Právník®

TEORETICKÝ ČASOPIS PRO OTÁZKY STÁTU A PRÁVA

"THE LAWYER" SCIENTIFIC REVIEW FOR PROBLEMS OF STATE AND LAW

«LE JURISTE» REVUE SCIENTIFIQUE CONSACRÉE AUX PROBLÈMES DE L'ÉTAT ET DU DROIT

„DER JURIST" ZEITSCHRIFT FÜR STAATS- UND RECHTSWISSENSCHAFTEN

»ЮРИСТ« НАУЧНО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ ПОСВЯЩЕННЫЙ ВОПРОСАМ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

10 CXLVI 07

Vedoucí redaktor:
JUDr. Milan Kindl, CSc.

Redakční rada:
Prof. JUDr. PhDr. Karolina Adamová, CSc.
JUDr. Vladimír Balaš, CSc.
JUDr. Josef Baxa
Doc. JUDr. Josef Blahož, DrSc.
JUDr. František Cvrček, CSc.
JUDr. Karel Čermák
Prof. JUDr. Karel Eliáš, Dr.
Prof. JUDr. Petr Hajn, DrSc.
Prof. JUDr. Pavel Holländer, DrSc.
Doc. JUDr. Ignác A. Hrdina, DrSc., O. Praem.
Prof. JUDr. Jiří Malenovský, CSc.
JUDr. Ján Matejka, Ph.D.
JUDr. Otakar Motejl
Prof. JUDr. Olga Ovečková, DrSc. (Bratislava)
Prof. JUDr. Monika Pauknerová, CSc.
Doc. JUDr. Jiří Pipek, CSc.
JUDr. Josef Skála, CSc. (Lausanne)
Prof. JUDr. Wojciech Sokolewicz (Varšava)
Prof. JUDr. Jozef Suchoža, DrSc. (Košice)
Prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.
JUDr. Jaroslav Zachariáš, CSc.

Výkonný redaktor:
JUDr. PhDr. Zdeněk Masopust, DrSc.

Tajemnice redakce:
Hana Cihelková

OBSAH

STATI

Jiří Malenovský: Triptych zobrazování soudního dvora ES: arbitr, „motor integrace" nebo „velký manipulátor"? 1065

Ivo Telec: Změna české občanskoprávní doktríny 1084

Jiří Nezkusil: Narovnání jako forma odklonu v českém trestním řádu 1095

Tereza Řihošková: Nadnárodní poskytování služeb – vysílání zaměstnanců v rámci Evropského společenství 1110

GLOSY

František Helešic: K dalšímu vývoji družstevního práva 1132

RECENZE A ANOTACE

Václav Mezřický: Vojtěch Stejskal: Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity, nakl. Eva Rozkotová – IFEC, Beroun 2006, 242 s. 1140

Zdeňka Králíčková: Schwenzer, I., Dimsey, M.: Model Family Code. From a Global Perspective. Antwerpen – Oxford, Intersentia, 2006, 257 s. 1142

Lenka Vostrá: Clare McGlynn: Families and the European Union. (Law, Politics and Pluralism), Cambridge, Cambridge University Press 2006, 230 s. 1145

Karel Malý: Michal Tomášek: Přehled dějin japonského práva, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Ediční středisko právnické fakulty, Praha 2007, 90 s. 1147

Ignác Antonín Hrdina: Stanislav Přibyl: Konfesněprávní studie, Husitská teologická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, nakladatelství L. Marek, Brno 2007, 261 s. 1148

Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

Bohumil Dvořák, Petr Smolík : Zpráva ze zasedání Vědeckého sdružení pro mezinárodní právo procesní, konaného ve dnech 11. – 14. dubna 2007 v Regensburgu 1150

Jan Ondřej: Konference Ekonomické a právní aspekty podnikání v EU a ochrana lidských práv 1156

AUTOŘI:

JUDr. Bohumil Dvořák, LL.M., Obvodní soud pro Prahu 10
JUDr. František Helešic, CSc., AVM CORP., a. s., Ústí nad Labem
doc. JUDr. Ignác Antonín Hrdina, DrSc., Právnická fakulta ZČU, Plzeň
doc. JUDr. Zdeňka Králíčková, Ph.D., Právnická fakulta MU, Brno
prof. JUDr. Jiří Malenovský, CSc., Evropský soudní dvůr, Lucembursko
prof. JUDr. Dr.h.c. Karel Malý, DrSc., Právnická fakulta UK, Praha
doc. JUDr. Václav Mezřický, Právnická fakulta UK, Praha
prof. JUDr. Jiří Nezkusil, DrSc., Praha
doc. JUDr. Jan Ondřej, DrSc., Právnická fakulta UK, Praha a SVŠES, Praha
Mgr. Tereza Řihošková, LL.M., Advokátní kancelář, Praha
JUDr. Petr Smolík, Ph.D., Právnická fakulta UK, Praha
prof. JUDr. Ivo Telec, CSc., Právnická fakulta MU, Brno
JUDr. Lenka Vostrá, Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i., Praha

JIŘÍ MALENOVSKÝ

TRIPTYCH ZOBRAZOVÁNÍ SOUDNÍHO DVORA ES: ARBITR, „MOTOR INTEGRACE" NEBO „VELKÝ MANIPULÁTOR"?*)

1. ÚVOD

Časopis Právník věnuje pravidelně prostor problematice komunitárního práva, práva EU i analýze judikatury Soudního dvora. V poslední době se jednalo zejména o články J. Komárka[1]) a současného slovenského soudce v Soudním dvoře J. Klučky.[2]) Přinášejí cenné poznatky o různých současných problémech komunitární justice a tím posunují právní vědomí praktiků práva (hlavně soudců a advokátů) i teoretiků směrem, který je nezbytný ke kvalitnímu zapojení České republiky do Unie i k tomu, aby řádně plnila své členské povinnosti i využívala svých práv.

Vzhledem k tomu, že dosud publikované články v Právníku se věnovaly spíše dílčím otázkám, případně jednotlivým judikátům Soudního dvora, představují ve svém souboru jen jakousi živelně vzniklou mozaiku, jež příliš neumožňuje dobrat se vyváženého hodnocení tohoto klíčového orgánu ES a EU. Potřeba takového hodnocení se přitom stala velmi žádoucí. Zastavení procesu ratifikací Smlouvy o Ústavě pro Evropu ve chvíli, kdy se všeobecně přiznává, že Unie nemůže nadále pokračovat ve své dnešní institucionální podobě, rozproudilo politickou diskusi o alternativě k „ústavní smlouvě". Jejím těžištěm je debata o reformě hlavních orgánů, včetně Soudního dvora. Roztříštěné, historicky a vývojově nedotažené poznámky k úloze i práci Soudního dvora, někdy navíc apriorně zatížené nedůvěrou komentátora k evropským institucím, mohou podněcovat k neuváženým reformním návrhům, jejichž realizace by měla pro budoucí fungování Unie nedozírné důsledky.

*) Text tohoto příspěvku byl z větší části přednesen na konferenci uskutečněné 11. 5. 2007 v Senátu Parlamentu ČR a věnované „evropské justici na ústavní křižovatce".

1) Srov. J. Komárek: „Velký hybatel" – Evropský soudní dvůr a hledání vnitřního souladu právního řádu Společenství. Právník, č. 5/2006, s. 497–531.

2) Srov. J. Klučka: K vývojovým tendenciám medzinárodného súdnictva v súčasnom medzinárodnom práve a v súdnom systéme Európskej únie. Právník, č. 10/2006, s. 1160–1177.

Domnívám se proto, že doplňkem k dílčím příspěvkům publikovaným o Soudním dvoru v Právníku i jinde v ČR je účelné pohlédnout na Soudní dvůr v co nejobecnějších souvislostech a na pozadí vývojových tendencí, zejména pak ve vazbě na měnící se evropskou ekonomickou i politickou skutečnost. Je to žádoucí i proto, že Česká republika se zapojila do komunitárních struktur až po půlstoletí jejich existence a historický kontext integrace tak unikl praktické zkušenosti státu i jeho občanů, což některé současné komentáře českých autorů poznamenává a deformuje jejich závěry.

Tento článek sleduje v právě uvedeném ohledu podobné cíle jako příspěvek, který jsem Právníku zaslal v minulém roce o celkovém kontextu ratifikace 14. protokolu k Evropské úmluvě o lidských právech Českou republikou a který vyšel v jeho č. 6/2006.[3])

2. ARBITR

Když v r. 1950 v tajnosti krystalizoval Schumanův projekt na vytvoření Evropského společenství uhlí a oceli, bylo zřejmé, že se rodí nadnárodní struktura. Uvnitř nového společenství vznikl Vysoký úřad složený z nezávislých členů, jehož rozhodnutí byla závazná pro šest zakládajících států, v nich vykonatelná a napadnutelná opravným prostředkem před současně zřízeným Soudním dvorem.

