

Jiří Malenovský

## PŮLSTOLETÍ OD ROZSUDKU COSTA/ENEL: JE UNIJNÍ PRÁVO (STÁLE) ZVLÁŠTNÍM PRÁVNÍM ŘÁDEM?

**Abstrakt:** *Současné unijní právo splňuje všechny znaky, jimiž právní věda definuje pojem právního řádu. Je soudržným, formálním, uceleným, úplným a efektivním souborem závazných pravidel upravujících chování Unie, jejích členských států i osob, jež Unii podléhají. Uchovává si rozhodující vliv v poměru k vnitrostátnímu právu. Je vůči němu v postavení „ústředního systému“ a usměrňuje chování členských států i obsah jejich právních řádů. Disponuje k tomu účinnými procesními i sankčními prostředky. Přes občasně „revolty“ jednotlivých členských států a jejich ústavních soudů zatím nebyla nezávislost unijního právního řádu v ohledu práva vnitrostátního vystavena závažnému ohrožení. Vztahy mezi unijním právem a právem mezinárodním jsou naopak mnohem složitější. Soudní dvůr před půlstoletím komunitární právo poněkud voluntaristicky z mezinárodního práva vydělil a přesunul je k právu vnitrostátnímu. V důsledku toho se právo ES/EU stalo satelitním systémem mezinárodněprávního řádu. Část členských států, některé ústavní soudy, ale i judikatura ESLP zacházejí v určitých ohledech s unijním právem jako s tzv. autonomním režimem, propojeným s obecným mezinárodním právem. To s sebou nese, že ve vztazích mezi Uníí a členskými státy, jakož i mezi členskými státy v rámci působnosti unijního práva, jsou právně relevantní pravidla obecného mezinárodního práva. Ta nesystémově vytvářejí konkurenci unijní úpravě a erodují působnost zásad výlučnosti a přednosti unijního práva, na nichž je jeho nezávislost založena. Soudní dvůr na toto ohrožení nezávislosti unijního právního řádu reagoval ve svém posudku slučitelnosti návrhu dohody o přistoupení EU k EÚLP s primárním unijním právem. Tento posudek lze označit za „manifest“ autonomie unijního právního řádu.*

**Klíčová slova:** *právní řád, intersystémové vztahy, Soudní dvůr EU, Evropský soud pro lidská práva, dohoda o přistoupení Unie k EÚLP*

### ÚVOD

K úvahám na výše nadepsané téma mě inspirovaly dva podněty, které spolu konkrétně nesouvisí a jsou i různě zarámovány v čase. První z nich mi připomněl, že uplynulo půlstoletí od vyhlášení slavného rozsudku ve věci *Costa/ENEL*, v němž Soudní dvůr Evropských společenství, nyní Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) dovedl, že „na rozdíl od běžných mezinárodních smluv Smlouva o Evropském hospodářském společenství zavedla vlastní právní řád“.<sup>1</sup> Rozsudek na jedné straně „vyvedl“ komunitární právo z práva mezinárodního, na straně druhé ale stanovil i předěly mezi komunitárním právem a právními řády členských států. Druhým podnětem se stala stručná poznámka, učiněná pod čarou Karlem Eliášem v jeho studii, která vyšla v jednom z posledních čísel *Právnicka*. Autor se v několika blíže nerozvinutých tezí vyslovil k tomu, zda je právo EU právním řádem. Považuje toto právo sice za „specifický právní systém“ (stejně jako mezinárodní právo veřejné), současně však dodává, že jde o „právo mezinárodní organizace“ a „z toho důvodu na ně lze nahlížet jako na segment práva mezinárodního“. Právě srovnání některých vlastností unijního práva se specifiky „klasického“ mezinárodního práva autora vzápětí přivádí k závěru, že unijní právo se z „odborných důvodů“ považuje za „samostatný vědní obor“, přičemž v tomto ohledu mají svou váhu i „pragmatika

<sup>1</sup> Rozsudek z 15. července 1964, *Costa*, 6/64, EU:C:1964:66.

a význam“ práva EU pro členské státy Unie.<sup>2</sup> Prof. Eliáš tedy kvalifikuje právo EU dvojitým způsobem. Jednak jako *specifický právní systém*, jednak výslovně jako „*samostatný vědní obor*“, pro jehož samostatnost hovoří významné „odborné“, ale i „pragmatické“ důvody (připomíná zvláštní povahu právní regulace, přímou aplikovatelnost „ve vnitrostátním právu“, specifický obsah, zvláštní nástroje a prameny).

Citovaná tvrzení vystihují spletnost postavení práva EU v právu obecně a ve spojení s mezinárodním právem či právem vnitrostátním zvláště. Cílem tohoto článku je nabídnout (pochopitelně nevyčerpávající) odpověď na otázku položenou v jeho názvu: *je unijní právo (stále) zvláštním právním řádem?*<sup>3</sup>

## 1. POJEM „PRAVNÍHO ŘÁDU“

Věda má vcelku jasno v tom, že právní řád je uspořádaným a souladným souborem právních norem.<sup>4</sup> Pokud jde o vnitrostátní či mezinárodní právo, o jejichž systémové povaze se vesměs nepochybuje, lze s takovou lakonickou definicí zajisté vystačit. Pro účely kvalifikace práva EU, u něhož samostatná systémová povaha není evidentní, se ovšem žádají měřítka exaktnější i komplexnější.

Pojem právního řádu lze charakterizovat nejméně *pěti konstitutivními prvky*. Jedná se *za prvé* o systém *axiologický*, vytvořený k ochraně strukturovaného souboru hodnot, společně sdílených daným právním společenstvím. Tato vlastnost právního řádu je zdrojem jeho *původnosti* a *jedinečnosti*, a to jak v poměru k jiným právním řádům, tak co se týká uspořádání jeho vlastních subsystémů.<sup>5</sup> Axiologický komponent zajišťuje právnímu řádu náležitou *stabilitu*.

Právní řád je, *za druhé*, systémem *formálním*. Jeho pravidla jsou obsažena ve formách, jež sám zpravidla s velkou precizností definuje. Formální komponent vystupuje jednak jako nositel právní závaznosti stanovených norem, jednak slouží jako nástroj k jejich jednoznačné identifikaci. Z obou důvodů představuje zdroj *vylučnosti*, *exkluzivity* daného právního řádu.

Právní řád má být, *za třetí*, systémem *koherentním*, což je nutným předpokladem jeho *jednoty*. Koherence lze dosáhnout vícerym způsobem. V závislosti na zvlátnostech daného systému ji zajišťuje buď jeho *hierarchické uspořádání* (vertikální struktura) nebo alespoň operativní působení regulativních maxim, jež rozhodují o *přednosti* určitých pravidel systému při konkurenčním použití s jinými jeho pravidly (*lex specialis*, *lex posterior* atd.). Právní systém rovněž disponuje mechanismy „samočištění“, jež eliminují pravidla, která jeho koherenci narušují. „Čištění“ se odehrává na úrovni samotné existence dotčených pravidel (jejich platnosti) nebo alespoň vede k nepoužívání takových pravidel. Koherenci systému podporuje také aplikace uceleného souboru *metod výkladu*, uznaných daným právním společenstvím jednotlivě i vcelku.

<sup>2</sup> ELIÁŠ, K. K justifikaci pravidla o nezávislosti uplatňování soukromého práva na uplatňování práva veřejného. *Právník*. 2014, č. 11, s. 1010, pozn. 12.

<sup>3</sup> Pojmy „právní řád“ a „právní systém“ se v tomto článku používají *promiscue*, jako synonyma.

<sup>4</sup> KNAPP, V. *Teorie práva*. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 1995, s. 67.

<sup>5</sup> K vnitřnímu uspořádání vnitrostátního práva srov. KNAPP, V., *op. cit. pozn. 4.*, s. 67–69; k systémovému uspořádání mezinárodního práva srov. MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné. Obecná část a poměr k jiným právním systémům*. 6. vydání, Brno–Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, 2014, s. 370–375.

*Za čtvrté*, právní řád je systémem *jurisdikčním*. Tento komponent posouvá právní řád ke stále dokonalejší *úplnosti*. Ochrana práv subjektů systému patří příslušným nezávislým a nestranným soudům. Ty v zájmu a ve jménu individuální ochrany směřují k odstranění případných mezer v právní úpravě, aby tím omezily na nutné minimum riziko odmítnutí spravedlnosti.

Konečně, *za páté*, právní systém charakterizují mechanismy *organizovaného donucení*. Jeho pravidla stanoví podmínky, za nichž jsou jednotlivá chování subjektů kvalifikována jako porušení, a určují následky takových závadných chování, včetně sankcí. Donucení je podrobena řádu, i když je zásadně irelevantní, zda v jeho provádění dominují rysy centralizace (vnitrostátní právo), nebo naopak převládají prvky decentralizace (mezinárodní právo). Organizované donucení propůjčuje právnímu řádu náležitou *efektivitu*.

## 2. VZTAHY MEZI PRÁVNÍMI ŘÁDY

Popsané konstitutivní prvky pojmu právního řádu determinují povahu a zákonitost vztahů mezi jednotlivými právními systémy. Mechanismy k podpoře a ochraně vlastní jedinečnosti, výlučnosti, koherence, úplnosti i efektivity, zabudované do každého z nich, v podstatě znemožňují vzájemnou kooperativní relaci. Nevyhnutelným důsledkem těchto vlastností je, že každý právní řád přistupuje ke svým „konkurentům“ *jednostranně*, a tedy *nezávisle*. Svou nezávislost projevuje tím, že v případech materiálního konfliktu s normami jiného právního řádu tyto jiné normy zásadně ignoruje. Upírá jim právní povahu i závaznost, nepřipouští jejich aplikaci ve vztazích mezi vlastními subjekty, ledaže je *sám recipuje*, tedy je cíleně vtáhne do vlastní právní úpravy. Odmítá rovněž zásadně přiznat svou úpravou subjektům jiných právních řádů právní status i právní ochranu, jež by z takového statusu nutně vyplývala.

Za těchto okolností nejsou dány podmínky pro to, aby se mohla konstituovat „meta-právní“, mezisystémová pravidla, a tedy ani pro to, aby mohla existovat nějaká instituce soudního typu, jež by taková pravidla vykládala a řešila na jejich základě konkrétní mezisystémové střety.<sup>6</sup> Kdyby se určitý právní řád podřídil externím pravidlům, popřel by svou výlučnost a potažmo svou nezávislost.<sup>7</sup> Pokud se reálně ve vztazích mezi různými právními systémy přece jen vyskytují obdobné přístupy nebo typově stejné interakce, nejde o projev existence oboustranně závazného mezisystémového pravidla, nýbrž o výraz jednostranného rozhodnutí příslušného „ústavodárce“ nebo „zákonodárce“ chovat se právě tímto způsobem (např. v zájmu efektivity).

Vazby mezi právními systémy zkrátka charakterizuje a determinuje *nezávislost* každého z nich. Nejeví se jako zcela přiléhavé používat v těchto souvislostech výrazu „autonomie“, jakkoli ten se většinou užívá k postižení specifického systémového postavení práva EU, a to jak v nauce,<sup>8</sup> tak i v judikátech Soudního dvora.<sup>9</sup> Má se jím totiž spíše na

<sup>6</sup> Nemám tu na mysli smluvní pravidla o řešení konfliktů mezi vnitrostátními právními řády, jež objektivně tvoří součást systému mezinárodního práva veřejného.

<sup>7</sup> Srov. též PERNICE, I. The Autonomy of the EU Legal Order-Fifty Years After *Van Gend. Court of Justice of the European Union. 50<sup>th</sup> anniversary of the judgement in Van Gend en Loos*. Organising Committee A. Tizzano, J. Kokott, S. Prechal, *Union européenne*, 2013, s. 61.

