

Actes de gouvernement v soudobém francouzském právu: kompromis mezi soudním přezkumem a politikou

Jan Malíř*

Abstrakt: Ač v minulých desetiletích došlo v západním světě k masivnímu nárůstu soudního přezkumu, existují země, kde je soudní přezkum stále omezen politickými limity. Dost překvapivě jsou mezi těmito zeměmi i ty, kde mají svůj původ soudobé modely soudního přezkumu. To je i případ Francie, jejíž koncept *actes de gouvernement* je zřejmě nejznámějším příkladem politických limitů soudního přezkumu v kontinentální Evropě. Koncept se vyvinul v 1. polovině 19. století v judikatuře *Conseil d'Etat* jako projev její sebezdrženlivosti ve vztahu k vysoce politizovaným problémům (např. vyrovnání se s napoleonskou minulostí nebo koloniální expanze). Po zásadní redefinici z roku 1875 (ústup od *raison d'Etat* jako jejího hlavního ospravedlnění) je koncept od té doby integrální součástí francouzského veřejného práva. Téměř 200 let od svého vzniku si koncept zachovává svou vitalitu, ač se pravidelně předpovídá, že vyhasne, a je kritizován jako anachronismus neslučitelný s principy právního státu. Ač je vysvětlován různými způsoby, zdá se, že koncept s sebou skutečně nese meritorní nepřezkoumatelnost aktů, na které se vztahuje.

Klíčová slova: *actes de gouvernement*, Francie, soudní přezkum, politické limity, právo a politika, soudnictví

Úvod

Každý, kdo analyzuje vývoj práva v západním světě po roce 1945, nemůže přehlédnout vzestup významu soudní moci, který je nápadný zejména v posledních třech desetiletích. Ten s sebou přináší i expanzi soudního přezkumu do oblastí, ve kterých by si ingerenci soudce uměl dříve málokdo představit. To platí i o oblasti politiky a politických vztahů, které se tak nápadně „judicializují“.¹ Přesto i dnes existují státy, v jejichž právních řádech není soudní kontrola nad politikou absolutní. Zvlášť zajímavé je, že mezi tyto státy náležejí (byť nikoli výlučně) ty, ve kterých se konstituovaly základní modely soudobých ústavních systémů a také soudní kontroly veřejné moci. Jistě nejznámější jsou v tomto ohledu USA s doktrínou politických otázek (*political question doctrine*). Na jejím základě dodnes existuje okruh podstatných otázek, které americké soudy nepřezkouvají a ve kterých „se sklánějí“ (*deference*) nejen před zákonodárnou a výkonnou mocí ve smyslu ústavním, ale politickou reprezentací ve smyslu politologickém.² Tato doktrína ale není rozhodně osamocená a má obdoby také v Evropě. V rámci kontinentální Evropy je to v první řadě případ konceptu *actes de gouvernement* ve francouzském právu.³ Ten ve svých důsledcích

* JUDr. Jan Malíř, Ph.D., Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i. Příprava tohoto článku byla podpořena projektem GAČR, č. 17-08176S, *Ústavní soud ČR: strážce ústavy nad politikou nebo v politice?*. E-mail: jan.malir@ilaw.cas.cz.

1 V češtině k tomu přehledně a v širokém kontextu např. KYSELA, J. Nad diagnózami současného státu: „Soumrak“, „smrt“, nebo „úsvit“?. In: KYSELA, J. – ONDŘEJEK, P. a kol. *Kolos na hliněných nohou? K proměně státu a jeho roli*. Praha: Leges 2016, s. 75–93.

2 Viz např. stručně CHEREMINSKY, E. *Constitutional Law. Principles and Politics*. 5. vydání. New York: Wolters Kluwer, 2015, s. 35–156, monograficky pak např. MOURTADA-SABBAH, N. – CAIN, B. E. (eds). *The Political Question Doctrine and the Supreme Court of the United States*. Nahma – New York – Toronto – Plymouth: Lexington Books, 2007.

3 Do češtiny by patrně tento pojem bylo nejspřávnější překládat výrazem akt moci vládní a výkonné, případně moci vládní a vykonávací, jak ho znaly prosincová ústava z roku 1867 a ústavní listina z roku 1920 a užívaly ve srovnatelných souvislostech jako francouzské právo.

omezuje možnost soudního přezkumu aktů, které francouzský stát a zejména francouzská exekutiva činí při výkonu pravomocí, které souvisejí s jádrem suverenity státu a mají výrazně politickou povahu. V časech, kdy se vzestup soudní moci stává předmětem celospolečenské debaty, dává smysl se doktrínami politických omezení soudního přezkumu zabývat, a to tím spíše, jsou-li výsledkem sebeomezení soudů samotných. Rozumné sebeomezení soudního přezkumu politiky je totiž na první pohled vhodnější než zásahy politické moci, nabude-li ta, ať už oprávněně, nebo neoprávněně, dojmu, že ústavní a obecné soudnictví se „vymklo z kloubů“, jak jsme toho dnes svědky i v bezprostředním sousedství ČR.

