), jak svoji příkladnou horlivost zmírnit na únosnou míru (zřejmě s ohledem na politickou citlivost výslovného vyloučení odpovědnosti státu za rozhodnutí nejvyšších soudů podle rakouské ústavy)*“.<sup>143</sup>

Tuto argumentační linii ‚zvláštních požadavků‘ na určení odpovědnosti způsobené národním soudem posledního stupně připustil i sám ESD ve svém posudku 1/09,<sup>144</sup> když, při shrnutí judikatury v oblasti odpovědnosti členského státu, konstatoval v bodě 86, že „*zásada, podle níž je členský stát povinen poskytnout náhradu za škody způsobené jednotlivcům v důsledku porušení práva Unie, která jsou mu přičitatelná, platí ve všech případech porušení uvedeného práva, a to bez ohledu na orgán tohoto státu, jehož jednáním nebo opomenutím bylo porušení způsobeno, přičemž uvedená zásada se za určitých zvláštních podmínek uplatní rovněž ve vztahu k soudním orgánům*“ (zdůraznění přidáno autorkou).

---

<sup>142</sup> *Köbler*, cit. *sub* 141, body 90-96. Skutkové okolnosti případy se týkaly rakouského univerzitního profesora, kterému rakouský stát odmítl přiznat zvláštní příplatek za odsloužená léta, neboť nárok na takový příplatek vzniká podle rakouské legislativy po uplynutí 15ti let práce pro rakouskou univerzitu. Profesor Köbler namítal, že odmítnutí tohoto příspěvku odporuje volnému pohybu pracovníků v rámci EU, což bylo rakouskými soudy zamítnuto. Při aplikaci principu odpovědnosti za škodu způsobenou národním soudem, který ESD, jak již bylo řečeno, poprvé deklaroval právě v tomto rozsudku, ESD shledal, že toto porušení nebylo dostatečně zjevné, a to z následujících důvodů: komunitární právo výslovně neupravuje otázku, zda jsou věrnostní příplatky považovány za omezení volného pohybu pracovníků; dále skutečnost, že rakouský soud chybně vyložil stávající judikaturu ESD, a proto nepovažoval za nutné předložit otázku věrnostních příplatků ESD, pokazuje na to, že pochybení rakouského soudu nemělo zjevný charakter.

<sup>143</sup> Tichý, L. a kol., cit. *sub* 21, str. 490.

<sup>144</sup> Posudek C-1/09, cit. *sub* 114.

V rozsudku *Köbler* ESD nijak nedefinoval ‚dostatečně závažné‘ či ‚zjevné‘ porušení evropského práva národními soudy posledního stupně. Touto otázkou se ESD zabýval až o tři roky později ve věci *Traghetti del Mediterraneo*, která se týkala slučitelnosti italského práva, které omezovalo případy odpovědnosti státu za akty moci soudní na případy úmyslu a hrubé nedbalosti soudce.<sup>145</sup> Ve svém rozhodnutí ESD konstatoval, že standard ‚dostatečně závažného porušení‘ je v chápání ESD širší než úmyslné nebo hrubě nedbalostní porušení práva ze strany národního soudu.<sup>146</sup> Tento rozsudek měl dohru v roce 2011, kdy ESD ve věci *Komise proti Itálii*<sup>147</sup> shledal, že Italská republika ponecháním těchto právních předpisů v platnosti a výkladem této legislativy vrcholnými soudními orgány v Itálii (*Corte suprema di cassazione*) porušila povinnosti, které pro ni vyplývají ze všeobecné zásady odpovědnosti členských států za porušení evropského práva aktem soudních orgánů posledního stupně.

V závěru je třeba pozastavit se nad tím, jak má být zásada odpovědnosti členského státu za porušení evropského práva, včetně případu, kdy se tohoto porušení dopustí soud posledního stupně, implementována v praxi členskými státy. V tomto směru se rozsudek *Köbler* omezil na konstatování, že členské státy jsou povinny nahradit škodu způsobenou jednotlivci a že určení soudu, který má o těchto nárocích rozhodovat, je v kompetenci členského státu.<sup>148</sup> Případy se soudní praxe národních soudů, kdy by byla přiznána náhrada škody způsobená soudním orgánem, nejsou zatím známy.<sup>149</sup>

Malíř se ve své publikaci *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie* z roku 2008 zabývá aplikací institutu odpovědnosti za porušení evropského práva v právních podmínkách České republiky. Odpovědnost státu za škodu je v ČR upravena v zákoně č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu

---

<sup>145</sup> Rozsudek ESD ze dne 13. června 2006, ve věci *Traghetti del Mediterraneo*, C-173/03, Sb. s. rozh. I-5177.

<sup>146</sup> Bobek, M., Bříza, P., Komárek, J., cit. *sub* 140, str. 305.

<sup>147</sup> Rozsudek ESD ze dne 24. listopadu 2011, ve věci *Komise proti Itálii*, C-379/10, dosud nezveřejněno.

<sup>148</sup> *Köbler*, cit. *sub* 141, body 50 a 59. Bobek, M., Bříza, P., Komárek, J., cit. *sub* 140, str. 328.

<sup>149</sup> Bobek, M., Bříza, P., Komárek, J., cit. *sub* 140, str. 304.

veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, v platném znění<sup>150</sup>, který se vztahuje i na rozhodnutí soudu. Malíř se domnívá, že tento zákon a stávající praxe soudů není ovšem v současném stavu žalobě o náhradu škody, která byla způsobena soudním rozhodnutím soudu, jež bylo v rozporu s evropským právem, příliš vstřícná.<sup>151</sup>

V první řadě je třeba brát v potaz, že z judikatury ESD vyplývá, že se tato odpovědnost *de facto* omezuje na ryze flagrantní porušení evropského práva soudními orgány, v rámci dosažení jisté rovnováhy mezi principy ochrany právní jistoty a nezávislosti soudů na straně jedné a nápravě za újmu vzniklou jednotlivci na straně druhé.

Zadruhé, i když teoreticky by bylo možné žalovat stát pro náhradu škody způsobenou jakýmkoliv soudním rozhodnutím, podle §8 (3) zákona č. 82/1998 Sb., lze tento nárok „*přiznat pouze tehdy, pokud poškozený využil v zákonem stanovených lhůtách všech procesních prostředků, které zákon poškozenému k ochraně jeho práva poskytuje; takovým prostředkem se rozumí řádný opravný prostředek, mimořádný opravný prostředek, vyjma návrhu na obnovu řízení, a jiný procesní prostředek k ochraně práva, s jehož uplatněním je spojeno zahájení soudního, správního nebo jiného právního řízení*“. V praxi to znamená, že lze nárok uplatnit pouze proti rozhodnutí soudu posledního stupně. To ostatně odpovídá i povaze případných žalob z důvodu odmítnutí předložit předběžnou otázku, které se ve většině případů budou dotýkat právě rozhodnutí soudů posledního stupně, kteří mají povinnost vyplývající ze Smlouvy otázku v případě pochybnosti týkající se platnosti nebo výkladu evropského práva předložit. Podobně jako v jiných členských státech EU, ani v České republice není doposud znám ani jeden případ v praxi.

---

<sup>150</sup> Zákon ze dne 17. března 1998 o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád) ve znění zákona č. 120/2001 Sb., nálezů Ústavního soudu č. 234/2002 Sb., zákona č. 539/2004 Sb., zákona č. 160/2006 Sb., zákona č. 41/2009 Sb. a zákona č. 41/2011 Sb.

<sup>151</sup> Malíř, J., cit. *sub* 137, str. 179.

## 7 PRÁVO NA SPRÁVEDLIVÝ PROCES VE VZTAHU K ŘÍZENÍ O PŘEDBĚŽNÉ OTÁZCE V JUDIKATUŘE ÚSTAVNÍCH SOUDŮ VYBRANÝCH ČLENSKÝCH STÁTŮ EU

### 7.1 Vztah evropského a ústavního práva obecně

Nejobsáhlejší kapitola této disertační práce se bude podrobněji zabývat vývojem postoje ústavních soudních orgánů vybraných členských států, především právních důsledků řízení o předběžné otázce pro ústavní praxi těchto států a dopadu na vývoj práva na spravedlivý proces zaručeného v ústavních dokumentech těchto členských států. Je nevyhnutelné zkoumat v této oblasti i postoj Ústavních soudů k vnitrostátním účinkům evropského právního řádu obecně. Situaci v České republice porovnávám s ústavně-soudní praxí vybraných členských států. Vodítkem pro výběr členských států je kontinentální tradice jejich právních řádů a velmi podobná organizace ústavního soudnictví českému systému, především existence institutu ústavní stížnosti jednotlivců týkající se údajného porušení základních práv a lidských svobod, které jsou zaručeny ústavním pořádkem těchto států (*Verfassungsbeschwerde* v německém právu, *recurso de amparo* ve španělském a ústavní stížnost v českém).

Soustřed'uji se tedy především na situaci v Německu, které lze považovat za průkopníka hledání rovnováhy mezi ústavním a evropským právem, ve Španělsku, vzhledem k možnosti podrobného prostudování pramenů a judikátů Ústavních soudů a obecně k zajímavému postoji šp. Ústavního soudu vůči evropskému právu, a v menší míře Itálii a Francii, které jsou dalšími dvěma významnými státy s kontinentální ústavní tradicí, jejichž judikaturu v oblasti vztahu ústavního a evropského práva nelze opominout, a v Rakousku, kterému je právní česká tradice z důvodu společných kořenů poměrně blízká.

Německá ústavní praxe ve velké míře ovlivnila, nebo alespoň inspirovala postoj Ústavních soudů v jiných členských státech, včetně České republiky. Postoj španělského Ústavního soudu je zajímavé zkoumat z evolutivního hlediska: shledáme zde posun od prvotního odmítnutí evropského práva k postupnému ostýchavému uznání některých účinků evropského práva a konečně přistoupení ke spolupráci se

Soudním dvorem EU prostřednictvím předběžné otázky předložené španělským Ústavním soudem.

#### 7.1.1 Vztah evropského a ústavního práva obecně

Připomeňme si základy evropského práva: evropské právo je samostatný právní řád, který platí na území všech členských států společně s právem vnitrostátním. Evropské právo je nezbytným předpokladem existence a efektivního fungování Evropské unie. Právní systém EU nezavazuje pouze členské státy a jejich zákonodárné, soudní a správní orgány, ale i právnické a fyzické osoby, kterým jakožto evropským občanům plynou z evropského právního řádu práva a povinnosti. Ustálená judikatura Evropského soudního dvora přiznává evropskému právu přednost před jakoukoliv vnitrostátní normou.<sup>152</sup> Zároveň však evropské právo proniká do vnitrostátních právních řádů a je přímo aplikovatelné národními soudy.

Ze zásady přednosti vyplývá, že členské státy jsou zavázány uvést své vnitrostátní právo do souladu s právem EU a neaplikovat v soudních a správních řízeních vnitrostátní právo v tom rozsahu, v jakém odporuje evropskému právnímu pořádku.<sup>153</sup> Národnímu soudci nepřísluší aplikovat vnitrostátní předpis, který je v rozporu s evropským právem.<sup>154</sup>

Zásada přednosti nevyjímá ani ústavní právo členských států. Ústavní soudnictví typicky zahrnuje možnost zrušení zákona nebo jiné normy, pokud je tato norma v rozporu s ústavou daného členského státu.<sup>155</sup> Toto ovšem neplatí v oblasti práva evropského: národní soudy, Ústavní soudy nevyjímaje, nemohou samy o sobě zrušit

---

<sup>152</sup> *Costa/ENEL, Van Gend en Loos*, cit. sub 2.

<sup>153</sup> Dausés, M.A., Poměr práva Evropského společenství k vnitrostátnímu právu ve světle německého ústavního pořádku, *Právník*, 1997, č. 6, str. 477.

<sup>154</sup> *Simmenthal*, cit. sub 3.

<sup>155</sup> V České republice je abstraktní kontrola ústavnosti prováděna Ústavním soudem v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů (čl. 87 odst. 1 Ústavy a §§ 64 – 71 zákona č. 182/1993 Sb., ze dne 16. června 1993 o Ústavním soudu, v platném znění, dále jen „zákon o Ústavním soudu“) a v řízení o souladu mezinárodních smluv podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy s ústavními zákony (čl. 87 odst. 2 Ústavy a §§ 71a – 71e zákona o Ústavním soudu).

nebo prohlásit akt evropského práva za neplatný (viz judikatura *Foto-Frost*). Na to ovšem některé Ústavní soudy členských států nejsou ochotny přistoupit.

Účast evropských států na procesu integrace Evropské unie vyžaduje ve většině případů ústavní klauzuli, která povoluje přenos výkonu státních kompetencí na orgány Evropské unie (do prosince 2009 Evropských společenství). Ústavní soudnictví v zemích s touto tradicí (Německo, Itálie, Španělsko, Česká republika) si tedy klade za úkol vymezit obsah a dosah takovýchto ústavních klauzulí.

Přednost evropského práva je podle shodné judikatury evropských Ústavních soudů omezena především ústavní ochranou základních lidských práv a svobod. Ústavní soudy kontinentální Evropy tedy často omezují zásadu přednosti evropského práva argumentem nedostatečné ochrany ústavami zaručených základních lidských práv a svobod. Jak již bylo probráno výše v kapitole 3.1., z hlediska evropského práva zaručuje tento právní řád ochranu lidských práv judikaturou Evropského soudního dvora a jejím zakotvením v primárním právu Evropské unie. Již od roku 1969 (rozsudek *Stauder*, z 12. listopadu 1969) zastává ESD ten názor, že ochrana základních lidských práv a svobod je zakotvena v obecných principech evropského práva, jejichž plnění garantuje právě ESD. V rozsudcích *Internationale Handelsgesellschaft* (1970) a *Nold* (1974) doplnil ESD dosavadní judikaturu v tom smyslu, že ochrana lidských práv evropským právním řádem se zakládá na společných ústavních zásadách členských států a na zakotvení lidských práv v Evropské úmluvě o lidských právech a základních svobodách.<sup>156</sup>

Některé Ústavní soudy však zastávají názor, že ochrana lidských práv Unie není natolik intenzivní, aby zcela nahradila ochranu lidských práv garantovanou vnitrostátním ústavním pořádkem členských států. Tato ústavní ochrana lidských práv znamená pro tyto vnitrostátní vrcholné soudní orgány hlavní limit evropské zásady přednosti a legitimuje tak v této oblasti přednost ústavního práva před právem evropským.

---

<sup>156</sup> *Stauder*, cit. sub 50, *Internationale Handelsgesellschaft*, cit. sub 49, rozsudek ESD ze dne 14. května 1974, ve věci *Nold*, 4/73, Sb. s. rozh. 491.

V následujících kapitolách nastíním, jak se vyvíjela praxe ústavního soudnictví ve vztahu k evropskému právu ve vybraných členských státech.

## 7.1.2 Postoj Spolkového ústavního soudu

### 7.1.2.1 Evropské právo v Základním zákonu Spolkové republiky Německa

Základní zákon (Ústava) Spolkové republiky Německa, podobně jako většina členských států, upravuje přenos kompetencí na mezinárodní organizace. Článek 24 spolkové ústavy (Grundgesetz, dále jen „GG“ nebo „Spolková ústava“) je obecnou klauzulí, která stanoví, že Spolek může zákonem přenášet pravomoci na mezinárodní organizace.<sup>157</sup> Specifické postavení Evropské unie vůči Německu je řešeno čl. 23 GG, ve znění změn GG ze dne 21. prosince 1992, které byly přijaty v souvislosti se schválením Maastrichtské smlouvy. Čl. 23 GG nejprve deklaruje, že SRN se pro uskutečnění sjednocené Evropy účastní na rozvoji Evropské Unie, založené na zásadách demokracie a právního státu, na zásadě subsidiarity a zaručující ochranu základních práv ve své podstatě srovnatelnou se spolkovou ústavou. Spolek je pro tento účel ústavně zmocněn přenášet na Evropskou Unii svá výsostná práva zákonem a se souhlasem Spolkové rady.<sup>158</sup>

Změny GG v roce 1992 odrazily v čl. 23 GG stupeň vývoje vztahu evropského a vnitrostátního práva tak, jak jej v roce 1992 chápal Spolkový ústavní soud (*Bundesverfassungsgericht*). A nejednalo se o žádný nepatrný vývoj: Spolkový ústavní soud (dále i „SÚS“) totiž během dvanácti let změnil svůj původní postoj negace přednosti evropského práva ve vztahu k základním právům definovaných v ústavě (náleží *Solange I*, viz tato kapitola níže) k uznání evropského standardu

---

<sup>157</sup> Čl. 24 GG: „*Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen.*“

<sup>158</sup> Čl. 23 GG: „*(1) Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen.*“, též Pavlíček, V., *Státověda*, Linde, Praha, 2001, str. 101

ochrany základních lidských práv srovnatelného s ochranou ve spolkové ústavě (nález Solange II, viz následující podkapitola).

Další změny se GG dočkal dne 8. října 2008, v rámci ratifikace Lisabonské smlouvy. Tímto dodatkem byl do čl. 23 GG začleněn odstavec 1a, který umožňoval poslanecké sněmovně a senátu napadnout možné porušení zásady subsidiarity před ESD.

#### 7.1.2.2 *Rozhodnutí Solange: vztah ústavní a evropské ochrany lidských práv a základních svobod*

Jedním z prvních a zároveň nejdiskutovanějších nálezů Spolkového ústavního soudu bylo rozhodnutí *Solange I* z roku 1974.<sup>159</sup> V tomto rozhodnutí Spolkový ústavní soud připustil zásadu přednosti evropského práva pouze pod podmínkou, že se aplikací této zásady neporušuje žádné lidské právo a základní svoboda zaručené Spolkovou ústavou. Jedná se tedy o poměrně markantní odklon výkladu zásady přednosti evropského práva judikaturou ESD, která chápe přednost evropského práva jako absolutní.

SÚS se zabýval otázkami týkajícími se vymezení vztahu mezi evropským a německým ústavním právem již v 70. letech, před judikaturou *Solange*, byť jen okrajově (stížnosti byly označeny za nepřipustné nebo bezdůvodné). Jednalo se o rozsudek SÚS ze dne 18. října 1967<sup>160</sup> a o rozsudek SÚS ze dne 9. června 1971, ve věci *Lütticke*.<sup>161</sup> V rozsudku z roku 1967 SÚS konstatoval, že evropské nařízení nelze přímo napadat ústavní stížností, tedy bez vazby na konkrétní akt aplikace komunitárního práva německou veřejnou mocí. SÚS zde poprvé zmínil možnost přezkumu evropského nařízení na základě kritéria ochrany lidských práv a svobod obsažených v GG. K tomuto postoji se SÚS vrátil v judikatuře *Solange* a aplikuje ji dodnes. Naopak v nálezu *Lütticke* odmítl SÚS zabývat se slučitelností německého

---

<sup>159</sup> Nález SÚS ze dne 29. května 1974, sp. zn. 2 BvL 52/71 (*Solange I*).

<sup>160</sup> Sp. zn. 1 BvR 248/63 a 1 BvR 216/67

<sup>161</sup> Sp. zn. 2 BvR 255/69.

zákonu se Smlouvou ES, a to z důvodu, že tento přezkum nenáleží SÚS, ale obecným soudům,<sup>162</sup> které mají mimo jiné k dispozici mechanismus předběžné otázky.

V *Solange I* se SÚS zabýval návrhem na posouzení slučitelnosti sekundárního evropského práva se Spolkovou ústavou. Konkrétně se jednalo o vyřešení oprávněnosti propadnutí kauce za částečné nevyužití vývozní licence udělené Evropskou komisí. Evropské právo tuto možnost upravovalo ve dvou nařízeních z roku 1967.

Správní soud, který tento spor řešil, předložil ESD předběžnou otázku o platnosti těchto nařízeních a o jejich souladu s německým ústavním právem. Tato otázka vyústila v rozsudek, který je považován za klíčový z hlediska záruky ochrany lidských práv a svobod Soudním dvorem a orgány EU: jednalo se totiž rozsudek *Internationale Handelsgesellschaft* (viz výše kapitola 3.1.). Soudní dvůr, který potvrdil platnost obou nařízeních, zaprvé konstatoval, že nelze posuzovat platnost evropského práva (v tomto případě sekundární povahy) nebo jeho následky s odkazem na normy práva vnitrostátního, a to včetně ústavní ochrany lidských práv a zásad ústavního uspořádání v členském státě. Soudní dvůr však může zkoumat, zda nařízení, kterých se předběžná otázka týkala, respektují záruky, které jsou analogické zárukám ústavním. Tato úvaha vedla Soudní dvůr k závěru, který se stal klíčovou premisou pro ochranu lidských práv v rámci – tehdy ještě – Společenství, a to, že „respektování základních práv patří k obecným právním zásadám, jejichž respektování má zajistit Soudní dvůr. Ochrana těchto práv, i když vychází ze společných ústavních tradic členských států, musí být zajišťována v rámci struktur a cílů Společenství“<sup>163</sup>, a která byla později zavedena i do Smluv Společenství a Unie.

---

<sup>162</sup> V tomto rozsudku stanoví Spolkový ústavní soud: „Zur Entscheidung der Frage, ob eine innerstaatliche Norm des einfachen Rechts mit einer vorrangigen Bestimmung des Europäischen Gemeinschaftsrechts unvereinbar ist und ob ihr deshalb die Geltung versagt werden muss, ist das Bundesverfassungsgericht nicht zuständig; die Lösung dieses Normenkonflikts ist daher der umfassenden Prüfungs- und Verwerfungskompetenz der zuständigen Gerichte überlassen.“ Srov. též Jimeno Bulnes, M., La cuestión prejudicial del art. 177 TCE, J.J. Bosch, Barcelona, 1996, str. 71.

<sup>163</sup> *Internationale Handelsgesellschaft*, cit. sub 49, bod 4.

Předkládající německý správní soud se poté, co obdržel rozsudek ESD, obrátil na Spolkový Ústavní soud, na základě článku 100 odst. 1 spolkové ústavy, který umožňuje obecným soudům v Německu pozastavit hlavní řízení a předložit věc k posouzení ústavnosti SÚS v případě, že shledají, že předpis, na kterém závisí rozhodnutí obecného soudu, je v rozporu se spolkovou ústavou,.

Správní soud tedy položil SÚS tu samou otázku, o které již rozhodl Soudní dvůr Společenství v rozsudku *Internationale Handelsgesellschaft*, tedy zda je evropská právní úprava slučitelná se Spolkovou ústavou. Spolkový ústavní soud se rozhodl zabývat se touto věcí (na rozdíl od předchozích rozhodnutí, kdy takovéto otázky označoval na nepřípustné nebo bezdůvodné) a oponoval rozhodnutí Soudního dvora tvrzením, že propadnutí kauce tak, jak bylo upraveno v nařízeních Rady, se přiči ochraně lidských práv a základních svobod, kterou zaručuje spolková ústava. SÚS dále konstatoval, že vzhledem k tomu, že Evropské společenství nemá žádný vlastní katalog lidských práv a základních svobod, přísluší právě SÚS rozhodovat o souladu evropského a ústavního práva v oblasti lidských práv a základních svobod.

Podle SÚS mohou základní práva požívat několikerych soudních ochran. ESD se považuje za příslušný chránit základní práva podle evropského práva prostřednictvím své vlastní judikatury založené na výkladu evropského práva. Naproti tomu základní práva zaručená Spolkovou ústavou je povinen chránit pouze Spolkový ústavní soud, a to v rámci jeho působnosti podle Spolkové ústavy. SÚS pokračoval, že pokud tedy občané Spolkové republiky mají nárok na soudní ochranu svých základních práv garantovaných Spolkovou ústavou, nemůže být jejich pozice ohrožena z důvodu, že jsou tato práva bezprostředně dotčena právními akty německých orgánů nebo soudů, které se opírají o evropské právo. Za těchto okolností by totiž vznikla právě pro základní práva občana velmi citelná mezera v soudní ochraně. SÚS dále shledal, že Evropské společenství postrádá podle Spolkového ústavního soudu demokraticky zvolený Parlament se zákonodárnými pravomocemi, před kterým by byly všechny ostatní orgány Společenství odpovědny. Dokud (*solange*) Evropské Společenství

nesplní tyto dvě podmínky, je Spolkový ústavní soud příslušný posuzovat soulad evropských norem v rámci řízení o kontrole ústavnosti.<sup>164</sup>

Spolkový Ústavní soud nakonec dospěl k závěru, že evropská nařízení nejsou v rozporu ani se základními právy zaručenými spolkovou ústavou. Přesto se na nálezu *Solange I* pohlíží jako na první, byť teoretický, konflikt práva evropského a ústavního a vzájemných pozic ESD a Ústavního soudu jednoho z hlavních členských států. Již samotné usnesení nebylo jednohlasné, neboť ústavní soudci Rupp, Hirsch a Wand vyjádřili odchýlný názor s konečným výrokem a přiklonili se k respektování rozsudku ESD *Internationale Handelsgesellschaft*. Podle jejich názoru jsou základní práva zaručena a chráněna nejen spolkovou ústavou v rámci národního právního řádu Spolkové republiky Německo, ale také právním řádem Evropského společenství.<sup>165</sup>

Tento nálezn způsobil také velký rozruch na akademické půdě, kde se němu vyjádřila řada německých i zahraničních odborníků. Ti se rozdělili na dva tábory podle toho, zda postoj SÚS schvalují, či nikoliv. K první skupině lze zařadit Büllowa nebo Ehla. Büllow označuje přednost evropského práva jako přednost faktickou, a ne právní. Pro Ehla lze zaručit respekt základních práv na území Německa pouze jedinou cestou, a to uznáním přednosti spolkové ústavy před evropským právem *vždy a ve všech případech*.<sup>166</sup>

K odpůrcům judikatury *Solange* se od počátku řadil např. López Castillo, který obhajuje existenci evropského standardu základních práv. Tento autor upozorňuje dále na to, že pokud bychom nepřipustili existenci takového standardu, mohli bychom dokonce považovat samotné Smlouvy o přistoupení za protiústavní. Ehlermann

---

<sup>164</sup> *Solange I*, cit. *sub* 159, body 6 a 7, srov. též Jimeno Bulnes, M., cit. *sub* 162, str. 72 a 73.

<sup>165</sup> Tamtéž, str. 74.

<sup>166</sup> ‚*faktische Vorrang*‘. Tamtéž, str. 72, pozn. pod čarou č. 108, která odkazuje na Büllow, E., *Das Verhältnis des Rechts der europäischen Gemeinschaften zum nationalen Recht*, in *Aktuelle Fragen des europäischen Gemeinschaftsrechts*, Enke, Stuttgart, 1965, str. 28-59 a na Ehle, D., *Zum Verhältnis vom Gemeinschaftsrecht und nationales Recht*, *Monatsschrift für Deutsches Recht*, 1964, 9.

poukazuje na to, že hlavní ochrana základních práv vyvěrá především z moci soudní a ne z moci ústavodárné.<sup>167</sup>

Není třeba připomínat, že z pohledu evropského práva není postoj Spolkového ústavního soudu přijatelný. Nejen Soudní dvůr, který opakovaně deklaroval ochranu lidských práv vlastní Společenství, která vychází z ústavní praxe členských států a z mezinárodních smluv v oblasti lidských práv, především pak z Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách a jejích dodatkových protokolech, ale i další instituce tehdejších Společenství vyjádřily svůj nesouhlas s usnesením SÚS. Např. Evropský parlament v usnesení ze dne 15. června 1976 stanovil, že judikatura Spolkového ústavního soudu, podle které spadá posuzování souladu evropského nařízení s ústavním právem týkající se ochrany základních práv pod národní jurisdikci, odporuje zásadě autonomie evropského právního pořádku a znamená porušení Smluv.<sup>168</sup>

Spolkový ústavní soud však postupně zjemnil svůj prvotní postoj vyjádřený v nálezu *Solange I*. Nálezem *Solange II*<sup>169</sup> ze dne 22. října 1986 uznal evropský standard ochrany základních lidských práv.<sup>170</sup> V tomto nálezu prohlásil Spolkový Ústavní soud, že

*„pokud Evropská společenství, zejména judikatura ESD poskytují účinnou ochranu základním právům vůči orgánům Společenství, která je v zásadě rovnocenná ochraně základních lidských práv, jež je podle spolkové ústavy bezpodmínečně platná, a která navíc zaručuje základní obsah lidských práv a to v obecné rovině, nebude Ústavní spolkový soud vykonávat svoji pravomoc ohledně použitelnosti odvozeného sekundárního práva (...) a toto*

---

<sup>167</sup> Tamtéž, str. 72, pozn. pod čarou 108 s odkazem na López Castillo, A., La cuestión del control de constitucionalidad de las normas comunitarias.

<sup>168</sup> Jimeno Bulnes, cit. *sub* 162, str. 73, pozn. pod čarou 110.

<sup>169</sup> Nález SÚS ze dne 22. října 1986, sp. zn. 2 BvR 197/83 (*Solange II*).

<sup>170</sup> V mezidobí *Solange I* a *Solange II* se mohl SÚS zabývat případným rozporem mezi vnitrostátním a evropským právem v nálezech *Vielleicht* ze dne 25. července 1979 a *Eurocontrol* z 23. června 1981, obě dvě věci však zamítl pro nepřipustnost.

*právo nebude přezkoumávat jako kritérium základních práv spolkové ústavy.*<sup>171</sup>

Nález *Solange II* se tak stal důkazem o vývoji vztahu evropského práva a ústavního práva členských států v oblasti základních lidských práv, o rozvoji evropské ochrany základních práv a o vnímání významu evropského práva vůbec. Ze *Solange I* lze vyčíst obavu SÚS, že Evropské společenství je v roce 1974 ještě nedosáhlo takové míry integrace, která by zaručovala standard ochrany základních práv evropským právem, a proto musí nastoupit ochrana právem ústavním. V roce 1986 však již takový standard existuje, především v soudcovském právu Společenství a jeho provázanosti s ústavami členských států a s Evropskou úmluvou o lidských právech a základních svobodách<sup>172</sup>, Evropské společenství – dnes EU – tedy poskytuje rovnocennou ochranu jako Spolková ústava, a proto SÚS může ze své pozice garanta ústavnosti připustit, že kontrolu respektování lidských práv v rámci aplikace evropského práva provádí ESD namísto SÚS. I když se výklad podaný SÚS omezuje v nálezu *Solange II* pouze na evropské právo sekundární, toto pravidlo SÚS bezesporu aplikuje *a fortiori* i na posouzení práva primárního.

Podobně jako nálezu *Solange I*, tak i *Solange II* mělo velkou odezvu mezi odborníky na evropské a ústavní právo. Mezi odpůrce tohoto judikátu se řadí např. Scholz, podle jehož názoru je evropská ochrana základních práv nedostačující. Tento autor vidí v *Solange II* vývojový řez, spíše než-li jeho závěr.<sup>173</sup>

Na počátku nového tisíciletí patří mezi judikaturu Spolkového ústavního soudu v oblasti lidských práv ve vztahu k evropskému právu patří nálezu *Bananenmarktordnung* ze 7. června 2000, v němž Ústavní soud konstatoval, že nepřijímá stížnosti, které se týkají porušení základních práv sekundárním evropským právem, pokud Evropský soudní dvůr poskytuje ochranu tomuto právu a nelze dokázat opak. Za podrobnější zmínku stojí i rozhodnutí SÚS týkající se evropského

---

<sup>171</sup> Tichý, L. a kol., cit. *sub* 21, str. 419 – Nález *Solange II*, výrok usnesení, bod 2.

<sup>172</sup> Tamtéž, str. 420 až 422, komentář vydavatelů.

<sup>173</sup> Jimeno Bulnes, M., cit. *sub* 162, str. 77, pozn. pod čarou č. 177, odkazující na Scholz, R., *Wie lange bis Solange III?* Neue Juristische Wissenschaft 1990, str. 941-946.

zatýkacího rozkazu. Evropský zatýkací rozkaz je upraven v rámcové nařízení 2002/584/SVV o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy.<sup>174</sup> Jedná se první konkrétní institut realizující princip vzájemného uznávání na poli trestního práva.<sup>175</sup>

Spolkový ústavní soud byl vůbec prvním Ústavním soudem, který se vyslovil o slučitelnosti evropského zatýkacího rozkazu s ústavou. Jedná se o velmi polemizovaný a diskutovaný rozsudek ze dne 18. července 2005, kterým SÚS zrušil německý zákon, který transponoval do německého právního řádu rámcové nařízení 2002/584/SVV o evropském zatýkacím rozkazu.

Evropský zatýkací rozkaz totiž zahrnuje i situace, kdy členský stát vydá soudnímu orgánu jiného členského státu své vlastní občany. Ve svém rozhodnutí Spolkový ústavní soud shledal, že německý zákon, který evropskou normu transponoval, porušil články 16 odst. 2 a 19 odst. 4 německé ústavy, které zaručovaly právo německých občanů nebýt vydán do jiné země a právo na spravedlivý proces (v obecném slova smyslu).

Jednalo se o velmi polemické rozhodnutí, neboť čl. 16 odst. 2 již před transpozicí rámcového rozhodnutí týkající se evropského zatýkacího rozkazu obsahoval výjimku ze zákazu vydávání německých občanů ve prospěch mezinárodního soudu nebo soudu jiného členského státu EU, pokud jsou respektovány zásady právního státu, pod kterou by bylo možno pravidla evropského zatýkacího rozkazu bezesporu subsumovat. Spolkový ústavní soud však rozhodl, že postup vydávání odsouzených

---

<sup>174</sup> Rámcová rozhodnutí byly právní předpisy ustanovené Amsterdamskou smlouvou pro tzv. třetí pilíř struktury Evropské unie: policejní a soudní spolupráce v trestních věcech (podle Amsterdamské smlouvy). Rámcová rozhodnutí byly právní akty Rady, které byly svým způsobem podobné směrnici, a to v tom smyslu, že definovaly určité společné cíle, aniž by upravovaly způsob, jakým členský stát tyto cíle splní. Na rozdíl od směrnic však neměla rámcová rozhodnutí přímý účinek, podléhala jurisdikci Soudního dvora pouze v případě opce členského státu a nemohla být předmětem řízení o porušení Smlouvy v případě netranspozice rámcového rozhodnutí do národního práva členského státu. Rámcové rozhodnutí jakožto typ právního předpisu EU byl zrušen vstupem v platnost Lisabonské smlouvy. Od té doby přijímá Unie v oblasti policejní a soudní spolupráce v trestních věcech nařízení a směrnice.

<sup>175</sup> Tomášek, M., *Europeizace trestního práva*, cit. *sub* 112, str. 341.

osob na základě evropského zatýkacího rozkazu neuspokojuje vysoký standard ochrany, kterou německá ústava zaručuje svým občanům. Spolkový zákonodárce také podle SÚS pochybil tím, že nezačlenil do transpozičního zákona možnost obsaženou v evropském rámcovém rozhodnutí, aby v případech vydání německého občana mohlo být vyšetřování provedeno i německými orgány.

V důsledku nálezu SÚS schválil německý zákonodárce nový zákon, kterým transponoval rámcové rozhodnutí 2002/584/SVV a který obsahoval podmínění vydání německých občanů výkonem rozhodnutí v Německu a dokázáním tzv. „nepostradatelné spojitosti“ trestního činu s členským státem, který evropský zatýkací rozkaz vydal. Aby vyhověl námitce porušení práva na spravedlivý proces, nový zákon dále připustil nový opravný prostředek před nejvyšším krajským soudem (*Oberlandesgericht*).

Toto rozhodnutí nebylo jednohlasné, některá odlišná stanoviska se odvolávala na judikaturu ESD ve věci *Pupino*<sup>176</sup>, ve kterém ESD stanovil zásadu konformního výkladu vnitrostátního práva s rámcovými rozhodnutími, nebo na vhodnost předložit v této věci předběžnou otázku před ESD.

ESD ve věci *Pupino* stanovil v bodě 38, že jednotlivci jsou „oprávněni dovolávat se před soudy členských států rámcových rozhodnutí za účelem získání konformního výkladu vnitrostátního práva“. Lze argumentovat, že zde ESD tímto připustil, že rámcová rozhodnutí mají určitý omezený přímý účinek, ve smyslu procesních práv osob, které těmto osobám vznikají ze samotné existence rámcového rozhodnutí. V bodě 43 Soud dále judikoval, že „[P]ři uplatňování vnitrostátního práva je předkládající soud povolaný k jeho výkladu povinen v co největším možném rozsahu vnitrostátní právo vykládat ve světle znění a účelu rámcového rozhodnutí, aby byl dosažen výsledek, který rámcové rozhodnutí sleduje“.

Jimeno Bulnes ve své nejnovější monografii zabývající se evropským zatýkacím rozkazem podotýká, že rozhodnutí Ústavních soudů týkající se slučitelnosti rámcového rozhodnutí 2002/584/SVV s ústavou v jiných členských státech,

---

<sup>176</sup> Rozsudek ESD ze dne 16. června 2005, ve věci *Pupino*, C-105/03, Sb. s. rozh. I-05285.

jmenovitě v Polsku, na Kypru a v České republice, vyzdvihly nutnost vykládat v této oblasti vnitrostátní právo, a tedy i právo ústavní, ve světle znění a účelu evropského rámcového rozhodnutí. Tato rozhodnutí tedy probíhala právě podle scénáře evropského rozsudku *Pupino*.<sup>177</sup>

### 7.1.2.3 *Maastricht, Lisabon a Honeywell: předpoklady pro kontrolu ústavnosti evropského práva (ultra vires a role předběžné otázky)*

Zatímco rozhodnutí *Solange I a II* se zabývají teorií přezkumu evropského práva z hlediska ústavní ochrany lidských práv, při příležitosti ratifikace Maastrichtské a Lisabonské smlouvy SÚS definoval podmínky, za kterých by se považoval za příslušný soudní orgán pro přezkum evropského práva. Jedná se o případ přezkumu 'ultra vires' (vyplývající z rozsudku *Maastricht*), z důvodu zachování ústavní identity (rozsudek *Lisabon*).

