

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Právnická fakulta
Katedra evropského práva

**Prosazování supranacionality
prostřednictvím řízení o předběžné otázce**

Diplomová práce

Veronika Petrová

Vedoucí diplomové práce:
Doc. JUDr. Richard Král, Ph.D, LL.M.

Praha, 2010

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci *Prosazování supranacionality prostřednictvím řízení o předběžné otázce* zpracovala samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.

V Praze dne 6. dubna 2010

Veronika Petrová

Na tomto místě bych ráda poděkovala Doc. JUDr. Richardovi Královi, Ph.D, LL.M. za vedení mé diplomové práce, poskytnuté rady a věnovaný čas.

OBSAH

ÚVOD	5
1. ŘÍZENÍ O PŘEDBĚŽNÉ OTÁZCE	10
1.1. POSTAVENÍ ŘÍZENÍ O PŘEDBĚŽNÉ OTÁZCE PŘED ESD	10
1.2. FUNKCE A ÚČEL ŘÍZENÍ O PŘEDBĚŽNÉ OTÁZCE	13
1.3. PRŮBĚH ŘÍZENÍ O PŘEDBĚŽNÉ OTÁZCE	14
2. SOUDNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE A JEHO POSTAVENÍ V RÁMCI EU	17
2.1. SD JAKO TVŮRCE HLAVNÍCH PRINCIPŮ EVROPSKÉHO PRÁVA	17
2.2. REAKCE NÁRODNÍCH SOUDŮ NA ROZHODNUTÍ A FUNGOVÁNÍ SD	20
2.3. BUDOUCNOST SD V RÁMCI ŘÍZENÍ O PŘEDBĚŽNÉ OTÁZCE	21
3. PŘÍSTUPY K INTEGRAČNÍMU PROCESU	23
3.1. SUPRANACIONÁLNÍ PARADIGMA	23
3.2. INTERGOVERNMENTÁLNÍ PARADIGMA	26
3.3. KONFLIKTY MEZI OBĚMA PARADIGMATY	28
4. PŘEDBĚŽNÁ OTÁZKA V JUDIKATUŘE ESD	31
4.1. TEORETICKÝ KONCEPT POSTUPNÉ KONSTITUCIONALIZACE EVROPSKÉHO PRÁVA	31
4.2. <i>MARIA PUPINO</i> JAKO ZAČÁTEK „KOMUNITARIZACE“ DOPOSUD MEZIVLÁDNÍ OBLASTI?	36
4.2.1 <i>Skutkový stav případu a průběh jednání</i>	36
4.2.2 <i>Jednání před Soudním dvorem</i>	38
4.2.3 <i>Význam rozhodnutí a reakce členských států</i>	39
4.3. KAUKA EVROPSKÉHO ZATÝKACÍHO ROZKAZU V OČÍCH ESD	42
4.3.1 <i>Skutkový stav případu</i>	42
4.3.2 <i>Jednání před Soudním dvorem</i>	44
4.3.2 <i>Význam rozhodnutí a reakce národní rovin</i>	45
5. RÁMCOVÁ ROZHODNUTÍ	49
5.1. POJEM A VÝZNAM RÁMCOVÝCH ROZHODNUTÍ	49
5.2. PRÁVNÍ POVAHA RÁMCOVÝCH ROZHODNUTÍ A JEJICH ZÁVAZNOST	50
6. MOŽNOSTI BUDOUCÍHO POSTAVENÍ PRÁVA DRUHÉHO A TŘETÍHO PILÍŘE	55
6.1. STRIKTNÍ ODLIŠENÍ SUPRANACIONÁLNÍHO CHARAKTERU PRVNÍHO PILÍŘE A MEZIVLÁDNÍ SPOLUPRÁCE VE DRUHÉM A TŘETÍM PILÍŘI	55
6.2. POSTUPNÁ KOMUNITARIZACE MEZIVLÁDNÍ SPOLUPRÁCE	56
6.3. ŘEŠENÍ V LISABONSKÉ SMLOUVĚ	58
ZÁVĚR	66
SEZNAM ZKRATEK	69
SEZNAM LITERATURY	70
NÁZEV DIPLOMOVÉ PRÁCE V ANGLICKÉM JAZYCE, SUMMARY A KLÍČOVÁ SLOVA	74

Úvod

Řízení o předběžné otázce se postupem času stalo jedním z významných instrumentů Evropského soudního dvora (ESD), dnes již Soudního dvora Evropské unie (SD), ovlivňujících národní právo jednotlivých členských států Evropské unie. Tato tendence se stále prohlubuje a SD tím přispívá ke zřejmé supranacionalizaci procesu adjudikace evropského práva, což je po přijetí Lisabonské smlouvy ještě zřetelnější, jelikož v důsledku jejího přijetí došlo nejen k odstranění piliřovité struktury Evropské unie (EU), ale rovněž k novému pojetí principu přednosti jako jednoho ze základních principů komunitárního práva formulovaných ESD v 60. letech 20. století. Lisabonská smlouva do této citlivé oblasti významně zasáhla a není proto v tuto chvíli zcela jasné, jakým způsobem budou nadále interpretovány základní principy postulované ESD.

Moc Soudního dvora v rámci Evropské unie lze spatřovat v několika různých aspektech, přičemž řízení o předběžné otázce považují za nejvýraznější možnost a způsob prosazení zájmů Soudního dvora. Soudní dvůr svojí rozsáhlou a mnohotvárnou činností ovlivňuje jak samotné národní soudy, tak jednotlivé účastníky řízení, čímž se vytváří specifická spojitost mezi třemi subjekty – Soudním dvorem, národními soudy a samotnými účastníky řízení. Jejich vzájemná interakce přispívá k neustálému vývoji evropského práva, který se v posledních letech projevuje zejména v oblasti mezivládní spolupráce, do které se Soudní dvůr snaží prosadit principy aplikované dosud v oblasti dříve nazývaného komunitárního práva¹.

Již v 60. letech začal ESD právě v oblasti komunitárního práva prostřednictvím své judikatury formulovat zásadní principy, na kterých je celé dříve nazývané komunitární právo postaveno. Na mysli mám zejména doktrínu *přímého* či *bezprostředního účinku práva ES* a *doktrínu přednosti práva ES*². Někteří autoři od těchto dvou zásad odlišují navíc doktrínu bezprostřední použitelnosti práva ES³.

¹ Vstupem Lisabonské smlouvy v platnost došlo k odstranění piliřovité struktury Evropské unie a k přiznání právní subjektivity EU, v důsledku čehož Lisabonská smlouva podřazuje komunitární a unijní právo pod jeden celek. V současné době se proto již neuplatní dělení evropského práva na komunitární a unijní. Pojem komunitární právo je v práci užíván v souvislosti s úpravou před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost.

² Doktrínu přímého účinku formuloval ESD v r. 1963 ve svém rozhodnutí ve věci *Van Gend en Loos* (Věc C-26/62 *van Gend & Loos* [1963] ECR 1) a znamená, že některá ustanovení zakládajících smluv a

Na základě vytvoření těchto klíčových zásad můžeme dnes konstatovat, že již od samého vzniku působil ESD zjevně jako zcela nezávislá a autonomní instituce supranacionálního charakteru a principy, které postuloval v každém případě přispěly k vyzdvihnutí nadnárodní povahy ES. V této souvislosti považují za nezbytné zmínit skutečnost, že tyto - judikaturou formulované - zásady byly ve velké míře politicky motivované a řada členských států s nimi nejen nesouhlasila, ale dokonce se ohrazovala proti jejich zavedení⁴. I přesto však došlo ze strany členských států k postupné akceptaci uvedených doktrín.

Srovnáme-li tento stav se stavem současným, zjistíme, že i v dnešní době má SD tendenci usilovat o prosazování svého vlivu. Patrná byla tato tendence v poslední době zejména v oblasti dřívějšího práva druhého a třetího pilíře, kde se ESD snažil rovněž aplikovat zásady srovnatelné s těmi, které úspěšně prosadil již v komunitárním právu. Nejzřetelněji tento fakt pravděpodobně dokládá oblast policejní a justiční spolupráce v trestních věcech, konkrétně pak mám na mysli rozhodnutí ESD ve věci předběžné otázky belgického arbitrážního soudu o souladu „eurozatykače“ s primárním právem⁵ a rozhodnutí ve věci *Maria Pupino*⁶. Oba tyto rozsudky dokazují, že řízení o předběžné otázce je nesmírně silným nástrojem Evropského soudního dvora ovlivňujícím celý integrační proces a posunujícím integraci supranacionálním směrem.

V této souvislosti se nabízí otázka, jaké ve skutečnosti vlastně je samotné postavení Soudního dvora – představuje opravdu mocného hybatele a manipulátora evropské integrace, nebo je pouhým neutrálním aktérem celého procesu⁷? SD je dnes

směrnice jako akty sekundárního práva (Věc C-41/74 *van Duyn* [1974] ECR 1337) jsou za určitých okolností přímo účinná vůči občanům členských států bez ohledu na to, zda členský stát tato ustanovení nějak vnitrostátně provedl. Doktrína přednosti práva ES, která byla poprvé postulována r. 1964 ve věci *Flaminio Costa* (Věc C-6/64 *Costa v. ENEL* [1964] ECR 585) založila pravidlo, že v případě jakéhokoliv konfliktu mezi právem ES a právními řády členských států „vítězí“ právo Společenství. Podrobněji o těchto zásadách pojednává kapitola 2.1 této práce.

³ Tichý uvádí, že bezprostřední použitelnost bývá nazývána účinnost komunitární normy bez recepce do národního práva, zatímco schopnost založit práva a povinnosti subjektů členských států bývá nazývána bezprostředním/přímým účinkem. Tichý však dodává, že ani Soud a následně doktrína toto rozlišení nedodržují (Blíže viz TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*, 3. vydání, Praha, C. H. Beck, 2006, s. 295).

⁴ Blíže viz STONE, A. *The Judicial Construction of Europe*. Oxford, Oxford University Press, 2004, s. 68.

⁵ Věc C-303/05 *Advocaten voor de Wereld* [2007].

⁶ Věc C-105/03 *Maria Pupino* [2005].

⁷ Podobnou terminologii užívají ve svých textech Komárek a Malenovský, když Komárek používá označení „Velký hybatel“ (KOMÁREK, J. „Velký hybatel“ – Evropský soudní dvůr a hledání vnitřního souladu právního řádu Společenství, *Právník*, 2006, č. 5, s. 497.) a Malenovský označení „*arbitr, motor*

bezpochyby konečnou autoritou v otázkách interpretace evropského práva a svojí činností usiluje o vytvoření jednotného právního řádu Společenství. Dle mého názoru proto Soudní dvůr zastává v současné době pozici velmi silného manipulátora evropského integračního procesu, a to navzdory skutečnosti, že jeho faktické institucionální postavení nemůžeme považovat za nejsilnější.

Určitý problém však vidím v možných konfliktech SD s národními soudy, které jsou rovněž integrální součástí právní integrace a vzájemná kooperace těchto jednotlivých subjektů je primárním předpokladem pro vytvoření jednotného právního řádu Společenství. Pokud nebudou národní soudy spolupracovat a respektovat rozhodnutí SD, resp. se nebudou vůbec na Soudní dvůr obracet s předběžnými otázkami, dojde k narušení vztahu spolupráce a budou tak logicky vznikat rozpory uvnitř evropského právního řádu.

SD nemá snad lepší možnost, než využít za účelem sjednocování evropského právního řádu řízení o předběžné otázce. Právě toto řízení dává Soudnímu dvoru možnost vyrovnat své formálně slabé institucionální postavení⁸ a pozitivně ovlivňovat vytváření jednotného právního řádu Společenství. Národní soudy se mohou vždy na ESD obrátit s předběžnou otázkou, kterou se jej budou pokoušet přesvědčit ke změně judikatury. Nicméně k této změně je oprávněn pouze Soudní dvůr, nikoliv vnitrostátní soud – ten musí SD vždy následovat, nebo položit předběžnou otázku. Odchýlit se sám, jakkoliv by k tomu měl přesvědčivé důvody, nemůže⁹. V tomto bodě spatřuji hlavní sílu Soudního dvora, který může být chápán jako de facto Nejvyšší soud tohoto systému, ve kterém má mít tak, jako jiné nejvyšší soudy, „poslední slovo“.

Cílem této práce je demonstrovat, jakým konkrétním způsobem řízení o předběžné otázce ovlivňuje samotný integrační proces, a to zejména v oblasti mezivládní spolupráce s tím, že se zaměřím zejména na analýzu dvou výše uvedených judikátů z oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech. Závěrem se pokusím zhodnotit situaci poté, co vstoupila v platnost tzv. Reformní smlouva, která ve

integrace nebo velký manipulátor“ (MALENOVSKÝ, J. Triptych zobrazování Soudního dvora ES: Arbitr, „motor integrace“ nebo „velký manipulátor“?, *Právník*, 2007, č. 10, str. 1065.).

⁸ Slabé institucionální postavení zdůrazňuje Komárek, když upozorňuje, že Soudní dvůr formálně nestojí na vrcholu komunitárního soudního systému (KOMÁREK, J. „Velký hybatel“ – Evropský soudní dvůr a hledání vnitřního souladu právního řádu Společenství, *Právník*, 2006, č. 5, s. 498).

⁹ Blíže viz KOMÁREK, J. „Velký hybatel“ – Evropský soudní dvůr a hledání vnitřního souladu právního řádu Společenství, *Právník*, 2006, č. 5, s. 509.

zkoumané oblasti znamená zásadní obrat a částečně napovídá, jakým směrem se Soudní dvůr patrně bude v budoucnu v tomto směru ubírat.

Za účelem lepšího porozumění práce jako celku představím v úvodu řízení o předběžné otázce jako takové, jeho funkci, účel a průběh a dále se zaměřím na objasnění jednotlivých integračních paradigmat. Vytvoření těchto ucelených přístupů považuji za důležitý aspekt celého integračního procesu a vzhledem ke skutečnosti, že budou hrát nemalou roli v kontextu této práce, považuji za účelné je rovněž detailněji prezentovat.

Hlavní část práce bude zaměřena na ověření hypotézy, že řízení o předběžné otázce před SD má skutečně tendenci směřující k prosazování supranacionálního přístupu k integračnímu procesu a že prostřednictvím jeho judikatury následně dochází k přenosu vlastností dřívějšího komunitárního práva i do oblasti mezivládní spolupráce.

V poslední kapitole nastíním pravděpodobné alternativy budoucího vývoje mezivládní spolupráce v závislosti na činnosti SD v oblasti původního druhého a zejména třetího pilíře, a to i s ohledem na obrat způsobený přijetím Reformní smlouvy, která pilířovitou strukturu zavedenou Maastrichtskou smlouvou ruší a přiznává Evropské unii, jako nástupkyni Společenství, právní subjektivitu. Co však považuji v kontextu této práce za mnohem důležitější je fakt, že do závěru Lisabonské smlouvy bylo zahrnuto prohlášení o přednosti práva, které „*připomíná, že v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora Evropské unie mají Smlouvy a právo přijímané Unií na základě Smluv přednost před právem členských států, za podmínek stanovených touto judikaturou.*“¹⁰ Neméně důležitým je rovněž **Protokol o přechodných ustanoveních**, který upravuje pro oblast policejní a justiční spolupráce přechodné období za účelem hladkého zavedení nové úpravy obsažené v Lisabonské smlouvě. Toto přechodné období má umožnit převedení již existující právní regulace, přijaté formou nástrojů třetího pilíře.

Na tomto místě si rovněž dovoluji poznamenat, že jsem si vědoma skutečnosti přijetí Lisabonské smlouvy, která po ratifikaci všemi členskými státy Evropské unie vstoupila v platnost 1. prosince 2009. V důsledku její platnosti si proto samozřejmě

¹⁰ Prohlášení o přednosti práva, Příloha A, bod 17 Lisabonské smlouvy. Prohlášení, která se připojují k závěrečnému aktu [*Smlouvě o Ústavě pro Evropu*]mezivládní konference, a závěrečný akt, [online]. [cit.2010-02-16]. Dostupné z http://www.euroskop.cz/gallery/5/1676-f335c8ae_4978_4fe1_92c6_9add2651ba07.pdf.

uvědomuji, že v porovnání s předchozí právní úpravou došlo (mimo jiné) i k řadě „formálních“ změn, zejména v názvech jednotlivých institucí či předních funkcionářů EU. V této souvislosti uvádím, že v případě, kdy bylo určité rozhodnutí přijato institucí s původním názvem, uvádím tento název původní bez ohledu na změnu způsobenou Lisabonskou smlouvou. Práce vychází z právního stavu platnému ke dni 31.3.2010.

1. Řízení o předběžné otázce

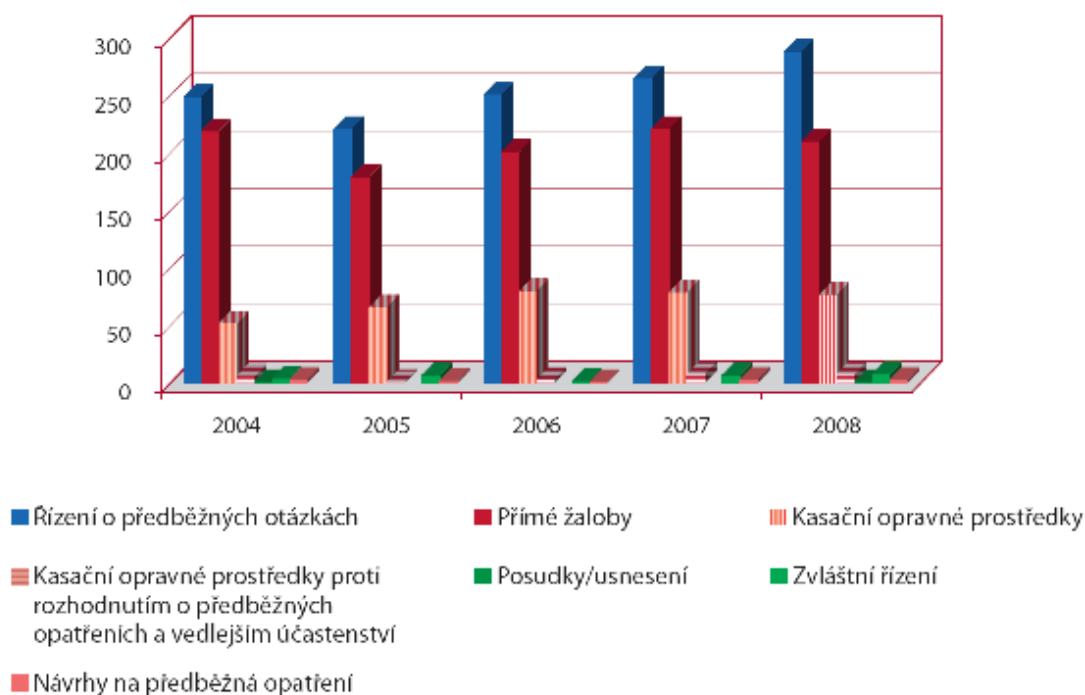
1.1. Postavení řízení o předběžné otázce před ESD

Řízení o předběžné otázce představuje v posledních letech jednu z hlavních náplní Soudního dvora (SD)¹¹ a řízení samo o sobě plní řadu důležitých funkcí, o kterých bude více pojednáno v následující kapitole. Vzhledem ke skutečnosti, že řízení o předběžné otázce hraje nezanedbatelnou úlohu v procesu harmonizace evropského práva a SD se takto významným způsobem dostává do interakce jak s národními soudy, tak s individuálními účastníky řízení, považují tento institut nejen za důležitou součást evropského soudnictví, ale rovněž za významný způsob ovlivňování celého evropského integračního procesu.

Nutno však podotknout, že řízení o předběžné otázce se aktivizovalo a rozšířilo až později, nikoliv bezprostředně po vzniku Společenství. Původně měl ESD primárně řešit spory mezi nadnárodní institucí a členskými státy navzájem a v podstatě mu byly svěřeny klasické kompetence mezinárodního soudu, v nichž soudní orgán vystupuje fakticky jako arbitr mezi dvěma rovnými subjekty. Řízení o předběžné otázce bylo považováno pouze za doplňkové, čemuž nasvědčuje fakt, že zaujímal až jedno z posledních míst ve výčtu jeho kompetencí¹². Dnes je tomu však přesně naopak a jak jsem již uvedla, tvoří žádosti vnitrostátních soudů nejvyšší podíl na celkové rozhodovací činnosti Soudního dvora (blíže viz graf).

¹¹ Tuto skutečnost dokládají i statistiky ESD, ze kterých vyplývá, že v letech 2004-2008 jednoznačně převažovalo řízení o předběžných otázkách nad ostatními druhy řízení. V roce 2008 představovalo z celkového počtu všech zahájených řízení, řízení o předběžné otázce celkem 288 případů, přímých žalob bylo 210 a kasačních opravných prostředků 77. Viz Soudní statistiky Soudního dvora 2008, [online]. [cit. 2010-02-07]. Dostupné z http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2009-05/ra08_cs_cj_stat.pdf.

¹² Podrobněji viz MALENOVSKÝ, J. Triptych zobrazování Soudního dvora ES: Arbitr, „motor integrace“ nebo „velký manipulátor“?, *Právník*, 2007, č. 10, str. 1067-1068.



Zdroj: Soudní statistiky Soudního dvora 2008, [online]. [cit. 2010-02-07]. Dostupné z http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2009-05/ra08_cs_cj_stat.pdf.

Zatímco v počátcích svého působení ESD postupně stanovil v rámci řízení o předběžné otázce významná pravidla komunitárního práva¹³, která se v nezměněné podobě uplatňují i v současné době a tvoří základní principy aplikovatelné na původní komunitární právo, zaměřuje se SD v současnosti na další rozšiřování svých pravomocí a pokouší se – opět prostřednictvím řízení o předběžné otázce – zasahovat i do oblastí dřívějšího tzv. druhého a třetího pilíře, tedy do oblastí, které členské státy považují za velice citlivé a natolik zásadní, že si nepřejí, aby do nich jakákoliv nadnárodní instituce zasahovala a ovlivňovala tak jejich suverenitu. Je to však právě SD v součinnosti s národními soudy a jednotlivými účastníky řízení, který se v poslední době snaží tuto zásadu prolomit a právě pomocí řízení o předběžné otázce aplikovat principy původně pouze komunitárního práva i v této oblasti.

¹³ Například v roce 1964 ESD v odpovědi na otázku italského *guidice conciliatore* stanovil aplikační přednost norem komunitárního práva (Věc C-6/64 *Costa v. ENEL* [1964] ECR 585). Na počátku principu přímého účinku byla předběžná otázka holandské *Tariefcommissie voor Belastingen* (Věc C-26/62 *van Gend & Loos* [1963] ECR 1). Podrobněji viz BOBEK, M., KOMÁREK, J. a kol. *Předběžná otázka v komunitárním právu*, Praha, Linde, 2005, s. 1.

Zakládací smlouvy obsahovaly úpravu řízení o předběžné otázce v čl. 234 a násl.¹⁴ Smlouvy o založení Evropského společenství (SES) a také v čl. 150 a násl. Smlouvy o založení EURATOM¹⁵. Přijetím Lisabonské smlouvy došlo k nepatrné modifikaci ustanovení upravujících předběžnou otázku a dnes je toto řízení upraveno čl. 267 a násl. Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU). Z dikce uvedených článků a jejich porovnáním lze snadno dovodit, že řízení o předběžné otázce má i po změnách provedených v důsledku přijetí Lisabonské smlouvy charakter nesporného řízení a svojí podstatou se jedná o řízení mezitímní. Představuje tak část nebo výřez řízení zahájeného před vnitrostátním soudem, před kterým je zahájeno a který také s konečnou platností o věci rozhoduje¹⁶. V této souvislosti se může zdát označení „předběžné řízení“ zavádějícím, protože k němu nedochází před zahájením případu, nýbrž až v průběhu jeho řešení národním soudem a představuje tedy pouze jeden z kroků, který předchází samotnému soudnímu řízení¹⁷.

