

SOUDNÍ SPOLUPRÁCE V EVROPSKÉM ÚSTAVNÍM PROSTORU PO VÝCHODNÍM ROZŠÍŘENÍ EVROPSKÉ UNIE

TOMÁŠ DUMBROVSKÝ*

ÚVOD: ABSENCE KONEČNÉ ÚSTAVNÍ AUTORITY

Evropská unie a její členské státy působí v ústavním prostoru, kde si vícero aktérů nárokuje konečnou ústavní autoritu. Fungování systému je zajišťováno spoluprací těchto aktérů. Článek se zaměří na dopad východního rozšíření Evropské unie na společný evropský ústavní prostor a výzvy, které tento proces nastoluje pro teorii ústavního pluralismu. Po představení základních rysů ústavního pluralismu se podíváme na kritické hodnocení této teorie v dosavadní literatuře. To nám vytvoří prostor pro konceptualizaci dvou oblastí, ve kterých se soudní spolupráce odehrává a které označíme jako formální a materiální. Každá z těchto oblastí spolupráce je vedena jiným modelem spolupráce – v jednom případě dialogem, v druhém vyjednávání (*bargaining*).¹ Základní hypotézou článku je, že v důsledku východního rozšíření se materiální spolupráce rozšířila a dialog byl postupně vytlačován modelem vyjednávání. Triumf vyjednávání nad dialogem oslabuje spolupráci a ohrožuje samotnou podstatu systému založeném na ústavním pluralismu. Případovou studii, která nám umožní pozorovat vývoj těchto dvou modů spolupráce, bude vytváření evropské doktríny Ústavním soudem ČR a Ústavním soudem SR.

* Autor je vědeckým pracovníkem Centra právní komparatistiky Právnické fakulty UK a Max-Weber Post-doctoral Fellow Evropského univerzitního institutu ve Florencii. Článek je výstupem grantu PRVOUK P04. Autor by rád poděkoval Luboši Tichému, Běle Plechanovové, Alexandru Morawovi, Danielu Halberstamovi, Jiřimu Zemánkovi, Kyriaki Topidi, Alecu Stone Sweetovi, Bruce Ackermanovi, Ericu Steinovi, Anneli Albi a dalším za jejich cenné komentáře v různých stádiích vzniku tohoto článku či k jednotlivým dílčím tématům v něm diskutovaným a za jejich podporu. Všechny případné chyby jsou odpovědností autora.

¹ V hlavních teoriích vyjednávání je pojem *bargaining* obvykle stavěn do protikladu k strategiím řešení konfliktu (*problem-solving*) založených na období dialogu. Zatímco první strategie předpokládá výsledek s nulovým součtem, druhá strategie nabízí výsledek s přidanou hodnotou pro obě strany. HOPMANN, P. T. Two Paradigms of Negotiation: Bargaining and Problem Solving. In DRUCKMAN, D. – MITCHELL, C. (eds.). *Flexibility in International Negotiation and Mediation. Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 542, Thousand Oaks (Calif.): Sage Periodicals Press, 1995, s. 24–47.

1. PLURALISMUS, DIALOG A VYJEDNÁVÁNÍ

Ústavní pluralismus je „idejí soutěžících nároků na ústavní autoritu v rámci jednotného systému vládnutí“.² „Uznává, že v postvestfálském světě existuje paleta ústavních prostorů a procesů vytvářejících heterarchické spíše než hierarchické vzorce.“³ Fungování takového systému, který v důsledku soutěžících nároků na autoritu postrádá jednotnou hierarchii norem, je zajištěno prostřednictvím spolupráce vícero interpretů v dialogu mezi Soudním dvorem a ústavními soudy členských států.⁴

Původ teorie ústavního pluralismu můžeme sledovat zpět do konstruktivistické debaty o podstatě Evropské unie během devadesátých let 20. století. Konstruktivisté stavěli široce na předpokladech plurality aktérů (státních a nestátních) a/nebo existenci různých úrovní vládnutí.⁵ Tyto předpoklady si našly cestu do doktríny ústavního práva ve formě víceúrovňového vládnutí⁶ a ústavního pluralismu. Obě jsou variantami ústavní teorie pro systém, který postrádá jednotný hierarchicky vystavěný právní řád a jediného svrchovaného (ve smyslu konečného) ústavního interpreta. Další intelektuální zdroj ústavního pluralismu, právní pluralismus, se zrodil z nutnosti přehodnotit koncept suverenity,⁷ který přestal být udržitelný tváří v tvář výzvam výlučné autoritě států, které přicházely jak zevnitř (ústavně), tak zvenčí (mezinárodně) v druhé polovině 20. století. Zásadním podnětem pro vznik ústavně pluralitního hnutí pak bylo *Maastrichtské rozhodnutí* německého Spolkového ústavního soudu, které poskytlo empirický základ této teorii.⁸

Podle ústavního pluralismu, jak již bylo řečeno, koexistuje v evropském ústavním prostoru vícero „ústav“, aniž by si (materiální) ústava Evropské unie nebo ústavy členských států mohly nárokovat status svrchovaného práva na tomto území.⁹ Z toho pak vyplývá, že neexistuje jediná instituce nadaná pravomocí autoritativního řešení sporu o to, co je právem, neboli, jaký je vztah mezi ústavou členského státu a ústavou Evropské unie. Pokud by takový orgán existoval, pluralismus ústav by byl pouze for-

² HALBERSTAM, D. Constitutional Heterarchy: The Centrality of Conflict in the European Union and the United States. In DUNOFF, J. L. – TRACHTMAN, J. P. *Ruling the world?: constitutionalism, international law, and global governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, s. 326–355, 327–328.

³ WALKER, N. The Idea of Constitutional Pluralism. *Modern Law Review*, 2002, vol. 65, s. 317–359, 317.

⁴ MAYER, F. The European Constitution and the courts. Adjudicating European constitutional law in a multilevel system. *Jean Monnet Working Papers*, 2003, no. 9 [cit. 2010-11-10]. Dostupné na <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/archive/papers/03/030901-03.pdf>, s. 39.

⁵ STONE SWEET, A. – BRUNELL, T. L. Constructing a Supranational Constitution: Dispute Resolution and Governance in the European Community. *American Political Science Review*, 1998, vol. 92, no. 1, s. 63–81; MARKS, G. – HOOGHE, L. – BLANK, K. European Integration from the 1980s: State-Centric vs. Multi-Level Governance. *Journal of Common Market Studies*, 1996, vol. 34, no. 3, s. 341–78.

⁶ PERNICE, I. Multilevel constitutionalism in the European Union. *European Law Review*, 2002, vol. 27, no. 5, s. 511–529; PERNICE, I. The global dimension of multilevel constitutionalism: A legal response to the challenges of globalisation. In DUPUY P.-M. *Völkerrecht als Wertordnung: Festschrift für Christian Tomuschat / Common Values in International Law: Essays in Honour of Christian Tomuschat*. Kehl: Engel, 2006. s. 973–1006; PERNICE, I. The Treaty of Lisbon. Multilevel constitutionalism in action. *Columbia Journal of European Law*, 2009, vol. 15, no. 3, s. 349–407.

⁷ MACCORMICK, N. *Questioning Sovereignty: Law, State, and Nation in the European Commonwealth*. 1st ed. Oxford: Oxford University Press, 1999, s. 113–136; WALKER. The Idea of Constitutional Pluralism. 2002, *cit. d.*, s. 6 an.

⁸ BAQUERO CRUZ, J. The legacy of the Maastricht-Urteil and the pluralist movement. *European Law Journal*, 2008, vol. 14, no. 4, s. 389–422, 412.

⁹ Vycházím z předpokladu, že ústavu (ať již ve formálním či materiálním smyslu) má každý z dvaceti sedmi členských států a že ústavu najdeme (v materiálním smyslu) také v Evropské unii.

mální. Orgán oprávněný k výkladu ústavy je určen každou z ústav. Ačkoliv můžeme v některých ústavních systémech identifikovat vícero orgánů, které mezi sebou soutěží o nárok na autoritativní interpretaci dané ústavy,¹⁰ je to zpravidla soudní moc,¹¹ které je primárně svěřen tento úkol.

V rámci výzkumu o vztahu mezi unijním právem a ústavním právem členského státu můžeme identifikovat dvě hlavní témata. První se zabývá podstatou evropského ústavního prostoru a strukturálními výhodami plurality ústav. Druhé téma se zaměřuje na vývoj doktrín ústavních soudů členských států ve vztahu k judikatuře Soudního dvora. Pro vědce zabývající se tímto tématem je ústřední otázkou, jak ústavní soudy a Soudní dvůr mohou koexistovat, když vidíme rozpornost jejich doktrinálních přístupů. Odpověď nacházejí v „ústavním dialogu“ iniciovaného mezi odlišnými ústavními vykladači. Obě větve výzkumu se překrývají a rozdíl mezi důsledky jejich tvrzení je často zamlžen. Je tomu tak proto, že obě tyto větve staví na judikatuře Soudního dvora a ústavních soudů členských států, aniž by dostatečně rozlišovaly mezi podstatou systému a jeho důsledky; tj. mezi stavem věcí (pluralita ústav) a prostředky, které umožňují fungování tohoto systému (dialog). Toto zmatení je do jisté míry pochopitelné, protože vztah mezi pluralitou a dialogem je obousměrný: ústavní pluralismus je důsledkem soudních rozhodnutí, která jsou akcí a zároveň reakcí na judikaturu oponujícího soudu, což na druhé straně vede k potřebě dialogu, aby bylo možné porozumět vzájemným argumentům a hranicím, které oponující soudy nemohou překročit.

Pokud pochopíme rozdíl mezi těmito dvěma tématy – podstatou systému (ústavní pluralismus) a prostředky k jeho fungování (spolupráce, např. ve formě dialogu) – budeme moci hlouběji zkoumat interakce mezi soudy v evropském ústavním prostoru a obohatit v doktríně převládající „ideu dialogu“ o dokonalejší obraz skutečnosti.

2. DVĚ OBLASTI SPOLUPRÁCE

2.1 FORMÁLNÍ A MATERIÁLNÍ SPOLUPRÁCE

Pluralismus je dnes diskutován v mnoha oborech, a ani právní věda vůči tomu není imunní. Pluralismus v právu je ovšem spíše nevíтанým hostem, protože naše chápání práva je úzce spojeno s takovými základními strukturálními prvky a principy jako je právní řád, právní jistota, předvídatelnost práva, tedy instituty, které pluralismus oslabuje. Přesto právní systém může z pluralismu těžit tak, jako jiné sociální systémy. To vidíme na zlepšeném systému ochrany základních práv v Evropě,

¹⁰ Daniel Halberstam nazývá tento případ „institucionálním pluralismem“ (HALBERSTAM, D. *Pluralism in Marbury and Van Gend*. In MADURO, M. P. – AZOULAI, L. (eds.). *The Past and the Future of EU Law: Revisiting the Classics on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*. Oxford: Hart Publishing, 2010), nebo též „interpretativním pluralismem“ (HALBERSTAM. *Constitutional Heterarchy*. 2009, *cit. d.*), který chápe jako strukturální prvek amerického ústavního systému. V jeho interpretaci „institucionální pluralismus“ poskytuje ústavnímu systému nezbytnou dynamiku srovnatelnou s dynamikou evropského systému založeného na „soutěži“ ústav (ústavní pluralismus).

