

SPOLKOVÝ ÚSTAVNÍ SOUD A PRÁVO EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

RAINER ARNOLD,
Univerzita Regensburg

I. K OPRÁVNĚNÍ ÚSTAVNÍCH SOUDŮ PŘEZKOUMÁVAT OTÁZKY TÝKAJÍCÍ SE PRÁVA EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ (ES)

Ústavní soudy členských států ES jsou strážci pouze národních ústav, nikoliv práva ES. Jeho ochrana je úlohou Evropského soudního dvoru (dále ESD). Právní řády členských států a Společenství jsou však navzájem propojeny a stále více se integrují, takže právní řád Společenství v podstatných částech národní právní řády nahrazuje.

Základem tohoto procesu a pojítkem obou právních řádů jsou ustanovení národních ústav, která dovolují přenesení výsostných práv, nebo jak stanoví francouzská a italská ústava – limitation de souveraineté, limitazione di sovranità,¹⁾ ve prospěch Společenství.

Tato ustanovení vedou k otevření národních právních řádů²⁾ vůči právu Společenství a napomáhají tak, jak to pregnantně vyjádřil Hans-Peter Ipsen, k „bezprostřednímu průniku“ práva ES.³⁾ V těchto ustanoveních je rovněž obsaženo oprávnění národního ústavního soudu rozhodovat sporné otázky týkající se práva ES, především ústavněprávní přípustnost vlivu práva ES na národní právní řád.

Ústavní soud je přirozeným garantem a ochráncem ústavního systému členského státu, který se snaží, z titulu své funkce, uvést tento ústavní systém do souladu s požadavky práva Společenství. Taková snaha však nakonec může vést, jak bude dále ukázáno na příkladu německého Spolkového ústavního soudu, k nahrazení ustanovení národního ústavního práva paralelními, nikoliv však nutně shodnými, právními strukturami na straně Společenství. Podmínkou však je, že právní stav vyjádřený v základních principech ústavního systému členského státu zůstane zachován také na úrovni Společenství. Přípravenost a ochota členského státu k integraci a uskutečňování otevřené státnosti se přitom odráží ve stupni akceptace práva Společenství soudy členského státu, zejména ústavními soudy. Obzvláště ústavní tradice a v nich zakotvené právní instituty jsou přezkoumávány podle způsobilosti pro nezadržitelnou dynamiku integrace.

¹⁾ Srov. odst. 15 preambule francouzské ústavy z roku 1946 a čl. 11 italské ústavy.

²⁾ Srov. Spolkový ústavní soud (dále SÚS), Sb. sv. 37, str. 271 násl., 280.

³⁾ Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1972, str. 120 násl., okr. č. 5, 49 násl., 52.

II. OBECNÁ CHARAKTERISTIKA JUDIKATURY EVROPSKÝCH ÚSTAVNÍCH SOUDŮ VZTAHUJÍCÍ SE K PRÁVU ES

1. JUDIKATURA SPOLKOVÉHO ÚSTAVNÍHO SOUDU

a) Budeme-li nejdříve zcela obecně charakterizovat judikaturu německého ústavního soudu týkající se práva ES, zjistíme, že Spolkový ústavní soud poměrně brzy recipoval strukturu práva ES rozvinutou ESD. Od samého počátku tedy u něj existovala zcela jasná vůle akceptovat právo ES, která byla tehdy mnohem silnější než u jiných ústavních soudů členských států ES, např. u italského Corte costituzionale nebo francouzského Conseil constitutionnel.⁴⁾ Připravenost převzít koncepci ESD se ostatně odráží i v častých přímých odkazech Spolkového ústavního soudu na judikaturu ESD, např. na rozsudky *Costa/ENEL* a *Van Gend en Loos*, které obsahují základní charakteristiku práva ES.⁵⁾ Čl. 24 Ústavy, tedy ustanovení zmocňující k přenesení výsostných práv na ES, jehož obsahem a především hranicemi se později ústavní soud velice intenzivně zabýval, však zpočátku zůstal mimo jeho pozornost.

Akceptace práva Společenství pokračuje i v současnosti a zasahuje v podstatě do všech právních struktur Společenství, které mají ústavní relevanci.

I přes zmíněnou akceptaci práva Společenství však ve vztahu Společenství k členským státům zůstává nadále sporné, zda dlouhým ústavním vývojem vzniklá základní identita ústavního řádu členského státu je nyní zcela podřízená moci Společenství. Zatímco pro ESD, jak lakonicky vyjadřuje v rozsudku *Internationale Handelsgesellschaft*⁶⁾, je samozřejmé, že se právo Společenství prosazuje proti veškerému národnímu ústavnímu právu, Spolkový ústavní soud stanoví v tomto případě, v souladu také s italskou judikaturou, jasnou hranici v tom smyslu, že zmíněná identita ústavního pořádku není zcela podřízena moci Společenství. Co znamená zmíněná identita? Základní identita ústavního pořádku členského státu není souhrn konkrétních základních ustanovení ústavního práva, nýbrž znamená kvalitativní požadavek na struktury práva Společenství. Právo Společenství může nahradit instituty národního ústavního práva pouze pokud samo vykazuje jejich podstatnou kvalitu, tedy chrání základní práva, obsahuje zajištění odpovídající právnímu státu, zabezpečuje efektivní právní ochranu atd.

Také ve svém rozsudku k Maastrichtské smlouvě z 12. října 1993 Spolkový ústavní soud potvrdil svou pozici ve prospěch práva Společenství, na druhé straně však stanovil ostřejší hranice pro výkon práva ES orgány Společenství. Rovněž v souvislosti s projednávaným sporem mezi spolkem (Bund) a spolkovými zeměmi (Bundesländer) budou zřejmě hranice pro výkon moci Společenství stanoveny mnohem zřetelněji.⁷⁾

⁴⁾ Srov. Arnold, R.: *Základy práva ES*, Praha 1994, str. 15 násl.

⁵⁾ SÚS, Sb. sv. 22, str. 296; ESD, Sb. SD sv. VIII, str. 97 násl., 110; sv. X, str. 1251 násl., 1270.

⁶⁾ ESD, věc 11/1970, Sb. SD 1970, str. 1125 násl.

⁷⁾ Srov. níže.

Dosavadní judikaturu Spolkového ústavního soudu je tedy možné, s ohledem na výše uvedené, charakterizovat jako judikaturu značně nakloněnou akceptaci práva Společenství, byť za současného zachování určitých jistot národního ústavního systému.

b) Analyzujeme-li judikaturu Spolkového ústavního soudu týkající se práva ES podle předmětu rozhodování, pak vyniká především problematiku základních práv, tzn. otázka, zda by německá základní práva mohla být měřítkem pro použití aktů Společenství. Odpověď na tuto otázku je třeba hledat především ve dvou zásadních rozhodnutích, v rozhodnutí *Solange I.* z roku 1974 a *Solange II.* z roku 1986. V období mezi oběma rozsudky to pak byly především rozsudky *Eurocontrol* a *Vielleicht*, které připravily cestu pro rozhodnutí *Solange II.*⁸⁾ Také zmíněný rozsudek týkající se Maastrichtské smlouvy pokračoval cestou *Solange II.*, přičemž přinesl určitá upřesnění.