1. Stručná historie konceptu *actes de gouvernement*

Koncept *actes de gouvernement* je součástí francouzského veřejného práva necelá dvě staletí. To může působit překvapivě, protože by se mohlo zdát, že musí jít o koncept, jehož kořeny leží přinejmenším v časech raně novověké absolutistické monarchie. Francouzský král však měl k dispozici jiné nástroje, jak soudní moc usměrňovat,⁴ a přestože francouzská historie je na konflikty mezi panovníkem a soudní mocí poměrně bohatá, žádná formální doktrína, jež by soudce omezovala při přezkumu politických aktů, se za Starého režimu, jak se období raně novověké monarchie před rokem 1789 označuje, nevyvinula. Koncept *actes de gouvernement* se tak zrodil až poté, co byly za Velké revoluce (1789–1815) položeny základy nové soudní organizace vycházející ze striktně pojímaného principu dělby moci. Ten s sebou po roce 1799 přinesl i vznik specializovaného správního soudnictví, jehož hlavní nositelkou se stala Státní rada (*Conseil d'Etat*, zkráceně *CE*), jež (1806) získala pravomoc přezkoumávat akty orgánů veřejné správy na základě individuálních žalob. Mezi nimi se začaly postupně objevovat i ty, které směřovaly proti aktům, jejichž obsah a povaha byly výrazně politické. Od počátku 20. let 19. století však Státní rada takové žaloby začala odmítat s odůvodněním, že k jejich přezkumu nemá pravomoc.⁵ To je dodnes základ konceptu *actes de gouvernement*.⁶ O přesných důvodech postoje Státní rady se dodnes vede debata, roli hrálo to, že Státní rada si nemohla dovolit jít proti vůli hlavy státu, která si mohla do roku 1845 vyhradit rozhodování pro sebe, nutnost politické zdrženlivosti v konzervativní atmosféře období Restaurace (1815–1830), ale nejspíš i přesvědčení o tom, že určité politické věci soudy skutečně rozhodovat nemohou.⁷ Působnost konceptu *actes de gouvernement* postupně rostla s tím, jak Státní rada identifikovala další akty, které soudnímu přezkumu nepodléhají, a nejpозději po polovině 19. století se tento koncept stal integrální součástí francouzského veřejného práva. K zásadní proměně jeho

⁴ Panovník mohl využít ceremoniál zvaný *lit de justice*, aby si na parlamentech a suverénních radách, tedy vysokých soudech staré Francie, vymohl registraci svých aktů, měl pravomoc rušit rozsudky parlamentů (*pourvoi en cassation*) nebo pravomoc atrahovat si nebo vyhradit si rozhodování o konkrétní věci pro sebe (*evocation*), měl pravomoc zřizovat speciální soudy a mohl soudnictví reorganizovat jako celek, podrobně k tomu viz OLIVIER-MARTIN, F. *Histoire du droit français. Des origines à la Révolution*. 3. vydání (reprint vydání z roku 1948). Paris: CNRS Éditions, 2010, s. 572–582.

⁵ Za první případ, ve kterém byl koncept *actes de gouvernement* Státní radou uplatněn, se považuje *CE*, 1. května 1822, *Laffitte*, č. 5363.

⁶ Pojem *actes de gouvernement* sám však Státní rada sama použila teprve v *CE*, 2. března 1962, *Rubin de Servens a další*, č. 55049 a 55055; do té doby, ale i dnes, užívá spíše řadu různých ustálených spojení, která vyjadřují, že nemá pravomoc dotčený akt přezkoumávat.

⁷ Je třeba upozornit, že k tomuto názoru dospěl v podstatě paralelně Nejvyšší soud USA, jejichž politický systém rozhodně nebyl konzervativně monarchický, srov. *Marbury v Madison*, 5 U.S. (1 Cranch) 137, 170 (1803). Podrobně k tomu viz MALÍŘ, J. Politické limity soudního přezkumu v historické perspektivě: případ *actes de gouvernement* ve francouzském právu. *Jurisprudence*. 2017, č. 6, s. 7–8.

podoby došlo na počátku třetí republiky, když v roce 1875 v rozsudku *Prince Napoléon* přestala Státní rada závěr o existenci *acte de gouvernement* vázat na zjištění, že akt byl přijat z politických důvodů.⁸ Opustila tak do té doby užívané kritérium tzv. politických pohnutek (*mobiles politiques*), které bylo kritizováno už dobovou naukou.⁹ Napříště tak už koncept *actes de gouvernement* nemohl expandovat kamkoli, ale bylo nutné prokázat, že je objektivně projevem uplatňování moci výkonné a vládní a dotýká se otázek, pro jejichž přezkum chybí jasné standardy.