<sup>8</sup> *Ibidem*. Sám jsem tohoto pojmu ovšem také dříve použil. Srov. Důvěřuj, ale prověřuj: Prověřka principu

myslí situace, kdy určitý orgán obdržel svou pravomoc z vůle jiného, který ji na něj delegoval (např. územní celek nadaný na základě ústavy autonomií uvnitř státu), což neodpovídá povaze vztahů mezi právními řády. Mimo to, teorie mezinárodního práva používá výrazu „autonomní“ k pojmenování určitých, „zapouzdřených“ režimů (*régimes autonomes*),<sup>10</sup> jež se nacházejí uvnitř tohoto práva, nikoli za jeho hranicemi. Jde tak o vztah systému a subsystému, nikoli o poměr mezi dvěma rovnocennými systémy.<sup>11</sup>

Pokud jde o právo EU, má výraz „autonomní“ popsat jeho místo v širším právním prostředí. To postavení práva EU coby právního řádu determinuje. V tomto smyslu je „autonomie“ unijního práva údajně „zarámovaná“ („*embedded*“).<sup>12</sup> Domnívám se nicméně, že nikoli „autonomie“, nýbrž nezávislost a s ní spojená výlučnost právního řádu je *conditio sine qua non* jeho existence. Tyto vlastnosti musí právní řád navenek nejen nárokovat, ale i efektivně obhájit. Chová se tak i unijní právní řád. Soudní dvůr mj. zdůraznil, že uznat „*jakoukoli právní účinnost vnitrostátních zákonů*“, které vstoupily do oblasti, v níž Společenství vykonává legislativní pravomoc, by zpochybnilo „*samotné základy Společenství*“.<sup>13</sup> V nedávno vyhlášeném *posudku 2/13* Soudní dvůr připomněl, že v otázkách, v nichž členské státy předaly pravomoci Unii, tyto státy akceptovaly, že jejich vzájemné vztahy budou upraveny unijním právem a – vyžaduje-li to unijní právo – s „*vyloučením jakéhokoliv jiného práva*“.<sup>14</sup>

Skutečnost, že jednotlivé právní řády narážejí při své regulativní činnosti na obdobné projevy existence jiných právních řádů, v žádném případě neznamená, že musí cizím normám propůjčit určité právní následky nebo se jim dokonce podřídít.

Každý právní řád se řídí ve svém působení zejména imperativem *efektivity*. Pokud konkrétní regulativní činnost jiných konkurujících právních řádů nejen neoslabuje jeho vlastní efektivitu, ale případně ji dokonce ještě znásobí, neklade zpravidla takové cizí regulaci překážky. Jako příklad uvedme ústavní či podústavní vnitrostátní úpravu recepce mezinárodních smluv. Ta zajišťuje plnění a provádění smluv uvnitř státu, tedy efektivní aplikaci pravidel mezinárodního práva, a proto mezinárodněprávní řád její působení toleruje. Pokud naopak z působení vnitrostátního práva hrozí efektivitě mezinárodního práva újma, tento právní řád vliv vnitrostátního práva eliminuje (např. svou úpravou jurisdikční imunity cizích států před národními soudy).

K obdobnému závěru směřuje analýza interakce právních řádů ve světle imperativů *koherence* a *úplnosti* každého z nich. Méně vyspělé, později konstituované právní řády zpravidla hledají i nacházejí normativní vzory v úpravách, jež v minulosti zavedl jiný,

---

přednosti unijního práva před právem vnitrostátním měřítky pramenů mezinárodního práva. *Právník*. 2010, č. 8, s. 778–779.

<sup>9</sup> Srov. rozsudek ve věci Costa/ENEL („*právo vycházející z autonomního zdroje*“; „*le droit... issu d'une source autonome*“), op. cit. pozn. 1 nebo rozsudek ze 17. prosince 1970 ve věci *Internationale Handelsgesellschaft*, C-11/70, EU:C:1970:114.

<sup>10</sup> BÍLKOVÁ, V. In: Pavel Šturma – Michal Tomášek et al. *Nové jevy v právu na počátku 21. století. III. Proměny veřejného práva*. Praha: Karolinum, 2009, s. 29 an. MALENOVSKÝ, J., op. cit. pozn. 5, s. 366–368.

<sup>11</sup> K problematice *régimes autonomes* srov. zprávu o fragmentaci mezinárodního práva z r. 2006 vypracovanou finským profesorem mezinárodního práva Koskenniemi, již Komise OSN pro mezinárodní právo vzala na vědomí. In: *Rapport de la Commission du droit international*, 58<sup>ème</sup> session, 2006, dok. Valného shromáždění OSN, dodatek č. 10(A/61/10).

<sup>12</sup> Srov. PERNICE, I., op. cit. pozn. 7, s. 62–63.

<sup>13</sup> Rozsudek z 9. března 1978, *Simmmenthal*, C-106/77, EU:C:1978:49.

<sup>14</sup> *Posudek 2/13* z 18. prosince 2014, EU:C:2014:2454, bod 193.

historicky starší, rozvinutější právní řád, jímž je obvykle vnitrostátní právo. Nalezená inspirace jim umožní zaplnit mezery ve vlastní úpravě. Příkladem jsou „obecné zásady právní uznávané civilizovanými státy“ coby pramen mezinárodního práva, importovaný do něj v podobě „zprůměrnovaného obsahu“ vnitrostátních právních řádů (čl. 38 Statutu Mezinárodního soudního dvora), nebo „obecné zásady práva EU“, které „vyplývají z ústavních tradic společných členským státům“ (čl. 6 [3] Smlouvy o EU).

Žádný z popsaných příkladů intersystémové komunikace se nevyznačuje v pravém smyslu koordinovaností vzájemné interakce systémů. Za konkrétním chováním daného právního řádu se spíše skrývá jeho snaha prosadit vlastní zájmy, což ovšem nevyklučuje, že v některých případech mohou být zájmy konkurujících právních řádů souběžné, a tudíž vzájemně nekonfliktní.

### 3. PRAGMATICKÝ ZÁKLAD KOMUNITÁRNÍHO PRÁVNÍHO ŘÁDU A JEHO NEPŘESVĚDČIVÉ ZDŮVODNĚNÍ SOUDNÍM DVOREM

Jak se správně domnívá K. Eliáš, má právní řád ES/EU pragmatický základ.<sup>15</sup> Soudní dvůr účelově dovedl jeho existenci, když to vyhodnotil jako funkční k tomu, aby si otevřel prostor k širokému dialogu s národními soudy, čemuž ale bránily ústavy členských států.

V době rozsudku v nizozemské věci *van Gend en Loos* stanovila nizozemská ústava přednost mezinárodních smluv (a tedy i Smlouvy EHS) před vnitrostátním právem, avšak podmiňovala přednostní použití smlouvy její přímou aplikovatelností. Rozhodnout o tom, zda je určité smluvní ustanovení uvnitř státu přímo aplikovatelné, příslušelo přitom nizozemským orgánům. S ohledem na tuto ústavní situaci i na to, že nizozemská vláda přímou použitelnost ustanovení Smlouvy EHS aplikovatelného v dané věci zpochybňovala, Soudní dvůr v rozsudku *van Gend en Loos* na jedné straně zdůraznil, že při uplatňování prejudiciální pravomoci je jeho úlohou zajistit jednotný výklad Smlouvy všemi národními soudy, a na straně druhé připomněl, že se komunitárního práva mohou dovolat nejen členské státy, ale i jejich příslušníci. Z obou těchto skutečností společně vyvodil přímou použitelnost (přímý účinek) norem komunitárního práva uvnitř členských států, a potažmo tak uvolnil prostor k přednostnímu použití Smlouvy EHS před nizozemským právem nejen v dané věci, nýbrž obecně.

Ústavy dalších členských států nicméně byly koncipovány jinak než ta nizozemská. Německá a italská ústava jednak nerozlišovaly mezinárodní smlouvy podle toho, zda jsou či nejsou jejich ustanovení přímo použitelná, jednak ani nestanovily přednost mezinárodních smluv před vnitrostátním právem (zákonem). V případech nesouladu mezi Smlouvou EHS a pozdějším zákonem byl proto tamní soud povinen aplikovat zákon. Neměl tak důvod k tomu, předložit jakoukoli předběžnou otázku ve věci výkladu uve- dené smlouvy nebo sekundárního komunitárního pravidla vydaného na jejím základě. Popsaný ústavní model v podstatě vyřadil účinky rozvíjejícího se komunitárního práva uvnitř obou členských států a decimoval význam institutu předběžné otázky.

<sup>15</sup> V tomto smyslu srov. i WEILER, J. H. H. Revisiting *Van Gend en Loos*: Subjectifying and Objectifying the Individual, op. cit. pozn. 7, s. 12–13.

Ve snaze uvolnit zablokovaný stav a překonat překážku v podobě pozdějších nesouladných zákonů Soudní dvůr v italské věci *Costa/ENEL* vytkl, že „členské státy nemohou proti právnímu řádu jimi přijatému... s úspěchem uplatnit pozdější jednostranné opatření, jehož se tak nelze proti němu dovolávat“. Proti pozdějšímu zákonu (*lex posterior*) tak postavil zásadu přednosti (primátu) komunitárního práva a v rozsudku ve věci *Internationale Handelsgesellschaft* (1970) deklaroval výslovně její působnost i na ústavním stupni práva členských států. Neboť přednost je vlastností imanentní samotnému komunitárnímu právu, Soudní dvůr vyjádřil přesvědčení, že její uplatňování nesmí podléhat jakékoli jednostranné regulaci či cenzuře ze strany práva vnitrostátního.

Obě zásady komunitárního práva (přímého účinku a přednosti) tvoří společně základ jeho jedinečnosti a žádnou z nich nelze označit jako prvotní v poměru ke druhé. Je pouhou historickou nahodilostí, že podle svého rozvrhu práce Soudní dvůr projednal dříve nizozemskou věc než věc italskou a vyjádřil se tak nejprve k přímému účinku.<sup>16</sup>

Soudní dvůr považoval za nutné zasadit obě zásady do širšího koncepčního rámce. Dovodil, že právo Společenství tvoří *vlastní právní řád*, odlišný od mezinárodního práva. Vyzval jej k tomu ostatně nepřímou generální advokát K. Roemer, jenž v odůvodněném stanovisku ve věci *van Gend en Loos* poznamenal, že komunitární smlouvy představují „hlubokou inovaci“ (*eine tiefgehende Neuerung*) a že by bylo „chybné zkoumat je toliko ve světle obecných principů mezinárodního práva“. Dalekosáhlý systémový závěr lucemburských soudců ve věci *Costa/ENEL* pochopitelně soustředil pozornost tehdejší nauky.<sup>17</sup>

Propojení zásad přímého účinku a přednosti se závěrem o systémové povaze komunitárního práva zdaleka nebylo nesporné. Z hlediska přesvědčivosti soudní argumentace to zajisté nebylo nezbytné, ale ani jednoznačně prospěšné pro efektivitu budoucího evropského integračního práva, a to přesto, že bezprostřední dopady obou rozsudků byly v tomto ohledu příznivé.

Soudcům mnohem více svědčí zaujímat postoje v konkrétních sporech než nalézat obecná koncepční řešení. Zkušenost z rozsudku ve věci *Costa/ENEL* to plně potvrzuje. K systémovému rozměru komunitárního práva se tento rozsudek vyjadřuje na několika místech a použitá argumentace budí neodbytný dojem eklektičnosti. Soudní dvůr dovodil, že

- komunitární právní řád tvoří „součást právních systémů členských států“ a zavazuje jejich soudy;
- komunitární právní řád představuje soubor norem, cílící na „členské státy i jejich příslušníky“;
- tento právní řád je právem Společenství, jež bylo založeno „na neomezenou dobu, má vlastní orgány, právní subjektivitu, způsobilost k právním úkonům, k mezinárodněprávnímu zastoupení a zvláště skutečné pravomoci vyplývající z omezení svrchovaných pravomocí nebo jejich přenosu ze států na Společenství“;
- přenos práv a povinností, uskutečněný státy z jejich vnitrostátního práva do právního řádu Společenství, způsobuje konečné omezení svrchovaných práv členských států a nad tímto právním řádem nesmí převážet pozdější jednostranný akt, neslučitelný s pojmem Společenství.

<sup>16</sup> ZILLER, J. Les réactions des milieux institutionnels, nationaux et scientifiques de l'époque, op. cit. pozn. 7, s. 48.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 46–47.