Spolkový ústavní soud se zabýval i základními atributy práva Společenství, jako např. jeho právní povahou, jeho bezprostřední použitelností, předností práva ES, obzvláště tzv. aplikační předností, zvláštním problémem bezprostředního účinku směrnice, byť často v souvislosti s jinými problémy, např. samotnou problematikou základních práv.⁹⁾

Další skupina rozsudků týkajících se práva ES souvisí s procesními úvahami Spolkového ústavního soudu, např. s přípustností ústavní stížnosti proti nařízením a nově také proti směrnici a dále s přípustností normativní kontroly při aplikaci nařízení ES německými orgány. Zvláštní téma představuje v judikatuře Spolkového ústavního soudu otázka, zda nepředložení věci soudem poslední instance k ESD znamená v určitých případech odnětí zákonného soudce a tedy porušení samotné ústavy.

S rozhodnutím Spolkového ústavního soudu o Maastrichtské smlouvě přibýlo nové téma, totiž otázka ústavnosti přenosu výsostných práv z pohledu principu demokracie, tzn. zda nebylo přeneseno na ES respektive EU příliš výsostných práv a zda tento přenos není příliš globální a neurčitý, a tedy v rozporu s principy demokracie.

Brzy přibýde jako šestý tematický okruh ještě problematika spolkového státu, jako důsledek již zmíněného sporu spolek – země.

K nejdůležitějším detailům judikatury Spolkového ústavního soudu k těmto tematickým skupinám se vrátím později v druhé části příspěvku.

2. JUDIKATURA NĚKTERÝCH DALŠÍCH ÚSTAVNÍCH SOUDŮ ČLENSKÝCH STÁTŮ ES

Nyní bych chtěl krátce charakterizovat judikaturu, respektive témata judikatury ústavních soudů některých členských států ES mající vztah k právu ES.

⁸⁾ *Solange I.*, SÚS, Sb. sv. 37, str. 271 násl.; *Solange II.*, SÚS, Sb. sv. 73, str. 339 násl.; *Vielleicht*, SÚS, Sb. sv. 52, str. 187 násl.; *Eurocontrol*, SÚS, Sb. sv. 58, str. 1 násl.; srov. také SÚS, Sb. sv. 59, str. 63 násl.

⁹⁾ SÚS, Sb. sv. 75, str. 223 násl.

Z evropských ústavních soudů se doposud, s výjimkou německého ústavního soudu, zabýval spornými otázkami ohledně práva ES nejobsáhleji italský Corte costituzionale. Italský systém ústavního soudnictví a ochrany základních práv vykazuje, vedle španělského, největší podobnosti s německým právem a v judikatuře Corte costituzionale můžeme nalézt jasné paralely s judikaturou Spolkového ústavního soudu. Italská judikatura však byla zpočátku, silněji než německá, ovlivněna výrazným dualismem, který rozvinul Anzilotti, podobně jako v Německu Heinrich Triepel, na počátku tohoto století pro vztah mezinárodního práva veřejného a národního práva. Tento dualismus podporovala také tendence italských právníků, nechávat vždy přezkoumat ústavním soudem, zda by se tradiční a pro mezinárodní právo veřejné významné koncepce mohly převzít rovněž pro právo ES. Judikatura ES však, i přes protichůdný postoj italského ústavního soudu, nakonec např. rozsudky *Costa/ENEL* a *Simmenthal* napomohla průlomem ve prospěch koncepce práva Společenství, takže italská ústavní judikatura přibližně od poloviny 70. let představuje vůči ES mnohem konformnější obraz.¹⁰⁾

Mladé ústavní soudy Španělska a Portugalska zatím neměly mnoho příležitostí zabývat se základními otázkami souvisejícími s právem ES. Nepočtená rozhodnutí portugalského ústavního soudu jsou spíše okrajového významu,¹¹⁾ španělský ústavní soud se především zabýval postavením regionálních jednotek, tzv. Comunidades Autónomas, vůči ES.¹²⁾ Šlo především o to, kdo smí provádět právo ES na národní úrovni, zda stát nebo právě tyto autonomní jednotky.

Ve Francii brání intenzivnějšímu posuzování otázek týkajících se ES především zvláštní struktura soudní pravomoci Conseil constitutionnel.

Jelikož preventivní zákonná kontrola, tedy hlavní charakteristika francouzského ústavního soudnictví, nemá v tomto případě větší význam, spadají rozhodnutí týkající se ES pod řízení o preventivní kontrole mezinárodněprávních smluv podle čl. 54 Ústavy. Podle tohoto článku ústavní soud zkoumal ústavní konformitu smluv, které mění a konkretizují Smlouvu EHS, např. v roce 1970 smlouvu zavádějící novou finanční soustavu Společenství, v roce 1976 zavedení přímých voleb do Evropského parlamentu a konečně v roce 1992 také soulad Maastrichtské smlouvy s ústavou.¹³⁾

Preventivní zákonná kontrola podle čl. 61 odst. 2 Ústavy vedla na konci roku 1976 ke konstatování přednosti a bezprostřední použitelnosti práva ES.¹⁴⁾ Skutečné přenesení výsostných práv, francouzský transfer de souveraineté, je však i nadále považováno za neslučitelné s pojmem francouzské suverenity. Na druhé straně však Conseil constitutionnel rozhodl o přípustnosti tzv. limitation de souveraineté, která však nepředstavuje přímé přenesení výsostných práv na Společenství, nýbrž pouze přenesení oprávnění k výkonu výsostných práv. Zatímco dříve byla u všech spor-

¹⁰⁾ Srov. rozsudek Frontini, 1973/č. 183, Giur. cost 1973, str. 2401 násl.

¹¹⁾ Srov. rozsudek č. 184/89, ÚL Port. rep. 1989, str. 1044; č. 163/90, ÚL Port. rep. 1991, str. 10430.

¹²⁾ Rozsudek č. 64/1991, Boletín de Jurisprudencia Constitucional (Bol. Const.) 1991, str. 655 násl.; Rozsudek ke Sml. EU, Bol. Const. 1992, str. 5 násl.

¹³⁾ Srov. Arnold, R., op. cit. pozn. 4, str. 116 násl.

¹⁴⁾ Journal officiell 1976, str. 7651.

ných otázek konstatována pouhá limitation, Maastrichtská smlouva byla označena jako transfer a muselo proto dojít ke změně ústavy.

Základními tématy judikatury francouzského ústavního soudu jsou především právní povaha a dosah práva ES a vývoj oprávnění Evropského parlamentu.¹⁵⁾ Rovněž zavedení volebního práva pro komunální volby pro státní příslušníky ostatních členských států Maastrichtskou smlouvou s sebou přineslo nemalé problémy, neboť podle čl. 3 Ústavy náleží takové právo pouze francouzským státním příslušníkům. Také v této souvislosti konstatoval Conseil constitutionnel jasnou ústavní divergenci, která si vyžádala před ratifikací Maastrichtské smlouvy změnu ústavy.¹⁶⁾ V ostatních rozsudcích však byly koncepce práva ES, s odkazem na standard odpovídající francouzské ústavě, připuštěny.