Při ratifikaci Maastrichtské smlouvy, kterou vznikla první Smlouva o Evropské Unii (1992) zkoumal SÚS slučitelnost uvozovacího zákona ke Smlouvě o Evropské unii se Spolkovou ústavou, aby tímto uvolnil cestu k ratifikaci Maastrichtské smlouvy v Německu. Maastrichtskému rozsudku ze dne 12. října 1993<sup>178</sup> předcházela řada ústavních stížností, v nichž navrhovatelé tvrdili, že Maastrichtská smlouva poškozují základní práva podle spolkové ústavy, a které SÚS v rámci judikatury *Solange* zamítl.

---

<sup>177</sup> Polský Ústavní soud ve svém rozhodnutí ze dne 27. dubna 2005 (č. P 01/05) zrušil dosavadní polskou normu, která transponovala rámcové rozhodnutí, ovšem oddálil účinky tohoto rozhodnutí po dobu 18ti měsíců, aby v té době mohla být schválena patřičná reforma polské ústavy (která neobsahovala výjimku pro zákaz vydání vlastních občanů jinému státu v rámci trestního řízení). V té samé linii se vyslovil i kyperský Ústavní soud (rozsudek ze dne 7. listopadu 2005), který tím nastartoval reformu čl. 11 odst. 2 kyperské ústavy. Jimeno Bulnes, M., *Justicia versus seguridad en el espacio judicial europeo. Orden de detención europea y garantías procesales.*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2011, str. 132 a 133. V České republice prohlásil Ústavní soud ČR v nálezu č. 66/04, ze dne 3. května 2006, že implementace evropského zatýkacího rozkazu do českého trestního zákona neodporuje českému ústavnímu pořádku (nejednalo se o rozhodnutí jednomyslné, byla vydána tři odlišná stanoviska).

<sup>178</sup> Nález SÚS ze dne 12. října 1993, sp. zn. 2 BvR 2134/92 a 2159/92 (*Maastricht*).

V rozhodnutí *Maastricht* Spolkový ústavní soud deklaroval svoji příslušnost k přímému přezkumu aktů evropského práva jakožto kontroly *ultra vires*, která spočívá v kontrole, zda akty evropského práva nepřekročily rozsah kompetencí svěřených Unii (dříve Společenství).<sup>179</sup> Kritéria tohoto přezkumu rozvinul v pozdějších judikátech, především v nálezech *Lisabon* (2009) a *Honeywell* (2010).

V nálezu *Lisabon* ze dne 30. června 2009, který předcházal ratifikaci Lisabonské smlouvy<sup>180</sup>, SÚS nastínil podmínky, za kterých může kontrolu *ultra vires* vykonat: jedná se o zřejmé překročení rozsahu kompetencí Unie („*im Fall von ersichtlichen Grenzüberschreitungen bei Inanspruchnahme von Zuständigkeiten durch die Europäische Union*“), a to v případě, kdy není možné dosáhnout právní ochrany ze strany Unie („*wenn Rechtsschutz auf Unionsebene nicht zu erlangen ist*“).<sup>181</sup> Soud zde také deklaroval *rationale* této kontroly, kterou je nedotknutelné jádro ústavní identity a zachování této identity („*Wahrung des unantastbaren Kerngehalts der Verfassungsidentität des Grundgesetzes*“).

Ještě více dopodrobna se kontrolou *ultra vires* zabýval SÚS v nálezu *Honeywell*<sup>182</sup>, ze dne 6. července 2010, ve kterém SÚS nastínil právní výklad výše uvedených podmínek:

---

<sup>179</sup> Rozhodnutí *Maastricht* je také zajímavé tím, že v něm SÚS vymezil integračnímu programu Evropské unie meze, které se promítly do novelizovaného čl. 23 spolkové ústavy. (Srov. Dausers, M.A., cit. *sub* 153, str. 484) SÚS zde rozvinul tzv. teorii ‚mostního domku‘ (*Brückenhäuschentheorie*), podle které může SÚS vykonávat soudní pravomoc ohledně aplikovatelnosti odvozeného evropského práva v Německu, a to v určitém poměru spolupráce s Evropským soudním dvorem. Německý uvozovací zákon je podle této teorie určitým mostem, přes který může evropské právo vcházet do Německa, přičemž Spolkový ústavní soud je jakýmsi strážcem sídlícím v mostním domku. Evropské právo, které není kryto zákonem o souhlasu, není Spolkovým ústavním soudem do Německa vpuštěno. Pro úspěšný přechod mostu je na základě tohoto rozsudku nezbytné, aby evropské právo odpovídalo německému standardu základních lidských práv. Srov. Sander, G.G., *Das Verhältnis des Europäischen Gerichtshofes zu den nationalen Verfassungsgerichten*, v Tichý, L. (ed.), *Europeizace národních právních řádů*, Soubor příspěvků přednesených na Symposiu o rozšiřování Evropské unie ve dnech 15.-17. 11. 1999 na PFUK, Praha 2000, str. 103.

<sup>180</sup> Nález SÚS ze dne 30. června 2009, BVerfG, 2 BvE 2/08 (*Lisabon*).

<sup>181</sup> Tamtéž, bod 240.

<sup>182</sup> Nález SÚS ze dne 6. července 2010, BVerfG, 2 BverfGE 2661/06 (*Honeywell*).

- Zřejmé překročení rozsahu kompetencí Unie: Dle SÚS by se orgány Unie dopustily jednání *ultra vires*, pokud by překročení rozsahu kompetencí svěřených Unii bylo zjevné, a akt evropského práva by měl významný dopad na rozdělení kompetencí mezi členskými státy a Unií.<sup>183</sup>

Zjevným překročením kompetencí označuje SÚS takový případ, ve kterém by ESD měnil jasně rozpoznatelná rozhodnutí, která by např. vycházela ze znění Smluv, nebo pokud by „vytvářel právo“ bez žádného právního základu.<sup>184</sup> K porušení zásady přenosu kompetencí by došlo především v případě, že by se nezávislé rozšíření týkalo oblastí, které se považují za prvky ústavní identity členských států nebo které závisí na procesu demokratického dialogu v členských státech.<sup>185</sup>

Z nálezu *Honeywell* vyplývá, že SÚS se staví ke kontrole *ultra vires* spíše restriktivně. V bodě 63 nálezu se SÚS výslovně odvolává na zásadu přednosti evropského práva, na roli Soudního dvora Unie zachovávat vládu práva Unie, ve smyslu ústavních tradic společných členským státům a na evropský standard ochrany lidských práv. Jednání *ultra vires* ze strany Unie, které by vedlo k nepoužití evropského práva, je za podmínek definovaných nálezem *Honeywell* velmi nepravděpodobné. Druhou materiální podmínkou pro kontrolu *ultra vires* je totiž, jak bylo řečeno výše, významnost dopadu na rozdělení kompetencí mezi Unií a členskými státy, tedy zásada

---

<sup>183</sup> Corti Valera, J., Porras Belarra, J., Román Vaca, C., El control *ultra vires* del Tribunal Constitucional alemán. Comentario de la decisión de 06.07.2010 (2 BVR 2661/06, *Honeywell*), RDCE 2012, dosud nezveřejněno.

<sup>184</sup> *Honeywell*, cit. sub 182, bod 64: „*Rechtsfortbildung überschreitet diese Grenzen, wenn sie deutlich erkennbare, möglicherweise sogar ausdrücklich im Wortlaut dokumentierte (vertrags-)gesetzliche Entscheidungen abändert oder ohne ausreichende Rückbindung an gesetzliche Aussagen neue Regelungen schafft.*“

<sup>185</sup> Tamtéž, bod 65 „*Dies gilt nicht nur, wenn sich eigenmächtige Kompetenzerweiterungen auf Sachbereiche erstrecken, die zur verfassungsrechtlichen Identität der Mitgliedstaaten rechnen oder besonders vom demokratisch diskursiven Prozess in den Mitgliedstaaten abhängen (vgl. BVerfGE 123, 267 <357 f.>), allerdings wiegen hier Kompetenzüberschreitungen besonders schwer.*“

„supranárodnostní integrace“.<sup>186</sup> SÚS se zavazuje k respektování unijních metod justice a připouští, že ESD má právo na určitý prostor pro pochybení, které netvoří jednání *ultra vires*.<sup>187</sup>

Lze se tedy závěrem domnívat, že SÚS si byl vědom, že kontrola *ultra vires* je spíše tichou zárukou evropské ústavnosti, která je za současného stavu evropské integrace čistě teoretická, nebo v to alespoň doufal.<sup>188</sup> Jak je popsáno podrobněji níže, český Ústavní soud to takto nechápal, když v nálezu Pl. ÚS 5/12 shledal, že ESD postupoval v rozsudku týkajícího se práva sociálního zabezpečení mezi ČR a Slovenskou republikou *ultra vires*.

- Procesní podmínka pro kontrolu *ultra vires*: nutná spolupráce mezi 'ústavními' soudci. Z pohledu této práce je mnohem zajímavější druhá podmínka pro přezkum *ultra vires*, která je především procesní povahy. SÚS v nálezu *Honeywell* stanovil, že předtím, než SÚS vysloví, že určitý akt evropského práva je *ultra vires*, musí dát možnost ESD vyjádřit se k danému případu a rozhodnout o výkladu nebo platnosti zkoumaného předpisu z hlediska Smluv. Tento dialog se uskuteční v rámci řízení o předběžné otázce podle čl. 267 SFEU. Dokud se ESD nevyjádří k otázkám, kterých se kontrola *ultra vires* týká, SÚS nemůže rozhodnout o nepoužitelnosti práva Unie pro Německo.<sup>189</sup>

---

<sup>186</sup> Tamtéž, bod 66.

<sup>187</sup> SÚS se v nálezu *Honeywell* zabýval soudními rozhodnutími německých soudů, které aplikovaly rozsudek ESD ve věci *Mangold* (rozsudek ESD ze dne 22. listopadu 2005, ve věci *Mangold*, C-144/04, Sb. s. rozh. 9981). V rozsudku *Mangold* uznal ESD jednotlivcům určitá práva zaručená směrnicí, které ještě neprošla lhůta pro transpozici do vnitrostátního právního řádu (z důvodu obecné zásady zákazu diskriminace). SÚS se v tomto smyslu vyjádřil tak, že i když by rozsudkem *Mangold* mohl teoreticky ESD překročit meze své kompetence, nejednalo se zde o rozsudek, který by závažným způsobem ovlivnil politická rozhodnutí a vývoj práva směrem, který by způsobil strukturální přesun v systému rozdělení ústavní moci a vlivu (body 64, 66 až 79 nálezu SÚS ve věci *Honeywell*, cit. *sub* 182).

<sup>188</sup> Srov. níže postoj českého Ústavního soudu v nálezu Pl.ÚS 5/12.

<sup>189</sup> Tamtéž, bod 60: „Vor der Annahme eines Ultra-vires-Akts der europäischen Organe und Einrichtungen ist deshalb dem Gerichtshof im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 AEUV die Gelegenheit zur Vertragsauslegung sowie zur Entscheidung über die Gültigkeit und die Auslegung der fraglichen Rechtsakte zu geben. Solange der Gerichtshof keine Gelegenheit hatte, über

Jedná se o velmi významný náleží ústavního stáú členského stáú z hlediska zásady spolupráce mezi národními soudci a ESD. Zásada, na jejíž uplatnění bylo obecně pohlíženo ústavními soudy pouze v rovině soudů obecných, tak nabyla ústavní dimenze.

Nález již nevymezuje, zda otázku musí v podat pouze Spolkový ústavní soud, nebo zda by mohla být podána jiným soudem, který se stejným případem zabýval předtím, než se věc dostala k SÚS. Také není vyřešena možnost uplatnit na toto řízení teorii jasného nebo vyjasněného aktu. I když se judikatura *CILFIT* neomezuje na obecné soudy, zdá se velmi nepravděpodobné, že by SÚS této judikatury využil k legitimaci nepředložení předběžné otázky v rámci kontroly *ultra vires*. Z odůvodnění SÚS obecně vyplývá výjimečná povaha této kontroly a jistá obezřetnost ze strany Spolkového ústavního soudu pro vyhlášení nepoužitelnosti určitého aktu Unie. Z toho důvodu se lze domnívat, že by SÚS v případě kontroly *ultra vires* vždy využil všech možných prostředků, které si ostatně sám předepsal, aby zamezil otevřenému konfliktu evropského a ústavního právního řádu. Lze též argumentovat, že si SÚS sám sobě uložil povinnost předběžnou otázku předložit, a to bezvýjimečně, a že by tedy záviselo na ESD, zda by předloženou otázku prohlásil za nepřijatnou. Tato situace se opět jeví jako čistě teoretická, neboť by se zřejmě nestalo, že by ESD odmítl zabývat se otázkou, zaprvé, předloženou SÚS, a zadruhé, týkající se velmi citlivé oblasti rozdělení kompetencí mezi členskými státy a Unií.

### 7.1.3 Postoj španělského Ústavního soudu

#### 7.1.3.1 Postoj španělského Ústavního soudu ke vztahu práva evropského a ústavního obecně

Španělské království vstoupilo do Evropských společenství v roce 1986, spolu s Řeckem a Portugalskem. Při vstupu do Evropských společenství muselo Španělsko,

---

*die aufgeworfenen unionsrechtlichen Fragen zu entscheiden, darf das Bundesverfassungsgericht für Deutschland keine Unanwendbarkeit des Unionsrechts feststellen.“*

stejně jako ostatní členské státy, zabezpečit, aby orgány Společenství mohly začít s výkonem pravomocí sjednaných Smlouvami, a zároveň zajistit, aby vnitrostátní orgány do těchto smluvně vymezených pravomocí nezasahovaly.<sup>190</sup> Španělská ústava z roku 1978 patří mezi mladé evropské ústavy, a proto je pochopitelné, že Ústava již předvídá vstup Španělska do Evropských společenství a budoucí rozvoj evropské integrace, a proto koncipuje svá ustanovení tak, aby je nemusela při přidružení nebo při změnách v rámci Unie reformovat, např. na rozdíl od Ústav německé a francouzské.

Problematice mezinárodních smluv a členství v EU je věnována v Ústavě 3. kapitola III. oddílu, články 93 až 96. Významný je z hlediska vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva i čl. 10.2 španělské Ústavy, který stanoví, že normy týkající se základních práv a svobod zaručené Ústavou se vykládají v souladu se Všeobecnou deklarací lidských práv a se smlouvami a dohodami, které v této oblasti ratifikuje Španělsko.<sup>191</sup> Schválení a recepce evropského práva ve španělském právní řádu je umožněna čl. 96 šp. Ústavy pro evropské právo primární a čl. 93 šp. Ústavy pro přenos pravomocí na orgány Unie, které vytváří evropské právo sekundární.

- Článek 96 španělské Ústavy upravuje obecný postup při recepci mezinárodních smluv do španělského právního řádu. Podle tohoto ustanovení se stávají platně schválené a úředním způsobem vyhlášené mezinárodní smlouvy součástí vnitrostátního právního pořádku. Ustanovení těchto smluv mohou být zrušena, změněna nebo zbavena účinnosti pouze způsobem stanoveným v těchto smlouvách nebo na základě obecných pravidel mezinárodního práva. Španělská ústava zaujímá tedy monistický přístup k recepci mezinárodních smluv, neboť mezinárodním smlouvám pouze

---

<sup>190</sup> Srov. Blahož, J., Balaš, V., Klíma, K.: Srovnávací ústavní právo, Codex Bohemia, Praha, 1998, str. 313.

<sup>191</sup> Čl. 10 odst. 2 šp. Ústavy: „*Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.*“

propůjčuje účinky vnitrostátního práva (vnitrostátní obecná závaznost), aniž by přitom mezinárodní smlouva ztrácela formu mezinárodního práva.<sup>192</sup>

Čl. 94 španělské Ústavy vyžaduje se k uzavření určitých smluv předchozího souhlasu obou komor parlamentu (*Cortes Generales*).<sup>193</sup> Obě komory parlamentu musí být informovány o uzavření všech ostatních dohod a smluv, které nevyžadují předchozího zmocnění. Čl. 95 stanoví, že uzavření mezinárodní smlouvy, jež je s v rozporu s Ústavou, vyžaduje změnu Ústavy. O tom, zda rozpor skutečně existuje, rozhoduje na návrh vlády nebo jedné z komor parlamentu Ústavní soud. Španělská vláda využila tohoto ustanovení, když navrhla Ústavnímu soudu přezkum možného rozporu Smlouvy o Evropské Unii<sup>194</sup> a při schválení Ústavy pro Evropu.<sup>195</sup>

- Na základě čl. 94, 95 a 96 španělské Ústavy schválilo Španělsko všechny smlouvy a dohody tvořící evropské primární právo v okamžiku jeho přistoupení k ES, jakož i modifikace a doplnění prostřednictvím pozdějších smluv.<sup>196</sup> Avšak pro přenos pravomocí na orgány EU, které je specifické pro uspořádání EU, bylo zapotřebí článku 93 ústavy. Čl. 93 stanoví, že organický zákon (*ley orgánica*)<sup>197</sup> může povolit uzavření mezinárodních smluv, ve které se převede výkon ústavních kompetencí na mezinárodní organizaci nebo instituci. Článek dále stanoví, že plnění smluv a resolucí vydané

---

<sup>192</sup> Malenovský, J., Mezinárodní právo veřejné, obecná část, Doplněk, Brno 1997, str. 65.

<sup>193</sup> Jedná se o smlouvy politické povahy, smlouvy nebo dohody vojenské povahy, smlouvy, které se týkají územní celistvosti státu nebo základních práv a svobod; dále se jedná o smlouvy obsahující povinnosti vztahující se ke státnímu rozpočtu a smlouvy a dohody, které podmiňují změnu nebo zrušení zákona nebo vyžadují ke svému provedení zákonodárného opatření.

<sup>194</sup> Nález šp. Ústavního soudu ze dne 1. července 1992, č. 1/1992. Na základě tohoto rozhodnutí Ústavního soudu byl změněn čl. 13 odst. 2 španělské Ústavy, který upravuje volební právo v obecních volbách.

<sup>195</sup> Nález šp. Ústavního soudu ze dne 13. prosince 2004, č. 1/2004.

<sup>196</sup> Girón Larrucea, J.A., cit. *sub* 6, str. 268.

<sup>197</sup> Organický zákon je zákon s vyšší právní silou, který upravuje právní záležitosti v oblasti základních práv a svobod, volebního režimu, statutů šp. krajů (*estatutos de autonomía*) a jiných záležitostí, které stanoví Ústava. Pro schválení organického zákona je zapotřebí absolutní většiny.

mezinárodními nebo nadnárodními organizacemi, které jsou držiteli postoupených pravomocí, zajišťují obě komory parlamentu nebo vláda (záleží zde na tom, zda se jedná o smlouvy uvedené v čl. 94 španělské ústavy či nikoliv). Touto cestou omezil španělský ústavodárce do budoucna svoji suverenitu. Čl. 93 je tzv. zmocňovací klausulí pro tvorbu práva, neboť umožňuje přenos pravomoci tvořit právo, které má bezprostřední platnost na území Španělska, bez jakéhokoliv nutného schválení či zmocnění.<sup>198</sup>

Od přistoupení Španělska k Evropským společenstvím vydal španělský Ústavní soud<sup>199</sup> řadu rozhodnutí týkajících se vztahu evropského a vnitrostátního práva. Podle znění čl. 96 španělské Ústavy a judikatury Ústavního soudu ohledně výkladu tohoto článku lze usuzovat, že španělská Ústava stanoví přednost mezinárodního práva před zákonem. Jedná se ale pouze o přednost aplikační, tedy o to, jaké právo budou aplikovat orgány veřejné moci, které jsou podle čl. 9 odst. 1 španělské Ústavy vázány ústavou a právním pořádkem. Pokud je vnitrostátní norma v rozporu s mezinárodním právem, neznamená to podle Ústavního soudu automaticky její protiústavnost. Znamená to jen, že dokud tento rozpor potrvá, budou soudy aplikovat mezinárodní smlouvu a ne vnitrostátní předpis. V konstantní judikatuře Ústavního soudu je čl. 96 odst. 1 pouze normou, která umožňuje mezinárodním smlouvám vstoupit do vnitrostátního právního řádu. Možný rozpor mezi mezinárodními smlouvami a národními zákony však nepostihuje ústavnost takových zákonů, a proto nepřísluší

---

<sup>198</sup> Pérez Royo, J., *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 2000, str. 558. Na základě článku 93 schválily *Cortes Generales* sérii organických zákonů týkající se přistoupení a přenosu pravomocí na Evropská společenství a na EU: jedná se zejména o LO 10/1985 (EHS), LO 4/1986 (Jednotný evropský akt), LO 10/1992 (Maastrichtská smlouva), LO 9/1998 (Amsterdamská smlouva), LO 3/2001, (Nicejská smlouva), LO 1/2005 (Smlouva o Ústavě pro Evropu), LO 1/2008 (Lisabonská smlouva).

<sup>199</sup> Pravomoci a funkce Ústavního soudu ve Španělsku (*Tribunal Constitucional*) jsou koncipovány podobně jako je tomu v Německu. Španělský Ústavní soud je podle čl. 161 španělské Ústavy oprávněn rozhodovat o protiústavnosti zákonů, o ústavních stížnostech podaných z důvodu porušení základních práv a svobod, o kompetenčních sporech mezi státem a kraji (*Comunidades Autónomas*) nebo mezi kraji navzájem, a o dalších sporech, stanoví-li tak ústava nebo organické zákony. Podrobně jsou pravomoci, složení, organizace, funkce a řízení upraveny v LO 2/1979, z 3. října, o Ústavním soudu, v platném znění.

Ústavnímu soudu, aby o takovémto rozporu rozhodoval.<sup>200</sup> Jak bylo řečeno výše, Ústavní soud subsumuje pod čl. 96 španělské ústavy i Smlouvy Evropských společenství, ke kterým Španělsko přistoupilo v roce 1986. Proto se tento právní názor týká i práva evropského. V případě evropského práva je však třeba brát v úvahu i čl. 93 španělské ústavy, který upravuje přenos výkonu ústavních kompetencí na mezinárodní organizace nebo instituce.

Prvním nálezem týkající se výkladu čl. 93 a 96 Ústavy právě ve vztahu s evropským právem je STC 28/1991, ze dne 14. února, kdy Ústavní soud rozhodoval v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů (tzv. *recurso de inconstitucionalidad*). Navrhovatelem byl parlament Baskického kraje, jež žádal Ústavní soud o zrušení čl. 211. odst. 2d) obecního volebního zákona ze dne 19. června 1996, který stanovil neslučitelnost funkcí poslance v Baskickém a v Evropském parlamentu navzájem. Podle navrhovatele porušovala tato norma čl. 5 Rozhodnutí Evropské rady 76/787/ES (tzv. Evropský volební akt), a tedy docházelo i k rozporu s čl. 93 a 96 odst. 1 Ústavy.

Proti tomuto návrhu zformuloval právní zmocněnec vlády (*Abogado de Estado*) následující argumenty:

- V první řadě je Ústavní soud orgán, který zaručuje a ochraňuje dodržování ústavy. Evropské právo, jakožto samostatný právní systém, má své vlastní orgány, které zaručují jeho plnění a dodržování. Proto zkoumat, zda-li došlo k porušení čl. 5 Rozhodnutí Evropské rady, nespadá pod jurisdikci Ústavního soudu z toho důvodu, že se v tomto případě nejedná o posuzování jeho ústavnosti.
- Zadruhé neznamena pro právního zástupce rozpor mezi evropskou normou a španělským zákonem porušení čl. 93 španělské Ústavy. Tento článek pouze povoluje přenos výkonu určitých ústavních kompetencí. Jedná se tedy jen o jakousi kompetenční a procesní normu, na základě které nelze posuzovat, zda došlo k porušení evropského právního pořádku. Z těchto důvodů nepřísluší

---

<sup>200</sup> Nálezy šp. Ústavního soudu č. 49/1988, 29/1991.

Ústavnímu soudu garantovat přednost evropského práva, ale pouze přednost španělské ústavy.<sup>201</sup>

Ústavní soud převzal tyto argumenty a dále je rozvedl. Španělský Ústavní soud uznal, že ode dne přistoupení k Evropskému společenství je Španělské království vázáno evropským právem, primárním i sekundárním. Toto právo, a španělský Ústavní soud zde výslovně cituje rozsudek ESD ve věci *Costa*, tvoří vlastní právní řád, integrovaný do právního systému členských států a prosazený u národních soudních orgánů.<sup>202</sup> Ústavní soud tak uznává odkazem na judikaturu Evropského soudního dvora přednost evropského práva před právem národním. Potud se tedy výklad Ústavního soudu shoduje s judikaturou ESD.

V tomto okamžiku ovšem tento harmonický vztah končí. Šp. Ústavní soud dále konstatuje, že zásadou přednosti se rozumí přednost evropského práva pouze ve vztahu k zákonům a jiným normám se silou zákona, ovšem přednost evropského práva před Ústavou španělský Ústavní popírá. Toto tvrzení Ústavní soud podepřel tím, že prohlásil evropské právo za podústavní (*infraconstitucional*). Vázanost evropským právem a jeho přednost před vnitrostátními zákony neznamena v žádném případě, že evropské normy mají právní sílu shodnou s právní silou ústavy. Nejsou tedy žádným měřítkem ústavnosti, kterým by byl Ústavní soud vázán. Jakékoliv nedodržení evropských předpisů vnitrostátními zákony či rozpor mezi oběma právními systémy není podle judikatury Ústavního soudu ničím jiným, než konfliktem podústavních norem, který má být vyřešen v rámci jurisdikce obecných soudů.<sup>203</sup> Postoj Ústavního soudu je zde shodný s výkladem článku 96 španělské Ústavy, který platí nejen pro evropské právo, ale také pro mezinárodní právo obecně. Ústavní soud zde nerozlišuje specifičnost evropského práva oproti 'klasickému' mezinárodnímu právu.

---

<sup>201</sup> STC 28/1991 – argumenty státního zmocněnce

<sup>202</sup> STC 28/1991, bod 4.

<sup>203</sup> STC 28/1991, bod 5.

Po tomto nálezu následovala řada jiných nálezů Ústavního soudu, která tuto judikaturu dále rozvíjela. Můžeme poukázat na ústavní stížnost č. 64/1991, ze dne 22. března, kterou navrhl Spolek evropských podnikatelů v oblasti rybolovu APESCO proti rozhodnutí správního úřadu v oblasti rybolovu týkajícího se návrhu pravidelného seznamu španělských lodí, které mohly rybařit v evropských vodách, a proti potvrzujícím soudním rozsudkům. Rozhodnutí bylo napadeno, protože tento seznam byl vytvořen podle španělského práva namísto práva evropského. Španělské právo bylo podle navrhovatelů v této oblasti diskriminační, a tedy porušovalo mimo jiné i čl. 14 španělské Ústavy, který stanoví rovnost před zákonem.

Ústavní soud však tuto ústavní stížnost odmítl. V první řadě argumentoval tím, že mu nepřísluší rozhodovat o souladu a správné aplikaci evropského práva národními orgány veřejné moci. Shodně s nálezem č. 28/1991 zde soud judikoval, že tato kontrola připadá obecným soudům a Evropskému soudnímu dvoru pomocí žaloby na porušení Smlouvy. Proto má dle názoru šp. Ústavního soudu záruka správné aplikace evropského práva podústavní charakter a je z tohoto důvodu vyloučena z předmětu podání ústavní stížnosti a jiných řízení před Ústavním soudem.<sup>204</sup>

Ústavní soud dále v tomto nálezu prohlásil, že vstup Španělska do Evropského společenství nezměnil hlavní funkci Ústavního soudu, kterou je podle čl. 1 zákona o Ústavním soudu být „nejvyšším interpretem Ústavy“. Vázanost evropským právem a jeho přednost před právem vnitrostátním nemůže proto zpochybnit či změnit podmínky, za kterých lze úspěšně podat ústavní stížnost (čl. 53 odst.2 a čl. 161 odst. 1b) šp. Ústavy). Podle Ústavního soudu nelze podat ústavní stížnost z důvodu porušení evropské normy nebo aktu orgánu Evropských společenství, protože na základě čl. 41 odst. 2 zákona o Ústavním soudu lze stížnost podat jen oproti aktům nebo neoprávněným zásahům vnitrostátních orgánů veřejné správy. Zároveň může španělský Ústavní soud podle vlastního výkladu pouze přezkoumávat takové případy, kde by mohlo docházet k porušování základních lidských práv a svobod zaručené v Ústavě, ovšem s výjimkou přezkumu možného porušení těchto práv a svobod evropskými normami. Ústavní soud je zde ve svém výkladu konstantní: výklad

---

<sup>204</sup> STC 64/1991, bod 4.

evropského práva a posouzení jeho souladu s Ústavou není možné, protože povahově se jedná o právo podústavní.

Jak bylo řečeno výše, jednotlivcům plynou z evropského práva a povinnosti, které se v mnoha případech dotýkají sféry lidských práv a základních svobod chráněných Ústavou a mezinárodními smlouvami. Tím, že Ústavní soud odmítl přezkum těchto práv v souladu s Ústavou, omezil tak ochranu ústavních práv jednotlivců pouze na případy, kdy se neaplikuje evropské právo. Lze tak hovořit o vlastním omezení kompetencí Ústavního soudu stanovených Ústavou, které je z hlediska ochrany lidských práv, zaručených Ústavou, bezesporu sporné.

Podle Ústavního soudu má evropské právo při přezkumu o tom, zda došlo k porušení základních lidských práv, pouze akcesorický charakter, neboť pouze napomáhá výkladu Ústavního soudu, který musí být podle čl. 10 odst. 2 Ústavy v souladu s Všeobecnou deklarací lidských práv a mezinárodními smlouvami, kam patří i primární evropské právo a ÚLPS.

Jistý krok vpřed znamenal náleze č. 130/1995, kdy Ústavní soud poprvé připustil spolupráci španělského Ústavního soudu a Evropského soudního dvora. Ústavní soud v roce 1995, v nálezu č. 130/1995, využil výkladu ESD a převzal jeho judikaturu z rozsudku *Kziber*,<sup>205</sup> která byla pro daný případ relevantní.

V nálezu 41/2002 ze dne 25. února, opět zazní věta, že evropské právo je podústavní a že dohled nad jeho dodržováním tedy nepřísluší Ústavnímu soudu, ale soudům obecným a Evropskému soudnímu dvoru, a to pomocí žaloby na porušení Smlouvy.<sup>206</sup> Je překvapující, že šp. Ústavní soud zde vytyčil právě řízení o porušení Smlouvy, a ne mechanismus předběžné otázky, tedy nástroj pro soudní spolupráci v rámci Unie *par excellence*. Na druhé straně je tento náleze významný z toho důvodu, že šp. Ústavní soud poprvé uznal význam judikatury ESD v oblasti lidských práv, když deklaroval, že *„dodržování komunitárního práva je sice věcí Evropského soudního dvora, avšak Ústavní soud je nemůže zcela pominout, neboť nálezy Evropského soudního dvora*

---

<sup>205</sup> Rozsudek ESD ze dne 31. ledna 1991, ve věci *Kziber*, C-18/90, Sb. s. rozh. I-199.

<sup>206</sup> STC 41/2002, bod 2.

*mají velký dopad na lidská práva a základní svobody, zaručené i španělskou ústavou*“.<sup>207</sup> Zdá se, že šp. Ústavní soud konečně pochopil, že si nemůže, lidově řečeno, věčně hrát vůči judikatuře ESD na slepou bábu.

Španělský Ústavní soud se tedy nestaví proti judikatuře Evropského soudního dvora, na druhé výslovné a bezpodmínečné právní uznání vázanosti evropského práva a judikatury ESD pro Ústavní soud v ústavně-soudní praxi nenajdeme. Podle názoru J. Strube, s kterým se ztotožňuji, dělá Ústavnímu soudu, nejen ve Španělsku, ale i v jiných členských státech, uznání Evropského soudního dvora jakožto nejvyšší instance pro výklad evropského práva zatěžko, a proto volí Ústavní soudy cestu kompromisu a označují se za procesně nepříslušné.<sup>208</sup> Tímto způsobem nemůže totiž nikdo zpochybnit jejich vrcholnou moc ve výkladu ústavnosti vnitrostátních norem.

I když má evropské právo podle ustálené judikatury španělského Ústavního soudu podústavní charakter, Ústavní soud definoval a vyložil funkci a pozici ústavy k právnímu systému Evropského společenství v rámci preventivní kontroly mezinárodních smluv s Ústavou na základě čl. 95 odst. 2 Ústavy. Stalo se tak v posudku Ústavního soudu č. 1/1992, ze dne 1.července, kdy na základě čl. 95 španělské ústavy požádala vláda Ústavní soud, aby rozhodl o tom, zda existuje rozpor mezi čl. 13 odst. 2 španělské ústavy a čl. 8 B odst. 1 Smlouvy ve znění Maastrichtské smlouvy, týkající se volebního práva do obecních voleb. Jak bylo řečeno výše, španělská ústava předvídá v čl. 93 přenos výkonu určitých kompetencí na mezinárodní organizaci nebo instituci bez nutnosti reformovat ústavu, pouze pomocí organického zákona. V tomto usnesení proto Ústavní soud stanoví meze pro přenos výkonu kompetencí povolený článkem 93 Ústavy.

Článek 93 Ústavy stanoví, že přenos výkonu ústavních kompetencí na mezinárodní organizaci nebo instituci povoluje organický zákon. Již v nálezu 28/1991 španělský Ústavní soud označil čl. 93 za normu kompetenční a procesní povahy. V posudku

---

<sup>207</sup> Srov. Tomášek, M. et al., *Europeizace trestního práva*, cit. *sub* 112, str. 124

<sup>208</sup> Strube, J., *Völkerrecht vor Verfassungsgerichten zwischen Souveränitätsangst und Anerkennung der internationalen Bindung: Das Spanische Verfassungsgericht, der französische Verfassungsrat und der Europäische Gerichtshof im Vergleich*, *WHI – Paper*, 1998, č. 2.

DTC 1/1992 Ústavní soud zkoumá, zda je organický zákon vhodným a správným prostředkem pro rozšíření limitu stanoveného čl. 13 odst. 2 španělské Ústavy pro výkon volebního práva. Ústavní soud tuto možnost odmítl, protože takovýto zásah do ústavní garance práv nelze subsumovat pod čl. 93 Ústavy. Ovšem čl. 8 B odst. 1 Smlouvy stanoví, že „každý občan Unie pobývající v členském státu, jehož není státním příslušníkem, má právo volit a být volen v obecních volbách v členském státu, v němž pobývá, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu“. Nejedná se zde o přenos výkonu kompetencí, ale o rozšíření osobní působnosti práva volit a být volen i na ostatní občany členských států, kterým podle čl. 13 odst. 2 španělské Ústavy do roku 1992 toto právo nepřislušelo. Proto Ústavní soud shledal, že ustanovení čl. 8 B odst. 1 Smlouvy nezahrnuje pouhý přenos kompetencí, ale přímý závazek přizpůsobit své národní volební právo požadavkům Smlouvy, který je v zásadě neslučitelný s čl. 13 odst. 2 španělské ústavy, a nelze jej podřadit pod čl. 93 Ústavy.

Na základě čl. 93 může proto Parlament povolit pomocí organického zákonu přenos ústavních kompetencí, nemůže však nikdy disponovat samotnou Ústavou. Pravomoc měnit ústavu není v žádném případě podle Ústavního soudu pravomocí, jejíž výkon lze přenést na mezinárodní instituci nebo organizaci.<sup>209</sup> Ani samotná ústava nepovoluje být změněna jiným způsobem než stanoveným v X. Oddíle ústavy. Tento oddíl nazvaný O změně ústavy upravuje ve čtyřech člancích náležitosti a postup při schvalování ústavních změn. Ústava jako taková se tak stává limitem pro zmocňovací klauzuli čl. 93. a stanoví meze pro šp. zákonodárce (nebo přesněji řečeno ‘organického zákonodárce’) v okamžiku přenosu výkonu kompetencí vyvozených ze šp. ústavy na Evropskou unii. Pro šp. Ústavní soud existuje pouze jedna ústava, tato premisa se nijak nezměnila přistoupením Španělska k Evropským společenstvím. A neexistuje tedy jiné ústavní právo, nebo právo jemu rovné, nežli samotný obsah španělské ústavy. Ostatní právo je podústavní (infraconstitucional – STC 28/1991 a 45/1996).

---

<sup>209</sup> DTC 1/1992, bod 4.

Z těchto důvodů rozhodl Ústavní soud, že čl. 8 B odst. 1 Smlouvy je v rozporu s čl. 13. odst. 2 španělské Ústavy. Článek 13 odst. 2 španělské Ústavy byl následně změněn podle čl. 167 Ústavy třípětinovou většinou v obou komorách Parlamentu a změna Ústavy byla vyhlášena dne 27. srpna 1992.