Soudní dvůr citovanou definici komunitárního právního řádu, disperzně rozhozenou v textu rozsudku *Costa/ENEL*, později „učesal“ a do určité míry i revidoval v *posudku 1/91*, v němž Smlouvu EHS označil za „*nový právní řád, v jehož prospěch státy omezily ve stále rozsáhlejších oblastech svá svrchovaná práva a jehož subjekty jsou nejen členské státy, nýbrž i jejich příslušníci*“.<sup>18</sup>

Definice věnuje velkou pozornost *právnímu postavení Společenství*. Vlastnosti, jež této organizaci Soudní dvůr připisuje, mají prokázat trvalost její existence, rovnost jejího postavení s členskými státy i způsobilost k vlastní normotvorbě. Právo Společenství je v důsledku těchto vlastností způsobilé přetvořit se v celistvý soubor právních norem, rovnocenný se systémy vnitrostátního práva, jenž se obrací *jak na členské státy, tak i na jejich příslušníky*. Smlouvu EHS lze v tomto posledním ohledu přirovnat k ústavě, jež paralelně koexistuje s ústavami všech členských států.

Takový „ústavní“ model mezinárodněprávních povinností byl vyzkoušen již v minulosti, a to zejména mírovými smlouvami uzavřenými po 1. světové válce. Čl. 178 německé „výmarské“ ústavy upřesnil, že tato ústava nebude působit újmu ustanovením Versailleské mírové smlouvy. Vyplývá z něj, že mezinárodní smlouva stanoví své účinky uvnitř státu sama, a proto jak příslušný stát, tak i jeho příslušníci jsou jejímu normativnímu působení přímo podrobeni. Ústava nesmí takovému působení mezinárodní smlouvy nijak bránit.<sup>19</sup> V době zavedení tohoto mírového smluvního experimentu nikdo ovšem nezpochybňoval, že dané smlouvy tvoří součást mezinárodněprávního řádu a takto také celý model teoreticky zpracoval H. Kelsen ve svém kurzu pro Akademii mezinárodního práva ve 20. letech 20. století.<sup>20</sup> Nebylo divu. *Zásadu přednosti* mezinárodního práva zakotvilo již v 19. století obyčejové pravidlo, artikulované a soustavně aplikované mezinárodní arbitrážní praxí, podle něhož se stát nesmí dovolávat svého vnitrostátního práva, včetně své ústavy, jako důvodu, pro nějž nesplnil povinnost plynoucí mu z mezinárodního práva.

Zásada přednosti komunitárního práva prosazovaná v rozsudku ve věci *Costa/ENEL* se tedy zjevně inspirovala primátem mezinárodního práva. Soudní dvůr ovšem v uvedeném rozsudku specifikoval ještě časovou působnost zásady přednosti. Ta se neuplatní ve vztahu k aktům vydaným před vstupem státu do Společenství, tedy před omezením jeho svrchovanosti ve prospěch této organizace. *Posteriorita* coby podstatná náležitost přednosti komunitárního práva nicméně s rostoucím časovým odstupem od založení Společenství postupně ztratila na významu a v novější judikatuře již není výslovně zmínována (viz např. již zmíněný rozsudek ve věci *Internationale Handelsgesellschaft*).

Definice komunitárního právního řádu podaná v rozsudku *Costa/ENEL* vyvozuje důsledky z *omezení svrchovaných práv členských států* a z *přenosu práv a povinností členskými státy z jejich vnitrostátního právního řádu do právního řádu Společenství*. Je zajímavé, že rozsudek ve věci *van Gend en Loos* se odvolává jen na *omezení svrchovaných práv*, kdežto *přenos* práv a povinností z vnitrostátního práva nezmiňuje. Totéž ostatně činí i výše citovaná „očištěná“ definice v *posudku 1/91*. Naznačuje to, že Soudní dvůr mohl zprvu považovat „omezení“ za obecný, nezastupitelný komponent systémo-

<sup>18</sup> Srov. *Posudek 1/91* ze 14. prosince 1991, EU:C:1991:490.

<sup>19</sup> Viz též odst. 14 preambule francouzské ústavy z r. 1946 („*la République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international*“) nebo čl. 1 [2] Ústavy ČR („*Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva*“).

<sup>20</sup> KELSEN, H. Les rapports de système entre le droit interne et le droit international public. *RCADI*, sv. 14, 1926.

vé povahy komunitárního práva, zatímco „přenos“ toliko za zvláštní prvek, vlastní jen některým členským státům, hlavně Německu.

Pokud jde o *omezení svrchovaných práv*, mírové smlouvy, uzavřené po 1. světové válce, počítaly i s touto operací, mj. ve vztahu k Československu. Náš stát se zavázal v Malé smlouvě st. germainské k tomu, že uzná mnohá její ustanovení, relevantní pro ochranu národnostních menšin, za „základní zákony“ a že proti nim právně neprosadí žádný předpis ani akt založený na svém vnitrostátním právu. Obdobně byla ostatně pojata ve 40. letech i Charta Spojených národů, jež např. omezila svrchované právo členských států na sebeobranu a usměrnila použití síly při kolektivních donucovacích opatřeních. Operaci omezení svrchovaných práv cestou mezinárodní smlouvy byly ústavy různých členských států Evropských společenství uzpůsobeny ihned v letech po vstupu Charty OSN v platnost. Ústava francouzská z r. 1946 (odstavec 15 preambule), italská z r. 1947 (čl. 11) i Základní zákon německý z r. 1949 (čl. 24 [2]) výslovně počítaly s omezením svrchovanosti dojednaným v zájmu ochrany míru.

Proto to, že se Soudní dvůr ve svém rozsudku ve věci *van Gend en Loos* dovolával omezení svrchovaných práv, nelze samo o sobě chápat jako nosné odůvodnění svébytnosti komunitárního právního řádu, nýbrž naopak spíše jako důkaz sounáležitosti práva Společenství k právu mezinárodnímu. Teprve svým pozdějším akcentováním „*přenosu práv a povinností členskými státy*“ z jejich vnitrostátního práva do práva komunitárního dal Soudní dvůr najevo, že právě tato operace je způsobilá vytrhnout právo ES z jeho mezinárodněprávního lůna. Použitím výrazu „přenos“ chtěl patrně pouze podpořit své závěry o přímém účinku a přednosti komunitárního práva před právem vnitrostátním. Zjevně nezamýšleným důsledkem změny v akcentu argumentace Soudního dvora bylo to, že operace „přenosu“ zůstala vězet, a to jak ve své materiální, tak i procesní dimenzi, v působnosti ústavní úpravy, a mohla proto být teoreticky podrobena kontrole ze strany ústavního soudu příslušného členského státu. To platilo hlavně pro Německo, jehož Základní zákon zmocňoval k přenosu výsostných práv Spolku na „mezistátní“ (nikoli ovšem, *a contrario*, na „supranacionální“) instituce *zákonem* (čl. 24 [1]).<sup>21</sup>

Definici komunitárního práva, kterou načrtl rozsudek ve věci *Costa/ENEL* a jež měla odůvodnit jeho postavení samostatného právního řádu, nemilosrdně nahlodal čas. Její životnost *za prvé* zkrátila skutečnost, že ji Soudní dvůr výslovně navázal na *Společenství*, jeho orgány, právní subjektivitu a způsobilost. Jak se později ukázalo, výzvy postupující integrace si vyžádaly transformaci Společenství v *Unii*, která vstoupila do práv a povinností předchozí organizace, avšak o totální identitě obou subjektů nebylo možno hovořit. Obdobně se uskutečnila transformace komunitárního práva v právo unijní, přičemž nedošlo k jejich úplnému překrytí. Ve světle této pozdější události by proto bývalo uvážlivější založit definici evropského integračního řádu výlučně na právních vlastnostech integračních norem, nikoli na charakteristice instituce, v jejímž rámci tyto normy působí.

<sup>21</sup> MALENOVSKÝ, J. 60 let Evropských společenství: od francouzského „supranacionálního“ smluvního projektu k jeho německému „podústavnímu“ provádění. *Právník*, 2012, č. 7, s. 688–692. To je ostatně jeden z důvodů, proč německý Ústavní soud pohlíží (a to i po doplnění Základního zákona v r. 1990 novým „evropským“ článkem 23) na unijní řád ve značné míře jako na právo mezivládní organizace, a tudíž jako na subsystém mezinárodního práva. Toto nazírání prostupuje zvláště celý „Lisabonský nález“ Spolkového ústavního soudu. Srov. i HANÉ, D. L'encadrement constitutionnel de l'appartenance de l'Allemagne à l'Union européenne. *L'apport de l'arrêt « Lisbonne » de la Cour constitutionnelle fédérale. Cahiers de droit européen*, 2009, Nos 5–6, s. 698.

*Za druhé*, Soudní dvůr trvá ve své definici výslovně na „*konečném*“ omezení svrchovaných práv členských států. Právě *nezvratnost* účinků přenosu práv a povinností z vnitrostátního práva byla zřejmě povolána stát se v jeho očích dostatečným důvodem bezvýhradné přednosti komunitárního práva, které mělo jednou provždy vytěsnit z příslušných oblastí vnitrostátní právní úpravu. Soudní dvůr vyvodil své tvrzení o definitivnosti omezení svrchovanosti z několika skutečností, z nichž některé ostatně explicitně připomněl. Založil je zajisté na základním cíli integrace, vyhlášeném v preambuli smluv, spočívajícím ve „vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy“, a signalizujícím tedy jednostranný pohyb k supranacionalizaci kontinentu. Soudní dvůr přitom nepochybně vzal na vědomí, že – na rozdíl od Smlouvy o založení Evropského společenství uhlí a oceli – byla Smlouva EHS sjednána na dobu neurčitou a současně bez úpravy postupu, který by členským státům dovolil integrační proces opustit.

S odstupem padesáti let nyní víme, že proces integrace má své věcné meze, cudně vyjádřené v čl. 4 [2] SEU (Unie ctí „národní identitu“ členských států, která spočívá v jejich „základních politických a ústavních systémech“). Rovněž víme, že z procesu vedoucího ke „stále užšímu svazku“ lze jednostranně vystoupit, jak to nedvojsmyslně garantuje čl. 50 SEU (bez ohledu na případnou dohodu v každém případě dva roky poté, když příslušný členský stát oznámí Evropské radě svůj záměr vystoupit z Unie). Nově specifikované věcné hranice evropské integrace i zvrátlost dosaženého právního stavu otřásají soudcovskou definicí komunitárního práva v jeho postavení právního řádu v základech.

*Za třetí*, nemalé otázky vzbuzuje i další stěžejní prvek této soudcovské definice, a to jí postulovaná úplná, bezvýhradná *přednost* nového právního řádu vůči veškerému právu vnitrostátnímu. Soudní dvůr upřesnil její působnost v celé škále zásadních rozsudků, z nichž některé již tu byly zmíněny. Nicméně, nyní existují sotva zpochybnitelné důkazy, že se zásada přednosti „drolí“. Přednost nejen není upravena ve stávajících unijních smlouvách, ale členské státy vědomě upustily od započatého pokusu smluvně ji kodifikovat, což lze považovat za projev „negativní“, obyčejoborné praxe.<sup>22</sup>

S jistou mírou nadsázky si dovoluji uzavřít tuto část pojednání s tím, že aktuálně by unijní právo coby zvláštní právní řád zřejmě verifikací ve světle kritérií, stanovených Soudním dvorem v r. 1964, v rozsudku *Costa/ENEL*, neprošlo. V minulém půlstoletí se totiž oslabily nebo se dokonce vytratily některé komponenty, které tehdy pro Soudní dvůr představovaly důvody nebo garance jeho samostatné systémové existence. Tento poněkud tristní závěr je nicméně třeba vzápětí korigovat ve světle analýzy unijního práva z hlediska prvků, jimiž nauka zpravidla definuje právní systémy a jež byly shrnuty výše v tomto článku.