Jeden z posledních žijících účastníků jednání, která předcházela uzavření Římské smlouvy v r. 1957, pozdější dlouholetý lucemburský soudce v Soudním dvoře Pierre Pescatore vzpomíná, že ve dvou ze tří pracovních skupin, a to ve skupinách pro Euroatom a pro volný trh vůbec nebyli zastoupeni právníci, a jako kuriozitu uvádí, že při jednání v Římě se na něj obrátil vedoucí belgické delegace se slovy: „Můj právník onemocněl. Mohl byste nám vypomoci?" Jediný Pescatore coby právní expert dvou národních delegací... sjednávající první supranacionální projekt v dějinách.[4])

Koncept nových společenství tedy nebyl u svého zrodu projektem dominantně právním. Nasvědčovaly tomu např. i kvalifikační požadavky na soudce Soudního dvora. Podle Smlouvy o Společenství uhlí a oceli se mohli stát soudci Soudního dvora nezávislé osoby uznávaných kompetencí. Právní kvalifikace podmínkou nebyla. Vstoupili do něj i neprávníci: Nizozemec poslanec Serraens, a Francouz finanční expert Rueff. Druhý z nich opustil Soudní dvůr až v r. 1962, tedy až za uplatňování Smlouvy o EHS.[5]) Soudci vždy byli a dosud jsou jmenováni na základě vzájemné dohody vlád členských států, tedy způsobem, jakým se běžně jmenují členové mezinárodních arbitrážních orgánů. Jako rozhodci se totiž ještě v 1. polovině 19. století nabízeli sami představitelé vlád či dokonce panovníci, kteří až později pověřovali stejným úkolem profesionálně kvalifikované osoby, k nimž měli důvěru.

Soudní dvůr měl především řešit spory mezi nadnárodní institucí a členskými státy a mezi členskými státy navzájem. Předpokládané priority Soudního dvora dodnes připomíná struktura příslušného oddílu v 5. části Smlouvy ES, který upravuje jeho kompetence. V čele jejich výčtu se octly pravomoci rozhodovat o žalobách Komise proti členskému státu (čl. 226) a o žalobách jednoho členského státu na druhý (čl. 227). Jde o klasické kompetence mezinárodního soudu, v nichž soudní orgán vystupuje fakticky jako arbitr mezi dvěma rovnými subjekty a očekává se od něj, že při rozhodování skloubí právní argumenty s jistou politickou citlivostí.

Představy tvůrců se brzy začaly míjet s realitou. O výkon některých předpokládaných základních kompetencí prostě nebyl zájem. Za více než půlstoletí Soudnímu dvoru napadly pouze tři mezistátní žaloby (z celkového počtu více než 15.000 věcí),[6]) a řízení o tomto typu žalob se tak považuje za krajně neobvyklé. O tom, že se státy obecně vyhýbají vzájemným žalobám u mezinárodních soudů, svědčí i pouhá dvacítka mezistátních stížností k Evropskému soudu pro lidská práva (z celkového půlmiliónu podání), nebo malý nápad žalob k Mezinárodnímu soudnímu dvoru OSN, pro nějž představuje rozhodování o mezistátních sporech skutečný *raison d'être*.

Jiné druhy přímých žalob, zvláště žaloby Komise proti členským státům, neobvyklé určitě nejsou, nicméně ani ony už nejsou schopny dostatečně zviditelnit arbitrážní roli Soudního dvora. Až do r. 1960 představovaly tyto žaloby výlučný typ podání k němu, ještě na začátku 90. let většinu ze všech podání, avšak od té doby jsou zpravidla již jen v menšině (v letech 2005 a 2006 tvořily méně než 40 % nápadu). Podstatná část mezi nimi připadá na žaloby Komise na členské státy pro porušení práva ES chybnou či neúplnou transpozicí směrnic. Žalované státy mnohdy právní názor Komise ani nezpochybňují. Jedná se tedy o věci, v nichž Soudní dvůr nemusí projevit velkou invenci a které netvoří stěžejní část jeho rozhodování.

[3]) J. Malenovský: Nově demokratické státy Evropy a 14. protokol: klikatá, ale správná cesta k adjustaci desynchronizovaného mechanismu. Právník, č. 6/2006, s. 601–645.

[4]) Srov. La Voix, 22. 3. 2007.

[5]) Srov. L. Neville Brown and T. Kennedy: The Court of Justice of the European Communities, 4th edition. Sweet and Maxwell, London, 1994, s. 47.

[6]) Srov. věci 141/78, Francie proti Spojenému království (rybolov na moři); C-388/95, Belgie proti Španělsku (omezení vývozu některých vín) a C-145/04, Španělsko proti Spojenému království (organizace voleb do Evropského parlamentu na území Gibraltaru).

Soudní dvůr, stejně jako Evropský soud pro lidská práva, neunikl důsledkům proměny západní Evropy po 2. světové válce v prostor, v němž je jednotlivec důsledně chráněn a emancipován vůči státní moci. Štrasburský mechanismus ochrany lidských práv dospěl od původního modelu, který poskytoval jedinci toliko přístup k nesoudnímu orgánu – Evropské komisi pro lidská práva a k nepovinnému smírčímu řízení před ní, postupně až k záruce skutečného práva fyzických a právnických osob na přímý a obligatorní přístup k Evropskému soudu pro lidská práva.

V lucemburských podmínkách proběhl paralelní emancipační proces zprostředkovaně, prostřednictvím národních soudů. Ty, jsouce povolány *ex definitione* rozhodovat o právech a povinnostech stran, musely tak přirozeně činit i ve věcech, spojených s aplikací komunitárního práva. Pokud použitelná komunitární norma posilovala postavení některé ze stran v řízení před vnitrostátním soudem, měla tato strana pochopitelně zájem, aby taková norma byla skutečně a řádně aplikována, a také to v řízení požadovala. V případech, kdy výklad použitelné komunitární normy nebyl zřejmý, byly národní soudy oprávněny či dokonce povinny předložit Soudnímu dvoru ES žádost, aby závazný výklad provedl sám.

Tak se aktivizovalo a rozšířilo řízení o předběžných otázkách, které tvůrci Smlouvy ES podle všeho považovali jen za doplňkové. Nasvědčuje tomu alespoň okolnost, že ve Smlouvě ES figuruje pravomoc Dvora rozhodovat o předběžných otázkách až na chvostu výčtu jeho kompetencí, v sousedství kompetencí rozhodovat spory o náhradu škody a zaměstnanecké spory, o nichž dnes rozhoduje Soud pro veřejnou službu, tedy orgán, jenž se nachází o dvě patra níž než Soudní dvůr. V Jednacím řádu Dvora byly řízení o předběžných otázkách vyhrazeny pouhé dva články, 103 a 104, zařazené ke konci celého dokumentu, mimo obecnou úpravu řízení, v kapitole nadepsané „Zvláštní druhy řízení" a v ní dokonce až na 9. místě, za speciálními úpravami takových dílčích otázek, jako jsou překážky v průběhu řízení, postavení vedlejšího účastníka nebo opravné prostředky proti rozhodnutím rozhodčího výboru.

Oproti původním, zjevně jen skromným představám tvoří žádosti vnitrostátních soudů od r. 1994 pravidelně (s jedinou výjimkou r. 2003) nejvyšší podíl na celkovém nápadu Soudního dvora. Ten se v posledních letech ustálil těsně pod 50 %. Za dobu existence Dvora došlo takových žádostí takřka 6000.

Soudnímu dvoru ES, podobně jako Evropskému soudu pro lidská práva, jeho tvůrci uložili dbát o řádnou aplikaci zakládajících mezinárodních smluv, avšak k plnění jeho úkolu mu vyhradili v jistém smyslu horší pozici, než jaká přísluší štrasburskému soudu. Evropský soud pro lidská práva konstatuje, zda stát dodržel nebo naopak porušil Evropskou úmluvu o lidských právech až po ukončení řízení uvnitř smluvního státu. Jeho rozhodnutí je konečné a neodvolatelné. Soudní dvůr naopak o výkladu a platnosti normy práva ES, případně EU, rozhoduje – jakkoli také závazně a neodvolatelně – ještě v průběhu vnitrostátního řízení, takže konečné slovo ve věci samé nepřísluší jemu, ale vnitrostátnímu soudu. To determinuje přístup Soudního dvora: nepronáší jednostranný verdikt, ale rozhoduje v kontextu spolupráce s národním soudem. Musí dát odpověď, která je pro vnitrostátního soudce užitečná a konstruktivní. Jinými slovy, musí mu být nápomocen při řešení konkrétní projednávané věci, jakkoli komunitární právo nepřipouští, aby do ní přímo zasahoval.