V tomto rozhodnutí vidí část odborníků na evropské právo absolutní omezení ze strany národního práva pro evropskou integraci. Na druhé straně je třeba poznamenat, že španělská Ústava postrádá na rozdíl od Spolkové, francouzské nebo české Ústavy ustanovení, které vylučuje změnu určitých ústavních náležitostí nebo principů, a proto se snaží toto *materiální ohnisko* dotvářet judikaturou Ústavního soudu.

Druhým, a zatím posledním, posudkem v řízení o preventivní kontrole mezinárodních smluv šp. Ústavním soudem byl posudek ze dne 13. prosince 2004, ve které se šp. Ústavní soud vyjádřil o slučitelnosti šp. ústavy a smlouvy o Ústavě pro Evropu. Debata se týkala především článku I.6 Smlouvy o Ústavě pro Evropu, ve kterém evropský ústavodárce zakotvil zásadu přednosti evropského práva.

Šp. Ústavní soud uznal, že Smlouva o Ústavě pro Evropu a španělská Ústava jsou slučitelné, právní oklikou však neopustil teorii nadřazenosti šp. ústavní normy. Ve svém odůvodnění učinil rozdíl mezi svrchovaností (*supremacia*) a předností (*primacia*), což jsou podle názoru tohoto soudu kategorie, které přísluší do rozdílných řádů. Svrchovanost se zakládá na hierarchickém charakteru normy, a proto legitimuje platnost norem podřazených. Důsledkem toho je, že tyto normy jsou neplatné, pokud jsou se svrchovanou normou v rozporu. Přednost se, na druhé straně, nezakládá na hierarchii norem, ale na rozlišení kruhů působnosti různých platných norem, z nichž některé normy mají schopnost vytlačit jiné normy na základě přednostního uplatnění těchto norem z různých důvodů. Šp. Ústavní soud pokračuje v této argumentaci tvrzením, že svrchovanost vždy zahrnuje přednost kromě případů, kdy samotná svrchovaná norma předpověděla v určité oblasti své vytlačení nebo vyloučila svou aplikaci. Šp. Ústava je tedy nadále svrchovanou normou, a to i ve vztahu k mezinárodním (tedy i evropským) smlouvám. Tato svrchovanost je však slučitelná s režimem, který předvídá přednost norem jiného právního řádu, pokud tuto možnost samotná Ústava upravuje, což je právě účelem čl. 93 šp. Ústavy. Podle tohoto

posudku tedy šp. ústava sama přijala prostřednictvím čl. 93 přednost evropského práva v rámci pole působnosti tohoto práva.

López Jurado a Cuesta Rico zastávají názor, že se touto argumentací šp. Ústavní soud snažil vymezit pole působnosti obou právních řádů a zároveň limity pro evropské právo, které spočívaly v rozporu se základními ústavními principy, a to zejména základními právy.<sup>210</sup>

#### 7.1.3.2 *Postoj španělského Ústavního soudu k vztahu evropského práva a ústavní ochrany lidských práv a základních svobod*

Základní práva a svobody jsou upraveny v I. oddíle španělské Ústavy nazvaném O základních právech a povinnostech, který se dále člení na jednotlivé kapitoly. Toto členění a pozice jednotlivých práv a svobod má zásadní význam, neboť podle toho, kam je určité právo zařazeno, je mu poskytnuta vyšší či nižší míra ochrany. Tuto ‚odstupňovanou‘ ochranu stanoví čl. 53 španělské Ústavy, který je zároveň členěn do tří odstavců. Podle čl. 53 odst. 1 zavazují práva a svobody zaručená ve 2. kapitole všechny orgány veřejné moci. Výkon těchto práv musí být upraven zákonem. Druhý odstavec čl. 53 španělské ústavy poskytuje zvýšenou ochranu zásadě rovnosti před zákonem stanovenou čl. 14 ústavy a dále všem právům a svobodám zakotveným v první sekci 2. kapitoly. Označuje tato práva a svobody za základní (*derechos fundamentales*). Tato zvýšená ochrana spočívá v přednostním postupu u obecných soudů a především možností vznést ústavní stížnost. Mezi tato práva patří i právo na soudní ochranu.<sup>211</sup>

---

<sup>210</sup> López Jurado, C., Cuesta Rico, F., Tribunal Constitucional español y derecho de la Unión Europea, 2006-2008, RDCE, 2009, č. 4, str. 1016.

<sup>211</sup> Další práva s nejvyšší ústavní ochranou jsou právo na život, nedotknutelnost osoby a jejího obydlí, osobní svoboda, ideová a náboženská svoboda, práva politická (shromažďovací a petiční právo), právo na stávkou a právo na vzdělání. Tzv. 2. kategorii práv z hlediska ústavní ochrany je tvoří katalog práv v 2. kapitole, mimo 1. sekce. Najdeme zde právo vlastnit majetek, právo na práci, svobodu podnikání a jiná práva hospodářská a sociální. Těchto práv se nelze dovolat prostřednictvím ústavní stížnosti, jejich ochrana je omezena na nutnost, aby jejich základní obsah (contenido esencial) byl upraven zákonem. Třetí kategorii tvoří tzv. zásady řídicí sociální a hospodářskou politiku, upravené ve 3. kapitole. Jedná se o výčet dalších hospodářských a sociálních práv a práv kulturních. Do této

V rámci ústavních stížností zkoumá tedy španělský Ústavní soud pouze údajná porušení základních práv a svobod zakotvených v první sekci druhé kapitoly prvního oddílu španělské Ústavy. Jak bude vysvětleno více podrobněji níže, Ústavní soud se zde bezesporu inspiroval německou ústavní judikaturou. Vztah evropské a ústavní ochrany z hlediska španělského Ústavního soudu je nastíněn v již citovaných nálezech Ústavního soudu, především STC 28/1991 a STC 64/1991.

- V nálezu 28/1991 se Ústavní soud prohlásil za nepřislušný vykládat evropské právo. Na druhé straně však přiznal, že by mohl zkoumat rozpor evropského a národního práva, pokud by se konflikt týkal porušení některého ze základních práv a svobod. Ústavní soud zde konstatoval, že ani v takovém případě nebude aplikovat primární evropské právo jakožto měřítko ústavnosti, ale pouze příslušné ustanovení španělské ústavy, jehož výklad přizpůsobí mezinárodní smlouvě.<sup>212</sup> Španělský ústavní se zde tedy zavazuje pouze v tom, že na základě interpretační klauzule čl. 10 odst. 2 španělské ústavy bude vykládat a aplikovat ústavní ochranu základních práv a svobod v duchu mezinárodních smluv, tedy i primárního evropského práva.
- V nálezu 64/1991 doplnil Ústavní soud tento názor tvrzením, že při rozhodování o ústavní stížnosti slouží Ústavnímu soudu evropské právo pouze jako další prvek k zjištění, zda bylo či nebylo porušeno ústavou zaručené základní právo nebo svoboda.<sup>213</sup> Dimenze právní ochrany základních práv ale setrvává pouze na úrovni ústavní.

---

kapitoly se řadí např. právo na sociální zabezpečení, právo na životní prostředí, právo na důstojné bydlení, přístup ke kultuře a vědě. Ochrana těchto práv a principů je nejméně intenzivní, Ústava stanoví v čl. 53 odst. 3 pouze, že zásady uvedené ve 3. kapitole musí být respektovány zákonodárstvím, soudní praxí a činnostmi orgánů veřejné moci. Dovolat se jejich plnění u soudu lze však pouze na základě toho, co a jakým způsobem upravují prováděcí zákony.

<sup>212</sup> STC 28/1991, bod 5.

<sup>213</sup> STC 64/1991, bod 4.

Ústavní soud však využil evropského práva jakožto výkladového prvku při přezkumu údajného porušení základního práva nebo svobody zřídkakdy. Příkladem je již citovaný nález 130/1995, z 11. září, nebo nález 41/2002, z 25. února.

V nálezu 130/1995 se jednalo o ústavní stížnost marockého občana pana Antara Ahmeda, který pobýval a legálně pracoval ve Španělsku. Vrchní soud odmítl jeho nárok na podporu v nezaměstnanosti, i když tento občan splnil všechny zákonné podmínky. Pan Ahmed proto podal ústavní stížnost z důvodu porušení čl. 14 španělské Ústavy, který zaručuje rovnost před zákonem. Ústavní soud se v prvé řadě zabýval obecně problematikou lidských práv zaručených cizincům. Na základě čl. 13 odst. 1 stanoví mezinárodní smlouva nebo zákon, která ústavní práva a svobody jsou cizincům zaručeny. Ústavní soud ale zároveň přiznal, že Španělsko je jakožto člen Evropského společenství vázán evropským právem, které má bezprostřední účinek a přednost před právem vnitrostátním. Odvolal se na judikaturu ESD (rozsudky *Van Gend Loos*, *Costa*) a připomněl svou vlastní judikaturu v nálezech z roku 1991.<sup>214</sup> Ústavní soud rozhodl, že vzhledem k zásadám evropského práva není možné neaplikovat nařízení Rady 2211/1978, kterým se schvaluje Dohoda o spolupráci mezi Společenstvím a Marockým královstvím z roku 1976.<sup>215</sup> Ústavní soud se zde odvolává na rozsudek Evropského soudního dvora *Kziber*, ze dne 31. ledna 1991, kde ESD vyložil význam čl. 41 odst. 1 Dohody s Marokem a dospěl k názoru, že se jedná o bezprostředně použitelné ustanovení, na jehož základě nelze odepřít uchazečům splňujícím všechny zákonné podmínky podporu v nezaměstnanosti z důvodu odlišné státní příslušnosti.

Ústavní soud zde tedy uznal, že z těchto důvodů byl porušen čl. 14 španělské ústavy a že došlo k protiústavní diskriminaci. I když zde evropské právo sloužilo pouze jako pomůcka při výkladu obsahu a rozsahu zásady rovnosti před zákonem zaručenou čl. 14 ústavy, Ústavní soud zde tuto zásadu vyložil téměř výhradně z hlediska

---

<sup>214</sup> Je však třeba připomenout, že Ústavní soud má deklarovanou přednost na mysli pouze přednost před zákony a jinými normami stejné nebo nižší právní síly, nikoliv přednost před Ústavou.

<sup>215</sup> Čl. 41 odst. 1 této dohody stanoví, že pracovníci marocké národnosti a jejich rodinní příslušníci s trvalým pobytem na území Evropského společenství mohou užívat všech výhod sociálního zabezpečení bez jakékoliv diskriminace založené na rozdílu státní příslušnosti.

evropského práva a pomocí aplikace evropského nařízení jako bezprostředně aplikovatelného práva. Jedná se tedy o významný judikát, zejména vezmeme-li v potaz obecně odmítavý postoj Ústavního soudu k právu evropskému, který dokazuje, že Ústavní soud ve Španělsku může spolupracovat s Evropským soudním dvorem tak, jak to předvídá Smlouva, a že opakovaně deklarovaná nepříslušnost Ústavního soudu aplikovat evropské právo je založená na spíše politických nežli právních kriteriích, která se neodráží v konkrétních případech.

Bohužel pozdější judikatura již tuto spolupráci s ESD nepodporuje. V nálezu 45/1996, dospěl Ústavní soud k závěru, který se by mohl být považován na rozporuplný z hlediska ochrany základních lidských práv. V tomto případě se jednalo o ústavní stížnost na porušení práva na soudní ochranu zakotvené v čl. 24 španělské Ústavy. Obecný soud měl podle navrhovatele toto právo porušit, když neaplikoval nařízení 1408/1971 a nenařídil překlad listin předložených v německém jazyce, ale aplikoval čl. 601 občanského soudního řádu platného v roce 1996<sup>216</sup>, který tento postup neupravuje a je tudíž v rozporu s evropským nařízením. Ústavní soud zde ústavní stížnost odmítl z důvodů, že tento spor nemá ústavní charakter, neboť se jedná o konflikt norem běžného zákonodárství a nebylo tedy porušeno právo na soudní ochranu. Tento rozsudek je podle mého mínění velmi arbitrární. V rámci právního uspořádání ES zde tedy došlo k porušení zásady přednosti a bezprostřední použitelnosti evropského práva, kterou mají respektovat všechny orgány moci veřejné, a tedy samozřejmě i Ústavní soud. Lze argumentovat, že španělské soudy, Ústavní soud nevyjímaje, také porušily právo na soudní ochranu. Podobným způsobem rozhodoval do roku 2004 Ústavní soud i v řešení ústavních stížností směřujících na porušení práva na soudní ochranu z toho důvodu, že obecný soud nesplnil povinnost předložit předběžnou otázku Evropskému soudnímu dvoru (viz níže kapitola 7.2.).

V dalším nálezu s evropskou problematikou, STC 41/2002, vyznačil Ústavní soud postoj k problematice konkrétního případu i z pohledu evropského práva, podobně

---

<sup>216</sup> *Ley de Enjuiciamiento Civil*, z roku 1881, který byl nahrazen novým občanským soudním řádem z roku 2000.

jako v STC 130/1995. V tomto nálezu se jednalo o ústavní stížnost z důvodu možné diskriminační výpovědi z pracovního poměru. Navrhovatelka si stěžovala na porušení čl. 14 španělské Ústavy, který zakazuje jakoukoliv diskriminaci mimo jiné i z důvodu rozdílu pohlaví. Tento článek byl prý porušen tím, že soudní rozhodnutí v této věci nerespektovala především pozitivní diskriminaci stanovenou v komunitárních směrniciích 76/207/EHS a 92/85/EHS. Ústavní soud zde sice neaplikoval ani nevyložil dosah a význam evropského práva na ústavně chráněný zájem, ale připomněl alespoň judikaturu Evropského soudního dvora v této problematice a citoval dokonce odůvodnění z několika rozsudků ESD (např. rozsudky *Dekker* ze dne 8. listopadu 1990, *Habermann-Beltermann*, z 5. května 1994, *Webb*, ze dne 14. července 1994), které byly pro daný případ relevantní. Dále se ale zabýval pouze tím, zda byl porušen čl. 14 španělské Ústavy. Tento judikát není sice zdaleka tak významný jako STC 130/1995, znamená však určitý krok vpřed oproti dosavadní proti-evropské judikatuře STC 45/1996.

Ústavní soud ve Španělsku nejenže se odmítl zabývat se v převládající judikatuře (se světlými výjimkami např. v nálezu 130/1995) relevancí evropského práva při ochraně lidských práv, ale dokonce nepřímou uznal svoji kompetenci vykládat evropské právo, pokud je aplikováno vnitrostátním španělským orgánem a tento orgán porušuje nesprávnou aplikací právo, které spadá pod ochranu Ústavního soudu pomocí ústavních stížností, ovšem bez záruk, které výkladu evropského práva poskytují Smlouvy (zejména mechanismus předběžné otázky). V již citovaném nálezu 64/1991 uvedl Ústavní soud, že pokud veřejnoprávní akt vydaný vnitrostátním orgánem se týká práv, která mohou být předmětem ústavní stížnosti, přísluší Ústavnímu soudu ho zkoumat, i když byl tento akt vydán na základě evropského práva. Zde je patrné určité přiblížení se k judikatuře Spolkového ústavního soudu v nálezu *Solange I*. Na základě tohoto právního názoru nepřestávají být národní orgány veřejné moci přenosem výkonu kompetencí na orgány Evropského společenství vázání vnitrostátním právním pořádkem a Ústavou. Ústavní soud zde ale zapomíná, že evropské právo tvoří součást právního pořádku členských států a že z něj plynou jednotlivcům určitá práva, kterým musí být poskytnuta dostatečná ochrana. Tento fakt neustále připomíná nejen

judikatura ESD (počínaje rozsudkem *Simmenthal*), ale i vlastní judikatura Ústavního soudu (např. STC 28/1991131).

Šp. Ústavní soud měl možnost vyjádřit se i k Listině základních práv EU. Tuto Listinu ostatně také koncipoval jako výkladovou pomůcku ve smyslu čl. 10 odst. 2 šp. Ústavy, což lze chápat, neboť v té době nebyla Listina ještě závazným právním dokumentem. Prvními nálezy, které na Listinu odvolávají, jsou nálezy ze dne 30. ledna 2006 (STC 17/2006) a ze dne 13. února 2006 (STC 41/2006), týkající se práv dětí a zákazu diskriminace z důvodu sexuální orientace.

Evropské právo lze využít pouze jako výkladovou pomůcku ve smyslu čl. 10 odst. 2 španělské Ústavy. Tento postoj k právu EU kontrastuje s naopak velmi vstřícným přijetím šp. Ústavním soudem Úmluvy lidských práv a svobod a určením jejího významu pro práva a svobody zaručené šp. Ústavou. V nálezu č. 254/1991, z 16. prosince 1991, šp. Ústavní soud judikoval, že Úmluva je součástí národního právního řádu a že normy týkající se lidských práv a svobod se musí vykládat v souladu s ustanovením Úmluvy a výkladu jejích jednotlivých ustanovení ESLP.

#### 7.1.4 Postoj italského Ústavního soudu

Legitimaci integrace evropského práva lze v italské ústavě z roku 1947 podřadit pod generální klauzuli čl. 11 (která se, až téměř symbolicky, nazývá ‚odmítnutí války‘<sup>217</sup>). Tento článek stanoví, že Itálie souhlasí s tím, aby byla omezována její suverenita do takové míry, která je nutná k vybudování řádu, jenž by zajistil mír a spravedlnost mezi národy.<sup>218</sup> Italský Ústavní soud (*Corte Costituzionale*)<sup>219</sup> poté rozvinul

---

<sup>217</sup> Zde není možno nemyslet na Schumanovu deklaraci ze dne 5. května 1950, která se považuje za první krok k uspořádání dnešní Evropské unie. Francouzský ministr zahraničních věcí Robert Schuman tehdy vyzval evropské státy, aby spojily síly při těžbě uhlí a výrobě ocele a položily tak „první konkrétní základ evropské federace“ a tím položily „základy pro existenci širšího a hlubšího společenství mezi zeměmi, jež dlouho rozdělovalo krvavé násilí“.

<sup>218</sup> Article 11 [Repudiation of War] : „Italy shall repudiate war as an instrument of offence against the liberty of other peoples and as a means for settling international disputes; it shall agree, on conditions of equality with other states, to such limitations of sovereignty as may be necessary to allow for a legal system that will ensure peace and justice between nations; it shall promote and encourage international organizations having such ends in view.“.

rozsáhlou judikaturu v oblasti evropského práva, která se vyvíjela od počáteční nutnosti stále zkoumat a deklarovat soulad Římské smlouvy s Ústavou až po uznání plné integrace evropského práva do vnitrostátního právního pořádku.<sup>220</sup>

V počátcích existence Evropských společenství považoval italský Ústavní soud vztah evropského a národního práva za „poklidné soužití dvou samostatných a nezávislých právních rádu“.<sup>221</sup> Rozlišoval ve své judikatuře případy podle toho, zda byla evropská norma dřívějšího data než norma vnitrostátní a naopak.

Pokud byla evropská právní úprava pozdějšího data než vnitrostátní, prohlašoval se italský Ústavní soud systematicky za nepřislušný. V nálezu ze 17. března 1964 dospěl it. Ústavní soud k názoru, že pokud je vnitrostátní norma pozdějšího data v rozporu s evropským právem, neznamená to ještě její neplatnost ve vnitrostátním právním řádu (bez ohledu na možné porušení mezinárodních závazků). Tento nálezn se týkal stejných italských dekretů týkajících se znárodnění výroby a distribuce elektrické energie, které byly podnětem k podání předběžné otázky ve věci *Costa proti ENEL*. V této věci vydal Evropský soudní dvůr o pár měsíců později (15. července 1964) rozsudek, který se stal jedním z klíčových judikátů evropského práva a ve kterém Soudní dvůr vytyčil zásady přednosti a autonomie evropského práva a vyloučil, aby členské státy mohly přijímat normy odporující evropskému právu.<sup>222</sup>

---

<sup>219</sup> Mimo jiných řízení rozhoduje Ústavní soud o ústavnosti zákonů a aktů s mocí zákona, vydaných státem a regiony (čl. 134 it. Ústavy). Žádost o posouzení ústavnosti může předložit obecný soud, a to za předpokladu, že námitka neústavnosti není zjevně neopodstatněná a že je otázkou předběžnou, bez jejíhož posouzení nemůže být rozhodnuto ve věci samé. Ústavní soud je rozsahem i odůvodněním návrhu vázán, čímž obecný soud přímo vtahuje do rozhodování o ústavnosti, což zvyšuje prestiž rozhodnutí Ústavního soudu u soudů obecných. Na rozdíl od Německa, Španělska či České republiky nezná Itálie ústavní stížnost, a proto je postoj jednotlivců v řízení před it. Ústavním soudem omezenější, než v jiných jmenovaných státech. Srov. Blahož, J. Soudní kontrola ústavnosti – srovnávací pohled, ASPI Publishing, Praha, 2001, s. 286.

<sup>220</sup> Jimeno Bulnes, La cuestión prejudicial del art. 177 TCE, cit. *sub* 162, str. 79 a 80.

<sup>221</sup> Tamtéž, str. 81, usnesení *San Michele*, ze dne 27. prosince 1965.

<sup>222</sup> *Costa*, cit. *sub* 2. Tichý, L. a kol., cit. *sub* 21, str. 223 – rozsudek *Costa proti ENEL*, komentář vydavatelů.

Během jednání před Evropským soudním dvorem ve věci *Costa* Komise použila nálezu italského Ústavního soudu jako příklad, kdy italský Ústavní soud pochybil, protože nepředložil v této věci předběžnou otázku.

O pár let později, v nálezu *Frontini* ze dne 27. prosince 1973, respektoval italský Ústavní soud zásady evropského práva již v mnohem větší míře než ve své dřívější judikatuře. V první řadě odmítl posuzovat soulad vnitrostátního práva s evropským nařízením. Ústavní soud zde uznal, že na základě čl. 11 italské ústavy přešly určité ústavní pravomoci na Evropské společenství, které se vyznačuje vlastním samostatným právním řádem, jehož dodržování přezkoumává vlastní soudní instituce, tedy Evropský soudní dvůr.

V tomto rozhodnutí se zabýval italský Ústavní soud i problematikou vztahu evropského práva a lidských práv chráněných italskou Ústavou. Soud argumentoval, že evropské právo se dotýká především hospodářských vztahů, a proto je téměř nemožné, aby mohla evropská nařízení zasahovat do sféry práv občanských, sociálních nebo politických, čímž by protirečila italské ústavě.<sup>223</sup> Ústavní soud zde konstatoval, že i nadále zamýšlí chránit existenci základních práv chráněných italskou ústavou, přitom však uznal, že Společenství poskytuje takové záruky, že k poškození těchto práv může jen těžko dojít.<sup>224</sup> Lze konstatovat, že Soud tedy dospěl k podobnému závěru jako usnesení Spolkového ústavního soudu *Solange I*, když deklaroval, že ochrana základních lidských práv je zaručena italskou ústavou a že tato záruka je nepřenosná ve smyslu čl. 11 italské ústavy.

Průlom do dosavadní judikatury znamenal nálezu *Granital* z 8. června 1984. I v tomto nálezu it. Ústavní soud deklaruje, že evropské a vnitrostátní právo jsou dva nezávislé a samostatné právní systémy. Na základě čl. 11 italské ústavy jsou však ustanovení

---

<sup>223</sup> Ruiz Miguel, C., Los derechos fundamentales en la relación entre el derecho comunitario y el ordenamiento nacional, článek v *La Constitución española en el ordenamiento comunitario europeo*, XVI Jornadas de Estudio de la Dirección General del Servicio jurídico del Estado, Ministerio de Justicia e Interior-Secretaría General Técnica-Centro de Publicaciones, Madrid, 1995, vol. 1, str. 1829 – 1876.

<sup>224</sup> Černá, D., *Standard lidských práv v Evropě*, PFUK, Praha 2009, str. 74.

evropského práva přímo aplikovatelná na italském území. Vzhledem k tomu, že se ale nejedná o národní právo, ale o samostatný právní řád, nemůže být toto právo přezkoumáváno způsobem, jakým se řeší konflikty vnitrostátních norem. Ústavní soud v Itálii tímto konečně uznal naprostou přednost evropského práva (v tomto případě nařízení) před vnitrostátním právem, nezávisle na tom, zda se jedná o dřívější či pozdější normy. Dospěl tedy k názoru, že plnění evropského práva náleží soudům obecným, které jsou oprávněni neaplikovat konfliktní právo vnitrostátní.

It. Ústavní soud však vymezil, že zůstává příslušným přezkoumávat primární evropské právo k rámci přezkumu mezinárodních smluv. Ústavní soud si v nálezu *Granital* také rezervuje možnost zkoumat konflikty, které postihují sféru základních lidských práv a hlavních zásad ústavního pořádku.<sup>225</sup> Od tohoto nálezu vede Italský Ústavní soud ustálenou praxi nezabývat se ústavností evropských norem.

#### 7.1.5 Judikatura Ústavní Rady, Státní rady a Kasačního soudu

Ve francouzské Ústavě ze 4. října 1958 je vztah vnitrostátního a mezinárodního práva upraven ve čl. 55 Ústavy. Podle tohoto ustanovení mají ratifikované mezinárodní smlouvy nebo dohody ode dne vyhlášení vyšší právní sílu nežli zákony, pokud je každá z těchto dohod či smluv aplikována i druhou stranou.<sup>226</sup> Francouzská Ústava si tak pomocí zásady reciprocit rezervuje právo neplnit mezinárodní závazky, pokud je neplní další strany. Důležitými ústavními ustanoveními v oblasti mezinárodního práva je i Preambule francouzské Ústavy IV. Republiky z roku 1946, která je součástí francouzského ústavního pořádku současné V. Republiky. Podle 14. věty této Preambule se Francouzská republika přizpůsobí pravidlům mezinárodního práva veřejného. Z toho vyplývá monistická koncepce vztahu práva mezinárodního a

---

<sup>225</sup> Jimeno Bulnes, cit. *sub* 162, str. 85, pozn. pod čarou č. 141 – nález *Granital*, bod 6.

<sup>226</sup> Art. 55 Const. (V Rép.): „*Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés, ont, dès leurs publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie.*“

vnitrostátního, neboť ve Francii je mezinárodní právo součástí práva státu.<sup>227</sup> Podle 15. věty Preambule přistupuje dále Francie na omezení svrchovanosti potřebné k organizaci a ochraně míru, vždy na základě reciprocity.<sup>228</sup>

Ústavní rada (Conseil Constitutionnel) je orgán, který kontroluje ústavnost zákonů a mezinárodních smluv. Tato kontrola byla od počátku striktně pojímána jako kontrola abstraktní a předběžná (k přezkumu dochází předtím, než nabude zákon účinnosti nebo než dá Francie souhlas k vázanosti mezinárodní smlouvou).<sup>229</sup> Teprve v roce 2008 došlo ke změně Ústavy, která zavedla v čl. 61 odst. 1 institut otázky ústavnosti, a tedy i zavedení omezené formy konkrétní kontroly ústavnosti, kterou lze ve Francii uplatnit od 1. března 2010.<sup>230</sup> Otázku ústavnosti lze přirovnat k italskému systému, podle kterého se obecné soudy mohou obracet přímo na it. Ústavní soud, ve Francii je však tento instrument podroben dodatečné filtraci, neboť obecný soud musí nejdříve otázku ústavnosti předložit vrcholným orgánům francouzské soudní moci Státní radě nebo Kasačnímu soudu (podle povahy věci) k posouzení, zda je předložení otázky ústavnosti Ústavní radě patřičně odůvodněno.<sup>231</sup>

V rámci předběžné kontroly ústavnosti mezinárodních smluv (a tedy i Smluv EU) stanoví čl. 54 francouzské Ústavy, že Ústavní rada může rozhodnout, zda je ve smlouvě obsažený mezinárodní závazek v rozporu s Ústavou. Pokud Ústavní rada stanoví, že takovýto rozpor skutečně nastal, nelze mezinárodní smlouvu ratifikovat, aniž by jí předcházela změna Ústavy. Na základě tohoto ustanovení rozhodla Ústavní

---

<sup>227</sup> Pellet, A., La Constitution de 1958 a quarante ans, question n.1 1: Le droit international et la Constitution de 1958? [www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/quarante/ql\\_1.htm](http://www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/quarante/ql_1.htm) - „*le droit international fait partie du droit de l'État.*“

<sup>228</sup> Preambule fr. ústavy z roku 1946: „14. *La République française, fidèle a ses traditions, se conforme aux régies du droit public international. (...) 15. Sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires 'a l'organisation et 'a la défense de la paix.*“

<sup>229</sup> Malíř, J., Francouzská ústavní revoluce, Právník, 2011, č. 9, str. 852 a 853.

<sup>230</sup> Čl. 61 odst. 1: „*Je-li v řízení uplatněno, že zákonné ustanovení zasahuje do práv a svobod, které zaručuje Ústava, může být tato otázka Státní radou nebo Kasačním soudem předložena Ústavní radě, která rozhodne ve stanovené lhůtě. Podmínky použití tohoto článku stanoví organický zákon.*“ Volný překlad převzat z výše uvedeného článku Malíř, J., Francouzská ústavní revoluce, str. 856, poznámka pod čarou č. 36.

<sup>231</sup> Tamtéž, str. 857.

rada v nálezu ze dne 9. dubna 1992, že určitá ustanovení Smlouvy o Evropské unii jsou v rozporu s Ústavou. V tomto nálezu zkoumá Ústavní rada především koncepci evropského občanství, reciprocitu závazků, založení hospodářské a měnové unie, otázku lidských práv a volný pohyb osob na území Evropské unie. Ústavní rada prohlásila, že protiústavní, a tedy i vyžadující změnu Ústavy, jsou ustanovení Smlouvy týkající se hospodářské a měnové unie a volného pohybu osob, neboť „postihují základní podmínky výkonu národní svrchovanosti“.<sup>232</sup>

Za zmínku stojí i právní názor Ústavní rady ohledně lidských práv garantovaných ve Smlouvě o Evropské unii (dnes čl. 6 SEU, ve znění Maastrichtské smlouvy čl. F odst. 2). Podle Ústavní rady jsou lidská práva a svobody na základě tohoto ustanovení Smlouvy dostatečně chráněna a respektována Evropským soudním dvorem a národními soudy v rámci jejich pravomocí, a proto není toto ustanovení v rozporu s pravidly a zásadami francouzské Ústavy.

Na základě tohoto nálezu Ústavní rady byla francouzská Ústava, podobně jako Ústava Spolkové republiky Německa, změněna ústavním zákonem ze dne 25. června 1992. Tento ústavní zákon rozšířil Ústavu o 15. oddíl, který byl nazván O Evropských společenství a Evropské unii.<sup>233</sup> V nově doplněných článcích 88-1 až 88-4 je definován vztah Ústavy k Evropským společenství a k Evropské unii. Č. 88-1 je formulován velmi obecně: „*Republika se spolupodílí na Evropských společenstvích a na Evropské unii, založené státy, které se svobodně rozhodly na základě smluv vykonávat určité vlastní pravomoci společnou cestou*“. V následujících článcích je upraven přenos kompetencí potřebných k založení hospodářské a měnové unie a týkající se pravidel volného pohybu osob, vždy na základě reciprocity a způsoby stanovenými v Maastrichtské a Amsterdamské smlouvě. Francouzská Ústava tedy výslovně uvádí tyto Smlouvy a je patrné, že přenos kompetencí na orgány Evropského společenství lze učinit pouze na základě těchto smluv. Francouzská úprava se takto vyhýbá generální klauzuli přenosu jakýchkoliv kompetencí na

---

<sup>232</sup> <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1992/92308dc.htm> - Usnesení Ústavní rady z 9. dubna 1992: „*des conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale*.“

<sup>233</sup> XV. Titre: Des Communautés européennes et de l'Union européenne.

mezinárodní organizace tak, jak je tomu dnes např. ve Spolkové nebo ve španělské Ústavě.

Ústavní kontrola Amsterdamské smlouvy proběhla prostřednictvím nálezu Ústavní rady ze dne 31. prosince 1997, kdy byla stejným způsobem jako v případě Maastrichtské smlouvy vyslovena nutnost ústavní změny v oblasti volného pohybu osob, týkající se především vízových a imigračních ustanovení a azylu. Lisabonská smlouva byla prohlášena za slučitelnou s francouzskou Ústavou v nálezu ze dne 20. prosince 2007.

Rozhodnutí Ústavní rady v souvislosti s Maastrichtskou a Amsterdamskou smlouvou dokazují, že pronikání evropského práva do francouzského právního pořádku je možné jen, pokud to ústava povolí nebo pokud je patřičně změněna tak, aby nebyl tento přenos ústavních pravomocí protiústavní.

Názory vrcholných soudních orgánů, především Ústavní rady a Státní rady, jsou nakloněny spíše primátu ústavy. Francouzská ústava sice nestanoví v žádném článku přednost mezinárodního a evropského práva před sebe sama, na druhé straně není ani nikde výslovně uvedena její přednost před evropským právem.

Vztahem evropského a francouzského práva se ve své judikatuře zabývají všechny vrcholné soudní orgány ve Francii, kterými jsou Kasační soud (Cour de Cassation) pro oblast obecného soudnictví, Státní rada (Conseil d'État) pro správní soudnictví a Ústavní rada pro zkoumání souladu legislativy s francouzskou ústavou.

- Ústavní rada již od vzniku ES přezkoumávala soulad vnitrostátního práva s Římskými smlouvami. V rozsudku z 15. ledna 1975 deklarovala na základě čl. 55 francouzské Ústavy protiústavnost zákona, neboť odporoval ustanovení Římské smlouvy. Odchýlila se tak od praxe jiných členských států, které přezkum souladu vnitrostátního práva s primárním právem Evropských společenství nikdy nevykonávaly, neboť jim to podle jejich správného přesvědčení na základě samostatnosti evropského právního řádu nepřislušelo. Dnes je i ve Francii tato praxe překonána. Např. v nálezu ze dne 29. prosince

1989 vyznává Ústavní rada ten názor, že jí přísluší pouze zaručit, aby vnitrostátní zákon respektoval ustanovení čl. 55 Ústavy. Ústavní radě již nepřísluší posuzovat soulad tohoto zákona s ustanoveními mezinárodní smlouvy nebo dohody.<sup>234</sup> Výjimkou zůstávají rozhodnutí týkající se povolení k ratifikaci Maastrichtské a Amsterdamské smlouvy, kterými členské státy přenášely na Evropské společenství ústavní pravomoci, a proto bylo nutné i ve francouzské Ústavě takovýto zásah do suverenity státu legitimovat. Na druhé straně, co se týče začlenění sekundárního evropského práva do francouzského právního řádu, Ústavní rada dovodila v nálezu ze dne 10. června 2004 ústavní povinnost zákonodárce k řádné transpozici evropských směrnic.<sup>235</sup>

- Kasační soud ve Francii až do roku 1975 aplikoval podobně jako Ústavní soud v Itálii praxi *lex posterior derogat inferiori*, a proto i pozdější zákony měly přednost před ustanovením Smlouvy. Tuto praxi opustil Kasační soud v rozsudku *Vabre* ze dne 24. května 1975, kde uznal, že Smlouvy Evropského společenství zakládají vlastní právní řád začleněný do právního řádu členských států, který musí být prosazován všemi jurisdikcemi.<sup>236</sup>
- Státní rada, vrcholný orgán správního soudnictví, ve Francii odděleného od tzv. obecného soudnictví, se dlouho zdráhala uznat přednost evropského práva. Praxe správních soudů zůstávala dlouho věrná právnímu názoru z rozsudku *Syndicat général des fabricants des semoules* z 1. března 1968, ve kterém Státní rada dala přednost aplikaci pozdějšího zákona před evropským právem, a tedy porušila zásadu přednosti evropského práva. Rozsudek Kasačního soudu *Vabre*, který uznal přednost evropského práva pro orgány

---

<sup>234</sup> Jimeno Bulnes, M., cit. *sub* 162, str. 93, pozn. pod čarou 162. Nález Ústavní rady ze dne 29. prosince 1989: „il ne lui appartient pas en revanche d'examiner la conformité de celle-ci aux stipulations d'un Traité ou d'un accord international.“

<sup>235</sup> Maršálková Z., Jak daleko sahá omezení pravomocí orgánů ČR po vstupu do EU ve světle nálezu Ústavního soudu ve věci cukerných kvót?, *Právní rozhledy*, 2006, č. 15, str. 558, pozn. pod čarou č. 53.