¹¹ Je třeba podotknout, že některé instituce, které dnes považujeme za soudní orgány, byly původně formální součástí buď výkonné moci (např. Conseil d'État ve Francii) nebo moci legislativní (např. Apelační výbor Sněmovny lordů ve Spojeném království do října 2009).

kde překrývající se a mnohdy konkurenční působení evropské Úmluvy o lidských právech a jejího výkladu ESLP, unijní ochrany lidských práv a jejího rozvinutí Soudním dvorem a konečně vzájemně se obohacující národní systémy ochrany spolu s jejich ústavními soudy vytvářejí pozitivní dynamikou této oblasti.

K omezení negativních důsledků pluralismu, jako jsou právní nejistota a nedostatek předvídatelnosti práva, je nezbytná spolupráce mezi orgány vykládající obsah práv jednotlivých právních řádů. V případě plurality právních řádů, unijního a členských států, je třeba rozlišovat mezi dvěma druhy mezisoudní spolupráce: formální spolupráce vyplývající z požadavku čl. 267 SFEU (institut předběžné otázky) a materiální spolupráce pramenící z potřeby zacelit mezery vznikající v důsledku neexistence konečného arbitra.

První typ spolupráce, který umožňuje fungování systému s více právními řády, je předvídaný zakládajícími smlouvami. Ty sice stanoví ideální vymezení jurisdikce mezi soud členského státu a Soudní dvůr v rámci řízení o předběžné otázce, aby však řízení správně fungovalo, musí se mezi oběma soudy vytvořit skutečný dialog. Již v počátcích integračního procesu totiž začalo být zřejmé, že striktní oddělení záležitosti práva členského státu a unijního práva není možné.¹² Vztah mezi soudy v proceduře předběžné otázky není tedy založen na striktním oddělení moci (jurisdikcí), kde soud členského státu rozhoduje o platnosti, výkladu a aplikaci národního práva a Soudní dvůr o platnosti, výkladu a způsobu aplikace unijního práva. Soud členského státu a Soudní dvůr se v ideálním případě nacházejí v dialogu, v jehož rámci soud členského státu vysvětluje svůj problém s aplikací unijního práva způsobený konfliktem s národním právem a navrhuje výslovně nebo implicitně možné způsoby, jak danou právní otázku vyřešit. Soudní dvůr, aby mohl poskytnout soudu členského státu účinnou odpověď na otázku výkladu unijního práva, potřebuje znát skutečnosti a specifické aplikační problémy, které vyvstávají v konkrétní situaci. Soudní dvůr tak k výkladu unijního práva potřebuje, do nezbytné míry, vyložit dotčenou národní normu samu. Takovýto vztah vyžaduje skutečnou spolupráci založenou na přímém mezisoudním dialogu. Právní základ pro tento dialog nalezneme, jak již bylo zmíněno, v čl. 267 SFEU ve spojení s čl. 4 odst. 3 SFEU, který stanoví povinnost loajální spolupráce mezi Unii (a jejími orgány) a členskými státy (a jeho orgány). Tato povinnost zavazuje nejen všechny instituce členských států, které vykonávají státní moc (včetně soudních orgánů), ale v důsledku výkladu Soudního dvora též orgány Unie¹³ (a tedy i Soudního dvora samého). Spolupráce ve formě dialogu je tedy v tomto smyslu požadavkem unijního práva.

¹² Soudní dvůr přesto opakovaně zdůrazňuje „jasnou dělbu činností“. Znovuoprotvrzení tohoto pohledu najdeme v případě *Chacón Navas*: „[J]e třeba připomenout, že v rámci řízení upraveného v článku [267 SFEU] založeného na jasné dělbě činností mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem spadá posouzení skutkových okolností věci do pravomoci vnitrostátního soudu. Stejně tak pouze vnitrostátnímu soudu, kterému byl spor předložen a který musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, přísluší posoudit s ohledem na konkrétní okolnosti věci jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání jeho rozsudku, tak i relevanci otázek, které klade Soudnímu dvoru. V důsledku toho, jestliže se položené otázky týkají výkladu práva Společenství, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout...“ Věc C-13/05, *Chacón Navas* [2006] ECR I-06467, odst. 32; srov. také výjimky z této „jasné dělby činností“ uvedené v odst. 33 rozsudku.

¹³ Věc 204/86, *Recko v. Rada* [1988] ECR 5323; věc C-65/93, *Parlament v. Rada* [1995] ECR I-643.

Druhý typ mezisoudní spolupráce vytvořila soudní praxe. Soudní dvůr na jedné straně nikdy výslovně nezmínil svojí doktrínu absolutní přednosti (svrchovanosti) unijního práva, jak ji formuloval v rozsudcích *Costa*, *Internationale Handelsgesellschaft* a *Simmmenthal*.¹⁴ Doktríny mnoha ústavních soudů členských států na druhé straně neakceptovaly plně doktrínu absolutní přednosti unijního práva. Skupina „heretiků“ se podstatně rozšířila po dvou kolech východního rozšíření Evropské unie, mj. o Ústavní soud ČR. Vzhledem k tomu, že Soudní dvůr nejen nepřezkoumal svojí doktrínu absolutní přednosti i přes vzrůstající počet ústavních soudů podmiňujících tuto doktrínu vlastními výjimkami, můžeme stěží hovořit o dialogu v tomto typu spolupráce.

Aby bylo možné dále konceptualizovat interakci mezi soudy mimo institut předběžné otázky, musíme identifikovat situace, kde je absolutní přednost unijního práva odporována soudní mocí členských států. Najdeme dva druhy námitek – překročení pravomoci Unii (jednání *ultra vires*) a snížení standardu ochrany lidských práv. K první dochází v situaci, kdy Unie vykonává pravomoci, které překračují rozsah pravomocí Unii členskými státy svěřených. Intervence ústavních soudů členských států je různá, a to podle stupně závažnosti porušení principu svěřených pravomocí, kterým svůj zásah podmiňují. Převládajícím přístupem je zdržení se výkonu přezkumu pokud Unie jedná v rámci svěřených pravomocí, ledaže došlo k excesu, který je flagrantní a závažný, měřítkem čehož je zásah do nezměnitelných (absolutně neporušitelných) ustanovení národních ústav.¹⁵ Důsledkem takového závažného excesu je neúčinnost dotčených unijních právních aktů v jurisdikci daného ústavního soudu.

Druhá situace nastane, když Unie, poněkud paradoxně, vykonává „méně pravomocí“, než by bylo v souladu s ústavou členského státu. Jde o případ, kdy standard ochrany lidských práv na unijní úrovni klesne pod úroveň standardu vyžadovaného ústavou členského státu.¹⁶

2.2 MODUS SPOLUPRÁCE: DIALOG A VYJEDNÁVÁNÍ

Současný výzkum ústavního pluralismu se zaměřuje na problematiku, kterou jsme označili jako materiální spolupráce. Idea dialogu je spatřována v jediném komunikačním kanálu, který funguje oboustranně: na jednom konci stojí ústavní soudy členských států a na druhém Soudní dvůr. Jak bylo zdůrazněno výše, oboustranná spolupráce prostřednictvím dialogu je znakem formální spolupráce vyplývající z požadavku

¹⁴ Věc 6/64, *Flaminio Costa v. ENEL* [1964] ECR 585; věc 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr-und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel* [1970] ECR 1125; a věc 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal S.p.A.* [1978] ECR 629.

¹⁵ Německý Spolkový ústavní soud, *Brunner (Maastrichtské rozhodnutí)*, 2 BvR 2134 a 2159/92 [1993], in OPPENHEIMER, A. (ed.). *The relationship between European Community law and national law: the cases*. Vol. 1. Cambridge: Cambridge University Press, 1994, s. 527–575; Polský Ústavní tribunál, K 18/04 *Členství Polska v Evropské unii (Přístupová smlouva)* [2005]; Ústavní soud ČR, *Cukerné kvóty III*, Pl. ÚS 50/04 [2006] publikováno pod č. 154/2006 Sb.

¹⁶ Německý Spolkový ústavní soud, *Wünsche Handelsgesellschaft*, 2 BvR 197/83 [1986], in OPPENHEIMER, 1994, *cit. d.*, s. 462–497; Ústavní soud ČR, náleží Pl. ÚS 50/04 *Cukerné kvóty III* [2006]; Ústavní soud ČR, *Lisabonská Smlouva I*, Pl. ÚS 19/08 [2008]. Pro podrobnou analýzu těchto dvou situací viz DUMBROVSKÝ, T. Suverenita a federalismus v evropské a americké integraci: doktrína interpozice Ústavního soudu ČR. *AUC – Iuridica*, 2012, č. 2, s. 29–50, 34–37.

čl. 267 SFEU. Naopak materiální spolupráce řízená testem *ultra vires* a testem standardu ochrany lidských práv je dialogu vzdálena.

Oproti současnému stavu výzkumu ústavního pluralismu, je třeba uvažovat více možných komunikačních kanálů, v kterých se odehrává spolupráce a následně analyzovat, mezi kterými soudy ke spolupráci dochází a v jakém modu se spolupráce odehrává. S výjimkou spolupráce mezi Soudním dvorem a ústavními soudy členských států, je třeba uvažovat o spolupráci a komunikaci ústavních soudů členských států mezi sebou nebo mezi skupinami těchto soudů (např. mezi soudy střední a východní Evropy a „starým jádrem“ tvořeným zejména německým Spolkovým soudem, francouzskou Státní radou a italským Ústavním soudem).¹⁷ Interakce v rámci těchto komunikačních kanálů taktéž předpokládá spolupráci. Ta je předpokladem pro to, aby pluralismus mohl působit pozitivně. Interakce ve formě spolupráce se pak může odehrávat, jak bylo řečeno na úvod, ve dvou základních modech: *dialogu* a *vyjednávání*. Rozdíl mezi těmito mody spočívá v tom, že zatímco *vyjednávání* je proces, kde zisk jedné ze stran je ztrátou druhé a kde se obě strany snaží dosáhnout maximalizace svých zisků a jejich strategie v zásadě nemůže být ovlivněna přesvědčivostí argumentů druhé strany, *dialog* je proces, kde se obě strany (partneři) učí jedna od druhé a jedna ze stran nakonec přijme argumenty druhé strany jako přesvědčivější, nebo se jim podaří dosáhnout společného postoje. Výhodou druhého modu spolupráce je možnost dosažení zisku pro obě strany. Vzájemná interakce, ve které dochází ke třibení argumentů, vede k formulaci nových možností řešení, která jsou výhodnější pro obě strany, než původní řešení každé ze stran dialogu.

Abychom lépe porozuměli rozdílům mezi oběma oblastmi spolupráce a jejími mody, zaměříme se na vytvářející se spolupráci mezi dvěma ústavními soudy nových členských států, českého a slovenského, na straně jedné a Soudního dvora na straně druhé.