#### 4. DOGMATICKÝ ZÁKLAD UNIJNÍHO PRÁVNÍHO ŘÁDU

Právo EU vykazuje dostatečnou *pevnost* i *konzistenci*. Konstituovalo se v oblastech, v nichž se členské státy vzdaly přesně vymezených pravomocí, a rozvíjí se v souladu s jasně stanovenými cíli, které má Unie plnit. Soubor hodnot, které unijní právo chrání, je determinován těmito cíli. V jádru axiologicky pojatého systému unijního práva jsou ukotveny základní svobody jednotného trhu, právo EU však postupně absorbovalo i další

<sup>22</sup> MALENOVSKÝ, J., op. cit. pozn. 8, s. 793–794.

hodnoty, které nyní uceleně chrání, např. demokracii či základní práva evropského občana. Systém chráněných hodnot je specificky strukturován, což prokazuje nejen symbióza pater primárního a sekundárního práva nebo jedinečné postavení Listiny základních práv EU, ale i koncepční překonání dřívější „pilířové“ konstrukce Unie. Ta v sobě kombinovala „mezivládní“ a „komunitární“ metodu regulace,<sup>23</sup> připouštěla tedy vzájemný průnik a prolínání unijního a mezinárodního práva, a relativizovala tak samostatnost unijního právního řádu.

Unijní právo disponuje svébytnou soustavou *pramenů*, jejíž vrcholný stupeň tvoří unijní smlouvy. Ty lze sice označit *prima facie* za mezinárodní smlouvy, avšak jejich výklad, aplikace i kontrola jejich plnění jsou podřízeny regulaci unijního práva, nikoli normám práva mezinárodního. Parametry právní závaznosti a právních účinků, jež v sobě jednotlivé formy unijního práva nesou, jsou stanoveny výlučně tímto právem. To platí i pro pramen obecných zásad unijního práva, které sice jsou extrahovány z vnitrostátního práva členských států, neredukují se však na prostou generalizaci příslušných vnitrostátních právních pravidel a principů, ale syntetizují se v novou kvalitu.

Právo EU je *koherentní*, což je zajišťováno *hierarchizací* právního řádu, byť ne v míře, která přísluší právu vnitrostátnímu (myšlenka unijní „ústavní smlouvy“ se u členských států nakonec neprosadila). Unijní právo obsahuje i ucelený vějíř nástrojů k soustavnému „čištění“ souboru jeho norem, jimiž se tento systém zbavuje norem vadných nebo vzájemně neslučitelných. Činí tak jednak cestou rušení závadných norem či vyslovení jejich neplatnosti, jednak uplatněním *prevalence*, přednostního použití některých inkorporovaných norem (mezinárodního práva) před normami vlastního sekundárního práva. Obsah unijních pravidel podléhá *výkladu* dosahovaného specifickými metodami, mezi nimiž je, na rozdíl od práva vnitrostátního, posílen vliv metody teleologické.

Výklad i aplikace unijního práva jsou prováděny a usměrňovány soustavou soudů, a to na jedné straně unijními soudy *stricto sensu* (Soudní dvůr EU), na straně druhé soudy národními, propojenými s prvně uvedenou kategorií soudů hlavně prostřednictvím řízení o předběžné otázce. Unijní právo upravuje specifické právní prostředky na ochranu jím zaručených práv. Teleologicky orientované metody výkladu (včetně metody maximálního užítka – *effet utile*) dovolují zajistit *úplnost* garantované ochrany práv.

Právo EU konečně vykazuje náležitou úroveň *organizovaného donucení*, a potažmo *efektivitu* svého působení. Obdobně jako právo mezinárodní kombinuje nástroje centralizovaného i decentralizovaného donucení,<sup>24</sup> na rozdíl od tohoto práva se však v mechanismech donucení více akcentují prvky centralizace. Efektivitu unijního právního řádu zajišťují nejen pravomoci sankční povahy (zejména čl. 260 SFEU), ale i pravidla používaná ke zjišťování protiprávního chování a ke stanovení a realizaci odpovědnosti za ně. Efektivitě napomáhá, jak již bylo zmíněno, množina dominantně teleologicky orientovaných metod výkladu, zvláště metoda *effet utile*, jež pochází právě z práva mezinárodního, k jehož efektivitě rovněž přispívá (*ut res magis valeat quam pereat*).<sup>25</sup>

<sup>23</sup> LENAERTS, K. – VAN NUFFEL, P. *European Union Law*. Third edition. London: Sweet & Maxwell, 2011, s. 67–68.

<sup>24</sup> LENAERTS, K. *The Decentralised Enforcement of EU Law: The Principles of Equivalence and Effectiveness*. In: *Scritti in onore di Giuseppe Tesaurò*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2014, s. 1057–1085.

<sup>25</sup> SEYR, S. *Der effet utile in der Rechtsprechung des EuGH*. Berlin: Duncker & Humblot, 2008; STREINZ, R. *Der „effet utile“ in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften*. In: O. Due – M. Lutter – J. Schwarze (ed.). *Festschrift für Ulrich Everling, Band 2*. Baden–Baden: Nomos, 1995, s. 1491–1510.

Tato zhuštěně a zkratkovitě podaná analýza odůvodňuje závěr, že právo EU splňuje podmínky nutné k tomu, aby mohlo být kvalifikováno jako právní řád bez ohledu na to, že již nedisponuje některými vlastnostmi, na jejichž základě dospěl ke stejnému závěru před půlstoletím Soudní dvůr. Otázkou nicméně i přesto zůstává, zda unijní právní řád splňuje všechny dogmatické náležitosti nejen sám o sobě, ale zda je schopen obhájit svou systémovou povahu i vůči navazujícím a konkurujícím systémům vnitrostátního práva a práva mezinárodního.

## 5. UNIJNÍ PRÁVNÍ ŘÁD A SYSTÉMY VNITROSTÁTNÍHO PRÁVA

Unijní právní řád má obdobně jako mezinárodní právo plnit vůči množině právních řádů vnitrostátních úlohu ústředního systému, jakkoli v menším měřítku než právo mezinárodní. Jednotlivé vnitrostátní právní řády vystupují ve vztahu k právu EU v odpovídající míře jako systémy satelitní. Poměr mezi ústředním systémem a soubory satelitními má *asymetrickou povahu* a dominuje v něm jednostranná aktivita ústředního právního řádu.<sup>26</sup>

Unijní právo vládne různými prostředky k tomu, aby se jako ústřední systém efektivně prosadilo. Jeho normy zásadně disponují v právních řádech členských států přímým účinkem a předností před veškerým právem vnitrostátním. Přísluší jedině jemu – nikoli právu vnitrostátnímu – stanovit uvnitř členských států své účinky. Ukládá členským státům, aby vyloučily veškeré účinky svého vlastního práva tam, kde by to unijnímu právu bránilo prosadit se. Neučiní-li členské státy tomu odpovídající opatření, lze použít nápravné postupy podle smluv, včetně žaloby Komise na porušení povinnosti členského státu podle čl. 258 SFEU.

Důsledkem asymetrie ve vztazích ústředního systému a systémů satelitních je skutečnost, že případná „revolta“ některého vnitrostátního právního řádu ohrozí nezávislost či efektivitu unijního právního řádu zásadně jen v omezené míře. Negativní dopady pro unijní právo coby ústřední systém by se staly citelnými teprve tehdy, kdyby jeho autoritu nerespektovaly právní řády všech nebo téměř všech členských států, zejména těch velkých. Tato asymetrie ve vzájemných vztazích vysvětluje „velkorysost“ Komise, ale i Soudního dvora, v reakcích na občasně „výstřelky“ jediného členského státu či jeho soudů, zpochybňující účinky unijního práva, případně na takové výstřelky v několika málo členských státech.

K velkorysosti v reakci unijních orgánů může přispět i účel sporného chování založeného na vnitrostátním právu. Nelze nevidět, že členské státy, které se chovají „závadně“, jsou mnohdy vedeny „dobrou vírou“. Chtějí ve skutečnosti synergicky použít svůj právní řád s cílem umocnit vliv unijního práva v sociálních vztazích, jež původně podléhaly jejich regulaci. Opatření státu učiněná s tímto účelem nejsou sice zcela konformní se zásadou přednosti unijního práva a do určité míry tak oslabují jeho *nezávislost*, mohou však současně amplifikovat efektivitu unijního práva při jeho aplikaci v dotyčném členském státě. Komise je proto při svém hodnocení sporného chování konfrontována s nejednoznačnou situací, což volá po zdrženlivosti při jejím rozhodování o případném zákroku.

<sup>26</sup> MALENOVSKÝ, J., op. cit. pozn. 5, s. 383–384.

Komplikovanost situace lze dokumentovat na příkladu postoje vnitrostátního práva k přímému účinku a přednosti unijního práva. Plný respekt k nezávislosti unijního právního řádu předpokládá, že ústavy členských států se k jeho účinkům ani přednosti vůbec nevyjádří, neboť k tomu nejsou kompetentní (to je i případ Ústavy ČR). Méně správné, avšak z hlediska nezávislosti unijního právního řádu ještě únosné mezisystémové řešení připouští, aby ústava otevřela svým výslovným pokynem unijnímu právu cestu dovnitř státu tím, že neutrálně stanoví, že unijní právo v něm požívá postavení, které toto unijní právo samo určí (např. maďarská ústava z r. 2011, čl. E [3]; polská ústava z r. 1997, čl. 91 [3]). Systémově chybné řešení nabízejí naopak ústavy, které samy určí účinky, kterých má unijní právo v daném státě požívat (např. rumunská ústava z r. 1992, ve světle pozdějších změn, vyhlášených v r. 2003, čl. 148 [3], nebo slovenská ústava z r. 2001, čl. 7 [2]).<sup>27</sup> Komise na uvedený jev nereaguje.

Půlstoletí po rozsudku *Costa/ENEL* existují i další příklady toho, že vnitrostátní právo a vnitrostátní soudy zacházejí s unijním právem někdy sporně. První velkou zkušenost mezisystémového střetu přinesla judikatura německého Spolkového ústavního soudu (dále jen „SÚS“), nazvaná „*Solange*“ (1974).<sup>28</sup> SÚS dospěl k závěru, že komunitární právní řád je *neúplný* v oblasti základních práv, a že proto nemůže v tomto ohledu respektovat jeho *nezávislost*. Podrobil své kontrole jednotlivá komunitární opatření, jež mohla ohrozit základní práva osob podléhajících svrchovanosti německého státu. Soudní dvůr a mnohem později i unijní ústavadárce (členské státy), na tento významný, byť odůvodněný zásah do nezávislosti, zareagovali nejprve rozšířením komunitárního práva o obecnou zásadu ochrany základních práv a poté připojením Listiny základních práv EU k unijnímu primárnímu právu. Tím byl mezisystémový střet zásadně vyřešen.<sup>29</sup>

Víceméně jen *zdanlivý problém* v interakci práva EU a právních řádů členských států znamenala judikatura některých ústavních soudů, včetně SÚS nebo soudu českého, jež operuje s „jádem“ (materiálním ohniskem) ústavy. SÚS konstatoval, že pravomoci státu zaručené ústavními normami klíčového významu nelze na Unii smluvně ani zákonem vůbec přenést.<sup>30</sup>

Uvedenou judikaturou nejsou nicméně nezávislost ani další konstitutivní komponenty unijního práva coby samostatného právního řádu specificky ohroženy. Jedná se o omezení, jež je normováno vnitrostátním právem a je tak situováno *vně* unijního právního řádu. Je totiž spojeno s ústavněprávní operací předcházející vlastnímu přenosu pravomocí států na Unii, nikoli s výkonem pravomocí, které již na Unii byly přeneseny. V této souvislosti je třeba dále konstatovat, že výše citovaný čl. 4 [2] SEU o ústavní identitě

<sup>27</sup> Problematičnost „rumunského řešení“ dále umocňují zásadní rozdíly mezi anglickým a francouzským překladem ústavy, byť oba dva byly pořízeny pod kontrolou rumunského Ústavního soudu. Anglický překlad uvádí, že „provisions in the founding Treaties of the European Union, as well as other binding regulations under community law shall prevail over any contrary provisions of domestic law“. Francouzský překlad upřesňuje, že „les dispositions des traités constitutifs de l'Union européenne ainsi que les autres réglementations communautaires à caractère obligatoire, ont priorité devant les dispositions contraíres contenues dans les lois internes“ (v prvním případě má tedy jít o přednost před veškerým rumunským právem, v případě druhém naopak jen o přednost před zákony). Pochybný je rovněž ostatně odkaz na „odporující“ ustanovení vnitrostátního práva. Pojem přednosti unijního práva je ve skutečnosti širší.

