

Název disertační práce: **Princip přednosti evropského práva v teorii a praxi soudů členských států Evropské unie**  
Autor : JUDr. Jana Ondřejková  
Katedra : teorie práva a právních učení  
Vedoucí disertační práce : Prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.  
Oponent: Doc. JUDr. Zdeněk Kühn, Ph.D., LL.M., S. J. D.

---

## Posudek oponenta

[1] Disertační práce Jany Ondřejkové se zabývá tématem přednosti evropského práva před právem národním v celé jeho komplexnosti. Již na úvod musím prohlásit, že práce je velmi dobrá a bezesporu plně splňuje všechny podmínky pro úspěšné obhájení.

[2] Skutečnost, že principu přednosti evropského práva je věnována padesát let poté, co jej Soudní dvůr ve svém rozhodnutí poprvé vyslovil, taková pozornost, jistě není náhodná. Naznačuje spíše neúspěch tendencí, které mezi některými evropskými právníky a politiky byly, a podle nichž měla celková struktura evropského práva vést k jisté formě federálního uspořádání.

[3] Právní věda svými koncepcemi v této věci jistě netvoří něco, čím by se následně řídila politická praxe. Právě naopak. Zaostávání tempa evropské integrace a národní politická skepse ve srovnání s plány neofunkcionalismu vedly k odmítnutí primátu evropského práva některými ústavními soudy. Tyto ústavní soudy reflektují národní politiku. Jejich rozhodnutí jsou také politiky využívána (srov. jen Kummova teze, podle níž němečtí politici při vyjednávání v Bruselu často argumentují „ústavní kartou“: „tak tato úprava by v Karlsruhe zcela jistě neprošla“). Právě skutečnost, že doktrína přednosti práva ES (později EU) z šedesátých let v následujících desetiletích narazila na národní ústavní bariéry, vedla s určitým zpožděním k rozkvětu nejrůznějších pluralistických doktrín (to autorka naznačuje na s. 135). Nemohu se ale ubránit dojmu, že tyto doktríny by nestory evropského práva asi příliš nepotěšily (ostatně bohužel jako celý současný stav evropské integrace).

[4] Princip přednosti evropského práva a jeho normativní zakotvení naprosto odlišně chápaly též ústavní soudy v souvislosti s projednáním návrhu Smlouvy o ústavě pro Evropu (SÚE). Srov. na jedné straně rozhodnutí francouzské Ústavní rady 2004-505 DC z 19. 11. 2004, podle níž tento princip tehdy výslovně obsažený v čl. I-6 SÚE neměl jiný význam než v současných smlouvách (a proto se mu na francouzské poměry jinak obsažené rozhodnutí nevěnovalo), a na straně druhé rozhodnutí španělského Ústavního tribunálu ze dne 13. 12. 2004, které se principem přednosti meritorně obsáhle zabýval (srov. také separátní názory tam obsažené).

[5] Autorka by podle mne měla ve své práci zdůraznit, že v rámci EU existuje dvojí kategorie přístupu ústav k evropské integraci. Na jednom pólu stojí Německo a zejména Francie, které mají ve svých ústavách poměrně obsáhlé články (v Německu viz čl. 23 GG, ve Francii viz čl. 88 ústavy). Na straně druhé stojí většina členských států Unie, které se ve svých ústavách buď o Unii zmiňují jen ve stručném ustanovení, nebo dokonce neznají EU jmenovitě vůbec (srov. Česká republika, Maďarsko, Polsko, ze starých členských států např. Itálie nebo Španělsko ). Nelze obecně říci, že jeden způsob řešení je lepší než druhý, bezesporu to souvisí též s domácími ústavními tradicemi, ústavním stylem, rigiditou ústavy atp. Česká ústava je v tomto srovnání poznamenána spíše strohým a obecnějším stylem, který klade větší nároky zejména na orgány ústavu interpretující. Pro mnohé právníky může být tento styl předností. Naopak zejména ve Francii tamní ústavní rada vyžaduje konstitucionalizovat veškeré zásadnější změny v rámci EU. Mám-li to říci lapidárně, výhodou českého přístupu je to, že ústavu není nutno měnit jen pro to, že např. Evropská unie změní jméno.