3. FORMÁLNÍ A MATERIÁLNÍ MEZISODNÍ SPOLUPRÁCE: PŘÍKLAD ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR A ÚSTAVNÍHO SOUDU SR

3.1 FORMÁLNÍ SPOLUPRÁCE: ŘÍZENÍ O PŘEDBĚŽNÉ OTÁZCE

Oba ústavní soudy, český i slovenský, spíše zdráhavě přijímají roli předkládajícího soudu podle čl. 267 SFEU. Společným prvkem přístupů obou soudů je snaha vyhnout se otevřenému střetu se Soudním dvorem tím, že odsouvají konečné rozhodnutí. Konfrontován s povinností vyplývající z čl. 267 SFEU, Ústavní soud ČR se v nálezu *Cukerné kvóty III* vyhnul rozhodnutí o tom, zda je soudem, který má povinnost předložit otázku, k jejímuž zodpovězení je nezbytné posouzení platnosti nebo výklad unijního práva, Soudnímu dvoru. S cílem zmírnit dopady svého „nerozhodnutí“, Ústavní soud odkázal na skutečnost, že otázka řešená v případě Cukerných kvót byla již Soudním dvorem posouzena, a proto by bylo, *in eventum*, třeba postupovat podle doktríny *act clair*. Je zřejmé, že v tomto případě měl soud na mysli

¹⁷ Teoreticky můžeme uvažovat o skupině ústavních soudů, které by plně přijaly judikaturu Soudního dvora a vytvořily tak třetí komunikační kanál mezi Soudním dvorem a těmito „loajálními“ soudy na straně jedné a ostatními ústavními soudy na straně druhé.

spíše doktrínu *acte éclairé*, tedy případu již vyjasněného (*éclairé*) a nikoli případu zřejmého (*clair*). Jakkoliv je toto zmatení odpustitelné, co nelze přijmout je logická rozpornost takového názoru. Pokud Ústavní soud uvažoval o aplikaci doktríny *acte éclairé*, pak předpokladem její aplikace je zjištění, že Ústavní soud je soudem vázaným povinnostmi stanovenými čl. 267 SFEU. Stanovení povinnosti předchází aplikaci výjimek z této povinnosti, jak byly formulovány Soudním dvorem v rozsudku *CILFIT*.¹⁸ Ústavní soud ČR, který se považuje za konečnou instanci ve své jurisdikci, tak připomíná spíše žalující stranu, která se snaží v žalobě ochránit před všemi možnými směry výkladu, kterými se Soudní dvůr může vydat a dožaduje se *in eventum* aplikace výjimky z pravidla, které v principu odmítá.

V řízení o ústavnosti Antidiskriminačního zákona¹⁹ byl Ústavní soud SR přímo vyzván Národní radou SR jako vedlejším účastníkem řízení k předložení předběžné otázky.²⁰ Národní rada navrhovala ústavnímu soudu podání předběžné otázky o výkladu čl. 8 odst. 8 Antidiskriminačního zákona. Přestože po formální stránce nebyla otázka správně formulována, když směřovala k výkladu národního práva, důvodem podle Národní rady bylo, že zmíněné ustanovení je téměř doslovně²¹ opsané z unijního předpisu, a proto jeho výklad musí být stejný jako u jeho unijní předlohy. Ústavní soud SR odmítl tento návrh s následující argumentací. Napadený čl. 5 směrnice přiznal širokou míru uvážení členským státům. Předmětem řízení před slovenským Ústavním soudem byl soulad daného ustanovení Antidiskriminačního zákona s Ústavou SR. K posouzení ústavnosti napadané části zákona, *nebylo*, podle Ústavního soudu SR, třeba vyložit právní normu unijního práva. Ústavní soud totiž, podle svého názoru, přezkoumává dotčené ustanovení národního práva pouze z hlediska jeho ústavnosti. Nebylo tak nutné předložit jakoukoli předběžnou otázku Soudnímu dvoru.²²

Na jedné straně není argumentace slovenského Ústavního soudu velmi přesvědčivá. Vzhledem k téměř doslovné transpozici čl. 5 směrnice do Antidiskriminačního zákona by měl výklad obou ustanovení být stejný, tedy takový, ke kterému dojde Soudní dvůr, jelikož to byla norma unijního práva, která předcházela normě slovenské a tvůrcem ustanovení nebyl slovenský, ale unijní zákonodárce, jehož akty jsou pod výlučnou kontrolou Soudního dvora a nikoli Ústavního soudu SR. Na druhé straně, hlavní argument slovenského Ústavního soudu, že směrnice ponechává širokou míru uvážení na členských státech, zda přijmou či ne ustanoví upravující pozitivní diskriminaci, má svoji

¹⁸ Věc 283/81, *Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA v Ministry of Health* [1982] ECR 3415.

¹⁹ Zákon č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon).

²⁰ Ústavní soud SR, nálež PL. ÚS 8/04 *Antidiskriminační zákon* [2005], Dostupné na http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&cid_spisu=31723.

²¹ Srov. čl. 8 odst. 8 zákona č. 365/2004 Z. z.: „Na zabezpečenie rovnosti príležitostí v praxi a dodržiavania zásady rovnakého zaobchádzania možno prijať osobitné vyrovnávacie opatrenia na zabránenie znevýhodnenia súvisiaceho s rasovým pôvodom alebo etnickým pôvodom“, s čl. 5 Směrnice Rady 2000/43/ES, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ [2010] Úř. věst. L 180, 22; zvláštní vydání ve slovenském jazyce: kap. 20, sv. 1, s. 23–27: „Pre zabezpečenie úplnej rovnosti v praxi nebráni zásada rovnakého zaobchádzania žiadnemu členskému štátu zachovávať alebo prijímať osobitné opatrenia na predchádzanie nevýhodám súvisiacim s rasou alebo etnickým pôvodom a pre ich vyrovnanie.“

²² MAZÁK, J. Príspevok Ústavného súdu Slovenskej republiky pri uplatňovaní práv a plnení povinností na komunitárnej úrovni. *Jurisprudence*, 2005, roč. 14, č. 6, s. 11–14, 12. Rozhodnutí Ústavního soudu SR bylo učiněno v samostatném usnesení a nebylo zmíněno v konečném nálezu, který jediný byl publikován.

váhu. Podle Ústavního soudu SR z toho plyne, že pokud obě řešení (povolit pozitivní diskriminaci nebo ji zakázat) jsou aprobovány unijním právem, je Národní rada SR povinná přijmout takové řešení, které je v souladu se slovenskou ústavou. To také znamená, že výklad ustanovení směrnice v řízení o předběžné otázce není nutný.

Slovenský Ústavní soud se opět vyhnul konečnému rozhodnutí, zda je soudem ve smyslu čl. 267 SFEU v nálezu třetího senátu z 29. května 2007.²³ S odkazem na rozsudek Soudního dvora ve věci *Ynos v. Varga*²⁴ Ústavní soud argumentoval, že relevantní skutečnosti případu se odehrály před přistoupením Slovenské republiky k Evropské unii, Soudní dvůr by proto beztak musel odmítnout svojí příslušnost a posoudit předběžnou otázku jako nepřijatelnou.

Nakonec se slovenský Ústavní soud podrobně vyjádřil ke své povinnosti v rámci institutu předběžné otázky v nálezu čtvrtého senátu z července 2008²⁵ zabývajícím se rozsahem nároku na odstupné obchodního zástupce (případ *Obchodní zástupce*). Stěžovatel, obchodní zástupce, tvrdil, že Krajský soud v Bratislavě poškodil jeho ústavně zaručené právo na zákonného soudce, když odmítl předložit předběžnou otázku Soudnímu dvoru o výkladu určitých ustanovení směrnice 86/653/EHS, transponované do slovenského právního řádu novelou § 652–672a Obchodního zákoníku, aplikovatelných v jeho případě.

Otázka, zda nepodání předběžné otázky Soudnímu dvoru způsobuje porušení ústavních práv, se již objevila před druhým senátem v březnu 2005,²⁶ kde stěžovatel tvrdil, že skutečnost, že Krajský soud v Bratislavě a Nejvyšší soud SR jako soud odvolací v řízení o žalobě na zdržení se nekalosoutěžního jednání nepodal předběžnou otázku k Soudnímu dvoru, byla porušením jeho práva na spravedlivý proces²⁷ zaručeného čl. 46 odst. 1 Ústavy SR²⁸ a čl. 6 odst. 1 evropské Úmluvy o lidských právech. Slovenský Ústavní soud se vůbec nezabýval argumenty stěžovatele a stížnost odmítl pro nepřijatelnost, protože stěžovatel nevyčerpal všechny dostupné opravné prostředky, zvláště nepodal dovolání k Nejvyššímu soudu SR.

V případě *Obchodní zástupce* Ústavní soud SR dospěl k podobnému závěru. Taktéž odmítl ústavní stížnost pro nepřijatelnost, protože stěžovatel nepodal, ačkoliv mohl, dovolání k Nejvyššímu soudu SR. Ústavní soud však tentokrát pokračoval dále a poprvé formuloval doktrínu řešící, jak svou vlastní roli v rámci řízení o předběžné otázce, tak povinnosti obecných soudů. Ústavní soud uvedl, že důvodem pro podání dovolání měla být právě skutečnost, že Krajský soud v Bratislavě nepodal předběžnou otázku, čímž rozhodl v nesprávném složení. Věc stěžovatele tak nebyla rozhodnuta zákonným soudcem, kterým z daných okolností mohl být pouze Soudní dvůr. Slovenský Ústavní soud zde převzal doktrínu vyvinutou německým Spolkovým ústavním soudem.²⁹ Posunul se tím v argumentaci od práva na spravedlivý soud podle čl. 46 odst. 1 Ústavy SR,

²³ Ústavní soud SR, usnesení III. ÚS 151/07 [2007].

²⁴ Věc C-302/04. *Ynos kfi v János Varga* [2006] ECR I-371.

²⁵ Ústavní soud SR, usnesení IV. ÚS 206/08 *Obchodní zástupce* [2008].

²⁶ Ústavní soud SR, usnesení II. ÚS 90/05 (*Nekalá soutěž*) [2005].

²⁷ MAZÁK, J. Hľadanie odpovede na prejudiciálnu otázku v praxi ústavného súdu. *Justičná revue*, 2009, č. 1, s. 90–96.

²⁸ Čl. 46 odst. 1 Ústavy SR zní: „Každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.“

²⁹ Německý Spolkový ústavní soud, nařízení z 9. ledna 2001, in *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2001, s. 225.

kteřá vyvstala v předchozím případě *Nekalá soutěž*, k posouzení, zda nebylo porušeno stěžovatelovo ústavní právo na zákonného soudce podle čl. 48 odst. 1 Ústavy SR.³⁰ Ústavní soud SR dále uvedl, že otázka, kdy je (obecný) soud povinen předložit předběžnou otázku Soudnímu dvoru musí být posouzena a podmínky stanoveny obecnými soudy. Ústavní soud je nemůže v této jejich funkci nahrazovat. Přesto Ústavnímu soudu nezbylo než posoudit, zda unijní soudce má být považován za zákonného soudce podle čl. 48 odst. 1 Ústavy SR, a tedy zda nepodání předběžné otázky způsobuje porušení práva na zákonného soudce. Ústavní soud rozhodl tuto otázku kladně s tím, jak již bylo zmíněno, že podmínky, za kterých vzniká (obecnému) soudu povinnost předložit předběžnou otázku, musí být vypracovány obecnými soudy, zejména Nejvyšším soudem SR v rámci jeho role sjednocovatele judikatury obecných soudů.