K plnění tak krkolomného zadání disponoval Soudní dvůr na počátku sotva postačujícím zázemím: zakládajícími smlouvami uzavřenými podle mezinárodního práva a obsahujícími jen kusé návody k rozhodování. To mu spolupráci s národním soudcem pochopitelně neusnadňovalo.

Ilustrujme dobové problémy Soudního dvora na jeho proslulém rozsudku z r. 1964 ve věci *Costa proti ENEL*.[7]) Itálie schválila v r. 1962 zákon, jímž přikročila ke znárodnění výroby a rozvodu elektrické energie a založila k tomu účelu organizaci ENEL. Pan Costa coby spotřebitel a akcionář jedné takto znárodněné společnosti se cítil být opatřením státu dotčen a tvrdil, že italský zákon z r. 1962 porušuje některá ustanovení Smlouvy o EHS. Italská vláda se bránila tím, že mezinárodní smlouvy, včetně Smlouvy o EHS, jsou podle Ústavy recipovány do italského práva zákonem a mají právní sílu zákona. Jelikož předmětný zákon vstoupil v platnost v r. 1962, tedy později než Smlouva o EHS z r. 1957, je ve vzájemné konkurenci dvou zákonů tato smlouva coby *lex prior* nepoužitelná.

Byť Soudní dvůr názor pana Costy na italský zákon sdílel, neměl k prosazení svého mínění jiný nástroj než obyčejovou normu obecného mezinárodního práva, kodifikovanou ostatně o několik málo let později v čl. 27 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, podle níž se strana určité smlouvy nemůže dovolat svého vnitrostátního práva jako důvodu jejího neplnění. Pokud by se ovšem chtěl Dvůr omezit na použití obyčejové normy, problém pana Costy a potažmo i italského soudu by tím neodstranil. Prosté konstatování, že Itálie nerespektováním Smlouvy o EHS z důvodu jejího rozporu s pozdějším zákonem porušila mezinárodní právo, by nemělo samo o sobě vliv na chování italského soudce. Ten byl z příkazu Ústavy a maximy *lex posterior* povinen ve při pana Costy zákon z r. 1962 použít. Výrok o porušení Smlouvy o EHS by proto italskému soudci nepřinesl užitečnou odpověď. Soudní dvůr tak byl v zájmu své pravdy nucen překročit meze dané mezinárodním právem a vstoupit do prostoru

[7]) Srov. rozsudek ve věci 6/64, Costa/ENEL, Rec., s. 1141.

práva vnitrostátního.[8]) Prohlásil, že Smlouva o EHS není „obyčejnou mezinárodní smlouvou" a že provádění komunitárního práva i celý projekt evropské integrace nemohou záviset na dobrodiní či naopak nepřízni později schválených národních zákonů. Pokud by totiž na nich záviset měly, staly by se závazky států převzaté podle Smlouvy o EHS jen podmínečnými, eventuálními. Později dodal, že komunitární právo, jež vzešlo z mezinárodní smlouvy, se v důsledku své původnosti a specifičnosti prosadí před národním soudem vůči jakékoli normě vnitrostátního práva. Tak se využitím teleologického výkladu integrační Smlouvy o EHS zrodily principy bezprostředních účinků a přednosti komunitárního práva před právem vnitrostátním.

Není pochyb o tom, že ve věci *Costa proti ENEL* Soudní dvůr nevystupoval jako opatrný a diskrétní mezinárodněprávní arbitr, nýbrž jako živelný *„motor integrace"*. Budiž však zdůrazněno, že nezasahoval jako *perpetuum mobile*, coby motor, jenž se zapíná sám a vystačí si sám, ale intervenoval jako „motor z nutnosti", uvedený do chodu konkrétní žádostí a konkrétním problémem národního soudu.

Dynamizující judikatura Soudního dvora se v minulosti z velké části rodila právě z konkrétních obav a potřeb vnitrostátních soudů. Hrozba nepřípustného odepření spravedlnosti ukládala Soudnímu dvoru dát národnímu soudu užitečnou odpověď a neodmítnout jeho žádost s alibistickým odůvodněním, že

[8]) Na nedostatečnost efektivity mezinárodního práva při řešení otázek, jejichž podstata spočívá ve vztazích vnitrostátní povahy, narážejí spolupracující státy dodnes. Lze to doložit na příkladu postihu nejzávažnějších forem mezinárodní zločinnosti. Od počátku 70. let mezinárodní společenství sjednalo řadu mezinárodních smluv (např. v oblasti postihu leteckého terorismu), které – s použitím čistě koordinační metody – překlenuly mezery a nedostatek komplementarity v paralelním působení trestních jurisdikcí více států stanovením povinnosti smluvních stran „vydat nebo stíhat (potrestat)" pachatele všech zakázaných trestných činů. Soustava těchto smluv mezinárodního práva trestního však není schopna zajistit, aby byl pachatel potrestán i tehdy, když strana, jež nad ním reálně vykonává kontrolu, svůj smluvní závazek poruší tím, že pachatele ani nevydá ani nestíhá.
Obdobně jako v 60. letech Soudní dvůr ve věci Costa/ENEL, i současné mezinárodní společenství proto muselo ke zvýšení efektivity postihu mezinárodní kriminality vniknout do práva vnitrostátního. Dovoluje to Statut Mezinárodního trestního soudu sjednaný státy v r. 1999. Ten uvedenou slepou uličku obešel. Pokud strana v konkrétním případě nesplní svůj závazek stíhat, rozhodne o stíhání příslušného pachatele jednostranně nově zřízený Mezinárodní trestní soud. Musí ovšem disponovat pro tento účel vlastní trestní jurisdikcí. Statut proto vyžaduje, aby mu ji smluvní strany ratifikací Statutu podmíněně, pro všechny budoucí případy svého selhání obecně předaly. I Mezinárodní trestní soud se tím stal nadnárodní strukturou. Předání pachatele státem Mezinárodnímu trestnímu soudu k potrestání má kvalitativně jinou povahu než jeho vydání tímto státem jinému státu. Tento jiný stát bude pachatele po jeho vydání stíhat na základě svého vlastního trestněprávního titulu (teritoriality, personality nebo alespoň univerzality), kdežto Mezinárodní trestní soud na základě pravomoci, kterou na něj přenesly smluvní strany. Titul tohoto soudu tedy není původní a samostatný, jako je tomu naopak u státu, jenž stíhá na základě extradice, která bez existence jeho vlastního titulu není pojmově možná, ale je jen titulem nesamostatným, odvozeným od trestní jurisdikce nečinné smluvní strany.

evropský zákonodárce neměl posuzovaný problém vůbec na mysli, a tudíž nelze rozhodnout.[9])

Jinou zkušenost učinil Soudní dvůr s *ústavními soudy*. Zakládající smlouvy mají zřejmou ekonomickou finalitu, když směřují k vytvoření a ochraně společného trhu. Realizaci mimoekonomické, humanistické idey společenství lidských práv přenechaly Evropské úmluvě o lidských právech a Evropské sociální chartě. To způsobilo, že zpočátku Soudní dvůr neměl při svém rozhodování k dispozici žádný katalog lidských práv osob, jež požívaly ekonomických svobod na volném trhu. Coby soud vzešlý z mezinárodní smlouvy byl ve svém raném období odkázán na mezinárodní právo. Oba univerzální mezinárodněprávní Pakty lidských práv však vstoupily v platnost až v r. 1976. Regionální Evropská úmluva o lidských právech se sice stala platnou ještě před uzavřením Smlouvy o EHS, ale až do r. 1974 nebyli jejími stranami všichni členové Společenství, takže ji též nemohl použít. Zkrátka Soudní dvůr nenalézal v mezinárodním právu lidských práv až do poloviny 70. let prakticky žádnou oporu.

Jelikož ale Soudní dvůr stále častěji vstupoval svými rozsudky o předběžných otázkách do probíhajících vnitrostátních řízení a konečná rozhodnutí vnitrostátních soudů vydávaná v těchto řízeních byla v mnohých členských státech následně podrobována konkrétní kontrole ústavnosti ústavními soudy hlavně z hlediska dodržování ústavně chráněných práv, stávaly se i jeho výroky nepřímo předmětem takové ústavní kontroly. Popsaný lidskoprávní deficit primárního komunitárního práva byl přitom natolik zřejmý a hluboký, že zásadně snižoval i úroveň ochrany lidských práv poskytované Soudním dvorem.