[6] Přístup obou skupin těchto zemí bude logicky rozdílný též při posuzování souladu primárních smluv s domácí ústavou. To lze ukázat na existujících příkladech rozhodnutí ústavních soudů. Na jedné straně španělský ústavní tribunál ve svém rozhodnutí z prosince 2004 žádný rozpor mezi španělskou ústavou a SÚE neshledal. Naopak francouzská ústavní rada v

rozhodnutí z 19. listopadu 2004 (ale i z prosince 2007 v kauze Lisabonské smlouvy) takovýchto rozporů nalezla celou řadu.

[7] Zatímco proto z hlediska Francie některá byt' jen dílčí modifikace evropského primárního práva nutně znamená také změnu ústavy (jak se stalo v kauze SÚE i v kauze Lisabonu), z hlediska Španělska je modifikace evropského primárního práva, k níž v souvislosti s přijetím „euroústavy“ dochází, změnou, která nemá ústavní charakter z pohledu práva domácího.

[8] Po stránce formální práce obsahuje 163 stran vlastního textu včetně bezmála 700 poznámek pod čarou. Vysoce vyzdvihují jazykovou úroveň práce: vynikající čeština, svižný a velmi čtivý jazyk. Práce neobsahuje téměř žádné pravopisné chyby.

[9] Chvályhodná je práce s cizí literaturou. Za velké plus posuzované práce považuji vynikající úroveň poznámkového aparátu, kterému nemám naprosto co vytknout. Doktorandka má jistě talent pro další vědeckou práci. Jedinou výtku bych měl proti způsobu citace judikatury Soudního dvora – přece jen je citačním územ citovat též publikaci rozhodnutí ve Sbírce – např. „rozsudek ze dne 18. října 2007 ve věci C-173/06, Agrover Srl, Sb. rozh. s. I-8783“.

[10] Autorka svou práci rozdělila poměrně logicky na celkem čtyři části (plus úvod a závěr; práce dále obsahuje seznam literatury a judikatury a přílohy). První částí je právní základ principu přednosti evropského práva, následuje jeho teoretický rozbor, rozhodovací praxe ústavních soudů. Práci uzavírá analýza doktrinálních rozborů principu přednosti.

[11] Práce je ovlivněna tím, že chápe postoj evropských ústavních soudů k evropskému právu prizmatem Karlsruhe. Je to jistě pochopitelné. Přístup německého ústavního soudu se stal v Evropě bezkonkurenčně nejznámějším, což plyne též z prestiže tohoto soudu. Ve státech střední Evropy, které k EU přistoupily v roce 2004, je německý ústavní soud hegemonelem jejich

chápání ústavnosti a koncepce základních práv.<sup>1</sup> Není proto divu, že polský nebo český přístup k evropskému právu představují určitou variaci na německé doktríny Solange II a Maastricht (i když určité výjimky existují – např. český nálezn v kauze Eurozatykače, který se vydal jinou cestou než jeho německý souputník<sup>2</sup>).

[12] Přesto se domnívám, že by stálo za to zmínit i přístupy jiné, odlišné od dominantního přístupu německého. Autorka zmiňuje příklad estonský. Jiným příkladem je rakouský ústavní soud, který si nikdy dalekosáhlé ambice typu německých doktrín nedělal. Současně rakouský soud opakovaně položil předběžné otázky do Lucemburku. Z jiného soudku je pak sebeomezující přístup soudů skandinávských, které také formálně vykonávají přezkum ústavnosti. Kladu doktorandce otázku, proč tomu tak asi v případě zmiňovaných zemí je? Čím se liší tyto systémy od aktivistického systému německého?

[13] Ve srovnání s Rakouskem nebo Skandinávií je německý přístup velmi aktivistický. Soud tu totiž aspiruje na dalekosáhlé vymezení esenciálních požadavků domácího ústavního (potažmo však i politického) systému, které jsou nezměnitelné, definuje tu politické a politologické postuláty toho, co je německý národ v ústavním smyslu, co je demokracie v ústavním smyslu atd. Zaznamenáníhodné přitom je, že německému přístupu velmi přizvukují ti, kteří v jiném kontextu naopak soudcovský aktivismus haní a spílají mu. Možná by stálo za to zmínit v disertační práci jakým způsobem se vůbec německý soud dostal k posuzování Maastrichtské nebo Lisabonské smlouvy, event. tento měsíc k rozhodování otázky evropského záchranného měnového mechanismu. Vždy šlo o individuální návrhy jednotlivců, kteří argumentovali velmi abstraktním porušením základních práv typu ochrany demokracie atp.<sup>3</sup> Německý Základní zákon ani zákon o