Ústavní soud na okraj usnesení ve věci *Obchodní zástupce* připustil možnost předložení předběžné otázky.³¹ V nálezu IV. ÚS 108/2010 rozvedl povinnosti obecných soudů k předložení předběžné otázky dále.³² V daném případě se stěžovatel *nedomáhal* před obecným soudem podání předběžné otázky. V řízení před Ústavním soudem však namítal, že v řízeních s právně identickým předmětem byla otázka předložena, a měla proto být předložena i v jeho případě. Ústavní soud rozhodl, v souladu s judikaturou Soudního dvora o tom, že předběžná otázka není v dispozici stran, že je povinností obecného soudu předložit předběžnou otázku bez ohledu na aktivitu stran řízení, kdy tato povinnost vyplývá z principu *iura novit curia*.³³ Protože však mezitím (tedy po rozhodnutí obecných soudů) Soudním dvorem bylo dotčené unijní ustanovení vyloženo, Ústavní soud zrušil rozhodnutí obecných soudů a vrátil věc k novému projednání, přičemž příslušnému soudu uložil postupovat v souladu s daným rozhodnutím Soudního dvora. Tento postup odůvodnil tím, že výklad Soudního dvora je účinný *ex tunc* k okamžiku, kdy interpretované ustanovení původně nabylo závaznosti.³⁴

Krátce poté, co se slovenský Ústavní soud rozhodl nadále přezkoumávat a vynucovat povinnosti plynoucí z čl. 267 SFEU ve své jurisdikci za použití doktríny vyvinuté německým Spolkovým ústavním soudem (právo na zákonného soudce), jeho český protějšek byl konfrontován se stejnou otázkou, tentokrát bez možnosti se jejímu zodpovězení vyhnout. V případě *Pfizer*³⁵ stěžovatel vytýkal Nejvyššímu správnímu soudu ČR nepředložení předběžné otázky Soudnímu dvoru EU. Stěžovatelova námitka byla založena na jeho právu na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ČR. Porušení bylo shledáváno ve skutečnosti, že společnosti Pfizer byla odepřena možnost být účastníkem správního řízení o registraci léčivého přípravku svého konkurenta. Společnost Pfizer považovala konkurenční

³⁰ Čl. 48 odst. 1 Ústavy SR zní: „Nikoho nemožno odňať jeho zákonnému sudcovi. Príslušnosť súdu ustanoví zákon.“

³¹ Ústavní soud uvedl, že „sa môže pri výkone svojich právomocí dostať do situácie, keď sa aj na neho bude vzťahovať povinnosť predložiť prejudiciálnu otázku na rozhodnutie Súdneho dvoru ES“. Ústavní soud SR, usnesení IV. ÚS 206/08 (*Obchodní zástupce*). Svůj postoj pak zopakoval v případě *Zdravotní pojišťovny*. Ústavní soud SR, náleží PL. ÚS 3/09 (*Zdravotní pojišťovny*) [2011].

³² Ústavní soud SR, náleží IV. ÚS 108/2010 [2011].

³³ Ústavní soud uvedl: „Súd nielen pozná právo, ale si je zároveň vedomý účinkov, ktoré právo v podobe, v akej ho súd aplikuje, vyvoláva vo vzťahu k procesnoprávnemu alebo hmotnoprávnemu postaveniu nositeľa práva na súdnu ochranu.“ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Ústavní soud ČR, náleží II. ÚS 1009/08 *Pfizer* [2009].

výrobek za kopii svého vlastního výrobku, čímž došlo ve svém důsledku k porušení jeho vlastnických práv. Nejvyšší správní soud v zásadě potvrdil názor správního orgánu a nižšího soudu, podle kterého není společnost Pfizer účastníkem správního řízení. Soud založil svojí argumentaci na jednoznačném ustanovení národního práva. Společnost Pfizer však tvrdila, že Nejvyšší správní soud měl namísto národního práva aplikovat unijní právo.³⁶ Ústavní soud, ve shodě se svým slovenským protějškem, ponechal právo na spravedlivý proces stranou a judikoval ve prospěch speciálního práva na zákonného soudce.³⁷ Podle Ústavního soudu ČR je úkolem ústavního soudu ochrana ústavnosti. Unijní právo proto nepředstavuje pro Ústavní soud referenční rámec. „Komunitární právo není součástí ústavního pořádku, a i proto není Ústavní soud příslušný k tomu, aby toto právo vykládal.“³⁸ To je ponecháno obecným soudům, které jsou vázány kogentními ustanoveními unijního práva, jež je pro ně aplikovatelným právem. Bylo tedy na těchto soudech, aby zjistily možný konflikt mezi unijním a národním právem a použily mechanismy unijním právem pro takové situace předvídané – zejména zásadu přednosti unijního práva a v případě nutnosti výkladu aplikovatelné unijní normy předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru pro autoritativní výklad jejího obsahu jak vyžaduje čl. 267 SFEU.³⁹ Ústavní soud je pak povinen zakročit, pokud porušení unijního práva bylo flagrantní; zejména v případě, kdy obecné soudy nerespektovaly kogentní ustanovení unijního práva takovým způsobem, který ohrožuje právní stát.

Přestože položení předběžné otázky je věcí komunitárního práva, za určitých okolností její nepoložení v rozporu s tímto právem může přivodit i porušení ústavně garantovaného práva na zákonného soudce. [...] O porušení práva na zákonného soudce půjde v případě aplikace komunitárního práva tehdy, kdy český soud (jehož rozhodnutí již nelze napadnout dalšími opravnými prostředky, které poskytuje podústavní právo) nepoloží předběžnou otázku ESD svévolně, tedy v rozporu s principem právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky).⁴⁰

Český Ústavní soud tedy implicitně přijal přístup slovenského Ústavního soudu, když jednak odmítl nahrazovat obecné soudy v jejich povinnosti předložit předběžnou otázku Soudnímu dvoru, kdy je to vyžadováno unijním právem ve světle judikatury Soudního dvora vztahující se k čl. 267 SFEU, a jednak odmítl judikovat podmínky, za kterých vzniká obecným soudům povinnost předložit předběžnou otázku. Ústavní soud použil obdobnou argumentaci slovenského Ústavního soudu, když podle něj by stanovením podmínek předložení předběžné otázky obecnými soudy nahrazoval Soudní dvůr, který má jurisdikci v této otázce. Ústavní soud ČR zasáhne, opět ve shodě se svým slovenským protějškem,

³⁶ Směrnice 2001/83/ES o kodexu Společenství týkajícím se humánních léčivých přípravků [2001] Úř. věst. L 311, 67.

³⁷ Čl. 36 odst. 1 (právo na spravedlivý proces) zní: „Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.“ Čl. 38 odst. 1 (právo na zákonného soudce) zní: „Nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci. Příslušnost soudu i soudce stanoví zákon.“ Srov. také odlišné stanovisko soudkyně Dagmar Lastovecké ve věci *Pfizer*, ve kterém trvala na řešení podle práva na spravedlivý proces namísto práva na zákonného soudce.

³⁸ Ústavní soud ČR, náleží II. ÚS 1009/08 *Pfizer* [2009], odst. 20.

³⁹ Ústavní soud ČR, usnesení Pl. ÚS 12/08 *Aplikační přednost komunitárního práva* [2008].

⁴⁰ Ústavní soud ČR, náleží II. ÚS 1009/08 *Pfizer* [2009], odst. 21.

v případě, kdy opomenutí unijního práva obecným soudem bude takového stupně, že půjde o projev svévoli státní moci, a porušuje tak ústavnost samotnou.

Ústavní soud uvádí, že za výkon svévole považuje i takové jednání soudu poslední instance aplikujícího normy komunitárního práva, které zcela opomene položit si otázku, zda by měl soud vznést předběžnou otázku k ESD, a její nepoložení řádně neodůvodní včetně posouzení výjimek, které vypracoval ve své judikatuře ESD.⁴¹

Jak judikatura Ústavního soudu ČR, tak Ústavního soudu SR se tak ustálila na pozici, která se v zásadě podrobuje ustálené judikatuře Soudního dvora ohledně výkladu čl. 267 SFEU. Shodují se v tom, že obecné soudy obou zemí jsou vázány povinnostmi stanovenými v čl. 267 SFEU, které tvoří součást jejich aplikovatelného práva, a že odmítnutí splnění těchto povinností zakládá porušení povinností obecných soudů.⁴² Zároveň oba soudy mlčky odmítly být samy subjektem stejných povinností plynoucích ze Smlouvy. Důvod nacházejí v rozdílné roli ústavních soudů, která jim je v ústavním systému rezervována a která spočívá v ochraně ústavnosti. V zásadě proto v řízení před nimi nemůže otázka unijního práva vyvstat. Unijní právo bude v jejich argumentaci hrát roli pouze do té míry, do jaké se dotýká ústavnosti samé.

Obraťme nyní pozornost ke specifickému a spíše spekulativnímu zjištění týkající se dynamiky vývoje definování spolupráce se Soudním dvorem oběma ústavními soudy. Ústavní soud ČR úspěšně odolával pokusům stěžovatelů přimět jej k zaujetí jasného postoje k otázce povinností soudů členských států podle čl. 267 SFEU. Pouze poté, co jeho slovenský protějšek o těchto otázkách rozhodl, zaujal Ústavní soud ČR stejný přístup (je třeba také vzít v úvahu, že znění ustanovení o právu na spravedlivý proces a právu na zákonného soudce jsou v obou ústavách velmi podobné), aniž by judikaturu slovenského Ústavního soudu ve věci *Obchodní zástupce* jakkoliv zmínil a na místo toho odkázal na judikaturu německého Spolkového ústavního soudu.⁴³ Tato skutečnost potvrzuje myšlenku vzrůstající diference existující sítě komunikačních kanálů v evropském ústavním prostoru. Zdá se, že v tomto konkrétním případě bylo cílem Ústavního soudu ČR komunikovat z východu na západ, z nového členského státu směrem ke starým. K tomuto problému se vrátíme zpět poté, co se podíváme na druhou oblast mezisoudní spolupráce v evropském ústavním prostoru.

⁴¹ *Ibid.*, odst. 22.

⁴² Srov. částečně odlišný pohled Michala Bobka, který klade důraz na větší odpovědnost soudců obecných soudů při předkládání předběžných otázek. Přistoupením k EU se z českých soudců stali „komunitární“ soudci, kteří si nemají ulehčovat práci posiláním každé otázky, bez ohledu na závažnost vzneseného argumentu, Soudnímu dvoru, ale mají se zaměřit na zvyšování své odbornosti tak, aby mohli většinu otázek unijního práva rozhodnout sami (což jim umožňuje doktrína *CILFIT*). BOBEK, M. A New Legal Order, or a Non-Existent One? Some (Early) Experiences in the Application of EU Law In Central Europe. *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2006, vol. 2, s. 265–298.

⁴³ Ústavní soud ČR, nález II. ÚS 1009/08 *Pfizer* [2009], odst. 23. Je třeba připomenout, že slovenský Ústavní soud výslovně odkázal ve svém usnesení na judikaturu německého Spolkového ústavního soudu jako zdroj své argumentace právem na zákonného soudce. Z tohoto pohledu se zdá smysluplné, aby český Ústavní soud, i pokud usnesení slovenského Ústavního soudu četl, odkázal na stejný původní zdroj této doktríny. Přesto dlouhé úsilí obou soudů, kterému přijetí této doktríny, předcházelo a načasování jejího přijetí českým Ústavním soudem naznačují, že nešlo o pouhou náhodu.

3.2 MATERIÁLNÍ SPOLUPRÁCE: KONEČNÁ INSTANCE

Prostor materiální spolupráce byl do značné míry vymezen zněním „evropských klauzulí“ v české a slovenské ústavě. Rozdíly ve zněních těchto ustanovení částečně vysvětlují odlišné vymezení rozsahu materiální spolupráce každého z těchto ústavních soudů se Soudním dvorem.