Prostřednictvím veřejného práva třetí republiky se koncept *actes de gouvernement* „svezl“ do dvacátého století. Ač už po první světové válce se objevovaly předpovědi, že celý koncept zanikne, protože Státní rada nechala nemalý počet *actes de gouvernement* vyhasnout, dodnes k tomu nedošlo. Nic na tom zásadně nezměnily ani změny spojené se vznikem čtvrté a poté páté republiky, která do francouzského veřejného práva vnesla i ideu ústavního přezkumu prováděného Ústavní radou (*Conseil constitutionnel*, zkráceně CC). Při nastolení a stabilizaci páté republiky sehrál dokonce koncept *actes de gouvernement* nezanedbatelnou roli, když umožnil, aby prezident de Gaulle pružně reagoval na pokus o státní převrat v okamžiku, kdy padlo rozhodnutí ukončit Alžírskou válku (1954–1962),¹⁰ a poté se osvědčil i v dalších případech. Francouzské soudy se tak tohoto konceptu dodnes nevzdaly. I po dvou staletích vývoje si navíc celý koncept *actes de gouvernement* zachovává nespornou dynamiku. Zatímco totiž některé akty povahu *actes de gouvernement* ztrácejí (ať už vlivem obrátů v judikatuře, uplatňováním teorie o oddělitelnosti nebo proměn psaného práva), jiným je naopak nově přiznávána.¹¹ Přetrvávání konceptu *actes de gouvernement* tak nemůže být nahodilé, a to tím spíš, že koncept je namnoze kritizován jako překonaný a neslučitelný s dnešním pojetím práva na soudce a francouzské soudy by jej mohly nechat kdykoli vyhasnout jako celek. Nečiní tak, a i proto stojí za to věnovat mu pozornost.

2. Okruh *actes de gouvernement* v platném francouzském právu

To, jakým aktům je přiznávána povaha *actes de gouvernement*, neplyne kupodivu z apriorní syntetické definice, ale je určováno kazuisticky. Koncept je tak v jádru spíše pragmatický a empirický než dogmatický. Jak už počátkem 20. století otevřeně konstatoval M. Hauriou, v situaci, kdy se nedaří najít všeobjímající definici *actes de gouvernement*, což platí dodnes, náleží mezi *actes de gouvernement* „*takový akt, který figuruje ve výčtu politických aktů plynoucím z judikatury vytvářené správním soudnictvím pod dohledem Tribunal des conflits*“.¹² To je náhled, který v zásadě platí dodnes.¹³ Jasně to ukazuje pohled do kterékoli soudobé práce o francouzském veřejném právu. V nich se zpravidla nejprve zdůrazní, že neexistuje shoda na definici *actes de gouvernement*, a následně se

⁸ CE, 19. února 1875, *Prince Napoléon*, č. 46707.

⁹ Srov. např. HAURIOU, M. *Traité de protectorat et actes de gouvernement – l'interdiction du jeu des trente-six bêtes*. Note sous Conseil d'Etat. 18 décembre 1891, Vandelet et Faraut, S. 1893.3.129. V češtině MALÍŘ, J. Politické limity soudního přezkumu v historické perspektivě, s. 9–10.

¹⁰ Srov. např. JÍRŮ, J. *De Gaulle*. Praha: Prostor, 2014, s. 332–335; za účelem překonání puče části armády se prezident de Gaulle dovolal článku 16 Ústavy, který umožňuje prezidentu republiky přijímat mimořádné kroky, jak o tom bude ještě řeč; Státní rada označila akt, jímž se prezident republiky článku 16 dovolal, za *acte de gouvernement*, viz CE, 2. března 1962, *Rubin de Servens a další*.

¹¹ Srov. např. CE, 28. března 2014, *de Baynast*, č. 373064 nebo CE, 23. května 2014, *Mme Daoud*, č. 380560. Blíže k nim MALÍŘ, J. Politické limity soudního přezkumu v historické perspektivě, s. 15–16.

¹² HAURIOU, M. *Précis de droit administratif et de droit public*. 8. vydání. Paris: Sirey, 1914, s. 79.