---

<sup>1</sup> Např. C. Dupré však na příkladu maďarského ústavního soudu ukazuje, že střeoevropské ústavní soudy představují do určité míry zjednodušenou karikaturu německého Spolkového ústavního soudu, ovlivněnou odlišným hodnotovým chápáním negativních a pozitivních práv. Srov. Dupré, C. Importing the Law in Post-communist Transitions, Hart 2003.

<sup>2</sup> A srov. k tomu dissent soudkyň Wagnerové a Formánkové.

<sup>3</sup> Autorka to zmiňuje na s. 89, když hovoří o ústavní stížnosti M. Brunnera, nevím ale, zda si uvědomuje shora uvedený aspekt dotvoření práva o ex ante přezkum ústavnosti mez. smluv.

ústavním soudě však v tomto kontextu žádné *actio popularis* neznají! Ve skutečnosti je tak aktivistický nejen obsah německé judikatury, ale též cesta, kterou se navrhovatelé k německému ústavnímu soudu dostali.

[14] Po stránce obsahové nutno zmínit, že autorka se s tématem vypořádala úspěšně. Její práce je založena na vlastním výzkumu, na vlastním srovnání soudních rozhodnutí a doktrinálních prací.

[15] Následují moje poznámky k vybraným částem práce. Další dílčí kritika necht' je vnímána především jako zamyšlení pro autorku, jak eventuálně doplnit či pozměnit práci pro její širší publikaci. Tu bych také osobně velmi doporučoval.

[16] Autorka opakovaně zmiňuje rozhodnutí Mangold (s. 16 násl.), nejsem si však jist, zda čtenář pochopí, oč ve věci šlo a proč je právě toto rozhodnutí pro posuzovanou tematiku významné. Citace Mangolda<sup>4</sup> je v současné diskusi práva EU módní, v podstatě každý se tímto rozhodnutím ohání jako příkladem soudcovského aktivismu SD EU. Nejsem si však jist, zda ti, kdo o Mangoldovi píší, vskutku vědí, oč v tomto rozhodnutí šlo.

V daném případě šlo o spor mezi panem Wernerem Mangoldem a jeho zaměstnavatelem advokátem R. Helmem. Pan Mangold (věk 56 let) byl zaměstnán Helmem v rámci pracovní smlouvy na dobu určitou. Smlouva byla uzavřena na dobu určitou ode dne 1. 7. 2003 do 28. 2. 2004. Podle všeho byla celá smlouva uzavřena jen za účelem vyvolání soudního sporu. Délka trvání smlouvy byla totiž založena na právním předpise směřujícím k usnadnění uzavírání pracovních smluv na dobu určitou se staršími pracovníky. Šlo o německý zákon o práci na částečný pracovní úvazek a na dobu určitou, který umožňoval zcela neomezené uzavírání pracovních smluv na dobu určitou s pracovníky staršími 52 let. Naproti tomu uzavírání smluv na dobu určitou s jinými (mladšími) pracovníky bylo omezeno dalšími podmínkami. Pan Mangold považoval německý zákon za neslučitelný s antidiskriminační směrnicí 2000/78. Pokud by tomu tak bylo, ustanovení o délce trvání jeho smlouvy by se stalo neúčinným. Podal proto proti svému zaměstnavateli žalobu k pracovnímu soudu. Soud přerušil řízení a položil SD EU předběžné otázky. V roce 2004 však ještě zdaleka nevypršela lhůta pro vnitrostátní provedení směrnice 2000/78 v Německu. SD EU se však s tímto problémem vypořádal poměrně radikálně. Zásada rovného zacházení v oblasti zaměstnání a povolání totiž není podle SD EU stanovena teprve směrnicí 2000/78. Směrnice spíše stanoví obecný rámec pro boj s diskriminací založený na důvodech uvedených ve směrnici, přičemž „*zdrojem zásady, na níž spočívá zákaz těchto forem diskriminace, jsou, jak vyplývá z prvního a čtvrtého bodu odůvodnění uvedené směrnice, různé mezinárodní právní instrumenty a ústavní tradice společné členským státům.*“ Soudní dvůr tak zásadu nediskriminace na základě věku povýšil na obecnou zásadu práva Společenství. V důsledku toho nemůže být dodržování obecné zásady rovného zacházení závislé na uplynutí lhůty poskytnuté členským státům k provedení směrnice, jež má stanovit obecný rámec pro boj s diskriminací na základě věku. Vnitrostátní soud, jenž rozhoduje spor týkající se věkové diskriminace, proto musí zaručit plný účinek zásady nediskriminace, a to i tak, že nepoužije žádné ustanovení vnitrostátního práva, jež by s ním případně bylo v rozporu. Má se tak stát bez ohledu na to, zda jde o diskriminaci ve vztahu horizontálním nebo vertikálním, bez ohledu na to, zda již