Velmi důležitou roli při praktickém uplatňování práva ES hrají ve Francii vrchní soudy, Cour de cassation a Conseil d'Etat, které se musely, stejně jako soudy v dalších členských státech, vypořádat také s otázkou přednosti a bezprostřední použitelnosti práva Společenství. I když vrchní soudy nejsou ústavními soudy, ukazují rovněž jejich rozhodnutí o výše uvedených otázkách stupeň akceptace těchto základních atributů práva ES v jednotlivých členských státech. Conseil d'Etat, vrchní správní soud, hájící dlouhou státní tradici a vždy více etatistický než integrační, se před nedávnem vzdal své rezervovanosti a uznal přednost práva Společenství ve čtyřech rozsudcích *Nicolo*.¹⁷⁾

V ostatních členských státech ES ústavní soudy v pravém slova smyslu neexistují. Jejich pravomoci tam vykonávají řádné vrchní soudy. Tak např. irský Supreme Court považoval při ratifikaci Jednotného evropského aktu (JEA) v roce 1987 tento akt za neslučitelný s pojmem národní suverenity a statutem neutrality. K ratifikaci mohlo proto dojít až po změně ústavy.¹⁸⁾ Dalším důležitým příkladem je pozice britského House of Lords, který ve známém rozsudku *Factortame*¹⁹⁾ oslabil tradiční a dosud nepopíratelně vládnoucí doktrínu neomezené moci britského parlamentu ve prospěch práva Společenství. Velká Británie je ostatně typickým příkladem centripetálních sil práva ES, které se, řečeno slovy lorda Denninga, velkého anglického soudce a bývalého předsedy Court of Appeal, „žene jako příliv Temží nahoru směrem na Westminster a nezná zastavení“.²⁰⁾

V dalších členských státech se problémy spojené s právem ES omezují především na problematiku přednosti, případně na problémy mající detailní charakter, např. kompetence k provádění práva ES v regionálně členěných státech.

Celkově je možné konstatovat, že v rozhodování soudů členských států ES panuje rozsáhlá konformita s koncepcí práva ES vytvořenou ESD.

¹⁵⁾ Srov. Fuss, E.-W., v Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 1980, str. 98 násl.

¹⁶⁾ Journal officiel 1992, str. 5354; srov. také Revue française de Droit constitutionnel 1992, str. 334 násl.

¹⁷⁾ Srov. Dubois, L., v Revue française de Droit administratif 1989, str. 1000 násl.

¹⁸⁾ Srov. Lang, J.T., v Common Market Law Review 1987, str. 709 násl.

¹⁹⁾ Srov. Barav, A., v Common Market Law Review 1989, str. 369 násl.

²⁰⁾ What Next in the Law, 1982, str. 301.

III. ANALÝZA JUDIKATURY SPOLKOVÉHO ÚSTAVNÍHO SOUDU

A nyní zpět k judikatuře Spolkového ústavního soudu. Jak již bylo zmíněno, můžeme tematiku judikatury Spolkového ústavního soudu vztahující se k právu ES rozdělit v podstatě do pěti skupin. První skupina týkající se základních atributů práva Společenství se dále dělí na dvě velké podskupiny. Do první spadají autonomie práva Společenství, otázka jeho právní povahy, význam zákona ke Smlouvě EHS, výklad pojmu „přenos výsostných práv“ ve smyslu čl. 24 odst. 1 Ústavy a v souvislosti s Maastrichtem také ve smyslu čl. 23 odst. 1 Ústavy. Do druhé podskupiny je pak možné zařadit otázku bezprostřední použitelnosti práva ES zúženou především na problém, zda německé ústavní právo připouští, aby byla směrnice v případě chybějící transformace členskými státy bezprostředně účinná.

1. AUTONOMIE PRÁVA ES

Autonomie práva ES, tedy samostatnost právního řádu ES, byla Spolkovým ústavním soudem potvrzena již dříve. Na základě toho nemohlo být nařízení ES předmětem ústavní stížnosti, neboť ústavní stížnost může být podána pouze proti právním aktům německých orgánů.²¹⁾ V souvislosti s rozsudkem k Maastrichtské smlouvě však došlo ke změně tohoto postoje a sice z důvodu, že se Spolkový ústavní soud začal považovat za ochránce základních práv nezávisle na tom, zda k porušení základních práv dochází německými orgány či orgány Společenství. Spolkový ústavní soud přitom považuje za samozřejmé, že orgány Společenství nevykonávají při vydávání nařízení nebo jiných právních aktů Společenství „svazek národních výsostných práv“, a proto není možné nařízení ES, jakož i ostatní právní akty ES, kvalifikovat jako německé právo.

Také judikatura začala velice brzy, především v návaznosti na rozsudek *Costa/ENEL*²²⁾, odlišovat právo Společenství od mezinárodního práva veřejného. Spolkový ústavní soud tak překonal tehdy velmi silné tendence objevující se jak v německé odborné literatuře, tak i v literatuře jiných členských států ES, totiž tendence neoddělovat právo ES od tradičního pojetí mezinárodního práva veřejného. Rovněž judikatury ústavních soudů ostatních členských států se v tom čase přikláněly spíše k použití mechanismů mezinárodního práva veřejného. Dnes je však zvláštní struktura právního řádu Společenství jak v judikaturách, tak v odborné literatuře rozsáhle akceptována.²³⁾

Samostatnost práva Společenství potvrdil Spolkový ústavní soud i přesto, že za základní platnosti práva Společenství na území SRN a za „zprostředkovací akt“, na základě kterého byl tento autonomní právní řád ze strany Německa vytvořen, označuje národní zákon ke Smlouvě EHS. Spolkový ústavní soud tak nerefletoval

²¹⁾ SÚS, Sb. sv. 22, str. 293 násl., 295 násl.

²²⁾ ESD, Sb. SD 1964, str. 1251 násl.

²³⁾ Zuleeg, M., v *Kommentar zum EWG-Vertrag*, von der Groeben, H., Thiesing, J., Ehlermann, C. D. (vyd.), sv. 1, 4. vyd., 1991, čl. 1, okr. č. 6 násl.; srov. také SÚS, Sb. sv. 73, str. 375.

mínění ESD a určité části odborného tisku, podle kterých zákon ke Smlouvě EHS představuje pouze historický instrument k vytvoření Společenství a k vybavení Společenství kompetencemi, tedy, že zákon není rozhodujícím základem platnosti práva Společenství, neboť základ platnosti práva Společenství leží ve vlastním právním řádu Společenství. Stanovisko Spolkového ústavního soudu je z procesního hlediska pochopitelné, protože zákon ke Smlouvě EHS, jako právní norma německého práva, může být předmětem ústavní kontroly. Spolkový ústavní soud tak může přezkoumat ústavnost přenosu německých výsostných práv na Společenství a výkon kompetencí orgány Společenství.²⁴⁾ Jak bude dále ukázáno, jsou podle mínění Spolkového ústavního soudu celkové strukturální zvláštnosti práva ES (samostatnost, bezprostřední použitelnost, přednost) prostřednictvím zákona ke Smlouvě EHS sice přípustné, avšak pouze v takovém rozsahu, v jakém to dovoluje ústava. Je to výsledek hranic zmocnění podle čl. 24 odst. 1, popř. čl. 23 odst. 1 Ústavy. K tomu se však později ještě vrátím.

Spolkovým ústavním soudem tak byla na jedné straně uznána autonomie práva ES, na druhé straně však byl základ platnosti „uložen“ do zákona ke Smlouvě EHS, který tím získal trvalý konstitutivní význam.