Jistý problém může v řízení o předběžné otázce představovat jednak fakt, že vyvolat toto řízení a vstoupit do dialogu se SD může celá řada národních soudů, čímž svým způsobem dochází k podkopávání hierarchie národního soudnictví a dále celá procedura zahrnuje řadu rozličných soudních řízení a dotýká se tak celého spektra právních otázek. V důsledku této skutečnosti nedochází k rozlišování oblastí, v jejichž rámci musí být obzvláště pečlivě chráněna práva jednotlivců a oblastí, kde dochází např. k finančním sporům mezi podniky¹⁸. Myslím si, že diferenciaci těchto otázek by měla být brána v úvahu a mělo by být rozlišováno mezi tím, zda Soudní dvůr zasahuje do práv a osobní sféry jednotlivců, či nikoliv. S touto problematikou bezprostředně

¹⁴ Článek 234 SES (bývalý článek 177): „Soudní dvůr má pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se: a) výkladu této smlouvy, b) platnosti a výkladu aktů přijatých orgány Společenství a ECB, c) výkladu statutů subjektů zřízených aktem Rady, pokud tak tyto statuty stanoví. 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 při jednání před soudem členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je tento soud povinen obrátit se na Soudní dvůr.“

¹⁵ Blíže viz TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*, 3. vydání, Praha, C. H. Beck, 2006, s. 376.

¹⁶ Blíže viz TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*, 3. vydání, Praha, C. H. Beck, 2006, s. 377.

¹⁷ Blíže viz BROWN, L.N., KENNEDY, T. *The Court of Justice of the European Communities*, London, Sweet & Maxwell, 2000, s. 206.

¹⁸ Na tyto skutečnosti upozorňuje Komárek, který zároveň navrhuje řešení v podobě zásady stanovující omezení vznesení předběžné otázky pouze na soudy poslední instance s dvěma výjimkami (srov. KOMÁREK, J. *In the Court(s) We Trust? On the need for hierarchy and differentiation in the preliminary ruling procedure*, [online], 2007, [cit. 2010-02-14]. Dostupné z http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=982529).

souvisí funkce a účel celého řízení, což bude detailněji rozebráno v následující podkapitole.

1.2. Funkce a účel řízení o předběžné otázce

Jak vyplývá již z výše uvedeného, spočívá primární funkce řízení o předběžné otázce v zachování jednoty evropského práva a jeho shodné aplikaci v jednotlivých členských státech. Jednotná aplikace práva je základem společného trhu a bez ní by došlo k rozštěpení evropského práva, které by jednotlivé národní soudy vykládaly podle zásad vlastních národních právních systémů v celé jejich rozmanitosti. Pokud by skutečně k tomuto jevu došlo a evropské právo by vykládaly samy členské státy bez zasahování SD, nebylo by zcela od věci konstatovat, že by existovalo minimálně tolik systémů evropského práva, kolik existuje národních právních systémů v rámci ES¹⁹.

Právě díky tomu, že SD je zapojen přímo do jednotlivých soudních sporů, které probíhají před jednotlivými národními soudy členských států EU, došlo k otevření možnosti podporovat jednotnou aplikaci práva takovým způsobem, který je v souladu s duchem a cíli Smlouvy o fungování EU.

Neméně důležitou funkcí řízení je také možnost nabídnout „autoritativní“ radu i pomoc národnímu soudci. Ačkoliv je doktrinálně evropské právo chápáno jako součást práva členského státu, někteří soudci mohou na evropské právo nahlížet jako na jakýsi cizorodý element²⁰. Právě z tohoto důvodu je soudci poskytována možnost obrátit se na Soudní dvůr a požádat ho o pomoc spočívající ve výkladu dané normy, možnostech jejího užití a způsobu aplikace.

Svým celkovým charakterem má celé řízení o předběžné otázce dalekosáhlý dopad na právní řády členských států a vede k přenosu hodnot, myšlenek a změnám v náhledu na vlastní ústavnost, integraci a loajalitu. Jedná se také o jediný typ řízení, ve kterém jednotlivé soudy²¹ členských států přicházejí přímo do styku se SD. Řízení

¹⁹ Blíže viz BROWN, L.N., KENNEDY, T. *The Court of Justice of the European Communities*, London, Sweet & Maxwell, 2000, s. 210 – 211.

²⁰ BOBEK, M., KOMÁREK, J. a kol. *Předběžná otázka v komunitárním právu*, Praha, Linde, 2005, s. 5.

²¹ Samozřejmě nikoliv pouze soudy, ale rovněž samotní účastníci řízení, jejich právní zástupci či zástupci České republiky, popř. jiných členských států. Vytváří se tak tedy specifická konstelace mezi těmito aktéry, kde primární roli hrají SD, národní soudy a jednotliví aktéři procesu.

v zásadě spočívá v dialogu mezi soudci vnitrostátních soudů a SD a představuje proto základ spolupráce soudních orgánů členských zemí a SD.

Řízení o předběžné otázce rovněž působí jako nepřímý nástroj ochrany práv jednotlivců, a to i přesto, že sami jednotlivci nemají v tomto řízení před SD postavení stran. Pokud se však národní soudce na SD s předběžnou otázkou obrátí, může se výsledný nález samozřejmě týkat i individuálních práv, což se také již několikrát stalo.

Sama zastávám názor, že řízení o předběžné otázce před Soudním dvorem by mělo mít charakter dialogu: dialogu, ve kterém nebude docházet ke konfliktům, rozporům či rozsáhlým výkladovým problémům narážejícím na odpor SD. Národní soudce by měl roli Soudního dvora v řízení o předběžné otázce chápat jako jedinečnou možnost a způsob zajištění konzistentního výkladu evropského práva. Je logické, že s narůstajícím počtem národních právních předpisů je potřeba vymezit jejich vztah i vůči evropskému právu a soudci jsou stavěni před otázku, jakým způsobem s národní normou ve vztahu k normě evropské naložit. Proto je jim poskytnuta možnost obracet se na SD a ten by měl této možnosti využít k tomu, aby evropské právo bylo vykládáno jednotně, nikoliv však k tomu, aby svého významného postavení zneužíval a pokoušel se svoji smluvně vymezenou pozici překračovat.

1.3. Průběh řízení o předběžné otázce

Jak vyplývá z výše uvedeného a rovněž samozřejmě i ze samotného znění čl. 267 a násl. Smlouvy o fungování EU (dříve čl. 234 SES), je iniciátorem celého řízení před SD vnitrostátní soud. Usnesení vnitrostátního soudu o položení předběžné otázky je oznámeno vedoucím soudní kanceláře stranám zúčastněným v hlavním řízení, členským státům a Komisi²². Samotné řízení probíhá v zásadě podle stejných pravidel jako každé jiné řízení před SD, ale přesto můžeme zaznamenat jisté odlišnosti, na které bych chtěla především upozornit.

Kromě skutečnosti, že řízení může vyvolat pouze národní soud a nikoliv sami účastníci řízení, je důležitý i fakt, že po dobu, kdy se otázkou zabývá SD, dochází k pozastavení řízení před vnitrostátním soudem. Tato doba, než SD vydá soudní

²² BOBEK, M., KOMÁREK, J. a kol. *Předběžná otázka v komunitárním právu*, Praha, Linde, 2005, s. 288.

rozhodnutí, trvá průměrně 18 měsíců. V průběhu celého řízení se do něho mohou jak písemně, tak ústně²³ zapojit i další instituce EU²⁴, členské státy a účastníci řízení před vnitrostátním soudem. Je nutné si uvědomit, že v řízení před SD nevystupují stejní účastníci jako v řízení před národním soudem, který řízení o předběžné otázce inicioval. Jak jsem již zmínila výše, má toto řízení charakter dialogu, a to dialogu mezi soudcem členského státu a Soudním dvorem. Ani vnitrostátní soud, který dal popud k zahájení řízení, není účastníkem řízení o předběžné otázce, ale pouze pasivně očekává výsledek celého řízení.

Je velice důležité, aby národní soud svoji otázku směřovanou k SD formuloval jasně a zřetelně a aby poskytl dostatečné informace týkající se jak skutkové podstaty, tak právního pozadí celého případu. V mnoha případech se národní soudy obracejí na SD s otázkou, zda určitá ustanovení vnitrostátního práva jsou v souladu s evropským právem. Taková otázka směřuje spíše k aplikaci než samotné interpretaci evropských pravidel. V těchto případech se SD zaměří právě zejména na interpretaci evropských pravidel a nechá na národním soudu, jak on sám následně rozhodne²⁵.

Poté, co SD vydá konečné rozhodnutí, je toto zasláno národnímu soudu a dochází k obnovení řízení. Úspěch celého řízení o předběžné otázce závisí zejména na úzké spolupráci mezi SD a národními soudy.

Pro úplnost ještě na závěr zmíním zvláštní druhy řízení, které většinou směřují k jeho urychlení, popřípadě jeho větší efektivitě. Jedná se zejména o urychlené řízení a o zjednodušené řízení. **Urychlené řízení** přichází v úvahu, pokud to vnitrostátní soud požaduje a soudce zpravodaj navrhne, aby předseda Soudního dvora po slyšení

²³ Z pohledu stran hlavního řízení představuje písemné vyjádření hlavní možnost, jak přesvědčit Soudní dvůr, aby na otázky odpověděl způsobem, který je žádoucí z jejich pohledu pro výsledek řízení před vnitrostátním soudem. Soudní dvůr sám zdůrazňuje, že čas na ústní vyjádření je velmi omezený, a proto silně doporučuje písemné vyjádření předložit. Podrobněji viz BOBEK, M., KOMÁREK, J. a kol. *Předběžná otázka v komunitárním právu*, Praha, Linde, 2005, s. 301.

²⁴ Ve všech případech je zapojena Komise, pokud se řízení týká aktu Rady, tak i Rada a ve výjimečných případech Parlament. Blíže viz BROWN, L.N., KENNEDY, T. *The Court of Justice of the European Communities*, London, Sweet & Maxwell, 2000, s. 213.

²⁵ Podrobněji viz BROWN, L.N., KENNEDY, T. *The Court of Justice of the European Communities*, London, Sweet & Maxwell, 2000, s. 217.

generálního advokáta v případech „výjimečné naléhavosti“ rozhodl o projednání předběžné otázky v urychleném řízení.²⁶

Druhý případ, kdy se řízení odchyluje od řádného průběhu, představuje ***zjednodušené řízení*** o předběžné otázce. Zde je na rozdíl od normálního průběhu řízení umožněno Soudnímu dvoru rozhodnout usnesením, které je opatřeno důvody, a to za předpokladu, že otázka předložená k posouzení je totožná s některou z předběžných věcí, o které SD již rozhodl, anebo jestliže odpověď na takovou otázku vyplývá jednoznačně z judikatury, anebo neponechává žádný prostor k rozumným pochybnostem²⁷.

²⁶ Urychlené řízení představuje výjimečný krok a poprvé se konalo v souvislosti s výkladem směrnice, která zakazovala očkování zvířat proti kulhavce a slintavce. Vzhledem k epidemii této nemoci v Nizozemsku považoval předkládající soud platnost uvedeného zákazu za otázku „výjimečné důležitosti“. Podrobněji viz BOBEK, M., KOMÁREK, J. a kol. *Předběžná otázka v komunitárním právu*, Praha, Linde, 2005, s. 330.

²⁷ Blíže viz TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*, 3. vydání, Praha, C. H. Beck, 2006, s. 378.

2. Soudní dvůr Evropské unie a jeho postavení v rámci EU

2.1 SD jako tvůrce hlavních principů evropského práva

Soudní dvůr Evropské unie je jednou z nejvýznamnějších institucí Evropské unie vůbec. Svědčí o tom mimo jiné i fakt, že základ struktury současného Soudního dvora položily již zakládací smlouvy jednotlivých Společenství. Evropský soudní dvůr se stal součástí institucionální struktury již v r. 1952 a stál tedy přímo u zrodu prvního evropského společenství²⁸.

Podobná struktura Soudního dvora byla zachována i ve Smlouvách o EHS a EURATOM z r. 1957²⁹. Jednotný evropský akt potvrdil budoucí založení Soudu první instance, což vedlo k řešení přetíženosti SD a možnosti rozdělení jeho agendy mezi dvě instance. Soud první instance byl zřízen rozhodnutím ze dne 26. října 1988 a Rada na tento orgán přenesla pravomoc rozhodovat v řadě řízení, která dosud patřila do působnosti Soudního dvora.

Určité změny v pravomoci Soudního dvora přinesly i další reformní smlouvy, ale základní koncepce Soudního dvora zůstávala a zůstává stále stejná. Ani Smlouva o fungování Evropské unie platná od 1. prosince 2009 nepřinesla v tomto směru výrazné institucionální změny. Soudní dvůr Evropské unie je nadále tvořen Soudním dvorem a Soudem první instance, který je nově pojmenován Tribunálem. Jisté změny, na které je v této souvislosti však třeba upozornit nastaly. Jedná se zejména o rozšíření jurisdikce v oblasti spolupráce ve věcech justice a vnitra, právní závaznost Listiny základních práv Evropské unie a rozhodování žalob týkajících se dodržování zásady subsidiarity³⁰.

²⁸ Podle Smlouvy o ESUO byl Soudní dvůr založen jako kolegium sedmi soudců, kteří byli voleni společnou dohodou členských států na šest let, s průběžnou obměnou každé tři roky a s možností opakované volby (čl. 32 Smlouvy o ESUO). Úkolem Soudního dvora v ESUO bylo „rozhodovat o zrušovacích žalobách pro nedostatek pravomoci, porušení podstatných pravidel řízení, porušení Smlouvy nebo kteréhokoliv jiného právního pravidla, které se týká jeho provádění, nebo pro zneužití moci, podaných proti rozhodnutím a doporučením Vysokého komisariátu některým členským státem nebo Radou...“ (čl. 33 Smlouvy o ESUO). Podrobněji viz FIALA P., PITROVÁ, M. *Evropská unie*, Brno, CDK, 2009, s. 384.

²⁹ Ve Smlouvě o EHS je Soudní dvůr upraven v čl. 220 a násl., ve Smlouvě o EURATOM v čl. 136 a násl..

³⁰ Rozhodováním žalob týkajícím se zásady subsidiarity se Soudní dvůr stane jakýmsi kompetenčním soudem, rozhodujícím o rozsahu pravomocí Unie a členských států. Podrobněji viz PÍTRVÁ, L. a kol. *Když se řekne Lisabonská smlouva: perspektiva fungování Evropské unie podle nového smluvního rámce*, [online]. Praha, Odbor informovaní o evropských záležitostech, Úřad vlády České republiky, 2008, s. 43

Skutečnost, že SFEU ruší pilířovité rozdělení struktury Evropské unie a z EU se stává jednotná organizace s právní subjektivitou má nepopiratelné důsledky spočívající ve skutečnosti, že se jednotlivé principy formulované v minulosti Soudním dvorem nyní vztahují nejenom na právo komunitární, ale na celé evropské právo, tedy i na oblast spadající původně do dnes již neexistujícího druhého a třetího pilíře. Detailnějším rozbohem této problematiky se budu zabývat v závěrečných kapitolách této práce.

Vzhledem k tomu, že instituce Soudního dvora byla zakotvena již v zakládacích smlouvách Evropských společenství, dokázal si Soudní dvůr postupem času vydobýt významné postavení, a to i přesto, že takový jeho vývoj asi málokdo očekával. Ačkoliv byla původně jeho primárním úkolem kontrola supranacionálních orgánů Společenství a přezkum platnosti sekundárních právních aktů vydávaných Komisí a Radou, získal postupem času mnohem výraznější funkci spočívající ve výkladu jednotlivých ustanovení Smlouvy a řešení sporů založených na interpretaci. Za tímto účelem využíval (jak jinak) zejména řízení o předběžné otázce.

Za přelomový bod činnosti Soudního dvora lze jistě označit formulování několika základních principů v 60. letech 20. století, které se postupem času staly nedílnou součástí aplikace evropského práva bez toho, aniž by byly obsaženy v zakládacích smlouvách. Narážím na tomto místě samozřejmě na zásady přímého či bezprostředního účinku práva ES a doktrínu přednosti práva ES.

Doktrínu přímého účinku formuloval ESD v r. 1963 ve svém rozhodnutí ve věci *Van Gend en Loos*³¹ a znamená, že některá ustanovení zakládacích smluv a směrnice jako akty sekundárního práva³² jsou za určitých okolností přímo účinná vůči občanům členských států bez ohledu na to, zda členský stát tato ustanovení nějak vnitrostátně provedl. Tichý shrnuje zásady přímého účinku do tří bodů: (a) komunitární právo přistupuje bez dalšího k aplikovatelnému právu členských států, aniž by je bylo nutno recipovat (s výjimkou směrnice), (b) komunitární právo se k právu členských států přičleňuje a přímo působí právní účinky beze změny své komunitární povahy, tj. je aplikováno jako právo komunitární a nikoliv vnitrostátní, (c) norma nadaná přímým

[cit. 2010-02-14]. Dostupné z http://icv.vlada.cz/assets/vydavatelstvi/vydane-publikace/kdyz_se_rekne_lisabonska_smlova.pdf [cit. 16.02.2010].

³¹ Věc C-26/62 *van Gend & Loos* [1963] ECR 1.

³² Věc C-41/74 *van Duyn* [1974] ECR 1337.

účinkem je přímo aplikována jak na návrh dotčených subjektů práva členských států, tak i ex officio orgány členských států³³.

Doktrína nadřazenosti práva ES, která byla poprvé postulována r. 1964 ve věci *Costa vs. E.N.E.L.*³⁴ založila pravidlo, že v případě jakéhokoliv konfliktu mezi právem ES a právními řády členských států „vítězí“ právo Společenství. V tomto rozsudku ESD konkretizoval to, co chybělo v rozhodnutí *Van Gend en Loos*, tedy skutečnost, že základem legitimacy jednání Společenství je dobrovolné omezení pravomocí členských států ve prospěch celku. Neboli, jak ESD upřesňuje dále „*skutečnost, že členské státy přenesly práva a povinnosti vznikající na základě smlouvy ze sféry vnitrostátního práva do právního řádu Společenství s sebou nese trvalé omezení jejich suverénních práv, nad nímž jednostranný akt neslučitelný s koncepcí právního řádu Společenství nemůže převážet.*“³⁵

Od dvou výše uvedených zásad bývá někdy odlišována zásada bezprostřední použitelnosti práva ES, která vyjadřuje fakt, že není třeba žádného zásahu orgánů a institucí členských států k tomu, aby nařízení, rozhodnutí a za určitých okolností i směrnice byly na území ES závazné, resp. přímo použitelné³⁶.

V předchozích odstavcích jsem ve stručnosti uvedla dva, dle mého názoru, nejzásadnější principy formulované judikaturou Soudního dvora. Principů a zásad, jež Soudní dvůr formuloval existuje však mnohem větší počet³⁷ a ve svém souhrnu svědčí o důležitosti Soudního dvora jako orgánu významně se podílejícím na integračním procesu již od dob svého založení. Nutno přesto podotknout, že uvedené principy byly formulovány v rámci práva komunitárního a v jeho mezích se také aplikovaly. Až následně, a to se pokusím v této práci dále dokázat, se SD pokoušel tyto a jiné podobné zásady aplikovat rovněž v právu třetího pilíře, tedy v oblasti mnohem citelnější a bezprostředně se dotýkající lidských práv.

³³ Podrobněji viz TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*, 3. vydání, Praha, C. H. Beck, 2006, s. 295.

³⁴ Věc C-6/64 *Costa v. ENEL* [1964] ECR 585.

³⁵ Věc C 6/64 *Costa v. ENEL* [1964] ECR 585, odstavec 13.

³⁶ Např. Tichý ve své publikaci na toto možné terminologické odlišení upozorňuje, zároveň však dodává, že ani SD a následně ani doktrína toto rozlišení nedodrží (TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*, 3. vydání, Praha, C. H. Beck, 2006, s. 295).

³⁷ Vedle dvou uvedených principů lze dále jmenovat např. odpovědnost členského státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením komunitárního práva (spojené věci C-6/90 a C-9/90 *Andrea Francovich a Danila Bonifaci a ostatní v. Italská republika* [1991] ECR I-5357), či povinnost členských států zajistit účinnou ochranu komunitárních práv (Věc C-45/76 *Comet v. Produktschap voor Siergewassen* [1976] ECR 2043).

2.2 Reakce národních soudů na rozhodnutí a fungování SD

Jak jsem již zmínila v samém úvodu této práce, je nezbytné všimnout si v řízení o předběžné otázce zejména vzájemné interakce mezi národními soudy, Soudním dvorem a rovněž samotnými účastníky řízení před soudem členského státu EU. Nepochybným faktem zůstává skutečnost, že ne každý soudce národního soudu je ochoten předkládat otázku Soudnímu dvoru (v takovém případě by samo řízení téměř ztratilo smysl), případně nemusí být národní soudce konformní s rozhodnutím SD.

Postoj jednotlivých členských států k činnosti a rozhodování SD je odlišný a mnohdy bývá dokonce i přímo kontroverzní, jak se ostatně budu snažit demonstrovat na reakcích Ústavního soudu ČR, Ústavního soudu SRN a polského ústavního soudu ke kauze evropského zatýkacího rozkazu. V této kapitole alespoň ve stručnosti shrnu, jaký je a byl postoj některých členských států EU k vývoji evropského práva.

Obecně lze konstatovat, že jednotlivé postoje členských států a jejich justice jsou spíše silně ochránářské, přičemž se každý stát snaží zabezpečit svému státu v rámci EU nejsilnější a nejsuverénnější postavení. Tyto postoje byly patrné již při formulování základních principů uvedených v předcházející kapitole, kdy se jednotlivé státy snažily maximálně chránit své postavení. Jako dobrý příklad může v tomto kontextu posloužit německá justice, konkrétně pak rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ve věci *Solange*³⁸, kdy byla odmítnuta aplikace komunitárního práva z důvodu nedostatečné ochrany základních lidských práv ve srovnání s širší ochrany poskytované německou ústavou. Německý ústavní soud tak představuje právě symbol svébytného prosazování národních ústavních principů³⁹.

Ústavní soudy nových členských zemí, tedy zemí střední a východní Evropy, jsou díky své neotřesitelné pozici a aktivismu považovány za silné partnery jejichž rozhodnutí markantně ovlivní další vývoj evropského práva, a které si nenechají jednoduše otrást svou pozici ochránce národní ústavy a státní suverenity⁴⁰. Soudy zakládajících členských států také zastávají stabilní pozici v obraně národních práv,

³⁸ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ve věci *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel* z 29. května 1974, 2 BvL 52/71.

³⁹ Oproti německému ústavnímu soudu jsou např. francouzské nejvyšší soudy ve svých pravomocích mnohem více omezeny – např. se nemohou vyslovovat k platnosti vnitrostátních norem.

⁴⁰ ALBI, A. Supremacy of EC Law in the New Member States, *European Constitutional Law Review*, 2007, č.3, 2007, s. 27.

v průběhu vývoje však již prošly „odbojnou fází“ a jejich vztah k EU se nese spíše v duchu tolerance a nevyhnutelnosti.

Charakteristiku postoje státu k evropskému právu také silně ovlivňuje forma ústavního zakotvení přechodu pravomocí na úroveň Společenství. Některé ústavní klauzule⁴¹ obsahují ustanovení o přednosti evropského práva před národním právem, tato obecná formulace však často pro ústavní soudy neposkytuje dostatečné vodítko. Ve většině případů⁴² bývá tato klauzule formulována v určité variaci na téma „přenos výkonu práva na mezinárodní instituce“.

2.3 Budoucnost SD v rámci řízení o předběžné otázce

S ohledem na to, jakým způsobem Soudní dvůr do dnešního dne ovlivnil integrační proces, je třeba zamyslet se i nad tím, jaké jsou možnosti jeho dalšího působení v rámci Evropské unie s vazbou na řízení o předběžné otázce. Nepopíratelným faktem je klíčová role Soudního dvora jako orgánu Evropské unie, který v průběhu své existence své postavení neustále upevňoval. Soudní dvůr může být chápán jako de facto Nejvyšší soud evropského soudního systému, ve kterém má mít, tak jako jiné nejvyšší soudy, „poslední slovo“⁴³.

Je však nezbytné mít na paměti, že institucionální zakotvení Soudního dvora není až tak silné, jak by odpovídalo jeho vlastní činnosti, způsobu rozhodování a snaze neustále se zviditelňovat. Jak konstatuje i Komárek, nestojí Soudní dvůr formálně na vrcholu komunitárního systému a Smlouva o založení ES mlčí o účincích jeho rozhodnutí⁴⁴.

Především z toho důvodu, že Soudní dvůr postrádá silné institucionální zakotvení, je nezbytné zdůraznit význam spolupráce ze strany členských států Evropské unie. Pokud by národní soudy přestaly z jakéhokoliv důvodu předkládat Soudnímu dvoru předběžné otázky, ztratil by patrně Soudní dvůr většinu své „moci“. Sama si však

⁴¹ Podobná definice je použita v polské ústavě a také v zákonech Velké Británie.

⁴² Takto upravuje akceptaci komunitárního práva např. Německo i Francie. Maďarsko, podobně jako Česká republika, vložilo do ústavního textu před svým vstupem do EU podobnou formulaci.