---

<sup>4</sup> Rozsudek ze dne 22. listopadu 2005, Mangold, C-144/04, Sb. rozh. s. I-9981.

lhůta pro provedení směrnice uplynula či nikoliv. Jinými slovy, Soudní dvůr učinil směrnicí 2000/78/ES i její národní implementaci v podstatě zbytečnou, neboť zásada nediskriminace na základě věku je uplatnitelná i bez ní. Právě tento aspekt věci Mangold byl nejvíce kritizován.<sup>5</sup>

[17] V návaznosti na nedostatečné pojednání o kauze Mangold pak není srozumitelný ani její dozvuk v Německu, o kterém autorka pojednává na s. 94.

[18] Překlad termínu *essentially contested* jako „sporný projekt“ (s. 19) nepovažuji za výstižný. *Essentially contested concept* je terminus technicus (do sociálních věd zavedený poprvé v 50. letech W. B. Galliem, do oblasti práva převzatý H.L.A. Hartem v roce 1960), mnohem spíše lze volně přeložit jako „ze své podstaty různě interpretovaný“. Jde o takový termín, o jehož existenci není sporu, jehož interpretace však zahrnuje velké množství nejrůznějších čtení (v oblasti práva např. dobré mravy).

[19] Pojednání o kauze Van Gend en Loos (s. 22 násl.) je nešťastné, poměrně chaotické a i pro mne (který je s kauzou dobře obeznámen), dosti nesrozumitelné. Především není vůbec srozumitelné, oč v dané kauze vůbec šlo. Argumentace ESD není příliš pečlivě analyzována. Teze na s. 23 zpochybňující nevyhnutelnost přímého účinku tím, že v evropském právu existují i normy bez přímého účinku, je podle mne nesprávná. Takovéto normy přece existují v jakémkoliv právním řádu, i v českém. V každém právním řádu existují normy, které lze aplikovat bez dalšího, a naproti tomu normy s teleologickou strukturou, které přímo aplikovat nelze. V tomto pohledu není právo EU ničím výjimečným (srov. k tomu můj článek v Právniku 5/2004). Dále v tomto kontextu kladu otázku, proč rozhodnutí van Gend en Loos „nebývá většinou spojováno s principem přednosti“ (s. 23). Dále: proč ESD uvedl v rozsudku ubezpečení, které autorka cituje na s. 23 dole a 24 první odstavec?

---

<sup>5</sup> Blíže k této věci i dalšímu vývoji moje partii v komentáři k Antidiskriminačnímu zákonu, C.H. Beck 2010, s. 85 násl.

[20] Proč si autorka myslí, že je teleologický argument „z právního hlediska nedostatečný“ (s. 26)? Vždyť na teleologické argumentaci je postavena značná část judikatury nejen ESD, ale třeba i českého ÚS, NSS atd.

[21] Proč asi kauzy typu Costa končily ve prospěch členských států, byť šlo ve své podstatě o Pyrrhovo vítězství, jak správně poukázala autorka na s. 27? Co by se asi stalo, pokud by ESD rozhodl v roce 1963 ve prospěch pana Costy v jeho sporu s italským „ČEZem“, tedy firmou ENEL?

[22] Na s. 29 by se slušelo zdůraznit, že leitmotivem a klíčovým aspektem kauzy Simmenthal je decentralizace přezkumu domácích zákonů s právem EU.