Rovněž judikatura italského Ústavního soudu, která se zpočátku nemohla osvobodit od dualistických tendencí, přiznává národnímu zákonu ke Smlouvě EHS stejný význam.²⁵⁾ Podobný postup, byť z jiných důvodů, můžeme nalézt i ve Velké Británii. Zde se za ústavní zprostředkovací akt k převzetí práva Společenství považuje European Economic Communities Act z roku 1972 (v platnost vstoupil k 1. 1. 1973).²⁶⁾ Velká Británie tak ku podivu velmi rychle recipovala judikaturu a koncepci ESD a to na základě vysokého mínění Angličanů o soudních rozhodnutích, a to i cizích soudů. Je to však nadále parlamentní suverenita, která zde určuje způsob myšlení a pokouší se nové formy práva Společenství přizpůsobit strnulým dogmatům 19. století.²⁷⁾

S otázkou autonomie a významem zákona ke Smlouvě EHS souvisí také výklad pojmu „přenesení výsostných práv“. Spolkový ústavní soud podrobněji definoval tento proces ve svém rozsudku *Solange I.* z roku 1974²⁸⁾, kde jej označuje za „otevření německého právního řádu právu Společenství“. Stát přenášející výsostná práva se zřídka vylučnosti, kterou v oblasti platnosti norem na svém území měl. Na německém území tak platí vedle německých právních norem také právní normy Společenství. Toto otevření národního právního řádu je kvalitativně odlišné od pouhých běžných mezinárodněprávních mechanismů, neboť právní normy obou právních řádů stojí vedle sebe a celý okruh vnitrostátních záležitostí je oběma právními řády „kooperativně pokryt“. V tomto smyslu hovoří také italský Corte costi-

²⁴⁾ Srov. Streinz, R.: Bundesverfassungsgerichtlicher Grundrechtsschutz und Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1989.

²⁵⁾ Capelli, F.: Die Anwendung des Gemeinschaftsrechts in Italien, 1993, str. 15 násl.; Lauria, F.: Manuale di diritto delle Comunità europee, 3. vyd., str. 182 násl.

²⁶⁾ Wyatt, D./Dashwood, A.: European Community Law, 1993 str. 58, 65.

²⁷⁾ Srov. Wade, E.C.S./Bradley, A.W.: Constitutional and administrative law, 1993, str. 65 násl., 86 násl.

²⁸⁾ Srov. pozn. 2.

tuzionale o „cooperazione“, což se kryje s představami a označením Spolkového ústavního soudu a rovněž pojem „otevření“ je v italském právu označen jako „apertura“.²⁹⁾

Spolkový ústavní soud se více neodvolává na dřívější pokusy o objasnění pojmu „přenesení výsostných práv“ na základě transfertní a konfertní teorie, neboť byly nahrazeny jeho precizním výkladem a proto ztratily význam. Rozdíly v pojmu „přenesení výsostných práv“ již nejsou aktuální ani v dalších členských státech ES, pouze ve Francii je nutné, jak již bylo zmíněno, činit rozdíl mezi transferem a pouhou limitation de souveraineté, aby byli uklidnění ochránci tradičního pojmu státní suverenity.³⁰⁾

2. BEZPROSTŘEDNÍ POUŽITELNOST PRÁVA ES

Bezprostřední použitelnost práva ES je Spolkovým ústavním soudem uznána i přesto, že je za základ platnosti práva ES na území SRN, jak již bylo zmíněno, považován zákon ke Smlouvě EHS. Jedním z důkazů této akceptace může být rozsudek *Vielleicht*³¹⁾ z roku 1979, ve kterém byla odmítnuta ústavní kontrola primárního práva Společenství Spolkovým ústavním soudem cestou normativní kontroly s odůvodněním, že předmětem kontroly může být v tomto případě pouze zákon ke Smlouvě EHS. V rozsudku je tak zároveň implicitně potvrzen mechanismus bezprostřední použitelnosti primárního práva Společenství na území SRN. Ostatně také výklad čl. 24 Ústavy jako „otevření národního právního řádu“ potvrzuje mechanismus bezprostřední použitelnosti a účinku práva ES.

Před obzvláště komplikovaný problém byl Spolkový ústavní soud postaven v souvislosti s bezprostředním účinkem směrnice.³²⁾ Podle čl. 189 odst. 3 Smlouvy ES, pokud vydají Společenství směrnici, stanoví v ní obecně, nebo v praxi často detailně, cíl, kterého má být směrnicí dosaženo a lhůtu, ve které musí být směrnice členskými státy transformována do národních právních řádů. Pokud členský stát neprovede včasnou transformaci, získá zvýhodnění jednotlivce obsažené ve směrnici, je-li dostatečně podrobná a právně bezvadná, bezprostřední účinek. Jednotlivec se pak na takovou směrnici může odvolávat před soudy a dalšími orgány. Členský stát nemůže uplatňování práva jednotlivce, s odvoláním na včasné nesplnění transformační povinnosti, bránit, neboť by se jednalo o venire contra factum proprium. V čl. 189 Smlouvy ES upravená dvoufázová realizace směrnice se tak mění na jednofázovou, protože se ustanovení práva ES prosazují přímo. Nečinnost členského státu je sankcionována tím, že je směrnice nyní bezprostředně účinná.

I když tato jednofázová realizace směrnice, vytvořená ESD, vyvolává v některých členských státech, zejména ve Francii, spory, německý ústavní soud ji uznal ve svém rozsudku z roku 1987 jako v souladu s čl. 24 odst. 1 Ústavy.

²⁹⁾ Srov. Bin, R., v Commentario breve alla Costituzione, 1990, str. 69 násl, 71 násl.

³⁰⁾ Srov. Breillat, D.: Les problèmes constitutionnels posés en France par la ratification du traité de Maastricht, v Aktuelle Entwicklungen des Rechts aus deutscher und französischer Sicht, 1993, str. 59 násl, 67.

³¹⁾ Viz pozn. 8.

³²⁾ SÚS, Sb. sv. 75, str. 223 násl.

Krátce k tomuto důležitému rozsudku.³³⁾ V daňovém sporu byla relevantní směrnice ES o harmonizaci daně z přidané hodnoty, která však nebyla ze strany SRN včas transformována do národního právního řádu. Žalobce se před finančním soudem 1. stupně na tuto směrnici, i přes chybějící transformaci, odvolával a chtěl využít její bezprostřední účinek. Tento soud přerušil řízení a předložil věc podle čl. 177 Smlouvy EHS k ESD. ESD konstatoval bezprostřední účinek této směrnice a finanční soud pak na základě toho rozhodl ve prospěch žalobce. Proti rozhodnutí finančního soudu však bylo podáno odvolání ke Spolkovému finančnímu dvoru. Ten byl jiného mínění než finanční soud 1. stupně a ESD a možnost bezprostředního účinku směrnice generelně zamítl. Odůvodňoval to tím, že čl. 189 odst. 3 Smlouvy EHS předvídá pouze dvoufázovou realizaci směrnice a tak, jelikož směrnice nebyla transformována do německého právního řádu, musí být spor posuzován pouze podle německého práva. Ačkoliv byl Spolkový finanční dvůr v tomto sporu soudem poslední instance a byl tak podle čl. 177 odst. 3 Smlouvy EHS povinen k předložení věci ESD, neboť se jeho názor liší od názoru ESD, věc sám rozhodl a to odlišně od předchozího rozsudku ESD. Proti tomuto rozhodnutí Spolkového finančního dvoru byla podána ústavní stížnost k Spolkovému ústavnímu soudu. Ten v důsledku zmíněného nepředložení věci k ESD podle čl. 177 odst. 3 Smlouvy EHS konstatoval odnětí zákonného soudce podle čl. 101 odst. 1 věty druhé Ústavy a rozsudek Spolkového finančního dvoru změnil. Svým rozhodnutím tak potvrdil bezprostřední účinek směrnice a zdůraznil, že výklad čl. 189 odst. 3 Smlouvy EHS ve prospěch jednofázové realizace směrnice představuje metodu běžnou nejen v SRN, nýbrž i v ostatních evropských státech. Kompetence opravňující k použití této metody byla na ESD ze strany SRN implicitně přenesena v souladu s čl. 24 Ústavy.