⁴³ Blíže viz KOMÁREK, J. „Velký hybatel“ – Evropský soudní dvůr a hledání vnitřního souladu právního řádu Společenství, *Právník*, 2006, č. 5, s. 498.

⁴⁴ Blíže viz KOMÁREK, J. „Velký hybatel“ – Evropský soudní dvůr a hledání vnitřního souladu právního řádu Společenství, *Právník*, 2006, č. 5, s. 498.

myslím, že i přesto, že se z počátku fungování Soudního dvora a vůbec v počátcích vlastního řízení o předběžné otázce, členské státy nemusely stavět k celé proceduře zrovna přívětivě, zvykly si postupem času více či méně na celou proceduru a dnes považuje většina národních soudů Soudní dvůr spíše za partnera, než za nepřítele. Tuto skutečnost dokazuje nejen neustále se zvyšující počet předkládaných předběžných otázek, ale také to, že agenda předběžných otázek představuje kontinuálně největší skupinu veškeré agendy Soudního dvora.

Vedle samotného předkládání předběžných otázek ze strany členských států je dalším nezbytným prvkem spolupráce také akceptace rozhodnutí Soudního dvora soudy členských států. Pokud by národní soudy rozhodnutí a názory SD nerespektovaly, docházelo by bezpochyby k odlišným a rozporuplným interpretacím shodných ustanovení evropského právního řádu. Soudní dvůr se tedy musí na vztah spolupráce spoléhat, protože právě na národních soudech záleží, jak bude evropské právo skutečně aplikováno v členských státech.

Dle mého názoru bude vztah spolupráce mezi Soudním dvorem a národními soudy fungovat i nadále bez ohledu na změny způsobené Lisabonskou smlouvou. Jednak nedošlo v důsledku přijetí Lisabonské smlouvy k žádným zásadním změnám dotýkajícím se této problematiky a jednak považuji v této souvislosti za velmi důležitý fakt rovněž to, že si sám Soudní dvůr je moc dobře vědom své závislosti na národních soudech. Tuto skutečnost již sám Soudní dvůr několikrát zdůraznil, a to dokonce i ve vlastních rozhodnutích⁴⁵. Stejně tak si nutnost spolupráce uvědomují i národní soudy, v opačném případě by Soudnímu dvoru stěžily předkládaly takové množství předběžných otázek, kolik předkládají. Povede-li se udržet a zachovat partnerský vztah mezi Soudním dvorem a národními soudy, trůfám si říci, že i významný vliv Soudního dvora zůstane zachován minimálně takový, jaký je.

⁴⁵ Věc C 16/65 *Schwarze* [1965] ECR 877, str. 886, věc C-244/80 *Foglia v. Novello* [1981] ECR 3045, bod 20.

3. Přístupy k integračnímu procesu

3.1. Supranacionální paradigma

Během evropského integračního procesu se postupně zformovaly dva základní přístupy, supranacionální a intergovernmentální, které mají představovat koherentní pozice k zásadním bodům integrace jak z hlediska metody a struktur, tak z hlediska cílů sjednocení⁴⁶.

Supranacionální i intergovernmentální paradigma lze dále vnitřně členit⁴⁷ a je nutno podotknout, že nelze jednoznačně určit, jaký přístup je pro evropský integrační vývoj typický či dominantní. Vždy docházelo a i dnes stále dochází k jejich vzájemnému prolínání. Osobně si myslím, že v poslední době je v rámci evropského integračního procesu znatelná tendence spíše prosazovat nadnárodní přístup před mezivládním, což se v dalších kapitolách pokusím dokázat na postavení a činnosti typicky nadnárodní instituce ES, a to Evropského soudního dvora. ESD zejména prostřednictvím své rozsáhlé a kreativní judikatury vytváří a formuluje významné principy evropského práva, jak jsem již nastínila v předchozí kapitole a usiluje o to, aby byly stejným způsobem aplikovány i v oblasti mezivládní spolupráce. Tím samozřejmě uvádí do pohybu celý evropský integrační proces a posouvá ho do supranacionální roviny.

V tomto kontextu považuji za důležité zmínit skutečnost, že v původní neofunkcionalistické teorii⁴⁸ tak, jak ji zformuloval Haas, nehrálo právo v integračním procesu až tak zásadní roli. Přesto si postupným vývojem začala řada vědců roli práva uvědomovat a začala ho považovat za jeden z imanentních prvků hrajících významnou roli v evropském integračním procesu a neofunkcionalismus se stal vhodnou teorií

⁴⁶ Blíže viz FIALA P., PITROVÁ, M. *Evropská unie*, Brno, CDK, 2009, s. 17 -18.

⁴⁷ Pod nadnárodní paradigmatu spadá zejména teorie federalismu a neofunkcionalismu. Mezivládní paradigmatu se člení především na teorii vzájemné závislosti a koncepci víceúrovňového vládnutí - „multilevel governance“.

⁴⁸ Neofunkcionalismus představoval jednu z teorií regionální politické integrace, která byla zpracována především jako způsob, jak vysvětlit a objasnit evropskou integraci v padesátých a šedesátých letech. Haas jako její přední tvůrce nepovažoval za podstatné zabývat se jednotlivými aspekty celého procesu, naopak politickou integrací rozuměl vytvoření politické komunity, která byla ústředním předmětem jeho teorie. Vyslovoval se proti členění integrace na sociální a ekonomické aspekty s tím, že politická integrace je důležitější než ekonomické či sociální trendy. Blíže viz DE BÚRCA, G. Rethinking law in neofunctionalist theory, *Journal of European Public Policy*, 2005, Vol. 12, pp. 315.

k potvrzení této skutečnosti. Právní neofunkcionalismus⁴⁹, poprvé formulovaný Mattlim a Slaughterovou, vnesl do celého integračního procesu nejenom nové myšlenky, ale právě i nové aktéry - zejména ESD, národní soudy a ostatní účastníky soudních řízení. Tito aktéři měli a stále mají v rámci integrace zcela odlišné zájmy a cíle – ESD usiluje především o posílení své pozice vůči národním soudům a o zvýšení své vlastní autority a legitimacy ve vztahu k ostatním institucím EU, národní soudci chtějí posílit postavení vlastní soudní moci ve státě vůči moci výkonné a zákonodárné a individuální aktéři se snaží maximalizovat svůj osobní zisk (blíže viz tabulka).

Tabulka 1: Klíčoví aktéři právní integrace: přehled cílů a omezení

Aktéři	Cíle	Omezení
<i>Soudní dvůr</i>	Budování vlastní prestiže, upevnění pravomocí cestou zvyšování efektivity evropského práva a rozvinutím klientů evropského práva v podobě účastníků řízení a národních soudů Propagování a posouvání vpřed cílů zakládacích smluv	Soudržnost jednotlivých doktrín a metodologická omezení vyplývající z právní argumentace Rozsah „informační nerovnováhy“ mezi ESD a vládami členských států Institucionální pravidla ovládající rozhodovací procedury v EU Veřejné mínění ve vztahu k evropské integraci
<i>Jednotliví účastníci řízení</i> a) tzv. „one-shotters“ (jednotlivci) b) tzv. „repeat players“ (velké nadnárodní)	Minimalizace ztráty v případě vyhraného sporu (v důsledku „vynuceného“ souladu s evropským právem) Maximalizace obchodních zisků a prosazování	Omezené zdroje a relativně krátký časový horizont pro působení Obtíže spojené se zvolením „vhodné kauzy“ a

⁴⁹ Búrca používá pojem „*Legal neofuncionalism*“ v jednom ze svých článků a poukazuje v této souvislosti zejména na důležitou roli nových „právních“ aktérů v integračním procesu. Podrobněji viz DE BÚRCA, G. Rethinking law in neofunctionalist theory, *Journal of European Public Policy*, 2005, Vol. 12, pp. 312.

korporace, nátlakové a zájmové skupiny prosazující veřejný zájem)	individuálních základních práv v důsledku expanze evropského práva	načasováním žaloby
<i>Národní soudy</i>	Posílení soudního přezkumu norem Upevnění pozice v dělbě pravomocí a vylepšení prestiže ve vztahu k ostatním soudům Prosazování konkrétní politiky skrze soudní rozhodování	Soudržnost jednotlivých doktrín a metodologická omezení vyplývající z právní argumentace Omezená demokratická odpovědnost

Zdroj: MATTLI, W., SLAUGHTER, A. – M. Revisiting the European Court of Justice. *International Organization*, 1998, No. 1, str. 187.

Tendenci posunující evropský integrační proces supranacionálním směrem rovněž pozorují ve své studii Sweet a Sandholtz, kteří zpracovali křivku, ze které je patrný posun od intergovernmentálního přístupu k přístupu supranacionálnímu. Na levý okraj křivky situovali mezivládní politiku a na pravý okraj politiku supranacionální. Prostor mezi těmito hlavními body vyplňují tři faktory, které posun k supranacionalitě nejvíce ovlivňují. Jsou jimi nadnárodní organizace, nadnárodní pravidla a transnacionální společnost.⁵⁰ V jakékoliv politické oblasti či v jakémkoliv procesu je pohyb zleva doprava podél křivky určován zvyšující se přítomností a intenzitou každého z těchto tří faktorů, což platí i v oblasti evropského integračního procesu.

Supranacionální paradigma samo o sobě má tendenci privilegiovat vytvoření nadnárodního centra před složitým mechanismem vyjednávání kompromisů a minimalizovat tím pravomoci jednotlivých členských států. Samozřejmě však záleží především na vůli států samotných, na tom, zda jsou ochotny vzdát se určité části svých

⁵⁰ Nadnárodními pravidly (pravidly ES) jsou myšlena zákonná, volnější pravidla omezující chování a vytvářená vzájemnou interakcí mezi politickými aktéry jednajícími na evropské úrovni. Organizace ES představují takové vládní struktury figurující na evropské úrovni, které vytvářejí, vykonávají a interpretují pravidla ES a transnacionální společnost zahrnuje ty nevládní aktéry, kteří se angažují v sociální, ekonomické a politické výměně probíhající uvnitř ES a tím ovlivňují – přímo či nepřímo – procesy a výsledky politiky na evropské úrovni. Podrobněji viz SANDHOLTZ, W., STONE, A. *European Integration and Supranational Governance*, 1st pub. Oxford, Oxford University Press, 1998, s. 8-9.

pravomocí ve prospěch tohoto nadnárodního centra a pokud ano, v jaké míře. Supranacionální způsob vládnutí je potom takový způsob, v jehož rámci centrální vládní struktury, tj. orgány vytvořené na nadnárodní úrovni⁵¹, ovládají jurisdikci nad konkrétní politickou oblastí mezi jednotlivými členskými státy.

Je pravděpodobné, že čím více se bude Evropská unie posunovat k pomyslnému pravému okraji křivky a stávat se tím více supranacionální tak, jak předpokládá Sandholtz, bude postupně docházet k navyšování kompetencí jednotlivých organizačních těles EU, bude se zvyšovat autonomie institucí EU a dojde i k expanzi vazeb mezi společenskými aktéry skrz hranice a rovněž mezi společenskými aktéry a institucemi EU⁵².

Posun k supranacionalitě, který byl ve velké míře způsoben rovněž podepsáním Maastrichtské smlouvy, se v dnešní době významně projevuje i v koncepci evropského práva. Za jeho skutečného tvůrce je mnohými považován sám Evropský soudní dvůr, tedy instituce typicky nadnárodního charakteru. V dnešní době se ESD díky svým značným možnostem a výrazně autonomnímu postavení stále intenzivněji pokouší ovlivňovat celé evropské právo.

3.2. Intergovernmentální paradigma

Intergovernmentální paradigma předpokládá – na rozdíl od supranacionálního – větší autonomii jednotlivých členských států v rámci celého společenství. Stát je zde dominantním aktérem, který si ponechává pravomoci v oblastech, které považuje za klíčové⁵³ a u kterých si nepřejde, aby do nich zasahovala jakákoliv nadnárodní autorita. Intergovernmentální přístup vede tedy ke zdůrazňování dominance národních vlád, k zachování jejich vlastní suverenity a v jeho rámci je prakticky nemožné vytvořit mezinárodní instituce, které by vykonávaly moc nad jednotlivými státy a zasahovaly tím do státní suverenity.

⁵¹ V případě evropského integračního procesu se jedná zejm. o Evropskou komisi, Evropský soudní dvůr, Parlament a v jistých případech i o Radu ministrů.

⁵² Podrobněji viz SANDHOLTZ, W., STONE, A. *European Integration and Supranational Governance*, 1st pub. Oxford, Oxford University Press, 1998, s. 136.

⁵³ Za klíčové atributy intergovernmentalismu považuje v první řadě zahraničně-politické vztahy jednotlivých zemí a jejich bezpečnostní zájmy. Podrobněji viz FIALA P., PITROVÁ, M. *Evropská unie*, Brno, CDK, 2009, s. 19.

V souladu s tímto přístupem proto musí vlády států vzájemně spolupracovat a vyjednávat, aby byly schopny vytvořit společnou politiku. Vyjednávání je charakterizováno nejen relativní mocí jednotlivých států, ale rovněž jejich vlastními preferencemi⁵⁴. Vzhledem ke skutečnosti, že intergovernmentální teorie kladou důraz zejména na samotný stát a jeho autonomní postavení v rámci světového systému, dalo by se v této souvislosti uvažovat o spojitosti intergovernmentalismu s realismem, jako jednou z dominantních teorií mezinárodních vztahů.

V rámci evropského integračního procesu představuje intergovernmentální oblast spolupráce původně nazývaný tzv. druhý a třetí pilíř Evropské unie, tj. agenda ***Společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP) a Policejní a justiční spolupráce***. Jedná se o oblast, kterou považují členské státy EU za tak zásadní, citlivou a důležitou, že nechtějí, aby v jejím rámci byla uplatňována supranacionalita a přiklánějí se právě k mezivládnímu charakteru spolupráce. Zatímco tedy v dřívějším prvním pilíři byly pravomoci iniciátora legislativy ponechány výhradně v rukou nadnárodní Komise a pro rozhodování v Radě ministrů je charakteristické převážně hlasování kvalifikovanou většinou, tak v dřívějším druhém pilíři Smlouva o EU vyžadovala konsensus při hlasování a iniciátorem nových aktivit jsou vedle Komise také členské státy. Podobně tomu bylo u třetího pilíře, kde byl společný postoj přijímán také konsensuálně a významný vliv zde měly opět členské státy⁵⁵.

Vytvořením této dnes již neexistující pilířovité struktury daly členské státy jasně najevo, že usilují o omezení spolupráce v oblasti jak vnitřní, tak vnější bezpečnosti, a proto v jejím rámci upřednostnily mezivládní způsob rozhodování. Usilovaly tím o zabránění možnosti vniknutí supranacionálních prvků do této oblasti a tento vývoj se stal jasným indikátorem napjatých vztahů mezi suverenitou a integrací v oblasti bezpečnosti.

Díky tomu, že podepsáním Amsterodamské smlouvy došlo k převedení části problematiky spolupráce v oblasti justice a vnitra do oblasti tehdejšího komunitárního práva,⁵⁶ začínaly harmonizační tlaky působit i v oblastech, které byly dosud činností

⁵⁴ Blíže viz SANDHOLTZ, W., STONE, A. *European Integration and Supranational Governance*, 1st pub. Oxford, Oxford University Press, 1998, s. 8.

⁵⁵ Podrobněji viz FIALA P., PITROVÁ, M. *Evropská unie*, Brno, CDK, 2009, s. 132.

⁵⁶ Touto změnou došlo ke komunitarizaci otázek vízové, azylové a přistěhovalecké politiky, která byla původně součástí třetího mezivládního pilíře. Jeho součástí tak zůstaly pouze otázky spolupráce policie a

ESD dotčeny minimálně, a to zejména v oblasti spolupráce v občanských a trestních záležitostech. Jak v oblasti SZBP, tak v oblasti Justice a vnitra bylo možno identifikovat znatelný funkční spillover. Rozdílem však stále zůstává, že zatímco oblast Justice a vnitra dosáhla začleněním části své problematiky do prvního pilíře významné supranacionalizace, tak oblast SZBP zatím nebyla funkčním spilloverem ovlivněna natolik, aby byla zastřešena pod první pilíř⁵⁷. Změnu přinesla až Lisabonská smlouva, která ruší pilířovité rozdělení struktury Evropské unie a z EU se stává jednotná organizace s právní subjektivitou.

3.3. Konflikty mezi oběma paradigmaty

Již od počátku existence Evropských společenství se objevovaly konflikty a spory zabývající se otázkou, jakým směrem by se měla evropská integrace ubírat, zda by měl převážet přístup mezivládní, či supranacionální.

ES vznikly podepsáním Římských smluv, které jednak rozdělily vládní moc mezi funkčně odlišné instituce a dále položily základní pravidla pro vytváření právních zásad. Již v tomto okamžiku se začaly objevovat rozdílné názory na budoucí vývoj ES.

Část pozorovatelů měla tendenci charakterizovat ES jako mezivládní organizaci – mezistátní režim, vytvořený dobrovolným odevzdáním suverenity, zatímco jiní mají za to, že ES se vyvíjí směrem ke kvazi-federálnímu systému nebo k víceúrovňové politice. Mnoho jiných pozorovatelů stále na ES nahlíží jako na složitou směsici kombinující jak supranacionální, tak intergovernmentální prvky vládnutí, která se postupem času proměňuje⁵⁸.

Neustálé střetávání odlišných názorů na evropský integrační proces vyvrcholilo v 60. letech, kdy francouzský prezident Charles De Gaulle vyvolal politickou krizi Společenství. De Gaulle byl jedním z odpůrců supranacionalismu, nedůvěřoval mu

justice v trestních záležitostech. Zároveň došlo k přejmenování třetího pilíře, který od podepsání Amsterodamské smlouvy nesl název Policejní a justiční spolupráce.

⁵⁷ Podrobněji viz BÖRZEL, T.A. Mind the gap! European integration between level and scope, *Journal of European Public Policy*, 2005, Vol. 12, pp. 230.

⁵⁸ Podrobněji viz STONE, A. *The Judicial Construction of Europe*. Oxford, Oxford University Press, 2004, s. 47.

stejně tak, jako nedůvěřoval Komisi a hlasování kvalifikovanou většinou⁵⁹. Francie se pokoušela o narušení nadnárodního rozměru Společenství a prosazovala jeho rozvolnění. Celá situace vyvrcholila poté, co Francie odmítla 30. června 1965 další projednávání zemědělské politiky a 1. července oficiálně oznámila začátek krize ve Společenství. Francie rovněž odvolala svého ministra zahraničí ze zasedání Rady ministrů, stejně jako všechny francouzské reprezentanty z vedení všech důležitých výborů. Tento stav trval celkem sedm měsíců a po tuto dobu bylo Společenství beznadějně zablokováno.

Krizi ukončilo až přijetí *Lucemburského kompromisu* v lednu 1966, který byl vyjádřením mezivládního porozumění členských států⁶⁰. Tento dokument však ve své podstatě znamenal nikoliv posun k supranacionálnímu vývoji ES tak, jak se původně očekávalo, nýbrž spíše setrvání u mezivládního rozměru integrace. V případě, že by jakýkoliv členský stát měl za to, že jsou ohroženy jeho důležité zájmy, měl právo vetovat příslušný legislativní akt, což de facto znamenalo setrvání u jednomyslnosti hlasování, nikoliv posun k hlasování kvalifikovanou většinou. Právě zmíněná možnost veta významnou měrou posilovala mezivládní rozměr ES.

Od poloviny 70. let se však pomalu začíná rozvíjet nová etapa evropské integrace, která již směřuje k supranacionální podobě ES. Jednotný evropský akt, Smlouva o Evropské unii a její revize zvyšovaly nejenom pravomoci Evropského parlamentu, ale v jistých oblastech umožnily i postupný přechod k hlasování kvalifikovanou většinou.

Co však především přispívalo k tomu, že evropský integrační proces postupoval najednou tak rychle dopředu? Na tuto otázku odpovídá ve své studii Stone Sweet a zdůrazňuje zejména roli tří oblastí, které jsou sice samy o sobě poměrně autonomní, ale na druhé straně musely vzájemně kooperovat. Jedná se o nadnárodní ekonomickou aktivitu, oblast soudních řízení a oblast lobbingu⁶¹.

⁵⁹ Francie usilovala o zachování jednomyslného hlasování, a tím potvrzovala svůj zájem o transformaci EHS ve standardní mezinárodní organizaci. Blíže viz FIALA P., PITROVÁ, M. *Evropská unie*, Brno, CDK, 2009, s. 93.

⁶⁰ Podrobněji viz STONE, A. *The Judicial Construction of Europe*. Oxford, Oxford University Press, 2004, s. 49.

⁶¹ V rámci nadnárodní ekonomické výměny je zásadní role firem, které se zapojují do pohraničního obchodu a hledají způsoby, jak rozšířit obchody; v oblasti soudních řízení hraje klíčovou roli konstelace tvořená účastníky řízení, národními soudci a ESD a v lobbingu se střetávají různé skupiny hledající

Tato vývojová tendence směřující k nadnárodní výstavbě ES převládá v evropském integračním procesu i v současnosti a proniká rovněž do oblastí, pro které ještě donedávna nebyla zdaleka typická. Stále viditelnější je zejména v oblasti právní integrace v rámci dřívějšího druhého a třetího pilíře a právě na tuto oblast se v následujících kapitolách podrobněji zaměřím.

způsoby, jak maximalizovat kontrolu nad politickými výsledky. Blíže viz STONE, A. *The Judicial Construction of Europe*. Oxford, Oxford University Press, 2004, s. 52.

4. Předběžná otázka v judikatuře ESD

4.1. Teoretický koncept postupné konstitucionalizace evropského práva

V této kapitole se zaměřím na aktuální problematiku evropského integračního procesu týkající se bývalého práva druhého a zejména třetího pilíře v kontrastu s dřívějším právem komunitárním. Jak jsem již výše uvedla, formuloval Evropský soudní dvůr prostřednictvím své judikatury základní principy práva komunitárního, čímž prokázal své mimořádné a značně autonomní postavení v celé institucionální struktuře ES.

Ačkoliv právo samotné v počátcích evropské integrace nehrálo zvlášť důležitou roli, představuje dnes jeden z jejích významných prvků⁶². Je potřeba odlišovat *proces integrace práva* (právní integrace) od *integrace skrz právo* (právo v procesu politické integrace). To znamená, že právo může být jak předmětem integrace, tak jejím zprostředkovatelem⁶³. Je však nutno mít stále na paměti, že integrace sama o sobě je především procesem politickým. Začlenění se do integrace, do jejího chodu, její podoby, úspěchu či neúspěchu: to vše závisí primárně na politických aktérech a politické vůli. Přesto má i právo své neodmyslitelné postavení v celém integračním procesu: právo blíže a konkrétněji specifikuje mnoho politických aktérů a rámec, v jakém tito aktéři operují, kontroluje tyto aktéry a omezuje jejich jednání, jejich vztahy a rovněž minimálně částečně určuje účinnost jejich aktů⁶⁴.

Celý proces vedoucí k vytvoření základních principů evropského práva a celkově preferující prosazování supranacionálních prvků do evropského právního systému je ovládán třemi klíčovými subjekty, jejichž vzájemnou interakcí a spoluprací je vůbec celé řízení realizovatelné. Jedná se o vlastní účastníky řízení, národní soudy a zejména o Evropský soudní dvůr. Aby ESD mohl účinně naplňovat své poslání, musí se spolehnout právě na uvedený „vztah spolupráce“, který buduje zejména se soudy

⁶² Koncept nových společenství nebyl u svého zrodu projektem dominantně právním. Nasvědčovaly tomu např. i kvalifikační požadavky na soudce Soudního dvora. Podle Smlouvy o Společenství uhlí a oceli se mohli stát soudci Soudního dvora nezávislé osoby uznávaných kompetencí. Právní kvalifikace podmínkou nebyla. Blíže viz MALENOVSKÝ, J. Triptych zobrazování Soudního dvora ES: Arbitr, „motor integrace“ nebo „velký manipulátor“?, *Právník*, 2007, č. 10, str. 1065-1083.

⁶³ Podrobněji viz DE BŮRCA, G. Rethinking law in neofunctionalist theory, *Journal of European Public Policy*, 2005, Vol. 12, pp. 313.

⁶⁴ DE BŮRCA, G. Rethinking law in neofunctionalist theory, *Journal of European Public Policy*, 2005, Vol. 12, pp. 313.