<sup>28</sup> Srov. BVerfGE 37, s. 271.

<sup>29</sup> Blíže srov. MALENOVSKÝ, J., op. cit. pozn. 21, s. 694–697.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 700–701.

členských států relativně jasně delimitoval unijní i ústavní rovinu dotyku a zajistil tak v této otázce náležitě vzájemnou nezávislost obou systémů.

Naopak *reálný mezisystémový problém* představuje způsob, jakým ústavní soudy některých členských států přistupují k předběžné otázce, jež tvoří páteřní procesní institut unijního práva. Tyto soudy, včetně českého Ústavního soudu, vstupují necitlivě do unijního práva vlastním výkladem čl. 267 SFEU, který zakládá pravomoc Soudního dvora projednat předběžné otázky položené národními soudy. Interpretují jej ve světle ústavních práv osob a s použitím ústavněprávních metod výkladu, v důsledku čehož docházejí k jinému výsledku než Soudní dvůr, jenž je výlučně povolán unijními smlouvami k autoritativnímu výkladu čl. 267.

Jedinou relevantní podmínkou pro položení předběžné otázky je z hlediska čl. 267 okolnost, že to národní soud považuje „za nezbytné k vnesení svého rozsudku“, a Soudní dvůr proto vykládá řízení o předběžné otázce výlučně jako nástroj „dialogu mezi soudy“. Zmíněná ústavněprávní „rekonstrukce“ či „nadstavba“ čl. 267, zejména jeho odstavce 3, provedená některými ústavními soudy, vyústila naopak ve výklad, že rozhodnutí o (ne)podání předběžné otázky podléhá dalším požadavkům, odůvodněným ústavní ochranou základních práv strany, která příslušný národní soud o podání předběžné otázky požádala, zejména ochranou jejího práva na spravedlivé řízení nebo na zákonného soudce.<sup>31</sup> Z toho důvodu lze pak postup dotčeného národního soudce přezkoumat cestou ústavní stížnosti.<sup>32</sup>

Předmětem řízení před ústavním soudem je přezkum rozhodnutí národního soudu nepodat předběžnou otázku na základě čl. 267 [3] SFEU, jenž stanoví podmínky, za nichž má národní soud povinnost ji podat.<sup>33</sup> Aby však ústavní soud mohl vůbec dojít k závěru, že příslušný národní soud nepodal předběžnou otázku v rozporu s povinností stanovenou mu čl. 267 [3], musí zpravidla znovu sám, nezávisle na dotčeném soudu, interpretovat jednak ustanovení unijního práva, stran něhož měla být předběžná otázka podána, jednak případně k němu se vztahující judikát či judikaturu Soudního dvora, a na základě této své reinterpretační zpochybnit následně jeho závěr o absenci „nezbytnosti“ položení otázky pro vnesení rozsudku v dané věci. K ústavnímu dohledu ovšem čl. 267 neposkytuje žádnou oporu.<sup>34</sup> Ústavní soud vykonává v takovém případě ve skutečnosti pravomoc, kterou dotýčný členský stát přenesl na Unii, a smlouva jejím výkonem pověřila na jedné straně Soudní dvůr a na straně druhé výlučně národní soud, před nímž otázka výkladu nebo neplatnosti unijního práva vznikla.

Nelze určitě vyloučit, že by Komise mohla ve zvlášť exemplárním případě „ústavní reinterpretační“ unijního práva vyvolat řízení o porušení povinnosti proti příslušnému členskému státu, je to ale sotva reálné. Zárok ústavního soudu v některých svých důsledcích posiluje *efektivitu* unijního práva uvnitř daného členského státu, což zásadně převáží nad argumentem, že ústavní soud překročil hranici mezi oběma právními systémy.

<sup>31</sup> Blíže srov. MALENOVSKÝ, J. Le renvoi préjudiciel perçu par trois Cours „souveraines“. *Journal de droit européen*. No 200 – 6/2013, s. 214–224.

<sup>32</sup> K tomu souhlasně např. GRMELOVÁ, N. Nepoložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie jako porušení práva na spravedlivý proces. *Mezinárodní vztahy*. 2014, č. 4, s. 104–108.

<sup>33</sup> Srov. rozsudek Soudního dvora z 29. února 1984, ve věci *CILFIT e.a.*, 77/83, EU:C:1984:91.

<sup>34</sup> Za „školský příklad“ takového extenzivního ústavního přístupu lze považovat náleze Ústavního soudu ČR ve věci *Travel Service, a.s.*, z 20. 11. 2014 (Srov. III. ÚS 2782/14).

Nejčastěji zmiňovaný typ střetu unijního a vnitrostátního právního řádu se pojí s výkonem tzv. *Kompetenz-Kompetenz*. Takovou „konečnou“ kompetenci požadují některé ústavní soudy (včetně českého) a uplatňují ji v řízení, jež bývá označováno jako řízení *ultra vires*. Zakládají ji na nesporném argumentu, že Unie vykonává pouze pravomoci, jež jí svěřily členské státy (*principe d'attribution*). Proto jsou uvedené ústavní soudy údajně oprávněny s konečnou platností ověřit, zda Unie nepřekročila v daném napadeném případě svěřenou pravomoc. Došlo-li k překročení, jedná se o akt *ultra vires* a příslušné unijní opatření je v mezích jurisdikce dotyčného členského státu zbaveno veškerých účinků, jež mu unijní právo připisuje. V kolizi s unijním právem má tak mít ústava členského státu poslední slovo.

Předmětem řízení *ultra vires* by mělo za všech okolností být *rozhodnutí Soudního dvora*, který ale musí s ohledem na požadavek subsidiarity dostat příležitost, aby napravil důsledky případného překročení pravomoci, kterého se dopustil jiný orgán Unie, nejprve sám.<sup>35</sup> V řízení *ultra vires* lze ovšem také napadnout výlučně samo rozhodnutí Soudního dvora (aniž by byl napaden akt jiného orgánu Unie) a zpochybnit např. metodu výkladu, kterou Soudní dvůr ve svém rozhodnutí použil a kterou dotyčné vnitrostátní právo neuznává (zejména výklad dosažený metodou *effet utile*).<sup>36</sup>

Je zřejmé, že výkon nárokové kompetence *ultra vires* má potenciál ohrozit jak nezávislost unijního právního řádu, tak jeho efektivní uplatňování uvnitř členských států. Kdyby byla tato „konečná kompetence“ uplatňována systematicky všemi členskými státy, mohl by to být *prima facie* důvod k obavám o další osud unijního práva coby samostatného právního řádu.<sup>37</sup> Ve skutečnosti ale zatím žádné významné riziko v tomto ohledu neexistuje.

Vskutku, unijní právo, *za prvé*, disponuje razantním nástrojem, jímž může reagovat na případný výrok ústavního soudu, který by kvalifikoval určitý unijní akt *ultra vires* a upřel mu požadované účinky. Komise může Soudnímu dvoru předložit žalobu pro porušení povinnosti příslušným členským státem, kterou může podle okolností později podpořit další žalobou, a to pro nesplnění odsuzujícího rozsudku (čl. 260 [2] SFEU). Nezávislost unijního právního řádu je popsáným postupem patřičně obhájena. *Za druhé*, spornou kompetenci *ultra vires* si *in abstracto* osobuje jen relativně malý počet ústavních soudů<sup>38</sup> a případy jejího uplatnění v konkrétních případech jsou zcela výjimečné.<sup>39</sup> Je znám jediný případ, kdy určitý ústavní soud konstatoval svým výrokem existenci unijního aktu *ultra vires* (nález Ústavního soudu ČR z r. 2012 ve věci *Holubec*).<sup>40</sup> Za těchto okolností nepřekvapí, že Komise zatím na uvedený jev s nemalým konfliktním potenciálem nereaguje.<sup>41</sup>

<sup>35</sup> Takovou úvahou se řídil SÚS, když podal 7. února 2014 předběžnou otázku Soudnímu dvoru, v níž vyslovil pochybnost o slučitelnosti programu měnových operací Evropské centrální banky s právem EU.

<sup>36</sup> Blíže srov. MALENOVSKÝ, J. Sur le passé, le présent et l'avenir du contrôle *ultra vires*. *Mélange en l'honneur de Vassilios Skouris*, Bruxelles : Bruylant, 2015, v tisku.

<sup>37</sup> MAYER, F. C. La décision de la Cour constitutionnelle fédérale allemande relativement au programme OMT. *RTDeur.*, juillet–septembre 2014, s. 703.

<sup>38</sup> SÚS v této souvislosti jmenuje deset dalších soudů (dánský, estonský, francouzský, irský, italský, lotyšský, polský, švédský, španělský a český). Srov. BVerfG, BvR 2728/13, § 30.

<sup>39</sup> Srov. zejména rozhodnutí SÚS ze 6. července 2010 věci *Honeywell*, BVerfGE 126.

<sup>40</sup> ZEMÁNEK, J. L'arrêt de la Cour constitutionnelle tchèque du 31 janvier 2012, *Les Retraites slovaques XVII : le principe de l'égalité de traitement – un motif de rébellion contre la Cour de justice de l'Union européenne ?*, *Cahiers de droit européen*, 2012, No. 3, s. 709–732.

## 6. UNIJNÍ PRÁVNÍ ŘÁD A MEZINÁRODNÍ PRÁVO

Smlouvy zakládající Společenství neobsahovaly ustanovení o svém poměru k mezinárodnímu právu, což lze vysvětlit tím, že v 50. letech, v době svého uzavření, byly považovány za běžné mezinárodní smlouvy, a tedy za součást mezinárodního práva. Potřeba tyto smlouvy a mezinárodní právo vzájemně delimitovat nepřímo vyplynula teprve z rozsudku Soudního dvora ve věci *Costa/ENEL*, který je z mezinárodního práva prakticky „ze dne na den“ vydělil.<sup>42</sup>

Soudní dvůr následně vybudoval bohatou judikaturu, v níž upřesnil postavení mezinárodního práva v právu unijním (definoval jednotlivé prvky jeho recepce). Absence „transformačního“ ustanovení ve Smlouvách přiměla Soudní dvůr k osvojení inkorporačního modelu recepce mezinárodněprávních pravidel. Skutečnost, že mezinárodní dohody uzavírá Rada svým rozhodnutím, tedy aktem sekundárního práva (nyní čl. 218 [2] SFEU), a že zamýšlená dohoda nemůže vstoupit v platnost, je-li neslučitelná se Smlouvami (nyní čl. 218 [11] SFEU), přivedla Soudní dvůr k závěru, že uzavřené dohody požívají v unijním právu toliko „podústavní“ právní síly. Z pravidla, které stanoví, že dohody uzavřené Unii jsou závazné pro orgány Unie, (nyní čl. 216 [2] SFEU), Soudní dvůr vyvodil, že uzavřené dohody jsou nadřazené právním normám, které tyto orgány samy schvalují, tj. sekundárnímu unijnímu právu, a mají tak „nadzákonnou“ právní sílu.<sup>43</sup> Soudní dvůr konečně vymezil kritéria, která určují přímou použitelnost inkorporovaných dohod uvnitř Unie a jejich dovolatelnost před orgány Unie.<sup>44</sup>

Parametry recepce mezinárodního práva právem unijním se tak nijak zásadně neliší od podmínek, za nichž recipují mezinárodní právo vnitrostátní právní řády členských států Unie. Zajišťují Unii dostatečnou kontrolu nad vstupem mezinárodněprávních pravidel do jejího právního řádu i nad jejich působením uvnitř tohoto řádu. Garantují náležitou nezávislost unijního práva.

Přímo ve vztazích mezi Unii a jejími členskými státy mezinárodní právo nehraje významnou úlohu, neboť vztahy uvnitř Unie jsou zásadně výlučně regulovány unijním právem. Rozhodující místo naopak má v relaci Unie s třetími, nečlenskými státy. Jak nyní stanoví čl. 3 [5] SEU, „ve všech vztazích s okolním světem Unie... přispívá... k přísnému dodržování a rozvoji mezinárodního práva“. Tato formulace není evidentní. Citované

<sup>41</sup> HEUSEL, W. Preserving National Identity: The *Bundesverfassungsgericht* between National Constitutional Constraints and an Ever Closer European Union. In: A Tribute to Nial Fennelly, *Of courts and constitutions: liber amicorum in honour of Nial Fennelly*. Oxford: Hart, 2014, s. 393.