3. PROBLEMATIKA ZÁKLADNÍCH PRÁV

Třetím a nejvýznamnějším tématickým okruhem judikatury Spolkového ústavního soudu je problematika základních práv. Jelikož byla Spolkovým ústavním soudem již dříve uznána přednost práva Společenství před národním právem a za základ byla přitom vzata vládnoucí teorie tzv. aplikační přednosti (tedy přednosti, která nevede k neplatnosti sporné právní normy, nýbrž k její nepoužitelnosti v konkrétném případě),³⁴⁾ znamená kolize práva Společenství s německým ústavním právem, zejména se základními právy, pro Spolkový ústavní soud závažný problém.

a) Základní myšlenka

Oba zásadní rozsudky, *Solange I.* z roku 1974 a *Solange II.* z roku 1986, označují Spolkový ústavní soud jako ochránce myšlenky individuální svobody, která je Spolkovým ústavním soudem považována za nezpochybnitelný základ národního právního řádu.

³³⁾ SÚS, Sb. sv. 143, str. 383 násl.

³⁴⁾ Srov. Arnold, R., op. cit. pozn. 4, str. 111.

Rozsudky však nerozhodly o přednosti práva Společenství před určitou částí národního ústavního práva jako takového, nýbrž o přednosti nebo podřízenosti práva Společenství vůči základní myšlence, kterou tyto normy obsahují. Pokud by již v roce 1974 existoval na úrovni Společenství katalog základních práv srovnatelný s německou ústavou a tak byla z tehdejšího pohledu Spolkového ústavního soudu dostatečně uskutečněna ze strany Společenství myšlenka základních práv, nebyl by se Spolkový ústavní soud ve svém rozsudku opíral o základní práva obsažená v německé ústavě.

V roce 1986 však Spolkový ústavní soud konstatoval, že se na úrovni Společenství již vytvořil dostatečný počet základních práv, a sice ve formě obecných zásad práva Společenství. Je tedy možné nahrazení národních právních záruk stejnými strukturami na úrovni Společenství. Otázka přednosti se tak nejeví jako problém mezi právním řádem Společenství a ústavním právem členských států, nýbrž jako problém shody a rozdílu mezi strukturálními principy, které se uskutečňují v obou systémech.

To, že postačuje, pokud základní strukturální principy výslovně upravené v národním ústavním právu nalézají shodnost na supranacionální úrovni, je rovněž jasně vyjádřeno v již zmíněném rozsudku *Eurocontrol*. Podle tohoto rozsudku je v čl. 19 odst. 4 Ústavy obsažený základní požadavek na efektivní právní ochranu uspokojen i tím, že je dána příslušnost belgického soudu, neboť se jedná o řádný soud s eficientní jurisdikcí.³⁵⁾

Zda shodným postupem na národní úrovni a na úrovni Společenství bude harmonicky vyřešen také zmíněný spor spolek-země je prozatím nejasné, neboť se v tomto případě jedná o organizační princip členského státu a nikoliv, jako v případě rozsudků *Solange*, o ochranu jedince před státní mocí, kdy mohou být stanoveny garance jak na úrovni Společenství, tak na národní úrovni. Funkcí náhrada na úrovni Společenství je v tomto případě jen ztěžší možná a není možné ji odvodit dokonce ani z čl. 5 Smlouvy ES, podle kterého se musí Společenství chovat vůči členským státům legálně a dbát základních ústavních struktur.

b) Katalog základních práv nebo „charte jurisprudentielle“?

Zatímco v roce 1974 Spolkový ústavní soud požadoval existenci katalogu základních práv, tedy existenci psaných základních práv, na úrovni Společenství z důvodů právní jistoty a jasnosti zcela v souladu s formulací Jheringa, „forma by měla být dvojčetem svobody,“³⁶⁾ v roce 1986 konstatoval uskutečnění tohoto cíle za postačující. „Charte jurisprudentielle“ základních práv se, podle mínění soudu, zcela rozvinula, Spolkový ústavní soud ostatně vypočítává nejdůležitější z těchto práv ve svém rozsudku, ustálená judikatura byla nahrazena psanou formou katalogu.³⁷⁾ Navíc je možné se opírat i o katalog Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, na něž se ESD ve svých rozsudcích k základním právům často odvolává, ačkoliv Společenství jím nejsou bezprostředně vázána. Úmluva je tak uznávána ja-

³⁵⁾ SÚS, Sb. sv. 53, str. 1 násl.

³⁶⁾ Vom Geist des Römischen Rechts, 1898, II/2, str. 471.

³⁷⁾ Sb. sv. 73, str. 387.

ko celoevropský standard, který je bezprostředně závazný pro signatáře a tím přímo i pro Společenství.³⁸⁾ Tato konvence se rozvíjí stále více do „evropské ústavy,³⁹⁾ neboť ji národní právní řády buď vtělují do svého ústavního práva, nebo, jako např. Španělsko, používají jako základ pro interpretaci vlastních základních práv (srov. čl. 10 odst. 2 španělské ústavy),⁴⁰⁾ nebo svůj národní katalog základních práv podle ní obsahově orientují (srov. ČR).

c) Metoda stanovení základních práv

Spolkový ústavní soud se v rozsudku *Solange II.* nevyjádřil, zda metoda ESD při stanovení obecných právních zásad práva Společenství vede k dostatečnému, s intenzitou německé ochrany základních práv srovnatelnému standardu. Z toho vyplývá, že soud akceptuje používání tzv. kriticko-hodnotící metody ze strany ESD, která však na úrovni Společenství nevede vždy k převzetí práva odpovídajícího v každém ohledu německému základnímu právu. Tato metoda se skládá ze dvou kroků. Nejdříve dochází k právněsrovnávací analýze, co členské státy v konkrétním případě vykazují jako ochranu základních práv (v rozsudcích není často výslovně zmíněna). Druhým a rozhodujícím krokem je pak přizpůsobení právněsrovnávacího nálezu „strukturu a cílům Společenství“ (tak to vyjádřil ESD v rozsudku *Internationale Handelsgesellschaft*).⁴¹⁾ Jedná se tedy o metodu, která může vést ke snížení národního maximálního standardu.

Z výše uvedeného vyplývá, že Spolkový ústavní soud akceptuje postup, podle kterého ESD nahrazuje národní ochranu základních práv ochranou na úrovni Společenství, jež je orientována na evropský standard, ačkoliv ne vždy a v každém detailu dosahuje vysoký národní standard.

d) Význam rozsudku *Solange II.* z roku 1986

Spolkový ústavní soud označil přezkoumání sekundárního práva Společenství z pohledu základních práv obsažených v německé ústavě za nepřijatelné do té doby, dokud zůstane zachován současný dosažený standard základních práv na úrovni Společenství.⁴²⁾ Nepochybně je tímto zachováváním míněno dodržování základních práv Společenství všemi orgány, nejenom ESD. Slavnostní závazek orgánů ES z roku 1977 zachovávat obecné právní zásady práva Společenství, jakož i Úmluvu o zachování lidských práv a základních svobod,⁴³⁾ je pro Spolkový ústavní soud (i přes chybějící přímou závaznost)⁴⁴⁾ v této souvislosti důležitým kritériem. Základní práva tak mají být chráněna primárně, tj. již při vydání právního aktu ES, i když rozhodující je nakonec soudní kontrola ESD ve smyslu efektivní právní ochrany jako součásti „právního společenství“⁴⁵⁾ (analogie pojmu právní stát).