členských států, a to již od samého počátku existence Společenství. V této souvislosti bych ráda upozornila na fakt, že po institucionální stránce zaujímá ESD relativně slabé postavení, což může být důsledkem „neposlušnosti“ ze strany národních soudů, které buď v důsledku vlastní neznalosti anebo dokonce úmyslně nerespektují jeho rozhodnutí, případně si nárokují poslední slovo ve věcech evropského práva, aniž by se na Soudní dvůr obrátily s předběžnou otázkou⁶⁵.

V každém případě se v celém průběhu vývoje evropské integrace výše uvedení účastníci dostávali jak do konfliktních situací, tak zaznamenávali významné úspěchy založené na efektivní spolupráci. Vznik konfliktů mezi těmito třemi subjekty je zcela logický, protože každý z nich zastává v celém procesu naprosto odlišnou úlohu, sleduje odlišné cíle a preferuje různé strategie tak, jak již bylo výše uvedeno.

Konflikty mezi těmito třemi aktéry vznikaly z různých důvodů a podle mého názoru byly v řadě případů skutečně opodstatněné – vždyť například přijetí doktríny nadřazenosti komunitárního práva v 60. letech znamenalo pro národní jurisdikci opuštění hluboce zakořeněných ústavních principů. Doktrína přímého účinku zase umožnila jednotlivcům žalovat vládu členského státu za nesoulad určitých ustanovení s komunitárním právem včetně neprovedení transpozice směrnic do národního práva. Důvodů ke vzniku konfliktů byla tedy celá řada a je proto s podivem, jak je možné, že i přesto proces konstitucionalizace neustále postupoval dopředu, a to stále dramatičtěji⁶⁶.

Zatímco v období vzniku Soudního dvora, byla tato instituce chápána převážně jako **arbitr**, a to z toho důvodu, že mu byly svěřeny zejména kompetence klasického mezinárodního soudního orgánu⁶⁷, představuje dnes Soudní dvůr rozhodně vlivnější instituci na poli evropské integrace.

⁶⁵ KOMÁREK, J. „Velký hybatel“ – Evropský soudní dvůr a hledání vnitřního souladu právního řádu Společenství, *Právník*, 2006, č. 5, s. 499.

⁶⁶ Podrobněji viz STONE, A. *The Judicial Construction of Europe*. Oxford, Oxford University Press, 2004, s. 20.

⁶⁷ V důsledku této skutečnosti měl ESD rozhodovat zejména o žalobách Komise proti členskému státu a o žalobách jednoho členského státu na druhý. Podrobněji viz MALENOVSKÝ, J. Triptych zobrazování Soudního dvora ES: Arbitr, „motor integrace“ nebo „velký manipulátor“?, *Právník*, 2007, č. 10, str. 1067.

*Proces konstitucionalizace*⁶⁸ probíhal ve dvou hlavních etapách a dá se říci, že nastartoval novou éru podoby Soudního dvora, který pomalu začal ztrácet pouhou funkci arbitra a díky možnostem, které se mu postupně nabízely, se dostával do pozice „motoru integrace“⁶⁹. V letech 1962-1979 ESD definoval již zmíněné ústřední, ústavní principy tehdejšího komunitárního práva, a to princip nadřazenosti a přímého účinku. Velkou většinu rozhodnutí vytvořil Soudní dvůr díky existenci řízení o předběžné otázce, která má národním soudům pomoci lépe porozumět povaze a obsahu evropského práva a zejména má vést k jeho správné aplikaci národními soudci.

Formulace těchto principů přispěla k větší integraci národních a nadnárodních právních systémů a dala vznik decentralizovanému způsobu vynucování práva ES. Celý mechanismus spočívá v prvotní iniciativě zainteresovaných soukromých aktérů. Doktrína přímého účinku umožňuje jednotlivcům, ale i společnostem žalovat vládu členského státu či jinou veřejnou autoritu buď pro nesoulad ustanovení obsaženého ve smlouvách či nařízeních, nebo za nedůsledné provedení transpozice konkrétního ustanovení směrnice do národního práva⁷⁰.

Během *druhé vlny konstitucionalizace* pokračoval SD ve své snaze zefektivnit právo Společenství – formuloval další doktríny a principy, jež se staly pro tehdejší komunitární právo zásadními. Jednalo se například o doktrínu nepřímého účinku, doktrínu odpovědnosti členských států za škodu způsobenou jednotlivcům porušením komunitárního práva aj.

Díky této – velmi kreativní - činnosti Evropského soudního dvora a jeho neustávající snaze působit na evropský právní systém, byly do přijetí Lisabonské smlouvy v oblasti práva prvního pilíře uplatňovány zcela jiné zásady, než v oblasti práva druhého či třetího pilíře. Nutno dodat, že řada těchto rozhodnutí SD byla

⁶⁸ Termín „proces konstitucionalizace“ neboli „Constitutionalization process“ používají Sweet a Caporaso. Podrobněji viz STONE, A., CAPORASO, J. *From Free Trade to Supranational Polity: The European Court and Integration*. In SANDHOLTZ, W., STONE, A. *European Integration and Supranational Governance*, 1st pub. Oxford, Oxford University Press, 1998, s. 102.

⁶⁹ Výrazem „motor integrace“ se občas označuje i fenomén údajného nekontrolovatelného voluntarismu v chování Soudního dvora a ten, kdo takový výraz v uvedeném kontextu věci užije, jím ve skutečnosti Dvůr kárá. Viz MALENOVSKÝ, J. Triptych zobrazování Soudního dvora ES: Arbitr, „motor integrace“ nebo „velký manipulátor“?, *Právník*, 2007, č. 10, str. 1078.

⁷⁰ Podrobněji viz STONE, A., CAPORASO, J. *From Free Trade to Supranational Polity: The European Court and Integration*. In SANDHOLTZ, W., STONE, A. *European Integration and Supranational Governance*, 1st pub. Oxford, Oxford University Press, 1998, s. 103.

motivována spíše politicky, než právně a mnohdy s nimi jednotlivé členské státy vůbec nesouhlasily.

Proces konstitucionalizace je tedy možno považovat především za politický výsledek mimořádné důležitosti, a to zejména z toho důvodu, že v žádném ohledu nerespektuje intergovernmentální aspekty integrace, naopak jimi vyloženě pohrdá a staví se jim na odpor. Členské státy v mnoha případech neschválily postup ESD v této oblasti. Faktem zůstává, že SES neobsahuje jediné ustanovení ani o nadřazenosti práva ES, ani ustanovení o přímém účinku práva ES či směrnic. Nicméně SD sám evropské právo interpretuje, a to vlastním autoritativním způsobem. Tato interpretace Evropského soudního dvora poté představuje povahu vládnutí v rámci ES. Členským soudům nakonec nezbývalo nic jiného, než se těmto interpretacím, které způsobily významnou transformaci tehdejšího komunitárního práva, přizpůsobit. Učinily tak však pouze konkludentně, a to tím způsobem, že své jednání přizpůsobily novým pravidlům hry⁷¹.

V této souvislosti je nezbytné poukázat na původní úpravu ve Smlouvě o Evropské unii a její **článek 35**, na jehož základě se státy odmítly v oblasti třetího pilíře automaticky podřídit jurisdikci ESD týkající se předběžné otázky⁷². Druhý odstavec uvedeného článku stanoví, že prohlášením učiněným při podpisu Amsterodamské smlouvy nebo kdykoli poté může kterýkoli členský stát přijmout pravomoc Soudního dvora k vydání prejudiciálních rozhodnutí podle odstavce 1 téhož článku⁷³, přičemž každý stát určí, zda je možnost podat Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce přístupná všem jeho soudům, nebo zda je omezena na soudy, jejichž rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky. Bylo tedy nutné, aby každý členský stát sám učinil nezbytné opatření v podobě jednostranného prohlášení, aby vůči němu vůbec

⁷¹ Klíčové je, uvědomit si, že tato hra nezahrnuje pouze vlády členských států na straně jedné a ESD na straně druhé. Hry se účastní rovněž národní soudci a soukromé osoby jako účastníci řízení. Postupně dochází ke snižování politického významu vlád členských států, zatímco význam nadnárodních institucí, národních soudců a soukromých aktérů se neustále zvyšuje. Podrobněji viz STONE, A., CAPORASO, J. *From Free Trade to Supranational Polity: The European Court and Integration*. In SANDHOLTZ, W., STONE, A. *European Integration and Supranational Governance*, 1st pub. Oxford, Oxford University Press, 1998, s. 105.

⁷² Podobná situace existovala i v oblasti azylové, vízové a imigrační politiky, kde Amsterodamská smlouva předpokládala, že předběžné otázky mohou v této záležitosti pokládat jen nejvyšší soudy členských zemí (viz čl. 68 SES).

⁷³ Čl. 35 odst. 1 SEU zní: „Soudní dvůr Evropských společenství má za podmínek uvedených v tomto článku pravomoc vydávat prejudiciální rozhodnutí ve věcech platnosti a výkladu rámcových rozhodnutí a rozhodnutí, jakož i ve věcech výkladu úmluv uzavřených podle této hlavy a platnosti a výkladu opatření přijatých k jejich provedení.“

mohla být judikatura SD v oblasti policejní a soudní spolupráce v trestních věcech aplikována.

Z této úpravy jasně vyplývá další diferenciaci dříve označovaného prvního a třetího pilíře, a to diferenciaci v podobě zvláštního charakteru předběžné otázky v oblasti spolupráce v trestních věcech. Zatímco v prvním pilíři byla předběžná otázka upravena tak, jak bylo výše uvedeno, tedy na základě čl. 234 SES a judikatura SD v dané oblasti se vztahovala na všechny členské státy bezvýjimečně, byla oblast třetího pilíře regulována odlišně, což mělo podstatné důsledky. Pokud by totiž souhlas předpokládaný v čl. 35 SEU vyjádřily pouze některé členské státy⁷⁴, lišila by se intenzita dopadu aktivity ESD na národní soudní systémy stát od státu. Tak tomu skutečně bylo, protože potřebné prohlášení neučinily všechny členské státy a státy, které prohlášení učinily, měly možnost předkládání předběžné otázky limitovat pouze na některé národní soudy. Z toho důvodu se tedy lišil i rozsah přijaté jurisdikce⁷⁵ v této oblasti.

Pokud by se členské státy chtěly interpretaci Evropského soudního dvora vyplývající z jím vytvářené judikatury vzepřít a chtěly by blokovat či zásadně změnit proces konstitucionalizace, musely by tak učinit jednomyslně. Vzhledem k tomu, že by se však při tomto kroku mohla vyskytnout řada potencionálních hrozeb a problémů, neodvážily se členské státy nikdy rozhodnutí ESD zvrátit. ESD tedy skutečně jedná a rozhoduje značně autonomně, svou činností a zejména judikaturou podporuje a hájí zájmy transnacionální společnosti a urychluje celý proces supranacionality, který dle mého názoru vyvrcholil vstupem Lisabonské smlouvy v platnost. Úprava v Lisabonské smlouvě již nevychází z pilířovité koncepce, tuto koncepci naopak zcela opouští a Evropské unii přiznává právní subjektivitu. Jistý posun směrem k supranacionalitě,

⁷⁴ Dosud potřebné prohlášení učinilo 14 následujících členských států: Belgie, Česká republika, Německo, Malta, Francie, Itálie, Lucembursko, Nizozemí, Rakousko, Portugalsko, Finsko, Švédsko, Španělsko a Maďarsko. Blíže viz *Jurisdiction of Court of Justice in police and criminal matters: Article 35 TEU*, [online]., [cit. 2010-02-20]. Dostupné z http://eulaw.typepad.com/eulawblog/2005/12/jurisdiction_of.html.

⁷⁵ Například Španělsko umožnilo pokládat dotazy pouze svým nejvyšším soudům, proti jejichž rozhodnutí není odvolání. Blíže viz ŠLOSARČÍK, I. *Evropský soudní dvůr a předběžná otázka podle čl. 234 SES*. [online]. 2007, s. 3 [cit. 2010-02-20]. Dostupné z http://www.europeum.org/doc/arch_eur/ISlosarcik_team_europe.pdf. Stejně omezení platí i pro Belgii, Českou republiku, Německo, Španělsko, Francii, Itálii, Lucembursko, Nizozemí a Rakousko; blíže viz *Jurisdiction of Court of Justice in police and criminal matters: Article 35 TEU*, [online]., [cit. 2010-02-20]. Dostupné z http://eulaw.typepad.com/eulawblog/2005/12/jurisdiction_of.html.

který Lisabonská smlouva přinesla vidím rovněž v tom, že samotná smlouva obsahuje zmínku o principu přednosti práva. Tato zmínka není sice obsažena explicitně v textu smlouvy, ale je její součástí jako Prohlášení o přednosti práva uvedené v bodu 17 Přílohy A.

V posledních letech je tedy čím dál více znatelná tendence SD výše uvedené zásady vtělit i do oblasti dřívějšího práva unijního, a to opět bez ohledu na to, zda se s tímto postojem jednotlivé členské státy ztotožňují či nikoliv. Nástrojem k uskutečnění tohoto cíle se opět stala maximálně kreativní judikatura Evropského soudního dvora, jejíž pomocí skutečně dochází - pomalu, ale jistě - k pronikání principů komunitárního práva i do práva dřívějšího druhého a třetího pilíře. Tuto skutečnost výborně reflektují dva rozsudky ESD z oblasti Policejní a justiční spolupráce v trestních věcech – starší rozhodnutí ve věci *Maria Pupino* a novější rozhodnutí ve věci evropského zatýkacího rozkazu. Právě na těchto dvou rozhodnutích se dále pokusím demonstrovat postupné pronikání principů formulovaných jako principy komunitárního práva do této oblasti s cílem prokázat, že Soudní dvůr má tendenci „supranacionalizovat“ evropské právo.

4.2. *Maria Pupino* jako začátek „komunitarizace“ doposud mezivládní oblasti?

4.2.1 Skutkový stav případu a průběh jednání

Případ *Maria Pupino*⁷⁶ se stal v mnoha ohledech přelomovým rozhodnutím ESD a svým způsobem nastartoval prozařování komunitárních principů i do doposud striktně mezivládního třetího pilíře⁷⁷.

Nejprve ke skutkovým okolnostem případu: *Maria Pupino* byla učitelkou v mateřské škole, která byla obviněna z ublížení na zdraví žáků v rozhodné době mladších pěti let. Učitelka v průběhu měsíců ledna a února 2001 spáchala několik

⁷⁶ Věc C-105/03 *Maria Pupino* [2005] ECR I-5285. Rozsudek velkého senátu Soudního dvora vydán dne 16. června 2005, a to na základě dotazu florentského soudu (Tribunale di Firenze) ze dne 3. února 2003 v rámci řízení o předběžné otázce.

⁷⁷ Podrobněji viz POSPÍŠIL, I., SMEKAL, H. *Vztah národní a nadnárodní úrovně práva: pohled Ústavního soudu ČR a vybraných ústavních soudů zemí EU*. In DANČÁK, B., HLOUŠEK, V. *Víceúrovňové vládnutí v Evropě: zkušenosti, problémy a výzvy*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 201 – 239.

deliktů „zneužití kázeňských prostředků“ ve smyslu čl. 571 italského trestního zákona na některých svých žácích. Svě žáky měla údajně pravidelně bít, hrozit jim, že jim podá sedativa, že jim zalepí ústa náplastí, a bránit jim v odchodu na toaletu. Dále bylo učitelce vytýkáno, že spáchala delikt „závažného ublížení na zdraví“ uvedený v člancích 582, 585 a 576 ve spojení s čl. 61 body 2 a 11 italského trestního zákona, když jednomu ze svých žáků zasadila ránu, jež mu způsobila lehký otok v čelní oblasti.

U italského soudu bylo proti ní z tohoto důvodu zahájeno trestní řízení. Státní zástupce zažádal, aby bylo dokazování provedeno za zvláštních podmínek, na základě kterých probíhá výslech ve speciálním zařízení za okolností, které chrání důstojnost, soukromí a duševní vyrovnanost dotčených nezletilých, případně i za zapojení znalce v oboru psychologie, a to z důvodu citlivého charakteru a závažnosti skutků, jakož i z důvodu obtíže spojené s nízkým věkem obětí. Podle italského práva⁷⁸ však může být tato speciální procedura použita pouze pro oběti sexuálních deliktů. Rámcové rozhodnutí Rady⁷⁹ oproti tomu použití speciální procedury umožňuje, a proto se italský soud dostal do situace, kdy musel rozhodnout, zda použije vnitrostátní úpravu – potom by italský soud musel požadavek žalobce o použití speciální procedury zamítnout, nebo zda se bude řídit rámcovým rozhodnutím Rady, čímž by italskou trestně-právní úpravu rozšířil i mimo oblast sexuálních deliktů a speciální úprava by použit šla. Tato interpretace, při které by došlo k rozšíření italské úpravy, však vyžadovala znalost skutečnosti, zda musí být výklad domácího práva v souladu s rámcovým rozhodnutím Rady z oblasti třetího pilíře.

⁷⁸ Italská úprava je obsažena v čl. 392 italského trestního řádu, obsažený v hlavě V, nazvané „Předběžné vyšetřování a předběžné jednání“. Dále je v tomto případě relevantní rovněž čl. 398 odst. 5a italského trestního řádu.

⁷⁹ Rámcové rozhodnutí Rady 2001/220/SVV ze dne 15. března 2001 o postavení obětí v trestním řízení. Čl. 2 („Respektování a uznání“) tohoto rozhodnutí říká: „Každý členský stát zaručí obětem ve svém trestněprávním systému skutečnou a přiměřenou úlohu. Bude nadále usilovat o to, aby obětem v průběhu řízení zaručil zacházení náležitě respektující jejich osobní důstojnost, a uznává práva a oprávněné zájmy obětí, zejména v rámci trestního řízení. Každý členský stát zajistí, aby s oběťmi, jež jsou zvláště ohrožené, bylo zacházeno zvláštním způsobem, který co nejlépe odpovídá jejich situaci“. Podle čl. 3 rámcového rozhodnutí („Výsledky a dokazování“): „Každý členský stát zaručí, aby oběti mohly být v průběhu řízení vyslechnuty a mohly poskytovat důkazy. Každý členský stát přijme vhodná opatření, aby jeho orgány vyslyšely oběti pouze v míře nezbytné pro účely trestního řízení“. Čl. 8 odst. 4 rámcového rozhodnutí („Právo na ochranu“): „Je-li nezbytné chránit oběti, zejména ty nejohroženější, před následky jejich výpovědi při veřejném soudním jednání, zajistí každý členský stát, aby mohly na základě soudního rozhodnutí svědčit za podmínek umožňujících dosažení tohoto cíle, a to všemi vhodnými prostředky slučitelnými s jeho základními právními zásadami“. V souladu s čl. 17 rámcového rozhodnutí každý členský stát uvede v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s výše uvedenými články tohoto rozhodnutí „nejpozději do 22. března 2002“.

Italský soud se nejprve obrátil na italský Ústavní soud s otázkou, zda omezení specifické procedury dokazování výlučně na oběti sexuálních deliktů není v rozporu s principem rovnosti a lidské důstojnosti tak, jak to vyplývá z čl. 3 a čl. 2 italské Ústavy. Ústavní soud nicméně konstatoval, že uvedené omezení v rozporu s Ústavou není⁸⁰. Z tohoto důvodu se italský soud následně obrátil s předběžnou otázkou na Evropský soudní dvůr.

4.2.2 Jednání před Soudním dvorem

Předkládající soudce měl za to, že jeho povinností je interpretovat národní právo v souladu s rámcovým rozhodnutím, které ukládá povinnost, aby s oběťmi bylo zacházeno s ohledem na jejich lidskou důstojnost a aby byly adekvátně chráněny. Podstatou otázky předkládajícího soudce tedy bylo, zda články 2, 3 a čl. 8 odst. 4 rámcového rozhodnutí musí být vykládány v tom smyslu, že vnitrostátní soud musí mít možnost umožnit dětem nízkého věku, které, jako je tomu ve věci v původním řízení, tvrdí, že byly oběťmi špatného zacházení, učinit výpověď za podmínek umožňujících jim zaručit přiměřenou úroveň ochrany, mimo veřejné soudní jednání a před jeho konáním⁸¹.

O tom, že se jednalo o *otázkou zásadního významu* nemůže být pochyb a svědčí o tom i fakt, že řada vlád členských států se téměř okamžitě postavila do opozice a s položením takové otázky Evropskému soudnímu dvoru rozhodně nesouhlasila⁸². Zasahující vlády zejména trvaly na zachování mezivládního charakteru třetího pilíře, a to zejména z toho důvodu, aby byl zřetelný rozdíl mezi rámcovými rozhodnutími a

⁸⁰ Blíže viz SPAVENTA, E. Opening Pandora's Box: Some reflections on the Constitutional Effects of the Decision in Pupino, *European Constitutional Law Review*, 2007, No. 3, pp. 9.

⁸¹ Věc C-105/03 *Maria Pupino* [2005] ECR I-5285, bod 51.

⁸² Nejvíce dávaly svůj nesouhlas najevo francouzská a italská vláda, které vznesly námitku nepřipustnosti vůči předložené žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vycházející z toho, že odpověď ESD podle nich nebude pro řešení sporu v původním řízení užitečná. Francouzská vláda navíc tvrdila, že předkládající soudce se snaží použít některá ustanovení rámcového rozhodnutí namísto vnitrostátních právních předpisů, zatímco podle samotného znění čl. 34 odst. 2 písm. b) Smlouvy o EU nemohou mít rámcová rozhodnutí takový přímý účinek. Italská vláda rovněž upozorňovala na fakt, že rámcové rozhodnutí a směrnice Společenství představují navzájem zcela odlišné prameny práva a že rámcové rozhodnutí tedy neukládá vnitrostátnímu soudci takovou povinnost konformního výkladu vnitrostátního práva, jakou ESD stanovil ve své judikatuře týkající se směrnic Společenství. Rovněž švédská vláda a vláda Spojeného království souhlasí s italskou vládou, když trvají na mezivládním charakteru spolupráce mezi členskými státy (Věc C-105/03 *Maria Pupino* [2005] ECR I-5285, body 23-26).

směrnicemi a aby byla vyloučena možnost proniknutí principů uplatňovaných v rámci prvního pilíře i do oblasti hlavy VI Smlouvy o EU.

ESD však neuznal námitky intervenujících vlád za opodstatněné a došel k závěru, že zásada konformního výkladu se vztahuje na rámcová rozhodnutí přijatá v rámci hlavy VI Smlouvy o Evropské unii. Při uplatňování vnitrostátního práva je předkládající soud povolán 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, a dosažen tak soulad s čl. 34 odst. 2 písm. b) Smlouvy o EU⁸³.

Dále ESD upozorňuje na povinnost vnitrostátního soudce přihlížet k obsahu rámcového rozhodnutí, vykládá-li relevantní pravidla svého vnitrostátního práva. Tato povinnost však ustává, pokud ho nemůže použít tak, aby bylo dosaženo výsledku slučitelného s výsledkem sledovaným tímto rámcovým rozhodnutím – zásada konformního výkladu tedy nemůže sloužit jako základ pro výklad vnitrostátního práva *contra legem*. V rozsudku je dále uvedeno, že je věcí vnitrostátního soudce, zda je v dané věci konformní výklad jeho vnitrostátního práva možný⁸⁴.

V závěru rozsudku ESD konstatuje, že vnitrostátní soud musí mít možnost umožnit dětem nízkého věku, které byly obětmi špatného zacházení, učinit výpověď za podmínek umožňujících zaručit těmto dětem přiměřenou úroveň ochrany. Vnitrostátní soud je povinen vzít v úvahu všechna pravidla vnitrostátního práva a vykládat je v co největším možném rozsahu ve světle znění, jakož i účelu uvedeného rámcového rozhodnutí⁸⁵.

4.2.3 Význam rozhodnutí a reakce členských států

Vzhledem k tomu, že ESD ve svém rozhodnutí *Maria Pupino* dovedl povinnost konsistentního výkladu vnitrostátního práva s rámcovými rozhodnutími, lze se domnívat, že se rovněž v rámci bývalého a do doby rozhodnutí ve věci *Maria Pupino* mezivládně koncipovaného třetího pilíře bude opakovat naprosto shodná situace jako

⁸³ Věc C-105/03 *Maria Pupino* [2005] ECR I-5285, bod 43.

⁸⁴ Věc C-105/03 *Maria Pupino* [2005] ECR I-5285, body 47 - 48.

⁸⁵ Věc C-105/03 *Maria Pupino* [2005] ECR I-5285, bod 61 - 62.

v minulých letech v oblasti komunitárního práva. V této souvislosti bych však chtěla upozornit na nezanedbatelný rozdíl panující v době rozhodnutí mezi právem ES a právem unijním a v kontextu výše uvedeného rozhodnutí zejména potom právem trestním, které bezpochyby patří k jedné z nejcitlivějších sfér národní suverenity. V tomto směru může mít rozhodnutí ESD dalekosáhlejší účinky, než by se mohlo na první pohled zdát. Konkrétně je nezbytné zabývat se důsledky, které mohou způsobit povinnost konzistentního výkladu: může se stát, že tato povinnost bude prostředkem k aplikaci obecných principů komunitárního práva i v právu unijním?

