

Externí oponentský posudek disertační práce

<u>Doktorand:</u>	Mgr. Tomáš Kukliš
<u>Název práce:</u>	Zásada prednosti v judikatuře Európskeho súdneho dvora, Európskeho súdu pre ľudská práva a niektorých súdov členských štátov
<u>Školitel:</u>	Doc. JUDr. Pavel Svoboda, DEA, Ph.D.
<u>Externí oponent:</u>	JUDr. Emil Ruffer, Ph.D.
<u>Rok odevzdání:</u>	2010

I. Formální náležitosti práce

Z formálního hlediska disertační práce odpovídá požadavkům kladeným na tento typ práce. Jak svým rozsahem, tak svým členěním a bohatým poznámkovým aparátem (citace z odborné literatury a judikatury) práce dle názoru oponenta splňuje nezbytné formální předpoklady na tento typ práce kladené.

Ve vztahu k citaci judikatury lze snad pouze uvést, zda je skutečně nezbytně nutné u některých novějších rozsudků Soudního dvora EU (SDEU),¹ jež jsou standardně publikovány ve slovenském oficiálním znění ve Sbírce rozhodnutí SDEU, uvádět rovněž odkaz na internetovou stránku, kde se nachází oficiální slovenské znění (např. *C-402/05P a C-415/05P Kadi/Al Barakaat v. Rada EU* na str. 55). Uvedení odkazu na internetové stránky má své opodstatnění u citace tzv. „historické judikatury“ (např. *6/64 Costa v. ENEL*, str. 21), ale pro účely odkazu na novější judikaturu by měla postačit standardní citace čísla a publikačních náležitostí rozsudku ve Sbírce rozhodnutí SDEU.

Dále nepovažuji za nutné v Závěru práce (část E., str. 147-155) znovu kompletně citovat použitou judikaturu, jež již byla citována v předchozích částech, ale pro účely shrnutí hlavních tezí práce by plně stačilo zkrácené označení příslušných rozsudků. Rovněž část E. Závěr je obsahově téměř identická s následujícím Abstraktem (str. 156-160).

Konečně poněkud zaráží opakovaný odkaz na publikaci Weatherill, S., Beaumont, P.: *EC Law*, London, Penguin Books, 1993 (*sic!*). Jedná se samozřejmě o kvalitní základní učebnici evropského práva od renomovaných britských autorů, ale přeci jen její vydání z r. 1993 již poněkud zastaralo a pokud měl doktorand potřebu se na uvedené autory odvolat (např. na str. 62), bylo by vhodné citovat novější vydání učebnice (v doplněné a přepracované verzi vyšla v r. 1999).

Celkově je však zřejmé, že doktorand věnoval formální stránce náležitou pozornost a přistupoval ke zpracování pečlivě.

II. Obsahové náležitosti práce

Z obsahového hlediska lze mít k práci mnohé výhrady, ačkoliv si doktorand zvolil velice zajímavé téma zásady přednosti a pokusil se tento princip ilustrovat v kontextu práva EU a judikatury SDEU, systému Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních

¹ Zkratku „SDEU“ budu používat jako souhrnné označení pro Soudní dvůr, tj. i ve vztahu k rozsudkům vydaným před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost, kdy oficiální název tohoto orgánu byl odlišný.

svobod (EÚLP) a judikatury Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) a ústavních systémů členských států EU.