V České republice předložila vláda návrh ústavního zákona parlamentu v březnu 2001. Vládní návrh ústavního zákona⁴⁴ výslovně upravoval důsledky působení unijního práva v České republice. Parlament však vládní znění pozměnil. Příslušná ustanovení, která byla poslanci vypuštěna, zněla:

Ústavní pořádek, mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu a mají přednost před zákonem, zákony a jiné právní předpisy nelze vykládat a používat způsobem neslučitelným se závazky vyplývajících z členství České republiky v mezinárodní instituci podle čl. 10a.⁴⁵

Dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu a má přednost před zákonem, použije při rozhodování ustanovení této mezinárodní smlouvy.⁴⁶

Takováto obecná výkladová klauzule⁴⁷ spočívající ve výslovném příkazu soudci, jak řešit konflikt mezi unijním a českým právem, pokud by byla přijata, by znamenala přiznat plnou kontrolu Soudnímu dvoru nad působením unijního práva v České republice.⁴⁸ Namísto toho byla přijata umírněná verze euronovel Ústavy, jejíž jádro tvoří čl. 1 odst. 2, čl. 10 a čl. 10a Ústavy ČR. Na první pohled čl. 10a vytváří cestu k přenosu pravomocí na Evropskou unii, zatímco čl. 10 spolu s čl. 1 odst. 2 upravují účinek mezinárodních smluv (zakládajících smluv Unie) v právním řádu České republiky (prostřednictvím aplikační přednosti vycházející z monistického přístupu). Přesto se v českých odborných právních periodických záhy strhla vyhrčená debata, které ze dvou ustanovení (čl. 10 ve spojení s čl. 1 odst. 2 nebo čl. 10a) vytvářejí základ pro účinky unijního práva v České republice.⁴⁹

Na jedné straně tak stojí čl. 10 ve spojení s čl. 1 odst. 2, které stanoví, že určité „smlouvy [...] jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva“ a „Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva“; a na druhé straně čl. 10a, odst. 1, který stanoví, že „[m]ezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci orgánů České

⁴⁴ Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, III. volební období, sněmovní tisk 884/0.

⁴⁵ Čl. 10b vládního návrhu ústavního zákona.

⁴⁶ Čl. 95 odst. 2 vládního návrhu ústavního zákona.

⁴⁷ Viz zvláště část důvodové zprávy k čl. 10b vládního návrhu ústavního zákona.

⁴⁸ Je obtížné spekulovat, jak by toto znění změnilo přístup Ústavního soudu ČR v nálezu *Cukerné kvóty III* a následných rozhodnutích. Přestože je možné si představit, že by Ústavní soud dospěl ke své současné doktríně i přes znění této generální klauzule (tj. především ustavení principu omezeného přenosu pravomocí), jeho argumentace by byla mnohem více napadnutelná.

⁴⁹ KÜHN, Z. – KYSELA, J. Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu? *Právní rozhledy*, 2004, č. 1, s. 23–27; KÜHN, Z. Ještě jednou k ústavnímu základu působení komunitárního práva v českém právním řádu. *Právní rozhledy*, 2004, č. 10, s. 395–397; MALENOVSKÝ, J. Ve věci ústavního základu působení komunitárního práva uvnitř ČR nebylo řečeno poslední slovo. *Právní rozhledy*, 2004, roč. 12, č. 6, s. 227–229; MALENOVSKÝ, J. Vítězství „dogmatiků“ nad „pragmatiky“ se odkládá. *Právní rozhledy*, 2005, roč. 13, č. 11, s. 408–412.

republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci.“ Z tradičního pohledu je čl. 10a zřejmým ustanovením působícím navenek, zatímco čl. 10 ustanovením působícím dovnitř systému. Většina doktríny však argumentovala, že čl. 10a má oboustranný účinek ve vztahu ke speciálnímu případu unijního práva.⁵⁰ Toto ustanovení je ústavním základem pro přenos pravomocí na orgány Evropské unie a zároveň ústavním základem pro platnost a účinky unijního práva v České republice.

Oboustranné působení čl. 10a je vhodnějším řešením, které lépe odpovídá zvláštnímu charakteru unijního práva a vzájemné provázanosti obou právních řádů. Zároveň umožňuje odlišení unijního práva od mezinárodního práva. Soudní dvůr vypracoval inovativní a dalekosáhlou doktrínu o autonomní podstatě zakládajících smluv. Tato doktrína se rodila ztěžka a Soudní dvůr nebyl v jejich počátcích konzistentní v názoru, zda tato od mezinárodního práva odlišná podstata Smluv také implikuje oddělení unijního právního řádu od právních řádů členských států. A přesto hlavním důvodem pro doktrinární oddělení unijního právního řádu od mezinárodního práva je, aby unijní právo nebylo závislé na vnitřních pravidlech členských států upravujících transpozici mezinárodního práva. Jinými slovy, oddělením unijního právního řádu od mezinárodního práva Soudní dvůr především judikoval, že unijní právní řád je autonomní na právních řádech členských států. Přesto, po čtyřiceti letech od vzniku této doktríny, Ústavní soud ČR prohlásil:

[J]e nepochybné, že přistoupením České republiky k ES, resp. EU došlo k zásadní změně uvnitř českého právního řádu, neboť tímto okamžikem Česká republika *převzala do svého vnitrostátního práva celou masu evropského práva*.⁵¹

Vhledem k tomu, že čl. 10 ve spojení s čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR nepodporují autonomní charakter unijního práva, český Ústavní soud se správně rozhodl pro čl. 10a jako ústavní základ platnosti a aplikovatelnosti unijního práva v České republice. Přesto citovaný názor, že „Česká republika převzala do svého vnitrostátního práva celou masu evropského práva“, ukazuje neporozumění autonomnímu charakteru unijního práva jako odděleného nejen od mezinárodního práva, ale také od právních řádů členských států. Toto zmatení může plynout z již zmíněné nekonzistentnosti základů doktríny autonomního právního řádu v počátečních rozsudcích Soudního dvora. V rozsudku *Van Gend*, soud prohlásil, že „Společensví vytváří nový právní řád mezinárodního práva, v jehož prospěch členské státy omezily [...] svá suverénní práva“,⁵² zatímco v rozsudku *Costa* Soudní dvůr judikoval, že „[n]a rozdíl od běžných mezinárodních smluv vytvořila Smlouva o EHS vlastní právní řád, *integrováný od nabytí účinnosti Smlouvy do právních systémů členských států*, jenž je závazný pro jejich soudy“.⁵³

⁵⁰ Pro opačný názor srov. MALENOVSKÝ, J. The Relations between Constitutional Law: Community Law and International Law according to the Czech Constitution: Still Ambiguities to be Resolved. In HOFMANN, M. (ed.). *Europarecht und die Gerichte der Transformationsstaaten*. Baden-Baden: Nomos, 2008. s. 31–39, 32–33.

⁵¹ Ústavní soud ČR, nálež Pl. ÚS 50/04 *Cukerné kvóty III* [2006] publikováno č. 154/2006 Sb., část A-3, odst. 4 (zvýraznění autora).

⁵² *Věc 26/62, N.V. Algemene Transport – en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Nederlandse administratie der belastingen* [1963] ECR 1, 12 (překlad TICHÝ a kol. *Dokumenty ke studiu evropského práva*. 3. vyd. Linde: Praha 2006, s. 285; zvýraznění autora).

⁵³ *Věc 6/64, Flaminio Costa v. ENEL* [1964] ECR 585, 593 (překlad TICHÝ a kol., *Dokumenty ke studiu evropského práva*. 2006, cit. d., s. 283; zvýraznění autora).

Jestliže český Ústavní soud považuje unijní právo za *část svého právního řádu*, jak tomu zjevně je, pak je nevyhnutelné rozhodnout o jeho postavení v rámci hierarchie norem uvnitř tohoto právního řádu. Důsledky takového pojetí pro pluralismus v Evropské unii jsou značné. Pokud je „celá masa“ unijního práva převzata do (rozuměj: stává se součástí) českého právního řádu, pak dochází k popření ústavního pluralismu. Určitá korekce ve prospěch názoru Ústavního soudu je přesto nezbytná: Ústavní soud do určité míry aprobejuje dělbu pravomocí mezi ním a Soudním dvorem, když připouští, že Soudní dvůr disponuje výlučnou pravomocí vykládat unijní právo. V jím vytvořeném systému to však vede k paradoxnímu důsledku, že Soudní dvůr má výlučnou pravomoc vykládat *část českého právního řádu*.

Slovenská euronovela Ústavy se přibližuje původnímu českému vládnímu návrhu euronovely Ústavy, když se výslovně vyjadřuje k otázce přednosti. Příslušná část čl. 7 odst. 2 Ústavy SR zní:

Slovenská republika môže medzinárodnou zmluvou, ktorá bola ratifikovaná a vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, alebo na základe takej zmluvy preniesť výkon časti svojich práv na Európske spoločenstvá a Európsku úniu. Právne záväzné akty Európskych spoločenstiev a Európskej únie majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky.

Ústava SR, na rozdíl od české Ústavy, neobsahuje výslovnou klauzuli věčnosti; navíc obsahuje několik ustanovení ve prospěch účinků mezinárodního práva ve Slovenské republice. Tyto skutečnosti ve spojení s výslovným ustanovením o přednosti a absencí klauzule věčnosti činí slovenský právní řád otevřenější účinkům autonomního unijního právního řádu.⁵⁴ Slovenský Ústavní soud i přes tuto ústavně deklarovanou otevřenost vůči unijnímu právu a akceptaci zvláštního charakteru unijního práva odmítl přijmout postavení referujícího soudu podle čl. 267 SFEU z důvodu, že jeho jurisdikce a jurisdikce Soudního dvora se nepřekrývají, a proto v řízení před Ústavním soudem těžko může vyvstat otázka unijního práva, jak bylo analyzováno výše.⁵⁵ Tento přístup vedl k situaci, kdy slovenský Ústavní soud transformoval otázku unijního práva, která před ním přeci jen vyvstala, v otázku práva ústavního (viz rozhodnutí ve věcech *Antidiskriminační zákon a Obchodní zástupce*). Vyhnul se tak konfliktu se Soudním dvorem přeměnou právní povinnosti unijního práva do národní ústavněprávní povinnosti v zásadě se stejným účinkem (namísto předložení předběžné otázky zruší rozhodnutí obecného soudu, kterému *de facto* přikáže předložit danou otázku Soudnímu dvoru). Na slovenském Ústavním soudu však stále bylo vypořádat se s věcným rozsahem klauzule přednosti, která zřejmě staví sekundární unijní právo v rámci hierarchie slovenského právního řádu mezi podústavní právní akty a slovenskou ústavu. Neřeší například

⁵⁴ Pro diskusi o možném dalším upřesnění ustanovení Ústavy SR ve vztahu k členství v Evropské unii (zejména s cílem zvýšit parlamentní kontrolu nad legislativními rozhodnutími slovenské vlády v Radě EU) viz SOMOROVÁ, L. Vstup Slovenskej republiky do Európskej únie a ústavné zmeny. *Právny obzor*, 2004, roč. 87, č. 2, s. 140–149; a BALOG, B. Úvahy o neschválenom návrhu novely Ústavy Slovenskej republiky. *Právny obzor*, 2004, roč. 87, č. 3, s. 202–228.