Povinnost konzistentního výkladu ve vztahu k rámcovým rozhodnutím lze bez potíží přirovnat k povinnosti členských států týkající se konzistentního výkladu nařízení v komunitárním právu. Přesto je však povinnost souhlasného výkladu rámcových rozhodnutí neodmyslitelně spjata s obecnými principy unijního práva a nesmí být využívána k tomu, aby zhoršovala či vytvářela trestní odpovědnost jednotlivců⁸⁶. Takovým způsobem by postupně docházelo k výraznému zasahování do práv jednotlivců ze strany ESD, což by vytvářelo velmi obtížnou situaci.

Regulaci problematiky lidských práv ponechal ESD zejména na samotné iniciativě členských států s tím, že státy jsou povinny respektovat základní lidská práva vždy, když implementují právo Společenství, nebo ho jakkoliv jinak aplikují. V případě Pupino však jasně vidíme, že ESD se nyní i v této oblasti snaží ovlivňovat členské státy, a to bez ohledu na to, že regulace lidských práv a trestní právo vůbec je otázkou nesmírně citlivou a měla by být v co největší míře ponechána úpravě samotných členských států. Dosud tomu tak také bylo a trestně-právní normy si státy vytvářely téměř výlučně na národní úrovni bez toho, aniž by do této jejich pravomoci zasahovala jakákoliv vyšší autorita. Může se však stát, že případ Pupino tuto zásadu prolomí (nebo již prolomil?) a rámcovým rozhodnutím uplatňovaným v třetím pilíři bude přičten přímý účinek. Nebo k tomuto došlo přijetím Lisabonské smlouvy v loňském roce?

Nabízí se však ještě otázka, zda je povinna uplatnit konformní výklad i členská země, která rámcové rozhodnutí do národního právního řádu neimplementovala. V oblasti komunitárního práva byl princip odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením jeho práv zaručených komunitárním právem formulován

⁸⁶ Blíže viz SPAVENTA, E. Opening Pandora's Box: Some reflections on the Constitutional Effects of the Decision in Pupino, *European Constitutional Law Review*, 2007, No. 3, pp. 12.

v rozhodnutí ESD v případě *Francovich*⁸⁷. Lze nyní očekávat vývoj směřující k tomuto principu i v oblasti práva unijního? V této souvislosti je v první řadě nutné odpovědět na otázku, zda by rozšíření odpovědnosti státu i na oblast třetího pilíře byla ústavně přípustná, prakticky přijatelná a užitečná⁸⁸.

Je nepochybné, že po vydání rozhodnutí ve věci *Maria Pupino* došlo ke značnému sblížení jednotlivých pilířů – zejména prvního a třetího - a na celý případ můžeme nahlížet jako na významnou spojnici, po které došlo k přenesení některých zásad z oblasti prvního do oblasti třetího pilíře. Zatímco sama Hlava VI Smlouvy o EU neobsahuje žádná ustanovení, která by zakládala práva jednotlivcům, je samozřejmé, že rámcová rozhodnutí taková ustanovení obsahovat mohou a mnohdy i obsahují právě tak, jako tomu bylo i v případě *Pupino*. Pokud skutečně dojde k tomu, že rámcovým rozhodnutím bude přiznán přímý účinek, bude výrazně zasažena národní suverenity, což způsobí značné ústavněprávní důsledky.

Rozhodnutí samo o sobě bylo členskými státy přijato značně rozporuplně, a to zejména kvůli obavám ze ztráty suverenity v oblasti trestního práva. Jak jsem již uvedla výše, ani samotné předložení dané otázky Soudnímu dvoru nevyvolalo žádný pozitivní ohlas, členské státy se naopak stavěly do opozice a s předložením otázky nesouhlasily. V této souvislosti považuji za zajímavé zmínit fakt, jak se k rozhodnutí postavil Ústavní soud ČR, který rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Pupino* několikrát citoval ve svém rozhodnutí ve věci *eurozatykače* tak, jak bude uvedeno dále. Z tohoto dovozují, že český ústavní soud rozhodnutí ve věci *Pupino* akceptoval a sám i následně aplikoval⁸⁹.

⁸⁷ Spojené věci C-6/90 a C-9/90 *Andrea Francovich a Danila Bonifaci a ostatní v. Italská republika* [1991] ECR I-5357. ESD v tomto případě vycházel z následujících předpokladů: (1.) Smlouva o ES vytvořila vlastní právní systém, který byl integrován do národních právních řádů členských států a kterým jsou národní soudy vázány. (2.) Národní soudy musí zajistit maximální účinnost práva ES a musí chránit práva jednotlivců. (3.) Účinnost práva ES by byla oslabena, pokud by jednotlivci neměli možnost opravného prostředku v případě, že došlo k porušení jejich práv takovým způsobem, že členský stát porušil právo ES. (4.) ESD se spoléhal na čl. 10 SES, tj. na princip loajality. Blíže viz SPAVENTA, E. Opening Pandora's Box: Some reflections on the Constitutional Effects of the Decision in *Pupino*, *European Constitutional Law Review*, 2007, No. 3, pp. 19.

⁸⁸ Blíže viz SPAVENTA, E. Opening Pandora's Box: Some reflections on the Constitutional Effects of the Decision in *Pupino*, *European Constitutional Law Review*, 2007, No. 3, pp. 18.

⁸⁹ Ústavní soud ČR ve svém rozhodnutí z 3. května 2006, Pl. ÚS 66/04, doslova uvedl: „*Ačkoli cit. článek 34 Smlouvy o EU výslovně stanoví, že rámcová rozhodnutí nemají přímý účinek, v rozhodnutí ve věci Maria Pupino ESD konstatoval, že Smlouva o EU obsahuje princip loajální spolupráce, analogicky tomu, který je stanoven v článku 10 Smlouvy o ES. V důsledku tohoto principu mají rámcová rozhodnutí nepřímý účinek (viz věc C-105/03 Maria Pupino ze dne 16. 6. 2005, odst. 42 – 43, česky na internetové adrese ESD <http://www.curia.eu.int>). To znamená, že národní soudy jsou povinny „v co největším*

4.3. Kauza evropského zatýkacího rozkazu v očích ESD

4.3.1 Skutkový stav případu

Případ *Maria Pupino* nebyl jediným případem z oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech, který měl významný dopad na zahájení procesu komunitarizace unijního práva. Významný rozsudek rovněž představuje věc týkající se posouzení platnosti rámcového rozhodnutí Rady 2002/584/SVV ze dne 13. června 2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi státy⁹⁰.

Evropský zatýkací rozkaz představuje sám o sobě velmi rozsáhlou problematiku, nebudu se jím zde proto zabývat komplexně, ale budu se snažit výstižně postihnout jeho význam s ohledem na cíle této práce. Evropský zatýkací rozkaz je definován jako „soudní rozhodnutí, které vydal některý členský stát proto, aby jiný členský stát zatkl a předal vyžádanou osobu za účelem trestního stíhání nebo výkonu trestu odnětí svobody nebo ochranného opatření spojené s odnětím svobody“⁹¹. Evropský zatýkací rozkaz představoval zásadní změnu ve spolupráci justičních orgánů členských států EU v oblasti předávání pachatelů trestných činů a jako takový představuje jeden ze základních kroků vedoucích k vytváření společného prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

Forma rámcového rozhodnutí byla zvolena v souladu s unijními principy subsidiarity a proporcionality, což je ostatně uvedeno i v odstavci 7 preambule rámcového rozhodnutí Rady 2002/584/SVV: „*Jelikož cílů týkajících se nahrazení systému mnohostranného vydávání založeného na Evropské úmluvě o vydávání ze dne 13. prosince 1957 nelze dostatečně dosáhnout jednostranným jednáním členských států, a proto, z důvodu jejich rozsahu a účinků, jich může být lépe dosaženo na úrovni Unie, může Rada přijmout opatření v souladu se zásadou subsidiarity ve smyslu článku 2 Smlouvy o Evropské unii a článku 5 Smlouvy o založení Evropského společenství. V*

možném rozsahu vnitrostátní právo vykládat ve světle znění a účelu Rámcového rozhodnutí, aby byl dosažen výsledek, který Rámcové rozhodnutí sleduje a dosažen tak soulad s čl. 34 odst. 2 písm. b Smlouvy o EU“ (tamtéž, odst. 43)“ (rozhodnutí ÚS, Pl. ÚS 66/04 ze dne 3. května 2006, bod 58).

⁹⁰ Věc C-303/05 *Advocaten voor de Wereld* [2007] ECR I-3633. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podána rozhodnutím belgického arbitrážního soudu (*Arbitragehof, Belgie*) na základě čl. 35 SEU ze dne 13. července 2005. Rozsudek velkého senátu v této věci byl vydán 3. května 2007.

⁹¹ Viz čl. 1 Rámcového rozhodnutí Rady 2002/584/SVV ze dne 13. června 2002.

souladu se zásadou proporcionality ve smyslu článku 5 Smlouvy o ES toto rámcové rozhodnutí nepřekračuje rámec toho, co je pro jeho dosažení nezbytné“⁹².

Obdobně jako v případě Pupino čelil Soudní dvůr i v případě posuzování platnosti výše specifikovaného rámcového rozhodnutí otázce týkající se aplikace rámcového rozhodnutí. Konkrétně šlo o to, zda je rámcové rozhodnutí slučitelné s čl. 34 odst. 2 písm. b) Smlouvy o EU, podle kterého mohou být rámcová rozhodnutí přijímána pouze za účelem sblížení právních předpisů členských států a dále se belgický arbitrážní soud dovolával odpovědi na otázku, zda je čl. 2 odst. 2 rámcového rozhodnutí⁹³ v rozsahu, v němž zrušuje u trestných činů v něm uvedených požadavek oboustranné trestnosti, slučitelný s čl. 6 odst. 2 Smlouvy o EU a především se zásadou legality v trestních věcech, jakož i se zásadou zákazu diskriminace zaručenými tímto ustanovením⁹⁴.

Účelem žaloby, kterou podalo sdružení *Advocaten voor de Wereld* k belgickému arbitrážnímu soudu, byla žádost směřující ke zrušení belgického zákona ze dne 19. prosince 2003 o evropském zatýkacím rozkazu (dále jen „zákon ze dne 19. prosince 2003“). Sdružení *Advocaten voor de Wereld* v řízení před belgickým soudem napadalo neplatnost rámcového rozhodnutí a argumentovalo tím, že porušuje zásadu rovného zacházení a zásadu zákazu diskriminace tím, že u trestných činů uvedených v ustanovení čl. 2 odst. 2 rámcového rozhodnutí je v případě výkonu evropského zatýkacího rozkazu bez objektivního a rozumného odůvodnění stanovena odchylka od požadavku na oboustrannou trestnost, zatímco u jiných trestných činů je tento požadavek zachován. Kromě toho *Advocaten voor de Wereld* tvrdí, že zákon ze dne 19. prosince 2003 nesplňuje ani podmínky zásady legality v oblasti trestního práva⁹⁵.

⁹² Viz Rámcové rozhodnutí Rady 2002/584/SVV, preambule, odst. 7.

⁹³ Uvedený článek obsahuje taxativní výčet 32 trestných činů, které lze ve vystavujícím členském státě potrestat trestem odnětí svobody nebo ochranným opatřením spojeným s odnětím osobní svobody s horní hranicí sazby v délce nejméně tři roky a které jsou vymezeny právem tohoto členského státu. Specifikované trestné činy jsou důvodem pro předání na základě evropského zatýkacího rozkazu podle podmínek rámcového rozhodnutí a bez ověření oboustranné trestnosti.

⁹⁴ Věc C-303/05 *Advocaten voor de Wereld* [2007] ECR I-3633, bod 16.

⁹⁵ Věc C-303/05 *Advocaten voor de Wereld* [2007] ECR I-3633, body 12 – 13.

Sdružení se domnívá, že celá problematika týkající se předmětných pravidel měla být provedena mezinárodní smlouvou a nikoliv rámcovým rozhodnutím⁹⁶, které považuje za zcela chybný nástroj této úpravy. Svůj názor sdružení opírá o skutečnost, že Rada je pověřena přijímat rámcová rozhodnutí pouze k postupnému sbližování pravidel trestního práva výlučně v případech uvedených v čl. 29 druhém pododstavci třetí odrážce Smlouvy o EU a čl. 31 odst. 1 písm. e) Smlouvy o EU. Pro jiné společné postupy v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech musí Rada použít smlouvy podle čl. 34 odst. 2 písm. d) Smlouvy o EU⁹⁷.

4.3.2 Jednání před Soudním dvorem

ESD se v první řadě zabýval otázkou, zda je rámcové rozhodnutí vůbec vhodným nástrojem předmětné úpravy a došel k závěru, že nic nebrání skutečnosti, aby problematika byla namísto smlouvy upravena právě rámcovým rozhodnutím. ESD relativně obsáhlou argumentací obsaženou v bodech 28 – 41 rozsudku dovedl, že rámcové rozhodnutí nebylo přijato při nerespektování čl. 34 odst. 2 písm. b) Smlouvy o EU⁹⁸.

Dále se ESD věnoval zodpovězení druhé otázky, tedy údajnému rozporu se zásadou rovného zacházení, zásadou diskriminace a principem legality v trestních věcech. V rozsudku ESD konstatuje, že EU je založena na zásadě právního státu a ctí základní práva zaručená Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a také ta, která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, jako obecné zásady práva Společenství. Mezi tyto zásady patří nepochybně jak zásada

⁹⁶ Podle čl. 34 odst. 2 písm. b) Smlouvy o EU mohou být rámcová rozhodnutí přijímána pouze za účelem „sbližování právních předpisů členských států“, čemuž tak v projednávaném případě není (Věc C-303/05 *Advocaten voor de Wereld* [2007] ECR I-3633, bod 11).

⁹⁷ Věc C-303/05 *Advocaten voor de Wereld* [2007] ECR I-3633, bod 25.

⁹⁸ Věc C-303/05 *Advocaten voor de Wereld* [2007] ECR I-3633, bod 43. Stejný názor zastával ve svém stanovisku i generální advokát Colomer, podle kterého rámcové rozhodnutí rovněž splňuje požadavky subsidiarity a proporcionality, protože společným postupem za použití struktur Unie může být lépe dosaženo vydávání zatykačů. Vzhledem k minulým negativním zkušenostem se jeví vhodnější volba rámcových rozhodnutí, která závazně stanoví v určitém čase dosažení určitého výsledku, oproti mezinárodním smlouvám, čímž se odůvodňuje naplnění principu proporcionality a také efektivitu komunitárního práva, který podle Colomera zavádí rozsudek ve věci Pupino i do třetího pilíře. Blíže viz POSPÍŠIL, I., SMEKAL, H. *Vztah národní a nadnárodní úrovně práva: pohled Ústavního soudu ČR a vybraných ústavních soudů zemí EU*. In DANČÁK, B., HLOUŠEK, V. *Víceúrovňové vládnutí v Evropě: zkušenosti, problémy a výzvy*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 201 – 239.

legality trestných činů a trestů, tak zásada rovného zacházení a zásada zákazu diskriminace⁹⁹.

ESD zastává jednoznačné stanovisko týkající se zásady legality trestných činů a trestů, odůvodněné v bodech 48 až 54 rozsudku. Podle Soudního dvora nejsou trestné činy a tresty za ně popsány v právních řádech členských států a i když členské státy doslovně převezmou výčet kategorií trestných činů uvedený v čl. 2 odst. 2 rámcového rozhodnutí za účelem jeho provedení, samotná definice těchto trestných činů a použitelné tresty vyplývají z práva „členského státu vystavení“, a proto není princip legality porušen.

Obdobně vyvrací ESD v bodech 55 až 61 rozsudku i argument sdružení *Advocaten voor de Wereld* týkající se zásady rovného zacházení a zásady zákazu diskriminace, a ani tyto principy nejsou podle ESD porušeny. V rámci přezkumu celé záležitosti neodhalil ESD žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost rámcového rozhodnutí Rady 2002/584/SVV ze dne 13. června 2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy¹⁰⁰.

4.3.2 Význam rozhodnutí a reakce národní rovin

Výše uvedené rozhodnutí navazuje v řadě otázek na rozhodnutí ve věci *Maria Pupino*. Nejenom, že se obě věci dotýkají oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech, ale zejména mám na mysli skutečnost, že se Soudní dvůr v obou předmětných rozhodnutích snažil, podobně jako to činil již v oblasti komunitárního práva, konstruovat nové principy, které by se mohly potenciálně prosadit v oblasti dříve nazývaného práva třetího pilíře.

Tyto principy se v mnoha svých rysech podobají právě těm, které jsou uplatňovány v komunitárním právu a které byly rovněž vytvořeny pouze judikaturou Soudního dvora a mnohdy proti vůli členských států. Tak tomu je i v obou sledovaných případech: ani rozhodnutí ve věci *Maria Pupino*, ani rozhodnutí ve věci evropského zatýkacího rozkazu nebyla přijata členskými státy s velkým nadšením. Naopak - vlády členských států si uvědomují bezmeznou moc Evropského soudního dvora, který tuto

⁹⁹ Věc C-303/05 *Advocaten voor de Wereld* [2007] ECR I-3633, body 45 - 46.

¹⁰⁰ Věc C-303/05 *Advocaten voor de Wereld* [2007] ECR I-3633, bod 62.

svoji moc využívá (nebo možná zneužívá?) a pomocí své judikatury vytváří stále nové principy, které pronikají do stále většího množství oblastí EU.

Některé ústavní soudy členských států EU¹⁰¹ čelily otázce vyjádření se ke slučitelnosti implementace rámcového rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu do vnitrostátních právních úprav, a to zejména pokud jde o problematiku ústavně zakotvené zásady nevydávání vlastních státních občanů. Rozhodnutí národních ústavních soudů na rozsudek Soudního dvora jsou poměrně rozporuplné. Pokusím se alespoň rámcově nastínit, jak se k eurozatykači postavily Ústavní soud ČR, Ústavní soud SRN a polský ústavní soud.

V České republice Ústavní soud rozhodoval o návrhu skupiny poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR a skupiny senátorů Senátu Parlamentu ČR na zrušení označených ustanovení trestního řádu a trestního zákona¹⁰². Stěžejními argumenty pro zrušení jednotlivých ustanovení byl rozpor s čl. 14 odst. 4 a čl. 39 Listiny základních práv a svobod. Ve věci návrhu navrhovatelů rozhodlo plénium Ústavního soudu 3. května 2006 tak, že návrh zamítlo¹⁰³. V odůvodnění svého rozhodnutí Ústavní soud uvedl, že není „*v souladu s principem objektivního teleologického výkladu, reflektujícího realitu současné EU, založené na vysoké mobilitě občanů v rámci celého unijního prostoru, aby čl. 14 odst. 4 Listiny byl vykládán tak, že neumožňuje ani časově omezené předání občana do jiného členského státu za účelem trestního řízení o trestném činu spáchaným tímto občanem v tomto státě, pokud je garantováno, že po skončení trestního řízení bude, na vlastní žádost, předán zpět do ČR k případnému výkonu trestu (srov. § 411 odst. 7 tr. řádu). Časově omezené předání občana k trestnímu řízení, probíhajícímu v jiném členském státě EU, podmíněné jeho následným opětovným předáním do vlasti, tedy není a nemůže být nucením k opuštění vlasti ve smyslu čl. 14 odst. 4 Listiny*“¹⁰⁴.

¹⁰¹ Konkrétně se jednalo o ústavní soudy v České republice, Polsku, Německu, Belgii, Španělsku a Francii. Ve Francii však náleží kontrola ústavnosti aktů 3. pilíře, tedy aktů nevyžadujících ratifikaci, do pravomoci Státní rady (čl. 88-4 Ústavy).

¹⁰² Jednalo se o návrh na zrušení § 21 odst. 2 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, v platném znění, a na zrušení § 403 odst. 2, § 411 odst. 6 písm. e), § 411 odst. 7 a § 412 odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řádu soudním, v platném znění.

¹⁰³ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 3. května 2006, Sp. zn. Pl. ÚS 66/04, [online]. [cit. 2010-02-14]. Dostupné z <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=100&pos=1&cnt=6&typ=result>.

¹⁰⁴ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 3. května 2006, Sp. zn. Pl. ÚS 66/04, bod 72 [online]. [cit. 2010-02-14]. Dostupné z <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=100&pos=1&cnt=6&typ=result>.

Za zajímavé považuji konstatování Ústavního soudu ČR v bodě 81 svého rozhodnutí, kde ÚS tvrdí, že je třeba nalézt eurokonformní výklad ústavy a tuto povinnost ÚS dovozuje z principu spolupráce podle čl. 10 SES, a to i přesto, že jde o oblast nekomunitární¹⁰⁵.

Polský ústavní soud se k implementaci evropského zatýkacího rozkazu nepostavil tak pozitivně jako ÚS ČR. Rozsudkem polského Ústavního tribunálu ze dne 27.4.2005 pod č. 1/2005, byl polský prováděcí zákon k rámcovému rozhodnutí o eurozatykači prohlášen za protiústavní, přičemž byla stanovena lhůta 18 měsíců, v níž mělo dojít k nápravě stávajícího stavu, a to změnou Ústavy nebo pozbytím účinnosti prováděcího zákona. Polský ústavní tribunál ve svém rozhodnutí uvedl, že novela trestních předpisů je v rozporu s čl. 55 odst. 1 Ústavy, podle něhož je zakázána extradice polského občana a podle jehož odstavce druhého se zakazuje extradice osob podezřelých z politických trestných činů nenásilné povahy. Polský Ústavní tribunál uvedl, že pod pojem extradice, ve smyslu čl. 55 Ústavy, je nutno a fortiori podřadit též předání ve smyslu Evropského zatýkacího rozkazu. V této souvislosti uvažoval i český Ústavní soud, když poukazuje na skutečnost, že „*znění čl. 55 odst. 1 polské ústavy vylučuje jakoukoli formu extradice polského občana (zahrnujíc v to i předání podle Evropského zatýkacího rozkazu), na rozdíl od dikce čl. 14 odst. 4 české Listiny. Ve srovnání s českým ústavním pořádkem tak polská ústava nedává ani prostor pro její případný výklad, souladný se závazky státu vůči EU*“¹⁰⁶.

Nejodmítavější postoj ke slučitelnosti rámcového rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu vyjádřil německý ústavní soud, který svým rozhodnutím ze dne 18.7.2005¹⁰⁷ zrušil německý zákon k provedení rámcového rozhodnutí o eurozatykači z důvodu jeho neslučitelnosti s čl. 16 Ústavy. Zároveň soud však vyslovil, že zákonodárce měl povinnost provést rámcové rozhodnutí do svého vnitrostátního práva,

¹⁰⁵ Z ustanovení článku 1 odst. 2 Ústavy ČR, ve spojení s principem spolupráce, zakotveném v čl. 10 Smlouvy o ES, vyplývá ústavní princip, podle něhož domácí právní předpisy, včetně ústavy, mají být interpretovány pokud možno souladně s procesy evropské integrace a spolupráce evropských orgánů a orgánů členského státu (Nález Ústavního soudu ČR ze dne 3. května 2006, Sp. zn. Pl. ÚS 66/04, bod 81).

¹⁰⁶ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 3. května 2006, Sp. zn. Pl. ÚS 66/04, bod 77. [online]. [cit. 2010-02-14]. Dostupné z <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=100&pos=1&cnt=6&typ=result>.

¹⁰⁷ Rozsudek Spolkového ústavního soudu SRN ze dne 2.7.2005, Sp. zn. 2 BvR 2236/04, [online]. [cit. 2010-02-12]. Dostupné z http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20050718_2bvr223604.html?Suchbegriff=2236%2F04.

měl však tak učinit v souladu se zásadou přiměřenosti. Soud dále uvedl, že „*právní podoba jednání Unie [formou rámcového rozhodnutí] je svojí koncepcí podobná směrnici supranacionálního práva Společenství, od tohoto pramenu sekundárního práva se však v několika ohledech odlišuje. Rámcové rozhodnutí není přímo účinné a jeho vnitrostátní platnost je odkázána na to, že bude transponováno do vnitrostátního právního řádu*“¹⁰⁸.