<sup>236</sup> Sabete, W., Primauté et hiérarchie entre le droit interne et le droit européen. Rozsudek *Vabre*: „le Traité C.E.E. institue un ordre juridique propre intégré à celui des Etats membres (...) qui s'impose à toutes juridictions.“

spadající pod obecnou jurisdikci, napomohl v tomto směru i judikatuře Státní rady, která změnila svůj dosavadní postoj až v rozsudku *Nicolo* ze dne 20. října 1989, kdy uznala přednost evropského primárního práva před vnitrostátními zákony. V judikatuře z dalších let uznala Státní rada i přednost práva sekundárního (např. rozsudek *Boisdet* z 24. září 1990). I když je tato judikatura státní rady akceptována naprostou většinou odborníků na evropské právo, mnozí autoři kritizují nedostatečné zdůvodnění deklarované přednosti evropského práva právě jeho specifíčností. Vytýkají Státní radě, že ani v tomto, pro europeizaci francouzského správního práva, významném rozsudku jasně nerozlišila a nevymezila zvláštní povahu evropského práva od klasického práva mezinárodního.<sup>237</sup>

#### 7.1.6 Situace v České republice

##### 7.1.6.1 Evropské právo v Ústavě ČR

Změna české Ústavy z října 2003 ústavním zákonem č. 395/2001 Sb.<sup>238</sup> (tzv. euronovela) umožnila ústavně konformní přístup České republiky do EU a přenos určitých pravomocí na orgány Unie. Euronovela vnesla do Ústavy ČR následující změny:

- doplnila čl. 1 Ústavy ČR o druhý odstavec, který vyjádřil, že ČR „*dodrží závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva*“;
- v čl. 10 Ústavy ČR rozšířila okruh aplikační přednosti před zákonem na vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas (do té doby byla aplikační přednost mezinárodních smluv pouze upravena pro mezinárodní smlouvy o základních právech a lidských svobodách);
- doplnila Ústavu o nové čl. 10a a 10b, které upravují možnost a podmínky přenosu pravomocí orgánů ČR na mezinárodní organizaci nebo instituci. Tento přenos pravomocí je možný pouze prostřednictvím mezinárodní

---

<sup>237</sup> Jimeno Bulnes, M., cit. *sub* 162, str. 93, pozn. pod čarou 158.

<sup>238</sup> Ústavní zákon č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů,

smlouvy, k jejichž ratifikaci dal souhlas Parlament, nebo která byla schválena v referendu (čl. 10a Ústavy). Dále je stanovena povinnost vlády pravidelně informovat Parlament o otázkách souvisejících se závazky vyplývajícími z členství ČR v mezinárodní organizaci nebo instituci, na kterou byly pravomoci ČR přeneseny, a právo Parlamentu se k rozhodnutím vlády vyjádřit (čl. 10b);

- dalšími změnami, které vnesla do Ústavy euronovela, je nový způsob souhlasu k ratifikaci (dříve označováno jako schválení) mezinárodních smluv (čl. 39 odst. 4 a čl. 49 Ústavy ČR), dále pravidlo v čl. 52, že vyhlášení je podmínkou platnosti pouze pro zákony, a ne pro mezinárodní smlouvy, u kterých je vyhlášení podmínkou tzv. použitelnosti<sup>239</sup>, bylo upraveno znění čl. 87 odst. 2, podle kterého Ústavní soud rozhoduje o souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a a 49 (tedy smluv, které upravují přenos pravomocí na mezinárodní organizaci nebo instituci nebo jiných smluv, k jejichž ratifikaci je třeba souhlasu Parlamentu ČR), s ústavním pořádkem před její ratifikací. V návaznosti na toto řízení byl nově do Ústavy ČR zařazen třetí odstavec v čl. 89, upravující účinky rozhodnutí Ústavního soudu, kterým by se vyslovil nesoulad mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem ČR (takovéto rozhodnutí brání ratifikaci mezinárodní smlouvy do té doby, než bude nesoulad odstraněn). Ústava ČR také nově stanoví vázanost obecných soudů mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu ČR (čl. 95 Ústavy ČR).

I když při výkladu evropského práva a jeho vztahu k právu ústavním se Ústavní soud ČR v mnohém inspiroval SÚS našich německých sousedů, při právní úpravě přenosu národních pravomocí na EU zvolil český ústavodárce jiné řešení, než které nabízí čl. 23 Základního zákona SRN upravující vymezení vnitrostátních a supranacionálních právních oblastí, přenos pravomocí na orgány Unie a přednost evropského práva (viz

---

<sup>239</sup> Viz Sněmovní tisk 884/0, vládní návrh Ústavy České republiky – EU, důvodová zpráva k bodu 6: „*Oproti současnému stavu se znění čl. 52 upřesňuje v tom smyslu, že u zákonů je publikace podmínkou platnosti, kdežto u mezinárodních smluv je publikace podmínkou jejich použitelnosti v našem právním řádu.*“, na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=884&ct1=0>

výše kapitola 7.1.2.1.).<sup>240</sup> V ČR převládá nakonec názor, který upřednostňoval v čl. 10a obecně formulované ustanovení, které je použitelné nejen na Evropskou unii, ale i na jiné mezinárodní organizace a instituce. Prof. Pavlíček zdůrazňuje, že obecným znakem přistoupení k EU je přenos výsostných práv (neboli pravomocí), nikoliv však omezení nebo absolutní přenesení suverenity státu na Evropskou unii. Rozsah těchto práv je limitovaný, nelze připustit přenos vnitrostátních pravomocí na mezinárodní organizaci nebo instituci v takovém rozsahu, „aby národní stát ztratil smysl své existence či byl nucen omezit výkon zbývajících vnitrostátních pravomocí.“<sup>241</sup> Z hlediska evropského práva je omezení přenosu pravomocí naplňováním čl. 5 SEU, podle kterého se výkon pravomocí svěřených Unii řídí zásadami subsidiarity - v oblastech, které nespádají do výlučné pravomoci Unie, jedná Unie pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy -, a proporcionality - činnost EU nepřekročí rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smluv.

#### *7.1.6.2 Přehled významných judikátů Ústavního soudu ČR týkající se vztahu evropského a ústavního práva*

Jedním z prvních rozhodnutí týkajících se působení evropského práva v ČR je usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 21. února 2006, Pl. ÚS 19/04, označovaný 'zlaté akcie'. Spor se týkal návrhu na zrušení určitých ustanovení zákona 210/1993 Sb., který měnil a doplňoval zákon č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby a další právní předpisy, které upravovaly tzv. zlaté akcie,<sup>242</sup> a to z toho

---

<sup>240</sup> Pavlíček a spol., Ústavní právo a státověda, II. díl, Ústavní právo České republiky, Leges, Praha, 2011 str. 1063.

<sup>241</sup> Tamtéž, sr. 1063 a 1065.

<sup>242</sup> Zlaté akcie jsou zvláštní druh akcií, které přidělují jejím majitelům (většinou státu) výsadní práva při rozhodování v akciové společnosti, bez ohledu na jejich tržní hodnotu. ESD v řadě rozsudků spatřoval v existenci zlatých akcií vlastněných členskými státy porušení svobody pohybu kapitálu. Ve stejném směru se vyslovila i evropská legislativa, která zavedla povinnost rovného zacházení s akcionáři ve stejném postavení (viz druhá směrnice Evropské Rady ze dne 13. 12. 1976, 77/91/EHS, o koordinaci ochranných opatření, která jsou na ochranu zájmů společníků a třetích osob vyžadována v členských státech od společností ve smyslu čl. 58 druhého pododstavce Smlouvy při zakládání akciových společností a při udržování a změně jejich základního kapitálu, za účelem dosažení rovnocennosti těchto opatření).

důvodu, že je česká právní úprava zlatých akcií v rozporu s ochranou vlastnických práv. Toto řízení bylo zastaveno, neboť příslušná ustanovení byla během řízení před Ústavním soudem zrušena zákonodárcem. Vzhledem k tomu, že se k dané věci vyjádřil i Krajský soud v Hradci Králové, který s řízení přistoupil jako vedlejší účastník,<sup>243</sup> se Ústavní soud vyjádřil ke své roli vůči obecnému soudu aplikující evropské právo. Ústavní soud zde shledal, že obecný soud si musí otázku souladu vnitrostátních předpisů s evropským právem „vyřešit sám, bez součinnosti s Ústavním soudem, eventuálně pokud to bude nutné, za podmínek daných evropským právem, i pomocí předběžné otázky k Evropskému soudnímu dvoru“ a že do posuzování těchto otázek Ústavnímu soudu „zásadně nepřísluší zasahovat“. Ústavní soud také cituje rozsudky *Costa* a další 'konstantní judikaturu Evropského soudního dvora', kterou bezvýhradně přijímá a aplikuje na obecné soudy a orgány ČR aplikující evropské právo.<sup>244</sup> Na druhou stranu z tohoto judikátu může být tento krátký judikát chápán jako neochota ze strany Ústavního soudu řešit, zda neuplatněním určitých předpisů evropského práva ze strany orgánů ČR nedošlo k porušení některého z práv či svobod chráněné Ústavou ČR. Tato otázka zůstává spíše otevřená, Ústavnímu soudu lze bezesporu přičíst k dobru, že nepoužil žádné odsuzující formulace typu ‚podústavní‘ právo tak, jak to donedávna praktikoval např. šp. Ústavní soud (viz výše kapitola 7.1.3.).

O pár týdnů později vydal Ústavní soud další stěžejní judikát, ve kterém již stanovil limity pro přednost evropského práva vůči právnímu řádu ČR: náleze ze dne 8. března 2006, Pl. ÚS 50/04 (154/2006 Sb.), též označovaný jako ‚cukerné kvóty‘. Jednalo se o řízení o návrhu podaném skupinou poslanců na zrušení nařízení vlády č. 364/2004Sb., kterým se stanovily podmínky provádění opatření společné organizace trhů v odvětví cukru. Poslanci navrhovali, aby Ústavní soud zrušil ustanovení tohoto nařízení vlády, podle nichž přidělení cukerných kvót závisí na maximální produkci cukru jednotlivými cukrovarny, neboť zasahují do základních lidských práv a svobod

---

<sup>243</sup> Krajský soud v Hradci Králové nejprve navrhoval zrušení těchto ustanovení samostatně, návrh byl však odmítnut pro překážku litispendence.

<sup>244</sup> Bobek, M., Ústavní soud České republiky: obecné soudy mají povinnost aplikovat komunitární právo samostatně, *Soudní rozhledy*, 2006, č. 5, str. 173 a 174.

zaručených ústavním pořádkem ČR, zejména do zásadou rovnosti a ochrany vlastnictví.

Ústavní soud ČR zrušil ustanovení nařízení č. 364/2004Sb., proti němuž byly vzneseny návrhy poslanců, pro nesoulad s čl. 78 Ústavy ve spojení s čl. 10a a čl. 1 odst. 2 Ústavy. Ústavní soud totiž shledal, že vláda jednala *ultra vires* tím, že realizovala oprávnění, „*které bylo přeneseno na orgány Společenství, a kterým tedy vláda nedisponovala*“. Shodná norma byla totiž již obsažena v nařízení Komise č. 1609/2005, které bylo v ČR přímo použitelné a na jehož základě oznámil Státní zemědělský intervenční fond snížení kvóty jejím držitelům.

Hlavním přínosem tohoto judikátu je rozbor rozsahu přenosu pravomocí orgánů ČR na orgány EU, upravené v čl. 10a Ústavy, a důsledky přenosu těchto pravomocí na vnitrostátní orgány ČR.

K první otázce Ústavní soud uvedl, že přenos pravomocí je podmíněn zachováním suverenity státu konstituované čl. 1 odst. 1 ve formální a materiální rovině. Formální rovina klade na orgány EU požadavek vykonávat přenesené pravomoci způsobem slučitelným s uchováním základů státní suverenity České republiky. Materiální rovinu zachování suverenity vidí Ústavní soud ČR v zachování tzv. materiálního ohniska čl. 9 odst. 2 Ústavy, tedy zachování podstatných náležitostí demokratického právního státu.<sup>245</sup> V tomto směru se Ústavní soud bezesporu inspiroval německou ústavní judikaturou *Solange* (viz výše kapitola 7.1.2.2.). Rozdíl spočívá v tom, že, zatímco spolková Ústava stanoví, co je podstatnou náležitostí německého demokratického

---

<sup>245</sup> Čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR: „*Změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná.*“ Z čl. 9 odst. 2 vyplývá, že podstatné náležitosti demokratického právního státu leží dokonce i mimo dispozice samotného ústavodárce. Ústavní soud shrnul v nálezu Pl. ÚS 50/04 svou dosavadní judikaturu týkající se materiálního ohniska Ústavy, podle které jsou konstitutivní principy demokratické společnosti v rámci ústavy postaveny nad zákonodárnou pravomoc a tím *ultra vires* Parlamentu (nález sp. zn. Pl. ÚS 19/93, vyhlášen pod č. 14/1994 Sb.). Ústavní soud dále shledal, že žádnou novelu Ústavy nelze interpretovat v tom smyslu, že by jejím důsledkem bylo omezení již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod (nález sp. zn. Pl. ÚS 36/01, vyhlášen pod č. 403/2002 Sb.).

právního státu<sup>246</sup>, Ústava ČR žádný takový výčet nenabízí.<sup>247</sup> Ústavní soud shledal, podle vzoru jiných členských států, že v rovině ochrany lidských práv a základních svobod není evropský standard nižší kvality, než ochrana poskytovaná ČR, ale nezkoumá další podrobnosti obsahu materiálního ohniska Ústavy. V závěru nálezu Ústavní soud konstatuje, že v tomto případě nenastal rozpor s požadavky na zachování suverenity státu, a proto nebyla vláda oprávněna znovu nabýt pravomocí, které byly přeneseny na ES v souladu s ústavním pořádkem ČR.

Z tohoto pohledu je judikát 50/04 je významný tím, že Ústavní soud ČR přiznal evropskému právu v oblasti, ve které byly na EU (v té době ještě ES) přeneseny určité pravomoci jako výlučné, bezpodmínečnou přednost, a to i ve vztahu k právu ústavním, když judikoval, že „*Ústavní soud není kompetentní k tomu, aby posuzoval otázky platnosti norem komunitárního práva. Takové otázky spadají do výlučné pravomoci Evropského soudního dvora. Z pohledu komunitárního práva, jak bylo v minulosti vyloženo Evropským soudním dvorem, požívají normy komunitárního práva aplikační přednosti před právními řády členských států ES. Podle judikatury ESD tam, kde jde o výlučnou regulaci komunitárním právem, má toto právo přednost a nemůže být popřeno skrze referenční kritéria stanovená vnitrostátním právem, **včetně kritérií uplatňovaných v ústavní rovině.***“ (zdůraznění přidáno autorkou) Ústavní soud tak akcentoval striktní požadavek na to, aby se orgány ČR, Ústavní soud nevyjímaje, zdržely jakéhokoliv zásahu do evropského práva, a aby byl evropskému právu vymezen prostor pro vlastní působení.<sup>248</sup>

Maršálková si v této souvislosti klade otázku, zda v oblasti evropského práva, ve které se Ústavní soud zřekl pravomoci posuzovat platnost těchto norem s Ústavou ČR, měl Ústavní soud pravomoc rozhodovat o nařízení vlády, které spadalo do prostoru pro

---

<sup>246</sup> Dle čl. 79 odst. 2 GG, ve spojení s čl. 1 a 20 GG tvoří podstatné náležitosti německého státu ochrana lidské důstojnosti a základních lidských práv, základní principy suverenity státu (demokratický a sociální federální stát, státní moc vyvěrající z lidu prostřednictvím voleb, vázanost zákonů ústavním pořádkem a vázanost soudů a správy zákonem, právo na odpor), územní rozdělení Spolku a účast Länder na zákonodárství.

<sup>247</sup> Pavlíček, cit. *sub* 240, str. 1079.

<sup>248</sup> Srov. Maršálková, Z., cit. *sub* 235, str. 554.

působení evropského práva.<sup>249</sup> Namísto derogace nařízení vlády mohl přece Ústavní soud vyřešit otázku prostřednictvím tzv. aplikační praxe tím, že by pouze prohlásil, že postup, podle kterého by orgány ČR neaplikovaly nařízení vlády pro jeho rozpor s evropským právem, neodporuje Ústavě. Ústavní soud mohl zároveň, jako vnitrostátní soud aplikující evropské právo, dovodit, že vláda jednala *ultra vires* z pohledu požadavku evropského práva, že členské státy nesmějí přijímat opatření duplikující přímo účinné evropské normy.

Takováto odůvodnění by však stavěla Ústavní soud na roveň obecných soudů, co se týče aplikace a výkladu evropského práva, a znamenala by *expressis verbis*, že Ústavní soud se v rámci ochrany ústavnosti také staví do role ochránce správné aplikace evropského práva, čemuž se chtěl Ústavní soud očividně vyhnout. Proto zvolil, jak bylo objasněno výše, cestu prostřednictvím vymezení čl. 10a Ústavy. Zde někteří autoři poukazují na možný problém týkající se působení primárního evropského práva v rámci ústavního pořádku ČR, neboť v případě konfliktu primárního evropského práva s Ústavou by nastal materiální rozpor s ustanovením Smlouvy (SEU nebo SFEU) a ne zásah do pravomocí unijních orgánů. Na rozdíl od šp. Ústavního soudu, který jasně vymezil, že pro přijetí primárního práva EU do šp. právního řádu se použijí obecná pravidla pro přijetí mezinárodní smluv, však Ústavní soud ČR subsumoval veškeré působení práva EU pod článek 10a Ústavy upravující přenos kompetencí. Prof. Malenovský nastínil možné alternativní řešení (v souladu s postojem šp. Ústavního soudu), které spočívalo v přijetí teze, že pomocí smluv primárního evropského práva je evropský právní systém inkorporován do právního řádu ČR prostřednictvím čl. 10 Ústavy (obecné ustanovení pro přijetí mezinárodních smluv a jejich působení v právním řádu ČR) jako další právní systém, který si sám určuje své účinky s tím, že čl. 10a Ústavy zajišťuje ústavní konformitu účinků, ke kterým smlouvou primárního práva dojde.<sup>250</sup>

---

<sup>249</sup> Tamtéž, str. 556: „Není totiž pochyb, že se v případě §3 nařízení o cukerných kvótách jednalo o *ultra vires* akt z pohledu komunitárního práva, ale je otázkou, proč se jednalo o *ultra vires* akt z pohledu ústavního práva.“

<sup>250</sup> Srov. Malenovský, J., Ve věci ústavního základu působení komunitárního práva uvnitř ČR nebylo řečeno poslední slovo, Právní rozhledy, 2004, č. 6, str. 227 a násl., Malenovský, J., Vítězství

Ústavní soud zároveň stanovil svou teorii výkladu a dopadu evropského práva na aplikaci ústavního práva ČR, kterou lze označit za euro-konformní, když shledal, že národní ústavní právo je třeba vykládat ve smyslu evropského práva: evropské právo a jeho obecné principy, z nichž je největší důraz kladen na ochranu základních práv, „prozařují“ „do výkladu ústavního práva“ a do „ústavního pořádku ČR, je-li používán v oblasti právní regulace související s komunitárním právem“. V první řadě se Ústavní soud staví evropské právo a zásady tímto právem chráněné na roveň interpretačního nástroje tak, jak učinil např. španělský Ústavní soud ve svých prvních judikátech týkajících se evropského práva (viz výše kapitola 7.1.3.). Český Ústavní soud jde však ve svém prvním judikátu o vztahu evropského práva o nesmělý krok dále než jeho španělské *alter ego*, vnímá totiž, že evropské právo jako takové (a tedy nejen jeho výklad) prozařuje do ústavního pořádku ČR. V tomto kontextu lze vnímat toto 'prozařování evropského práva' jako omezení výkonu pravomocí orgánů ČR v oblasti, ve které ČR přenesla pravomoci na EU.<sup>251</sup>

Dalším významným rozhodnutím Ústavního soudu ČR ve vztahu ústavního a evropského práva byl náleze ze dne 3. května 2005, Pl. ÚS 66/04, vyhlášen pod č. 434/2006Sb., ve věci eurozatykače.<sup>252</sup> Skupina poslanců a senátorů navrhla Ústavnímu soudu zrušení ustanovení trestního zákona a trestního řádu, kterými ČR implementovala Rámcové rozhodnutí Rady EU č. 2002/584/JHA ze dne 13. června 2002 o evropském zatýkacím rozkazu. Důvodem byla obava, že tato ustanovení jsou v rozporu s čl. 14 odst. 4 Listiny základních práv a svobod ČR, podle něhož nemůže být občan nucen k opuštění své vlasti.

Ústavní soud v bodě 53 nálezu Pl. ÚS 66/04 shrnul svůj postoj z nálezu cukerných kvót. Zároveň dodal, že situace, za níž by došlo výkonem přenesených pravomocí ze strany orgánů EU k ohrožení samotné podstaty materiálního právního státu nebo za níž by byl výkon těchto pravomocí neslučitelný se zachováním základů státní suverenity ČR, je „výjimečná a vysoce nepravděpodobná“ a nenastává ani v případě

---

„dogmatiků“ nad „pragmatiky“ se odkládá. Právní rozhledy, 2005, č. 11, str. 408 a násl. , citované též v Maršálková, Z., cit. *sub* 235, str. 558.

<sup>251</sup> Srov. tamtéž, str. 557.

<sup>252</sup> Podrobněji o problematice eurozatykače viz výše kapitola 7.1.2.2. *in fine* a níže kapitola 7.3.2.

ustanoveních implementující rámcové rozhodnutí ohledně právní úpravy eurozatykače.<sup>253</sup> Zajímavý je i přístup Ústavního soudu k možnosti předložit v této věci předběžnou otázku, o které se zmiňuji podrobněji níže v kapitole 7.3.5.

Od rok a půl později, dne 16. ledna 2007, vydal Ústavní soud nález, kterým se podle proevropských se nejvíce přibližuje ideálu spolupráce s ESD. Jednalo se o nález Pl. ÚS 36/05, vyhlášen pod č. 57/2007 Sb., též označovaný jako *léková vyhláška*, ve kterém Ústavní soud zrušil vnitrostátní předpis pro jeho rozpor s čl. 36 Listiny základních práv a svobod ČR. Ústavní soud dospěl k tomuto názoru inspirací z judikatury ESD, který ve dvou případech<sup>254</sup> dovodil, že „rozhodováním o zařazení léčivých přípravků do seznamu léčiv hrazených z prostředků veřejného zdravotního pojištění dochází k zásahu do práv jejich výrobců a distributorů, a proto je třeba důsledně dbát na dodržování principů fair procesu“, a Ústavní soud ČR musí tedy k této argumentaci při výkladu čl. 36 Listiny přihlídnout (bod 41 nálezu). Bobek trefně přirovnává přístup Ústavního soudu ke „skrývání komunitárního piva do papírového sáčku ústavnosti ve státě, kde je zakázána konzumace alkoholu na veřejnosti“ a poukazuje na to, že Ústavní soud zde *de facto* zrušil vnitrostátní právní předpis z důvodu porušení evropského práva (které je ovšem zakryto do roušky ústavní ochrany práva na soudní ochranu na základě čl. 36 Listiny).<sup>255</sup>

---

<sup>253</sup> Tento nález se neobešel bez odlišných stanovisek soudců Ústavního soudu S Balíka a E. Wagnerové (ke kterému se připojila soudkyně Ústavního soudu V. Formánková). Zatímco soudce S. Balík zformuloval poetické stanovisko proti implementaci evropského zatýkacího rozkazu do českého právního řádu z důvodu porušení čl. 4 odst. 4, 2. věty, která stanoví, že „občan nemůže být nucen k opuštění své vlasti“, soudkyně E. Wágnerová a V. Formánková poukazovaly na rozdíl s doktrínou formulovanou v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 50/04 o cukerných kvótách, který se týkal předpisů, které jsou součástí *acquis communautaire*, a norem zkoumaných v tomto nálezu, patříc do tehdy existujícího třetího pilíře EU (trestní věci spojené s justicí a policií), jehož hranice přezkumu nelze snížit „až na úroveň podstatných náležitostí demokratického právního státu, resp. základních náležitostí spojených s národní suverenitou“, ale je třeba používat „celý ústavní pořádek jako referenční hledisko při posouzení ústavnosti implementovaného rámcového rozhodnutí“.

<sup>254</sup> Rozsudek ESD ze dne 12. června 2003, ve věci *Komise proti Finsku*, C-229/00, Sb. s. rozh. I-5727 a rozsudek ESD ze dne 27. listopadu 2001, ve věci *Komise proti Rakousku*, C-424/99, Sb. s. rozh. I-9285.

<sup>255</sup> Bobek, M., Ústavní soud ČR a přezkum vnitrostátní implementace komunitárního práva: „Poslouchej, co říkám a nekoukej, co dělám“, Soudní rozhledy, 2007, č. 5, str. 173-180.

Co se týče přezkumu primárního práva Ústavním soudem ČR, první, a zatím jedinou, mezinárodní smlouvou podle čl. 10a Ústavy, která byla v České republice podrobena přezkumu souladu s ústavním pořádkem, byla Lisabonská smlouva. Ústavní soud tuto smlouvu posuzoval dvakrát, a to v nálezech Pl. ÚS 19/08 (*Lisabon I*) a Pl. ÚS 29/09 (*Lisabon II*). V prvním z těchto nálezů je Ústavní soud zabýval pouze jednotlivými ustanoveními Lisabonské smlouvy, o jejichž přezkum požádala skupina poslanců a senátorů, a ponechal tak prostor pro další návrhy ohledně jiných ustanovení. Ve druhém nálezu již Ústavní soud rozhodl, že Lisabonská smlouva *jako celek* je v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Tímto zabránil následnému napadání jednotlivých článků této Smlouvy.

Prvním nálezem Ústavního soudu týkajícím se preventivního přezkumu souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy s ústavním pořádkem ČR se stal nález ze dne 26. listopadu 2008, Pl. ÚS 19/08, vyhlášen pod č. 446/2008 Sb.. Ústavní soud zde poprvé testoval limity čl. 10a Ústavy ve vztahu k primárnímu právu Evropské unie.<sup>256</sup> V tomto nálezu shrnul Ústavní soud svůj dosavadní postoj k evropskému právnímu pořádku a jeho vztah k právu ústavním. Po vzoru nálezů *Solange II* a *Maastricht* je přednost evropského práva omezena ústavními zásadami a základními principy členských států, které v ČR tvoří materiální ohnisko Ústavy.

V nálezu Pl. ÚS 19/08 Ústavní soud shrnul doktrínu, podle které je možná ingerence Ústavního soudu u aplikace evropského práva v konkrétních případech, které Ústavní soud zkoumá prostřednictvím ústavních stížností. V souladu s německou ústavní judikaturou se jedná o následující případy:

- Nefunkčnost institucí Evropské unie;
- Ochrana materiálního ohniska Ústavy;
- Doktrína *ultra vires*, a tedy působení Ústavního soudu jako *ultima ratio*, tedy oprávněním zkoumat, zda některý akt orgánů EU nevybočil z pravomocí, které

---

<sup>256</sup> Bobek, M., Bříza, P., Komárek, J., Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie, cit. *sub* 140, str. 425.

Česká republika podle čl. 10a Ústavy na EU přenesla, a to zejména v případě opuštění hodnotové identity a překročení rozsahu svěřených kompetencí.<sup>257</sup>

Ve vztahu evropského práva a ústavního pořádku České republiky lze najít mnoho paralel s úpravou a postojem orgánů v Německu, a to jak v rámci ústavní legitimace přistoupení k Evropské unii a přenosu pravomocí, tak v postoji Ústavního soudu k vztahu evropského a ústavního práva obecně, či v oblasti řízení o předběžné otázce. Bohužel, při aplikaci svých analogických doktrín *ultra vires* v praxi, se Spolkový a český Ústavní soud rozcházejí.

Důkazem je nálezný českého ÚS ze dne 14. února 2012, sp. zn. Pl. ÚS 5/12, který se v evropských kruzích označuje za „*rébellion ouverte*“ proti ESD a zásadě přednosti evropského práva a spolupráce národních soudů s ESD. Tento nálezný se bezesporu inspiruje doktrínou formulovanou Spolkovým Ústavním soudem a aplikuje ji v praxi, ovšem aplikace této doktríny na skutečnosti tohoto případu je přinejmenším zarážející.<sup>258</sup> Úvodem je třeba podotknout, že Spolkový ústavní soud se doposud nikdy neodvážil prohlásit žádný akt evropského práva akt *ultra vires*, tedy za zřejmé překročení rozsahu kompetencí Unie, a to ani v případě výkladu judikatury *Mangold*, kde SÚS shledal, že existovaly právní předpoklady proto, aby byl rozsudek *Mangold* za akt *ultra vires* považován (nálezný *Honeywell*, viz výše 7.1.2.3.)

V nálezný Pl. ÚS 5/12 Ústavní soud ČR prohlásil rozsudek ESD ve věci *Landtová*<sup>259</sup> za akt *ultra vires*. Rozsudek *Landtová* se týkal výkladu nařízení Rady (EHS) č. 1408/71, ze dne 14. června 1971, o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečné a jejich rodinné příslušníky, pohybující se v rámci Společenství, v platném znění. Toto nařízení mělo totiž přímý dopad na tzv.

---

<sup>257</sup> Shrnutí v nálezný Pl. ÚS 5/12, str. 12.

<sup>258</sup> Komárek použil přirovnání jednoho ze svých kolegů, který přirovnal rozhodnutí Ústavního soudu v tomto nálezný na základě judikatury *Solange* k „hraní dítěte za zápalkami“. Komárek, J., *Playing With Matches: The Czech Constitutional Court's Ultra Vires Revolution*, [www.ukconstitutionallaw.org](http://www.ukconstitutionallaw.org), příspěvek ze dne 22. února 2012. Srov. též Komárek, J., *Playing with Matches: The Czech Constitutional Court Declares a Judgment of the Court of Justice of the EU Ultra Vires*; Judgment of 31 January 2012, Pl. ÚS 5/12, *Slovak Pensions XVII*, dosud nezveřejněno.

<sup>259</sup> Rozsudek ESD ze dne 22. června 2011, ve věci *Landtová*, C-399/09, dosud nezveřejněno.

vyrovnávací příspěvek v rámci sociálního zabezpečení ČR. Tento vyrovnávací příspěvek česká správa vyplácela českým občanům, kteří byli na území ČR zaměstnání zaměstnavateli, kteří měli k poslednímu dni federace sídlo na Slovensku. Tento vyrovnávací příspěvek byl vyplácen za účelem kompenzace starobních důchodů českým občanům se sídlem na území ČR, pokud byla jejich výše důchodových dávek vypočtená na základě ustanovení Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení za dobu zaměstnání získanou do 31. prosince 1992 podle slovenských předpisů nižší, než dávka, která by byla pobírána, kdyby byl důchod vypočten podle českých předpisů. Tento vyrovnávací příspěvek byl vždy trnem v oku Nejvyššímu správnímu soudu, především po vstupu ČR do Evropské unie. Není tedy ani překvapujícím, že Nejvyšší správní soud využil první příležitosti, která se nastolila, aby otázku slučitelnosti vyrovnávacího příspěvku předložil ESD k posouzení z hlediska evropského práva (otázka byla předložena 16. října 2009).

ESD sice neshledal samotnou existenci vyrovnávacího příspěvku v rozporu s evropským právem, avšak judikoval, že skutečnost, že tento příspěvek náležel pouze českým občanům s bydlištěm na území ČR, s sebou nese přímou diskriminaci na základě státní příslušnosti, jakož i nepřímou diskriminaci na základě státní příslušnosti vyplývající z kritéria bydliště vůči těm, kteří využili svého práva na volný pohyb.<sup>260</sup> Na druhé straně si byl ESD bezesporu vědom delikátnosti této specifické situace vyplývající z rozdělení federace, a proto navrhl ve svém rozsudku řešení, že vyrovnávací příspěvek nemusí být nutně zrušen, ale jeho využití lze rozšířit na všechny občany Unie. ESD zároveň judikoval, že přijetí opatření, které znovunastolují rovnost zacházení, nevyžaduje, aby kategorie osob, které již mají nárok na tento příspěvek, byla o něj připravena (bod 53 rozsudku). ESD tímto jemně

---

<sup>260</sup> ESD doslova zodpověděl (druhou) položenou otázku následujícím způsobem: „Článek 3 odst. 1 ve spojení s článkem 10 nařízení č. 1408/71, [v platném znění] brání takovému vnitrostátnímu pravidlu, jako je pravidlo dotčené v původním řízení, které umožňuje vyplácet vyrovnávací příspěvek k dávce ve stáří pouze českým státním příslušníkům s bydlištěm na území České republiky, aniž to z hlediska práva Unie nutně vede k tomu, že osoba, která obě tyto podmínky splňuje, bude o tento příspěvek připravena.“

pobídl české orgány k řešení, které by vyšlo vstříc požadavkům jak evropského, tak českého ústavního práva.<sup>261</sup>

Český zákonodárce však nabídnuté řešení nevyužil. Pro znovunastolení rovnosti zacházení se rozhodl pro drastičtější řešení z hlediska postoje Ústavního soudu, který byl jasným zastáncem vyrovnávacího příspěvku: vyrovnávací příspěvek zrušil vložím nového ustanovením § 106a do zákona č. 155/1996Sb., o důchodovém pojištění v platném znění.<sup>262</sup> Ve svém nálezu tedy Ústavní soud neopomněl vyjádřit svůj nesouhlas s novým § 106a zákona o důchodovém pojištění, litujíc, že nemůže dané ustanovení zrušit pro nenaplnění procesních požadavků v rámci řízení, které vedlo k nálezu Pl. ÚS 5/12.

Na půdě českých soudů rozpoutal rozsudek ESD válku mezi Nejvyšším správním soudem a Ústavním soudem. Je to víceméně paradox, vezmeme-li v potaz, že dikce rozsudku ESD se naopak snaží o kompromitující řešení, aniž by k tomu byl nějakým způsobem povinen.

Co se týče postupu NSS, ve věci *Landtová*, ve které rozsudek ESD povoloval možnost vyrovnávací příspěvek uznat, odmítl NSS již dřívější rozsudek Ústavního soudu v té samé věci z toho důvodu, že Ústavní soud povolil příspěvek nejen v rozporu s evropským právem, ale i v rozporu s ústavním právem na zákonného soudce, neboť Ústavní soud pochybil, když nepředložil danou věc před ESD v rámci řízení o předběžné otázce.<sup>263</sup> V tomto kontextu je třeba zmínit evropskou judikaturu, především rozsudek ve věci *Interedil*,<sup>264</sup> podle které by NSS mohl rozhodnutí Ústavního soudu neaplikovat. Na základě rozsudku *Interedil* brání evropské právo procesnímu pravidlu, podle kterého je soud nižšího stupně vázán rozhodnutím soudu

---

<sup>261</sup> Srov. Komárek, J., *Playing with Matches: The Czech Constitutional Court Declares a Judgment of the Court of Justice of the EU Ultra Vires*; Judgment of 31 January 2012, Pl. ÚS 5/12, *Slovak Pensions XVII*, dosud nezveřejněno.

<sup>262</sup> § 106a byl do zákona o důchodovém pojištění vložen zákonem č. 428/2011Sb, ze dne 6. listopadu 2011, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o důchodovém spoření a zákona o doplňkovém penzijním spoření.

<sup>263</sup> Rozsudek NSS ze dne 25. srpna 2011, 3 Ads 130/2008 – 204.

<sup>264</sup> Rozsudek ESD ze dne 20. října 2011, ve věci *Interedil*, C-396/09, dosud nezveřejněno.

vyššího stupně, pokud je zřejmé, že rozhodnutí soudu vyššího stupně je v rozporu s evropským právem tak, jak ho vykládá ESD.

I když po materiální stránce byl tedy postup NSS, alespoň co se týče právní úpravy z hlediska ESD, správný, nelze opomenout, že NSS zároveň pochybil a překročil svou pravomoc v tom, že deklaroval určoval porušení ze strany Ústavního soudu, k čemuž samozřejmě není příslušný.

Souboj pokračoval i ze strany Ústavního soudu. V nálezu Pl. ÚS 5/12, který se týkal stejných skutečností jako věc *Landtová*, pouze s jinými aktéry, Ústavní soud odmítl přijmout řešení nabízené ESD (který netvrdil, že vyrovnávací příspěvek jako takový odporuje evropskému právu) a ve svém nálezu zvolil poměrně drastičtější cestu rozuzlení – a to proti jedinému soudu, který se mu snažil vyjít vstříc: shledal totiž, že ESD jednal v rozsudku *Landtová ultra vires*, což mnozí považují za otevřenou vzpouru českého Ústavního soudu proti judikatuře ESD.<sup>265</sup>

Ve stručně odůvodněném (vezmeme-li v úvahu dopad, který tento nálezn způsobil na celoevropské úrovni) nálezu Ústavní soud shledal, že ESD tím, že neodlišil „*právní poměry plynoucí z rozpadu státu s jednotným systémem sociálního zabezpečení od právních poměrů plynoucích pro oblast sociálního zabezpečení z volného pohybu osob v Evropských společenstvích, resp. Evropské unii*“, nerespektoval evropské dějiny a srovnal nesrovnatelné. Ústavní soud sám o sobě shledal, a to bez jakékoliv opory v evropské judikatuře nebo bez konzultace ESD prostřednictvím předběžné otázky, že příloha III nařízení 1408/71 v platném znění, která obsahuje právě ustanovení Smlouvy mezi ČR a SR v oblasti sociálního zabezpečení a od které se odchýlilo pravidlo vyplácet vyrovnávací příspěvek, má deklaratorní povahu a judikatura Ústavního soudu se může od nařízení odchýlit. Podle Ústavního soudu nelze evropské nařízení regulující koordinaci důchodových systémů mezi členskými státy – a to ani přes výslovnou úpravu právních důsledků smlouvy mezi ČR a SR, která řeší problematiku sociálního zabezpečení po rozpadu federace, v tomto nařízení

---

<sup>265</sup> Odlišné stanovisko vyjádřil Ústavní soudce J. Nykodým, který obhajoval postup v souladu s judikaturou ESD.