³⁸⁾ Tamtéž.

³⁹⁾ Arnold, R.: La unificación alemana, Estudios sobre derecho alemán y europeo, Madrid 1993, str. 155.

⁴⁰⁾ Srov. Torres del Moral, A.: Principios de derecho constitucional español, sv. 1, 1992, str. 380 násl.

⁴¹⁾ Viz. pozn. 6, str. 1125 násl., 1135.

⁴²⁾ SÚS, Sb. sv. 73, str. 387.

⁴³⁾ ÚL 1977, C 103/1.

⁴⁴⁾ Srov. také čl. F odst. 2 Sml. EU.

⁴⁵⁾ Srov. ESD, Sb. 1986, str. 1339 násl., 1365 násl.; Zuleeg, M., v NJW 1994, str. 545 násl.

Spolkový ústavní soud přitom zřejmě nepovažuje za rozhodující, že se v právu Společenství vyskytují určité nedostatky právě při soudní ochraně práv jednotlivce, např. že nařízení ES není individuálně napadnutelné. Ochrana práv jednotlivce však byla na úrovni Společenství naproti tomu posílena tím, že podle judikatury ESD při žalobě o neplatnosti podle čl. 173 odst. 2 Smlouvy ES již není rozhodující právní povaha aktu, který má být napaden, nýbrž rozhoduje individuální postižení žalobce.⁴⁶⁾ Tato stále silnější individualizace ochrany je doplněna rostoucím významem žaloby o náhradu škody podle čl. 178, 215 odst. 2 Smlouvy ES.⁴⁷⁾

Pokud by však standard ochrany základních práv na úrovni Společenství generelně poklesl, dojde k „oživení“ základních práv na národní úrovni.⁴⁸⁾ Tato rezervní funkce národních základních práv, kterou zde Spolkový ústavní soud požaduje, je vysvětlena tím, že nahrazení národních ústavních struktur právem Společenství je připuštěno čl. 24 Ústavy jen do té míry, pokud právo ES samo vytváří srovnatelné základní struktury. Pokud by tedy na úrovni Společenství nebyl princip ochrany základních práv efektivně realizován, musel by být chráněn opět německou ústavou. Při uskutečňování moci Společenství na německém území tak musí být postižená osoba, podle stanoviska Spolkového ústavního soudu, v každém případě plně chráněna, a to buď ze strany Společenství nebo ze strany německé ústavy.

Rezervní funkce tedy vyplývá, podle mínění Spolkového ústavního soudu, právě ze zprostředkovatelské funkce čl. 24 Ústavy a je důsledkem toho, že čl. 24 nedovoluje porušení základních ústavních principů. To znamená, že stále větší nahrazování národních základních práv se musí uskutečňovat za recepce právněkulturních výdobytků, které ústava stanovila za základ právního řádu.

Zmíněná výhrada Spolkového ústavního soudu je v podstatě srovnatelná se stanoviskem Corte costituzionale vyjádřeným v roce 1984 v rozsudku *Granital*.⁴⁹⁾ Propojení s italským rozsudkem zdůrazňuje Spolkový ústavní soud explicitně také tím, že cituje článek tehdejšího prezidenta Corte costituzionale a zároveň soudce ve věci *Granital* La Pergoli uveřejněný k této problematice v *American Journal of International Law*.⁵⁰⁾ Podle italského rozsudku, který se, stejně jako rozsudek německý, odvolává na vnitrostátní zákon ke Smlouvě EHS, se ke zmíněnému rezervnímu okruhu počítají „základní ústavní principy a nezadatelná lidská práva.“⁵¹⁾

Zmíněná rezervní klauzule je podobná čl. 79 odst. 3 německé Ústavy.⁵²⁾ Tento článek zakazuje, aby určité základní principy německého ústavního systému, např. demokracie, právní stát, spolkový stát, byly ústavní změnou odstraněny nebo okleštěny. Hranice čl. 79 odst. 3 Ústavy platí nejen pro formální ústavní změny, nýbrž také pro přenesení výsostných práv na Společenství. Spolkový ústavní soud se však

⁴⁶⁾ Arnold, R., op. cit. pozn. 4, str. 175 násl.

⁴⁷⁾ Tamtéž, str. 178 násl.

⁴⁸⁾ Sb. sv. 73, str. 387; Arnold, R., v *Rivista italiana di Diritto pubblico comunitario* 1992, str. 1157 násl.

⁴⁹⁾ *Giurisprudenza Costituzionale* 1984, str. 1898 násl.

⁵⁰⁾ La Pergola, A./del Duca P., v *American Journal of International Law*, sv. 79, 1985, str. 598 násl., 609 násl.

⁵¹⁾ Srov. také ÚL Rep. Itálie 1991, 168/1991, *Industria Dolcinarina Giampaoli*, str. 32, 34.

⁵²⁾ Srov. Tomuschat, Ch., v *Bonner Kommentar*, čl. 24, okr. č. 50 násl.

v rozsudku *Solange II.* odvolává nikoliv výslovně na čl. 79 odst. 3 Ústavy, nýbrž na výše uvedené podobné pravidlo, že základní principy ústavního systému nesmí být omezeny.

Důležité je v této souvislosti, že zmíněný pokles standardu základních práv na úrovni Společenství, na rozdíl od některých názorů odborného tisku, musí nastat generelně, nikoliv pouze omezeně, v některých částech, aby se Spolkový ústavní soud mohl touto věcí opět zabývat. Oprávnění rozhodnout, kdy nastává takový případ poklesu, je součástí rozhodnutí o přípustnosti ústavní stížnosti před Spolkovým ústavním soudem. To znamená, že ústavní soud u takového návrhu nejdříve zkoumá, zda úroveň základních práv generelně poklesla. Pokud soud dojde k negativnímu závěru, zamítne návrh jako nepřipustný. Jestliže však dojde k názoru, že úroveň základních práv na úrovni Společenství generelně poklesla, pak konstatuje přípustnost zahájení řízení a posoudí případ opět podle národních základních práv. Dokud tedy není vydáno žádné rozhodnutí ústavního soudu konstatující pokles základních práv v ES, jsou všechny německé orgány a soudy vázány při posuzování souvisejících případů rozsudkem *Solange II.*

4. PROCESNÍ ÚVAHY SPOLKOVÉHO ÚSTAVNÍHO SOUDU VZTAHUJÍCÍ SE K PRÁVU ES

a) *Problém přípustnosti ústavní stížnosti proti aktu ES*

Spolkový ústavní soud dříve stanovil, že ústavní stížnost bezprostředně proti nařízení ES je nepřipustná z důvodu jeho autonomního charakteru. Čl. 93 odst. 1 č. 4a Ústavy předpokládá akt německé veřejné moci, kterým nařízení není.⁵³⁾ Tato judikatura byla zachována až do rozsudku ústavního soudu o Maastrichtské smlouvě. Na základě tohoto rozsudku je nyní možná ústavní stížnost proti právu ES bezprostředně k Spolkovému ústavnímu soudu. Jestliže však německý právní akt, který se opírá o nařízení nebo jiný právní akt Společenství porušuje ústavu z toho důvodu, že právní akt Společenství takové porušení sám obsahuje a takové jednání německým orgánům předepisuje, platí také zde koncepce *Solange II.*: tzn. případ není možné posuzovat podle německých základních práv, dokud standard základních práv na úrovni Společenství generelně nepoklesl.