Je tedy evidentní, že jednotlivé národní ústavní soudy na implementaci rámcového rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu do vnitrostátního práva reagovaly odlišně. Mám za to, že jedním z důvodů odlišných reakcí může být skutečnost, že např. polský ústavní soud rozhodoval bez znalosti obou výše zmíněných rozhodnutí SD, německý ústavní soud rozhodoval krátce po vydání rozhodnutí ve věci Pupino, zatímco Ústavní soud České republiky rozhodoval již za znalosti obou rozhodnutí Soudního dvora.

V souvislosti s výše uvedeným považuji za nezbytné položit si otázku, jak daleko může Soudní dvůr až dojít? Kam až sahá jeho moc? Vždyť stále obsáhlejší regulace týkající se citlivé kategorie lidských práv by znamenala mnohem hlubší pronikání evropského práva do národních právních řádů a v důsledku toho by stále podrobnější úprava lidských práv ovlivňovala dělbu moci mezi EU a jejími členskými státy. Má EU vůbec pravomoc vydávat v oblasti, která byla úmyslně ponechána mimo dosah dřívějšího prvního pilíře, taková opatření, jejichž důsledky jsou srovnatelné s důsledky vyplývajícími z opatření přijímaných v oblasti tehdejšího komunitárního práva?

¹⁰⁸ Rozsudek Spolkového ústavního soudu SRN ze dne 2.7.2005, Sp. zn. 2 BvR 2236/04, [online]. [cit. 2010-02-12]. Dostupné z http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20050718_2bvr223604.html?Suchbegriff=2236%2F04.

5. Rámcová rozhodnutí

5.1 Pojem a význam rámcových rozhodnutí

V obou výše rozebíraných rozhodnutích Soudního dvora představovalo jeden z ústředních pojmů celé věci rámcové rozhodnutí, a proto bych se chtěla v této podkapitole zabývat aspekty tohoto právního nástroje uplatňovaného v oblasti dříve nazývaného třetího pilíře a dále samozřejmě postoji Soudního dvora, který vůči rámcovým rozhodnutím ve své judikatuře zaujal. Problematice rámcových rozhodnutí se v této kapitole budu v potřebném rozsahu věnovat zejména z toho důvodu, že to považuji za nezbytné v kontextu rozebíraných rozhodnutí Soudního dvora, kde rámcová rozhodnutí představovala hlavní bod zájmu ESD, a to i přesto, že dle Lisabonské smlouvy není dnes již možno nová rámcová rozhodnutí přijímat¹⁰⁹. Právní účinky rámcových rozhodnutí přijatých na základě SEU před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost jsou, stejně jako právní účinky aktů orgánů, institucí a jiných subjektů Unie, zachovány až do zrušení, zániku nebo změny těchto aktů. Tento přístup je zřejmý z Protokolu č. 36 O přechodných ustanoveních, Hlava VII, čl. 9 SFEU, kterému se podrobněji věnuji v kapitole 6.3 této práce.

Rámcové rozhodnutí bylo sekundárním unijním právním aktem přijímaným Radou EU, jenž byl závazný pouze z pohledu vytčeného cíle. Tato skutečnost vyplývá z čl. 34 odst. 2 písm. b) Smlouvy o EU¹¹⁰, který rovněž explicitně poukazuje na fakt, že ***rámcové rozhodnutí nemá přímý účinek***. Znamená to jinými slovy, že jeho uplatnění v národních právních řádech je odkázáno na implementaci domácím zákonodárcem.

U rámcových rozhodnutí je rovněž důležité registrovat skutečnost, že musela být přijímána jednomyslným rozhodnutím, zatímco přijímání právních aktů původního prvního pilíře se blížilo spíše pravidlům práva mezinárodního. Srovnáme-li tedy

¹⁰⁹ Čl. 34 odst. 2 SEU, který je v této práci v souvislosti s rámcovým rozhodnutím zmiňován byl v Lisabonské smlouvě zcela zrušen, a to bez nahrazení.

¹¹⁰ Na základě tohoto článku může Rada z iniciativy kteréhokoli členského státu nebo Komise jednomyslným rozhodnutím přijímat rámcová rozhodnutí za účelem sblížení zákonů a nařízení členských států. Rámcová rozhodnutí budou závazná pro členské státy co do výsledku, který má být dosažen, ale ponechají národním orgánům volbu formy a metod. Nebudou mít přímý účinek (čl. 34 odst. 2 písm. b) Smlouvy o EU).

rámcové rozhodnutí jako nástroj třetího pilíře s nařízeními či směrnicemi¹¹¹ přijímanými v rámci tehdejšího komunitárního práva, je zřejmé, že se tyto nástroje diametrálně odlišovaly, a to jak ve způsobu samotného přijímání, tak v upravované problematice a konečně i v účincích.

V souvislosti s výše uvedeným považuji za důležité na tomto místě zmínit odlišné stanovisko soudkyně Elišky Wagnerové a Vlasty Formánkové k rozhodnutí Ústavního soudu ČR ze dne 3. května 2006 ve věci Pl. ÚS 66/04. V tomto odlišném stanovisku má Wagnerová výhrady k implementaci rámcového rozhodnutí domácím zákonodárcem, přičemž své výhrady směřuje k výroku i odůvodnění nálezu¹¹². V závěru svého odlišného stanoviska Wagnerová uvádí, že: „Podle ustanovení čl. 34 odst. 2 písm. b) Smlouvy o EU je účelem rámcových rozhodnutí sblížení právních a správních předpisů členských států v oblasti justice a vnitřní bezpečnosti. Oblast trestního práva je však tou oblastí – na rozdíl od oblasti soukromého práva –, v níž se projevují hodnotová specifika toho kterého členského státu EU a která je zároveň velmi citlivá, neboť je přímo propojená s ingerencí veřejné moci do osobní svobody jednotlivých osob. V existenci a konstrukci jednotlivých trestných činů a procesních postupů se markantně promítají hodnoty získané zkušeností a sdílené společností. Nemohu proto přijmout ani tu premisu obsaženou v nálezu, že členské státy EU mají dostatečnou úroveň vzájemného sblížení hodnot.“¹¹³

5.2 Právní povaha rámcových rozhodnutí a jejich závaznost

Ze Smlouvy o EU vyplývá, že jediným právním nástrojem, který má výslovně ze Smlouvy o EU přímý účinek je nařízení¹¹⁴. Omezeného přímého účinku mohou dosáhnout i směrnice, kde je však celá situace poněkud komplikovanější. K tomu, aby

¹¹¹ Nařízení je obecně závazné. Je závazné ve všech svých částech a přímo použitelné v každém členském státě. Směrnice zavazuje každý členský stát, jemuž je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž stanovení formy a prostředků je ponecháno vnitrostátním orgánům (dříve čl. 249 SES, dle SFEU čl. 288).

¹¹² Wagnerová rozlišuje dva druhy svých výhrad k rozhodnutí. První výhrada směřuje k tomu, že většina promarnila příležitost zformulovat doktrínu českého ústavního soudu ve vztahu k třetímu pilíři EU a druhá výhrada se dotýká metody posouzení implementace eurozatykače do českého právního řádu (Wagnerová, odlišné stanovisko k rozhodnutí ÚS ČR ze dne 3. května 2006, Pl. ÚS 66/04).

¹¹³ Viz odlišné stanovisko soudkyně Elišky Wagnerové a Vlasty Formánkové k rozhodnutí ÚS ČR ze dne 3. května 2006, Pl. ÚS 66/04.

¹¹⁴ Shodný princip přebírá i Smlouva o fungování Evropské unie, ve které je nařízení upraveno v čl. 288 SFEU a jeho právní účinky zůstávají zachovány v nezměněné podobě.

rovněž směrnice získala přímý účinek, je totiž nezbytné splnit určité předpoklady, které byly formulovány judikaturou Soudního dvora¹¹⁵. Byl to tedy opět ESD, který na základě své interpretace dovedl, že i směrnice mohou získat za jistých podmínek přímý účinek, a to i přesto, že to Smlouva o EU sama nepředpokládá.

ESD navíc rozlišuje mezi tzv. vertikálním a horizontálním přímým účinkem¹¹⁶. **Vertikální přímý účinek** se vztahuje ke schopnosti komunitárního práva vytvářet v řízeních před vnitrostátními soudy práva ve vztahu jednotlivec versus stát. Tento účinek mohou mít Smlouva o ES, nařízení a směrnice. Vertikální účinek má však také své meze: ESD v zásadě připouští vzestupný vertikální přímý účinek nenáležitě transponovaných směrnic.¹¹⁷ Jak uvádí Král, lze z rozsudku ve věci Wells¹¹⁸ dovést, že vertikální vzestupný přímý účinek nenáležitě transponovaných směrnic stanovících povinnost určitého postupu státním orgánům je v triangulární situaci přípustný, i když má nepříznivý dopad na právní postavení třetích osob¹¹⁹. Připuštěním vzestupného vertikálního přímého účinku v triangulární situaci, který má nepříznivý dopad na právní postavení třetích osob dovozuje Král omezené připuštění obráceného (sestupného) vertikálního účinku, a to za stejných omezujících podmínek, které se týkají přípustnosti vertikálního (vzestupného) přímého účinku v triangulární situaci¹²⁰.

Horizontální přímý účinek se vztahuje ke schopnosti komunitárního práva vytvářet práva mezi jednotlivci či společnostmi. Horizontální přímý účinek mohou mít však pouze Smlouva o ES a nařízení, u směrnic Soudní dvůr horizontální přímý účinek

¹¹⁵ Podmínkou přímého (bezprostředního) účinku nenáležitě transponovaných směrnic je ve světle relevantní judikatury ESD především: a) marné uplynutí lhůty k transpozici směrnice; b) dostatečná přesnost a bezpodmínečnost směrnice, c) aktivní legitimace osoby, jež se bezprostředního účinku dovolává, d) skutečnost, že bezprostřední aplikací směrnice nedojde k uložení povinnosti jednotlivci. Podrobněji viz KRÁL, R. *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*. Praha, C.H.Beck, 2002, s. 99.

¹¹⁶ Podrobněji viz STONE, A. *The Judicial Construction of Europe*. Oxford, Oxford University Press, 2004, s. 69.

¹¹⁷ Ve srovnání s mezí horizontálního přímého účinku vnímá Král současnou situaci ohledně mezí vzestupného vertikálního účinku jasněji, když toto dokládá relevantní judikaturou ESD. Podrobněji viz KRÁL, R. Přímý účinek směrnic ES a jeho současné meze, *Jurisprudence*, 2007, č. 6, s. 3.

¹¹⁸ Věc C-201/02 *Wells* [2004] ECR 723.

¹¹⁹ Nepřípustný je proto vertikální přímý účinek nenáležitě transponované směrnice v triangulární situaci tehdy, pokud vyúsťuje v uložení, respektive prosazení takové povinnosti vůči třetí osobě, kterou dotčená netransponovaná směrnice či jiná netransponovaná směrnice sama vůči jednotlivcům předvídá. Podrobněji viz KRÁL, R. Přímý účinek směrnic ES a jeho současné meze, *Jurisprudence*, 2007, č. 6, s. 5.

¹²⁰ KRÁL, R. Přímý účinek směrnic ES a jeho současné meze, *Jurisprudence*, 2007, č. 6, s. 5.

nepřipustil¹²¹. V horizontálních vztazích proto směrnice v zásadě přímý účinek nemá, nicméně z novější judikatury vyplývá, že úplně vyloučen horizontální přímý účinek není¹²². Podrobněji se touto problematikou ve svém článku zabývá Král, přičemž v této souvislosti rozlišuje mezi tzv. výlukovým a substitučním účinkem nenáležitě transponovaných směrnic. O substituční účinek směrnice jde tehdy, když je dosaženo nejen neaplikace se směrnicí neslučitelného vnitrostátního předpisu, ale kdy místo takového předpisu je aplikována samotná směrnice. O výlukový účinek směrnice (negativní přímou aplikaci) jde potom tehdy, kdy je dotyčná směrnice aplikována pouze pro účely dosažení neaplikace s ní neslučitelného vnitrostátního předpisu¹²³.

ESD dále přišel se specifickým institutem, a to s tzv. **nepřímým účinkem směrnice**, na jehož základě musí být národní právo vykládáno konformně se směrnicí¹²⁴. Jinými slovy – pokud není ve stanoveném čase provedena směrnice, která státům nakazuje dosáhnout stanovených výsledků, použije se ustanovení národního práva, které by však i pro vztahy mezi soukromými subjekty navzájem mělo zohledňovat cíle vyřčené ve směrnici. Státní orgány by měly použít tzv. euro-konformního výkladu¹²⁵. V souvislosti s nepřímým účinkem směrnic bývá poukazováno na terminologickou různorodost a nepřímý účinek bývá často označován jako princip Von Colson, konsistentní výklad, eurokonformní výklad, harmonický výklad, loajální výklad apod.¹²⁶.

Z výše uvedeného lze snadno dovodit, že rámcová rozhodnutí měla od směrnic, i přes určité shodné vlastnosti, charakter odlišný, vyplývající zejména z povahy celého třetího pilíře, kam spadá rovněž oblast trestního práva, ve které se projevují hodnotová specifika toho kterého členského státu EU a která je zároveň velmi citlivá, neboť je

¹²¹ Např. rozsudek ve věci C-152/84 *Marshall v. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority* [1986] ECR 723.

¹²² Věc C-443/98, *Unilever* [2000] ECR 7535.

¹²³ Podrobněji viz KRÁL, R. Přímý účinek směrnic ES a jeho současné meze, *Jurisprudence*, 2007, č. 6, s. 6 - 7.

¹²⁴ Poprvé byl nepřímý účinek nenáležitě transponované směrnice Soudním dvorem přiznán v rozhodnutí C-14/83, *Von Colson a Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen* [1984] ECR 1891.

¹²⁵ Podrobněji viz POSPÍŠIL, I., SMEKAL, H. *Vztah národní a nadnárodní úrovně práva: pohled Ústavního soudu ČR a vybraných ústavních soudů zemí EU*. In DANČÁK, B., HLOUŠEK, V. Víceúrovňové vládnutí v Evropě: zkušenosti, problémy a výzvy. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 201 – 239.

¹²⁶ Podrobněji viz KRÁL, R. *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*. Praha, C.H.Beck, 2002, s. 108.

přímo propojená s ingerencí veřejné moci do osobní svobody jednotlivých osob¹²⁷. Jak jsem již uvedla výše, vertikální i horizontální přímý účinek byl u rámcových rozhodnutích explicitně vyloučen. Vyloučení přímého účinku rámcového rozhodnutí však také koresponduje s důvodem, který omezuje přímý účinek netransponovaných směrnic, totiž, že takový účinek může zakládat pouze práva osob, nikoliv jejich povinnosti¹²⁸.

Ačkoliv tedy rámcové rozhodnutí postrádalo vlastnost přímého účinku, neznamenalo to, že by se ESD zcela vzdal možnosti zkoumání jeho charakteru. V posledních letech se Soudní dvůr snažil charakter rámcových rozhodnutí změnit a přiřknout mu podobné vlastnosti jako právním nástrojům z oblasti prvního pilíře, přičemž se zaměřuje především na účinky rámcových rozhodnutí. Tato tendence Soudního dvora je neodmyslitelně spjata jak s jeho rozhodnutím ve věci *Maria Pupino*, tak s rozhodnutím ve věci evropského zatýkacího rozkazu.

Rozhodnutí ve věci *Maria Pupino* je přelomové v několika směrech tak, jak již bylo uvedeno v příslušné kapitole. Přesto bych chtěla ještě na tomto místě zdůraznit roli, kterou sehrálo ve vztahu k rámcovým rozhodnutím. Soudní dvůr v této věci dovodil povinnost eurokonformního výkladu, což má za důsledek, že národní soud musí vzít v úvahu všechna relevantní pravidla vnitrostátního práva a vyložit je, nakolik je to možné, ve světle textu a cíle rámcového rozhodnutí¹²⁹. Jednotlivé členské státy proto nepřijaly toto rozhodnutí s velkým nadšením, spíše naopak k němu zaujaly dosti skeptické postoje.

Je logické, že si každý stát chce zachovat alespoň v některých oblastech svou suverenitu ve větší míře než jinde a trestní právo je toho tradičním příkladem. Stane se tedy právě *Pupino* klíčem otvírajícím dveře „nové éry výkladu přijatých rámcových rozhodnutí“? Na tuto otázku v závěru své studie nepřímou odpovědíá Spaventa, když

¹²⁷ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 3. května 2006, Sp. zn. Pl. ÚS 66/04, bod 72 [online]. [cit. 2010-02-14]. Dostupné z <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=100&pos=1&cnt=6&typ=result>.

¹²⁸ Podrobněji viz ZEMÁNEK, J. *Vnitrostátní účinky právních aktů Evropské unie (včetně mezinárodních smluv) uzavíraných dle Smlouvy o EU a možnosti kontroly jejich ústavnosti Ústavním soudem ČR*. [online], 2005, [cit. 2010-02-28]. Dostupné z http://www.mzv.cz/public/81/70/5c/73342_14945_RM_01_12_05.doc.

¹²⁹ Podrobněji viz ZEMÁNEK, J. *Vnitrostátní účinky právních aktů Evropské unie (včetně mezinárodních smluv) uzavíraných dle Smlouvy o EU a možnosti kontroly jejich ústavnosti Ústavním soudem ČR*. [online], 2005, [cit. 2010-02-28]. Dostupné z http://www.mzv.cz/public/81/70/5c/73342_14945_RM_01_12_05.doc.

judikaturu ESD přirovnává k Pandořině skříňce, která obsahuje mnohem více, než se nám na první pohled může zdát, a proto je dost dobře možné, že se řada doktrín a principů formulovaných původně v oblasti práva ES postupně přenesou i do práva třetího pilíře¹³⁰.

Podobným směrem se ESD vydal i při rozhodování ve věci „eurozatykače“. Ten byl rovněž přijat formou rámcového rozhodnutí, což se mnoha státům nelíbilo a rámcové rozhodnutí podle nich nepředstavovalo vhodný nástroj úpravy. Spíše měly za to, že celá problematika měla být upravena mezinárodní smlouvou tak, jak tomu ostatně bylo do doby, než bylo rámcové rozhodnutí o „eurozatykači“ přijato¹³¹.

Soudní dvůr se však možnými problémy (z hlediska mezinárodního práva) s nahrazením mezinárodní smlouvy rámcovým rozhodnutím příliš nezabýval, pouze konstatoval, že vyloučení takové možnosti by zbavilo rámcová rozhodnutí podstatné části jejich užitečného účinku¹³². Je však možné, že SEU implicitně předpokládala, že rámcová rozhodnutí budou mít dopad na závazky založené mezi členskými státy na základě klasických mezinárodních smluv, a to takový, že členským státům vznikne povinnost upřednostnit plnění závazků z rámcových rozhodnutí před ostatními mezinárodními závazky¹³³.

¹³⁰ Blíže viz SPAVENTA, E. Opening Pandora's Box: Some reflections on the Constitutional Effects of the Decision in Pupino, *European Constitutional Law Review*, 2007, No. 3, pp. 24.

¹³¹ Rámcové rozhodnutí o eurozatykači nahradilo od 1. ledna 2004 odpovídající ustanovení těchto smluv: (1.) Evropská úmluva o vydávání ze dne 13. prosince, její dodatkový protokol ze dne 15. října 1975, druhý dodatkový protokol ze dne 17. března 1978 a Evropská úmluva o potlačování terorismu ze dne 27. ledna 1977, pokud jde o vydávání; (2.) Dohoda mezi dvanácti členskými státy Evropských společenství ze dne 26. května 1989 o zjednodušení a modernizaci způsobů doručování žádostí o vydání; (3.) Úmluva ze dne 10. března 1995 o zjednodušeném postupu vydávání mezi členskými státy Evropské unie; (4.) Úmluva ze dne 27. září 1996 o vydávání mezi členskými státy Evropské unie; (5.) hlava III kapitola Úmluvy ze dne 19. června 1990 k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích. Uplatňování těchto smluv ve vztazích mezi členskými státy a třetími zeměmi není dotčeno.

¹³² KOMÁREK, J. *Eurozatykač před Soudním dvorem – krátký komentář*, [online]. 2007, [cit. 2010-02-14]. Dostupné z <http://jinepravo.blogspot.com/2007/05/eurozatyka-ped-soudnm-dvorem-krtk.html>.

¹³³ Podrobněji viz BŘÍZA, P., MARŠÁLKOVÁ, Z. Vztah rámcových rozhodnutí a mezinárodních smluv, *Právní rozhledy*, 2006, č. 20, s. 744.

6. Možnosti budoucího postavení práva druhého a třetího pilíře

6.1. Striktní odlišení supranacionálního charakteru prvního pilíře a mezvládní spolupráce ve druhém a třetím pilíři

V této a dvou následujících podkapitolách se zaměřím na možné alternativy budoucího vývoje oblastí dříve označovaných jako právo třetího pilíře. De facto můžeme hovořit o dvou základních možnostech, jakým směrem se bude tento vývoj ubírat: buď zůstane zachována diference mezi záležitostmi původně zahrnutými v prvním pilíři na straně jedné a v druhém a třetím pilíři na straně druhé, nebo bude docházet k postupné komunitarizaci dřívějšího druhého a třetího pilíře, což je alternativa, ke které se já osobně přikláním a kterou dokazují nejenom výše analyzované rozsudky ESD, ale také již platná Lisabonská smlouva.

Nicméně i první verze vývoje by byla pravděpodobná za předpokladu, že by se státy rozhodly neakceptovat judikaturou formulované principy Soudního dvora v oblasti unijního práva a rozhodly se zachovat dualitu práva komunitárního a práva unijního. Takováto neakceptace by však vyžadovala jednotný postoj všech členských států spočívající v jejich jednomyslném hlasování o změnách, k čemuž se však členské státy dosud neodhodlaly a sama Lisabonská smlouva zachování striktní duality téměř vylučuje.

Jak jsem již výše uvedla, představovala pilířovitá koncepce Evropské unie jeden z důsledků podepsání Maastrichtské smlouvy, jejímž přijetím došlo k narušení monolitu evropského práva¹³⁴. Myslím si však, že již od samé platnosti této smlouvy dochází k většímu či menšímu prolínání mezi jednotlivými pilíři a že po celou dobu fungování této struktury je nutné jednotlivé pilíře chápat v kontextu celé smlouvy a nikoliv odděleně. Proto mám rovněž za to, že vyloučit jakékoli supranacionální prvky z původního třetího pilíře by bylo velmi zjednodušující.

S ohledem na skutečnost, jakým způsobem Soudní dvůr rozhoduje, jak sám ve své judikatuře méně, či více viditelně propojuje jednotlivé oblasti úpravy, používá podobné, někdy dokonce shodné principy, nedovedu si představit reálné a striktní

¹³⁴ Až do platnosti Smlouvy o EU tvořilo evropské právo relativně jednotný systém práva komunitárního. Blíže viz TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*, 3. vydání, Praha, C. H. Beck, 2006, s. 322.

oddělení jednotlivých oblastí úpravy. Takové oddělení si nedovedu představit ani přesto, že jsem si moc dobře vědoma značných diferenciací mezi právem komunitárním a právem unijním.

6.2. Postupná komunitarizace mezivládní spolupráce

Varianta postupné komunitarizace mezivládní spolupráce je dle mého názoru s ohledem na současný stav fungování Evropské unie a s vazbou na skutečnost podepsání Lisabonské smlouvy nejpravděpodobnější alternativou, která se pro její další vývoj nabízí. Jak jsem již výše uvedla, prolínání jednotlivých pilířů není charakteristickým znakem až několika posledních let, nýbrž probíhá de facto od samého vzniku Evropské unie, tedy od podepsání Smlouvy o Evropské unii. Od té doby dochází k neustálému prorůstání obou větví evropského práva, tj. práva unijního a práva komunitárního, které postupem času pouze nabírá na intenzitě a stává se stále viditelnějším. V tuto chvíli představuje dle mého názoru vrchol tohoto prolínání právě přijetí Lisabonské smlouvy rušící téměř dvě desetiletí fungující pilířovitou strukturu.

Tendence prostupování principů komunitárního práva do práva unijního se zatím projevuje zejména v rámci třetího pilíře v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech, což lze dovodit rovněž z charakteru analyzovaných rozhodnutí Soudního dvora. Je však zřejmě pouze otázkou času, kdy Soudní dvůr začne podobným způsobem regulovat i oblast dřívějšího druhého pilíře. Proces supranacionality je jevem postupným a princip nadřazenosti práva ES, ani ostatní principy komunitárního práva, jak již bylo uvedeno, nejsou principy obsaženými v zakládajících smlouvách, nýbrž představují výsledek judikatury SD.