–, vztahovat na „zcela specifickou situaci rozpadu československé federace a důsledků z toho plynoucích, zejména s ohledem na to, že dobu zaměstnání pro zaměstnavatele se sídlem na území dnešní SR nelze zpětně považovat na dobu zaměstnání v cizině“.<sup>266</sup>

Jak vyplývá např. z názoru Komárka či Kantoříka<sup>267</sup>, se kterým se ztotožňuji, tato otevřená vzpoura byla zbytečná. Ústavní soud mohl skloubit ve svém nálezu obě teze a umožnit aplikaci vyrovnávacího příspěvku za předpokladu, že by na tento příspěvek měli všichni občané EU s nárokem na sociální zabezpečení v ČR (což v tomto případě nehrálo roli, neboť spor se týkal českého občana s bydlištěm v ČR). Z praktického hlediska by opatření navrhované ESD nejspíše nemělo velmi výrazný dopad na státní výdaje. Ba co víc, v některých současných případech týkajících se právě tohoto příspěvku bylo prokázáno, že slovenské důchody jsou, v rámci přijetí eura, srovnatelné, nebo dokonce vyšší, než důchody v ČR, a proto předpoklady pro uznání vyrovnávacího příspěvku vůbec nenastanou.

Lze jen spekulovat, zda jednou z pohnutek pro tuto rebelii ze strany Ústavního soudu nebylo odmítnutí ESD přijmout připomínky Ústavního soudu předložené ESD ve věci *Landtová*, které ESD nevezal v potaz z procesních důvodů, neboť Ústavní soud není stranou sporu ani předkládajícím soudem. Za ČR podala vyjádření vláda (konkrétně zmocněnec vlády pro řízení před ESD).

Otázkou zůstává, proč Ústavní soud sám o sobě nepředložil předběžnou otázku, když k tomu měl příležitost. Německá doktrína *ultra vires*, která tvoří základ doktríny Ústavního soudu ČR dokonce předložení předběžné otázky předpokládá pro případ, kdy Ústavní soud rozhoduje, zda určitý akt evropských orgánů mohl být vydán *ultra vires*. Jak bylo uvedeno výše, alespoň v judikátech SÚS nebyla dořešena otázka, zda předběžnou otázku jakožto *conditio sine qua non* pro kontrolu *ultra vires* musí předložit sám Ústavní soud nebo zda může být předložena již jiným národním soudem, ovšem vzhledem k důležitosti dopadu shledání *ultra vires* se předložení předběžné otázky Ústavním soudem víceméně předpokládá.

---

<sup>266</sup> Tisková zpráva Ústavního soudu ze dne 14. února 2012, <http://www.concourt.cz/clanek/6335>.

<sup>267</sup> Kantořík, P., Ukončí zákon č. 428/2011Sb. letitý spor o česko-slovenské důchody?, Právník, 2012, č. 7, str. 254 – 257.

Bude zajímavé sledovat ságu slovenských důchodů dále. Nyní je v tomto souboji na řadě Evropský soudní dvůr. NSS, který se zabývá několika dalšími žádostmi týkající se vyrovnávacího příspěvku, totiž v této věci zahájil řízení o předběžné otázce, ve kterém se mimo jiné táže ESD na názor ohledně možné neaplikace nálezu Ústavního soudu v případě rozporu s evropským právem.<sup>268</sup>

Debata na téma ESD *versus* Ústavní soud ČR tak zdaleka nekončí a otázkou zůstává, do jaké míry se bude ESD angažovat ve stanovení podmínek *ultra vires* nebo v utvrzení zásady přednosti evropského práva vůči právu ústavnímu.<sup>269</sup>

## **7.2 Ochrana práva na spravedlivý proces ve vztahu k řízení o předběžné otázce Ústavními soudy vybraných členských států EU**

### 7.2.1 Obecné úvahy

Jak již bylo v této práci několikrát zmíněno, z dikce čl 267 SFEU a z judikatury Evropského soudního dvora týkající se předběžné otázky vyplývá, že procesní strany nemají právní nárok na zahájení řízení o předložení předběžné otázky. Podle již výše citovaného rozsudku *CILFIT* nepředstavuje tedy pro strany institut předběžné otázky prostředek právní ochrany v řízení před vnitrostátním soudem. Národní soud je tak obrací na ESD z úřední povinnosti (často ovšem na základě podnětu stran v řízení), a

---

<sup>268</sup> Usnesení NSS ze dne 9. května 2012, 6 Ads 18/2012 – 82. Třetí otázka zní: „*Brání právo Evropské unie tomu, aby vnitrostátní soud, který je nejvyšším soudem státu v oblasti správního soudnictví, proti jehož rozhodnutí nejsou přípustné opravné prostředky, byl v souladu s vnitrostátním právem vázán právními posouzeními podanými Ústavním soudem ČR, pokud se zdá, že uvedená posouzení nejsou v souladu s právem Unie, jak je vyloženo Soudním dvorem Evropské Unie?*“ Viz [http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2012/0018\\_6Ads\\_12\\_20120510085654\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2012/0018_6Ads_12_20120510085654_prevedeno.pdf)

<sup>269</sup> Vzhledem k tomu, že otázku předložil opět NSS, nepřísluší Ústavnímu soudu podat v této věci připomínky (a to ani týkající se svého nálezu Pl. ÚS 5/12). NSS však zakomponoval do svého podání o zahájení řízení o předběžné otázce argumentaci Ústavního soudu, aby se k ní mohl ESD vyjádřit. Viz <http://www.nssoud.cz/Nejvyssi-spravni-soud-polozil-predbeznou-otazku-Soudnimu-dvoru-Evropske-unie-ve-veci-cesko-slovenskych-duchodu-/art/837> .

to tehdy, zjistí-li, že evropské právo musí být aplikováno, neboť jen tak lze v zahájeném soudním řízení rozhodnout.<sup>270</sup>

Z toho vyplývá, že i když neexistuje právní nárok stran v hlavním řízení na předložení předběžné otázky, jsou soudy k tomu za určitých okolností povinné. Při nesplnění této soudní povinnosti je možno shledat, že došlo k porušení lidského práva na řádný a spravedlivý proces, zaručený ústavami členských států, mezinárodním právem (např. čl. 6 Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách) a právem evropským.

O postoji ESLP a ESD k dopadu porušení povinnosti předložit předběžnou otázku na právo na spravedlivý proces bylo pojednáno již výše v kapitole 5. I z hlediska vnitrostátního práva znamená nesplnění povinnosti předložit otázku před ESD podle čl. 267 SFEU újmu na právu na spravedlivý soudní proces. Toto právo je garantováno všemi evropskými ústavami, a proto musí být respektováno a garantováno nejen obecnými soudy, ale především soudy ústavními. Ve státech s tradicí koncentrovaného ústavního soudnictví, tedy především v členských státech kontinentální Evropy, zaručují ústavní soudy efektivní aplikaci práva na spravedlivý proces a napravují případy, ve kterých došlo k porušení tohoto práva obecnými soudy. Z toho důvodu by měly ústavní soudy členských států chránit – a dnes lze potvrdit, že převážně i chrání – procesní strany vůči porušení povinnosti předložit evropské předběžnou otázku národními obecnými soudy.

### 7.2.2 Ústavní ochrana v Německu

Jednotlivci se práv chráněných Spolkovou ústavou mohou dovolat především v rámci řízení o ústavní stížnosti (*Verfassungsbeschwerde*).<sup>271</sup> V případě, že Spolkový ústavní soud dojde k závěru, že je stížnost odůvodněná, zruší napadené rozhodnutí a věc se vrací soudu posledního stupně k novému projednání.

---

<sup>270</sup> *CILFIT*, cit. *sub* 21, body 9 – 11.

<sup>271</sup> Na základě čl. 93 odst. 1 písmena 4a může SÚS přezkoumat stížnost každého jednotlivce, který tvrdí, že byl aktem veřejné moci ve svých právech zkrácen. Přezkum v rámci řízení o ústavní stížnosti se v podstatě omezuje na otázky základních práv.

Právo na spravedlivý proces je ve Spolkové ústavě upraven v čl. 101, dle kterého nesmí být nikdo odňat svému zákonnému soudci.<sup>272</sup> Podle judikatury SÚS je soudce určován podle nezávislého, objektivního a předem daného principu, takže jednotlivec může v kterémkoliv okamžiku určit, kdo je jeho zákonným soudcem pro určitý případ, a podle jakého řízení bude jeho případ projednán. Je-li jednotlivec odejmut svému zákonnému soudci, byť se tak stane i nedopatřením, které má za následek, že je jeho případ projednán soudcem nepřislušným, jedná se o porušení jeho procesních práv zaručených Ústavou a SÚS může z tohoto důvodu dané rozhodnutí zrušit.<sup>273</sup> Právo na zákonného soudce je třeba chápat v obecné rovině jako právo na spravedlivý proces spočívající v zachování určitého předem daného veřejného a nestranného soudního postupu.<sup>274</sup>

SÚS se již několikrát musel zabývat ústavní stížností navržené z důvodu nesplnění povinnosti obecným soudem předložit předběžnou otázku stanovenou ve třetí větě čl. 267 SFEU. Teze, že porušením povinnosti předložit předběžnou otázku může, za určitých okolností, dojít k porušení práva na spravedlivý proces, a to zejména právo na zákonného soudce, tvoří dnes ustálenou judikaturu SÚS.

Již ve výše citovaném nálezu *Solange II* stanovil SÚS, že Soudní dvůr EU je zákonným soudce ve smyslu čl. 101 odst. 2 spolkové ústavy, dle kterého nemůže být nikdo odňat svému zákonnému soudci. Toto stvrzení tak umožnilo účastníkům v řízení před německými obecnými soudy podávat ústavní stížnosti ke Spolkovému Ústavnímu soudu z důvodu porušení povinnosti předložit předběžnou otázku. SÚS stanovil, že každý jednotlivec má právní nárok na to, aby se německý soud posledního

---

<sup>272</sup> Čl. 101 GG zní: „1. *Ausnahmegerichte sind unzulässig. Niemand darf seinem gesetzlichen Richter entzogen werden.* 2. *Gerichte für besondere Sachgebiete können nur durch Gesetz errichtet werden.*“

<sup>273</sup> Bobek, M., cit. *sub* 23, str. 47.

<sup>274</sup> Srov. také judikaturu ESD a ESLP k obsahu práva na spravedlivý proces, viz výše pozn. pod čarou 126.

stupně obrátil s jeho případem na ESD v okamžiku, kdy jsou splněny podmínky čl. 267 odst. 3 SFEU.<sup>275</sup>

Mezi nejvýznamnější ústavní stížnosti týkající se předběžné otázky patří rozsudky *Kloppenburg*, ze dne 8. dubna 1987, *Prim*, ze dne 4. listopadu 1987 a *Denkavit* z 9. listopadu 1987, neboť se jedná o první nálezy, ve kterých SÚS definoval totiž Spolkový náležitosti proto kvalifikaci porušení práva na zákonného soudce.

V nálezu *Kloppenburg* zrušil Spolkový ústavní soud rozhodnutí Spolkového finančního dvora (Bundesfinanzhof) z 25. dubna 1985. Bundesfinanzhof nejenže nepředložil ESD předběžnou otázku, ale dokonce vůbec neaplikoval evropské právo, i když ho v tomto případě aplikovat měl. SÚS dospěl k závěru, že tímto jednáním bylo porušeno právo na zákonného soudce, kterým byl Evropský soudní dvůr, neboť finanční soud svévolně nesplnil povinnost uloženou mu ex-čl. 177 (dnes čl. 267) odst. 3 Smlouvy.<sup>276</sup>

Z nálezu *Kloppenburg* lze vyvodit podmínky, za kterých dojde k porušení práva na zákonného soudce pro odmítnutí německého soudu předložit v projednávané věci předběžnou otázku: soud musí mít povinnost řízení zahájit a nesplnění této povinnosti musí být svévolné.

- V první řadě musí ústavní stížnost směřovat k porušení *povinnosti* předložit předběžnou otázku. Musí se proto jednat vždy o rozhodnutí soudu posledního stupně, proti kterému již nelze podat žádný řádný opravný prostředek. Pokud

---

<sup>275</sup> Nález *Solange II*, cit. *sub* 169, bod 81: „*Der Qualifizierung des Europäischen Gerichtshofs als gesetzlichen Richters im Sinne des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG für den Bereich von Vorabentscheidungen nach Art. 177 EWGV steht nicht entgegen, daß es sich bei dem Vorlageverfahren nach Art. 177 EWGV um ein objektives Zwischenverfahren handelt, in welchem die Parteien des Ausgangsverfahrens keine eigenen Antragsrechte haben, und das vorrangig dem Interesse an der Auslegung, Durchsetzung und Gültigkeitsprüfung des Gemeinschaftsrechts dient. (...) Der dem Einzelnen im Ausgangsverfahren zukommende Anspruch auf Wahrung der Gewährleistungen des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG erstreckt sich auch auf die Befolgung der durch Art. 177 EWGV begründeten Pflicht zur Einleitung eines Vorlageverfahrens, unerachtet der Rechtsnatur dieses Verfahrens und der seinen Gegenstand bildenden Normen.*“

<sup>276</sup> Jimeno Bulnes, M., cit. *sub* 162, str. 325-327.

jde o posouzení ‚posledního stupně‘, vycházejí německé soudy převážně z konkrétního posuzování. Podle toho je k předložení návrhu povinen Vrchní zemský soud nebo Vrchní správní soud, pokud v daném konkrétním případě nepřichází v úvahu přezkoumání Spolkovým nejvyšším soudem nebo Spolkovým správním soudem. Spolkový správní soud dokonce uznal, že nepředložení předběžné otázky Vrchním správním soudem odůvodňuje podání mimořádného opravného prostředku, neboť se jedná výjimečnou okolnost ‚zásadního významu pro právní věc‘.<sup>277</sup>

- Druhou podmínkou pro úspěšnou ústavní stížnost je prokázání *svévole* ze strany soudu nesplnit povinnost předložit předběžnou otázku. Pojem *svévole* či *zvíle* (*Willkür*) SÚS blíže definoval v nálezu *Denkavit*, z roku 1987. Svévolí rozumí SÚS neoprávněné a zjevné porušení čl. 267 odst. 3 SFEU, které nastane v případě, kdy se soud posledního stupně vědomě odchýlí od judikatury Evropského soudního dvora, aniž by mu předložil předběžnou otázku ohledně evropského práva.<sup>278</sup> Ústavní soud zároveň uznal, že se vymezení *svévole* je třeba vždy aplikovat na konkrétní případ.<sup>279</sup>

SÚS se dále odvolal na judikaturu *CILFIT*, která upravuje okolnosti, za kterých lze považovat odmítnutí předložit předběžnou otázku za oprávněné, tedy využití teorie jasného nebo vyjasněného aktu. V tomto směru někteří autoři konstatují, že upravení povinnosti předložit předběžnou otázku z hlediska evropského práva je zřetelně

---

<sup>277</sup> V dalších oblastech mimo správní soudnictví neexistuje podle německého práva opravný prostředek na odmítnutí návrhu na zahájení řízení o předběžné otázce. Dausers, M.A., cit. *sub* 153, str. 489 – 490.

<sup>278</sup> Tamtéž.

<sup>279</sup> Jimeno Bulnes, cit. *sub* 162, str. 327, pozn. pod čarou č. 920 a 921 - Nález *Denkavit*, bod 1: ‚*als Willkür im Sinne dieser Rechtsprechung wird es nur gewertet, wenn die Entscheidung sich bei der Anwendung und Auslegung von Zuständigkeitsnormen bestimmenden Grundsatz des gesetzlichen Richters entfernt, dass die Gerichtsentscheidung nicht mehr zu rechtfertigen ist. (...) Willkür ist kein ‚frei schwebender Massstab‘, sondern auf die Sachgesichtspunkte bezogen, welche die einschlägige Rechts-und Tatsachlage auszeichnen.*“

vpředu v porovnání s výše zmíněným ústavněprávním zákazem zvlá, neboť vychází z existence ‚rozumné pochybnosti o rozhodnutí vyslovené otázky‘.<sup>280</sup>

Ve své pozdější soudní praxi zaujal Spolkový ústavní soud konzervativnější postoj a odklonil se od uznání porušení práva na zákonného soudce při odklonění se od výjimek stanovených v judikatuře *CILFIT* tím, že definoval pojem svévole a podmínky, za kterých může shledat, že k porušení došlo. Ne každé porušení povinnosti podle čl. 267 SFEU bylo shledáno porušením práva na zákonného soudce. Rozhodoval ve prospěch pouze takových ústavních stížností, ze kterých bylo patrné, že byly systematicky a opakovaně porušovány evropské zásady. Jedná se např. o případ, kdy existovaly oprávněné pochybnosti o platnosti nebo výkladu evropského práva a kdy obecný soud posledního stupně rozhodl zcela v rozporu s judikaturou Evropského soudního dvora. Naopak ve většině případů judikoval SÚS v neprospěch stěžovatelů, neboť neshledal porušení povinnosti zjevné a neudržitelné.<sup>281</sup>

Teprve v nálezu *Absatzfonds*, ze dne 31. května 1990,<sup>282</sup> SÚS blíže (a demonstrativně) osvětlil, za jakých podmínek je na místě mluvit o existenci svévole. Tyto podmínky jsou následující:

- Porušení povinnosti předložit předběžnou otázku je zásadní, to znamená, že německý soud posledního stupně má pochybnosti ohledně správného výkladu evropského práva, a přesto se na ESD neobrátí.
- Soud, který o věci rozhodoval v hlavním řízení se od ustáleného výkladu dané otázky ESD úmyslně odchýlil, aniž by zahájil v dané věci řízení o předběžné otázce.
- V době rozhodnutí německého soudu neexistuje ustálená judikatura ESD k dané otázce, nebo tato judikatura nepokrývá celou problematiku. Danou

---

<sup>280</sup> Dausers, M.A., cit. *sub* 153, str.491.

<sup>281</sup> Jimeno Bulnes, cit. *sub* 162, str. 327, pozn. pod čarou 922.

<sup>282</sup> BVerfGE 82, 159.

otázku lze tedy vyložit odlišně, než jak učinil německý soud aplikující evropské právo.<sup>283</sup>

V poslední době shrnul SÚS soudní praxi v oblasti porušení práva na zákonného soudce v rámci řízení podle čl. 267 odst. 3 SFEU shrnuta ve již citovaném nálezu *Honeywell*, ze kterého lze vycítit ještě restriktivnější přístup k shledání porušení práva na zákonného soudce při odmítnutí předložit předběžnou otázku. SÚS přiznal obecným soudům určitý prostor pro uvážení a posouzení výkladu a použití evropského práva na daný případ. SÚS tak deklaroval, že jemu přísluší zkoumat pouze limity tohoto uvážení z hlediska práv zaručených Spolkovou ústavou, nebo-li svévolné porušení povinnosti předběžnou otázku předložit, opak by totiž znamenal, že se SÚS stal jakýmsi ‚nejvyšším soudem pro přezkum návrhů o předběžné otázce‘.<sup>284</sup>

V tomto směru odkázal SÚS na rozsudek ESD ve věci *Köbler*<sup>285</sup> (podrobný právní rozbor viz výše kapitola 6.2.), ve kterém ESD mimo jiné konstatoval, že soud, který o určité věci rozhoduje v posledním stupni ve smyslu čl. 267 odst. 3 SFEU, je posledním soudním orgánem, před kterým mohou osoby uplatnit práva, které jim plynou z evropského práva. Na základě nálezu *Honeywell* je čl. 101 odst. 2 GG je porušen pouze tehdy, když německý soud bezdůvodně překročí rámec, který mu poskytuje evropské právo pro rozhodnutí ve věci, kterou posuzuje v hlavním řízení. Toto bezdůvodné překročení rámce nastane zejména v případě, kdy se soud bezdůvodně odchýlí od výkladu ESD, ale ne v případě, kdy je jednání německého soudu v rámci uvážení ohledně předběžné otázky alespoň opodstatněné.<sup>286</sup>

---

<sup>283</sup> Bobek, M., cit. *sub* 23, str. 49.

<sup>284</sup> Nález *Honeywell*, cit. *sub* 182, bod 89 *in fine*: „So behalten die Fachgerichte bei der Auslegung und Anwendung von Unionsrecht einen Spielraum eigener Einschätzung und Beurteilung, der demjenigen bei der Handhabung einfachrechtlicher Bestimmungen der deutschen Rechtsordnung entspricht. Das Bundesverfassungsgericht, das nur über die Einhaltung der Grenzen dieses Spielraums wacht, wird seinerseits nicht zum „obersten Vorlagenkontrollgericht“ (vgl. BVerfG, Beschluss der I. Kammer des Zweiten Senats vom 9. November 1987 - 2 BvR 808/82 -, NJW 1988, S. 1456 <1457>).“

<sup>285</sup> *Köbler*, cit. *sub* 141, bod 34.

<sup>286</sup> Nález SÚS ve věci *Honeywell*, cit. *sub* 182, bod 90 *in fine*: „wird Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG nur verletzt, wenn das letztinstanzliche Hauptsachegericht den ihm in solchen Fällen notwendig

Lze se domnívat, že přiznáním obecným soudům určité volnosti pro posouzení evropského právního rámce SÚS svým způsobem zlehčil povinnost národních soudů upravenou v čl. 267 odst. 3 SFEU zahájit řízení o předběžné otázce, alespoň z hlediska porušení práva na spravedlivý proces chráněného Spolkovou ústavou. Zaprvé lze konstatovat, že se SÚS přiblížil judikatuře ESLP, která klade velký důraz právě na zdůvodnění závěru národního soudce řízení o předběžné otázce nezahájit (opírajíc se o výjimky stanovené judikaturou *CILFIT*). Zároveň není jasné, jak by se SÚS postavil k řádně zdůvodněnému rozhodnutí obecného soudu, které by bylo bezpochyby v rozporu s právem evropským. V tomto případě by SÚS zkoumal, zda obecný soud v onom konkrétním případě nepřekročil meze svého prostoru pro uvážení. Zatřetí se nastoluje otázka, zda tento restriktivní výklad neznamena v praxi odmítnutí ochrany práva na spravedlivý proces v případě, kdy obecný soud posledního stupně zvolí vlastní výklad evropského práva, a to i pokud nelze aplikovat teorie jasného nebo vyjasněného aktu, za podmínky, že se výklad podaný obecným soudem zjevně nepříčí znění evropského práva nebo jeho výkladu ESD. Ústavní ochrana práva na spravedlivý proces v řízení o předběžné otázce je tak v chápání SÚS užší, než v rovině evropské.

I když je Spolkový ústavní soud v případě přezkumu porušení povinnosti předložit předběžnou otázku velmi opatrný, domnívám se, že se přesto jedná o velmi zásadní krok vpřed ve spolupráci ústavního a evropského soudnictví. Ústavní soud v Německu totiž připustil, a to téměř od počátku evropské integrace, že jedinci plynou určitá práva i z evropského právního pořádku, které SÚS musí, jakožto jejich garant z hlediska práva národního, chránit. Spolkový ústavní soud tak jako první ústavní soud v EU nastolil již v 80. letech, nejspíše pod vlivem nálezu *Solange II*, systém soudní ochrany, který je velmi příznivý a otevřený vůči evropskému právu a který respektuje

---

*zukommenden Beurteilungsrahmen in unvertretbarer Weise überschritten hat (Unvollständigkeit der Rechtsprechung). Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn mögliche Gegenauffassungen zu der entscheidungserheblichen Frage des Unionsrechts gegenüber der vom Gericht vertretenen Meinung eindeutig vorzuziehen sind (vgl. BVerfGE 82, 159 <194 ff.>). Zu verneinen ist in diesen Fällen ein Verstoß gegen Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG deshalb bereits dann, wenn das Gericht die entscheidungserhebliche Frage in zumindest vertretbarer Weise beantwortet hat.“*

a chrání i práva, která osobám vznikají z aplikace práva evropského, zahrnujíc tak i právo na spravedlivý proces v rámci řízení o předběžné otázce.

### 7.2.3 Ústavní ochrana práva na spravedlivý proces ve vztahu k řízení o předběžné otázce v Rakousku

Rakouský Ústavní soud již od prvních dnů členství Rakouska v EU<sup>287</sup> uznal vztah ústavní ochrany práva na spravedlivý proces a řízení o předběžné otázce podle čl. 267 odst. 3 SFEU. Nálezem ze dne 11. prosince 1995<sup>288</sup> shledal rakouský Ústavní soud, že rozhodnutí rakouských soudů posledního stupně týkající se řízení o předběžné otázce podle čl. 267 odst. 3 SFEU může být přezkoumáno rak. Ústavním soudem na základě ústavní stížnosti s ohledem na případné porušení práva na zákonného soudce.<sup>289</sup>

Rak. Ústavní soud v tomto nálezu, analogicky s judikaturou SÚS, připomněl, že právo na zákonného soudce může být porušeno v okamžiku, kdy dojde o neodůvodněnému odchýlení se od právem předvídaného postupu řízení, a že ESD je třeba považovat za ‚zákonného soudce‘ ve smyslu rakouské Ústavy. Při přezkumu údajného porušení práva na zákonného soudce – které nakonec rak. Ústavní soud nepotvrdil –, se rak. Ústavní soud soustředil na podmínky judikatury *CILFIT*, a tedy zkoumal, zda byly splněny podmínky nastolené ESD v rámci teorie jasného nebo objasněného aktu, s jednou nuancí, a to že aplikace evropského práva je ‚ve zjevném rozporu‘ s ustálenou judikaturou ESD.<sup>290</sup>

I v případě rak. Ústavního soudu tedy došlo k určitému odchýlení od judikatury *CILFIT*, i když v menší míře, než v sousedním Německu, kde si SÚS postupně vytvořil kritéria vlastní (svévolné a zjevně nepodložené odmítnutí předložit předběžnou otázku).

---

<sup>287</sup> Rakousko je členem EU od 1. ledna 1995.

<sup>288</sup> Nález rak. Ústavního soudu ze dne 11. prosince 1995, B 2300/95, WBI 1996, 24.

<sup>289</sup> Právo na zákonného je v rakouské ústavě upraveno čl. 83 odst. 2 ve stejném znění jako v čl. 101 odst. 2 spolkové ústavy (*Nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci.*).

<sup>290</sup> Bobek M., cit. *sub* 23, str. 52 a 53.

#### 7.2.4 Ústavní ochrana práva na spravedlivý proces ve vztahu k řízení o předběžné otázce v judikatuře španělského Ústavního soudu

Právo na soudní ochranu zaručuje ve Španělsku čl. 24 španělské Ústavy. Podle tohoto ustanovení má každý právo na soudní ochranu ve výkonu svých práv a oprávněných zájmů. V žádném případě se nepřipouští bezbrannost a odepření soudní ochrany. Zároveň je každému zaručeno právo na zákonného soudce.<sup>291</sup> Mezi zákonné soudce patří i soudce, který aplikuje evropské právo, a samozřejmě i Evropský soudní dvůr, na základě závazků Španělska vůči Evropskému společenství. Právo na soudní ochranu je též jedno ze základních práv, kterému je poskytnuta ochrana Ústavním soudem pomocí ústavní stížnosti. Tento prostředek může u Ústavního soudu podat každý, kdo dokáže legitimní zájem na možném porušení práv a svobod uvedené v čl. 53 odst. 2 španělské Ústavy. Ústavní stížnost ve španělském právním řádu (*recurso de amparo*) se vesměs shoduje s ústavní stížností tak, jak je upravena v německém nebo českém právním řádu.

Ústavní úpravu soudnictví nalezneme v VI. Oddíle španělské Ústavy, kde je definována pozice moci soudní ve španělském právním pořádku a hlavní zásady soudnictví, především vázanost zákonem, nezávislost a jednota soudu. Čl. 117 odst. 1 Ústavy stanoví, že spravedlnost vychází z lidu a je spravována soudci, kteří jsou nezávislí, nepřeložitelní, zodpovědní a vázáni pouze zákonem.

Jak jsem blíže rozvedla v kapitole 7.2.2. a 7.2.3., Ústavní soudy v Německu a Rakousku shledaly za určitých okolností, že obecný soud porušil povinnost zahájit řízení o předložení předběžné otázky. Spolkový Ústavní soud v této judikatuře také stanovil náležitosti takového pochybení německých obecných soudů. Zaprvé se musí vždy jednat o rozhodnutí soudu posledního stupně, proti kterému již nelze podat žádný řádný opravný prostředek, zadruhé je třeba, aby porušení práva na soudní ochranu spočívalo ve svévolném neplnění povinnosti předložit předběžnou otázku obecným soudem. I přesto, že SÚS vykládá náležitosti stanovení těchto náležitostí

---

<sup>291</sup> Čl. 24 španělské ústavy: „1. Každý má při výkonu svých práv a legitimních zájmů právo na účinnou právní ochranu soudce a soudů. Nikdo nesmí být ponechán bez právní pomoci. 2. Každému přísluší právo na zákonem stanoveného, řádného soudce, na právní pomoc obhájce.“

poskytuje Spolkový Ústavní soud jednotlivcům ochranu při porušení povinnosti obecnými soudy předložit předběžnou otázku, a tím významně napomáhá efektivní integraci evropského a vnitrostátního, včetně ústavního, práva.

Na rozdíl od judikatury Spolkového ústavního soudu však do roku 2004 neposkytoval šp. Ústavní soud ochranu při porušení povinnosti zahájit řízení o předložení předběžné otázky Evropskému soudnímu dvoru, i když předběžná otázka slouží ve všech členských státech stejnému cíli: zajistit jednotnou aplikaci evropského vnitrostátními soudy.

Již v prvním judikátu týkající se evropského práva STC 28/1991, uznal španělský Ústavní soud zásadní funkci obecných soudů při aplikaci evropského práva. V tomto nálezu dospěl soud k závěru, že aplikace evropského práva náleží obecným soudům, které mají za úkol opětovně zkoumat a vyslovovat se o možných rozporech těchto dvou právních systémů. Ústavní soud dále argumentuje, že tyto orgány jsou díky této pravomoci také oprávněny nebo dokonce i povinny vznést u Evropského soudního dvora předběžnou otázku tak, jak to upravuje dnešní č. 267 SFEU. To vše umožňuje využít podle Ústavního soudu prostředků soudní ochrany, zaručené čl. 24 odst. 1 španělské Ústavy.<sup>292</sup>

V tomto nálezu se tedy španělský Ústavní soud odvolává na ochranu práva na spravedlivý soudní proces při aplikaci evropského práva prostřednictvím obecných soudů. Bohužel zůstalo pouze u prázdné deklarace. Připomeňme si, že Ústavní soud v praxi příštích let právo na soudní ochranu při aplikaci evropského práva nezaručil, neboť opakovaně odmítal rozhodnout ve prospěch neustálých ústavních stížností, které apelovaly na porušení práva na soudní ochranu (chráněnou čl. 24 španělské ústavy) z důvodu nezahájení řízení o předběžné otázce, i když byl obecný soud povinen toto řízení zahájit.

V nálezu z roku 1991 Ústavní soud dále stanovil, že pravomoci obecných soudů v oblasti evropského práva jsou doplněny praxí Evropského soudního dvora. Jedná se o posouzení souladu vnitrostátního práva s právem evropským. Z důvodu zásady

---

<sup>292</sup> STC 28/1991, bod 6.

přednosti evropského práva je podle šp. Ústavního soudu zapotřebí, aby to byly *pouze* obecné vnitrostátní soudy a Evropský soudní dvůr, které přímo zajišťují efektivitu evropského práva. V tomto nálezu se Ústavní soud odvolává i na rozsudek ESD *Simmenthal*<sup>293</sup>, podle něhož by se přičilo povaze evropského práva, pokud by rozpor mezi evropským a vnitrostátním právem rozhodoval jiný orgán než obecný soudce zaručující aplikaci evropského práva. Ústavní soud tak vlastně legitimuje svoji nepřislušnost na nepřesném výkladu rozsudku *Simmenthal*. Tento rozsudek totiž deklaruje, že bezprostřední použitelnost a přímý účinek evropského práva se vztahuje na každý soud, „*který jako orgán členského státu má za úkol chránit ta práva, jež evropské právo jednotlivcům poskytuje*“. ESD zde tedy pouze zdůrazňuje, že evropské právo není pro státní orgány členských států (včetně soudů a Ústavních soudů) právem cizím, ale právem vlastním a má tzv. aplikační přednost před právem vnitrostátním.<sup>294</sup> V žádném případě zde není stanovena nepřislušnost Ústavních soudů členských států aplikovat evropské právo. Naopak z této i z následující judikatury ESD vyplývá, že Ústavní soudy spadají pod pojem ‚soud‘ tak, jak ho chápe ESD z hlediska aplikace a výkladu evropského práva.

Dalším judikátem, který se zabýval problematikou porušení práva na účinnou soudní ochranu při porušení evropského práva byl náleží šp. Ústavního soudu STC 111/1993. V této ústavní stížnosti byla poprvé vznesena námitka porušení povinnosti obecného soudu předložit předběžnou otázku. Navrhovatel Gonzalo se dovolával ústavní stížností porušení práva na soudní ochranu (čl. 24 šp. ústavy) a porušení zásady legality trestných činů a trestů (čl. 25 odst. 1 šp. ústavy). Tato zásada byla podle tvrzení stěžovatele porušena tím, že obecný soud využil rozšířeného výkladu *in malam partem* na trestný čin neoprávněného provozování podnikatelské činnosti podle čl. 321 odst. 1 španělského trestního zákona platného v roce 1993 a odsoudil tak navrhovatele za jednání, které ve skutečnosti trestným činem nebylo. Právo na soudní ochranu bylo podle stěžovatele porušeno z toho důvodu, že obecný soud nezažádal řízení o předběžné otázce, aby zajistil správný výklad a aplikaci evropské

---

<sup>293</sup> Cit. *sub* 3.

<sup>294</sup> Tichý L., a kol, cit. *sub* 21, str. 226.

směrnice 67/43/EHS, která výslovně povoluje výkon činnosti, za kterou byl p. Gonzalo odsouzen, neboť k tomu neměl nařízením stanovené povolení. Jednalo o činnost zprostředkovatele na trhu nemovitostí. Vzhledem k tomu, že tato směrnice nebyla provedena do vnitrostátního práva ve stanovené lhůtě, nabyla na území Španělska přímého účinku. Z těchto důvodů pan Gonzalovi namítal, že mu byla odepřena spravedlnost zaručená čl. 24 španělské Ústavy.

Španělský Ústavní soud v tomto nálezu sice shledal, že obecné soudy porušily zásadu legality, avšak ne z důvodu nepoužití evropské směrnice. Vzhledem k nastolené problematice nás ale spíše zajímá možné porušení čl. 24 španělské ústavy ve vztahu k nepředložení předběžné otázky. Ústavní soud v první řadě citoval znění tehdejšího čl. 177 Smlouvy (dnes čl. 267 SFEU) a judikaturu *CILFIT*, zdůrazňujíc nutnost rozumné pochybnosti ve výkladu evropského práva. Jak správně připomíná Ústavní soud, existuje povinnost zahájit řízení o předběžné otázce, pokud obecný soud posledního stupně rozumně pochybuje o výkladu evropského práva a je-li objasnění takovéto pochybnosti nutné pro vydání rozsudku. Zahájení řízení o předložení předběžné otázky tedy není však podle Ústavního soudu nutné, pokud obecný soud nepochybuje o výkladu evropského práva nebo pokud by rozsudek Evropského soudního dvora neměl význam pro konečné řešení sporu.<sup>295</sup> Potud lze říci, že se Ústavní soud neodchyluje od judikatury Evropského soudního dvora, především od výjimek jasného a objasněného aktu stanovených v rozsudku *CILFIT*.

Podle Ústavního soudu však nedošlo k porušení práva na soudní ochranu, a ani k odepření spravedlnosti, neboť obecný soudce rozumně shledal, že neexistuje žádná pochybnost ohledně výkladu směrnice 67/43/EHS, ani ohledně nepoužití této směrnice v tomto trestním řízení. Krom toho Ústavní soud připomněl, že Evropský soudní dvůr rozhodl o výkladu této směrnice v rozsudku ze dne 28. ledna 1992 v řízení o dvou předběžných otázkách předložených soudem v trestních věcech z Alicante. V tomto rozsudku ESD rozhodl, že směrnice 67/43/EHS neodporuje vnitrostátní právní úpravě, která rezervuje výkon některých činností na trhu nemovitostí osobám s určitým vzděláním nebo titulem. Z toho důvodu Ústavní soud

---

<sup>295</sup> STC 111/1993, bod 2.

dovozuje, že nedošlo k porušení evropského práva. Vzhledem k existenci předchozího výkladu ESD této směrnice došlo k naplnění náležitosti ‚jasného aktu‘, a proto lze souhlasit s tím, že Španělský Ústavní soud rozhodl oprávněně.

Poněkud jiná situace nastala v ústavní stížnosti STC 180/1993, z 31 května (tzv. věc *FOGASA*). V tomto nálezu se jednalo o stížnost p. Rufina Gómeze Montella a dalších osob, kteří podali žalobu u soudu první instance na Fond záruky mezd (Fondo de Garantía Salarial – Fogasa), který jim odmítal proplatit příslušné mzdy, na něž měli stěžovatelé právo z důvodu insolventnosti obchodní společnosti, pro kterou pracovali. Je důležité podotknout, že se jednalo o zaměstnance ředitelství a představenstva společnosti, na které se podle vládního nařízení 1382/1985 mzdové záruky nevztahují. Tito zaměstnanci však požadovali aplikaci evropské směrnice 80/987/EHS, novelizované směrnici 87/987/EHS, která nabyla přímého účinku a která stanoví, že i personál vrchního ředitelství má nárok na odškodnění ze záručního fondu z důvodu insolventnosti společnosti. Soud prvního stupně dal za pravdu bývalým zaměstnancům a příslušnou evropskou směrnicí aplikoval. Soud druhého stupně již proevropský postoj odmítl a aplikaci této směrnice vyloučil, aniž by k tomu měl pádný důvod a aniž by při pochybách zahájil řízení o předložení předběžné otázky. P. Gómez a další si proto u Ústavního soudu stěžovali na porušení jejich práva na soudní ochranu (čl. 24 španělské Ústavy), neboť odvolací soud ignoroval základní zásady evropského práva, jakou je zásada přednosti a přímého účinku, dále neoprávněně a nepodloženě nepoužil evropskou směrnicí, a ani nezahájil řízení o předložení předběžné otázky Evropskému soudnímu dvoru, pokud měl o platnosti nebo výkladu této směrnice rozumnou pochybnost.