<sup>42</sup> Zdá se ovšem, že Evropský soud pro lidská práva, jenž je soudním orgánem mezinárodního práva, není ochoten z této judikatury Soudního dvora vyvodit všechny očekávatelné důsledky. Ve svém rozsudku *Mathews proti Spojenému království* kvalifikuje Maastrichtskou smlouvu, tedy pramen primárního práva, jako „mezinárodní instrument“, „smlouvu“, k níž „*Spojené království svobodně svolilo*“ (rozsudek z 18. února 1999, § 33, Recueil des arrêts et décisions 1999–I). V rozsudku *Bosphorus proti Irsku* přitakává k nezbytnosti členského státu dodržovat komunitární právo, neboť ve světle čl. 31 § 3c Vídeňské úmluvy o smluvním právu Evropská úmluva o lidských právech musí být vykládána s přihlédnutím ke „*všem mezinárodněprávním pravidlům*“, jež jsou použitelná ve vztazích mezi smluvními státy. Ztotožňuje tedy komunitární normy s mezinárodněprávními pravidly (rozsudek z 30. června 2005, § 150, Recueil des arrêts et décisions 2005–VI).

<sup>43</sup> V detailech srov. zejména KUIPER, P. J. It Shall Contribute to... the Strict Observance and Development of International Law... The Role of the Court. In: *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyse and Perspectives on Sixty Years of Case-Law*. The Hague: Aster Press, 2013, s. 589–612.

<sup>44</sup> Srov. např. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, J. L'effet direct des accords internationaux. *Ibidem*, s. 637–657.

ustanovení mohlo přece normativně prostě stvrdit – po vzoru mnohých ústav – že Unie „přísně dodržuje mezinárodní právo“. Použitý text ale zřejmě odráží skutečnost, že *ve vztahu k mezinárodnímu právu vytváří Unie symbiózu se svými členskými státy*, jejichž (pouze) některá svrchovaná práva převzala, a dodržování mezinárodního práva tak není čistě její záležitostí.

Spojení Unie a jejích členských států při uskutečňování mezinárodního práva je základní konstantou poměru obou právních systémů, je však zdrojem *právní nejistoty* ve vztazích Unie k okolnímu prostředí, neboť unijnímu právnímu řádu překáží do určité míry v tom, aby se jeho pravidla mohla uplatnit volně a nezávisle v poměru k třetím státům i mezinárodním organizacím. Vztahy Unie a členských států v externích stycích navíc nemálo trpí *disharmonií*.

Tu vyjadřuje již způsob, jímž vnitrostátní právní řády různých členských států zacházejí s unijním právním řádem. Zatímco samotné unijní právo se v 60. letech od práva mezinárodního důsledně separovalo, ústavy mnohých členských států toto oddělení nadále respektují jen s výhradami a nedůsledně. Přistupují k unijním smlouvám v některých ohledech jako k součásti mezinárodního práva<sup>45</sup> a dávají tak příslušnému ústavnímu soudu příležitost, aby z ústavního textu dovedl primát ústavy nad unijním právem.<sup>46</sup>

Unie coby mezinárodní organizace nejen nepožívá v mezinárodním právu stejné, ale dokonce ani rovnocenné *normotvorné způsobilosti* jako její členské státy. Je proti nim omezena nejméně ve třech ohledech. Je, za prvé, oprávněna uzavírat mezinárodní dohody jen v oblastech, v nichž jí členské státy svěřily pravomoci, a ty jsou z povahy věci limitované. Za druhé, Společenství (Unie) byla založena relativně nedávno a jejich normotvorná způsobilost je tím omezena i v čase. Nepodílela se na mezinárodních dohodách, které členské státy uzavřely před založením Společenství. Za třetí, aby se Unie mohla stát stranou určité dohody, musí to tato dohoda připouštět. To ovšem závisí na jejích stranách, včetně nečlenských států, jež jinak k Unii nemají právní vztah a na smluvním poměru Unie nemají nutně zájem.

Unijní právo se muselo s uvedenými a dalšími hendikepy Unie vypořádat. Východiskem ke korekcím se stala skutečnost, že Unie požívá *samostatné subjektivity v obecném mezinárodním právu*. Soudní dvůr potvrdil v roce 2010 ve věci *Brita*, že Unie je vázána obyčejovým (obecným) mezinárodním právem z titulu *své vlastní mezinárodněprávní subjektivity*.<sup>47</sup> Svěbytná subjektivita dovoluje Unii oddělit vlastní mezinárodněprávní závazky od těch, které tíží pouze její členské státy. Unie tak např. může i musí přizpůsob-

<sup>45</sup> To platí ostatně i pro Ústavu ČR s jejími nevyjasněnými vazbami mezi čl. 1 [2], 10 a 10a.

<sup>46</sup> Jako příklad rafinovanosti v této souvislosti lze uvést argument obsažený v „lisabonském“ nálezu SÚS. Ten se odvolal na právní názor Soudního dvora ve věci *Kadi*, v níž unijní soud odmítl účinky rezoluce Rady bezpečnosti OSN s poukazem na to, že se neslučují se základními ústavními principy Unie. SÚS založil na tomto přístupu Soudního dvora podporu pro svůj argument, že i on sám je výjimečně, za striktně určených podmínek, oprávněn neaplikovat právo EU, které by se přičilo principům chráněným „jádem“ Základního zákona. Vtip ale spočívá v tom, že SÚS srovnává nesrovnatelné. Soudní dvůr totiž zaujal v rozsudku *Kadi* stanovisko k mezinárodní dohodě (Charta OSN), kdežto SÚS se naopak vymezoval k unijnímu právu, jež součástí mezinárodního práva není. Srovnání proto nebylo systémově odůvodněné. Srov. nálezy SÚS z 30. června 2009 ve věcech 2 BvE 2/08, § 326.

<sup>47</sup> Srov. rozsudek Soudního dvora z 25. února 2010 ve věci *Brita*, C-386/08, EU:C:2010:91. Srov. MALENOVSKÝ, J. Le juge et la coutume internationale: perspective de l'Union européenne et de la Cour de justice. *The Law & Practice of International Courts and Tribunals*. Vol. 12, No. 2, 2013, s. 224.

bit své chování Vídeňské úmluvě o smluvním právu, která kodifikuje obyčejové mezinárodní právo, a to přesto, že několik členských států tuto úmluvu neratifikovalo.

Pokud jde o mezinárodní dohody uzavřené členskými státy s třetími státy před založením Společenství, případně před vstupem daného členského státu do nich (nebo do Unie), ty nejsou Smlouvami dotčeny (čl. 351 SFEU), což vyjadřuje zásadu obecného mezinárodního práva *res inter alios acta*.<sup>48</sup> Soudní dvůr ovšem v jisté chvíli musel zaujmout postoj k otázce, zda takové dohody přece jen nejsou za určitých okolností způsobilé překonat překážku v podobě uvedené zásady a Unii, jež jejich stranou není, zavázat. Odpověděl kladně. Použil poměrně složitý algoritmus *funkční sukcese*, a to ve věci *International Fruit Company* (1972). Ve vztahu k dohodě GATT dospěl k závěru, že Společenství zavazuje, protože byly splněny striktní podmínky (jejími stranami byli všichni členové ES, všechny kompetence potřebné k jejímu plnění svěřily členské státy Společenství a třetí státy – strany dohody – nahrazení členských států Společenstvím při jejím provádění akceptovaly). Je zřejmé, že teorie funkční sukcese tu byla použita v zájmu emancipace Společenství v jeho roli nového subjektu světového obchodu.

Judikatura založená rozsudkem ve věci *International Fruit Company* má nicméně v současné době nejspíš už jen historický význam.<sup>49</sup> Soudní dvůr nikdy později ve vztahu k jiné mezinárodní dohodě ke stejnému závěru nedospěl.<sup>50</sup> V případě mezinárodní dohody, jež zavazovala většinu členských států, nikoli ale všechny, dokonce odmítl, že by obsahově korespondující sekundární unijní právo mělo být vykládáno konformně s takovou dohodou. Odvolal se přitom na jinou obyčejovou zásadu mezinárodního práva – *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*, která podle něj nedovoluje cestou interpretace unijního práva rozšířit působnost mezinárodní dohody na ty členské státy, které se nestaly jejími stranami. Při stejné příležitosti Soudní dvůr odmítl žádost strany, aby s ohledem na zásadu obecného mezinárodního práva *pacta sunt servanda* posoudil platnost unijního sekundárního práva, údajně neslučitelného s určitou dohodou, jejíž stranou Unie na rozdíl od členských států nebyla. Vyložil totiž zásadu *pacta sunt servanda* tak, že ji lze aplikovat toliko mezi stranami dané dohody.<sup>51</sup>

Unijní právní řád obhazuje složitě svou nezávislost v poměru k mezinárodním dohodám, které uzavřely s třetími subjekty jak Unie, tak její členské státy (tzv. *smíšené dohody*). Třeba předeslat, že původní konstrukce Společenství nebyla mezinárodnímu angažmá nové organizace příliš nakloněna. Zatímco při naplňování cílů uvnitř Společenství (při budování jednotného trhu) vlády členských států zásadně přály postupnému prohlubování supranacionalizace systému, jejich představy o vnějších stycích Společenství v oblastech svěřených pravomocí se podobaly konfederacnímu modelu. Nebyly Společenství ochotny vyhradit silné vlastní mezinárodní postavení a snažily se naopak uchovat si ve vztazích ke třetím státům a jiným mezinárodním organizacím rozhodující vliv.<sup>52</sup> Smlouva EHS proto svěřila Společenství pravomoc směrem navenek jen v několika konkrétních případech.

<sup>48</sup> Srov. KUIPER, P. J., op. cit. pozn. 43, s. 591.

<sup>49</sup> *Ibidem*, s. 593.

<sup>50</sup> To platí např. i o Evropské úmluvě o lidských právech, která zavazuje od r. 1974 všechny členské státy ES/EU.

<sup>51</sup> Srov. rozsudek Soudního dvora z 23. ledna 2014 ve věci *Manzi et Compagnia Naviera Orchestra*, C-537/11, EU:C:2014:19.

<sup>52</sup> EECKHOUT, P. Exclusive External Competences: Constructing the EU as an International Actor. In: op. cit. pozn. 43, s. 634.

Unijní judikatura, jež se utvářela od počátku 70. let, vykazuje ale spíše opačnou tendenci. Soudní dvůr usiluje v zájmu efektivitivy vnějších aktivit Unie o to, zdůvodnit její kompetence ve vztazích s třetími státy i v případech, kdy Smlouvy s nimi výslovně nepočítají. Vzorec *implicitních vnějších kompetencí*, prosazovaný systematicky Soudním dvorem, sice členské státy postupně akceptovaly, avšak *napětí mezi zájmy Unie a jejích členů* přetrvává. Vzhledem k tomu, že čl. 3 [2] SFEU nyní upřesňuje, že „ve výlučné pravomoci Unie“ je uzavření mezinárodní smlouvy, pokud je to stanoveno legislativním aktem Unie, nebo nezbytně k tomu, aby Unie mohla vykonávat svou vnitřní pravomoc, nebo pokud její uzavření může ovlivnit společná pravidla či změnit jejich působnost, transformuje se zmíněné napětí v časté soudní spory o to, zda je či není uzavření dané dohody ve *výlučné pravomoci Unie*. Komise (a Evropský parlament) se před Soudním dvorem zpravidla domáhají výroku, že Unie k uzavření dohody výlučnou pravomoc má, kdežto Rada a členské státy tvrdí opak.<sup>53</sup>

Členské státy obecně preferují uzavírání smíšených dohod, a to zejména, pokud jde o důležité mnohostranné úmluvy. Tato smluvní praxe pro ně představuje „vstupenku“ k pohybu v „šedé zóně“ kompetencí sdílených s Uní, zachovává jim možnost udržovat individuální smluvní vztahy se třetími státy a dovoluje jim uniknout unijní metodě regulace k metodě mezinárodněprávní, již samy kontrolují.<sup>54</sup> Uzavírání i provádění smíšených dohod tak má poměrně nepříznivé účinky na efektivitu unijního právního řádu.