Obecně lze konstatovat, že sympatická snaha o komplexní uchopení problematiky nebyla bohužel naplněna a chybí užší provázanost mezi jednotlivými částmi práce a podrobnější srovnání zkoumané zásady přednosti v kontextu jednotlivých právních řádů / systémů za použití metod právní komparatistiky. Práce je tak do značné míry tvořena třemi poměrně samostatnými částmi (judikatura SDEU; judikatura ESLP; a judikatura vnitrostátních soudů), aniž jsou důsledně analyzovány vzájemné vazby mezi zkoumanými systémy a vyvozovány obecnější závěry ohledně povahy a uplatňování zásady přednosti. **V některých pasážích práce se nelze ubránit dojmu, že autor předkládá sérii poměrně stručných komentářů vybrané judikatury bez podrobnějšího analytického rozboru,** avšak s uvedením převážné většiny znění zkoumaného rozhodnutí či dokonce jeho úplného znění (str. 29-30, 29/69 *Stauder*). Práce tak místy připomíná spíše sborník komentované judikatury (*casebook*), což zjevně nemá být jejím hlavním účelem.

Na druhou stranu je třeba uvést, že výběr zkoumané judikatury je zdařilý a reprezentativní a je zřejmé, že doktorand se pečlivě seznámil s relevantní odbornou literaturou k tématu zásady přednosti. Je ovšem škoda, že práce neobsahuje více jeho originálních úvah, závěrů či odborných polemik, k nimž by nepochybně měl potenciál, a příliš se spoléhá na citaci osvědčených a prověřených autorit (zejm. je to patrné ve vztahu k publikaci Arnall, A.: *The European Union and its Court of Justice*, 2. vyd., OUP, 2006), jež v zásadě tvoří myšlenkovou páteř části I., věnované judikatuře SDEU (byť se jedná jednoznačně o vynikající publikaci a doktorand svoji inspiraci transparentně přiznává v poznámkovém aparátu).

K jednotlivým částem práce lze podrobněji uvést následující:

K části I. Judikatura SDEU

Na str. 18 je k rozsudku *Van Gend en Loos* uvedeno, že SDEU vyčlenil Smlouvu o EHS z klasického mezinárodního práva, neboť neobsahuje pouze závazky mezi státy (smluvními stranami), ale zakotvuje práva přímo vymahatelná jednotlivci. To je samozřejmě v zásadě správné tvrzení, ale stálo by za úvahou, zda je tímto skutečně Smlouva o EHS tak specifická, že lze hovořit o jejím „vyčlenění z klasického mezinárodního práva“. Pro srovnání by bylo možné uvést např. smlouvy o lidských právech a svobodách (typicky EÚLP) či smlouvy o podpoře a ochraně investic, které rovněž obsahují práva přímo vymahatelná jednotlivci, a přesto se jedná o klasické mezinárodní smlouvy.

Na str. 22-27 je proveden rozbor rozsudku *Costa v. ENEL* s důrazem na skutečnost, že SDEU zde poprvé stanovil zásadu „nadřazenosti“ práva Společenství. Je ovšem otázka, zda je skutečně přesné hovořit o „nadřazenosti“ (*supremacy*) a neměl by být spíše použit pojem „přednost“ (*precedence*). Toto rozlišení může mít významné důsledky pro účely hierarchie právních norem, neboť přednostní uplatnění komunitární normy nutně neznamená, že by byla nadřazena normě vnitrostátní, ale že se namísto takové normy použije v určitém specifickém okruhu právních vztahů (obdobně jako se dle čl. 10 Ústavy ČR použijí mezinárodní smlouvy namísto zákona, což nutně neznamená, že stojí nad zákonem). Ještě významnější je uvedené rozlišení pro vztah práva EU a ústavního pořádku, neboť zde již lze skutečně stěží hovořit o nadřazenosti práva EU (tj. že by právo EU bylo právem stojícím nad ústavním pořádkem), ale o přednostní aplikaci norem práva EU, aniž by tento právní systém byl v hierarchickém vztahu nadřazenosti právu ústavnímu.

Na str. 47 je ve vztahu ke kauze *Simmenthal* naznačena úvaha, zda SDEU svojí zásadou efektivitativy vlastně nepřiznává vnitrostátním soudům nové pravomoci, které nemají podle vnitrostátního práva. Tuto úvahu by možná stálo za to rozpracovat a zamyslet se nad otázkou, zda se nejedná ve své podstatě o zpětnou delegaci pravomoci SDEU k dodržování

práva při výkladu a aplikaci práva EU, již přiznává vnitrostátním soudům pravomoc rozhodnout o přednostní aplikaci ustanovení práva EU, jež je jinak vyhrazena SDEU v rámci řízení o předběžné otázce.