Nespokojenost ústavních soudů tím byla od počátku naprogramována. Manifestem jejich protestu se stalo až slavné rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu v r. 1974, tzv. Solange I, ale napětí doutnalo již roky před tím, nejpozději od vydání rozsudku ve věci *Internationale Handelsgesellschaft* v r. 1970, v němž Soudní dvůr výslovně odmítl, že by bylo možno namítat neplatnost komunitárních aktů na základě ústavních listin základních lidských práv.[10]) V rozhodnutí Solange I Ústavní soud připomněl, že Společenství dosud nemá katalog lidských práv srovnatelný s listinou základních práv obsaženou v ústavě SRN. Proto do doby, než bude uvedený deficit komunitárního práva odstraněn, bude Ústavnímu soudu povoleno odmítnout aplikovat na německém území taková jeho pravidla a takový výklad provedený Soudním dvorem, jež jsou v rozporu s některým právem chráněným Základním zákonem SRN.

Solange I. – pozitiv!

[9]) Srov. rozhovor s předsedou ESD V. Skourisem, Europe, avril 2007, s. 5.
[10]) Srov. rozsudek z 17. 12. 1970 , 11–70.

I v této nepříjemné situaci nesoucí rysy „hrozby" či „přátelského nátlaku"[11]) si Soudní dvůr musel neortodoxně poradit. Neposkytovalo-li mu mezinárodní právo žádnou pomoc, rozhodl se, paralelně s rostoucí nespokojeností ústavních soudů, hledat oporu ve vnitrostátních právech samotných členů Společenství, s cílem nalézt v nich „minimální společný jmenovatel" ochrany základních lidských práv. Výsledkem jeho expedice do jiného právního systému se stal koncept obecné zásady komunitárního práva ochrany lidských práv extrahované a recipované do komunitárního právního řádu ze společných ústavních tradic členských států. Takto konstruovanou zásadou následně poměřoval chování subjektů komunitárního práva. Tento obrat Soudního dvora, spolu s používáním Evropské úmluvy o lidských právech počínaje rozsudkem ve věci *Rutili* v r. 1975 (když v předchozím roce Francie, coby poslední členský stát Společenství, ratifikovala Evropskou úmluvu o lidských právech), vedl Spolkový ústavní soud v r. 1986 k uvolnění svého tlaku, a to v jeho rozhodnutí Solange II. I v něm si Ústavní soud ovšem vyhradil možnost přezkoumat aplikované sekundární komunitární právo (které bylo jinak tímto rozhodnutím napříště z hlediska kontroly ústavnosti vyňato), pokud by Společenství v budoucnu nezajišťovala ochranu základních lidských práv rovnocenně s ochranou poskytovanou jím samotným.[12]) Obdobné ústavní výhrady postupně formulovaly i jiné ústavní soudní instituce v Evropě, mezi nimi i český Ústavní soud[13]) nebo francouzská Ústavní rada, jež v nálezu z listopadu 2006 odmítla posuzovat zákony transponující komunitární směrnice do francouzského práva z hlediska principů, které nejsou vlastní Ústavě Francouzské republiky.[14]) Tyto ústavní pojistky, jakkoli jsou legitimní, neberou, třeba říci, příliš doslova veřejně nikým nezpochybňovaný princip bezvýhradné přednosti komunitárního práva před právem vnitrostátním, který Soudní dvůr uplatnil v oblasti ochrany základních lidských práv v již citovaném rozsudku ve věci *Internationale Handelsgesellschaft*. Nicméně vzhledem k soustavné zdrženlivosti evropských ústavních soudů nepředstavují v praxi pro aplikaci klíčového principu přednosti komunitárního práva zásadní překážku.

I při nalézání pretoriánské zásady ochrany základních lidských práv se Soudní dvůr nejspíš choval jako „motor integrace". I v tomto případě však jednal jako motor „z nutnosti"[15]) či dokonce z „donucení",[16]) jako motor, který uvedly do chodu vrcholné národní soudy, ale i zájem Evropanů na přísné ochraně lidských práv.

Upřeme však pozornost také na „palivo", které Soudní dvůr coby motor integrace použil. Mezeru v komunitárním právu zaplnil materiálně vnitrostátním právem. K operaci tohoto druhu se ostatně uchýlil nejednou. Není proto přehnané metaforizovat – spolu se současným předsedou německého Spolkového ústavního soudu Papierem – že vnitrostátní právo je jakýmsi „humusem", z nějž se právo ES vyživuje a roste.[17]) Materiální recepcí, v důsledku interakce s německými soudy, vstoupily do judikatury Soudního dvora např. tak významné zásady, jakými jsou principy přiměřenosti nebo legitimního očekávání.[18])

Je tedy zřejmé, že Soudní dvůr není motorem, který by rozpohyboval Evropu svými subjektivními, mocensky oktrojovanými představami o právu a spravedlnosti. Jeho judikatura naopak čerpá svou sílu zevnitř Společenství, ze společného základu právních řádů členských států.

Ne vždy národní orgány Soudnímu dvoru jeho integrující úlohu usnadňují. Třebaže Soudní dvůr i nauka trvají na tom, že rozhodnutí Dvora o výkladu norem komunitárního práva vykazují ve Společenství účinky *erga omnes* a zásadně *ex tunc*, nebránilo to francouzské daňové správě, aby ještě v srpnu minulého roku ve své interní instrukci tvrdila, že daňové orgány zavazují jen ty rozsudky, které Soudní dvůr vydal proti Francii nebo na základě předběžné otázky položené výlučně francouzským soudem. Ostatně teprve v prosinci 2006 vydal francouzský *Conseil d'Etat* v tzv. „cibulkové" věci nález, v němž poprvé přiznává závazné účinky výkladu Soudního dvora v celém jeho roz-

[11]) Srov. G. Canivet: L'influence du droit national et de la jurisprudence des juridictions des Etats membres sur l'interprétation du droit communautaire. Referát přednesený na kolokviu k 50. výročí Římských smluv v Lucemburku, 26. března 2007.

[12]) Srov. D. C. Umbach: The Relationship between the German Federal Constitutional Court and the European Court of Justice – Cooperation or Confrontation? *In:* The Spanish Constitution in the European Constitutional Context. F.F. Segado (editor), Dykinson, S.L., Madrid, 2003, s. 458–461.

[13]) Srov. nález z 8. 3. 2006 ve věci cukerných kvót, Pl. ÚS 50/04.

[14]) Srov. rozhodnutí Ústavní rady No 2006-543DC z 30. 11. 2006 (zákon o sektoru energie). Srov. i komentář k němu. J.-P. Kovar: Vers un statut du droit d'exécution du droit communautaire dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Europe, février, 2007, s. 2-4.

[15]) Takto hodnotí příčinu popsaného vývoje judikatury Soudního dvora jeho současný soudce A. Rosas, jenž ji spatřuje v tom, že si Dvůr uvědomil „neudržitelnost situace" v době, kdy Společenství na jedné straně rozšiřovalo svou činnost a na straně druhé trvalo na přednosti komunitárního práva a na jeho přímých účincích. Srov. A. Rosas: The European Court of Justice and Fundamental Rights: Yet Another Case of Judicial Activism? *In:* European Integration Through Interaction of Legal Regimes. Carl Baudenbacher og Henrik Bull (eds.), IUSEF nr. 50, Centre for European Law, University of Oslo, 2007, s. 42–43.

[16]) Tímto způsobem nahlíží na pohnutky popsaného vývoje judikatury Soudního dvora jeho bývalý generální advokát i soudce F. Mancini, který výslovně uvádí, že příspěvek v podobě obecné zásady právní ochrany základních lidských práv „byl na Soudním dvoru vynucen zvně, a to německým a později i italským ústavním soudem". Srov. G. F. Mancini: The Making of a Constitution for Europe, (1989) 26, Common Market Law Review, s. 611. A. Rosas považuje tvrzení Manciniho o vnějším donucení za „přehnané" – srov. *op. cit. supra, sub* 15, s. 42.

[17]) Srov. H.-J. Papier: Die Rezeption allgemeiner Rechtsgrundsätze aus den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten durch den Europäischen Gerichtshof. Referát přednesený na kolokviu specifikovaném *supra, sub* 11. Srov. i Humus für Luxemburg. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29. 3. 2007, s. 10.