V tomto nálezu Ústavní soud shledal v souladu s Ústavou (a prohlásil se nepřislušným k řešení takového konfliktu) rozsudek obecného soudu druhého stupně, který neaplikoval evropskou směrnicí s přímým účinkem a rozhodl tak na úkor práv, které tato směrnice zaručovala jednotlivcům. Ze skutkového stavu však vyplývá, že odvolací soud byl povinen předložit předběžnou otázku, neboť zde skutečně existovala rozumná pochybnost a otázka byla nepostradatelná pro vydání rozsudku. Navrhovatelé ústavní stížnosti se tedy nachází v odlišné situaci, nežli tomu bylo v

STC 111/1993, kde obecný soud při nepředložení předběžné otázky vycházel z předchozí judikatury Evropského soudního dvora týkající se aplikované směrnice. I když v STC 180/1993 je právní názor Ústavního soudu shodný s názorem vyjádřeným v STC 111/1993, vzhledem k skutkovým okolnostem případu se v tomto pozdějším nálezu výklad Ústavního soudu rozchází se zásadami evropského práva.

Zaprvé, v tomto nálezu šp. Ústavní opět deklaroval výlučnou funkci obecného soudce při aplikaci evropského práva spolu s jurisdikcí ESD, když připomněl, že výhradně obecné soudy a ESD mají za úkol garantovat správnou aplikaci evropského práva národními orgány veřejné moci. A proto je tato záruka vyloučena z předmětu ústavní stížnosti. I přesto lze konstatovat, že tento nálezný posunuje postoj Ústavního soudu k ústavní ochraně řádné aplikace evropského práva o krok dále, a to tím správným směrem, zabývá se totiž i posouzením souladu s Ústavou možného nedostatku odůvodnění rozsudku Vrchního soudu v Madridu, proti kterému byla vznesena tato ústavní stížnost. I když v tomto konkrétním případě Ústavní soud shledal, že rozsudek Vrchního soudu byl odůvodněn dostačujícím způsobem, při této příležitosti judikoval, že mu přísluší kontrolovat ústavnost takových rozsudků s evropskou dimenzí, kde obecný soud vybral aplikovatelné právo zjevně libovolně či neodůvodněně nebo z důvodu jasného omylu, nebo kde bylo výběrem práva porušeno jiné základní lidské právo, kterému je zaručena ochrana pomocí ústavní stížnosti.<sup>296</sup>

Ústavní soud v nálezu 180/1993 tedy naznačil, že za určitých okolností se nejedná o pouhý spor ‚podústavních‘ norem, ale aplikace evropského práva obecnými soudy dostává i ústavní dimenzi. V praxi se ovšem tento náznak proevropského směru neprojevil, Ústavní soud stížnost z tohoto důvodu odmítl, i když skutkové okolnosti případu nasvědčovaly porušení evropských norem.

I teoretický význam tohoto názoru u šp. Ústavního soudu je však hodný kritiky, neboť Ústavnímu soudu umožňuje uznat pro obecné soudy možnost výběru použitelného práva na konkrétní spor, a tím porušuje zásadu přednosti evropského práva. A to tím spíše, připomeneme-li skutkové okolnosti tohoto případu. Ústavní soud zde shledal v

---

<sup>296</sup> STC 180/1993, bod 4.

souladu s Ústavou (a prohlásil se nepřislušným k řešení takového konfliktu) rozsudek obecného soudu druhého stupně, který neaplikoval komunitární směrnici s přímým účinkem, což mělo za důsledek porušení práv jednotlivců, které tato směrnice zaručovala. Je zajímavé, že soud prvního stupně tuto směrnici aplikoval a že to byl až soud druhého stupně, který její aplikaci vyloučil, aniž by k tomu měl pádný důvod a aniž by při pochybách zahájil řízení o předložení předběžné otázky. V tomto případě je při zachování zásady přednosti soud povinen evropské právo aplikovat, a nemá tedy právo výběru tak, jak to chápe španělský Ústavní soud. Ten dále potvrdil, ovšem bez další analýzy z hlediska ústavní ochrany procesních práv či dopadu na právo na spravedlivý proces, že, pokud má obecný soud pochybnosti o aplikaci nebo výkladu evropského práva, musí zahájit řízení o předběžné otázce podle dnešního čl. 267 SFEU.

Zadruhé, španělský Ústavní soud v ústavním nálezu 180/1993 připomíná předcházející ústavní judikaturu v tom smyslu, že (současný) čl. 267 Smlouvy patří do sféry evropského práva a není tedy sám o sobě měřítkem ústavnosti.<sup>297</sup> Nelze hovořit o porušení práva na soudní ochranu zaručeného čl. 24 Ústavy, pokud obecný soudce shledá, že neexistuje rozumná pochybnost ohledně výkladu nebo aplikace evropské směrnice 80/987/EHS. Tento právní názor, podle mého názoru, a od především vzhledem ke skutkovému stavu tohoto konkrétního případu, odporuje nejen zásadám evropského práva, ale i právu na soudní ochranu, neboť ospravedlňuje takovou činnost obecného soudce, která zjevně a bezdůvodně nerespektuje zásadu přednosti a bezprostředního účinku norem evropského práva a tak znemožňuje stranám dovolat se svých práv a legitimních zájmů, jejichž efektivní soudní ochranu zaručuje čl. 24 španělské Ústavy.

Šp. Ústavní soud v tomto nálezu se nezabývá existencí judikatury ESD v dané věci, a tedy zcela opomíná teorii objasněného aktu. Zdá se, že aplikuje teorii jasného aktu, ale kritéria pro její aplikaci se neslučují s podmínkami stanovené v rozsudku ESD *CILFIT* (komparace jazykových verzí, využití terminologie a výkladu evropského práva a přesvědčení, že podobnou pochybnost by neměly ani soudy jiných členských

---

<sup>297</sup> STC 180/1993, bod 2.

států či ESD), ani nejsou rozvinuta alternativní kritéria, za kterých by se dala blíže posoudit absence pochybnosti ze strany šp. soudu ve vztahu k právu na spravedlivý proces (srov. výše postoj SÚS v Německu nebo rakouského Ústavního soudu). Výsledek této judikatury je nastolení úplné volnosti španělských soudů posledního stupně rozhodovat o předkládání předběžných otázek, nehledě na povinnost, kterou těmto soudům ukládá evropské primární právo.<sup>298</sup>

Ústavní soud byl bohužel v této judikatuře konstantní, i v obecnější rovině, tedy v případě, kdy nebyla přímo vznesena námitka porušení práva na spravedlivý proces z důvodu porušení povinnosti předložit předběžnou otázku. V nálezu 45/1996 Ústavní soud judikoval, že obecné soudy mají pravomoc vykládat právo jak vnitrostátní, tak evropské, a proto jim náleží výběr a interpretace těchto norem. V tomto judikátu shledal Španělský ústavní soud v souladu s Ústavou postup obecného soudu, který vědomě neaplikoval evropské nařízení EHS 1408/71, ale vnitrostátní normu obecného soudního řádu, která byla s evropským nařízením v rozporu, i když byl k aplikaci evropského nařízení povinen. Navrhovatelé ústavní stížnosti dokonce připomněli judikaturu ESD (rozsudek ve věci *Marris*, C-55/77) týkající se ustanovení, o kterém se rozhodovalo v hlavním řízení. Evropský soudní dvůr v minulosti rozhodl, že čl. 84 odst. 4 tohoto evropského nařízení zavazuje orgány, instituce a jurisdikce členských států, bez ohledu na možná odchylná nebo tomuto článku odporující ustanovení národního práva. Veškeré národní veřejnoprávní orgány byly na základě této judikatury povinny přijmout jakoukoliv listinu napsanou v úředním jazyku jiného členského státu, aniž by byly oprávněny zavést jakákoliv diskriminační opatření z důvodu národnosti nebo místa pobytu.

I v následujících stížnostech, kdy měl Ústavní soud rozhodnout o možném porušení práva na soudní ochranu z důvodu nepředložení předběžné otázky (např. STC 201/1996 a STC 203/1996, z 9. prosince, STC 41/2002, ze dne 25. února), byla argumentace shodná s prvními nálezy (STC 111/1993 a především 180/1993), tedy odporující nejen evropskému právu, ale i ústavou garantovanému právu na soudní ochranu.

---

<sup>298</sup> Srov. též Bobek, M., cit. *sub* 23, str. 56.

Španělský Ústavní soud tedy po desetiletí schvaloval postupy obecných soudů, které se přičily evropským zásadám a výkladu Evropského soudního dvora. Tato tendence není jednomyslná, v obou posledních citovaných nálezech (STC 180/1993, STC 45/1996) byly zformulovány odlišné menšinové právní názory. Tito soudci se domnívají, že obecné soudy jako soudci evropského práva nemohou zcela ignorovat evropské směrnice a nařízení a vydávat rozhodnutí pouze na základě vnitrostátního práva. Obecné soudy jsou povinny zaručit ochranu evropských práv, neboť jednou z povinností členských států, a tedy od roku 1986 i Španělska, je vykládat a aplikovat národní právo v souladu s evropskými normami. Tito ústavní soudci se odvolávají i na judikaturu ESD, především na rozsudky *Van Colson* (14/1983), *Marleasing* (C-106/1989), *Wagner Miret* (C-334/1992), které opakovaně konstatují tuto povinnost. Nelze souhlasit s většinovým tvrzením šp. Ústavního soudu, že procesní postupy obecných soudů, kdy obecný soud evropské právo neaplikuje, ač by ho aplikovat měl, se netýkají práva na spravedlivý proces chráněného Ústavou. Na základě této judikatury nebyly obecné soudy ovšem při výběru práva nijak omezeny z hlediska národního právního pořádku a mohly tak rozhodovat spory na úkor evropských práv, aniž by za to byly Ústavním soudem nějakým způsobem postíženy.

Obrat nastal až v roce 2004. V nálezu ze dne 19. dubna 2004 (STC 58/2004) shledal šp. Ústavní soud, že nepředložením předběžné otázky Evropskému soudnímu dvoru bylo porušeno právo na spravedlivý proces chráněné čl. 24 šp. Ústavy. Doktrína toto rozhodnutí šp. Ústavního soudu označuje za „novou orientaci v soudní praxi“ nebo za konečné uznání ústavnosti evropského práva.<sup>299</sup>

Skutkové okolnosti případu se týkaly tzv. fiskálního poplatku za hry. Stížnost podala správa Katalánského regionu z důvodu, že národní soud, který rozhodoval v odvolacím řízení o daňových nárocích této správy vůči jednotlivci za zvýšení daně z přidané hodnoty na hrací automaty, nepoužil dva šp. zákony z důvodu neslučitelnosti těchto zákonů s evropskou směrnicí o dani z přidané hodnoty, a to i přesto, že existovala soudní rozhodnutí, jak na úrovni národní, tak na úrovni

---

<sup>299</sup> López Jurado, C., Cuesta Rico, F., Tribunal Constitucional español y Derecho de la Unión Europea, 2006-2008, ci. *sub* 210, str. 1021 a poznámka pod čarou č. 33.

evropské, která naopak stanovila, že tyto národní zákony jsou v souladu s evropskou úpravou.

V podobné linii jako Ústavní soudy v Německu a v Rakousku se tedy také šp. Ústavní soud propracoval k tomu, že uznal porušení práva na spravedlivý proces z důvodu nepředložení předběžné otázky soudem posledního stupně a že definoval, za jakých okolností k tomuto porušení ústavního práva dojde. Ústavní soud tak v nálezu 58/2004 stanovil objektivní podmínky pro národní soudce, podle kterých má soudce určit, zda má pochybnost (či nikoliv) o výkladu nebo platnosti aktu evropského práva, která nastartuje povinnost zahájit řízení o předběžné otázce.

Šp. Ústavní soud stanovil v bodě 9 nálezu STC 58/2004 povinnost zahájit řízení o předběžné otázce v případě, kdy se národní soud chystá neaplikovat národní předpis. Poopravil tak kritéria čl. 267 SFEU pro potřeby inherentní šp. (vnitrostátnímu) právnímu řádu – neaplikace vnitrostátního předpisu, které se neshodují s předpoklady práva evropského – výklad či platnost předpisu evropského práva. Evropské právo do této sféry nezasahuje, národní soud může vždy rozhodnout, že nebude aplikovat národní právo z důvodu rozporu s právem evropským. Povinnost spolupráce s ESD nastává tehdy, kdy národní soud zvažuje neaplikovat právo evropské nebo má pochybnosti ohledně jeho výkladu. Lze tedy uzavřít, že šp. Ústavní soud tak chrání důsledky práva na účinnou soudní ochranu ve vztahu k řízení o předběžné otázce z jiných právních důvodů, než je účelem tohoto řízení zachovávat uniformní aplikaci evropského práva soudy členských států.

Zajímavý je také výklad Ústavního soudu k pojmu ‚pochybnost‘. Na rozdíl od německého či českého Ústavního soudu, které přiznávají ústavní dopady na porušení povinnosti předložit otázku pouze v případě svévolného jednání soudce, se šp. Ústavní soud staví na opačnou stranu. Podle tvrzení šp. Ústavního soudu (bod 13) může pro španělské soudy pouze jasná, objektivní a rozhodná nepřítomnost jakékoliv pochybnosti, a ne subjektivní náhled na určitý výklad práva, ospravedlnit nepředložení předběžné otázky, jsou-li pro to dány výše popsané podmínky.

Pozitivním bodem zůstává skutečnost, že Ústavní soud v tomto nálezu sám sobě dokázal, že je schopen přezkoumávat rozhodnutí obecných soudů odmítnout předložit předběžnou otázku prostřednictvím řízení o ústavní stížnosti, z hlediska možného porušení čl. 24 šp. Ústavy, který zaručuje právo na účinný soudní ochranu a na spravedlivý proces se všemi zárukami.

Je zajímavé porovnat chápání konkrétního obsahu práva na spravedlivý proces, jehož porušení se národní soud posledního stupně mohl dopustit při nepředložení předběžné otázky. Šp. Ústavní soud zdůvodnil přezkum odmítnutí národního soudce předložit předběžnou otázku zásadou rozhodovat podle správného pořadí právních norem, což je součástí záruk chráněných čl. 24 šp. Ústavy, a ne právem na zákonného soudce, jak to učinily Ústavní soudy v Německu a v Rakousku.

Je dobrou zprávou pro eurofilu, že se nejedná o ojedinělý případ šp. Ústavního soudu. Šp. Ústavní soud potvrdil svou ‚novou orientaci‘ dále v nálezu ze dne 19. června 2006, č. 194/2006, který se zabýval ústavní stížností podanou regionální správou Kanárských ostrovů v rámci soudního přezkumu správního řízení týkajícího se poplatků za poskytování služeb v oblasti sportu.<sup>300</sup> Správní soud posledního stupně využil rozsudku ESD, který rozhodl o neslučitelnosti identické klauzule zákona o DPH platný na území Španělska, s výjimkou Kanárských ostrovů, s evropským právem, v souladu s doktrínou objasněného aktu.

#### 7.2.5 Vnitrostátní prostředky ve členských státech, které neznají institut ústavní stížnosti: případ Itálie a Francie

V italském právním systému nemá Ústavní soud pravomoci zkoumat porušení základních práv a svobod zaručených ústavou prostřednictvím ústavní stížnosti podané jednotlivci tak, jak to známe z české, německé, rakouské, či španělské úpravy ústavního soudnictví.<sup>301</sup>

---

<sup>300</sup> Kanárské ostrovy mají vlastní, v mnoha směrech mírnější, úpravu daně z přidané hodnoty.

<sup>301</sup> Otázky správné soudcovské praxe v Itálii týkající se řízení o předběžné otázce a ústavního práva na zákonného soudce (čl. 25 odst. 1 italské ústavy) by mohly být nastoleny v rámci

Počáteční odmítavý postoj italského Ústavního soudu k evropskému právu obecně se promítl v 80. letech i v soudní praxi nejvyšších obecných soudů ve vztahu k řízení o předběžné otázce. Jako příklad lze uvést rozsudek Salerno ze dne 25. května 1984, který se týkal kasační stížnosti z důvodu porušení tehdejšího čl. 177 odst. 3 Smlouvy (dnes čl. 267 odst. 3 SFEU) Státní radou (*Consiglio di Stato*). Proti tomuto orgánu lze podle italského práva vznést kasační stížnost pouze z důvodu nepřislušnosti Státní rady. Navrhovatelé zde argumentovali tím, že, vzhledem k povinnosti vznést předběžnou otázku, byl příslušným soudem Evropský soudní dvůr, a ne tedy Státní rada. Nejvyšší soud však označil návrh za nepřijatelný, neboť shledal, že Státní rada jakožto odvolací orgán jednala ve své soudní pravomoci. Na druhé straně Nejvyšší soud v Itálii připomněl, že zahájení řízení o předložení předběžné otázky záleží na ‚odhadu soudce‘ a že může nanejvýš znamenat ‚porušení mezinárodního pravidla procesní povahy‘.<sup>302</sup> Takto přiznal soudům určitou libovůli při předkládání předběžných otázek a zároveň negoval povahu bezprostředního účinku evropského práva. Tato teze se rozchází s judikaturou ESD, která v rozsudku *CILFIT* a později *Foto Frost* definuje předpoklady povinnosti předložit předběžnou otázku národními soudy. I když dnešní praxe italského *Corte di Cassazione* dokládá četná využití institutu předběžné otázky ve výkladu a aplikaci evropského práva italskými soudy, je vnitrostátní ochrana v Itálii při porušení povinnosti stanovené čl. 267 odst. 3 SFEU je slabší, než ve členských státech, kde mají k účastníci v řízení k dispozici ústavní stížnosti ohledně porušení jejich procesních práv a ústavní soudy těchto členských států uznávají povinnosti soudů vyplývající z čl. 267 odst. 3 SFEU jako součást práva na spravedlivý proces.

Situace ve Francii je podobná italské, Francie nezná systém ústavních stížností. Francouzský občanský soudní řád a zákon č. 67/523, z 3. července 1967, upravují

---

mimořádného opravného prostředku ‚v rámci zákona‘ (*nell'interesse della lege*), který může státní zástupce (*procuratore generale*) vznést před Nejvyšším soudem (*Corte di Cassazione*) na základě čl. 363 italského občanského soudního řádu (*Codice di procedura civile*). Tento opravný prostředek má specifickou funkci, kterou je tvorba judikatury a soudcovské praxe pro budoucí řízení. Nemá účinky *inter partes* v řízení, ze kterého vzešel, a proto není způsobem domáhání se a ochrany práv stran v řízení při nesplnění povinnosti předložit předběžnou otázku.

<sup>302</sup> Jimeno Bulnes, cit. *sub* 162, str. 334 a 335.

možnost vznést před Kasačním soudem mimořádný opravný prostředek ‚v zájmu zákona‘, podobně, jak to upravují italské zákony, v případě, že byl vydán rozsudek odporující zákonům, nařízením nebo procesním způsobům. Vznést tento prostředek může pouze státní zástupce (*procureur général*) a při jeho úspěšnosti se sice zruší rozporuplný rozsudek, ale to již nemá žádné důsledky pro strany zúčastněné na řízení. Stejně jako v Itálii se jedná o prostředek, který vytváří judikaturu, ale ochrana procesních stran tímto nevzrůstá.

Na druhé straně zahajuje Kasační soud řízení o předložení předběžné otázky pravidelně vždy, když se vyskytne pochybnost ve výkladu nebo ohledně platnosti evropského práva. Ovšem nastane-li případ, kdy soud posledního stupně předběžnou otázku předložit měl a neučinil tak, nezná proti tomu francouzské právo s výjimkou opravného prostředku ‚v zájmu zákona‘ žádný jiný prostředek ochrany.

Lze se domnívat, že ani nový institut otázky ústavnosti nezmění tuto situaci. Toto řízení se totiž týká posouzení ústavnosti zákonů, kterou mohou vznést obecné soudy (o jejímž podání před Ústavní radu však rozhoduje Státní rada nebo Kasační soud), nelze jím tedy posoudit porušení práva na spravedlivý proces způsobený nečinností nebo špatným postupem obecných soudů ve Francii.

#### 7.2.6 Ústavní ochrana práva na spravedlivý proces ve vztahu k řízení o předběžné otázce v České republice

Systém ústavního soudnictví v České republice vychází z německo-rakouského modelu. Ústavní soud je specializovaným orgánem soudní ochrany ústavnosti a rozhoduje, mimo jiné, o ústavních stížnostech jednotlivců týkající se ochrany ústavně zaručených práv a svobod (čl. 87 odst. 1 Ústavy ČR).

Právo na soudní a jinou právní ochranu je obsaženo v Hlavě páté Listiny základních práv a svobod. Podobně, jak je tomu v Rakousku a v Německu, je právo na spravedlivý proces chápáno v užším slova smyslu a je upraven odděleně od práva na zákonného soudce. Právo na zákonného soudce je zaručeno v čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, který stanoví, že „*Nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci. Příslušnost soudu i soudce stanoví zákon.*“

Článek 95 Ústavy dále stanoví, že „soudce je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu; je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou smlouvou.“ Pavlíček toto ustanovení označuje za „doplňující zajištění aplikační přednosti komunitárního práva v České republice“.<sup>303</sup>

Z těchto norem lze dovodit, že ústavně-právní rámec ČR uděluje českým soudům povinnost použít evropské právo v případě, kdy je vnitrostátní předpis v rozporu se závazkem vyplývajícím ze Smluv EU a z odvozených aktů evropského práva a zahájit tak řízení o předběžné otázce, pokud nastanou okolnosti, za kterých má obecný soud povinnost spolupráce s ESD. Evropské právo samozřejmě dává českému soudu navíc možnost předběžnou otázku předložit v případě pochybnosti ohledně výkladu nebo platnosti evropského práva předběžnou otázku podle čl. 267 SFEU.

I když Ústavní soud už dříve naznačil, že porušení povinnosti předložit předběžnou otázku může být na určitých okolnostech porušením práva na spravedlivý proces (který zahrnuje i právo na zákonného soudce) z teoretického hlediska, ve dvou případech (2009 a 2011) Ústavní soud vyhověl ústavní stížnosti a shledal, že v konkrétním případě nepoložením předběžné otázky českým obecným soudem došlo k porušení práva na zákonného soudce chráněného Ústavou ČR. Jedná se o nálezy II. ÚS 1009/08 a nálezy II. ÚS 1658/11.

V prvním judikátu, ze dne 8. ledna 2009,<sup>304</sup> byl hlavním předmětem sporu výklad preambule směrnice 2001/83/ES, týkající se ochrany inovačních podniků před znevýhodněním a s ní spojená procesní práva stěžovatele, který se domáhal být účastníkem ve správním řízení o registraci léčivého přípravku. V tomto nálezu Ústavní soud vymezil, a to po vzoru rakouského a spolkového Ústavního soudu podmínky, za jakých může tento soud shledat, že došlo k porušení práva na zákonného soudce k případě nepředložení předběžné otázky. O porušení tohoto práva půjde v případě, kdy český soud posledního stupně (tedy soud, „jehož rozhodnutí již nelze napadnout dalšími opravnými prostředky, které poskytuje podústavní právo“,

<sup>303</sup> Pavlíček, Ústavní právo, str. 1073

<sup>304</sup> Sp. zn. II. ÚS 1009/08, zveřejněno v N 6/52 SbNU 57.

Ústavní soud tedy vyjímaje sebe sama) nepoloží předběžnou otázku „svévolně, tedy v rozporu s principem právního státu (č. 1 odst. 1 Ústavy České republiky)“.<sup>305</sup> Ústavní soud se zde opět inspiroval judikaturou SÚS (viz výklad k pojmu *Willkür* výše), na kterou dokonce výslovně odkazuje v bodě 23 nálezu.

Tento nálezn je dále zajímavý tím, že Ústavní soud zde rozvíjí své chápání obsahu pojmu svévole, považuje totiž za výkon svévole i „*takové jednání soudu poslední instance aplikujícího normy komunitárního práva, které zcela opomene položit si otázku, zda by měl soud vznést předběžnou otázku k ESD a její nepoložení řádně neodůvodnil včetně posouzení výjimek, které vypracoval ve své judikatuře ESD. Jinými slovy, jde o případ, kdy soud nebere vůbec v potaz pro něj závaznou existenci kogentní úpravy obsažené v článku 234 Smlouvy o založení Evropských společenství [pozn. aut: dnes čl. 267 SFEU]. Pouhý názor soudu, že výklad daného problému považuje za zřejmý, nelze za řádné odůvodnění považovat; zejména takové konstatování nestačí v situaci, kdy je názoru soudu oponováno účastníkem řízení. Nedostatečné je rovněž to odůvodnění, které řádně nevysvětlí, jak a proč zvolené řešení konvenuje účelu komunitární právní normy. Jde i o případ, kdy soud opomenul vyložit kogentní normu obsaženou v čl. 234 Smlouvy o založení Evropských společenství, a tak odpírání konkrétním účastníkům právo na zákonného soudce garantované čl. 38 odst. 1 Listiny.*“

V tomto případě tedy vytýkal Ústavní soud Nejvyššímu správnímu soudu, že se svým rozsudkem vůbec nezajímá o judikaturu ESD a že si tedy patrně ani nezjišťoval, zda a jak ESD v dané věci judikoval. Zároveň Ústavní soud vyžaduje od obecných soudů, aby v případě využití výjimek daných evropskou judikaturou (tedy aplikaci teorie *acte clair* nebo *acte éclairé*) tento postup řádně odůvodnily. Pouhé konstatování, že je výklad evropského práva zjevný a zřejmý, bez odkazu na jakýkoli judikát ESD, není pro ochranu práva zaručeného čl. 38 Ústavy dostačující.

---

<sup>305</sup> Tamtéž, bod 21.

Druhý náleží Ústavního soudu týkající se ochrany práva na spravedlivý proces ve vztahu k řízení o předběžné otázce je nedávný náleží z 29. listopadu 2011<sup>306</sup>, ve kterém Ústavní soud potvrzuje závěry z ledna 2009. Zde Ústavní soud vyhověl stěžovateli, který zpochybňoval procesní legitimaci kolektivní správy autorských práv z důvodu nejasného postavení této správy z hlediska evropského práva (a tedy dopadu na kolektivní správu směrnice o službách a soutěžního práva), a to v řízení před Městským soudem v Praze. Zajímavé je, že tento náleží vyvolal spor ve svém základu bagatelní (jednalo se o platební rozkaz na méně než 10 000 Kč). Ústavní soud v tomto směru však uvedl, že *„porušení ústavně zaručených považuje za natolik významné vybočení z pravidel ústavnosti dotýkající se možného systémového problému národního práva“* (bod 26).

Je třeba také podotknout, že Ústavní soud opakovaně judikoval, že není příslušným soudem pro výklad evropského práva. Zároveň je však Ústavní soud nucen určitým způsobem vyložit dopad evropského práva – a tím i právo jako takové – na skutečnosti zkoumané před obecným soudem, aby tak došel k závěru, zda obecný soud jednal svévolně, či nikoliv. Tento paradox je především znatelný v náleží sp. zn. II. ÚS 1658/11, kdy se ve velké části svého hodnocení Ústavní soud zabývá právě otázkou, zda a jaké předpisy evropského práva jsou projednávanou věcí dotčeny. V tomto směru působí věta v bodě 24 odůvodnění, že na aspekty evropského práva *„Ústavní soud toliko upozorňuje, neboť k jejich interpretaci není povolán“*, jaksi naprázdno. Je sice pravda, že Ústavní soud nezkoumá smysl či účel evropského práva, analyzuje však výklad jednotlivých ustanovení evropského práva z hlediska jejich dopadu na projednávanou věc a z hlediska existence pochyb o jeho výkladu či platnosti.

V neposlední řadě je třeba zmínit odlišná stanoviska předsedkyně senátu D. Lastovecké v obou výše zmiňovaných nálezech, která se domnívá, že důsledkem pochybení obecného soudu, který se nezabýval unijní dimenzí projednávané věci, došlo k porušení čl. 36 odst. 1 Listiny, tedy k porušení pravidel spravedlivého procesu, míněno k užším slova smyslu (a ne k porušení práva na zákonného soudce).

---

<sup>306</sup> Sp. zn. II. ÚS 1658/11.

D. Lastovecká tedy analyzuje tyto situace ve dvojí dimenzi: pokud se obecný soud nevypořádá s tím, zda by měl vznést předběžnou otázku, jedná se o porušení práva na spravedlivý proces. I když to z odlišného stanoviska výslovně nevyplývá, lze se domnívat, že možné porušení práva na zákonného soudce by přicházelo v úvahu pouze tehdy, pokud by se obecný soud touto otázkou zabýval, avšak by toto právo porušil např. odmítnutím otázku předložit nesprávnou aplikací výjimek. To by ovšem znamenalo, že by Ústavní soud nezkoumal pouze, zda obecný soud jedná svévolně, ale zda došlo k správnému použití evropských norem a judikatury. I když se odlišné stanovisko D. Lastovecké nejeví jako nelogické, je třeba si uvědomit, že by tento *iter* prohloubil nutnost výkladu evropského práva Ústavním soudem (což alespoň ÚS formálně v současnosti odmítá).

### **7.3 Předložení předběžné otázky Ústavními soudy vybraných členských států EU**

#### **7.3.1 Obecný úvod**

Sporné zůstává postavení Ústavních soudů členských států k předkládání předběžných otázek. V první řadě je třeba zkoumat, zda z hlediska vnitrostátního práva tvoří Ústavní soud součást soudní moci členských států. Ústavní soudnictví není v Evropské unii homogenní, existují různé modely – decentralizované (Spojené království) a koncentrované ústavní soudnictví, a jejich varianty – soudy nebo orgány, které pouze vykonávají abstraktní kontrolu ústavnosti (Francie) nebo kontrolu konkrétní, a to prostřednictvím otázek vznesených obecnými soudy (Itálie) a/nebo prostřednictvím ústavních stížností (Česká republika, Německo, Rakousko, Španělsko).

Zhruba před deseti lety bychom ještě mohli tvrdit, že Ústavní soudy členských států odmítají spolupracovat s ESD, neboť se nepovažují za evropské soudce. To jim brání i v zahájení řízení o předběžné otázce ve věcech, které jsou jim předkládány k přezkumu ústavnosti v rámci jejich působnosti. Ústavní soudy tvoří nejvyšší článek vnitrostátní soudní organizace členských států a hrají roli nejvyššího interpreta ústav

členských států a garanta ústavní ochrany lidských práv a svobod, a tedy i práva na spravedlivý proces. Tato pozice nevyhnutelně postavila v určitých situacích proti sobě výklad podle práva evropského a práva ústavního, zejména pokud si Ústavní soud stál za svým vlastním výkladem, aniž by zahájil o sporných otázkách dialog s ESD prostřednictvím mechanismu předběžné otázky.

V rámci postupné europeizace právních řádů členských států Unie se situace v posledních letech pomalu mění. Nejnovější statistiky ESD naznačují, že otázky položené Ústavními soudy členských států nejsou dnes již pouhou výjimkou. Podle soudních statistik přiložených k výročné zprávě ESD v roce 2010 je položení předběžné otázky soudem, který plní v daném členském státě funkci kontroly ústavnosti, v některých zemích obvyklé: např. v Belgii byla předběžná otázka předložena belgickým Ústavním soudem (*Cour constitutionnelle/Grondwettelijk Hof*, původně nazvaný *Cour d'arbitrage*) již v 17ti případech<sup>307</sup> nebo v Rakousku ve čtyřech případech (poprvé v roce 2000), a v posledních letech i v Itálii a ve Španělsku (po jedné otázce, Itálie v roce 2008 a Španělsko v roce 2011), které se tradičně stavěly k tomuto mechanismu spíše zády (podrobněji viz výše kapitoly 7.1. a 7.2.). Z Ústavních soudů nových členských států již předběžnou otázku podal litevský Ústavní soud<sup>308</sup>. Český Ústavní soud tuto možnost připustil (viz níže kapitola 7.3.5.).

Evropský soudní dvůr předběžné otázky předložené Ústavními soudy členských států běžně připouští, ze svého hlediska tak řadí Ústavní soudy členských států pod pojem ‚soudu‘ ve smyslu čl. 267 SFEU.

---

<sup>307</sup> V rámci států s koncentrovaným modelem Ústavního soudnictví, byl také belgický Ústavním soudem, který v roce 1997 předložil historicky první předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU (v té době ještě Společenství). Srov. Navrátilová, M., The preliminary ruling before the Constitutional Courts, Sborník z Dnů práva 2008, PF Masarykovy univerzity v Brně, <http://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/mezinaro/navratilova.pdf>, Kühn, Z. Rozšíření Evropské unie a vztahy šestadvaceti ústavních systémů. Právník 2004, č. 8, s. 749.

<sup>308</sup> Otázka předložená litevským Ústavním soudem 14. května 2007, věc Julios Sabastauskas a další, C-239/07, **DOPLNIT**

### 7.3.2 Nevyužitá možnost Spolkového ústavního soudu předložit předběžnou otázku

Spolkový ústavní soud, který je dle Spolkové ústavy (čl. 92 GG) součástí moci soudní,<sup>309</sup> doposud nevyužil možnosti předložit předběžnou otázku na základě čl. 267 SFEU. Tako skutečnost je při nejmenším zarážející, především porovnáme-li situaci se sousedními zeměmi s obdobným modelem ústavního soudnictví: s Rakouskem, kde Ústavní soud využil možnosti předložit předběžnou otázku již čtyřikrát.

To však neznamená, že si Spolkový ústavní soud tuto možnost nepřipouští. Již v nálezu z roku 1979 SÚS prohlásil, že je také podroben povinnosti předkládat předběžné otázky Evropskému soudnímu dvoru,<sup>310</sup> což stvrdil i v pozdější judikatuře, v nedávných nálezech ze dne 2. března 2010 a ze dne 24. listopadu 2011.<sup>311</sup> V těchto případech však judikoval, že právní předpisy, kterými se zabýval, byly v souladu s GG, a proto nebyl výklad evropského práva pro nálezy Spolkového ústavního soudu rozhodující.<sup>312</sup>

### 7.3.3 Španělský ústavní soud

Na chápání příslušnosti španělského Ústavního soudu k zahájení dialogu s ESD pomocí řízení o předběžné otázce lze úspěšně zmapovat evoluci europeizace tohoto Ústavního soudu.

Ve svém prvním významném nálezu týkajícího se vztahu evropského a ústavního práva, ze dne 14. února 1991,<sup>313</sup> vyloučil Ústavní soud sám sebe z možnosti předložit předběžnou otázku. V tomto nálezu Ústavní soud deklaroval, že evropské právo má své vlastní orgány, které zaručují jeho dodržování, mezi něž se Ústavní soud neřadí. Ústavní soud má na mysli národní obecné soudy, které mohou využít předložení

---

<sup>309</sup> Pravomoci SÚS jsou upraveny v 9. kapitole GG, nazvané Soudnictví.

<sup>310</sup> Nález SÚS ze dne 25. července 1979, tzv. Vielleicht-Beschluss, 2 BvL 6/77.

<sup>311</sup> BVerfG, 1 BvR 256/08 a BVerfG, 1 BvF 2/05.

<sup>312</sup> Federální struktura SRN však počítá i s Ústavními soudy na úrovni *Länder*. Ústavní soud v Hesse již této možnosti využil.

<sup>313</sup> STC 28/1991.

předběžné otázky, a samozřejmě i Evropský soudní dvůr, který garantuje jednotný výklad a aplikaci evropského práva.<sup>314</sup>

V první řadě je třeba zkoumat, zda spadá Španělský Ústavní soud pod pojem ‚soudů‘ tak, jak jej chápe evropské právo.

Ústavní soud ve Španělsku vznikl v roce 1979, krátce poté, co byla vyhlášena španělská ústava. Ústavodárce se při ustanovení složení, organizace a funkcí Španělského Ústavního soudu inspiroval převážně právě v úpravě německého práva. Podstatným rozdílem mezi oběma Ústavními soudy je snad jen odlišná ústavní ubikace ustanovení týkající se Ústavního soudnictví. Zatímco ze Spolkové ústavy jasně vyplývá, že Spolkový ústavní soud je součástí moci soudní, neboť jeho ústavní regulace se nachází společně s úpravou obecných soudů, španělská Ústava věnuje Ústavnímu soudu zvláštní samostatný oddíl, odděleně od ustanovení upravujících ústavní principy obecných soudů. Z toho lze usuzovat, že španělský ústavodárce snažil o co největší oproštění Ústavního soudu od obecných soudů, a tím naznačil povahu *sui generis* tohoto orgánu.