⁵⁵ Blíže srov. MAŽÁK. Príspevok Ústavného súdu. 2005, *cit. d., passim*; MAŽÁK, J. National Judiciary after the Accession of the Slovak Republic to the European Union. *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 2005, vol. 60, s. 541–547.

otázku možného konfliktu mezi unijním sekundárním právem a mezinárodní smlouvou o lidských právech v rámci slovenského právního řádu.⁵⁶

Přelomovým případem, ve kterém byl Ústavní soud SR konfrontován s postavením zakládajících smluv EU ve slovenském právním řádu a svoji případnou derogační pravomocí, se stal případ *Zdravotní pojišťovny*.⁵⁷ Navrhovatelé, skupina poslanců, požadovali zrušení vnitrostátního zákona pro rozpor se SFEU. Podle jejich názorů normy primárního práva EU představují „zvláštní derogační kritérium“⁵⁸ ve smyslu čl. 125 odst. 1 písm. a) Ústavy SR, který stanoví, že Ústavní soud rozhoduje o souladu zákonů s „mezinárodními smlouvami, s kterými vyslovila souhlas Národní rada Slovenské republiky a které byly ratifikované a vyhlášené...“.⁵⁹ Ústavní soud nejprve upřesnil, že přednost právně závazných aktů EU před zákonem podle čl. 7 odst. 2 Ústavy SR zahrnuje též přednost primárního práva. Následně představil výrazně eurokonformní pohled na působení unijního práva na Slovensku. Obecné soudy jsou povinny zabezpečit plný účinek unijního práva. Proto, pokud narazí na vnitrostátní normu odporující primárnímu právu EU, jsou povinny ji neaplikovat, aniž by, jako je tomu v případě rozporu ustanovení zákona s ústavou, musely podat návrh na její zrušení Ústavnímu soudu a čekat na jeho rozhodnutí. To také znamená, že řízení o zrušení vnitrostátní konfliktní normy před Ústavním soudem nemohou iniciovat. Ústavní soud SR je pak povinen zkoumat a případně zrušit vnitrostátní právní normu pro rozpor s primárním právem EU při abstraktní kontrole, pokud je tento rozpor tvrzen a pokud není vnitrostátní pravidlo zároveň v rozporu s Ústavou SR (v takovém případě je zkoumání rozporu s primárním právem EU nadbytečné).⁶⁰ Ze závěrů Ústavního soudu plyne, že jeho derogační pravomoc se týká pouze rozporu mezi vnitrostátní normou a primárním právem. Ústavní soud SR se také ještě nevyjádřil k otázce přednosti unijního práva před slovenským ústavním právem a jejími případnými limity.

Na rozdíl od svého slovenského protějšku přijal český Ústavní soud velmi záhy po přistoupení České republiky k Evropské unii roli konečné autority ohledně účinků unijního práva v České republice. V nálezu *Cukerné květy III* vypracoval *ultra vires* test:

[P]ropůjčení části pravomoci je ovšem podle Ústavního soudu propůjčením podmíněným, neboť originárním nositelem suverenity a z ní vyplývajících pravomocí nadále zůstala Česká republika... [P]odmíněnost delegace těchto pravomocí se podle Ústavního soudu projevuje ve dvou rovinách: v rovině formální a v rovině materiální. První z těchto rovin se týká samotných mocenských atributů státní svrchovanosti, druhá rovina se týká obsahových komponent výkonu státní moci. Jinak řečeno, delegace části pravomocí vnitrostátních orgánů může trvat potud, pokud tyto pravomoci jsou orgány ES vykonávány způsobem slučitelným s uchováním základů státní suverenity České republiky a způsobem, jenž neohrožuje samotnou podstatu materiálního právního státu. ... Pokud jde o podstatné náležitosti

⁵⁶ AZUD, J. K otázce vplyvu vstupu SR do EÚ na suverenitu SR v kontexte článku 7 Ústavy Slovenskej republiky. *Právny obzor*, 2003, roč. 86, č. 6, s. 591–609, 598 an.; AZUD, J. Suverenita štátu a niektoré otázky jej obmedzení. *Právny obzor*, 2006, roč. 89, č. 4, s. 341–357, 344 an.

⁵⁷ Ústavní soud SR, nález PL. ÚS 3/09 (*Zdravotní pojišťovny*) [2011].

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Přednost primárního práva před zákonem pak podle navrhovatelů vyplývá z čl. 7 odst. 5 Ústavy SR („mezinárodní zmluvy, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb a ktoré boli ratifikované a vyhlášené spôsobom ustanoveným zákonom, majú prednosť pred zákonmi“), zatímco výše citované ustanovení čl. 7 odst. 2 Ústavy SR zaručuje přednost sekundárního práva před zákonem.

⁶⁰ Ústavní soud SR, nález PL. ÚS 3/09 (*Zdravotní pojišťovny*) [2011].

demokratického právního státu, ty podle čl. 9 odst. 2 Ústavy leží dokonce i mimo dispozice samotného ústavodárce.⁶¹

V nálezu *Lisabonská smlouva I*⁶² pak český Ústavní soud rozšířil svůj referenční rámec. Jako referenční základ aplikoval celý ústavní pořádek České republiky, nejen jeho materiální jádro (které v nálezu označuje pojmem *materiální ohnisko*). Důvody pro toto rozšíření spočívaly v následujících argumentech: (a) předmětem přezkumu je primární právo, nikoli právo sekundární jako v předchozích řízeních; (b) Lisabonská smlouva není dosud platným právem a ústavní soud proto není vázán povinností k eurokonformnímu výkladu; (c) vzhledem k tomu, že k ratifikaci mezinárodní smlouvy ve smyslu čl. 10a je potřebná stejná většina jako k přijetí ústavního zákona, omezit přezkum na materiální jádro ústavy by do velké míry zbavilo Ústavní soud předběžného přezkumu ústavnosti mezinárodních smluv, a tedy jeho základní funkce; (d) Ústava nerozlišuje mezi „obyčejnými“ mezinárodními smlouvami podle čl. 49 a smlouvami podle čl. 10a; (e) znění ustanovení čl. 87 odst. 2 Ústavy ČR výslovně předpokládá, že referenčním rámcem bude celý ústavní pořádek, nikoli jen jeho materiální jádro; (f) úloha parlamentu je při ratifikaci mezinárodních smluv omezena, když může ratifikaci pouze schválit nebo odmítnout.

Ústavní soud také zároveň přijal určitá omezení tohoto přístupu. Za prvé, použití rozšířeného referenčního rámce je možné pouze v rámci přezkumu *ex ante* o ústavnosti mezinárodní smlouvy, a za druhé, v nálezu *Lisabonská smlouva I* opakovaně zdůraznil, že materiální jádro zůstává i nadále konečnou a nepřekročitelnou hranicí účinků unijního práva, a že i *ex ante* přezkum musí vycházet z této maximy. Ústavní soud se také dotkl otázky obsahu materiálního jádra, přestože v nálezu můžeme identifikovat snahu vyhnout se, tak jako v předchozích rozhodnutích, jeho přesné definici. Podle ústavního soudu vyplývá z čl. 10a odst. 1, že pouze *určité* pravomoci mohou být přeneseny⁶³ mezinárodní smlouvou na mezinárodní organizaci. Toto ustanovení musí být vykládáno ve spojení s čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR. Z nich plyne, že přenos pravomocí nemůže jít tak daleko, aby „narušil samu podstatu republiky jako svrchovaného a demokratického právního státu založeného na účtě právům a svobodám člověka a občana a aby založil změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu.“⁶⁴ Soud dále připustil, že obsah pojmu „suverénní (svrchovaný) stát“ není nesporný a je těžko definovatelný v abstraktní rovině.⁶⁵ Z těchto důvodů přenos suverénních pravomocí podle českého ústavního pořádku musí mít určité meze.⁶⁶

⁶¹ Zvyraznění autora.

⁶² Ústavní soud ČR, náleží Pl. ÚS 19/08 *Lisabonská Smlouva I* [2008] publikováno pod č. 446/2008 Sb.

⁶³ Stejně jako v předchozích rozhodnutích (srov. zejm. náleží *Cukerné kvóty*) Ústavní soud ČR používá promiskue pojem *přenesení pravomocí* s pojmem *svěření pravomocí*. Každý z pojmů však vyjadřuje určité hodnotové stanovisko ke vztahu unijního a českého práva, kdy pojem *svěření* poukazuje na vyšší míru kontroly České republiky nad těmito pravomocemi.

⁶⁴ Ústavní soud ČR, náleží Pl. ÚS 19/08 *Lisabonská Smlouva I* [2008], odst. 97.

⁶⁵ BRÍZA, P. Case Note: The Czech Republic, The Constitutional Court on the Lisbon Treaty Decision of 26 November 2008. *European Constitutional Law Review*, 2009, vol. 5, no. 1, s. 143–164, 149–150.

⁶⁶ Německý Spolkový ústavní soud ve svém rozhodnutí *Lisabonská smlouva* ukázal, že konkrétnější vymezení situace (na základě hodnocení obsahu přenesených pravomocí a dalšího přenosu), za které již dojde ke ztrátě suverenity, je možné. Viz německý Spolkový ústavní soud, *Lisabonská Smlouva*, 2 BvE 2/08 [2009].

Tyto limity by měly být ponechány primárně na specifikaci zákonodárci, protože jde a priori o otázku politickou, která poskytuje zákonodárci velké pole uvážení; zásah Ústavního soudu by tu měl připadat v úvahu jako ultima ratio, tedy v situaci, kdy byla míra uvážení jednoznačně překročena a byl dotčen čl. 1 odst. 1 Ústavy, neboť došlo k přenosu pravomocí nad rámec čl. 10a Ústavy.⁶⁷

Zatímco první výjimka z absolutní přednosti unijního práva spočívá v *závažném a flagrantním* jednání Evropské unie *ultra vires* (jinak Ústavní soud spoléhá na unijní institucionální rámec, který svěřuje Soudnímu dvoru kontrolu nad tím, zda Unie jedná v mezích svých pravomocí),⁶⁸ druhá výjimka pramení z argumentu německého Spolkového ústavního soudu v rozhodnutí *Solange I*, že je na ústavních soudech členských států, aby v konečné autoritě dohlížely na zachování standardu ochrany lidských práv ve svých jurisdikcích. Slovy Ústavního soudu ČR v jeho nálezu *Lisabonská smlouva I*:

Pokud jde o možnost rozporu mezi standardem ochrany lidských práv a základních svobod, zajištěným ústavním pořádkem České republiky a standardem zajišťovaným v rámci Evropské unie, je namísto připomenout, že ochrana základních práv a svobod náleží do oblasti tzv. materiálního ohniska Ústavy, které je mimo dispozici ústavodávce (srov. Pl. ÚS 50/04). Jestliže by byl z tohoto pohledu standard ochrany zajišťovaný v rámci Evropské unie nevyhovující, orgány České republiky by se musely opět ujmout předaných pravomocí, aby jeho respektování zajistily...⁶⁹

Modus v oblasti materiální spolupráce v České republice a na Slovensku se, jak vidíme, vyvíjel odlišným směrem. Slovenskému Ústavnímu soudu se podařilo vzájemně přiblížit oblasti formální a materiální spolupráce tím, že se pokusil v oblasti materiální spolupráce prosadit modus dialogu. Zároveň však neponechal působení unijního práva na Slovensku plně v rukou Soudního dvora. Vytvoření systému, kdy Ústavní soud SR striktně kontroluje, zda obecné soudy dodržují unijní právo, tak jak je vykládáno Soudním dvorem, Ústavnímu soudu umožňuje zachovat si vyšší míru nezávislosti a jeho umírněné upřednostňování slovenské Ústavy (mj. transformace unijních povinností na ústavněprávní či derogace vnitrostátních norem odporujících unijnímu právu pro rozpor s Ústavou SR namísto rozporu se zakládajícími smlouvami) mu poskytuje vysokou legitimitu jak směrem k EU, tak dovnitř slovenského ústavního systému. Tím si ponechává dostatečný prostor pro korekce vztahu mezi oběma právními řádami – unijním a slovenským.

Tento přístup ostře kontrastuje s negativními důsledky při vytváření prostoru materiální spolupráce s důrazem na modus vyjednávání v ČR, jak se projevily v případě *Slovenské důchody*.⁷⁰ Ústavní soud ČR bezprecedentně prohlásil rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Landtová*⁷¹ za akt *ultra vires* a odmítl mu poskytnout právní účinky.⁷² Z doktrinárního pohledu nelze případ přeceňovat; šlo o skutkově specifický případ,

⁶⁷ Ústavní soud ČR, náleží Pl. ÚS 19/08 *Lisabonská Smlouva I* [2008], odst. 109.