[18]) Srov. H.-J. Papier, referát uvedený v předchozí poznámce.

sahu, nikoli – jako dosud – jen v míře, v níž Soudní dvůr ve svém rozhodnutí přímo odpovídá na položenou předběžnou otázku.[19])

Jak již bylo řečeno, Soudní dvůr stále častěji a intenzivněji spolupracuje s vnitrostátními soudy. V případech, kdy si tyto soudy vytvoří vlastní sebevědomý, vyhraněný názor, neváhají odůvodnit předběžnou otázku odkazem na obecné principy, jež Dvůr sám ve své judikatuře vytvořil, tím ho přimět v dané konkrétní věci k dalšímu jejich dynamickému rozvinutí a nedovolit mu zaujetí opatrnějšího postoje. Tak tomu bylo např. ve věci *Technische Universität München* vyvolané žádostí německého *Bundesfinanzhof*. Ten ve své předběžné otázce podrobil ostré kritice úzký rozsah kontroly, který si Soudní dvůr z důvodu její technické složitosti do té doby předepisoval při přezkumu rozhodnutí Komise o tom, zda bude na nový přístroj dovezený z třetího státu uvaleno clo či nikoli. Německý soud slavil úspěch: Soudní dvůr skutečně svou kontrolu rozšířil.[20])

Soudní dvůr tak stále více přebírá harmonizační a unifikační úlohu i postavení jakéhosi Nejvyššího unijního soudu a stále méně se podobá klasickému mezivládnímu arbitrážnímu tribunálu nebo mezinárodnímu soudu, jehož judikaturu tvoří rozhodnutí v konkrétních sporech mezi svrchovaně rovnými subjekty. Tím se ovšem prohlubuje diskrepance mezi touto jeho dnešní hlavní funkcí a zdroji jeho legitimity. Dvůr na jedné straně spoluutváří právo v unijním prostoru a chová se fakticky jako vrcholný článek soustavy evropských soudů, na druhé straně jsou do něj jmenováni soudci výlučně na základě vůle vládních exekutiv. V tom bývá spatřován deficit *demokratické legitimace*, projevující se neúčastí Evropského parlamentu na výběru soudců,[21]) i nedostatek *„stavovské legitimace"*, dokládaný neúčastí evropského soudcovského stavu na výběru. Oba deficity měla alespoň v určité, skromné míře zmírnit dnes odsunutá Smlouva o Ústavě pro Evropu. Měla by se k nim proto vrátit i případná budoucí omezená smlouva o reformě unijních institucí. Domnívám se, že v daném ohledu existuje prostor pro případnou iniciativu České republiky.

4. „MOTOR INTEGRACE" SPOUŠTĚNÝ EXTRAUNIJNÍMI VÝZVAMI

Soudní dvůr je v posledních letech nucen vystupovat jako ochránce evropské integrace i vůči výzvám, které přicházejí zvně Unie a které jsou stále naléhavější v důsledku toho, že se Unie stala vlivným hráčem na hřišti globalizovaného světového hospodářství. Mám tu na mysli např. výzvu spočívající v rozhodování Orgánu pro řešení sporů a Stálého odvolacího orgánu Světové obchodní organizace (WTO), jejíž je Unie členem. Soudní dvůr se vyslovil, že dohody WTO zásadně nevykazují uvnitř Společenství přímé účinky a že hospodářský subjekt se nemůže před soudem členského státu Unie dovolávat toho, aby nebyla aplikována právní úprava Společenství z důvodu, že je neslučitelná s pravidly WTO. Platí to i tehdy, když neslučitelnost deklaruje sama WTO, resp. její Orgán pro řešení sporů. Soudní dvůr svůj výrok odůvodnil tím, že vyvozením omezujících důsledků z konstatování takové neslučitelnosti orgány WTO uvnitř právního řádu ES by Společenství ztratilo manévrovací prostor, kterým disponují jeho obchodní partneři, čímž by utrpěla negociační pozice Společenství uvnitř WTO.[22])

V odpověď na jinou univerzální výzvu, ve věci *Komise proti Irsku*, v r. 2006, Soudní dvůr shodně s názorem Komise konstatoval, že uvedený členský stát porušil právo Společenství tím, že ve sporu o továrnu MOX se Spojeným královstvím vyvolal řízení o jeho řešení před Rozhodčím tribunálem zřízeným pro tento účel v rámci Úmluvy OSN o mořském právu.[23]) Soudní dvůr poukázal na to, že řešení sporu mezi členy ES před uvedeným extrakomunitárním orgánem s sebou nese riziko, že cizí orgán rozhodne o obsahu povinností, které členským státům ukládá komunitární právo. Irsko se proto svým krokem dostalo do rozporu s čl. 292 Smlouvy ES, který členským státům ukládá, aby spory o její výklad nebo provádění neřešily jinak, než tato smlouva stanoví.

Nauka spatřuje v citovaném rozsudku důkaz, že Soudní dvůr je připraven velmi razantně stmelovat Společenství proti vnějším „pokušením", tj. proti pokušení členských států uchylovat se k *forum shopping* a volit si k řešení svého sporu jiný soud než Soudní dvůr ES, třebaže takovou volbu mezinárodní právo obecně připouští.[24])

Úmluva o mořském právu má smíšenou povahu, to znamená obsahuje pravidla, která se stala součástí komunitárního práva, i pravidla, jež zavazují výhradně členské státy. Komunitární právo jurisdikci jiného mezinárodního rozhodovacího orgánu připouští, pokud jsou předmětem jeho rozhodování jen smluvní ustanovení, která nejsou součástí komunitárního práva. Ve věci *Komise proti Irsku* si Soudní dvůr nicméně implicitně vyhradil výlučnou kompetenci rozhodnout o tom, co v dané smíšené smlouvě je a co není součástí komunitárního práva. Tím podle názoru některých rozšířil svou kompetenci vykládat komunitární právo za hranice tohoto práva a učinil tak možnost členských států obracet se při aplikaci smíšených smluv na extraunijní soud toliko iluzorní. Za další poučení z odsuzujícího rozsudku Soudního dvora ve věci *Komise proti Irsku* se považuje odmítnutí Dvora vpustit do prostoru vzájemné spolupráce mezi soudy v unijní Evropě i soud extraunijní. Rozhodčí tribunál v předmětném sporu Irska se Spojeným královstvím přerušil řízení a vyčkal rozhodnutí Soudního dvora vyjasňující jeho komunitární aspekt. Při-

[19]) Srov. D. Simon: La jurisprudence récente du Conseil d'Etat: le grand ralliement à l'Europe des juges? Europe, mars 2007, s. 5–6.
[20]) Srov. rozsudek z 21. 11. 1991 ve věci C-269/90.
[21]) Srov. rozhovor s profesorem ústavního práva Univerzity Montpellier-I D. Rousseau, Le Monde, 9. 2. 2007.
[22]) Srov. rozsudek velkého senátu ve věci *Léon Van Parys* z 1. 3. 2005, C-377/02.
[23]) Srov. rozsudek z 30. 5. 2006, C-459/03.
[24]) Srov. Y. Kerbrat et Ph. Maddalon: Affaire de l'Usine MOX : la CJCE rejette l'arbitrage pour le règlement des différends entre Etats membres. Revue trimestrielle de droit européen, N° 1/2007, s. 175.

nout.[41]) Uchyluje se proto k teleologickému výkladu obecné zásady nebo obecného ustanovení zakládající smlouvy. Právě zohledněním obecného účelu aplikovaného ustanovení, z něhož vyvozuje „effet utile" pravidla, vstupuje Soudní dvůr do hájemství politiky, neboť *účel sledovaný ústavodárcem či zákonodárcem pravidelně bývá politický*. Nečiní to kvůli politickým a mocenským aspiracím soudců, nýbrž z nutnosti, jako napravovatel nečinnosti zákonodárce.[42]) Není autoaktivačním manipulátorem.

Kritika Soudního dvora z „hybatelství" se proto vždy zákonitě dostavuje v období, kdy integrační politický proces přešlapuje na místě nebo prochází krizí, a cílí na rozsudky v oblastech, v nichž má dosažený politický konsenz členských států coby ústavodárců vratkou a nejasnou podobu. Právě z takových oblastí napadá Soudnímu dvoru nejvíce předběžných otázek. V posledních letech k nim pravidelně patří daně, zemědělská politika nebo politika sociální.

Dlužno dodat, že velká většina z celkového objemu předběžných otázek (více než tři čtvrtiny) přichází do Lucemburku ze šesti původních členských států Společenství a, individuálně vzato, nejvíc z Německa. Přesto či snad právě proto nejtvrdší varování, kterého se Soudnímu dvoru dostalo, mu adresoval německý Spolkový ústavní soud ve svém slavném rozhodnutí k ratifikaci Maastrichtské smlouvy v r. 1993. Vytkl v něm, že extenzivní výklad komunitárního pravidla s použitím maximy jeho největšího možného účinku (*effet utile*) nesmí vést k materiální změně zakládající smlouvy. V opačném případě by byl výklad provedený Soudním dvorem založen na chybné aplikaci principu subsidiarity. Představoval by z toho důvodu z hlediska německých soudů akt *ultra vires*, jenž nemá oporu v zakládající smlouvě, a není tudíž použitelný k regulaci vztahů uvnitř německého právního prostoru.[43])

Doktrína Spolkového ústavního soudu o komunitárních aktech *ultra vires* vzbudila rozpaky či spíše nesouhlas odborných kruhů jak v Německu,[44]) tak zejména v zahraničí, včetně ČR.[45]) Hranice v rozhodování mezi Soudním dvorem a ústavními soudy zatím vede zjevně jinde, než tam, kde delimitoval jejich kompetence Spolkový ústavní soud.