Na str. 60-61 je hodnocen význam a dopady rozsudku ve věci *Kadi/Al Barakaat*, přičemž je učiněna zajímavá a relevantní paralela mezi přístupem SDEU jako strážce „ústavnosti“ Unie a přístupem Spolkového ústavního soudu (BVerfG) ve věci Lisabonské smlouvy, který zrcadlí doktrínu SDEU v kontextu německého ústavního pořádku. Bylo by však vhodné citovat více sekundárních pramenů k uvedenému tématu, neboť k rozsudku *Kadi/Al Barakaat* již vzhledem k jeho významu bylo zpracováno několik kvalitních studií (např. Grainne De Burca: *The EU, the European Court of Justice and the International Legal Order after Kadi*, Harvard International Law Journal, Vol. 1, No. 51, 2009; nebo Albert Posch: *The Kadi Case: Rethinking the Relationship between EU Law and International Law?*, The Columbia Journal of European Law Online, Vol. 15, 2009).

K části II. Judikatura ESLP

Na str. 64-71 je podrobně rozebrán jistě významný případ *Loizidou*, avšak výklad se příliš detailně věnuje povaze výhrad Turecka ohledně pravomoci ESLP, aniž by byla podrobněji rozebrána koncepce „evropského veřejného pořádku“, jejímž „ústavním nástrojem“ má být EÚLP (str. 68). Přitom bod 70 rozsudku, kde se uvedené pojmy objeví, je i podle autora práce stěžejní částí rozsudku. Určitě by tedy bylo zajímavé rozpracovat, zda a v jakém rozsahu je citovaná pasáž z rozsudku *Loizidou* skutečně odrazem principu přednosti ve srovnatelné míře, jako je tomu v judikatuře SDEU. Přitom se v tomto kontextu jeví být relevantní, že individuální účinek (vymahatelnost ze strany jednotlivce prostřednictvím mechanismu stížností) je základem fungování systému EÚLP, oproti čemuž zakládací smlouvy EU s přímou použitelností předpisů práva EU počítali pouze v omezeném rozsahu (původně jen u nařízení a rozhodnutí, srov. čl. 189 Smlouvy o EHS).

Ohledně rozsudku *Matthews*, jenž je komentován na str. 72-76, vyvstává otázka, do jaké míry je tento judikát relevantní z hlediska principu přednosti. Je samozřejmě významný tím, že zde ESLP přezkoumával slučitelnost Aktu o volbách do Evropského parlamentu (1976, dále jen „Akt“) s čl. 3 Protokolu č. 1 k EÚLP, a následně SDEU plně akceptoval rozsudek ESLP deklarující porušení uvedeného ustanovení ze strany Spojeného království. To je však spíše relevantní z hlediska odpovědnosti členských států EU za akty práva EU, resp. z hlediska jurisdikce a vztahů mezi SDEU a ESLP. To, že referenčním kritériem pro přezkoumání Aktu bylo ustanovení EÚLP, je zcela přirozeným projevem systému ochrany dle EÚLP, avšak nejednalo se o „přednostní aplikaci“ před právem EU, neboť (i) práva obsažená v EÚLP tvoří základní zásady práva EU; a (ii) SDEU následně neshledal rozpor mezi požadavky čl. 3 Protokolu č. 1 k EÚLP a příslušnými ustanoveními primárního práva EU ohledně občanství EU a voleb do Evropského parlamentu (čl. 17, 19, 189 a 190 Smlouvy o ES).