[23] Práce s Kelsenovou a Hartovou teorií je velmi vydařená.

[24] Na s. 40 k citaci prof. Příbáně: jeho postřeh je sice trefný, na druhou stranu co jiného než utvoření italského nebo francouzského národa přinesla francouzská revoluce v roce 1789 nebo vývoj v Itálii v polovině 19. století (srov. k tomu např. četné práce F. Manciniho).

[25] Nemyslím si, že by interpretace sekundárních aktů EU byla mimo dosah členských států (s. 48). Vždyť přece tyto akty jsou interpretovány domácími soudy, které většinou žádnou předběžnou otázku nepoloží, byť budou přihlížet k praxi soudů jiných členských států (viz rozhodnutí CILFIT). Navíc legalita takového aktu lze napadnout u SD EU.

[26] Výjimky z přednosti práva EU uváděné na s. 63 podle mne žádnými výjimkami vlastně nejsou. V takovémto případě je totiž určité právo neaplikováno opět na základě práva EU, v případě pochybností o aplikaci rozhoduje SD EU na základě předběžné otázky (např. zákaz zneužití práva EU je princip práva EU, nikoliv princip práva domácího).

[27] K textu na s. 69: interpretační pravidla typu *lex posterior derogat priori* nebo *lex specialis derogat generali* jsou interpretační, tedy nikoliv derogační pravidla. Jejich pravidelným důsledkem

je tedy neaplikace, nikoliv derogace. V tomto aspektu právo EU potvrzuje toto pravidlo. Nesouhlasím s názorem, že rozpor práva EU s domácí judikaturou není rozpor s normou (s. 70). Vždyť přece domácí judikatura je interpretace normy, o normový konflikt tedy ex definitione jde – rozpor normy EU s normou práva domácího interpretovanou domácími soudy. Ostatně i ona norma práva EU bude z 99 % interpretovaná SD EU.

[28] Nadřazenost a hierarchická struktura práva nutně neimplikuje derogaci norem nižší právní síly (takto nesprávně s. 72). Ve skutečnosti je rozhodná existence centralizovaného či decentralizovaného přezkumu norem – např. v USA či Skandinávii decentralizovaný systém normy nederoguje. Ostatně i český decentralizovaný systém přezkumu zákonosti normativních exekutivních aktů obecnou justicí evidentně vychází z hierarchie lex superior derogat inferiori, ovšem k derogaci z povahy věci nedochází (judikatura ÚS dokonce dospěla k závěru, že nejde o činnost srovnatelnou s „judicial review“, což je podle mne evidentně teoreticky nesprávný závěr).

[29] K věci Küçükdeveci (s. 81): ví autorka, o čem je Küçükdeveci? Navíc podle mne jádrem sporu není vůbec to, co tvrdí doktorandkou citovaný komentář k Lisabonské smlouvy. Tvrzení cit. z komentáře je banální a z hlediska práva EU i z hlediska práva německého nesporné. Sporné je něco úplně jiného. Ale co? Právě tento dotaz doktorandce kladu.

[30] Výklad kauzy Solange I a Solance II na s. 86 násl. by si zasloužil vylepšit, čtenář se v něm může snadno ztratit a nepochopit, oč vlastně ve věci šlo. Co znamená Solange česky?

[31] Na s. 107 hovoří autorka o protiústavní aplikaci evropského práva. Protiústavní aplikaci ze strany koho? Pokud ze strany českého soudu, k takovýmto kauzám již zcela jistě došlo - srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 709/05 ze dne 25. 4. 2006 (N 91/41 SbNU 163).

[32] Dobrým příkladem využití práva EU v soutěžení mezi domácími soudy (s. 116) je sága slovenských důchodů v judikatorním sporu mezi ÚS a NSS (rozhodnutí SD EU v nedávné kauze Landtová).



[33] Velmi sdílím autorčin názor o nedostatečném politologickém a sociologickém výzkumu evropských soudů a jejich soudců (s. 117).

[34] Na závěr nemohu než znovu opakovat, že přes výše nastíněnou kritiku (která má být spíše základem pro diskusi během obhajoby) disertační práce bezesporu splňuje všechny podmínky pro její úspěšné obhájení.

V Praze dne 15. září 2011

Zdeněk Kühn