Ústavní soudy jsou pochopitelně oprávněny podrobit testu ústavnosti samotný akt přenosu pravomocí státu na Společenství a Unii, a to jak z hlediska ústavou požadované procedury, tak s ohledem na obsah přenášených pravomocí. Rozhodnutí o předání pravomocí je svou podstatou jednostranným pro-

[41]) Srov. Ch. Zorgbibe: Histoire de l'Union européenne. Albin Michel, 2005, s. 108.

[42]) Srov. rozhovor se soudcem Soudu prvního stupně H. Legalem, Europe, avril 2007, s. 16.

[43]) Srov. D. C. Umbach, *op. cit. supra, sub* 12, s. 462–463.

[44]) Srov. J. Frowein: Das Maastricht-Urteil und die Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit. Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd 54, n° 1/1994, zvl. s. 12; D. C. Umbach, *op. cit. supra, sub* 12, s. 468–471.

[45]) Srov. J. Blahož, K. Klíma, J. Skála a kol.: Ústavní právo Evropské unie. Dobrá voda, 2003, s. 110; Z. Kühn: Rozšíření Evropské unie a vztahy šestadvaceti ústavních systémů. Právník, č. 8/2004, s. 775–776; J. Malenovský: Znovu ke kompetencím Ústavního soudu ČR ve vztahu k Evropskému soudnímu dvoru a komunitárnímu právu. Právník, č. 1/2005, s. 111–114.

jevem vůle státu a je z toho důvodu podrobeno Ústavě. Jakmile je ovšem přenos uskutečněn, uplatní se smluvní úprava, mj. i čl. 220 Smlouvy ES, podle nějž Soudní dvůr a Soud prvního stupně (a nikoli tedy ústavní soudy) zajišťují dodržování práva při výkladu a provádění této smlouvy. Jednostranný výklad komunitárního aktu ústavním soudem je tím vyloučen. Čl. 220 garantuje jednotný výklad i aplikaci komunitárního práva v celém prostoru Společenství, což by naopak výklad prováděný jednotlivými ústavními soudy zajistit schopen nebyl. V tomto směru lze argumentovat výsledky přezkumu ústavnosti přenosu pravomocí v souvislosti s ratifikací Smlouvy o Ústavě pro Evropu, který dospěl k diametrálně odlišným závěrům ve Francii a Španělsku, když *Conseil constitutionnel* zjistil rozpor Smlouvy s Ústavou, zatímco španělský Ústavní tribunál nikoli.[46]) V jiných státech, např. v České republice, test ústavnosti přenosu pravomocí na Společenství ani Unii nebyl zatím nikdy proveden.

Lze zajisté v logice citovaného Maastrichtského rozhodnutí německého Ústavního soudu zastávat názor, který prosazuje jeho soudce S. Bross a zejména jeho bývalý předseda a pozdější spolkový prezident R. Herzog, že ve sporech o vzájemném vymezení kompetencí mezi *dvěma rovnými subjekty* práva – členským státem a Společenstvím – pojmově nemohou mít konečné slovo ani soudy členského státu, tedy ústavní soudy, ani soudy Společenství, tedy Soudní dvůr. Ve stejné logice je pak možno požadovat, aby konečné slovo měl třetí nezávislý soud, jenž posoudí argumenty členského státu i Unie.[47]) Aktivně legitimovány by k němu byly hlavní orgány Unie, vlády členských států, národní parlamenty a autonomní součásti federálních států, např. německé Länder.[48]) Tím by se tento nově uvažovaný kompetenční soud blížil klasickému mezinárodnímu soudu, jakým je např. Mezinárodní soudní dvůr v Haagu. Možná, že právě řešení tohoto druhu měl na mysli W. Schüssel, když po své kritice Soudního dvora navrhl, aby „chování" Dvora legitimovala určitá „vyšší instance",[49]) neboť návrh německých ústavních soudců počítá s tím, že předmětem posouzení kompetenčního soudu by se staly i rozsudky Soudního dvora vydané v „šedé zóně" delimitovaných kompetencí.

Třeba nicméně dodat, že takovou dvoustupňovou konstrukci zakladatelské státy Společenství určitě nezamýšlely. Jejím uskutečněním by se proces evrop-

[46]) Srov. P. Cassia: La Constitution européenne porte atteinte... pardon, ne porte pas atteinte à la Constitution espagnole. Europe, février 2005, s. 3; D. Simon: L'examen par le Conseil constitutionnel du traité portant établissement d'une Constitution pour l'Europe: fausses surprises et vraies confirmations. *Ibidem*, s. 6–9.

[47]) Srov. S. Bross: Reflections on the Importance and the Position of a Constitutional Court in a Modern Democratic State under the Rule of Law – Taking into Account the Position of the Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany. *In:* The Constitutional Court in the Democratic State. International Conference dedicated to the 15th Anniversary of the Constitutional Court of the Republic of Bulgaria, Sofia, 2006, s. 86; R. Herzog und L. Gerken: EU – Kritik. Gastkommentar im Wortlaut. Die Welt, 13. 1. 2007.

[48]) Srov. R. Herzog und L. Gerken, komentář uvedený v předchozí poznámce.

[49]) Srov. D. Simon, *op. cit. supra, sub* 39.

ské integrace v praxi podstatně zpomalil nebo dokonce zastavil. Provádění komunitárního práva by se stalo složitou politicko-právní operací. V podstatě neřešitelným je ostatně již problém složení navrhovaného soudu. R. Herzog doporučuje, aby jej tvořili soudci z jednotlivých ústavních soudů. Lze u nich ale nalézt větší záruku nestrannosti v otázce delimitace národních a nadnárodních kompetencí než u soudců Soudního dvora ES?

Odůvodněnost tvrzení o nekontrolovatelném aktivismu Soudního dvora relativizuje i jiná skutečnost. Předseda dánského Nejvyššího soudu T. Melchior si nedávno na kolokviu představitelů nejvyšších národních soudních instancí v Lucemburku postěžoval, že v posledních desetiletích musí soudy čelit přílivu žalob a podání, které mají zřetelné politické souvislosti, a jsou tak ve skutečnosti nuceny rozhodovat za politiky. To jim sice zajišťuje vysokou prestiž v očích veřejného mínění, ale na druhé straně je to vystavuje tlaku zájmových skupin, které svými podáními k soudu obcházejí Parlament. Předseda Melchior uvedl ilustračně podání skupiny občanů, která se u Nejvyššího soudu domáhala toho, aby prohlásil ratifikaci Maastrichtské smlouvy Dánskem za protiústavní, dále podání, zpochybňující zapojení Dánska do schengenských ujednání, a konečně dosud probíhající řízení o ústavních aspektech účasti dánských vojáků v konfliktu v Iráku. Vyjádřil se k uvedené politizující tendenci odmítavě a přimlouval se za to, aby vrcholné soudy v udělování *locus standi* jednotlivcům nebo skupinám postupovaly opatrně a vyžadovaly existenci jejich skutečného a konkrétního zájmu či dotčení.[50])

Pokušení velkoryse poskytovat *locus standi* jsou vystaveny i ostatní vysoké národní soudy, včetně českých. Nejednou mu podlehnou. Domnívám se, že to ale není případ Soudního dvora. Dle čl. 230 odstavce 4 Smlouvy ES může fyzická nebo právnická osoba podat žalobu proti rozhodnutím, která jsou jí určena, ale i proti rozhodnutím, která, byť vydána ve formě nařízení nebo rozhodnutí určeného jiné osobě, se jí *bezprostředně a osobně dotýkají*. V takovém případě se může domáhat přezkumu jejich legality.

Série rozsudků, které Soudní dvůr vydal v posledních letech dokumentuje, že Dvůr přistupuje k určení *locus standi* osoby v řízení spojeném s přezkumem legality komunitárních aktů s velkou obezřetností a přísností. Tyto rozsudky vesměs vydal v řízeních o kasačním opravném prostředku proti předchozímu rozhodnutí Soudu prvního stupně. V žádném z nich nepotvrdil bezprostřední a osobní dotčení zainteresovaných osob, případně existenci napadnutelného aktu. Jednalo se např. o podání francouzské politické strany (*Front national*) původně směřující do rozhodnutí Evropského parlamentu,[51]) dále o opravný prostředek amerických tabákových firem patřících ke skupinám Philip Morris a Reynolds, a to původně proti rozhodnutí Komise podat žalobu k soudu třetího státu,[52]) nebo o podání italského regionu Sicílie, které před Soudem prvního stupně mířilo do rozhodnutí Komise ukončit spolufinancování velkoprojektu dálnice Messina-Palermo.[53])

[50]) Srov. T. Melchior: Legal Remedies in National Courts. Referát přednesený na kolokviu uvedeném *supra, sub* 11.