Stížnost proti směrnici troskotá na požadavku bezprostřednosti porušení základních práv žalobce, tento požadavek totiž u směrnice vzhledem k nutnosti její transformace členským státem splněn není.⁵⁴⁾ Směrnice porušující základní práva, tedy obsahující zatížení jednotlivce, nemá nikdy bezprostřední účinek. Nezávisle na tom zde platí také zmíněná koncepce *Solange II.*

Německý transformační akt, např. zákon, by mohl být předmětem stížnosti před Spolkovým ústavním soudem. Pokud však je porušení, stejně jako u nařízení, obsaženo ve směrnici, kterou tento akt transformuje a je tedy v transformačním zákoně pouze opakováno, platí stejný postup jako u nařízení, tedy stížnost před ústavním soudem je nepřipustná, a to z důvodu *Solange II.*

⁵³⁾ SÚS, Sb. sv. 22, str. 293 násl., 295.

⁵⁴⁾ SÚS, text v Europarecht 1989, str. 270 násl.

b) *Problém normativní kontroly podle čl. 100 odst. 1 Ústavy SRN v důsledku porušení základních práv sekundárním právem ES*

Spolkový ústavní soud procesně umožnil v roce 1974 rozsudkem *Solange I.* přezkoumávání slučitelnosti nařízení ES se základními právy tím, že za tímto účelem široce vyložil čl. 100 odst. 1 Ústavy.⁵⁵⁾ Soud, který dojde k přesvědčení, že zákon použitý v konkrétní právní věci porušuje ústavu, musí přerušit řízení a obrátit se na Spolkový ústavní soud. Do této doby se kontrola vztahovala pouze na německé zákony vydané po vstupu nové ústavy z roku 1949 v platnost, nikoliv na normativní akty zahraniční moci i když platily bezprostředně na území SRN.

Ústavněpolitická nutnost pro široký výklad čl. 100 odst. 1 Ústavy vyplývala pro Spolkový ústavní soud z tehdejšího deficitu ochrany základních práv v rámci ES. Soud chtěl vytvořit procesní možnost, aby tento deficit překonal, což učinil právě tímto širokým výkladem. Přitom postavil nařízení ES na roveň německým zákonům, neboť mají podobnou funkci. Rozhodujícím kritériem pro soud v této souvislosti bylo, že nařízení se aplikovalo německými orgány. Kritici přednosti práva Společenství sice poukazovali na procesní „pokřivení“ čl. 100 odst. 1 Ústavy,⁵⁶⁾ ve skutečnosti však bylo ústavním soudem pouze zavedeno kritérium nutné pro ústavní kontrolu a sice skutečnost, že německé orgány nařízení použily.

Rozhodnutí *Solange II.*, z důvodu, že na úrovni Společenství existuje dostatečný standard ochrany základních práv, však možnost přezkoumání slučitelnosti nařízení s německými základními právy podle čl. 100 odst. 1 Ústavy opět zamezilo do té doby, dokud bude na úrovni Společenství zachován dostatečný standard základních práv. Rozsudek Spolkového ústavního soudu k Maastrichtské smlouvě koncepci *Solange II.* potvrdil, zároveň však učinil z procesního pohledu určitou změnu, totiž Spolkový ústavní soud je kompetentní přezkoumávat nejen německé právní akty, nýbrž také akty Společenství, tedy došlo k posunu ve výkladu čl. 100 odst. 1 Ústavy.

V případě přípustné normativní kontroly nesmí Spolkový ústavní soud, jak ostatně zdůraznil v rozsudku *Solange I.*, zbavit normu ES platnosti. Zbývá mu pouze konstatování rozporu s ústavou. Přitom soud také uznává, že před takovým krokem musí jako nejvyšší soud podle čl. 177 odst. 3 Smlouvy ES věc předložit ESD a vyčkat jeho interpretaci napadené právní normy podle práva Společenství (ve světle nadřazených obecných právních zásad práva ES).

5. ESD JAKO ZÁKONNÝ SODUCE

Spolkový ústavní soud byl konfrontován s tímto problémem v souvislosti s ústavní stížností proti rozsudku Spolkového finančního dvoru zmíněném již v souvislosti s bezprostředním účinkem směrnice.

To, co dosud ponechával Spolkový ústavní soud otevřené, bylo v tomto rozsudku potvrzeno. ESD je na základě čl. 24 odst. 1 Ústavy funkčně přiřazen k německé soudní soustavě, a tak je možné v určitých případech konstatovat „odnětí soud-

⁵⁵⁾ SÚS, Sb. sv. 37, str. 271 násl., 283 násl.

⁵⁶⁾ Srov. také Ipsen, H.P., v EuR 1975, str. 1 násl.

ce“ ve smyslu čl. 101 odst. 1 věta druhá Ústavy.⁵⁷⁾ Pokud soud poslední instance opomene, přes povinnost obsaženou v právu ES, předložit věc ESD, naskytá se otázka „odnětí“ zákonného soudce. V celé řadě rozsudků Spolkový ústavní soud stanovil hranice použití této záruky. Odnětí zákonného soudce je možné konstatovat pouze v případě tzv. objektivní zvlů. Ta nespočívá v pouhém špatném použití nějaké procesní normy (tedy té, která zavazuje k předložení – čl. 177 odst. 3 Smlouvy ES), tedy nikoliv v pouhém error in procedendo, nýbrž je dána pouze tehdy, jestliže soudce, který věc nepředložil, provedl „zcela neopodstatněný a smysl ústavněprávní garance podceňující“ výklad této procesní normy.⁵⁸⁾ V jednání Spolkového finančního dvoru viděl Spolkový ústavní soud odnětí zákonného soudce, protože finanční soud jako soud první instance věc ESD předložil, zatímco Spolkový finanční dvůr, jenž se chtěl odchýlit od rozsudku ESD, předložení neprovedl. To považoval ústavní soud za zvlášť závažný případ, který se dosud neopakoval.⁵⁹⁾

Podle mého názoru musí být poté, co ESD v rozsudku *CILFIT*⁶⁰⁾ zcela jasně stanovil obsah a hranice povinnosti soudu poslední instance věc předložit Soudnímu dvoru, v případě nesplnění této povinnosti konstatováno zásadně porušení čl. 101 odst. 2 věta druhá Ústavy.⁶¹⁾

6. PROBLEMATIKA SPOLKOVÉHO STÁTU

Nyní ještě několik slov ke zcela aktuálnímu problému spolkového státu. Již před nějakým časem byl Spolkovým ústavním soudem odmítnut návrh na přijetí předběžného opatření, které předložily spolkové země, neboť považovaly činnost zástupce německé spolkové vlády při přijímání směrnice o rozhlasovém vysílání Radou ES v Bruselu za protiústavní.⁶²⁾ Podle jejich mínění spadá rozhlasové vysílání do oblasti kultury, která ještě zůstala v kompetencích zemí. Činnost německého zástupce by tedy porušovala čl. 30 Ústavy.

Spolkový ústavní soud přezkoumal návrh na předběžné opatření pouze sumárně, především zvážil škody, které by mělo přijetí popř. nepřijetí předběžného opatření. Politický význam účasti zástupců SRN a možnost německého zástupce ovlivnit formulaci obsahu směrnice nakloněnou spolkovým zemím byly nakonec důležité pro zamítnutí návrhu.