---

<sup>314</sup> V rámci vztahu evropského a ústavního práva vzniká i určitý konflikt v postupu obecných soudů vůči ESD a Ústavnímu soudu, které může vést v konkrétním případě přinejmenším k dlouhým průtahům. Vzhledem k tomu, že Ústavní soud ve Španělsku opakovaně deklaruje podústavní charakter evropského práva, je nejvýznamnějším soudním představitelem integrace evropského práva ve Španělsku Nejvyšší soud (*Tribunal Supremo*) a vrchní krajské soudy (*Tribunales Superiores de Justicia*), které jsou v určitých věcech soudy posledního stupně. Nejvyšší soud deklaroval, že obecné soudy nemohou vznést u Ústavního soudu tzv. otázku na protiústavnost (*cuestión de inconstitucionalidad*), protože jsou vázány judikaturou Evropského soudního dvora, který stanoví zásadu *pro comunitate* a využití mechanismu předběžné otázky. Ve vzájemném působení Nejvyššího a Ústavního soudu vzniká tak určitý paradox a rozpor ohledně práva vnitrostátního a evropského. Judikatura Evropského soudního dvora nařizuje obecným soudům, aby normu, která je v rozporu s evropským právem neaplikovaly. Naopak, španělská Ústava a organický zákon (LO) 2/1979, o Ústavním soudu stanoví povinnost obecným soudům vznést před Ústavní soud otázku na protiústavnost, aby Ústavní soud mohl případné protiústavní ustanovení zrušit. Stojí tu tedy proti sobě povinnost evropského práva neaplikovat národní předpis v rozporu s evropským právem a zákaz daný ústavou neposuzovat ústavnost národních zákonů a následná povinnost předložit ústavní otázku (srov. Jimeno Bulnes, cit. *sub* 162, str. 103 a 105). V určitých případech se může jednat i o určité vyústění rivalit Nejvyššího soudu a Ústavního soudu ve Španělsku.

Oprostíme-li se však od ryze formálních kritérií, shledáme, že funkce a úprava Ústavního soudu je v obou evropských zemích ve velké míře shodná. Navíc, čl. 161 odst. 1 španělské Ústavy stanoví, že Ústavní soud má jurisdikci na celém španělském území. Vzhledem k tomuto ustanovení považuje akademická většina Ústavní soud za soudní orgán, i když menšinový sektor právních teoretiků soudní charakter Ústavního soudu stále odmítá. Tohoto názoru je např. Lucas Verdu, který tvrdí, že šp. Ústavní soud má především funkci politickou nežli soudní. De la Oliva se zase domnívá, že Ústavní soud není svou povahou soudním orgánem, „i když se tak chová“.<sup>315</sup> Ze zastánců soudní povahy Ústavního soudu lze citovat např. Aparicia Péreze, podle nějž se jedná o zvláštní soudní orgán, odlišný od obecné jurisdikce, na které je nezávislý.<sup>316</sup> Zároveň tato instituce na základě jejích funkcí, složení, struktury i procesních zásad a pravidel splňuje podmínky, které pro soudy stanoví evropské právo a judikatura Evropského soudního dvora. Nic tedy nebrání tomu, aby Ústavní soud ve Španělsku nemohl zahájit řízení o předběžné otázce ESD.

Ústavní soud již mnohokrát měl podnět k předložení předběžné otázky, několikrát byl o to dokonce žádán navrhovatelem ústavní stížnosti (*recurso de amparo*) či návrhu na zrušení zákona nebo jiných právních předpisů z důvodu protiústavnosti (*recurso de inconstitucionalidad*).

První návrh na předložení předběžné otázky Evropskému soudnímu dvoru nalezneme hned v prvním nálezu s evropskou dimenzí, v již známém STC 28/1991. V tomto nálezu žádají poslanci baskického parlamentu o zahájení řízení o předložení předběžné otázky ohledně výkladu čl. 5 Rozhodnutí Rady EU 76/787/ES (tzv. Evropského volebního aktu), týkající se především slučitelnosti mandátu poslance Evropského parlamentu a poslance Baskického autonomního parlamentu. Ústavní soud tomuto návrhu nevyhověl, což vysvětluje v 7. odstavci odůvodnění nálezu. Vzhledem k tomu, že Ústavní soud nerozhodl v tomto řízení na základě evropského práva, neboť se k takovýmto rozhodnutím shledal nepřislušným, nemá Ústavní soud

---

<sup>315</sup> Jimeno Bulnes, cit. *sub* 162, str. 216.

<sup>316</sup> Tamtéž, odkaz na Aparicio Pérez, M.A., *Algunas consideraciones sobre la Justicia constitucional y el poder judicial*.

podle dikce tohoto nálezu ani co říci k souladu národního a evropského práva (konkrétně se jednalo o slučitelnost čl. 211 odst. 2. d) všeobecného volebního zákona a čl. 5 Evropského volebního aktu). Problém možného nesouladu neměl podle španělského Ústavního soudu ústavní dimenzi, a proto nebylo možné, aby Ústavní soud zformuloval žádost o vyložení evropské normy pomocí předběžné otázky.<sup>317</sup> Ústavní soud uvedl, že ustanovení dnešního čl. 267 SFEU lze aplikovat pouze v řízení, která se zabývají a používají evropské právo, neboť slouží hlavně k zaručení jednotného výkladu evropského právního systému, a že se tedy aplikace tohoto článku nevztahuje na ústavní řízení.

Podobně zní i nález STC 372/1993, v němž navrhovatel ústavní stížnosti opět požádal španělský Ústavní soud o předložení předběžné otázky ESD. V tomto případě se jednalo o možný rozpor mezi komunitární směrnicí 88/361/ES, která upravuje liberalizaci kapitálových transakcí, a mezi španělským zákonem a španělským nařízením týkající se kontroly pohybu kapitálu. V tomto nálezu Ústavní soud judikoval, že liberalizace kapitálových pohybů neznamená zrušení veškeré kontroly tak, jak vyplývá z čl. 68 a 73 Smlouvy. Lze konstatovat, že španělský Ústavní soud se zde ‚dopustil‘ interpretace evropského práva, k čemuž neměl, na základě svých vlastních judikátů, příslušnost.

Navrhovatel se cestou ústavní stížnosti domáhal v první řadě zrušení soudních rozsudků obecných soudů, eventuálně pak žádal Ústavní soud o předložení předběžné otázky Evropskému soudnímu dvoru. Poté, co Ústavní soud deklaroval v tomto případě soulad obou právních systémů, konstatoval, že, jak již bylo řečeno v předcházející judikatuře, se nelze pomocí ústavní stížnosti dovolávat aplikace evropského práva, neboť tento právní řád má své vlastní orgány, které zaručují jeho plnění, jimiž jsou obecné soudy a Evropský soudní dvůr. Z těchto důvodů není proto ani přípustné, aby španělský Ústavní soud zahajoval řízení o předběžné otázce. V tomto tvrzení Ústavního soudu shledávám jistý paradox. Ústavní soud se zde totiž staví v první řadě do role interpreta evropského práva, aby vzápětí tvrdil, že mu

---

<sup>317</sup> STC 28/1991, bod 7.

nepřísluší se tímto právním řádem vůbec zabývat a že vzhledem k této nepříslušnosti není oprávněn zahajovat řízení o předběžné otázce.

Trvalo celých dvacet let, než Ústavní soud konečně od této judikatury odstoupil a uznal roli ESD jako Soudu, který v rámci soudní spolupráce, interpretuje evropské právo, které má v současném stupni evropské integrace nepatrný dopad na rozhodovací praxi Ústavního soudu.

Španělský Ústavní soud dospěl k tomu, aby položil první, a prozatím jedinou, předběžnou otázku 9. června 2011. K tomuto kroku možná přispělo i jmenování bývalého předsedy španělského Ústavního soudu, Pedra Cruze Villalóna, generálním advokátem u ESD (od 14. prosince 2009), čímž došlo nejspíš k přiblížení těchto soudních dvorů.<sup>318</sup>

Předběžná otázka položená šp. Ústavním soudem se týkala výkladu a platnosti článku 4bis odstavec 1 rámcového rozhodnutí 2002/584/SVV o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy, ve znění rámcového rozhodnutí 2009/299/SVV.<sup>319</sup> Účelem rámcového rozhodnutí 2009/299/SVV bylo, podle své důvodové zprávy, „stanovit jasné a společné důvody pro neuznání rozhodnutí, která byla vydána v soudním jednání, kterého se dotýčná osoba nezúčastnila osobně“. Tímto rámcovým rozhodnutím se měnilo několik norem týkajících se vzájemného uznávání soudních rozhodnutí, mezi nimi rámcové rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu. Ve verzi předcházející rámcovému rozhodnutí 2009/299/SVV byl ponechán právu členského státu vykonávajícího justičního orgánu určitý prostor na uvážení, aby rozhodl, za jakých okolností je možno odepřít vydání osoby obžalované z trestného činu.

---

<sup>318</sup> Gippini-Fournier, E., Fin de la „autarquía jurídica“ o preludio de un conflicto anunciado? El primer reenvío prejudicial del Tribunal Constitucional, *Gaceta Jurídica, Año Europeo de la Competencia*, 2011, č. 23, str. 5.

<sup>319</sup> Rámcové rozhodnutí Rady 2009/299/SVV ze dne 26. února 2009, kterým se mění rámcová rozhodnutí 2002/584/SVV, 2005/214/SVV, 2006/783/SVV, 2008/909/SVV a 2008/947/SVV a kterým se posilují procesní práva osob a podporuje uplatňování zásady vzájemného uznávání rozhodnutí na rozhodnutí vydaná v soudním jednání, kterého se dotýčná osoba nezúčastnila osobně. Úř. věst. L 81, 27.3.2009, s. 24.

Právní úprava, která je předmětem této předběžné otázky, je poměrně zapeklitá. Poté, co vstoupilo v platnost nové rámcové rozhodnutí 2009/299/SVV, vstoupil také v platnost nový článek 4a týkající se rozhodnutí vydaných v soudním jednání, kterého se dotyčná osoba nezúčastnila osobně. Tento článek nastoluje možný konflikt tzv. „nepřímých porušení“ práva na obhajobu a práva na spravedlivý proces chráněná článkem 24.2. španělské Ústavy v oblasti extradice. Na základě předchozí judikatury španělského Ústavního soudu (STC 91/2000) se základní obsah ustanovení článku 24.2. španělské ústavy přenesl *ad extra* i na vydání osoby justičním orgánům jiného státu, a to tak, že k vydání nedojde, pokud nejsou vydávané osobě zaručena nezadatelná procesní práva chráněná právě základním obsahem článku 24.2. španělské Ústavy. Španělská ústavní judikatura dále upřesnila, že mezi tyto nezadatelné záruky se řadí i právo na ústní proces a přítomnost obviněného během ústního jednání. Tato ústavní praxe je tedy v zdánlivém rozporu s novým ustanovením rámcového rozhodnutí, které do jisté míry omezuje neuznání rozhodnutí vydaného *in absentia*. V případě odsouzení za vážné trestné činy, které proběhlo za nepřítomnosti obviněného, musí být dále vydání odsouzené osoby španělskými orgány vždy podmíněno možností přezkoumání odsuzujícího rozsudku.<sup>320</sup>

Španělský Ústavní soud aplikoval svou ústavní praxi i v rámci evropského zatýkacího rozkazu, který vstoupil do španělského řádu prostřednictvím zákona č. 3/2003, ze dne 14. března, a který se stal předmětem výkladu již několika rozhodnutí šp. Ústavního soudu.<sup>321</sup> Toto samo o sobě není zcela bezkonfliktní, neboť evropský zatýkací příkaz vznikl právě za účelem překonání tradičního mechanismu extradice v rámci Evropské Unie a za výměnu tohoto tradičního mechanismu za více méně automatické vzájemné uznávání soudních příkazů.

Samotné předložení předběžné otázky Ústavním soudem se neobešlo bez diskuze mezi Ústavními soudci. (V tomto případě) menšina soudců byla toho názoru, že v oblasti lidských práv by měla být akceptována rovnocennost a dostatečnost záruk poskytovaných členskými státy EU. Tyto státy totiž sdílejí tzv. kulturu základních

---

<sup>320</sup> STC 91/2000, STC 134/2000, STC 162/2000, STC 156/2002.

<sup>321</sup> Např. STC 199/2009 nebo STC 177/2006.

práv, která je založena na společných zásadách a na EÚLP, jejímž garantem je ESLP, který může rozhodnout o případných nedostacích těchto záruk. Tato pozice je podrobně podána především v odlišném stanovisku Ústavního soudce D. P. Pérez-Trempe k samotnému usnesení ze dne 9. června 2011, kterým byla předběžná otázka vznesena, ale zastávalo jí několik dalších Ústavních soudců, a to nejen vzhledem k tomuto usnesení. Předcházela jí například odlišné stanovisko bývalého Ústavního soudce, dnes generálního advokáta u ESD, D. P. Cruz Villalóna, k původnímu rozhodnutí španělského Ústavního soudu STC 91/2000, ve kterém se poprvé použila výše uvedená teorie „nepřímých porušení“ na soudní rozhodnutí v jiných členských státech. Cruz Villalón se vyjádřil v tom smyslu, „*že tato teorie by měla brát v potaz skutečnost, že se aplikuje ve spolku států, které se již půl století nacházejí ve společenství práv a svobod*“.<sup>322</sup> Také v soudním rozhodnutí STC 199/2009, kdy byla použita právní úprava, která ještě předcházela zákonu 3/2003, se jeden z Ústavních soudců vyjádřil ve svém odlišném stanovisku k možnosti Ústavního soudu předložit věc ESD jako předběžnou otázku. Zde Ústavní soudce Rodríguez-Zapata Pérez zaujal postoj, ve kterém zastával, že pokud chceme docílit společného evropského prostoru svobody, jistoty a spravedlnosti, je třeba opustit pole nedůvěry v procesní záruky jiných členských států a je třeba přestat stavět „*silné zdi trestně-procesních záruk v našich právních rádech, které zabraňují volnému pohybu soudních rozhodnutí*“.<sup>323</sup>

Jak trefně uvádí Gippini-Fournier, na této předběžné otázce nepřekvapuje její obsah, ale spíše skutečnost, že nebyla vznesena dříve. Do června 2011 se španělský Ústavní soud snažil různým způsobem překonat překážky své vlastní doktríny o výběru normy, která odmítala ústavní povahu evropského práva. Tradiční postoj šp. Ústavního soudu bylo vykládat šp. Ústavu, a nic jiného než Ústavu, a ani článek 93

---

<sup>322</sup> Odlišné stanovisko D. P. Cruz Villalóna k STC 91/2000: „*debe someterse a una relativización determinante cuando estamos ante Estados que, desde hace medio siglo, se encuentran integrados en una misma comunidad de derechos y libertades.*“

<sup>323</sup> Odlišné stanovisko Ústavního soudce D. Rodríguez-Zapata Péreze k STC 199/2009, ze dne 28. září: „*...no alcanzaremos fácilmente un espacio común de libertad, seguridad y justicia si los Estados miembros de la Unión Europea desconfiamos de las garantías procesales que ofrece ese nuevo espacio común e insistimos en oponer los espesos muros de la garantías penales de nuestros sistemas jurídicos a una libertad plena de circulación de resoluciones judiciales.*“

šp. Ústavy nestačil k tomu, aby do ústavně-právního výkladu začlenila právo evropské (viz výše kapitola 7.1.3., především výklad k nálezu STC 28/1991]. Tato doktrína tzv. „ústavní irelevantnosti“ evropského práva naznačovala, že mechanismus předběžné otázky je podle šp. Ústavního soudu vyhrazený pouze obecným soudům, a ne soudu Ústavnímu. Podle šp. Ústavního soudu koexistovaly řády ústavního a evropského práva paralelně vedle sebe, aniž by mělo kdy dojít k jejich prolnutí. Jak bylo vysvětleno výše, šp. Ústavní soud ovšem přiznal, že mechanismus předběžné otázky je jednou ze záruk práva na spravedlivý proces a může být tedy předmětem ústavní stížnosti (viz právní rozbor STC 58/2004, kapitola 7.2.4. výše).<sup>324</sup>

V tomto případě však šp. Ústavní soud dospěl k závěru, že výklad evropského práva má ústavně-právní dopad na zkoumanou věc, a je tedy třeba ho začlenit do pravidel, podle kterých probíhá ústavní kontrola. Usnesení ze dne 9. června 2011 vysvětluje tento nový postoj soudu právě změnami v evropských předpisech týkajících se evropského zatýkacího příkazu. Původní znění rámcového rozhodnutí z roku 2002 nevyvolalo podle Ústavního soudu žádný konflikt s dosavadním výkladem, zatímco verze z roku 2009, po vstoupení v platnost rámcového rozhodnutí 2009/299/SVV, určitý konflikt vyvolává, neboť harmonizuje přesně vymezeným způsobem záruky, které mohou být požadovány při vydání odsouzené osoby a které se zcela neztotožňují s doktrínou šp. Ústavního soudu „nepřímých porušení“. V této souvislosti podal tedy šp. Ústavní soud k ESD tři předběžné otázky<sup>325</sup>:

---

<sup>324</sup> Gippini-Fournier, E., cit. *sub* 318, str. 6.

<sup>325</sup> Věc Melloni, C-399/11, žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podané dne 28. července 2011 - trestní řízení proti Stefanu Mellonimu. Úř. věst. C 290, 1.10.2011, str. 5. Úplné znění otázek je následující:

1. „*Má být čl. 4a odst. 1 rámcového rozhodnutí 2002/584/SVV v platném znění vyplývajícím z rámcového rozhodnutí 2009/299/SVV vykládán v tom smyslu, že v případech uvedených v tomto ustanovení brání vnitrostátním soudům podmínit výkon evropského zatýkacího rozkazu tím, že dotyčné odsouzení může být za účelem zaručení práva na obhajobu vyžadované osoby přezkoumáno?*“
2. „*V případě kladné odpovědi na první otázku, je čl. 4a odst. 1 rámcového rozhodnutí 2002/584/SVV slučitelný s požadavky vyplývajícími z práva na účinnou soudní ochranu a*

- První otázka se týká výkladu rámcového rozhodnutí a přímo navazuje na soulad změn vnesených do právní úpravy evropského zatýkacího rozkazu a výše popsaného dosavadního výkladu šp. Ústavního soudu v oblasti extradice.
- Druhá otázka vyjadřuje pochybnosti o samotné *platnosti* dotčeného ustanovení. V této otázce se šp. Ústavní soud subsidiárně táže, zdali není dotčené ustanovení rámcového rozhodnutí, pokud skutečně brání podmíněnému vydání odsouzené osoby přezkumu soudních rozhodnutí, v rozporu s čl. 47 (právo na účinnou soudní ochranu a spravedlivý proces) a čl. 48 (právo na obhajobu) Listiny základních práv Evropské unie.
- Třetí otázka jde ještě o krok dále a týká se možnosti využít čl. 53 Listiny základních práv EU v případě, že by ESD shledal, že dotyčné ustanovení rámcového rozhodnutí je v souladu s právem na soudní ochranu zaručené Listinou základních práv EU. Článek 53 stanoví, že ustanovení Listiny základních práv EU nesmí být vykládáno jako omezení nebo narušení lidských práv a základních svobod uznané, mimo jiné, i ústavami členských států.<sup>326</sup> Šp. Ústavní soud se tedy táže, zda tento článek umožňuje použít dosavadní teorii šp. Ústavního soudu „nepřímých porušení“ a podmínit tak vydání odsouzené osoby možností přezkumu soudního rozhodnutí z toho důvodu, že by jinak mohlo dojít k narušení práva na spravedlivý proces zaručený šp. ústavou.

---

*spravedlivý proces podle článku 47, jakož i z práv na obhajobu zaručených v čl. 48 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie?“*

3. *„V případě kladné odpovědi na druhou otázku, dovoluje článek 53, vykládaný systematicky v souvislosti s právy přiznanými v člancích 47 a 48 Listiny, členskému státu podmínit předání osoby, která byla odsouzena v nepřítomnosti, tím, že rozsudek může být ve vyžadujícím státě přezkoumán, a přiznat tak těmto právům vyšší úroveň ochrany než jaká vyplývá z práva Evropské unie, za účelem vyloučení výkladu omezujícího nebo narušujícího základní právo uznané ústavou tohoto členského státu?“*

<sup>326</sup> Čl. 53 Listiny základních práv EU: „Žádné ustanovení této listiny nesmí být vykládáno jako omezení nebo narušení lidských práv a základních svobod, které v oblasti své působnosti uznávají právo Unie, mezinárodní právo a mezinárodní smlouvy, jejichž stranou je Unie nebo všechny členské státy, včetně Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a ústavy členských států.“ Podrobnější výklad k čl. 53 viz výše, kapitola 3.2.

V druhé otázce Ústavní soud vybízí ESD k výkladu rámcového rozhodnutí ve světle procesních práv chráněných Listinou základních práv EU. Pokud ESD označí rámcové rozhodnutí v souladu s právem na spravedlivý proces zaručený Listinou, může tak dojít k interpretačním rozdílům tohoto základního práva podle Listiny a šp. Ústavy, která bude mít přímý dopad na práva obviněných jednotlivců, na které se vztahuje evropský zatýkací příkaz.

Právě na účinky možných interpretačních rozdílů poukazuje otázka třetí, nejspíš nad rámec eurozatykače nejvýznamnější. Pokud by na 3. položenou otázku odpověděl ESD záporně, to jest, že článek 53 Listiny základních práv EU nelze použít na případ, kdy dosavadní doktrína Ústavního soudu přiznává právu na spravedlivý proces zaručenému šp. Ústavou dodatečné záruky, které nejsou z hlediska integrace evropského práva již nutné, musel by se šp. Ústavní soud rozhodnout, zdali se vydá cestou kolize šp. Ústavy a evropského práva. V dosavadní judikatuře se tomuto přímému konfliktu šp. Ústavní soud vyhýbal tím, že systematicky označoval evropské právo za ‚podústavní‘. Ve svém posudku z 13. prosince 2004 se sice vyjádřil k zásadě přednosti evropského práva, zakotvenou v dnes již odmítnuté evropské Ústavě, ovšem tuto zásadu akceptoval velmi obecně a v rámci svrchovanosti, kterou představovala španělská Ústava.

V tomto případě tedy bude nutné, aby se šp. Ústavní soud vyjádřil k přednosti evropského práva v rámci konkrétní ochrany práva na spravedlivý proces, který je jedním ze základních pilířů ústavní a mezinárodní ochrany lidských práv a svobod. Předložené otázky nejsou zdaleka triviální nebo přinejmenším dvojrozměrné, neboť se nejedná pouze o výklad Ústavního soudu a ESD v oblasti evropského zatýkacího rozkazu, ale i o zohlednění judikatury ESLP, která se týká extradičních praktik mezi členskými státy. Zde je třeba připomenout věc *M.S.S. proti Belgii a Řecku* (rozsudek ESLP ze dne 21. ledna 2011), která se sice netýkala evropského zatýkacího rozkazu<sup>327</sup>, ale ve které ESLP určil, že při vydání osoby mezi členskými státy EU, zde

---

<sup>327</sup> Poznámka autorky: Ke dni odevzdání této práce není autorka obeznámena s žádným rozsudkem ESLP, který by se týkal výkladu evropského zatýkacího rozkazu ve věci samé. To však neznamená, že nebyla dosud podána stížnost týkající se evropského zatýkacího rozkazu: rozhodnutím

konkrétně žadatele o azyl, který byl navrácen z Belgie do Řecka, se musí vydávající stát ujistit, že základní práva vydávané osoby budou zaručena i v přijímacím státě (viz též výše kapitola 3.1.2.).

#### 7.3.4 Členské státy, které neznají institut ústavní stížnosti: případ Itálie a Francie

##### 7.3.4.1 Itálie

Na rozdíl od německé Ústavy, která řadí Spolkový ústavní soud do kapitoly týkající se moci soudní, je v italské Ústavě vymezen ústavnímu soudnictví zvláštní oddíl (čl. 134 a násl. it. Ústavy), odděleně od oddílu věnovanému obecnému soudnictví, podobně jako ve Španělsku. Někteří autoři do nedávna zastávali názor, že je italský Ústavní soud vyňat z definice soudu podle čl. 267 Smlouvy. Pokud však nezkoumáme pouze formální kritéria úpravy ústavního soudnictví v Itálii, ale i jeho funkce a pravomoci, je jasné, že it. Ústavní soud požadavky ‚soudu‘ ve smyslu čl. 267 SFEU splňuje: jedná se o stálý soud zřízený podle národního práva členského státu, zde italské ústavy, který vykonává činnost za účelem řešení sporů a který rozhoduje výhradně na základě (ústavního) práva.<sup>328</sup> Z těchto znaků můžeme dovodit jeho soudcovský charakter, a tedy i příslušnost k předložení předběžné otázky.

Ze strany it. Ústavního soudu jsme se dosud dočkaly jedné jediné předběžné otázky v roce 2008, ve kterém se it. Ústavní soud zabýval fiskálními opatřeními zavedenými sardinským regionem týkajících se přistáním letadlových posádek a kotvení sportovních lodí na Sardinii v období letní sezóny a jejich slučitelností s čl. 55 a čl. 107 SFEU upravujíc, v tomto pořadí, volný pohyb služeb a veřejné podpory poskytované státy.<sup>329</sup> Do té doby it. Ústavní soud odmítal stavit se do role ‚soudu‘

---

ESLP ze dne 27. září 2011 (č. 14929/08) prohlásil ESLP stížnost ve věci *Pietro Pianese proti Itálii a Nizozemí*, kterou se italský občan zatčen na základě evropského zatýkacího rozkazu domáhal porušení čl. 5 Úmluvy (právo na svobodu a osobní bezpečnost) za nepřipustnou z důvodu, že stížnost nebyla podána včas a byla zjevně bezdůvodná. ESLP dále použil ustanovení rámcového rozhodnutí 2002/584/SVV pouze jako výkladovou pomůcku při zkoumání případu, který se týkal ryze vnitrostátní situace v rozsudku ESLP ze dne 12. února 2008, ve věci *Kafkaris proti Kypru*.

<sup>328</sup> *Vaassen-Göbbels*, cit. sub 17.

<sup>329</sup> Věci 102-103/2008, ze dne 15. dubna 2008.

podle čl. 267 SFEU především z toho důvodu, že na řízení o abstraktní kontrole norem nelze použít čl. 267 SFEU.<sup>330</sup>

Je třeba si připomenout, že italské právo nezná řízení o ústavní stížnosti, jak je znají právní řády Německa, Španělska nebo České republiky. Většina nálezů it. Ústavního soudu týkající se vztahu práva evropského a italského proto pochází z incidenčního řízení, kdy Ústavní soud rozhoduje o otázce předložené obecným soudem. V rámci tohoto řízení se Ústavní soud vyjadřuje pouze o plnění ústavních pravidel a systematicky odmítá položení další předběžné otázky ESD, neboť tuto možnost (nebo povinnost) mají k dispozici soudy obecné, které rozhodují o věci v hlavním řízení.

Otázka předložená it. Ústavním soudem podle čl. 267 SFEU se však týkala řízení, ve kterém hrál Ústavní soud roli soudce v hlavní řízení (řízení *principaliter*, ne *incidenter*). Jednalo se totiž o žalobu vznesenou státem proti opatřením schváleným sardinským regionem, ve které stát předložil také argument, že region porušil evropské právo, a tím i čl. 11 a 117 italské Ústavy týkající se integrace a rozdělení kompetencí mezi stát a regiony, které se dotýkaly i oblastí práva evropského. Z toho důvodu bylo pro it. Ústavní soud přijatelné předběžnou otázku předložit (otázkou zůstává, proč to it. Ústavní soud neučinil již dříve).

Podle názoru Ústavního soudu v Itálii je tedy dialog mezi ESD a it. Ústavním soudem formou řízení o předběžné otázce velmi omezený, a to pouze na věci, o kterých Ústavní soud rozhoduje v hlavním řízení. Mimo rámec tohoto řízení je nejen tento dialog, ale i role Ústavního soudu vykládat vnitrostátní právo ve vztahu k právu evropskému, značně omezena a vztahuje se na ojedinělé případy kontroly *ultra vires* nebo na přezkum vnitrostátního práva ve vztahu k právu evropskému, které nemá přímý účinek.<sup>331</sup>

---

<sup>330</sup> Nález it. Ústavního soudu ze dne 29. prosince 1995, č. 536/95, ve věci *Messaggero Servizi Sr. v. Office of Registrar of Padua*, citovaný např. i Ústavním soudem ČR ve svém nálezu Pl.ÚS 50/04, 'cukerné kvóty'.

<sup>331</sup> Dani, M., Tracking Judicial Dialogue – The Scope for Preliminary Rulings from the Italian Constitutional Court, Jean Monnet Working Paper, 2008, č. 10, str. 21.

Nic ovšem nebrání, aby před, během nebo po ukončení incidenčního řízení otázky ústavnosti podal soud také předběžnou otázku ESD. V tomto směru se vyjádřil ESD ve věci *Melki Abdeli*, kde výslovně potvrdil, že „článek 267 SFEU brání právním předpisům členského státu, které zavádějí incidenční řízení kontroly ústavnosti vnitrostátních zákonů v rozsahu, v němž přednostní povaha tohoto řízení ve svém důsledku brání všem ostatním vnitrostátním soudům, jak před předložením otázky ústavnosti vnitrostátnímu soudu pověřenému výkonem kontroly ústavnosti zákonů, tak případně po vydání rozhodnutí uvedeného soudu o této otázce, ve výkonu jejich pravomoci nebo v plnění jejich povinnosti obrátit se na Soudní dvůr s předběžnými otázkami. Článek 267 SFEU naopak takovým vnitrostátním právním předpisům nebrání, nakořik mohou ostatní vnitrostátní soudy i nadále [...] – po ukončení takového incidenčního řízení upustit od použití dotčeného ustanovení vnitrostátního právního předpisu, pokud rozhodnou, že je v rozporu s právem Unie.”<sup>332</sup>

#### 7.3.4.2 Francie

Ve Francii nemá Ústavní rada jakožto orgán kontroly ústavnosti stejné pravomoci jako např. Spolkový Ústavní soud nebo Ústavní soud ve Španělsku. Kontrola, kterou Ústavní rada provádí, je především kontrolou preventivní, tedy předchází okamžiku vyhlášení zákona či vstupu v platnost mezinárodní smlouvy. Od března 2010 je Ústavní rada zmocněna k rozhodování otázek o ústavnosti, které vznikly v rámci konkrétního sporu, uznal-li Kasační soud nebo Státní rada, že je takováto otázka odůvodněna. I když má Ústavní rada mnohem užší a omezenější funkce, nic nebrání Ústavní radě v tom, aby v rámci řízení formulovala předběžnou otázku, pokud by měla pochybnosti o výkladu nebo platnosti evropského práva použitelného při výkonu svých funkcí.<sup>333</sup> Této možnosti doposud Ústavní rada nevyužila.

Naopak příslušnost Státní rady a Kasačního soudu k předkládání předběžných otázek nemůže být zpochybněna. Státní rada je mimo jiné hlavně vrcholným orgánem

---

<sup>332</sup> Rozsudek ESD ze dne 22. června 2010, ve věci *Melki/Abdeli*, C-188 a 189/10, Sb. s. rozh. I-5667.

<sup>333</sup> Jimeno Bulnes, M., cit. *sub* 162, str. 209

správního soudnictví ve Francii, rozhoduje tedy o kasačních stížnostech občanů vůči individuálním správním aktům. I když není čistě soudním orgánem, neboť se zabývá i preventivní kontrolou vládních nařízení, je ve své soudní pravomoci příslušná, a dokonce vzhledem k čl. 267 Smlouvy povinna, předběžné otázky předkládat. Podle statistik ESD k roku 2011 položily tyto soudní orgány dohromady před 150 předběžných otázek (*Cour de cassation* 93, *Conseil d'État* 63).

### 7.3.5 Ústavní soud České republiky

Je chvályhodné, že po přistoupení České republiky k Evropské unii je český Ústavní soud nevyhýbal mechanismu předběžné otázky. Na druhou stranu jej lze kritizovat za to, že v případě, kdy měl Ústavní soud obavy o jednání Unie *ultra vires*, a kdy tedy o vzoru SÚS, kterému se Ústavní soud hlásil, předběžnou otázku položit měl, se tak nestalo (viz analýza nálezu ÚS Pl. sp. zn. 5/12, bod 7.1.6. výše).

Poprvé se český Ústavní soud vyjádřil k možnosti předložit předběžnou otázku před ESD v nálezu ze dne 8. března 2006, Pl. ÚS 50/04, týkající se cukerných kvót (viz výše kapitola 7.1.6.). V první řadě si položil otevřenou otázku, zda lze Ústavní soud jako takový považovat na soudní orgán, který je podle čl. 267 SFEU povolán k podávání předběžných otázek, a to i v rámci řízení o abstraktní kontrole norem, v rámci něhož Ústavní soud v onom případě rozhodoval. Ústavní soud ČR zde porovnal postoje Ústavních soudů jiných členských států, jmenovitě italského, který v té době ještě odmítal zahajovat řízení o předběžné otázce (viz výše kapitola 7.3.4.), na straně jedné, a naopak průkopníků v podávání předběžných otázek, tedy ústavních soudů v Rakousku a v Belgii, na straně druhé. Je zajímavé, že se Ústavní soud soustředil pouze na komparativní vizi ostatních Ústavních soudů a zcela opomenul (možná cíleně) citovat četnou relevantní judikaturu ESD.

Ústavní soud nakonec shledal, že není potřeba na tuto otázku odpovědět v rámci tohoto řízení, neboť uplatnil teorii objasněného aktu, když shledal, že „v oblasti *Společné zemědělské politiky a zvláště v oblasti stanovování produkčních kvót existuje natolik rozsáhlá, konsistentní a dlouhodobě ustálená judikatura ESD, která bezpochyby umožňuje Ústavnímu soudu, aby právní úpravu klíče k rozdělení*

*produkčních kvót zkoumal z hlediska domácího ústavního práva interpretovaného ve světle komunitárního práva, resp. ve světle jejího souladu s obecnými principy komunitárního práva, sám. Přitom obecné principy komunitárního práva vyjádřené v dosavadní judikatuře ESD Ústavní soud nechává prozařovat do výkladu ústavního práva.”*

Ústavní soud se sice vyjádřil v tom smyslu, že „*si je vědom delikátnosti nalezení odpovědi na otázku, zda lze Ústavní soud považovat za soud podle čl. 234 Smlouvy ES, popřípadě v jakých typech řízení, a nezbavuje se do budoucna možnosti zaujmout k této otázce jednoznačnou odpověď, tj. předložit v jednotlivých typech řízení věc k posouzení ESD*”, ovšem skutečnost, že aplikoval teorii objasněného aktu, která je svojí podstatou spjata právě s řízením o předběžné otázce a která tvoří výjimku z povinnosti zahájit řízení o předběžné otázce, svědčí o tom, že Ústavní soud ČR je *de facto* soudním orgánem ve smyslu čl. 267 SFEU a že se sám za takovýto orgán implicitně označil.<sup>334</sup>

Již v následujícím nálezu týkajícího se evropského práva, Pl. ÚS 66/04, ve věci eurozatykač, si Ústavní soud položil tu samou otázku. Jak bylo řečeno výše, evropský zatýkácí rozkaz byl upraven rámcovým rozhodnutím a Ústavní soud vyjádřil pochybnosti ohledně přesné povahy a postavení tohoto právního instrumentu, který existoval do vstupu v platnost Lisabonské smlouvy v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí. V tomto nálezu již Ústavní soud neřeší, zda je soudním orgánem povoláním k předkládání předběžných otázek, i když ze znění bodu 60 nálezu vyplývá, že Ústavní soud takovýto orgánem bezesporu je: *“Takovýto stav představuje možná ideální*

---

<sup>334</sup> Nález Pl. ÚS 50/04: „*Ústavní soud je však nyní toho názoru, že v daném případě by bylo možné na projednávanou věc vztáhnout jednu z výjimek zformulovaných v judikatuře ESD [viz případ 283/81, Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA v. Ministry of Health, (1982) ECR 3415, nedávno potvrzen v rozhodnutí ze dne 15. 9. 2005, C 495/03, Intermodal Transports BV v Staatssecretaris van Financiën]. V těchto rozhodnutích ESD traktoval, že vznesení předběžné otázky není nutné, pokud se danou otázkou „zabývala předchozí ustálená judikatura ESD, bez ohledu na povahu řízení, která vedla k těmto rozhodnutím, a dokonce i tehdy, pokud daná otázka nebyla identická“. Jinak řečeno, jde o situaci, kdy předcházející rozhodnutí ESD již pojednala o právní otázce řešené v daném případě (CILFIT odst. 14).“ Srov. shodně Maršálková, Z., cit. sub 235, str. 559 a zdroje citované tamtéž v pozn. pod čarou č. 74.*

*situaci pro předložení uvedených problémů ESD jako předběžnou otázku. Vzhledem k tomu, že belgický Cour d'Arbitrage už ESD předložil otázku týkající se platnosti Rámcového rozhodnutí, není žádný důvod pro to, aby Ústavní soud České republiky postupoval stejně.”*

Odmítnutí předložit předběžnou otázku, a to i přesto, že se jedná o 'ideální situaci', že otázku již předložil jiný (Ústavní) soud, je z hlediska teorie výjimek z povinnosti předkládat předběžnou otázku novinkou. Ústavní soud zde vlastně dospěl k další, nové, výjimce z povinnosti soudu posledního stupně předložit předběžnou otázku, mimo teorií jasného a objasněného aktu. Za těchto okolností by bylo záhodno, aby Ústavní soud jednání přerušil do té doby, než ESD o věci rozhodne. To však v tomto případě Ústavní soud odmítl z toho důvodu, že ustanovení trestního zákona a řádu zůstávají v platnosti a mohou tak mít dopad na právní situaci jednotlivců (“*Čekat na rozhodnutí ESD by nebylo zcela namístě, protože napadená ustanovení zůstávají účinná a může podle nich dojít k předání osoby na základě evropského zatýkacího rozkazu.*”)

Lze se tedy domnívat, že pokud skutečně existovaly o normě evropského práva pochybnosti, Ústavní soud by teoreticky mohl na základě judikatury *Zuckerfabrik* pozastavit použitelnost příslušných ustanovení trestního zákona a trestního řádu. V tomto případě by však musel Ústavní soud otázku předložit. Tato možnost je víceméně teoretická, neboť tento postup by vyžadoval změnu zákona o Ústavním soudu, který v současném stavu nepředvídá uložení předběžného opatření v rámci řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů.<sup>335</sup>

Ústavní soud nakonec z této situace elegantně vybrusil závěrem, že česká ustanovení implementující rámcové rozhodnutí mohou být vykládána v souladu s českým ústavním pořádkem. Tento závěr lze interpretovat tak, že Ústavní soud závěrem shledal, že vlastně žádné pochybnosti ohledně výkladu či platnosti rámcového rozhodnutí nemá, a proto důvody pro předložení předběžné otázky odpadají.