Na str. 81 autor práce uvádí, že optimálním řešením vzájemného vztahu mezi právními systémy EU a EÚLP by bylo přistoupení EU k EÚLP. S tím si dovoluji nesouhlasit, neboť probíhající přístupová jednání jasně ukazují, že závazek zakotvený v čl. 6 odst. 2 SEU naráží na samotné hranice vymezení pravomocí orgánů EU, zejm. SDEU, a jedním z hlavních problémů do budoucna může být vznik konfliktu mezi jurisdikcemi ESLP a SDEU a zásah do postavení SDEU jako orgánu odpovědného za dodržování práva při výkladu a provádění práva EU.

K části III. Judikatura soudů členských států

Na str. 96 je uveden rozsudek španělského Ústavního soudu týkající se souladu Smlouvy o Ústavě pro Evropu se španělskou Ústavou, přičemž v citované pasáži se soud věnuje rozdílu mezi „předností“ a „nadřazeností“. Považuji za významné, že autor práce tento

rozsudek zmínil a poukázal na uvedený problém, ovšem možná by bylo vhodné věnovat uvedené dichotomii více prostoru v samostatné teoretické pasáži, neboť se jedná o pojmy prostupující celou prací, které jsou však často zaměňovány, byť je jejich význam zřejmě odlišný (srov. též připomínku na str. 2 k rozsudku *Costa v. ENEL*).

Ve vztahu k judikatuře českého Ústavního soudu (ÚS) autor práce na str. 126 konstatuje, že již v nálezu Pl. ÚS 19/04 (*Povaha tzv. zlatých akcií*) ÚS akceptoval doktrínu SDEU o přednosti práva Společenství, přičemž „svůj názor objasnil v některých dalších rozhodnutích, ale nikdy ho už nezměnil.“ S tímto tvrzením nelze dle mého názoru zcela souhlasit, neboť v následující judikatuře ÚS (počínaje nálezem Pl. ÚS 50/04) je zřejmá pouze částečná akceptace doktríny SDEU, a naopak posilování postavení ÚS jako *ultima ratio* strážce ústavnosti po vzoru BVerfG v případě zásahu práva EU do „podstatných náležitostí demokratického právního státu“, což je vyhrazeno posouzení ÚS. Naproti tomu doktrína SDEU směřovala k přednosti práva EU před celým vnitrostátním právním řádem, vč. roviny ústavněprávní, přičemž se vycházelo z fikce, že standard ochrany práv a svobod v EU je dostatečný a fundamentální konflikt s vnitrostátním ústavním pořádkem by neměl nastat.

Na str. 137 ostatně i sám autor této práce uvádí, že v bodě 85 nálezu Pl. ÚS 19/08 (*Lisabonská smlouva I*) ÚS „odmítl princip absolutní přednosti evropského práva, tak jak vyplývá z judikatury Evropského soudního dvora.“ S tím lze jistě souhlasit, ovšem nabízí se otázka, co vlastně ÚS myslel případem „jasného konfliktu mezi domácí ústavou a evropským právem, který není možno zhojit žádnou rozumnou interpretací“, resp. jaké jsou v této souvislosti meze „eurokonformního výkladu“? Může být rozumnou interpretací myšlena taková interpretace, na jejímž základě nebude určité ustanovení Ústavy aplikováno, a bude tak ve sféře přenesených pravomocí zajištěna přednost práva EU?

Na str. 142-143 jsou citovány body 172-173 nálezu Pl. ÚS 29/09 (*Lisabonská smlouva II*), a relevantní je zejm. konstatování ÚS v bodě 173, že „přednostní aplikace práva Společenství se v případě přezkumu smluv, které ještě nejsou účinné (a nemohou tedy ani být aplikovány a případně být na aplikační úrovni v rozporu s ustanoveními práva vnitrostátního), neuplatní.“ Je škoda, že tento závěr ÚS není podroben kritické analýze, neboť zde vyvstává dle mého názoru zásadní otázka: pokud by ÚS přezkoumával [jasný] rozpor *účinné* normy práva EU s ustanovením ústavního pořádku, byl by ochoten akceptovat přednostní aplikaci takové normy, a případně za jakých podmínek? Vodítka lze samozřejmě nalézt v nálezu *Lisabonská smlouva I*, avšak zcela jednoznačná odpověď dosud nebyla dána.