⁶⁸ Viz řízení o neplatnosti právního aktu, případně o nečinnosti podle čl. 263 až 266 SFEU.

⁶⁹ Ústavní soud ČR, náleží Pl. ÚS 19/08 *Lisabonská smlouva I* [2008], odst. 196 shrnující doktrínu *Cukerné kvóty III*.

⁷⁰ Náleží Pl. ÚS 5/12 *Slovenské důchody XVII* [2012].

⁷¹ Věc C-399/09 *Marie Landtová v. Česká správa sociálního zabezpečení* [2011] dosud nepublikováno.

⁷² *Ibid.*

z pohledu unijního práva spíše bezvýznamný. Celá sága případu *Slovenské důchody* však ukazuje, jak rychle se může soudní spolupráce zhroutit. V případě došlo k nevídanému selhání komunikace, jak na straně Soudního dvora, tak Ústavního soudu ČR, které se staly do jisté míry statuty ve hře české vlády a Nejvyššího soudu ČR. Přesto leží hlavní odpovědnost na českém Ústavním soudu. Selhání spolupráce a skutečnost, že vláda a Nejvyšší soud ČR využily Soudního dvora proti Ústavnímu soudu, je důsledkem evropské doktríny Ústavního soudu oslabující dialog a rozšiřující prostor materiální spolupráce s důrazem na vyjednávání.⁷³

Analýza materiální spolupráce na příkladu dvou ústavních soudů nových členských států v evropském ústavním prostoru ukázala, že v důsledku východního rozšíření se rozsah materiální spolupráce rozšířil na úkor rozsahu formální spolupráce.⁷⁴ Zatímco formální spolupráce je vedena v modu dialogu, materiální spolupráce má tendenci nabývat formy vyjednávání, přičemž tento modus spolupráce nepřináší přidanou hodnotu, kterou může konflikt v systému ústavního pluralismu produkovat. Východní rozšíření tak omezilo mezisoudní dialog a nahradilo jej vyjednáváním do takové míry, která ohrožuje soudní spolupráci v Evropě samotnou. Na druhou stranu jsme byli svědky upřímných pokusů ústavních soudů vypracovat doktrínu umožňující naplnění cílů evropské integrace v jejich jurisdikcích. Musíme si tedy položit otázku, zda důvody spíše negativního trendu vývoje, který se plně vyjevil při konceptualizaci dvou oblastí spolupráce, komunikačních kanálů a modů spolupráce, nejsou strukturální povahy, jež existují ve společenských systémech nových členských států a pramení z přesahu jejich negativní historické zkušenosti do současnosti.

4. VYSVĚTLENÍ VZRŮSTAJÍCÍHO ŠTĚPENÍ EVROPSKÉHO ÚSTAVNÍHO PROSTORU: ZVLÁŠTNOSTI SOUDNÍ TRANSFORMACE STÁTŮ STŘEDNÍ A VÝCHODNÍ EVROPY

4.1 ÚSTAVNÍ KULTURA

Podle Rutího Teitela k prominentnímu postavení ústavních soudů v ústavních uspořádáních postkomunistických států došlo kombinací revoluční reakce na předchozí režim a tranziční⁷⁵ podstaty období, ve kterém byly ustaveny.⁷⁶ Komunistické reži-

⁷³ Případu *Slovenské důchody* se podrobně věnuji v TICHÝ, L. – DUMBROVSKÝ, T. Ústavní soud ČR mezi dvěma právními řády: od interpozice k nové evropské doktríně. *Právní rozhledy*, 2013, roč. 21, č. 6, s. 191–198; a DUMBROVSKÝ, T. Effet Utile in the Delimitation of Competences between the Member States and the European Union. In TICHÝ, L. – POTACS, M. – DUMBROVSKÝ, T. *Effet Utile*. Praha: Univerzita Karlova, vyjde 2013.

⁷⁴ Pro případovou studii rozhodnutí ústavních soudů nových členských států ohledně ústavnosti evropského zatýkacího rozkazu, která ukazuje doktrinální problémy těchto soudů uchopit unijní právní řád viz KOMÁREK, J. European Constitutionalism and the European Arrest Warrant: In Search of the Limits of „Contrapunctual Principles“. *Common Market Law Review*, 2007, vol. 44, no. 1, s. 9–40.

⁷⁵ Pojem tranzice se používá v odborné literatuře, aniž by byl překládán svým českým ekvivalentem „přechod“ či „přechodné období“, a to z důvodu, že jde o přesně definovaný pojem, jehož význam pojem „přechod“ dosud nezískal.

⁷⁶ TEITEL, R. Post-Communist Constitutionalism: A Transitional Perspective. *Columbia Human Rights Law Review*. 1994, vol. 26, no. 1, s. 167–190, 170 an.

my, na rozdíl od jiných totalitárních, či autoritativních režimů, přijaly ústavní charty, které se měly formálně podobat demokratickým ústavám. Práva v nich zaručená zůstala většinou pouze na papíře. Porevoluční úsilí se zaměřilo zejména na přechod k tržní ekonomice a přijetí nové ústavy, které v demokratických revolucích zpravidla následovalo, bylo odsunuto. Namísto přijetí nových ústav byly stávající ústavy rychle očištěny od nejzjevnějších nánosů totalitárních režimů. Nakonec, základní práva jednotlivců, oddělení moci, a další principy připomínající demokratické liberální státy byly v těchto ústavách obsaženy. Bylo proto potřeba zřídit profesionální nestrannou instituci oddělenou od legislativní a výkonné moci, která by dala nový smysl ústavním ustanovením a byla schopna je vynutit.⁷⁷ Ústavní soudy obsazené na rozdíl od obecných soudů novými soudci nezkompromitovanými předchozím režimem se staly ideálními kandidáty na tuto roli. Jejich úlohou nebylo nic menšího než transformovat ústavní a obecně právní kulturu.

Druhý důvod prominentního postavení ústavních soudů členských států spočívá v tranzitní podstatě nových demokracií, které musely bezodkladně zajistit ústavnost enormního množství nově přijímaných zákonů a komplexních systémů regulace nezbytných v podmínkách tržní ekonomiky. Ústavní soudy byly proto vybaveny prostředky centralizované abstraktní a konkrétní kontroly otevřené širokému okruhu stěžovatelů, včetně politických aktérů. Podle Teitela se tímto vytvořilo nové paradigma soudního přezkumu⁷⁸ a ústavní soudy byly vtaženy do základních politických sporů dané doby.

4.2 NEPŘIMĚŘENÁ MÍRA ODDĚLENÍ SOUDNÍ MOCI

Lékem na transformaci „ústavních práv na papíře“ na reálná subjektivní práva mělo být striktní oddělení soudnictví od ostatních ústavních mocí. Ústavní soudy se profilovaly jako aktivní aktéři diktující pravidla hry ostatním aktérům ústavně-politického systému.⁷⁹ V souladu s revolučním předsevzetím byly rozhodnuty chránit a dále posilovat toto nevyvážené oddělení nejen od ostatních mocí, ale i od obecných soudů. Ve veřejném mínění získaly postavení nezávislého strážce nových společenských hodnot.⁸⁰

4.3 INDIVIDUÁLNÍ PRÁVA NADE VŠE

Podle Wojciecha Sadurského státy bývalého komunistického bloku očekávaly a věřily, že členství v Evropské unii jim zaručí vysoký standard ochrany lidských práv, vládu práva a demokracie a ochrání je před nebezpečím regresivního vnitrostátního vývoje.⁸¹ Po přistoupení se nové členské státy paradoxně začaly obávat, že tyto standardy mohou být působení unijního práva na jejich území ohroženy.⁸²

⁷⁷ *Ibid.*, s. 173.

⁷⁸ *Ibid.*, s. 184–5.

⁷⁹ SADURSKI, V. „Solange, chapter 3“: constitutional courts in central Europe – democracy – European Union. *European Law Journal*, 2008, vol. 14, no. 1, s. 1–35, 3.

⁸⁰ ZEMÁNEK, J. The Constitutional Courts in the New Member States and the Uniform Application of European Law. In PERNICE, I. – KOKOTT, J. – SAUNDERS, C. (eds). *The Future Of The European Judicial System in a Comparative Perspective*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 2006, s. 257–265, *passim*.

⁸¹ SADURSKI. Solange, chapter 3. 2008, *cit. d.*, s. 4.

⁸² Před přistoupením k Evropské unii většina ústavních soudů států střední a východní Evropy proklamovala, že „návrat do Evropy“ zajistí další demokratický vývoj v jejich zemích. Po přistoupení k Unii se pak dovolávaly demokratických základů právního státu proti absolutní přednosti unijního práva. Mezi několika

Vysvětlení spočívá, podle Sadurského, v „hádance suverenity“.⁸³ Pád sovětského režimu ve střední a východní Evropě vedl k obnovení *plné suverenity*, která v protikladu k doktríně *omezené suverenity* zakotvené v systému Varšavské smlouvy, byla základním stavebním prvkem nových demokracií. Státy střední a východní Evropy začaly přistupovat k jedné mezinárodní organizaci liberálně demokratických států za druhou a najednou byly konfrontovány s nutností najít přiměřené řešení problému na jednu stranu oslabující se státní suverenity v důsledku přejímání rozsáhlých závazků vyplývajících z členství v těchto organizacích a na druhou stranu negativních konotací doktríny omezené suverenity.⁸⁴

Anneli Albi se zaměřila na jiný aspekt přesahu minulosti do formování nového ústavního režimu. Negativní reakce na zásadní přednost „zájmů společnosti“ nad právy jednotlivce vedla k nepřiměřenému nastavení vztahu a míry ochrany těchto dvou hodnot, jejichž vyvážení je nezbytné k harmonickému vývoji jakéhokoliv ústavně-politického systému. Podle jejího názoru byly nové ústavní režimy vystavěny na přednosti individuálních práv před zájmy společnosti.⁸⁵

Eric Voeten nabídl nepřímé empirické důkazy dilematu, před kterým postkomunistické státy střední a východní Evropy stály. Analýzou politiky stojící za výběrem soudců Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) zjistil, že státy aspirující na členství v Evropské unii se snaží vylepšit svoji vyjednávací pozici před Evropskou komisí, a proto jmenují k ESLP aktivistické soudce⁸⁶ s cílem signalizovat Evropské unii, že jsou připraveny zajistit vysoký standard ochrany lidských práv.⁸⁷ Moravcsik dodává, že státy v tranzici chtějí ochránit vysokou úroveň ochrany základních práv, které dosáhly, před nebezpečím vnitrostátní regrese (tzv. uzamčení vnitrostátní demokracie).⁸⁸ Naopak státy s vysokým vnitrostátním standardem ochrany základních práv inklinují ke jmenování spíše zdrženlivých soudců k ESLP, protože považují svoji národní úroveň ochrany za dostatečně vysokou a komplexní a jakéhokoliv vnější narušení jednoho ze staveb-

málo výjimkami z této rétoriky najdeme maďarský Ústavní soud v jeho rozhodnutí ve věci svobody projevu (maďarský Ústavní soud, rozsudek 18/2004 (V.25.) AB [2004], [cit. 2011-06-12] dostupné v anglickém jazyce na http://www.mkab.hu/admin/data/file/675_18_2004.pdf); srov. SADURSKI. Solange, chapter 3. 2008, *cit. d.*, s. 26–30.

⁸³ SADURSKI, W. The Role of the EU Charter of Rights in the Process of Enlargement. In G. A. BERGMANN, G. A. – PISTOR, K. (eds). *Law and Governance in an Enlarged European Union*. Oxford: Hart, 2004. s. 61–96, 71–75; SADURSKI. Solange, chapter 3. 2008, *cit. d.*, s. 3.