---

<sup>335</sup> Na druhou stranu však čl. 63 zákona o Ústavním soudu umožňuje použít pro řízení před Ústavním soudem přiměřeně ustanovení občanského soudního řádu.



## 8 ZÁVĚREM

Trojstupňová ochrana lidských práv a základních svobod při aplikaci evropského práva v dnešní Evropě sice zaručuje jednotlivcům více šancí pro dovolání se svých práv, ovšem současně zvyšuje riziko vzniku konfliktního výkladu této ochrany. Zatímco evropské jurisdikce, tedy Evropský soud pro lidská práva a Soudní dvůr EU, se, alespoň prozatím, snaží o vzájemný vstřícný postoj k vlastním soudním praxím, některé ústavní soudy členských států se stále potácejí mezi neodvratitelnou europeizací a stvrzením národní ústavy jako *normae supremae* i vůči právu evropskému, vůči kterému členské státy EU uznaly přistoupením k Evropské unii přednost před právem národním a jurisdikci ESD.

Co se týče spolupráce ESLP a ESD, lze konstatovat, že judikátů týkajících se vztahu práv chráněných Úmluvou a evropského práva není prozatím mnoho, a to především ze strany ESLP, který bude příslušným soudem pro přezkum rozsudků ESD poté, co Evropská unie přistoupí k Úmluvě. Dosavadní judikatura ESLP nenaznačuje nastolení konfliktu a lze tedy potvrdit, že ESLP souhlasí s tím, že efektivní ochrana lidských práv v rámci EU, zajištěná ESD a deklarovaná v Listině, je alespoň na stejné úrovni jako ochrana zaručená ESLP.

Na druhé straně, co se týče spolupráce ESD a ústavních soudů členských států, tak prozatím žádný z těchto ústavních soudů bezpodmínečně nepřiznal přednost evropského práva. Ústavní soudy poměrně často odmítají ústavní stížnosti, ve kterých se jednotlivci snaží dovolat aplikace evropského práva, ze kterého jim vznikají práva a povinnosti, z důvodu nepřislušnosti výkladu a aplikace evropského práva. Judikatura ESD však nečiní rozdíl mezi národními soudy obecnými a ústavními pro použití evropského práva a spolupráci s ESD. Tento přístup není z hlediska EU ani možný, z důvodu potřeby zajistit stejné zacházení se všemi členskými státy (*equal treatment*), nezávisle na tom, zda v členském státě existuje instituce (koncentrovaného) ústavního soudnictví, která rozhoduje o stížnostech jednotlivců.

V důsledku judikatury *Solange II* zůstává minimálním limitem ústavní ochrana lidských práv. Ve většině členských států má tento minimální limit spíše teoretický

charakter, neboť ústavní soudy uznávají, že současné evropské právo respektuje základní principy ochrany ústavních systémů členských států. Tato skutečnost slouží k odvrácení možného konfliktu mezi ústavním a evropským soudnictvím.

V prvních letech nového tisíciletí se důraz stvrzení ústavní nedotknutelné identity členských států přesunul z nutnosti respektovat lidská práva a základní svobody – také v důsledku nabytí právní moci Listiny – na kontrolu evropského práva z hlediska *ultra vires*, pečlivě propracovanou Spolkovým ústavním soudem. Nález Ústavního soudu České republiky Pl. ÚS 5/12 ve věci *slovenské důchody* poukázal na to, jak snadno lze teorii kontroly *ultra vires* zneužít k vyjádření nesouhlasu Ústavního soudu s ESD.

Aplikace kontroly *ultra vires* v praxi je v každém případě mnohem jednodušším řešením pro ty ústavní soudy, které preferují válku soudů před dialogem soudců, než konflikt z důvodu nerespektování standardu ochrany lidských práv. Navíc by rozhodnutí v rozporu s evropskou judikaturou z důvodu údajného porušení nebo nerespektování lidských práv nejspíše podléhal možnosti přezkumu ESLP, který již judikoval o dostatečnosti ochrany lidských práv a základních svobod v rámci EU.

Kontrola *ultra vires* tak, jak ji formuloval Spolkový ústavní soud, předpokládá v dané věci řízení o předběžné otázce. Lze tvrdit, že touto argumentací udělil Spolkový ústavní soud řízení o předběžné otázce ústavní dimenzi a potvrdil tak, i ze své strany, důležitost tohoto mechanismu pro výklad a aplikaci evropského práva, popř. pro možnost jeho odmítnutí.

Ne nadarmo proto bývá řízení o předběžné otázce označováno za nejcennější klenot („jewel of the Crown“) jurisdikce ESD<sup>336</sup>, které slouží k zachování jednoty evropského práva na území Evropské unie a k správnému uplatnění evropského práva před národním soudem. Skutečnost, že strany v řízení nemají na předložení předběžné otázky právní nárok, nic nemění na tom, že porušení povinnosti národního soudu

---

<sup>336</sup> Broberg, M., *Acte clair* Revisited: Adapting the *Acte Clair* Theory Criteria to the Demands of the Time, C.M.L.R., 2008, č. 45, str. 1383 – 1397. Srov. též Craig, P., De Búrca, G., *EU Law: Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, Oxford, 2011, 5. vydání, str. 460.

posledního stupně předložit předběžnou otázku v situaci, kdy nastanou okolnosti pro její předložení, může znamenat porušení práva na spravedlivý proces. Tato zásada byla potvrzena evropskými soudy – ESD a ESLP, a její potvrzení se také objevuje, a to stále častěji, v judikatuře soudů ústavních. Obsah práva na spravedlivý proces, které poruší národní soudce při nepředložení předběžné otázky podle čl. 267 SFEU se tak různí: srovnajme např. právo na zákonného soudce podle Ústavních soudů v Německu, Rakousku nebo České republice nebo právo na správného pořadí právních norem v chápání španělského Ústavního soudu.

Zatímco ESD a ESLP spatřují porušení práva na spravedlivý proces v náležitě neodůvodněném odmítnutí předložit předběžnou otázku, Ústavní soudy si přidávají nové podmínky pro shledání porušení práva na spravedlivý proces chráněný národními ústavami. Např. Spolkový ústavní soud požaduje, aby se jednalo o *svévolné* jednání soudu. Španělský ústavní soud podmiňuje porušení povinnosti pro dopad na právo na účinnou soudní ochrany podle španělské Ústavy pochybností o aplikaci vnitrostátního práva. Šp. Ústavní soud dokonce chrání důsledky práva na účinnou soudní ochranu ve vztahu k řízení o předběžné otázce úplně z jiných – vnitrostátních – právních důvodů, než je účel řízení o předběžné otázce, tedy potřeba zachovávat uniformní aplikaci evropského práva soudy členských států.

Tyto dodatečné podmínky nic nemění na skutečnosti, že nesplnění povinnosti předložit předběžnou otázku, a to ve smyslu judikatury ESD, může nastartovat odpovědnost členského státu za škodu způsobenu aktem soudní moci (na základě judikatury *Köbler*).

Obecnější otázkou *de lege ferenda* zůstává, zda se bude ESD, evropský zákonodárce nebo dokonce ESLP, po přistoupení Unie k Úmluvě, snažit o harmonizaci podmínek pro uplatnění práva na spravedlivý proces ve vztahu k řízením stanovených ve Smlouvě, řízení o předběžné otázce nevyjímaje, tak, aby bylo toto právo bylo ve všech členských státech víceméně stejně efektivní, a to v rámci ústavních tradic společných členským státům, ze kterých vychází Smlouva a Listina lidských práv EU.

K harmonizaci přístupu ústavních soudů dochází i jejich postupnou europeizací. Ústavní soudy starších členských států postupem času mění svou dosavadní zakotvenou soudní praxi, zatímco nové členské státy se snaží zaujmout otevřenější přístup k existenci evropského práva a jeho působení uvnitř státu.

Dobrou ukázkou evoluce europeizace soudní praxe ústavního soudnictví v Evropské unii je postoj španělského Ústavního soudu. Tento Ústavní soud přešel od systematického odmítání evropského práva pro ústavní posouzení španělských norem k úzké spolupráci s ESD prostřednictvím zahájení řízení o předběžné otázce (tedy řízení upravené evropskou Smlouvou, a ne španělskou Ústavou).

\*\*\*

## 9 Seznam pramenů a literatury

### 9.1 Zdroje legislativy a soudních rozhodnutí (oficiální internetové zdroje)

[www.europa.eu](http://www.europa.eu)

[www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)

[www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)

[www.coe.int](http://www.coe.int)

[curia.europa.eu](http://curia.europa.eu)

[www.concourt.cz](http://www.concourt.cz)

[www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

[www.tribunalconstitucional.es](http://www.tribunalconstitucional.es)

[www.bundesverfassungsgericht.de](http://www.bundesverfassungsgericht.de)

[www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr)

### 9.2 Odborná literatura:

#### 9.2.1 Monografie a knihy

[Vzor citace: Autor, Název, Vydavatelství, Město vydání, Rok, popř. číslo vydání, Počet stran.]

- Agudo Zamora, M. a další, Manual de Derecho Constitucional, Tecnos, Madrid, 2010, 735 stran.
- Alston, P., Bustelo, M., Heenan, J., L'Union Européenne et les Droits de l'Homme, Bruylant, Brusel, 2001, 983 stran.
- Arnulf, A., The European Union and its Court of Justice, Oxford EC Law Library, Oxford, 1999, 593 stran.
- Balaguer Callejón, F. (koord.), Manual de Derecho Constitucional, Tecnos, Madrid, 2011, 6. vydání, 593 stran.
- Beach, D., Between Law and Politics, The relationship between the European Court of Justice and EU Member States, DJØF Publishing, Kodaň, 2001, 230 stran.
- Berger, V., Judikatura Evropského soudu pro lidská práva, IFEC, Praha, 2003, 1. české vydání (odpovídající 7. francouzskému vydání, 2000), 769 stran.

- Bermann, G.A., Goebel, R.J., Davey, W.J., Fow, E.M., Cases and materials on EU Law, American Casebook series, West Group, New York, 2002, 1434 stran.
- Blahož, J., Balaš, V., Klíma, K., Srovnávací ústavní právo, Codex Bohemia, Praha, 1998, 359 stran.
- Bobek, M., Porušení povinnosti zahájit řízení o předběžné otázce podle článku 234(3) SES, C.H. Beck, Praha, 2004, 211 stran.
- Bobek, M., Bříza, P., Komárek, J., Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie, C.H. Beck, Praha, 2011, 633 stran.
- Bobek, M., Komárek, J., Passer, J. M., Gillis, M., Předběžná otázka v komunitárním právu, Linde, Praha, 2005, 517 stran.
- Braibant, G., La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, Éditions du Seuil, Paris, 2001, 329 stran.
- Bulmer, S., Lequesne, Ch., The Member States of the European Union, Oxford University Press, Oxford, 2005, 399 stran.
- Carrillo Salcedo, J.A., El Convenio Europeo de Derechos Humanos, Tecnos, Madrid, 2003, 157 stran.
- Craig, P., De Búrca, G., EU Law: Text, Cases and Materials, Oxford University Press, Oxford, 2011, 5. vydání, 1320 stran.
- Černá, D., Standard lidských práv v Evropě, Ediční středisko PFUK, Praha, 2009, 161 stran.
- Díez Moreno, F., Manual de Derecho de la Unión Europea, Thomson Reuters, Madrid, 2009, 1236 stran.
- Díez-Hochleitner, J., Martínez Capdevila, C., Derecho de la Unión Europea, Textos y comentarios, McGrawHill, Madrid, 2001, 1323 stran.
- Favreau, B., La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne apres le Traité de Lisbonne, Bruylant, Brusel, 2010, 367 stran.
- García Roca, J., Santolaya, P., La Europa de los Derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, 2. vydání, 1006 stran.
- García Roca, J., Fernández Sánchez, P. (koord.), Integración europea a través de derechos fundamentales: de un sistema binario a otro integrado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, 644 stran.
- García-Pelayo, M., Derecho constitucional comparado, Alianza Editorial, Madrid, 1984, 636 stran.

- Girón Larrucea, J.A., El sistema jurídico de la Unión Europea, la reforma realizada en el Tratado de Lisboa, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008, 318 stran.
- Girón Larrucea, J.A., La Unión Europea. La Comunidad Europea y el Derecho Comunitario, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2002, 632 stran.
- González Pérez, J., El derecho a la tutela jurisdiccional, Civitas, Madrid, 1989, 284 stran.
- Höfstötter, B., Non-Compliance of National Courts, Remedies in European Community Law and Beyond, Asser Press, Hág, 2005, 221 stran.
- Huelin Martínez de Velasco, J., Gil Ibáñez, J. L., Constitución Española (con la doctrina más relevante del Tribunal Constitucional, la jurisprudencia más destacada del Tribunal Supremo y Tratados internacionales suscritos por España), Colex, Madrid, 2010, 5. vydání, 830 stran.
- Huglo, J.G., L'application du droit communautaire par le juge national, Paris-Prague Colloques et Conférences juridiques et judiciaires franco-tchéques, 1999/2000, numéro spécial – Droit Communautaire.
- Jimeno Bulnes, M. (koord.), Justicia versus seguridad en el espacio judicial europeo. Orden de detención europea y garantías procesales, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2011, 250 stran.
- Jimeno Bulnes, M., Un proceso europeo para el siglo XXI, Thomson Reuters, Navarra, 2011, 186 stran.
- Jimeno Bulnes, M., La cuestión prejudicial del art. 177 TCE., JJ. Bosch Editor, Barcelona, 1996, 663 stran.
- Lichere, F., Potvin-Solis, L., Raynouard, A. (koord.), Le dialogue entre les juges européens et nationaux: incantation ou réalité?, Bruylant, Brusel, 2004, 242 stran.
- López Garrido, D., Massó Garrote, M.F., Pegoraro, L., Nuevo derecho constitucional comparado, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2000, 671 stran.
- Malenovský, J., Mezinárodní právo veřejné, obecná část, Doplněk, Brno, 1997, 215 stran.
- Malíř, J., Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie, Studie ze soudcovské tvorby práva, Ediční středisko PFUK, Praha 2008, 262 stran.
- Mangas Martín, A. (koord.), Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo, Fundación BBVA, Bilbao, 2008, 927 stran.
- O'Neill, A., Decisions of the European Court of Justice and Their Constitutional Implications, Butterworths, Londýn, 1994, 172 stran.

- Martín-Retortillo, S. (koord.), Estudios sobre la Constitución Española (Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría) Volumen II, De los derechos y deberes fundamentales, Civitas, Madrid, 1991, 1917 stran.
- Pavlíček, V. a kol., Ústavní právo a státověda, II. díl, Ústavní právo České republiky, Leges, Praha 2011, 1120 stran.
- Pavlíček, V. a kol., Státověda, Linde, Praha, 2000, 302 stran.
- Pérez Royo, J., Curso de Derecho Constitucional, Marcial Pons, Madrid, 2010, 12. vydání, 911 stran.
- Rideau, J., Picod, F., Code de procédures communautaires, Librairie LGDJ, Paříž, 1994, 1576 stran.
- Rideau, J., Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes, Librairie LGDJ, Paříž, 1999, 1011 stran.
- Schermers, H.G., Waelbroeck, D., Judicial Protection in the European Union, Kluwer Law International, Brusel, 2001, 6. vydání, 889 stran.
- Silva de Lapuerta, R., El procedimiento ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, La Ley, Madrid, 1993, 613 stran.
- Šišková, N., The Process of Constitutionalisation of the EU and Related Issues, Europa Law Publishing, Amsterdam/Groningen, 2008, 238 stran.
- Tichý, L. a kol., Dokumenty ke studiu evropského práva, Linde, Praha, 2006, 3. přepracované vydání, 910 stran.
- Tichý, L. a kol., Evropské právo, C.H.Beck, Praha, 1999, 915 stran.
- Tichý, L. a kol.: Europeizace národních právních řádů, soubor příspěvků přednesených na Symposiu o rozšiřování EU (15-17.11 1999), Ediční středisko PFUK, 2000, 377 stran.
- Tomášek M., La realización del mercado único europeo: experiencias hispano-checas. Recopilación de las ponencias presentadas en el seminario hispano-checo sobre cuestiones del Derecho Comunitario del día 12 de mayo 2006 en Santiago de Compostela, Ediční středisko PFUK, Praha, 2006, 146 stran.
- Tomášek, M. et al., Europeizace trestního práva, Linde, Praha, 2009, 459 stran.
- Torres Pérez, A., Conflicts of Rights in the European Union, A Theory of Supranational Adjudication, Oxford University Press, Oxford, 2009, 208 stran.
- Villagómez Cebrián, M., La cuestión prejudicial en el Derecho Comunitario Europeo (Art. 177 del Tratado de la Comunidad Europea), Ed. Tecnos, Madrid, 1994, 160 stran.
- Winterová, A., Civilní právo procesní, Linde, Praha, 2011, 6. aktualizované a doplněné vydání, 711 stran.

## 9.2.2 Odborné články

[Vzor citace: Autor, Název článku, *Název publikace*, Rok vydání, [Svazek publikace], Číslo publikace, Rozpětí stran.]

- Aláez Corral, B., Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional federal alemán de 12 de octubre de 1993 relativa a la constitucionalidad del Tratado de la Unión Europea, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1995, č. 45, str. 243 – 278.
- Baratta, R., National Courts as ‚Guardians‘ and ‚Ordinary Courts‘ of EU Law: Opinion 1/09 of the ECJ, *Legal Issues of Economic Integration*, 2011, č. 4, str. 297 – 320.
- Benoit – Rohmer, F., L'adhésion de l'Union a la Convention européenne de droits de l'homme, *Revue Universelle des Droits de l'Homme*, 2000, sv. 12, č. 1-2, str. 1 – 84.
- Bobek, M., Ústavní soud ČR a přezkum vnitrostátní implementace komunitárního práva: „Poslouchej, co říkám a nekoukej, co dělám“, *Soudní rozhledy*, 2007, č. 5, str. 173-180.
- Broberg, M., *Acte clair* Revisited: Adapting the *Acte clair* Criteria to The Demands of the Times, *Common Market Law Review*, 2008, č. 45, str. 1383 – 1397.
- Callewaert, J., The European Convention on Human Rights and European Union Law: a long way to harmony, *European Human Rights Law Review*, 2009, č. 6, str. 768 – 783.
- Carruba, C.J., Murrah, L., Legal Integration and Use of the Preliminary Ruling Process in the European Union, *International Organization*, 2005, č. 59, str. 399 – 418.
- Castillo de la Torre, F., Sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 30.06.2009, relativa a la aprobación del Tratado de Lisboa – análisis y comentarios, *R.D.C.E.*, 2009, č. 34, str. 969 – 1010.
- Corti Valera, J., Porrás Belarra, J., Román Vaca, C., El control ultra vires del Tribunal Constitucional alemán. Comentario de la decisión de 06.07.2010 (2 BVR 2661/06, Honeywell), *R.D.C.E.*, 2012, dosud nezveřejněno.
- Dani, M., Tracking Judicial Dialogue – The Scope for Preliminary Rulings from the Italian Constitutional Court, *Jean Monnet Working Paper*, 2008, č. 10.
- Dausés, M.A., Poměr práva Evropského společenství k vnitrostátnímu právu ve světle německého ústavního pořádku, *Právník*, 1997, č. 6, str. 476 – 483.
- Denoix de Saint-Marc, R., Státní rada a komunitární právní řád, *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2005, č. 3, str. 225 – 236.
- Douglas-Scott, S., A Tale of Two Courts: Luxembourg, Strassbourg and the Growing European Human Rights *Acquis*, *C.M.L.R.*, 2006, č. 43, str. 629 – 665.

- EuGH, 30.9.2003, C-224/01, *Gerhard Köbler v. Republik Österreich* – Liability of a Member State for Damage Caused to Individuals by Infringements of Community Law for Which It Is Responsible, *European Review of Private Law*, 2005, č. 3, str. 419 – 442.
- Hartmann, B.J., Alignment of national government liability law in Europe after *Francovich*, *ERA Forum*, 2012, č. 12, str. 613 – 623.
- Field, S., Fair Trials and Procedural Tradition in Europe, *Oxford Journal of Legal Studies*, 2009, sv. 29, č. 2, str. 365 – 387.
- Gippini-Fournier, E., Fin de la „autarquía jurídica“ o preludio de un conflicto anunciado? El primer reenvío prejudicial del Tribunal Constitucional, *Gaceta Jurídica, Año Europeo de la Competencia*, 2011, č. 23, str. 5 – 7.
- Guillaume, M., Le règlement intérieur sur la procedure suivie devant le Conseil Constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité, *Les petites affiches*, 2010, č. 38, a *La gazette du palais*, 2010, č. 54.
- Chenivresse, P., Piranio, C.J., What price justice? On the evolving notion of 'right to fair trial' from Nuremberg to the Hague, *Cambridge Review of International Affairs*, 2011, sv. 24, č. 3, str. 403 – 423.
- Kantořík, P., Ukončí zákon č. 428/2011 Sb. letitý spor o česko-slovenské důchody?, *Právník*, 2012, č. 7, str. 254 – 257.
- Komárek, J., In the court(s) we trust? On the need for hierarchy and differentiation in the preliminary ruling procedure, *European Law Review*, 2007, sv. 32, č. 4, str. 467 – 491.
- Komárek, J., Inter-Court Constitutional Dialogue After the Enlargement – Implications of the Case of University Professor Köbler, *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, sv. 1, publikace pro mezinárodní seminář v rámci modulu Jeana Monneta *Advanced Issues of European Law*, konaný v Dubrovniku, 29. února – 7. března 2004.
- Komárek, J., Playing With Matches: The Czech Constitutional Court's Ultra Vires Revolution, [www.ukconstitutionalaw.org](http://www.ukconstitutionalaw.org), příspěvek ze dne 22. února 2012.
- Komárek, J., Playing with Matches: The Czech Constitutional Court Declares a Judgment of the Court of Justice of the EU *Ultra Vires*; Judgment of 31 January 2012, Pl. ÚS 5/12, *Slovak Pensions XVII*, pro zveřejnění v *European Constitutional Law Review*.
- Kopa, M., Přístup k Ústavnímu soudu z pohledu štrasburské judikatury, *Právník* 2011, č. 21, str. 782 – 788.
- Kühn, Z., Jak se změnilo ústavní soudnictví po 1. 5. 2004?, *Právní rozhledy*, 2004, č. 13, str. 485 – 492.

- Kühn, Z., K otázce závaznosti rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva pro domácí soudnictví, *Právní rozhledy*, 2005, č. 1, str. 1 – 38.
- Kühn, Z., Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu?, *Právní rozhledy*, 2004, č. 1, str. 23 – 26.
- Kühn, Z., Rozšíření Evropské unie a vztahy šestadvaceti ústavních systémů, *Právník*, 2004, č. 4, str. 745 – 786.
- Kysela, J., K dalším důsledkům přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR, *Právní rozhledy*, 2002, č. 11, str. 525 – 578.
- Ladenburger, C., Institutional Report, Session at FIDE 2012 – „The interaction between the Charter of Fundamental Rights, the European Convention of Human Rights and National Constitutions“, *25. kongres FIDE, 30. května – 2. června 2012*.
- Lazowski, A., Poland: Constitutional Tribunal on the Preliminary Ruling Procedure and Division of Competences Between National Courts and the Court of Justice, Order of 19 December 2006, *European Constitutional Law Review*, 2008, č. 3, str. 187 – 197.
- Lock, T., Walking on a Tightrope: The Draft ECHR Accession Agreement and the Autonomy of the EU Legal Order, *C.M.L.R.*, 2011, č. 48, str. 1025 – 1054.
- López-Jurado Romero de la Cruz, C., Cuesta Rico, F., Tribunal Constitucional español y Derecho de la Unión Europea, 2006-2008, *R.D.C.E.*, 2009, č. 34, str. 1011 – 1082.
- Ludet, D., Úloha národního soudce při aplikaci práva Evropského společenství, Aplikace evropského práva národním soudcem, *příručka Ministerstva spravedlnosti ČR*, 1997, sv. 56, str. 52 – 63.
- Luebbe-Wolff, G., Who Has the Last Word? National and Transnational Courts – Conflict and Cooperation, *Yearbook of European Law*, 2011, sv. 30, č. 1, str. 86 – 99.
- Lüsberg, J.B., Does the EU Charter of Fundamental Rights Threaten the Supremacy of Community law? Article 53 of the Charter: a fountain of law or just an inkblot?, *Jean Monnet Working Paper*, 2001, č. 4.
- Malenovský, J., Euronovela Ústavy: “ústavní inženýrství” ústavodárce nebo Ústavního soudu či obou?, *Sborník příspěvků Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy*, Eurolex Bohemia, 2003, str. 173 – 189.
- Malenovský, J., Tápání v bludišti vztahů mezinárodního a ústavního práva (k přípravě, schválení a hodnocení desáté novely zákona o Ústavním soudu), *Právník*, 2004, č. 10, str. 953 – 972.
- Malenovský, J., Znovu ke kompetencím Ústavního soudu ČR ve vztahu k Evropskému soudnímu dvoru a komunitárnímu právu, *Právník*, 2005, č. 1, str. 106 – 114.

- Malíř, J., Francouzská ústavní revoluce, *Právník*, 2011, č. 9, str. 849 – 877.
- Maršálová Z., Jak daleko sahá omezení pravomocí orgánů ČR po vstupu do EU ve světle nálezu Ústavního soudu ve věci cukerných kvót?, *Právní rozhledy*, 2006, č. 15, str. 553 – 561.
- Moravec, O., Ochrana základních práv v systému koncentrované kontroly ústavnosti, *Jurisprudence*, 2012, č. 2, str. 3 – 9.
- Navrátilová, M., The preliminary ruling before the Constitutional Courts, *Sborník z konference Dny práva - 2008 – 2. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy university, 4. - 5. 11. 2008, Brno, Spisy Právnické fakulty MU č. 337 (řada teoretická)*.
- Pellet, A., La Constitution de 1958 a quarante ans, question n.11: Le droit international et la Constitution de 1958?, *internetový sborník k oslavě 40. výročí francouzské Ústavy*, [www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/quarante/q11.htm](http://www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/quarante/q11.htm).
- Pikna, B., Listina základních práv Evropské unie a její právní a věcná dimenze, *Právník*, 2003, č. 1, str. 20 – 40.
- Polakiewicz, J., La reforma constitucional alemana de 21 de diciembre de 1992: el nuevo papel de los Länder en la Integración europea, *Max Planck Institute Working Paper*, 1994, č. 84.
- Posch, A., Community law and Austrian constitutional law, *Vienna Journal on International Constitutional Law*, 2008, sv. 2, č. 4, str. 272 – 283.
- Sabete, W., Primauté et hiérarchie entre le droit interne et le droit européen, [perso.wanadoo.fr/credh.benar/wagsupremat.htm](http://perso.wanadoo.fr/credh.benar/wagsupremat.htm).
- Schütze, R., Reforming the ‘CAP’: From Vertical to Horizontal Harmonization, *Yearbook of European Law*, 2009, sv. 28, č. 1, str. 337 – 361.
- Silva García, F., La Unión Europea. Problemas constitucionales derivados de su estructura y funcionamiento institucional, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 2002, č. 104, str. 589 – 622.
- Skouris, V., De nouveaux défis pour la Cour de justice dans une Europe élargie, *ERA Forum*, 2008, č. 9, str. 99 – 108.
- Skouris, V., The Relationship of the European Court of Justice with the National Constitutional Courts, *přepis proslovu na sympóziu k oslavě 20 let maďarského Ústavního soudu*, 2009.
- Strube, J., Völkerrecht vor Verfassungsgerichten zwischen Souveränitätsangst und Anerkennung der internationalen Bindung: Das Spanische Verfassungsgericht, der

- französische Verfassungsrat und der Europäische Gerichtshof im Vergleich, *WHI-Paper*, 1998, č. 2.
- Šlosarcík, I., Nesnesitelná snadnost suverenity – několik poznámek k suverenitě, subjektivitě a supremaci v Evropské unii, *Mezinárodní vztahy*, 2006, č. 1, str. 112 – 133.
  - Tomášek, M., Mechanismy resistance národního ústavního práva vůči právu evropskému, *Právník*, 2003, č. 11, str. 1057 – 1075.
  - Tulkens, F., L'Union européenne devant la Cour européenne des droits de l'homme, *Revue Universelle des Droits de l'Homme*, 2000, sv. 12, č. 1-2, str. 1 – 84.
  - Týč, V., Aplikace práva ES orgány Společenství a členskými státy, *Právník*, 1999, č. 5, str. 405 – 420.
  - Van Gerven, W., A Common Law for Europe: The Future Meeting the Past?, *European Review of Private Law*, 2001, č. 4, str. 485 – 503.
  - Van Gerven, W., Remedies for Infringements of Fundamental Rights, *European Public Law*, 2004, sv. 10, č. 2, str. 261 – 283.
  - Virzo, R., The Preliminary Ruling Procedures at International Regional Courts and Tribunals, *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, 2011, č. 10, str. 285 – 313.
  - Zemánek, J., Otevření ústavního pořádku komunitárnímu právu potvrzeno, nikoli však nekontrolovatelné, *Jurisprudence*, 2006, č. 5, str. 47 – 51.
  - Zemánek, J., Ústava České republiky na prahu přistoupení k Evropské unii, *Sborník příspěvků Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy*, Eurolex Bohemia, 2003, str. 210 – 214.

## 10 Seznam zkratek

angl.	anglicky
BVerfGE	Spolkový ústavní soud (v německém jazyce <i>Bundesverfassungsgerichtshof</i> )
C.M.L.R.	Common Market Law Review
č.	číslo
čl.	článek
ČR	Česká republika
něm.	německy
ed.	Editor
EHS	Evropské hospodářské společenství
ES	Evropské společenství
ESD	Evropský soudní dvůr, od roku 2009 Soudní dvůr Evropské unie
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
ESUO	Evropské společenství uhlí a oceli
EU	Evropská Unie
EÚLP	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
Evropská úmluva	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
fr.	francouzský/á/y
it.	italský/á/y
kol.	kolektiv
Komise	Evropská komise
koord.	koordinátor
Listina	Listina základních práv Evropské unie
násl.	následující
NSS	Nejvyšší správní soud České republiky
odst.	odstavec
OSN	Organizace spojených národů
Pakt	Mezinárodní pakt o občanských a politických právech
Parlament	Evropský parlament
PFUK	Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze
pozn.	poznámka

Rada	Rada Evropské unie
R.D.C.E.	Revista de Derecho Comunitario Europeo
str.	strana
s.r.o.	společnost s ručením omezeným
srov.	srovnej
sv.	svazek (v cizojazyčných publikacích <i>volume</i> )
Smlouva EHS	Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství
Smlouva ES	Smlouva o založení Evropského společenství
Smlouva ESUO	Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli
SEU	Smlouva o Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy <sup>337</sup>
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
Smlouvy	Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie
Soud	Evropský soudní dvůr
Společenství	Evropské (hospodářské) společenství
SPS	Soud prvního stupně Evropských společenství
SRN	Spolková republika Německo
šp.	španělsk ý/á/y
str.	strana
tzv.	tak zvaný
Unie	Evropská unie
Úmluva	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
ÚS	Ústavní soud České republiky
Ústava	Ústava České republiky (popř. v kombinaci s adjektivem členského státu: Ústava daného členského státu)
Vysvětlení k Listině	Vysvětlení vypracovaná prezidiem Konventu

---

<sup>337</sup> Pokud se jedná o dřívější verze, je použito slovního spojení ‘SEU ve znění [X] smlouvy’.

## 11 Abstrakt

### 11.1 Abstrakt v českém jazyce – Czech abstract

#### *Ochrana práva na spravedlivý proces ve vztahu k řízení o předběžné otázce*

Právo na spravedlivý proces je jedním ze základních lidských práv, které umožňuje jednotlivcům dovolávat se účinně svých práv a svobod u zákonného, nestranného a nezávislého soudu. V Evropě je ochrana tohoto práva zaručena na vícestupňové úrovni, jejíž stupně se navzájem prolínají: první stupeň tvoří ústavní pořádky jednotlivých států, druhý institucemi Evropské unie, především Soudního dvora EU a, třetí, Evropský soud pro lidská práva.

V Evropské unii byl Smlouvami zaveden mechanismus předběžné otázky pro zachování jednoty a koherentního výkladu a aplikace evropského práva soudy členských států. Řízení o předběžné otázce zaručuje efektivní spolupráci mezi národními soudy členských států a Soudní dvůr EU. Čl. 267 SFEU uděluje soudům členských států dokonce povinnost toto řízení zahájit, jedná-li se o soud posledního stupně (a neaplikuje-li se některá z výjimek stanovených rozsudkem *CILFIT*). Porušení této povinnosti může znamenat porušení práva na spravedlivý proces ve všech třech stupních ochrany lidských práv v Evropě. Každá z evropských jurisdikcí vymezuje vlastní podmínky porušení, které nejsou zcela totožné. Totéž platí pro doktrínu stanovené v této otázce ústavními soudy členských států, porovnáme-li ústavní judikaturu vybraných členských států, zejména Německa, Španělska a České republiky.

Problematika ochrany práva na spravedlivý proces ve vztahu k řízení o předběžné otázce je součástí nelehkého soužití ESD a ústavních soudů a rozdílných chápání vztahu evropského práva k právu ústavnímu z evropského a ústavně-právního hlediska. S tímto souvisí i vzrůstající svolnost ústavních soudů spolupracovat s ESD prostřednictvím řízení o předběžné otázce, která je důkazem postupné europeizace právních řádů členských států, včetně práva ústavního.

## 11.2 Abstrakt v anglickém jazyce – English abstract

### *Protection of Right to Fair Trial in Relation to Preliminary Ruling Proceedings*

Right to fair trial is one of fundamental human rights, which enables individuals to effectively invoke their rights and freedoms before a lawful, impartial and independent court. In Europe, the protection of this right is guaranteed at a multi-layer level, whose layers interact: first layer is formed by constitutional orders of individual States, second layer by institutions of European Union, in particular the Court of Justice of the European Union, and a third one, that of the European Court for Human Rights.

In the European Union, the Treaties have introduced the mechanism of preliminary ruling with the aim of preserving unity within the Union and of ensuring coherent interpretation and application of European law by the courts of the Member States. Preliminary ruling proceedings ensure effective cooperation between national courts and the Court of Justice of the European Union. Art. 267 TFEU provides for an obligation to request a preliminary ruling for national courts of last instance (if none of the *CILFIT* case law conditions is met). Breach of this obligation may entail violation of right to fair trial at all three layers of human rights protection in Europe. Each European jurisdiction defines its own conditions relating to such violation, which are not identical. The same is valid for doctrines established on this subject by constitutional courts of the Member States, if we compare constitutional case law of selected Member States, in particular Germany, Spain or Czech Republic.

Issues concerning the protection of right to fair trial in relation to preliminary ruling proceedings form part of the uneasy coexistence of the Court of Justice of the EU and constitutional courts and different conceptions of relationship of European and constitutional law from, respectively, European and constitutional perspective. In this context, a growing willingness on the constitutional courts' part to cooperate with the Court of Justice of the EU by means of preliminary ruling demonstrates the europeanisation of the legal orders of the Member States, including the constitutional law.

## **12 Klíčová slova**

### **12.1 Klíčová slova v českém jazyce – Key words in Czech**

Právo na spravedlivý proces – právo na zákonného soudce – evropská ochrana lidských práv a základních svobod – předběžná otázka – článek 267 SFEU – vztah ústavního a evropského práva – vztah Soudního dvora EU a Evropského soudu pro lidská práva – spolupráce mezi ústavním soudem a Soudním dvorem EU – odpovědnost členského státu při porušení povinnosti předložit předběžnou otázku

### **12.2 Klíčová slova v anglickém jazyce – Key words in English**

Right to fair trial – right to lawful judge – European protection of human rights and fundamental freedoms – preliminary ruling – Article 267 TFEU – relationship between constitutional and European law – relationship between Court of Justice of the EU and European Court of Human Rights – Member state liability for breach of obligation to refer preliminary ruling