[51]) Srov. rozsudek ve věci *Front national* z 29. 6. 2004, C-486/01 P.

[52]) Srov. rozsudek ve věci *R. J. Reynolds Tobacco Holdings., Inc. a další* z 12. 9. 2006, C-131/03 P.

6. ZÁVĚR

V triptychu vnímání Soudního dvora politickou a odbornou obcí je ústředním motivem Dvůr coby motor evropské integrace. Vedle něj se poněkud ztrácí jeho obraz ctihodného arbitra, jehož barvy záhy poněkud omšely. Zobrazování Dvora coby velkého manipulátora sice hýří pronikavými barvami a strhává na sebe pozornost veřejnosti, avšak zpracovává hlavně předsudky a mýty, které jen velmi zprostředkovaně a pokřiveně navazují na realitu reprodukovanou hlavním obrazem. To ale nutně neznamená, že by měl být z triptychu odstraněn a celé dílo vystaveno jen jako diptych. U neprovokativního exponátu by se politikové, právníci a především Evropané možná ani nezastavili...

Résumé

Triple image de la Cour de Justice des CE: Arbitre, „moteur de l'integration" ou „grand manipulateur"?

Jiří Malenovský

Selon les auteurs des traités fondateurs, la Cour de Justice était censée de connaître, en premier lieu, des litiges entre les Communautés et les Etats membres et des litiges entre les Etats membres. A cet égard, son rôle ne devait pas différer beaucoup de celui des cours internationales «classiques». Ses juges devaient en fait intervenir comme des arbitres avec une sensibilité politique.

Toutefois, à l'instar de l'évolution constatée au sein du Conseil de l'Europe, les Communautés n'ont pas échappé au processus de l'émancipation de l'individu vis-à-vis de l'Etat. Ce processus s'est réalisé indirectement, par le biais des juridictions de droit interne. Ainsi, la procédure portant sur leurs questions préjudicielles est progressivement devenue la plus importante et la plus fréquente devant la Cour de Justice qui occupe, dans le cadre de cette procédure, en réalité, la place d'une «cour suprême européenne». Sous sanction d'un déni de justice, la Cour de Justice est obligée de donner aux juridictions nationales des réponses utiles et dynamise le droit communautaire en jouant spontanément, et d'une manière improvisée, le rôle d' «un moteur de l'intégration» qui se met en mouvement sur demande de ces juridictions et en fonction de leurs besoins pratiques et concrets.

L'auteur analyse ensuite les expériences de la Cour de Justice avec les juridictions constitutionnelles des Etats membres des CE dans le domaine des droits de l'homme, ainsi que sa mission de protecteur de l'intégration européenne face aux défis venant de l'extérieur de l'Union (les organes de règlement des différends de l'OMC, le Tribunal arbitral créé par la Convention sur le droit de la mer et la Cour européenne des Droits de l'Homme).

L'auteur relève finalement comme étant injustifiée la critique de certains hommes politiques européens reprochant à la Cour de dépasser ses compétences. Il explique les thèses de la Cour constitutionnelle allemande développées dans son arrêt sur le traité de Maastricht (*acta ultra vires*) et prend une position critique par rapport à la proposition de M. R. Herzog et de plusieurs juges constitutionnels allemands visant à créer une nouvelle cour chargée de statuer sur les litiges de compétence y compris ceux provoqués par des arrêts de la Cour de Justice dans la «zone grise» de délimitation des compétences attribuées par les Etats membres aux Communautés et à l'Union et celles non attribuées.

[53]) Srov. rozsudek ve věci *Regione Siciliana* z 2. 5. 2006, C-417/04 P.

tom se ovšem necítil *prima facie* nekompetentní ve sporu sám následně rozhodnout. Byť tento tribunál samozřejmě nebyl oprávněn Soudnímu dvoru adresovat při přerušení svého řízení jakýkoli formální podnět, jeho postup nebyl nepodobný chování běžného národního soudu v řízení o předběžné otázce. I ten přerušuje řízení do rozhodnutí Soudního dvora o jím předložené otázce. Soudní dvůr však s poukazem na citovaný čl. 292 a na výše konstatované riziko, že cizí orgán rozhodne o obsahu povinností členských států z komunitárního práva, implicitní výzvu Rozhodčího tribunálu ke vzájemné spolupráci konkludentně zavrhl. Chtěl tím údajně sdělit Unii i jejím členům, že „chce-li zůstat komunitární právo autonomním právním řádem, nelze v něm tolerovat mezinárodní prostředky řešení mezinárodních sporů".[25])

Ve vztahu ke svému evropskému partnerovi Evropskému soudu pro lidská práva (dále „ESLP") Soudní dvůr obdobné razantní metody na ochranu unijní integrace volit nemíní a ani nemůže. ESLP v jejich vzájemném poměru totiž drží výhodnější postavení. Ježto posuzuje jednání smluvního státu až po ukončení příslušného řízení uvnitř státu, patří mu ve věci poslední slovo. To mu zásadně umožňuje zpětně přihlédnout i k té části vnitrostátního řízení, v níž si národní soud vyžádal a obdržel odpověď na předběžnou otázku Soudního dvora. Zaujímá tím vůči Soudnímu dvoru obdobné postavení jako soudy ústavní. Poněvadž Společenství není stranou Evropské úmluvy o lidských právech, posuzuje ESLP komunitární právo i rozhodnutí Soudního dvora vydaná na jeho základě pouze nepřímo. Vychází z nikým nezpochybňovaného postulátu, že je povinen chránit a zaručit minimální standard ochrany práv upravených v Evropské úmluvě ve všech jejích stranách. Smluvní státy jsou oprávněny poskytovat vyšší, nikoli však nižší úroveň ochrany, než předpokládá jím judikovaný evropský minimální standard.

Smluvní straně Evropské úmluvy nic nebrání, aby předala část svých pravomocí Společenství. Nese však odpovědnost za to, že v důsledku takového předání pravomocí případně není požadovaný společný minimální standard dodržen. Tímto způsobem ESLP obhajuje svou kompetenci posuzovat nepřímo celý komunitární právní řád, a to z hlediska, zda zajišťuje minimálně rovnocennou ochranu lidských práv jako sama Evropská úmluva o lidských právech. Pokud by nezajišťoval, považuje se ESLP za kompetentní k výroku, že strana Evropské úmluvy o lidských právech, jež je současně členem EU a proti níž směřuje stížnost jednotlivce, porušila tuto úmluvu, protože v důsledku přenosu některých svých pravomocí na Unii nezajistila minimální standard ochrany lidských práv vůči osobám, které podléhají její jurisdikci.

Základní prvky nastíněného argumentačního instrumentária formulovala a aplikovala dnes již neexistující Evropská komise pro lidská práva, a to v r. 1990 ve věci *M & Co. proti SRN*.[26]) Později, v r. 2005, jich využil a dále je rozvinul v rozsudku svého velkého senátu i Evropský soud pro lidská práva, a to ve věci *Bosphorus proti Irsku*.[27]) Dospěl v něm k závěru, že komunitární právní řád i Soudní dvůr jako jeho soudní orgán poskytují lidským právům ochranu rovnocennou ochraně přiznávané Evropskou úmluvou o lidských právech a ESLP. Platí proto vyvratitelná domněnka, že strana Evropské úmluvy splněním určitého svého závazku podle komunitárního práva tuto Úmluvu neporušila. Proto není třeba provádět kontrolu provádění Úmluvy v každém konkrétním případě aplikace komunitárního práva smluvními stranami. Domněnka souladu komunitárního práva s Evropskou úmluvou o lidských právech by se považovala za vyvrácenou pouze tehdy, podařilo-li by se stěžovateli prokázat, že v jeho konkrétním případě byla ochrana práva poskytovaná mu tímto právem a potažmo i Soudním dvorem postižena „zjevnou nedostatečností".

Svým rozsudkem ve věci *Bosphorus* (jehož odůvodnění ovšem zpochybnilo s poukazem na nebezpečí vzniku dvojích standardů ochrany lidských práv v Evropě v důsledku větší tolerance ESLP ke komunitárnímu prostoru než k prostoru nepředaných pravomocí jednotlivých smluvních stran hned sedm ze sedmnácti jeho soudců), vytyčil ESLP meze své kontroly nad uplatňováním Evropské úmluvy o lidských právech v praxi komunitárních orgánů, především pak v rozhodovací praxi Soudního dvora.