Dnes není třeba pochybovat o tom, že se tyto principy začínají pomalu, ale jistě prosazovat i v oblasti třetího pilíře, a to zejména prostřednictvím činnosti Soudního dvora – jasný důkaz představuje jak rozhodnutí ve věci *Maria Pupino*, tak rozhodnutí ve věci „eurozatykače“. Do okamžiku, kdy SD tato rozhodnutí publikoval, byla jeho činnost ve vztahu k třetímu pilíři dosti limitovaná a Soudní dvůr zjevně usiloval o změnu této situace a o zvýšení vlastní prestiže a moci. Postoje členských států k oběma rozhodnutím rozhodně nebyly konzistentní a navíc vyvolaly řadu otázek týkajících se budoucího vývoje unijního práva.

Po vynesení rozsudku *Pupino*, ve kterém byla vůbec poprvé do třetího pilíře importována doktrína z pilíře prvního, se začaly objevovat úvahy nad tím, co všechno je možné z komunitárního pilíře přenést do třetího, popřípadě druhého pilíře.

Především na rozhodnutích analyzovaných ve čtvrté kapitole této práce, jsem chtěla demonstrovat, že pozice SD v oblastech dříve spadajících pod třetí pilíř skutečně vzrůstá a že rozhodnutí ve věci *Pupino* či „eurozatykače“ oblast původního třetího pilíře poznamenala. Uvědomíme-li si, že třetí pilíř měl vždy podobu silně intergovernmentální vyplývající z legislativního monopolu Rady, že v jeho rámci neexistovala možnost, aby jednotlivci či Parlament napadali přímými žalobami platnost unijních aktů a že v rámci třetího pilíře byl zcela vyloučen přímý účinek a porovnáme-li tuto situaci se stavem současným, musíme nutně dojít k závěru, že tento stav dostal jistých, ne zrovna nepodstatných změn. Tyto změny se staly ještě výraznějšími vstupem Lisabonské smlouvy v platnost, a to z důvodů uvedených v poslední kapitole této práce.

Na závěr bych chtěla poznamenat, že je nezbytné uvědomit si rozdílné okolnosti, za kterých ESD vytvářel principy v oblasti komunitárního práva, tedy v šedesátých letech, kdy se celý proces odehrával v naprosto jiném kontextu než dnes. Tehdy nebyla evropská ústavnost předmětem žádné debaty, zatímco dnes patří ústavnost a ústava mezi velmi aktuální otázky politické, ale i právní debaty.

Sama považuji oblast lidských práv, tedy oblast zahrnutou v původním třetím pilíři, za oblast velmi citlivou a v rámci seskupení typu Evropské unie rozhodně ne snadno uchopitelnou. Často jsem si kladla otázku, proč Soudní dvůr při rozhodování v takové oblasti připustil principy dříve charakteristické pouze pro právo komunitární, kde je jejich aplikace sic logičtější a pro členské státy přípustnější, rozhodně však v prvních letech nebyly, dnes již základní principy evropského práva, přijímány členskými státy pozitivně, jednotně, ani jakkoliv jinak přívětivě. Byl si Soudní dvůr této skutečnosti vědom, když začal stejné principy pomalu, ale jistě používat i v jiných oblastech? Byl postup Soudního dvora snad založen na předpokladu, že se mu opět podaří zlomit počáteční odpor členských států a nakonec se hranice mezi komunitáním a unijním právem „rozplyne“?

6.3 Řešení v Lisabonské smlouvě

V neposlední řadě a na samý závěr této práce se pokusím nastínit řešení problematiky týkající se prolínání supranacionálního a intergovernmentálního paradigmatu v Lisabonské smlouvě platné od 1. prosince 2009, a upozornit na to, jaký postoj k supranacionalitě byl v rámci Lisabonské smlouvy zvolen.

Lisabonská smlouva je založena na metodě novelizace stávajících smluv a nahrazuje Smlouvu o založení ES Smlouvou o fungování Evropské unie. Jak jsem již uvedla výše, ruší Lisabonská smlouva pilířovitou koncepci zavedenou Maastrichtskou smlouvou a přiznává Evropské unii, jako nástupkyni Společenství, právní subjektivitu¹³⁵. Tuto změnu lze bezpochyby označit za přelomovou, a to nejen z toho důvodu, že v jejím důsledku došlo k přechodu oblasti justiční a policejní spolupráce ve věcech trestních pod systém dřívějšího prvního pilíře, jehož povaha se tím radikálně proměnila. Nově došlo ke sloučení jednotlivých politik obsažených původně ve třetím pilíři do hlavy V Smlouvy o fungování Evropské unie s názvem „*Prostor svobody, bezpečnosti a práva*“¹³⁶. Tímto krokem nedošlo jenom k formálnímu odstranění pilířovité struktury, ale zejména ke zcela novému pojetí justiční a policejní spolupráce v trestních věcech, kde budou nově uplatňovány odlišné rozhodovací postupy, dojde k rozšíření rozhodování kvalifikovanou většinou, posílení postavení Evropského parlamentu a také k rozšíření jurisdikce Soudního dvora EU.

Jak vyplývá z předchozích kapitol, byly před přijetím Lisabonské smlouvy přijímány právní akty v třetím pilíři na základě jednomyslného schválení všemi členskými státy v Radě EU, po konzultaci s Evropským parlamentem¹³⁷. Dosáhnout konsensus 27 členských zemí bylo velmi obtížné, a proto byly takto přijímané akty koncipovány jako největší možný kompromis, čímž se jejich efektivita od počátku

¹³⁵ Podrobněji o Lisabonské smlouvě viz publikace PÍTROVÁ, L. a kol. Když se řekne Lisabonská smlouva: perspektiva fungování Evropské unie podle nového smluvního rámce, [online]. Praha, Odbor informování o evropských záležitostech, Úřad vlády České republiky, 2008. [cit. 2010-02-14]. Dostupné z http://icv.vlada.cz/assets/vydavatelstvi/vydane-publikace/kdyz_se_rekne_lisabonska_smlouva.pdf [cit. 2010-02-16].

¹³⁶ Hlava V SFEU zahrnuje: (1) Obecná ustanovení, (2) Politiky týkající se kontrol na hranicích, azylu a přistěhovalectví, (3) Justiční spolupráci v občanských věcech, (4) Justiční spolupráci v trestních věcech, (5) Policejní spolupráci.

¹³⁷ Viz čl. 34 a násl. Smlouvy o EU.

ztrácela. Přijetím Lisabonské smlouvy nejenže dochází ke změně legislativní iniciativy¹³⁸, ale zejména dochází ke změně v hlasovací proceduře. Dříve požadovaná jednomyslnost se nově stává výjimkou a pravidlem je hlasování kvalifikovanou většinou¹³⁹. Tato změna znemožňuje uplatnění práva veta jedním členským státem.

Lisabonská smlouva i přesto zachovává v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva (a nejen v této oblasti) několik případů, kde se bude i nadále rozhodovat jednomyslně. Jedná se např. o následující oblasti: oblast daní, sociálního zabezpečení a sociální ochrany, určitá ustanovení v oblasti justice a vnitra, zahraniční politiky, společné obrany, jazykových pravidel, policejní spolupráce, oblast sídel institucí a několik dalších oblastí¹⁴⁰. Nejcitlivější oblasti tedy nadále podléhají jednomyslnému hlasování a stále tedy existuje možnost členského státu uplatnit právo veta. Ačkoliv tedy nejcitlivější oblasti upravované Lisabonskou smlouvou podléhají stále jednomyslnému rozhodování Rady, je evidentní posun směrem k supranacionalitě v oblastech, kde došlo ke změně v rozhodovací proceduře ve prospěch kvalifikované většiny.

Kromě již výše uvedeného bych na tomto místě ráda zmínila speciální úpravu posílené spolupráce pro oblast policejní a justiční spolupráce v trestních věcech¹⁴¹. V zásadě jde o kompromisní řešení pro rozdílné představy členských států o rychlosti integrace v oblasti trestního práva¹⁴². Jedná se o otázky upravené původně v rámci třetího pilíře, u kterých je vždy v určité podobě zachována jednomyslnost rozhodování. Konkrétně je tato problematika upravena v čl. 82 odst. 3¹⁴³, čl. 83 odst. 3¹⁴⁴, čl. 86 odst.

¹³⁸ Čl. 76 SFEU předpokládá, že: „*akty uvedené v kapitolách 4 a 5 a opatření uvedená v čl. 74, která zajišťují správní spolupráci v oblastech podle těchto kapitol, se přijímají: (a) na návrh Komise, nebo (b) z podnětu čtvrtiny členských států*“. Do doby přijetí Lisabonské smlouvy bylo iniciační právo příznáno jak členskému státu, tak Komisi.

¹³⁹ Viz Čl. 16 odst. 3 SEU, který stanoví: „*Nestanoví-li Smlouvy jinak, rozhoduje Rady kvalifikovanou většinou*.“ Způsob rozhodování kvalifikovanou většinou se tedy stává pravidlem, zatímco jednomyslnost výjimkou.

¹⁴⁰ K posunu od jednomyslnosti ke kvalifikované většině došlo vstupem Lisabonské smlouvy v platnost celkem u 21 případů.

¹⁴¹ Obecně je posílená spolupráce upravena v hlavě IV, čl. 20 SEU (Ustanovení o posílené spolupráci) a v části šesté, hlavě III SFEU (Posílená spolupráce).

¹⁴² Podrobněji viz PÍTROVÁ, L. a kol. *Když se řekne Lisabonská smlouva: perspektiva fungování Evropské unie podle nového smluvního rámce*, [online]. Praha, Odbor informování o evropských záležitostech, Úřad vlády České republiky, 2008, s. 88 [cit. 2010-02-14]. Dostupné z http://icv.vlada.cz/assets/vydavatelstvi/vydane-publikace/kdyz_se_rekne_lisabonska_smlova.pdf [cit. 16.02.2010].

¹⁴³ Pokud se člen Rady domnívá, že by se návrh směrnice podle odstavce 2 dotkl základních aspektů jeho systému trestního soudnictví, může požádat, aby se návrhem zabývala Evropská rada. V takovém případě se řádný legislativní postup pozastaví. Po projednání, a pokud bylo dosaženo konsensu, Evropská rada do

1¹⁴⁵ a čl. 87 odst. 3¹⁴⁶ SFEU. Postup spočívá v možnosti navázat posílenou spoluprací za předpokladu, že se některý z členských států domnívá, že by se příslušný návrh směrnice dotkl základních aspektů jeho systému trestního soudnictví. Není-li následně dosaženo dohody a přeje-li si alespoň 9 členských států na základě takového návrhu navázat posílenou spoluprací, považuje se povolení k zavedení posílené spolupráce za udělené a použijí se ustanovení o posílené spoluprací.

Na rozdíl od obecné úpravy posílené spolupráce se speciální úprava pro oblast policejní a justiční spolupráce v trestních věcech vyznačuje možností zrychleného přechodu k posílené spoluprací, který je ve všech čtyřech citovaných ustanoveních SFEU obdobný. V případě čl. 82 SFEU týkajícím se vzájemného uznávání soudních rozhodnutí a čl. 83 SFEU týkajícím se minimálního vymezení trestných činů a sankcí

čtyř měsíců od tohoto pozastavení vrátí návrh zpět Radě, která ukončí pozastavení řádného legislativního postupu. Není-li dohody dosaženo a pokud si alespoň devět členských států přeje navázat posílenou spoluprací na základě dotčeného návrhu směrnice, oznámí to ve stejné lhůtě Evropskému parlamentu, Radě a Komisi. V takovém případě se povolení k zavedení posílené spolupráce podle čl. 20 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii a čl. 329 odst. 1 této smlouvy považuje za udělené a použijí se ustanovení o posílené spoluprací (čl. 82 odst. 3 SFEU).

¹⁴⁴ Pokud se člen Rady domnívá, že by se návrh směrnice podle odstavce 1 nebo 2 dotkl základních aspektů jeho systému trestního soudnictví, může požádat, aby se návrhem zabývala Evropská rada. V takovém případě se řádný legislativní postup pozastaví. Po projednání, a pokud bylo dosaženo konsensu, Evropská rada do čtyř měsíců od tohoto pozastavení vrátí návrh zpět Radě, která ukončí pozastavení řádného legislativního postupu. Není-li dohody dosaženo a pokud si alespoň devět členských států přeje navázat posílenou spoluprací na základě dotčeného návrhu směrnice, oznámí to ve stejné lhůtě Evropskému parlamentu, Radě a Komisi. V takovém případě se povolení k zavedení posílené spolupráce podle čl. 20 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii a čl. 329 odst. 1 této smlouvy považuje za udělené a použijí se ustanovení o posílené spoluprací (čl. 83 odst. 3 SFEU).

¹⁴⁵ Pro boj proti trestným činům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Unie může Rada zvláštním legislativním postupem formou nařízení vytvořit z Eurojustu Úřad evropského veřejného žalobce. Rada rozhoduje jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu. Není-li dosaženo jednomyslnosti, může skupina alespoň devíti členských států požádat, aby byl návrh nařízení předložen Evropské radě. V takovém případě se postup v Radě pozastaví. Po projednání, a pokud bylo dosaženo konsensu, Evropská rada do čtyř měsíců od tohoto pozastavení vrátí návrh zpět Radě k přijetí. Není-li dohody dosaženo a pokud si alespoň devět členských států přeje navázat posílenou spoluprací na základě dotčeného návrhu nařízení, oznámí to ve stejné lhůtě Evropskému parlamentu, Radě a Komisi. V takovém případě se povolení k zavedení posílené spolupráce podle čl. 20 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii a čl. 329 odst. 1 této smlouvy považuje za udělené a použijí se ustanovení o posílené spoluprací (čl. 86 odst. 1 SFEU).

¹⁴⁶ Rada může zvláštním legislativním postupem přijmout opatření týkající se operativní spolupráce mezi orgány uvedenými v tomto článku. Rada rozhoduje jednomyslně po konzultaci s Evropským parlamentem. Není-li dosaženo jednomyslnosti, může skupina alespoň devíti členských států požádat, aby byl návrh opatření předložen Evropské radě. V takovém případě se postup v Radě pozastaví. Po projednání, a pokud bylo dosaženo konsensu, Evropská rada do čtyř měsíců od tohoto pozastavení vrátí návrh zpět Radě k přijetí. Není-li dohody dosaženo a pokud si alespoň devět členských států přeje navázat posílenou spoluprací na základě dotčeného návrhu opatření, oznámí to ve stejné lhůtě Evropskému parlamentu, Radě a Komisi. V takovém případě se povolení k zavedení posílené spolupráce podle čl. 20 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii a čl. 329 odst. 1 této smlouvy považuje za udělené a použijí se ustanovení o posílené spoluprací. Zvláštní postup podle druhého a třetího pododstavce se nepoužije na akty, které představují rozvoj schengenského *acquis*. (čl. 87 odst. 3 SFEU).

stačí, když členský stát oznámí, že se domnívá, že by se návrh směrnice dotkl základních aspektů jeho systému trestního soudnictví. Specifikem těchto dvou článků tedy je, že členský stát může ze zmíněného důvodu fakticky zablokovat i řádný legislativní postup. Naproti tomu v případě čl. 86 odst. 1 týkajícím se Úřadu evropského veřejného žalobce a čl. 87 odst. 3 týkajícího se policejní spolupráce stačí, nebude-li jednomyslnosti dosaženo. Na zakotvení výše uvedených blokačních mechanismů lze nazírat jako na jistý projev reziduální mezivládnosti v Lisabonské smlouvě a jako na kompromis mající umožnit členským státům udržet kontrolu nad tempem integrace v této citlivé oblasti¹⁴⁷.

V kontextu této práce považuji za jednu z nejdůležitějších změn vyplývajících z Lisabonské smlouvy změnu formy právních aktů přijímaných v rámci V. hlavy SFEU. Tato zásadní změna spočívá ve sjednocení forem právních aktů sekundárního práva ve všech oblastech. Jinými slovy: v V. hlavě SFEU budou jako právní akty využívány obecné právní akty sekundárního práva přijímané na základě čl. 288 SFEU, kterými jsou nařízení, směrnice, rozhodnutí a doporučení. V důsledku této změny došlo logicky k úplnému zrušení čl. 34 SEU, který upravoval institut rámcového rozhodnutí.

K zániku rámcových rozhodnutí však nedošlo okamžitě dnem vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, ale jejich existence je upravena v souladu s principem právní kontinuity na základě Protokolu č. 36 O přechodných ustanoveních¹⁴⁸. Tento **Protokol o přechodných ustanoveních** (dále jen „*Protokol*“) upravuje pro oblast policejní a justiční spolupráce přechodné období za účelem hladkého zavedení nové úpravy obsažené v Lisabonské smlouvě. Toto přechodné období má umožnit převedení již existující právní regulace, přijaté formou nástrojů třetího pilíře.

Z čl. 9 Protokolu vyplývá, že „*právní účinky aktů orgánů, institucí a jiných subjektů Unie přijatých na základě SEU před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost budou zachovány až do zrušení, zániku nebo pozměnění těchto aktů za použití Smluv.*“ Závisí tedy na vůli členských států, do jaké míry budou o převod stát a do jaké míry ho

¹⁴⁷ Podrobněji viz PÍTROVÁ, L. a kol. *Když se řekne Lisabonská smlouva: perspektiva fungování Evropské unie podle nového smluvního rámce*, [online]. Praha, Odbor informování o evropských záležitostech, Úřad vlády České republiky, 2008, s. 88 [cit. 2010-02-14]. Dostupné z http://icv.vlada.cz/assets/vydavatelstvi/vydane-publikace/kdyz_se_rekne_lisabonska_smlova.pdf [cit. 16.02.2010].

¹⁴⁸ Konkrétně se jedná o čl. 9 hlavy VII Protokolu č. 36 O přechodných ustanoveních připojeném k SFEU.

podpoří. V tomto případě není převod časově vymezen žádným obdobím. To znamená, že nedojde-li z jakýchkoliv důvodů k převedení textu stávajících právních aktů třetího pilíře do právního rámce komunitárního práva, zůstanou tyto následně i nadále ve své současné („předlisabonské“) právní formě¹⁴⁹.

Z hlediska povinnosti implementace a aplikace právních aktů je třeba zmínit pětileté přechodné období od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, které se vztahuje na pravomoc Komise a Evropského soudního dvora. Na základě čl. 10 odst. 1 Protokolu¹⁵⁰ se po tuto dobu nepoužijí pravomoci Komise podle čl. 258 SFEU, stejně tak se na tyto akty nadále bude vztahovat pouze omezená pravomoc ESD podle stávajících smluv.

Evidentní tedy je, že k rozšíření pravomocí Komise a Soudního dvora EU by mělo dojít postupně dle těchto pravidel: (1.) Nové právní akty přijaté po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech budou plně spadat pod úpravu odpovídající ustanovením Lisabonské smlouvy, (2.) Na opatření, u nichž dojde po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost k pozměnění, budou zmíněné pravomoci rozšířeny okamžikem, kdy k jejich pozměnění dojde, (3.) Pro ostatní opatření, která nebudou pozměněna do konce pětiletého přechodného období, dojde k rozšíření pravomocí Komise a Soudního dvora EU okamžikem uplynutí tohoto pětiletého období¹⁵¹. Pouze pro úplnost uvádím, že Spojené království si v rámci přechodných ustanovení¹⁵² vyjednalo výjimku ve formě výhrady přímo k výše uvedenému pětiletému přechodnému období. Spojené království si chce zajistit možnost

¹⁴⁹ PÍTROVÁ, L. a kol. *Když se řekne Lisabonská smlouva: perspektiva fungování Evropské unie podle nového smluvního rámce*, s. 86, [online]. Praha, Odbor informování o evropských záležitostech, Úřad vlády České republiky, 2008. [cit. 2010-02-14]. Dostupné z http://icv.vlada.cz/assets/vydavatelstvi/vydane-publikace/kdyz_se_rekne_lisabonska_smlouva.pdf [cit. 2010-02-16].

¹⁵⁰ Čl. 10 odst. 1 Protokolu zní: „*Jako přechodné opatření a v případě aktů Unie v oblasti policejní spolupráce a justiční spolupráce v trestních věcech, které byly přijaty před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost, jsou pravomoci orgánů ke dni vstupu uvedené Smlouvy v platnost tyto: pravomoci Komise podle článku 258 Smlouvy o fungování Evropské unie se nepoužijí a pravomoci Soudního dvora Evropské unie ve znění platném před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost zůstávají stejné, a to i v případě, že byly uznány podle čl. 35 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii.*“

¹⁵¹ Čl. 10 odst. 2 - 3 Protokolu o přechodných ustanoveních.

¹⁵² Čl. 10 odst. 4 -5 o Protokolu o přechodných ustanoveních.

poslední případně možné únikové cesty z automatického rozšíření pravomocí Komise a Soudního dvora EU na konci pětiletého přechodného období¹⁵³.

Výše uvedeným jsem se pokusila naznačit důsledky sjednocení pilířovité struktury Evropské unie a zejména to, že po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost nelze v žádném případě hovořit o intergovernmentální povaze dřívějšího třetího pilíře. Je zřejmé, že Lisabonská smlouva přináší zásadní změnu pro oblast svobody, bezpečnosti a práva, zejména pak pro oblast justiční a policejní spolupráce ve věcech trestních a tato změna vede k jednoznačnému odmítnutí mezivládních prvků v rámci třetího pilíře a naopak k prosazení prvků supranacionálních. Nepřímo tak dochází k legitimaci výše analyzovaných rozhodnutí SD a k podstatnému posílení komunitarizace třetího pilíře.

V Lisabonské smlouvě je dále obsažena snaha legitimovat principy formulované Soudním dvorem. Jejím vstupem v platnost došlo totiž také k zakotvení principu přednosti komunitárního práva nikoliv sice do vlastního textu smlouvy, ani do jejích připojených protokolů, nýbrž až za vlastní text Lisabonské smlouvy ve formě prohlášení¹⁵⁴. V tomto prohlášení je uvedeno, že „*Konference připomíná, že v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora Evropské unie mají Smlouvy a právo přijímané Unii na základě Smluv přednost před právem členských států, za podmínek stanovených touto judikaturou. Konference dále rozhodla, že se k tomuto závěrečnému aktu připojí stanovisko právní služby Rady o přednosti práva ES ve znění uvedeném v dokumentu 11197/07 (JUR 260)*“¹⁵⁵.

Stanovisko právní služby, na které je odkazováno a které je v prohlášení rovněž citováno, připomíná, že přednost práva ES je „*základní zásadou práva Společenství*“.

¹⁵³ Podrobněji viz PÍTROVÁ, L. a kol. *Když se řekne Lisabonská smlouva: perspektiva fungování Evropské unie podle nového smluvního rámce*, s. 87, [online]. Praha, Odbor informovaní o evropských záležitostech, Úřad vlády České republiky, 2008. [cit. 2010-02-14]. Dostupné z http://icv.vlada.cz/assets/vydavatelstvi/vydane-publikace/kdyz_se_rekne_lisabonska_smlova.pdf [cit. 2010-02-16].

¹⁵⁴ V daném případě se jedná o „Prohlášení o přednosti práva“ a je součástí souboru A nazvaném „Prohlášení k závěrečnému aktu mezivládní konference, která přijala Lisabonskou smlouvu podepsanou dne 13. prosince 2007“. Prohlášení, která se připojují k závěrečnému aktu [*Smlouvě o Ústavě pro Evropu*] mezivládní konference, a závěrečný akt, [online]. [cit. 2010-02-16]. Dostupné z http://www.euroskop.cz/gallery/5/1676-f335c8ae_4978_4fe1_92c6_9add2651ba07.pdf.

¹⁵⁵ Prohlášení, která se připojují k závěrečnému aktu [*Smlouvě o Ústavě pro Evropu*] mezivládní konference, a závěrečný akt, [online]. [cit. 2010-02-16]. Dostupné z http://www.euroskop.cz/gallery/5/1676-f335c8ae_4978_4fe1_92c6_9add2651ba07.pdf.

Podle Soudního dvora je tato zásada neodmyslitelným prvkem zvláštní povahy Evropského společenství. V době prvního rozsudku této ustálené judikatury (rozsudek ze dne 15. července 1964 ve věci 6/64, Costa/ENEL) nebyla ve Smlouvě žádná zmínka o přednosti. Je tomu tak i dnes. Skutečnost, že zásada přednosti nebude v budoucí smlouvě uvedena, nezmění žádným způsobem existenci této zásady ani stávající judikaturu Soudního dvora.“¹⁵⁶

Celé prohlášení týkající se přednosti není tedy součástí zakládajících smluv a tudíž nemá charakter primárního práva, nicméně vzhledem k tomu, že jej podepsaly všechny smluvní státy, může toto prohlášení hrát určitou roli při interpretaci smluv a SD se k němu může do určité míry upínat ve svém výkladu.