Třeba ale současně dodat, že Komise může využít několika procesních prostředků a napadnout „rozvolňovací“ pokusy Rady a členských států před Soudním dvorem, který jejich postupy nejednou právně diskvalifikuje. Přes politická rizika, která s sebou tenze v agendě vnějších styků Unie nevyhnutelně nese, i přes příliš častou protichůdnost právních názorů většiny orgánů Unie na jedné straně a Rady i vlád členských států na straně druhé<sup>55</sup> svébytnost unijního právního řádu uvedenými skutečnostmi tedy ve skutečnosti nijak zásadně netrpí.

Velkou výzvu pro unijní právní řád představuje jakákoli *externí kontrola*, prováděná mezinárodním orgánem (soudem) podle mezinárodního práva. Závažnost jejích dopadů na nezávislost unijního práva je patrná již z toho, že unijní právo vystupuje v poměru k právu mezinárodnímu v úloze *satelitního systému*, obdobně jako právo vnitrostátní. Z charakteru vztahů mezi ústředním a satelitním systémem vyplývá, že mezinárodní právo jako ústřední systém působení unijního práva jednostranně ovlivňuje a usměrňuje.

Soudní dvůr externí mezinárodní kontrolu principiálně akceptoval, když ve svých posudcích opakovaně konstatoval, že „*pravomoc Unie v oblasti mezinárodních vztahů a její způsobilost k uzavírání mezinárodních dohod... nezbytně zahrnují možnost podřídit se rozhodnutím soudu vytvořeného nebo určeného takovými dohodami ve věcech*

<sup>53</sup> Mezi nejnovějšími případy tohoto druhu možno uvést rozsudek ze 4. září 2014 ve věci *Komise/Rada*, C-114-12, EU:C:2014:2151, jímž Soudní dvůr zrušil rozhodnutí Rady a zástupců vlád členských států zasedajících v Radě o účasti EU a jejích členských států na jednáních o Úmluvě Rady Evropy o ochraně práv vysílajících organizací, a *posudek* 1/13 ze 14. října 2014, EU:C:2014:2303, vyžádaný Komisí, podle něžž souhlas s přistoupením třetího státu k Úmluvě o občanskoprávních aspektech mezinárodních únosů dětí spadá do výlučné pravomoci EU.

<sup>54</sup> TIMMERMANS, Ch. W. A. The Court of Justice and Mixed Agreements. In: op. cit. pozn. 43, s. 662–665.

<sup>55</sup> K tomu podrobněji ROSAS, A. The European Union and Mixed Agreements. In: A. Dashwood – Ch. Hillion *The General Law of E.C. External Relations*. Centre for European Legal Studies, Cambridge: Sweet & Maxwell, 2000, s. 218.

výkladu a použití jejich ustanovení“.<sup>56</sup> Principiální souhlas nicméně neznamená souhlas *paušální*, tedy takový, jenž předem akceptuje libovolnou mezinárodní soudní kontrolu, nezávisle na jejich konkrétních parametrech.

Ve známém případě *MOX*, v němž měla být provedena kontrola upravená Úmluvou OSN o mořském právu, nebyla nezávislost unijního řádu nijak zvláště ohrožena, neboť kontrolní mechanismy v zásadě dovolovaly respektovat přednost unijní úpravy.<sup>57</sup> Jinou povahu má ale kontrola, kterou státy svěřily Evropskému soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) na základě *Evropské úmluvy o lidských právech* (dále jen „EÚLP“) a která má nyní být adaptována dohodou o přistoupení EU k EÚLP (dále „dohoda o přistoupení“) i na chování Unie. Soudní dvůr ve svém nedávném posudku návrhu této dohody konstatoval možná nebezpečí pro „autonomii unijního práva“. Účelem této studie není uvedený posudek 2/13 důsledně analyzovat. Další řádky si proto všimnou jen některých závěrů, k nimž Soudní dvůr v posudku dospěl, a učiní tak výhradně v optice mezisystémových vazeb unijního a mezinárodního práva. Tento úhel pohledu přirozeně koresponduje jen málo jak se zadáním posudku (slučitelnost návrhu dohody o přistoupení s primárním unijním právem), tak s logikou jeho odůvodnění.

Soudní dvůr odůvodnění uvozuje připomenutím specifik unijního práva. Klade v této souvislosti důraz zvláště na to, že mnohá ustanovení unijního práva jsou použitelná jak ve vztahu k členským státům, tak k příslušníkům těchto států.<sup>58</sup> Aniž by to přímo vyslovil, týká se to i unijní ochrany základních práv, což hraje roli při provádění kontroly unijních aktů ze strany ESLP.

Kontrola ESLP se uskutečňuje ve dvou formách. První spočívá v posuzování *mezistátních stížností* (čl. 33 EÚLP). Ty oznamují přítomnost mezinárodního sporu, k jehož řešení obecně vybízí své subjekty obecné mezinárodní právo (*lex generalis*). Institut mezistátních stížností v EÚLP je konkrétní variantou takového řešení, upravenou mezinárodní smlouvou (*lex specialis*). Druhou formu představuje rozhodování o *individuálních stížnostech* (čl. 34 EÚLP), které je ESLP oprávněn projednat až „po vyčerpání všech vnitrostátních právních prostředků nápravy podle všeobecně uznávaných pravidel mezinárodního práva“. Musí tak respektovat poslušnost požadovanou pravidlem obecného mezinárodního práva, na něž EÚLP odkazuje (čl. 35 [1] EÚLP).

ESLP ve své judikatuře utvářel a cizeloval prvky obou forem řízení výhradně v souvislosti s akty přičitatelnými státu, jenž vykonává svou pravomoc buď vůči osobám, jež podléhají jeho svrchované jurisdikci (jeho vnitrostátnímu právu), anebo ve vztazích k jiným smluvním státům (podrobených mezinárodnímu právu). Unie však není státem, nýbrž mezinárodní organizací, a její pravomoc je založena systémem, jenž je odlišný jak od řádu vnitrostátního, tak i mezinárodního. EÚLP i judikatura ESLP, jež Úmluvu vyložila, proto nejsou bez dalšího na chování Unie použitelné. Z toho důvodu vyvstala potřeba sjednat dohodu o přistoupení Unie k EÚLP, jež má kontrolu aktů přičitatelných Unii umožnit.<sup>59</sup>

<sup>56</sup> Srov. posudek 2/13, *cit. pozn.* 14, bod 182.

<sup>57</sup> *Ibidem*, bod 205. Rozhodčí tribunál přerušil řízení v dané věci ve sporu Irsko se Spojeným královstvím s argumentem, že nejprve musí soudní orgány ES vyřešit jeho komunitární rovinu. Srov. CAZALA, J. La contestation de la compétence exclusive de la Cour de justice des Communautés européennes, *RTDeur*, juillet–septembre 2004, s. 505 an.

<sup>58</sup> *Ibidem*, bod 166.

<sup>59</sup> *Ibidem*, body 155 a 156.

Posuzovaný návrh dohody o přistoupení ale vyvolává četné problémy. V ohledu *mezi-státních stížností* nebere na zřetel především to, že *členské státy* Unie coby subjekty unijního práva *nejsou nadány svrchovanou mocí*, neboť tuto moc svěřily v rozsahu dosažené integrace Unii. Z toho vyplývá, že vztahy členských států Unie mezi sebou i k Unii, k nimž dochází v mezích působnosti unijního práva, nepodléhají mezinárodnímu právu, jakkoli mimo Unii vystupují členové jako subjekty nadané svrchovanou mocí, a tedy podrobené mezinárodnímu právu. Proto, *za prvé*, nelze na intraunijní vztahy mezi členskými státy a na vztahy mezi členskými státy a Unií použít pravidla obecného mezinárodního práva, včetně onoho, jež dovoluje, aby si subjekty mezinárodního práva zvolily na základě společné dohody způsob řešení svého vzájemného sporu, nebo si případně dohodly několik takových způsobů, včetně soudního, a zapojily přitom do řešení postupně více mezinárodních soudů (tzv. *forum shopping*).

Tento závěr potvrzuje čl. 344 SFEU, který vymíní, že spory o výklad nebo provádění unijního práva nebudou řešeny jinak, než jak stanoví Smlouvy, což zejména znamená, že budou respektovány výlučné pravomoci Soudního dvora. Čl. 344 SFEU tak v konečném důsledku zakazuje jakoukoli externí kontrolu řešení intraunijních sporů mezi členskými státy i sporů mezi členským státem a Unií, ať už předběžnou či následnou.<sup>60</sup> Návrh dohody o přistoupení obligatorní jurisdikci ESLP projednávat takové spory však výslovně nevylučuje, čili s jejím výkonem počítá. Tím zasáhl do nezávislosti unijního právního řádu.<sup>61</sup>

*Za druhé*, institut mezistátních stížností, upravený v EÚLP, je implicitním výrazem svobody každého státu nezávisle posoudit, zda jiný stát dodržel základní práva osoby, jež tomuto jinému státu podléhá, chráněná platným a aplikovatelným mezinárodním právem (*lex generalis*). V návaznosti na to čl. 33 EÚLP opravňuje každý stát, jenž tuto úmluvu ratifikoval, předložit ESLP stížnost na jiný smluvní stát, a upravuje takovému oprávnění odpovídající povinnost ostatních smluvních států podrobit se jurisdikci ESLP ji projednat (*lex specialis*).

Nicméně, vzhledem k tomu, že ve vnitrounijních vztazích se svobody členských států garantované obecným mezinárodním právem neuplatní, nemohou tyto státy nezávisle posoudit chování jiného členského státu měřítky stanovenými mezinárodním právem obecně, ani EÚLP zvláště. Vskutku, unijní právo charakterizuje *zásada vzájemné důvěry*, jež členskému státu konkrétně ukládá, aby ve vztazích s ostatními členskými státy předpokládal, že každý z nich dodrží základní práva osob, jež mu podléhají.<sup>62</sup> Návrh dohody o přistoupení a potažmo i sama EÚLP nemohou ukládat členským státům, aby v intraunijních vztazích nerespektovaly zásadu vzájemné důvěry zakotvenou unijním právním řádem.<sup>63</sup> Pokud by tomu tak mělo být, byla by tím ohrožena nezávislost unij-

<sup>60</sup> *Ibidem*, bod 210.

<sup>61</sup> Komise by mohla hypoteticky podat proti členskému státu, jenž by nerespektoval čl. 344 SFEU a stěžoval by si na jiný členský stát (nebo na Unii) k ESLP žalobu na porušení povinnosti. Jak však správně poznamenali v souvislosti s uvedeným případem *MOX/MELJEAN-DUBOIS, S. a MARTIN, J.-Ch.*, nejedná se o účinný prostředek nápravy, neboť intervenuje až *a posteriori* a není sám o sobě schopen podání mezistátní žaloby zabránit. Srov. jejich práci: *L'affaire de l'usine MOX devant les tribunaux internationaux. Journal du droit international (Clunet)*, n° 2/2007, doct. 5, § 37.

<sup>62</sup> Posudek 2/13, *cit. pozn.* 14, body 191 a 192.

<sup>63</sup> Právě to ale vysvětluje v některých rozsudcích ESLP. Ve věci *M.S.S.* dospěl ESLP k závěru, že Belgie porušila čl. 3 EÚLP tím, že odevzdala žadatele o azyl Řecku coby jinému členskému státu Unie poté, když se pouze spokojila

ního právního řádu.<sup>64</sup> Připouštěla by se tak derogace unijních pravidel normami mezinárodního práva, což je málo slučitelné s povahou mezikontinentálních vazeb, popsanou výše v tomto článku.