Lze mít za to, že Soudní dvůr hodlá takto zvně jednostranně definované standardy respektovat. Ve věci *Matthews proti Spojenému království* ESLP rozhodl, že stěžovatelka coby rezidentka britské kolonie Gibraltar byla zkrácena na svém právu volit (čl. 3 Protokolu č. 1 k Evropské úmluvě o lidských právech) tím, že byla v důsledku aplikace primárního komunitárního práva zbavena možnosti volit do Evropského parlamentu.[28])

Jako opatření k provedení citovaného rozsudku ESLP schválilo Spojené království v r. 2003 zákon o volbách do Evropského parlamentu, jenž poskytl volební právo i gibraltarským rezidentům. Tento zákon napadlo následně před Soudním dvorem žalobou na Spojené království Španělsko, a to s poukazem, že právo volit do Evropského parlamentu rozšiřuje protiprávně i na osoby, které nejsou občany členského státu Unie, a tudíž ani občany Unie. Soudní dvůr ve svém nedávném rozsudku španělskou žalobu zamítl. V jeho odůvodnění plně akceptoval, že Spojené království v reakci na odsuzující rozsudek ESLP rozšířilo právo volit i na rezidenty Gibraltaru. Připomněl, že strany Evropské úmluvy o lidských právech sice při úpravě volebního práva mohou využít určitého prostoru uvážení, že však nesmí případným stanovením zákonných podmínek určujících jeho výkon zasáhnout do podstaty práva a tak ho

[25]) *Ibidem*, s. 177.

[26]) Srov. rozhodnutí EKLP o nepřijatelnosti stížnosti v citované věci z 9. 2. 1990 (stížnost č. 13258/87).

[27]) Srov. rozsudek v citované věci z 30. 6. 2005 (stížnost č. 45036/98).

[28]) Srov. rozsudek velkého senátu ESLP v citované věci z 18. 2. 1999 (stížnost č. 24833/94).

zbavit efektivity. Proto nelze Spojenému království vyčítat, že schválilo k provedení rozsudku ESLP ve věci *Matthews* zákonnou úpravu potřebnou k uspořádání voleb na Gibraltaru, jež stanoví podmínky rovnocenné s těmi, které se aplikují na volby do Evropského parlamentu na území Spojeného království.[29])

5. „VELKÝ MANIPULÁTOR"?

Výrazem „motor integrace" se občas označuje i fenomén údajného nekontrolovatelného voluntarismu v chování Soudního dvora a ten, kdo takový výraz v uvedeném kontextu věci užije, jím ve skutečnosti Dvůr kárá. Tento kritický úhel pohledu předestřel české odborné veřejnosti J. Komárek, který v titulku svého nedávného článku do Právníka nazval Soudní dvůr „velkým hybatelem" a v jeho anglickém překladu dokonce „velkým manipulátorem".[30]) Aktivismus Soudního dvora dokumentuje na rozsudku ve věci *Köbler* z r. 2003.[31]) Dvůr v něm opustil svou archetypální funkci kormidelníka, který v průběhu vnitrostátního řízení umožní národním soudům proplout úskalími komunitárního práva, poté opustí loď a přenechá jim, aby bez něj rozhodly o věci samé. Současně převzal funkci novou, nikoli nepodobnou standardní úloze Evropského soudu pro lidská práva, a to funkci následného kontrolora, jenž závazně konstatuje, zda národní justice ve skončeném vnitrostátním řízení postupovala při aplikaci komunitárního práva správně nebo naopak selhala. J. Komárek se domnívá, že postup Soudního dvora ve věci *Köbler* obráží jeho schizofrenní postavení. Na jedné straně si je Dvůr vědom, že komunitární právo vnitrostátní soudy ne vždy respektují, a chtěl by proto mít nástroj, jak jejich prohřešky v daném ohledu zpětně napravit, na straně druhé by ale rád zůstal partnerem vnitrostátních soudů, nikoli jejich nadřízeným.[32])

Aktivistický voluntarismus se Soudnímu dvoru vyčítá nikoli soustavně, nýbrž v historických vlnách, z nichž poslední zřejmě v současnosti kulminuje. Rakouský kancléř W. Schüssel podrobil kritice činnost Soudního dvora v interview pro Süddeutsche Zeitung na závěr předsednictví Rakouska v Evropské radě v r. 2005. Uvedl příklady rozsudku, jímž Dvůr označil za diskriminační německý zákon, který nepřipouštěl, aby ženy mohly v armádě působit na místech vyžadujících používání zbraně,[33]) a rozsudku, jímž odsoudil praxi kvót pro přijímání zahraničních studentů na rakouské vysoké školy.[34])

Nezůstalo u kritiky z úst kancléře Schüssela. Prakticky současně s ním se

[29]) Srov. rozsudek velkého senátu Soudního dvora ES v citované věci z 12. 9. 2006, §§ 94–95.
[30]) Srov. J. Komárek, *op. cit. supra, sub* 1, s. 497.
[31]) Srov. rozsudek z 30. 9. 2003, C-224/01.
[32]) Srov. J. Komárek, *op. cit. supra, sub* 1, s. 517.
[33]) Srov. rozsudek z 11. 1. 2000 ve věci *Kreil*, C-285/98.
[34]) Srov. rozsudek ze 7. 7. 2005 ve věci *Komise proti Rakousku*, C-147/03. Není bez zajímavosti, že o věci rozhodl pětičlenný senát, v němž tvořili většinu soudci z nových členských států EU ze střední a východní Evropy.

k judikatuře Soudního dvora vyjádřil nesouhlasně i dánský premiér Rasmussen. Nespokojenost tu a tam vyvolávají i jiné judikáty, v posledním období např. rozsudky ve věci *Marks and Spencer* z r. 2005 (Dvůr kvalifikoval jako závadnou zákonnou úpravu ve Spojeném království, jež zcela znemožňovala britským společnostem odečíst od zdanitelného zisku ztráty, které utrpěly jejich pobočky v zahraničí),[35]) či ve věci *Komise proti Radě* z téhož roku (Dvůr dal za pravdu Komisi, že může navrhovat trestněprávní sankce pro závažné činy ohrožující životní prostředí).[36]) V minulosti vyváděly z míry některé rozsudky Soudního dvora v oblasti sociálního zákonodárství tehdejšího německého kancléře Kohla, jenž z nich učinil politický závěr a navrhl, aby na příští mezivládní konferenci členové Společenství přikročili k omezení kompetencí Dvora.[37])

To, že je Soudní dvůr kritizován politiky, provokuje naopak představitele unijních institucí a nauky, kteří Dvůr brání. Zdůrazňují, že zatímco odborná kritika jednotlivých rozsudků Soudního dvora je zcela legitimní, kritika paušální a politická podrývá jeho autoritu, autoritu komunitárního práva a potažmo působí újmu i vládám členských států, neboť zpochybňuje myšlenku evropské integrace.[38]) Francouzský profesor komunitárního práva D. Simon hovoří o „návratu mýtu vlády soudců" a ptá se řečnicky: „Čím by bylo Společenství bez svého Soudního dvora?"[39]) Vrchní ředitel právní služby Komise M. Petite metaforicky volá: „Nestřílejte na pianistu!", když připodobňuje Soudní dvůr klíčové osobě dobových saloonů Divokého západu.[40])

Na kritiku Soudního dvora z voluntarismu či manipulátorství přirozeně existuje odpověď. Komunitární právní řád je historicky velmi mladý. Jeho dynamika je sice obdivuhodná, ale zatím není schopna kompenzovat staletí rozvoje hlavních právních systémů vnitrostátních. Na komunitární i unijní právní úpravu lze pohlížet jako na normativní vyjádření a prodloužení cílů, které obecně formulovali „otcové" evropské integrace před 50 lety. Přes nespornou pílí komunitárního zákonodárce dosud trpí sekundární právo ES mezerovitostí a nesoustavností. V některých jeho oblastech jsou k dispozici toliko obecné principy a cíle. To ohrožuje právní jistoty oprávněných i povinných subjektů. Z mezerovitosti a nejasnosti úpravy se programově rodí spory mezi těmito subjekty, které hlavně cestou předběžných otázek putují dříve nebo později k Soudnímu dvoru.

Významné majetkové či statusové spory mezi osobami vnitrostátního práva nemohou nemít v Evropě 21. století své právní řešení. Komunitární soudce se nemůže uchylovat k občas praktikovanému *non liquet* soudce mezinárodního, tedy s poukazem na absenci jakékoli aplikovatelné normy odmítnout rozhod-

[35]) Srov. rozsudek z 13. 12. 2005, C-446/03.
[36]) Srov. rozsudek z 13. 9. 2005, C-176/03.
[37]) Srov. L. Neville Brown and T. Kennedy, *op. cit. supra, sub* 5, s. 373.
[38]) *Ibidem.*
[39]) Srov. D. Simon: Retour du mythe du gouvernement des juges? Europe, février 2006, s. 1.
[40]) Srov. M. Petite: Halte au feu sur la Cour. Revue du Droit de l'Union Européenne, 1/2006, s. 8.