Je nezbytné uvědomit si, že původně se princip přednosti vztahoval pouze na komunitární právo, tedy na právo dřívějšího třetího pilíře. Jaká je ale situace po přijetí Lisabonské smlouvy a po odstranění pilířovité struktury? Lze bez jakýchkoli pochybností tvrdit, že dnes se princip přednosti uplatní nejenom v původním prvním pilíři, ale rovněž v bývalém druhém a třetím pilíři, jinými slovy v celém evropském právu? V právu, které vychází více z mezinárodní spolupráce a které svojí podstatou připomíná spíše obecné mezinárodní právo? Mám za to, že ano a tuto skutečnost dovozují zejména z logického výkladu zmíněného prohlášení, v jehož znění stojí „*právo přijaté na základě smluv*“, tudíž i Lisabonské smlouvy. Proto si také myslím, že v důsledku přijetí Lisabonské smlouvy došlo k podstatné změně, a to i přesto, že princip přednosti byl plně funkční a aplikovatelný již před přijetím Lisabonské smlouvy. Nicméně pouze v prvním pilíři a bez toho, aniž by byl smluvně zakotven. Ačkoliv ani dnes není zakotven přímo v textu smlouvy, ale v jednom z jejích prohlášení, považuji tuto skutečnost za významný posun ve vnímání nejenom principu přednosti, kterého se prohlášení týká, ale rovněž ve vztahu k dalším principům formulovaným Soudním dvorem, které může v budoucnosti potkat podobný osud.

Samozřejmě je také nutné uvědomit si již zmíněné rozšíření principu přednosti na oblast dřívějšího druhého a třetího pilíře, ve kterém nebudou nadále užívána rámcová rozhodnutí, ale dle povahy upravované oblasti směrnice či nařízení se svými

¹⁵⁶ 17. Prohlášení o přednosti práva k Lisabonské smlouvě. Prohlášení, která se připojují k závěrečnému aktu [*Smlouvě o Ústavě pro Evropu*] mezivládní konference, a závěrečný akt, [online]. [cit. 2010-02-16]. Dostupné z http://www.euroskop.cz/gallery/5/1676-f335c8ae_4978_4fe1_92c6_9add2651ba07.pdf.

charakteristickými vlastnostmi. Ačkoliv prohlášení není vlastní součástí Lisabonské smlouvy a pro někoho může znamenat pouhé potvrzení judikatury s odůvodněním, že veškeré principy, jež Soudní dvůr dovodil jsou funkční i bez jejich explicitního vyjádření v primárním právu či připojením prohlášení,¹⁵⁷ považují jej za zásadní dokument vyjadřující konsensus všech členských států a akceptaci judikatury Soudního dvora. Otázkou nadále zůstává, jakou podobu bude princip přednosti v oblasti dřívějšího práva druhého a třetího pilíře představovat a jak ho bude možno interpretovat. S největší pravděpodobností se nebude moci uplatnit výklad o aplikační přednosti, který by byl v této oblasti patrně zcela nepřijatelný, naopak si však myslím, že logickým řešením by mohlo být pojetí principu přednosti v podobě eurokonformního, harmonického výkladu podobně jako je tomu u nepřímého účinku směrnice.

Je otázkou budoucnosti, jakým směrem se bude ubírat další vývoj Evropské unie. V tuto chvíli je však jasné, že sjednocením všech tří pilířů a vytvořením vlastní právní subjektivity Evropské unie došlo k setření rozdílů mezi komunitárním a unijním právem, kdy v obou oblastech budou uplatňovány i shodné právní akty. V důsledku toho lze konstatovat, že principy aplikované Soudním dvorem na právo dřívějšího prvního pilíře budou v budoucnosti aplikovány i na právo dřívějšího druhého a třetího pilíře, a to i přes jejich zcela odlišnou povahu. Lisabonskou smlouvu považují proto za jeden z důkazů, že se Soudnímu dvoru podařilo prosadit principy, jež formuloval prostřednictvím judikatury v rámci řízení o předběžné otázce a podařilo se mu dokázat, že je skutečně „*Velkým hybatelem*“ Společenství¹⁵⁸.

¹⁵⁷ Blíže viz KURPAS, S The Treaty of Lisbon – How much „Constitution“ is left?, *Center for European Policy Studies – Policy Brief* [online]. No. 147, 2007, s. 3 [cit 2010-02-16]. Dostupný z <http://www.ceps.be/book/treaty-lisbon-how-much-constitution-left-overview-main-changes>.

¹⁵⁸ Blíže viz KOMÁREK, J. „Velký hybatel“ – Evropský soudní dvůr a hledání vnitřního souladu právního řádu Společenství, *Právník*, 2006, č. 5, s. 497 – 531.

Závěr

Cílem této práce bylo zjistit, jakým způsobem a směrem řízení o předběžné otázce ovlivňuje evropský integrační proces s tím, že hlavní hypotéza spočívala v tvrzení, že z podstaty řízení o předběžné otázce vyplývá tendence k prosazování supranacionálního přístupu k integračnímu procesu.

Tento fakt jsem se snažila dokázat zejména prostřednictvím analýzy nedávných rozhodnutí SD z oblasti mezivládní spolupráce. Na základě všech uvedených skutečností mám za to, že řízení o předběžné otázce je skutečně nesmírně silným instrumentem, jehož pomocí Soudní dvůr významným způsobem posunuje evropskou integraci supranacionálním směrem a stává se jejím motorem a ústředním hybatelem.

Toto postavení si však musel Soudní dvůr v průběhu evropské integrace postupně vydobýt a nelze rozhodně tvrdit, že by jeho povaha byla od počátku tak silná a zásadní, jako je tomu dnes. V období svého vzniku Soudní dvůr zastával spíše *rolí arbitra* a jeho postavení bylo v porovnání s jinými institucemi Společenství spíše marginální. Toto souvisí mimo jiné se skutečností, že počátky integrace téměř zcela postrádaly právní charakter. ESD časem sám zjistil, jak velkou moc může získat, bude-li správně a efektivně využívat své, i když institucionálně velmi slabé možnosti.

Postupně se ze Soudního dvora stával „*motor integrace*“ a svoji moc a sílu našel Soudní dvůr v judikatuře, která pro něho dnes představuje jeden z klíčových nástrojů, jak posunovat evropský integrační proces takovým směrem, jaký sám Soudní dvůr preferuje. Jak vyplývá z posledního vývoje, je zcela zřejmé, že SD usiluje (úspěšně) o sjednocení právního řádu Společenství a o prosazení komunitárních principů do oblasti mezivládní spolupráce, čímž se právě významně podílí na postupné supranacionalizaci celého integračního procesu a působí jako jeho „*velký manipulátor*“. V této souvislosti převzal ESD rovněž funkci následného kontrolora, jenž závazně konstatuje, zda národní justice ve skončeném vnitrostátním řízení postupovala při aplikaci komunitárního práva správně nebo naopak selhala¹⁵⁹.

Nutno však podotknout, že není možné představit si tuto činnost Soudního dvora bez součinnosti s národními soudy. Právě na nich je SD primárně závislý, musí se na ně

¹⁵⁹ Podrobněji viz MALENOVSKÝ, J. Triptych zobrazování Soudního dvora ES: Arbitr, „motor integrace“ nebo „velký manipulátor“?, *Právník*, 2007, č. 10, str. 1065-1083.

v maximální možné míře spoléhat a řízení o předběžné otázce je přitom možno chápat jako jakési ověření funkčnosti této spolupráce. Pokud by nebylo národních soudů, nebylo by ani tohoto specifického řízení, které je realizovatelné jenom díky jejich dobré vůli. ESD musí při svém rozhodování usilovat o to, aby byla jeho rozhodnutí národními soudy následně akceptována, a proto by rád zůstal v očích vnitrostátních soudů partnerem, nikoliv jejich nadřízeným¹⁶⁰.

Zejména na národních soudech tedy záleží, jak bude evropské právo skutečně aplikováno v členských státech, a proto je nezbytné zabezpečit koherentní vztahy mezi SD a národními soudy. Někdy se zdá, že je tzv. „*soudní dialog*“ nikoliv dialogem, ale vydáváním příkazů Soudním dvorem vnitrostátním soudům bez ohledu na jejich důsledky ve vnitrostátních právních řádech¹⁶¹.

Myslím si, že v těchto případech by si Soudní dvůr měl uvědomit skutečnou cenu národních soudů a jejich nepostradatelnou roli v řízení o předběžné otázce, a tím i roli při prosazování efektivního a koherentního komunitárního právního řádu. Představme si situaci, že se náhle vnitrostátní soudy přestanou obracet na Soudní dvůr, přestanou mu klást předběžné otázky a přestanou s ním komunikovat. Jakou by měl potom ESD vlastně moc? Mohl by i v tomto případě ovlivňovat integrační proces? K čemu by mu byla judikatura, kterou by nerespektovaly členské státy? To jsou otázky, které dokazují, že veškerá moc Soudního dvora je postavena na velmi křehkých základech, které jsou však v celém integračním procesu již tak pevně zakotveny, že se je dnes málokdo pokusí zpochybňovat.

Na druhou stranu je třeba si uvědomit, jaká procedura by byla zapotřebí k tomu, aby se členské státy vzepřely interpretaci Soudního dvora. Obtížnost této procedury spočívající v jednomyslné shodě členských států snad není třeba dále zmiňovat. Je proto logické, že členské státy raději respektují stanoviska SD a SD má tak možnost rozhodovat zcela autonomně, což urychluje celý proces supranacionality

S ohledem na výše uvedené je nutné upozornit i na jednotlivé účastníky řízení, kteří spolu s národními soudy a Soudním dvorem představují základní konstrukci pro

¹⁶⁰ Blíže viz KOMÁREK, J. „Velký hybatel“ – Evropský soudní dvůr a hledání vnitřního souladu právního řádu Společenství, *Právník*, 2006, č. 5, s. 517.

¹⁶¹ Blíže viz KOMÁREK, J. „Velký hybatel“ – Evropský soudní dvůr a hledání vnitřního souladu právního řádu Společenství, *Právník*, 2006, č. 5, s. 521.

realizaci řízení o předběžné otázce tak, jak již bylo uvedeno v úvodních kapitolách této práce. Díky funkční existenci tohoto seskupení je vůbec celý proces supranacionality realizovatelný. Jedná se svým způsobem o řetězec navazujících událostí, jehož počátek je třeba vidět v prvotním napadení domácího práva soukromými aktéry pro rozpor s právem komunitárním. Poté obvykle následuje odpovídající reakce ze strany supranacionální instituce, kterou v daném případě představuje Soudní dvůr. Ten neusiluje o nic jiného, než o posílení vlastní pozice, čehož se snaží dosáhnout vytvářením jednotného, koherentního právního řádu Společenství.

V průběhu psaní práce jsem došla k závěru, že je nepochybné, že SD je v této své snaze úspěšný a že svou činností významně přispívá k prosazování supranacionálního charakteru Společenství. První principy - *princip přímého* či *bezprostředního účinku práva ES a doktrínu přednosti práva ES* - formuloval ESD ve své judikatuře již v 60. letech a o jejich dnešní usazenosti v původním komunitárním právu není pochyb. Podobným způsobem se v poslední době snaží Soudní dvůr ovlivňovat i oblast dřívějšího třetího pilíře, ve kterém se rovněž pomalu začínají prosazovat tyto komunitární principy, přičemž za vrchol v tomto směru považují přijetí Lisabonské smlouvy, kterou došlo ke komunitarizaci mezivládní oblasti evropské spolupráce

Lisabonská smlouva tak v zásadě potvrzuje mé domněnky týkající se budoucího vývoje EU, když sjednocuje pilířovitou koncepci Evropské unie vytvořenou Maastrichtskou smlouvou do jednotné struktury s vlastní právní subjektivitou a legitimizuje tím do určité míry započatou komunitarizaci třetího pilíře. Skutečnost, že v třetím pilíři nadále nebudou užívána rámcová rozhodnutí, ale dle povahy věci směrnice či nařízení se svými charakteristickými vlastnostmi, komunitarizaci pouze umocňuje. Za další prvek prosazování supranacionality a zvyšování moci SD lze jistě považovat zakotvení prohlášení o principu přednosti za vlastní text smlouvy. V důsledku všech výše uvedených skutečností došlo ke sjednocení evropského práva v jeden celek, ve kterém budou nadále uplatňovány, mimo jiné, principy formulované judikaturou Soudního dvora díky řízení o předběžné otázce.

Seznam zkratek

EU	Evropská unie
ESD	Evropský soudní dvůr
SD	Soudní dvůr Evropské unie
SEU	Smlouva o Evropské unii
SES	Smlouva o založení Evropského společenství
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
EURATOM	Evropské společenství pro atomovou energii
ESUO	Evropské společenství uhlí a oceli
EHS	Evropské hospodářské společenství
SZBP	Společná zahraniční a bezpečnostní politika
ÚS ČR, ÚS	Ústavní soud České republiky

Seznam literatury

1. ALBI, A. Supremacy of EC Law in the New Member States, *European Constitutional Law Review*, 2007, č.3, 2007.
2. ARNULL, A. *The European Union and its Court of Justice*, New York, Oxford Univeristy Press Inc, 1999.
3. BOBEK, M., KOMÁREK, J. a kol. *Předběžná otázka v komunitárním právu*, Praha, Linde, 2005.
4. BÖRZEL, T.A. Mind the gap! European integration between level and scope, *Journal of European Public Policy*, 2005, Vol. 12, pp. 217-236.
5. BŘÍZA, P., MARŠÁLKOVÁ, Z. Vztah rámcových rozhodnutí a mezinárodních smluv, *Právní rozhledy*, 2006, č. 20, s. 742-750.
6. BROWN, L.N., KENNEDY, T. *The Court of Justice of the European Communities*, London, Sweet & Maxwell, 2000.
7. DE BÚRCA, G. Rethinking law in neofunctionalist theory, *Journal of European Public Policy*, 2005, Vol. 12, pp. 310-326.
8. FIALA P., PITROVÁ, M. *Evropská unie*, Brno, CDK, 2009.
9. HINAREJOS, A. The Lisabon Treaty Versus Standing Still: A View from the Third Pillar, *European Constitutional Law Review*, 2009, Vol. 5, pp. 99-116.
10. *Jurisdiction of Court of Justice in police and criminal matters: Article 35 TEU*, [online]., [cit. 2010-02-20]. Dostupné z http://eulaw.typepad.com/eulawblog/2005/12/jurisdiction_of.html.
11. KOMÁREK, J. „Velký hybatel“ – Evropský soudní dvůr a hledání vnitřního souladu právního řádu Společenství, *Právník*, 2006, č. 5, s. 497 – 531.
12. KOMÁREK, J. *In the Court(s) We Trust? On the need for hierarchy and differentiation in the preliminary ruling procedure*, [online]. 2007, [cit. 2010-02-14]. Dostupné z http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=982529.
13. KOMÁREK, J. Rámcové rozhodnutí o eurozatykači před Soudním dvorem, *Soudní rozhledy*, 2007, č. 7, s. 287-288.
14. KOMÁREK, J. *Eurozatykač před Soudním dvorem – krátký komentář*, [online]. 2007, [cit. 2010-02-14]. Dostupné z <http://jinepravo.blogspot.com/2007/05/eurozatyka-ped-soudnm-dvorem-krtk.html>.

15. KOMÁREK, J. *Pravomoci Soudního dvora ve třetím pilíři aneb nesnesitelná lehkost výkladu unijního práva: C-355/04 P, Segi a další v. Rada* [online]. 2007, [cit. 2010-02-14]. Dostupné z <http://jinepravo.blogspot.com/2007/04/pravomoci-soudnho-dvora-ve-tetm-pili.html>.
16. KRÁL, R. *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*. Praha, C.H.Beck, 2002.
17. KRÁL, R. Přímý účinek směrnic ES a jeho současné meze, *Jurisprudence*, 2007, č. 6, s. 3 - 9.
18. KUMM, M., FERRERES, COMELLA, V. The Future of Constitutional Conflict in the European Union: Constitutional Supremacy after the Constitutional Treaty. *Jean Monnet Working Paper* [online]. No. 5, 2004 [cit 2010-02-16]. Dostupný z <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/04/040501-15.pdf>.
19. KURPAS, S The Treaty of Lisbon – How much „Constitution“ is left?, *Center for European Policy Studies – Policy Brief* [online]. No. 147, 2007 [cit 2010-02-16]. Dostupný z <http://www.ceps.be/book/treaty-lisbon-how-much-constitution-left-overview-main-changes>.
20. LECZYKIEWICZ, D. *Constitutionalising the third pillar*, [online]. 2007, [cit. 2010-02-14]. Dostupné z <http://www.cels.law.cam.ac.uk/events/Leczykiewicz.pdf>.
21. MALENOVSKÝ, J. Triptych zobrazování Soudního dvora ES: Arbitr, „motor integrace“ nebo „velký manipulátor“?, *Právník*, 2007, č. 10, str. 1065-1083.
22. MARKS, G. *Governance in the European Union*. 1st pub. London: SAGE Publications, 1996.
23. MATTLI, W., SLAUGHTER, A. – M. Revisiting the European Court of Justice. *International Organization*, 1998, No. 1, str. 177 – 209.
24. Nález Ústavního soudu ČR, Sp. zn. Pl ÚS 66/04, [online]. [cit. 2010-02-14]. Dostupné z <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=100&pos=1&cnt=6&typ=result>.
25. PÍTROVÁ, L. a kol. *Když se řekne Lisabonská smlouva: perspektiva fungování Evropské unie podle nového smluvního rámce*, [online]. Praha, Odbor informování o evropských záležitostech, Úřad vlády České republiky, 2008. [cit. 2010-02-14]. Dostupné z http://icv.vlada.cz/assets/vydavatelstvi/vydane-publikace/kdyz_se_rekne_lisabonska_smlova.pdf [cit. 16.02.2010].

26. POSPÍŠIL, I., SMEKAL, H. *Vztah národní a nadnárodní úrovně práva: pohled Ústavního soudu ČR a vybraných ústavních soudů zemí EU*. In DANČÁK, B., HLOUŠEK, V. *Víceúrovňové vládnutí v Evropě: zkušenosti, problémy a výzvy*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 201 – 239.
27. Prohlášení, která se připojují k závěrečnému aktu [*Smlouvě o Ústavě pro Evropu*] mezivládní konference, a závěrečný akt, [online]. [cit. 2010-02-16]. Dostupné z http://www.euroskop.cz/gallery/5/1676-f335c8ae_4978_4fe1_92c6_9add2651ba07.pdf.
28. Rámcové rozhodnutí Rady 2002/584/SVV ze dne ze dne 13. června 2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi státy.
29. Rozsudek Spolkového ústavního soudu SRN ze dne 2.7.2005, Sp. zn. 2 BvR 2236/04, [online]. [cit. 2010-02-12]. Dostupné z http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20050718_2bvr223604.html?Suchbegriff=2236%2F04.
30. SANDHOLTZ, W., STONE, A. *European Integration and Supranational Governance*, 1st pub. Oxford, Oxford University Press, 1998.
31. Smlouva o Evropské unii. [online]. [cit. 2010-02-20]. Dostupné z <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:CS:PDF>.
32. Smlouva o Ústavě pro Evropu, [online]. [cit. 2010-02-16]. Dostupné z http://www.euroskop.cz/gallery/5/1674-d76e8536_54f3_43cc_8939_3aa24db08f24.pdf.
33. Smlouva o založení Evropského společenství. [online]. [cit. 2010-02-20]. Dostupné z <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:CS:PDF>.
34. Soudní statistiky Soudního dvora 2008, [online]. [cit. 2010-02-07]. Dostupné z http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2009-05/ra08_cs_cj_stat.pdf.
35. SPAVENTA, E. Opening Pandora's Box: Some reflections on the Constitutional Effects of the Decision in Pupino, *European Constitutional Law Review*, 2007, No. 3, pp. 5–24.
36. STONE, A. *The Judicial Construction of Europe*. Oxford, Oxford University Press, 2004.

37. STONE, A., CAPORASO, J. *From Free Trade to Supranational Polity: The European Court and Integration*. In SANDHOLTZ, W., STONE, A. *European Integration and Supranational Governance*, 1st pub. Oxford, Oxford University Press, 1998, s. 92-133.
38. ŠLOSARČÍK, I. *Evropský soudní dvůr a předběžná otázka podle čl. 234 SES*. [online]. 2007 [cit. 2010-02-20]. Dostupné z http://www.europeum.org/doc/arch_eur/ISlosarcik_team_europe.pdf.
39. TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*, 3. vydání, Praha, C. H. Beck, 2006.
40. Věc C-105/03 *Maria Pupino* [2005] ECR I-5285.
41. Věc C-303/05 *Advocaten voor de Wereld* [2007] ECR I-3633.
42. Věc C-6/64 *Costa v. ENEL* [1964] ECR 585.
43. Věc C-26/62 *van Gend & Loos* [1963] ECR 1.
44. Věc C-41/74 *van Duyn* [1974] ECR 1337.
45. Spojené věci C-6/90 a C-9/90 *Andrea Francovich a Danila Bonifaci a ostatní v. Italská republika* [1991] ECR I-5357.
46. Věc C-45/76 *Comet v. Produktschap voor Siergewassen* [1976] ECR 2043.
47. Věc C 16/65 *Schwarze* [1965] ECR 877.
48. Věc C-244/80 *Foglia v. Novello* [1981] ECR 3045.
49. Věc C-152/84 *Marshall v. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority* [1986] ECR 723.
50. Věc C-201/02 *Wells* [2004] ECR 723.
51. Věc C-443/98, *Unilever* [2000] ECR 7535.
52. Věc C-14/83, *Von Colson a Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen* [1984] ECR 1891
53. ZEMÁNEK, J. *Vnitrostátní účinky právních aktů Evropské unie (včetně mezinárodních smluv) uzavíraných dle Smlouvy o EU a možnosti kontroly jejich ústavnosti Ústavním soudem ČR*. [online], 2005, [cit. 2010-02-28]. Dostupné z http://www.mzv.cz/public/81/70/5c/73342_14945_RM_01_12_05.doc.

Název diplomové práce v anglickém jazyce, summary a klíčová slova

The Emergence of Supranationality through the Procedure on Preliminary Questions

Summary:

The purpose of my thesis is to analyse the Emergence of Supranationality in the European Union. The reason of the thesis is to show the influence of the Procedure on Preliminary Questions before the European Court of Justice on the European integration and the main aim of this paper is to verify the hypothesis that the Procedure on Preliminary Questions before European Court of Justice emerges the Supranational paradigm of integration.

The whole thesis is composed of introduction, six main chapters and conclusion. Each of the main chapters is divided into several subchapters and deals with different aspects of the whole topic. The first three chapters are more theoretical, they define basic terminology used in the thesis such as the Procedure on Preliminary Questions (its course, purpose and functions), the European Court of Justice and its position in the European Union or the two main theoretical approaches to the integration (supranational and intergovernmental paradigm).

In Chapter IV, there are analysed two important decisions of European Court of Justice from the field of third pillar (*C-105/03 Criminal Proceeding against Maria Pupino* and *C-303/05 Advocaten voor de Wereld*). Through the detailed analyses of the decisions, I tried to confirm and verify the hypothesis that the Procedure on Preliminary Questions before European Court of Justice emerges the Supranational paradigm of integration. I analysed each of the decisions and I focused on the course of the proceeding before ECJ and mainly on the importance of the decision for the future development of European Union. I always stressed the new principles that the ECJ wanted to enforce through the proceeding.

Chapter V is more theoretical and deals with the problem of framework decisions, its legal nature and its relation to international law.

In Chapter VI, it was my goal to sum up the possibilities of the future development of the EC law and the law of third pillar with regard to the validity of

Lisbon Treaty. There are two main ways how the whole problem can be treated. The first one solution would mean a rigid differentiation between the first pillar and the both rest pillars but as I explain in the thesis, I don't consider this solution as a realistic one for the future. The second solution would mean that the pillars will come closer to each other and there will be used similar principles in the pillars, as well. In other words, the third pillar will be slowly communitarized by the means of ECJ. This is what I consider very realistic to the future.

Anyway, the final solution in the Lisbon Treaty corresponds to this development because the "pillar construction" of European Union has been canceled and the third pillar has completely diminished. The institutional balance and functioning of the area of police and judicial cooperation in criminal matters has been transformed and will be governed mostly by supranational principles, rules and mechanism.

Klíčová slova / Key words:

Řízení o předběžné otázce, Evropský soudní dvůr, supranacionalita

Procedure on Preliminary Questions, European Court of Justice, Supranationality.