⁸⁴ Příklad této rozdvojenosti nabídl polský Ústavní tribunál v rozhodnutí *Přístupová smlouva*. Zabýval se mimo jiné tvrzeným konfliktem mezi polskou Ústavou a aktivním a pasivním volebním právem v místních volbách zaručených primárním právem EU všem občanům Evropské unie. Dospěl k závěru, že omezení působnosti čl. 62 odst. 1 polské Ústavy nenastane v důsledku přistoupení k EU, ale došlo k němu mnohem dříve převzetím povinností vyplývajících ze Všeobecné deklarace lidských práv OSN a evropské Úmluvy o lidských právech. Polský Ústavní tribunál, K 18/04 *Členství Polska v Evropské unii (Přístupová smlouva)* [2005].

⁸⁵ ALBI, A. CEE Constitutional Courts and Application of EU Law: Constitutional Rights versus Supremacy. In HOFMANN, M. (ed.) *Europarecht und die Gerichte der Transformationsstaaten*. Baden-Baden: Nomos, 2008, s. 77–96, 79.

⁸⁶ Narodil od Soudního dvora, soudce nominovaný členským státem Úmluvy, proti němuž stížnost směřuje, vždy zasedá v senátu, který rozhoduje o dané stížnosti.

⁸⁷ VOETEN, E. The Politics of International Judicial Appointments: Evidence from the European Court of Human Rights. *International Organization*, 2007, vol. 61, s. 669–701, 693.

⁸⁸ MORAVCSIK, A. The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe. *International Organization*, 2000, vol. 54, no. 2, s. 217–252, 245–246. Členství v Radě Evropy jako pojistku proti nedemokratickému vývoji zmiňuje také Sadurski. SADURSKI. Solange, chapter 3. 2008, *cit. d.*, s. 4. Voetenův model však není schopen tuto hypotézu prokázat.

ních bloků tohoto složitého a léty judikaturou precizovaného systému by vedlo ve svém důsledku ke snížení úrovně ochrany.⁸⁹

ZÁVĚR: KOMPLIKOVANÁ SÍŤ KOMUNIKAČNÍCH KANÁLŮ A MODŮ MEZISOUDNÍ SPOLUPRÁCE V ROZŠÍŘENÉ UNII

Ústavní soudy nových členských států stály před dilematem – na jedné straně potřebovaly dokázat Soudnímu dvoru, že mají dostatečné odborné předpoklady pro rozhodování o účincích unijního práva ve svých jurisdikcích,⁹⁰ a na druhé straně si potřebovaly zachovat svoji autoritu a vliv na vnitrostátní vývoj.⁹¹ Ústavní soudy starých členských států uzavřely „Solange, kapitolu II“⁹² s tím, že standard ochrany lidských práv na unijní úrovni je srovnatelný se standardem zaručeným na jejich národní úrovni. Naproti tomu, cílem ústavních soudů nových členských států je znovuotevřením této konfrontace prokázat, že demokratické standardy, kterých dosud dosáhly, jsou srovnatelné se standardy ochrany ve starých členských státech, a že jsou stejně kompetentní jako ústavní soudy starých členských států dohlížet na úroveň demokracie a vlády práva v Evropské unii a chránit své občany před možnými excesy Unie.

Cílem tohoto článku bylo přehodnotit současné chápání evropského ústavního prostoru ve světle východního rozšíření, které přineslo do jisté míry odlišné ústavní myšlení do tohoto prostoru. Stávající pohled doktríny na evropský konstitucionalismus vychází z koexistence ústav členských států a Evropské unie,⁹³ kde fungování evropského ústavního systému je zajištěno dialogem mezi ústavními soudy členských

⁸⁹ Voeten zmiňuje příklad Spojeného království, Islandu a Rakouska. VOETEN. The Politics of International Judicial Appointments. 2007, *cit. d.*, s. 691–692. Zároveň nabízí alternativní vysvětlení svých zjištění: státy s vyzrálým systémem ochrany lidských práv mohou zvolit taktiku nominovat aktivistické soudce, kteří jim pomohou přimět státy se slabou ochranou lidských práv k dodržování liberálních cílů, zatímco jejich vlastní systém ochrany bude zřídka kdy předmětem přezkumu ESLP. *Ibid.*, s. 676–677.

⁹⁰ Např. Ústavní soud ČR v předvstupním období vzal v úvahu nejen unijní právo, ale také judikaturu Soudního dvora – srov. nálež III. ÚS 31/97 *Škoda auto* [1997] N 66/8 SbNU 149 a nálež Pl. 5/01 *Mléčné kvóty* [2001] publikováno pod č. 410/2001 Sb.; srov. také rozsudek polského Nejvyššího správního soudu ve věci *Senagpo* [2000], anglické znění in *Polish Yearbook of International Law*, vol. 24 (1999–2000), s. 217; viz také KÜHN, Z. The Application of European Law in the New Member States: Several (Early) Predictions. *German Law Journal*, 2005, vol. 6, no. 3, s. 563–582, 566–567 a ZEMÁNEK. The constitutional courts in the new Member States. 2006, *cit. d.*, s. 258–259, kteří zmiňují další příklady „euro-přátelských“ předvstupních rozhodnutí polského Ústavního tribunálu.

⁹¹ Srov. na jedné straně „euro-kritický“ tón v rozhodnutích polského Ústavního tribunálu (*Přístupová smlouva*), maďarského Ústavního soudu (*Zemědělský přebytek*), a částečně také Ústavního soudu ČR (*Cukerné kvóty III*), který kontrastuje s „euro-přátelskými“ závěry těchto rozhodnutí. Obdobně platí pro rozhodnutí polského Ústavního tribunálu ve věci *Evropský zatýkácí rozkaz*, ačkoliv závěr nevyznívá na první pohled „euro-přátelský“. SADURSKI. Solange, chapter 3. 2008, *cit. d.*, s. 24–25. Polský Ústavní tribunál, K 18/04 *Členství Polska v Evropské unii (Přístupová smlouva)* [2005]; maďarský Ústavní soud, rozhodnutí 17/2004 (V. 25.) *Zemědělský přebytek* [2004], [cit. 2011-06-20], dostupné v anglickém jazyce na http://www.mkab.hu/admin/data/file/672_17_2004.pdf; Ústavní soud ČR, nálež Pl. ÚS 50/04 *Cukerné kvóty III* [2006]; polský Ústavní tribunál, P 1705 *Evropský zatýkácí rozkaz* [2005].

⁹² SADURSKI. Solange, chapter 3. 2008, *cit. d.*, s. 1–2.

⁹³ HALBERSTAM. Constitutional Heterarchy. 2009, *cit. d.*, *passim*; HALBERSTAM. Pluralism in Marbury and Van Gend. 2009, *cit. d.*, *passim*; WALKER. The Idea of Constitutional Pluralism. 2002, *cit. d.*, s. 317–359; KUMM, M. Who is the Final Arbiter of Constitutionality in Europe?: Three Conceptions of the Relationship between the German Federal Constitutional Court and the European Court of Justice. *Common Market Law Review*, 1999, vol. 36, no. 2, s. 351–386; MADURO, M. P. Interpreting European Law: Judicial Adjudication in a Context of Constitutional Pluralism. *European Journal of Legal Studies*, 2007, vol. 1, no. 2, s. 1–21.

států a Soudním dvorem. Tento heterarchický ústavní konstrukt vytlačuje hierarchický kelsenianský systém, který ztrácí základní strukturální předpoklady své funkčnosti – centralizovaný suverénní stát vestfálského typu – a stává se překážkou vývoje polycentrické Evropské unie. Základním aspektem kelsenianského systému je hierarchie norem, kde platnost norem odvisí od jejich souladu s normou vyšší právní síly a v konečném důsledku se základní normou. Po pádu komunistických režimů prošly státy střední a východní Evropy procesem rekonstitucionalizace. Vzory pro ústavní obnovu hledaly v jejich demokratické meziválečné zkušenosti a oživily své staré koncepty a doktríny, i když někdy obohacené o ústavní, zejména lidskoprávní, řešení vypracovaná poválečnou doktrínou v liberálně demokratických státech. Přesto jejich přístup do značné míry opomíjel padesátiletý vývoj euro-atlantického konstitucionalismu. Po patnácti letech rekonstitucionalizace, v době přistoupení těchto států k Evropské unii, již tyto staré koncepty zakořenily zpět do jejich ústavních systémů. Doktrinální chápání právního řádu ústavními soudy nových členských států střední a východní Evropy vedlo k intelektuálním obtížím, jak uchopit ideu ústavního pluralismu, kterou se pokusily úplně vyhnout vtažením unijního právního řádu do svých národních právních řádů. Tento cizí prvek v evropském ústavním prostoru omezil přínosy ústavního pluralismu a další vývoj konstitucionalismu v tomto prostoru. Vytvořila se nová hustá a komplikovaná síť komunikačních kanálů a modů spolupráce. Zvláště v oblasti materiální mezisoudní spolupráce byl dialog ohrožen jednostranným jednáním s prvky vyjednávání. Přesto deklarovaná otevřenost široké oblasti ústavního práva nových členských států účinkům unijních ústavních principů a, i když nevídané, přeformulování povinností unijního práva do národních ústavních povinností snad umožní transformaci ústavněprávního myšlení těchto členských států.

JUDICIAL COOPERATION IN THE EUROPEAN CONSTITUTIONAL SPACE AFTER THE EASTERN ENLARGEMENT OF THE EUROPEAN UNION

Summary

The article's objective is to rethink the current understanding of the European constitutional space in light of the Eastern enlargement that brings a different constitutional thoughts and language of the CEE constitutional courts (and scholars) into this space. The current scholarship understands the European constitutionalism as based on co-existence of MS constitutions and the EU 'constitutional charter'. The peaceful co-existence is ensured through a dialogue between the constitutional interpreters (constitutional courts and the Court of Justice). This constitutional construct replaces the Kelsenian system, which has worked well in centralized sovereign state of Westphalian type, but is an obstacle for development of poly-centered European Union. After the fall of the communist regimes, CEE countries were faced with re-constitutionalization. They looked into their democratic interwar past and revived old concepts, although sometimes enriched with western constitutional solutions and human rights achievements. However, this decision mostly neglected fifty-year development of Euro-Atlantic constitutionalism. After fifteen years of constitutionalization, the old concepts rooted (back) in these systems. Such an inherent vision of legal order makes it intellectually difficult for the new Member States' constitutional courts to grasp the idea of constitutional pluralism, which they try to avoid by dragging the European legal order into their national legal orders. This foreign element in the European constitutional space creates a new dense and complicated network of channels of cooperation and its modes. Especially in the area of material inter-judicial cooperation, the

constructive dialogue mode is vastly compromised by unilateral actions that are closer to bargaining than dialogue. However, the declared openness of a vast area of constitutional law towards effects of the European constitutional principles and, though unwelcome, reformulation of EU law requirements into national constitutional obligations promises to lead to much needed transformation of constitutional culture in the postcommunist states.

Keywords: European law, constitutional law, constitutional pluralism, Court of Justice of the EU, Constitutional Court of the Czech Republic, Constitutional Court of the Slovak Republic, judicial cooperation, Eastern enlargement, preliminary question, transfer of competences

Klíčová slova: Evropské právo, ústavní právo, ústavní pluralismus, Soudní dvůr EU, Ústavní soud ČR, Ústavní soud SR, soudní spolupráce, východní rozšíření, předběžná otázka, přenos pravomocí