Při zamítnutí vyšel ústavní soud implicitně z toho, že zástupce německé vlády je při hlasování v Radě v plném rozsahu vázán německou ústavou⁶³⁾. To vyplývá z čl. 20 odst. 3 Ústavy (pro základní práva z čl. 1 odst. 3 Ústavy). Zároveň je třeba vzít v úvahu, že činnost Rady ES je funkcionálně zaměřena na přijímání autonomních právních aktů ES, které nejsou jako takové bezprostředně podřízeny německé ústa-

⁵⁷⁾ SÚS, Sb. sv. 75, str. 223 násl.

⁵⁸⁾ Srov. Arnold, R., v Festschrift für Karl H. Neumayer, 1985, sr. 17 násl., 25 násl.

⁵⁹⁾ Tamtéž.

⁶⁰⁾ ESD, Sb. SD 1982, věc 283/81, str. 3415 násl.

⁶¹⁾ Srov. také Arnold, R., op. cit. pozn. 58, str. 27 násl.

⁶²⁾ SÚS, Sb. sv. 80, str. 74 násl.

⁶³⁾ Srov. Streinz, R.: Bundesverfassungsgerichtliche Kontrolle über die deutsche Mitwirkung am Entscheidungsprozess im Rat der EG, 1990.

vě. Jejich řádnost se řídí výlučně podle primárního práva ES, a to především podle jejich souladu se všeobecnými právními zásadami, jež jsou na stejné úrovni jako primární právo.

Ačkoliv směrnice vstoupila v platnost již v roce 1989, spor v důsledku zamítnutí předběžného opatření Spolkovým ústavním soudem ještě pokračuje a rozhodnutí se očekává na jaře roku 1995. V tomto rozsudku se bude Spolkový ústavní soud zabývat především hranicemi kompetence k přenesení výsostných práv na Společenství vzhledem k aspektu federalismu. Spolkový ústavní soud nebude moci konstatovat, že Společenství nebyla k přijetí směrnice, o kterou v tomto sporu jde, příslušná, neboť rozhlasové vysílání není výlučně součástí kultury, nýbrž spadá v právu ES do volného pohybu služeb podle čl. 59 Smlouvy ES. Odvolávání se spolkových zemí na své kompetence v kulturní oblasti není tedy relevantní, neboť SRN přenesla řádně kompetence v oblasti služeb na Společenství.

Spolkový ústavní soud považuje zachování spolkového uspořádání SRN, jak je stanoveno v čl. 79 odst. 3 Ústavy, jako hranice čl. 24 odst. 1 Ústavy. Dosavadní akty ES týkající se spolkové problematiky se dotkly spolkového uspořádání státu jen v určitých bodech.

Přenesením nových kompetencí na Společenství na základě Smlouvy EU vznikla otázka, zda tímto přenosem nebyla překročena hranice ochrany federativního systému SRN. Kompetence spolkových zemí sice byly dále omezeny, ale ne v takové míře, aby se jednalo o zásah do principu federalismu a navíc obdržely jako kompenzaci procesní možnost kooperace při přijímání norem ES. K tomu došlo novým textem čl. 23 Ústavy.

7. ROZSUDEK SPOLKOVÉHO ÚSTAVNÍHO SOUDU KE SMLouvĚ EU

Těžiště úvah o ústavněprávní přípustnosti uzavření Maastrichtské smlouvy Spolkovou republikou Německo představovala otázka demokratické legitimacy EU. Přezkoumána přitom byla zejména slučitelnost této smlouvy s čl. 38 Ústavy, který zakotvuje volební právo německých státních příslušníků do parlamentu, a proto je důležitým výrazem principu suverenity lidu. Spolkový ústavní soud se zabýval především otázkou, zda – jak zdůrazňoval žalobce – bylo přenesením dalších výsostných práv na EU/ES podkopáno volební právo do německého parlamentu a tím došlo k porušení nadřazené ústavní zásady suverenity lidu. Soud však porušení ústavy neshledal.

V této souvislosti především konstatoval, že výsostná moc EU/ES, která se intenzivně dotýká německých občanů, byla primárně demokraticky legitimována na Společenství národními parlamenty. Parlamenty prostě přenesly na EU/ES kompetence, které jsou pak supranacionálními orgány v jejich jménu vykonávány. Přenesení kompetencí na supranacionální orgány nebylo příliš široké a tak existující legislativní moc národních parlamentů byla v dostatečné míře zachována. Není tak možné hovořit o „vyprázdňení“ parlamentních oprávnění. Přenesení navíc nebylo v neurčitěm, globálním rozsahu, nýbrž konkrétní a určité. EU/ES podle ústavního soudu neobdržely příliš rozsáhlá, nedefinovaná globální zmocnění k vydávání

výsostných aktů a tak Spolkový ústavní soud nekvalifikoval čl. F odst. 3 Smlouvy EU jako nepřípustné globální zmocnění.

Soud dále stanovil, že členové spolkové vlády, kteří v Radě ES v Bruselu vydávají evropské právní normy, jsou politicky odpovědní parlamentu a tak také na základě tohoto aspektu existuje legitimační propojení mezi lidem, zástupci lidu v parlamentu a ministry úřadujícími v Bruselu.

Soud se dále ve svém rozsudku vyjádřil k tomu, zda zřízení měnové unie, jak ji předpokládá Maastrichtská smlouva, představuje proces, zcela nezávislý na německém parlamentu a jeho prostřednictvím na německém lidu. Pokud by tomu tak bylo, nebyla by dána v tomto směru žádná demokratická legitimace, neboť by německý parlament souhlasem se Smlouvou EU dal zmocnění k předem neurčitelnému procesu a zástupci lidu v parlamentu tak v nedovolené míře paušálně přenesli výsostná práva. Spolkový ústavní soud tyto argumenty oprávněně zamítl. Především poukázal na jasnou determinaci postupu, který má vést k měnové unii. Jedná se totiž o třífázový proces, jehož časové úseky je možné přesně určit, stejně jako konkrétní instrumenty k dosažení tohoto cíle, přesné institucionální úkoly atd.

Spolkový ústavní soud potvrdil oprávněně Smlouvu EU jako v souladu s ústavou.⁶⁴⁾ Zdůraznil při tom ale také nutnost, aby orgány ES dbaly přísně na ně přenesené kompetence a příliš široce je nevykládaly a tak tímto způsobem nezasahovaly do státní suverenity. V takovém případě by Společenství jednalo *ultra vires* a jejich jednání by již nebylo ve výše uvedeném smyslu demokraticky legitimováno. Spolkový ústavní soud se tak považuje za strážce dodržování kompetencí orgány ES.⁶⁵⁾

Přeložil Martin Nedelka

⁶⁴⁾ Srov. také analýzu Ipsen, H.P., *Europarecht* 1994, str. 1 násl.; Zuleeg, M., v *Juristenzeitung* 1994, str. 1 násl.; Streinz, R., v *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 1994, str. 329 násl.

⁶⁵⁾ Srov. Huber, P., v *Archiv des öffentlichen Rechts* 1991, str. 210 násl.; Bleckmann, A. (Pieper, S.U., v *Recht der Internationalen Wirtschaft* 1993, str. 969 násl.; Arnold, R.: *Das Kooperationsverhältnis zwischen Europäischem Gerichtshof und Bundesverfassungsgericht*, v Oberreuther, H. (vyd.), *Das Bundesverfassungsgericht-Ein Gericht im Spannungsfeld zwischen Politik und Recht*, 1995.