Pravomoc ESLP projednat *individuální stížnosti* je podřízena zásadě *subsidiarity*, která předpokládá, že hlavní odpovědnost za dodržování EÚLP nesou samy smluvní státy (čl. 1 EÚLP). Ty jsou k tomuto účelu povinny jednak uzpůsobit své vnitrostátní právo (inkorporací, transformací nebo adaptací EÚLP), jednak poskytnout individuálnímu stěžovateli účinné právní prostředky nápravy před svými soudy (čl. 13 EÚLP). Pravomoc ESLP posoudit individuální stížnost se aktivuje až tehdy, když stěžovatel vyčerpá všechny takové vnitrostátní opravné prostředky. ESLP rozhodne o individuální stížnosti výlučně na základě EÚLP, tedy podle mezinárodního práva. Oba postupně použité právní řády – vnitrostátní i mezinárodní – jsou tedy od sebe ostře odděleny, a to v péči „ústředního systému“, tj. normami mezinárodního práva, konkrétně s použitím jeho zásad výlučnosti (ESLP nesmí při svém rozhodování použít ani vyložit pravidla vnitrostátního práva žalovaného státu) a předchozího vyčerpání vnitrostátních opravných prostředků (čl. 35 [1] EÚLP).

Klíčovým institutem unijního právního řádu je zvláštní procesní prostředek *předběžné otázky*, jímž disponují národní soudy. Soudní dvůr nevydává v řízení o předběžných otázkách rozsudky ve věci samé (zda byla základní práva osoby porušena), nýbrž jen o výkladu a neplatnosti unijních norem. Jeho rozhodnutí ovšem zavazují vnitrostátní soudy při následném rozhodování o meritu sporu či nesporné záležitosti. Vzniká tak otázka, jak mezinárodněprávní zásadu subsidiarity a konkrétně pravidlo vyčerpání opravných prostředků upravené v EÚLP aplikovat s ohledem na unijní právo. Sama EÚLP na ni nedává z důvodů spojených s okolnostmi jejího vzniku žádnou odpověď. Pokusil se o ni tedy návrh dohody o přistoupení. Ten zamýšlí zavést tzv. *předběžné řízení* před Soudním dvorem, jež bude vyvoláno v případech, kdy tento soud neměl dosud příležitost rozhodnout o právní otázce, jež je předmětem přezkumu ESLP. Rozhodovat o tom, zda jde o takovou situaci, přísluší v rámci přezkumu ESLP. To ovšem ve skutečnosti zakládá pravomoc ESLP vykládat unijní právo, respektive judikaturu Soudního dvora,<sup>65</sup> jak v rozporu se Smlouvami, tak s korektním výkladem zásady subsidiarity.<sup>66</sup> Ta má přitom napříště figurovat výslovně v preambuli EÚLP, poté, až vstoupí v platnost 15. protokol k ní.<sup>67</sup>

Mimo to, návrh dohody o přistoupení nepřipouští, aby Soudní dvůr v rámci předběžného řízení vyložil konečným způsobem sporná pravidla sekundárního unijního práva

---

s domněnkou, že v Řecku je korektně aplikováno v praxi azylové zákonodárství, a neověřila konkrétní a reálná rizika pro daného žadatele. Srov. rozsudek z 21. ledna 2011 ve věci *M.S.S. proti Belgii a Řecku*, bod 359.

<sup>64</sup> Posudek 2/13, *cit. pozn.* 14, bod 194.

<sup>65</sup> *Ibidem*, bod 239.

<sup>66</sup> ESLP to nicméně ve svých rozsudcích nejednou činí. Tak v rozsudku *Michaud proti Francii* (rozsudek z 6. prosince 2012, §§ 114–115, Recueil des arrêts et décisions 2012) konstatoval, že francouzská Státní rada nepodala předběžnou otázku k Soudnímu dvoru, třebaže ten se k dané otázce dosud nevyjádřil. ESLP v této souvislosti interpretuje rozsudek Soudního dvora ve věci *Ordre des barreaux francophones et germanophone et autres* (rozsudek z 26. června 2007, C-305/05, EU:C:2006:390). Lze to vysvětlit jednak tím, že Unie není stranou EÚLP a ESLP tak nemá právní možnost si od ní (od SD) vyžádat stanovisko, jednak tím, že v současné právní situaci ESLP posuzuje jen chování žalovaného členského státu a vůči němu zásadu subsidiarity respektuje.

<sup>67</sup> Protocole n° 15 portant amendement à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, Traités du Conseil de l'Europe, č. 213, 24. 6. 2013.

(smí mu být předložena otázka toliko k platnosti sekundárního práva a k výkladu práva primárního).<sup>68</sup> Zamýšlená dohoda tak *a contrario* zmocňuje ESLP k tomu, aby namísto Soudního dvora, k tíži nezávislosti unijního právního řádu, vyložil sporná pravidla sekundárního unijního práva.

Ve svých důsledcích úprava tzv. předběžného řízení v návrhu dohody o přistoupení znamená, že mezinárodněprávní zásada subsidiarity se v tomto řízení pojímá tak, že opravňuje ESLP k tomu, vstoupit do unijního práva a upřít účinky některým jeho ustanovením. To odporuje jak nezávislosti unijního právního řádu, tak korektnímu chápání uvedené zásady v mezinárodním právu, neboť jejím bytostným účelem je striktně oddělit mezinárodněprávní kontrolu od předchozí kontroly vnitrostátní (unijní).

Symbióza Unie a jejích členských států v mezinárodních vztazích si vyžádala, aby do návrhu dohody o přistoupení vstoupil tzv. *institut spolužalovaného*, jenž má hlavně zajistit, aby stížnosti k ESLP byly podávány správně proti Unii nebo proti jejím členským státům. Návrh dohody v tomto ohledu stanoví jako princip, že žalovaný a spolužalovaný (podle konkrétních okolností případu Unie a její členský stát v jednom nebo druhém postavení) odpovídají za zjištěné porušení EÚLP společně. ESLP je nicméně oprávněn výjimečně rozhodnout o výlučné odpovědnosti buď žalovaného, nebo naopak spoluobžalovaného, a to na základě argumentů, které mu oba předloží, a po vyslechnutí stěžovatele. Respekt k nezávislosti unijního právního řádu ovšem předpokládá, že výlučná odpovědnost podle EÚLP bude určena teprve tehdy, až bude nesporné, komu je žalované chování přiřitatelné podle unijního práva. Tato otázka musí být řešena pod kontrolou Soudního dvora.<sup>69</sup> Nemůže o ní rozhodovat ESLP, jehož jurisdikce pramení z mezinárodního práva.<sup>70</sup> Došlo by totiž k zásahu do nezávislosti unijního právního řádu v důsledku stejně nekorektní aplikace zásady subsidiarity, jak tomu je i v souvislosti s tzv. předběžným řízením (srovnej *supra*).

## ZÁVĚRY

1. Unijní právo od poloviny 60. let, kdy Soudní dvůr vydal svůj slavný rozsudek ve věci *Costa/ENEL*, prošlo rozsáhlými a hlubokými změnami. V prověrce vlastnostmi, s nimiž tento rozsudek spojoval vznik a trvání nového komunitárního právního řádu, by proto dnes zřejmě neobstálo.

2. Bez ohledu na to splňuje současné unijní právo všechny znaky, jimiž právní věda ustáleně definuje pojem právního řádu. Unijní právo je soudržným, formálním, uceleným, úplným a efektivním souborem závazných pravidel upravujících chování Unie, jejích členských států i osob, jež Unii podléhají.

3. Unijní právní řád si uchovává rozhodující vliv v poměru k vnitrostátnímu právu. Je totiž vůči němu v určité míře v postavení „ústředního systému“ a z tohoto titulu usměrňuje s konečnou platností chování členských států i obsah jejich právních řádů.

<sup>68</sup> Posudek 2/13, *cit. pozn.* 14, body 242–246.

<sup>69</sup> *Ibidem*, bod 234.

<sup>70</sup> ESLP se k tomu přesto uchyluje již dnes. Ve věci *Bosphorus* konstatoval, že Irsko nemělo při plnění povinností plynoucích z unijního práva žádný prostor k vlastnímu uvážení, zatímco ve věci *Michaud* Francie takový prostor měla.

Disponuje k tomu účinnými procesními i sankčními prostředky a mechanismy. Přes občasné „revolty“ jednotlivých členských států a zvláště jejich ústavních soudů (v podobě ústavní reinterpretace klíčových unijních pravidel nebo řízení *ultra vires*) zatím nebyla nezávislost (autonomie) unijního právního řádu vystavena závažnému ohrožení.

4. Vývoj ve vztazích mezi unijním právem a právem mezinárodním je naopak mnohem složitější. Unijní právní řád je vůči mezinárodnímu právu zranitelný. Soudní dvůr před půlstoletím komunitární právo z pragmatických důvodů, a tudíž poněkud voluntaristicky, z mezinárodního práva vydělil a přesunul je k právu vnitrostátnímu. V důsledku toho se právo ES/EU stalo satelitním systémem mezinárodněprávního řádu, jenž využívá svého postavení ústředního systému k jednostrannému modelování mezisystémových vztahů k unijnímu právu.

5. Část členských států, některé ústavní soudy, ale i judikatura ESLP, jež inspirovala i některá ustanovení návrhu dohody o přistoupení Unie k EÚLP, zacházejí v určitých ohledech s unijním právem implicitně jako s tzv. *autonomním režimem*, propojeným s obecným mezinárodním právem. Takový přístup ovšem relativizuje nezávislost unijního práva na právo mezinárodním. Nese s sebou totiž, že ve vztazích mezi Uníí a členskými státy, jakož i ve vztazích mezi členskými státy v rámci působnosti unijního práva, jsou právně relevantní pravidla obecného mezinárodního práva. Ta nesystémově vytvářejí konkurenci unijní úpravě a erodují působnost zásad výlučnosti a přednosti unijního práva, na nichž je jeho nezávislost založena. Soudní dvůr na toto ohrožení nezávislosti unijního právního řádu ze strany mezinárodního práva reagoval ve svém nedávném posudku slučitelnosti návrhu uvedené dohody o přistoupení s primárním unijním právem. Jeho nepříznivou odpověď lze bez nadsázky označit za „manifest“ autonomie unijního právního řádu.

**prof. JUDr. Jiří Malenovský, CSc.**

Soudní dvůr EU

Jiří Malenovský

### Half a Century after the Judgment of the Court of Justice in *COSTA v ENEL*: Is European Union Law Still a Specific Legal Order?

**Abstract:** *Since the famous COSTA v ENEL judgment was handed down in 1964, European Union law (EU law) has substantially changed and transformed. As a consequence this law no longer possesses several of the qualities which led the Court of Justice to affirm in that case the existence of a new Community legal order. Nevertheless, EU law currently possesses and maintains all the indispensable dogmatic elements which permit it to qualify as a specific legal order. It is a unique, consistent, independent, formal, coherent, complete and effective set of legal rules. It is nonetheless imperative that EU law can defend its independence in relation to other concurring legal orders, i.e. domestic law and international law. As regards domestic law, EU law maintains the strong position of a central legal order, while the domestic legal orders of the EU Member States are satellite systems in relation to it, determined thus by EU law rules. Notwithstanding occasional “rebellions” by some Member States and, in particular, by some of the Constitutional Courts of those States against the primacy of EU law (constitutional reinterpretation of some crucial primary law provisions, such as Article 267 TFEU, “ultra vires” procedures and so on), the independence of EU law continues to be preserved as it has at its disposal a set of effective remedies and means of constraint which guarantee that in the case of a clash or conflict between EU law and domestic law(s), EU law prevails. In relation to international law, the situation is much more delicate, because it is international law which plays the role of a central legal order, whereas EU law finds itself in the position of a satellite system. Certain Members States, several Constitutional Courts and also importantly the European Court of Human Rights treat EU law in some regards as a “self-contained regime” interconnected with international law. The foregoing implies that even in intra-Union relations between Members States and between those States and the Union, general international law should be relevant and applicable. Such an approach threatens the independence of EU law. The Court of Justice has recently dismissed this perception in its n° 2/13 Opinion from December 2014 concerning the draft agreement on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights. This Opinion may be considered as a true “manifesto” for the independence of EU law vis-à-vis international law.*

**Key words:** *legal order, intersystemic relations, Court of Justice of the European Union, European Court of Human Rights, agreement on the accession of the European Union to the ECHR*