K části E. Závěr

Na str. 155 opakuje autor práce svoji tezi, že optimálním trvalým řešením vzájemného vztahu mezi právními systémy EU a EÚLP bude přistoupení EU k EÚLP a rozšíření pravomoci ESLP i na přezkum práva Unie. V dalším odstavci však upozorňuje (dle mého názoru zcela oprávněně) na rizika množících se „konfliktů jurisdikcí“ mezi různými evropskými či ústavními soudy. Zde lze nalézt určitý rozpor, neboť právě přistoupení EU k EÚLP může vytvořit prostor pro budoucí konflikty mezi SDEU a ESLP, pokud SDEU v určitém případě nebude ochoten akceptovat směr judikatury ESLP. Nejedná se zřejmě o nutný a neodvratný důsledek přistoupení, ovšem riziko jurisdikčních konfliktů v budoucím evropském systému ochrany práv a svobod nepochybně hrozí.

V návaznosti na shora uvedené **lze doporučit rozpracování rovněž následujících témat či otázek:**

- (i) K povaze nepřímého účinku práva EU – lze považovat rozsudky ve věcech C-144/04 *Mangold* a C-555/07 *Kücükdeveci* za logické vyústění doktríny přednosti práva EU nebo jde naopak o (dočasný) exces ze strany SDEU?

- (ii) K rozsudku *Kadi* – mohla by mít na budoucí přístup SDEU k přezkumu rezolucí Rady bezpečnosti OSN vliv skutečnost, že čl. 3 odst. 5 SEU (ve znění Lisabonské smlouvy) nově mezi hlavní cíle Unie jako subjektu mezinárodního práva řadí „dodržování zásad Charty Organizace spojených národů“, a tím tedy Chartu OSN částečně činí součástí referenčního rámce ústavních základů EU?
- (iii) K doktríně „monismu“ a „dualismu“ – jedná se stále ještě o relevantní a užitečné teoretické přístupy, nebo již byly do značné míry překonány např. doktrínou „ústavního pluralismu“?
- (iv) Lze najít rozdíl mezi „předností“ (*precedence*) a „nadřazeností“ (*supremacy*), a pokud ano, jaké z toho plynou důsledky? (srov. str. 62 a 96)
- (v) Měl by Spolkový ústavní soud v důsledku právní závaznosti Listiny základních práv EU, a tedy splnění své hlavní podmínky pro přiznání přednosti právu EU, přehodnotit svoji „*Solange II*“ doktrínu a omezit svoji (byť teoretickou) pravomoc přezkumu?

III. Závěr a doporučení

Předložené práci je třeba vytknout poměrně významné koncepční a obsahové nedostatky, zejména absenci původní kritické analýzy a nedostatečné použití metod právní komparatistiky. Tyto nedostatky bohužel nelze přehlédnout, byť je zjevné, že autor práce pečlivě prozkoumal relevantní judikaturu SDEU, ESLP a vnitrostátních soudů týkající se zásady přednosti, a rovněž prokázal znalost související české i zahraniční odborné literatury. S jeho dílčími závěry v jednotlivých kapitolách práce tak lze v zásadě souhlasit, ale bohužel je patrná absence originálních úvah a polemik s citovanými autory k vybraným problémům, jakož i absence syntézy zjištěných poznatků. Z těchto důvodů se nedomnívám, že je práce v této podobě způsobilá k obhajobě a dovoluji si autorovi doporučit její rozpracování v intencích shora uvedených připomínek a námětů.

JUDr. Emil Ruffer, Ph.D.
12/7/2010