¹³ BINCZAK, P. *Actes de gouvernement*, odst. 15 an.

předkládá katalog *actes de gouvernement*, jak se rýsuje z téměř dvousetleté judikatury Státní rady. Současná nauka tento katalog nejčastěji konstruuje jako dvoudílný. První skupinu *actes de gouvernement* představují ty *akty*, které se obrací do vnitrostátního řádu a týkají se vztahů mezi ústavními činiteli, neboli akty s účinky *in foro interno*. Druhou skupinu tvoří akty, které souvisejí s mezinárodními vztahy Francie, tj. akty s účinky *in foro externo*. V rámci těchto dvou skupin je pak možné vést ještě další dílčí dělení. Z tohoto nyní „kanonického“ rozdělení vyjde i tento článek. Přesto je třeba upozornit, že klasická nauka klasifikovala *actes de gouvernement* jinak a možná výstižněji.¹⁴

2.1 *Actes de gouvernement* směřující dovnitř francouzské jurisdikce

Jde-li o *actes de gouvernement* směřující dovnitř francouzské jurisdikce, v nauce se často uvádí, že mezi ně patří akty, které se vztahují ke vzájemným vztahům mezi ústavními činiteli při výkonu ústavních pravomocí, respektive akty, které souvisí s vlastním vládnutím a jsou upraveny ústavními normami. Jak ale upozorňuje třeba P. Binczak, za současného právního stavu je správnější hovořit o aktech, které přijímá výkonná moc a nějakým způsobem se dotýkají dalších větví veřejné moci, jmenovitě moci zákonodárné nebo soudní, respektive vztahů mezi mocí výkonnou a těmito dalšími větvemi veřejné moci.¹⁵

2.1.1 Akty prezidenta republiky

Povahu *actes de gouvernement* mají předně rozhodnutí, jimiž se prezident republiky dovolává zvláštních pravomocí, které mu pro případ závažného a bezprostředního ohrožení nezávislosti národa, celistvosti státního území nebo plnění mezinárodních závazků při současném narušení řádného fungování orgánů veřejné moci zakládá článek 16 Ústavy.¹⁶ Ten souvisí s rolí prezidenta republiky jako garanta státní nezávislosti a je považován za přímou reakci na zkušenosti let 1939–1940.¹⁷ Povaha *actes de gouvernement* už ale není přiznávána aktům, které prezident republiky z titulu článku 16 Ústavy přijme, a ty tedy podléhají soudnímu přezkumu.¹⁸ Od změny Ústavy z roku 2008 se navíc předpokládá, že po 30 dnech trvání stavu podle článku 16 Ústavy může být Ústavní radou přezkoumáno, zda jsou podmínky pro použití mimořádných pravomocí nadále dány.¹⁹ Za zmínku stojí i to, že rozhodnutí, jimž prezident republiky zavádí stav pohotovosti (*état d'urgence*) podle zákona č. 55–385 ze dne 3. dubna 1955, se za *acte de gouvernement* nepovažuje a je soudně přezkoumatelné.²⁰

Za *actes de gouvernement* se zadruhé považují některé akty, které prezident republiky činí při výkonu pravomocí v rámci ústavodárného a zákonodárného procesu. Povahu *acte*

¹⁴ Hauriou dělí *actes de gouvernement* na i) akty týkající se vztahů mezi výkonnou mocí a parlamentem, ii) akty, jimiž se vyhláší stav obležení, iii) akty týkající se sanitární policie, iv) akty týkající se vnější bezpečnosti státu a mezinárodních vztahů, v) válečné akty vyplývající z rozhodnutí přijatých za účelem národní obrany, srov. HAURIU, M. *Traités de protectorat et actes de gouvernement – l'interdiction du jeu des trente-six bêtes*; ač některé kategorie dnes působí překonaně, rozhodně tomu tak nemusí být.

¹⁵ BINCZAK, P. *Actes de gouvernement*, odst. 16.

¹⁶ CE, 2. března 1962, *Rubin de Servens a další*.

¹⁷ FAVOREU, L. a další. *Droit constitutionnel*. 15. vydání. Paris: Dalloz, 2013, s. 679–680.

¹⁸ CE, 11. květen 1962, *Salan*, RD publ. 1962.

¹⁹ FAVOREU, L. a další. *Droit constitutionnel*, s. 681.

²⁰ CE, 14. listopadu 2005, *Rolin*, č. 286835; v češtině k tomu obecněji zejména ONDŘEJKOVÁ, J. *Pravomoci soudů v otázkách rozhodování o výjimečných stavech*. In: BÍLKOVÁ, V. – KYSELA, J. – ŠTURMA, P. (ed.). *Lidská práva a výjimečné stavy*. Praha: Leges, 2016, s. 55–68.

de gouvernement má předně rozhodnutí prezidenta republiky předložit podle článku 89 Ústavy návrh změny Ústavy ke schválení lidu v referendu,²¹ jakož i rozhodnutí prezidenta republiky návrh změny Ústavy nepředkládat ke schválení lidu a předložit jej ke schválení Parlamentu zasedajícím v podobě Kongresu.²² Povahu *acte de gouvernement* má dále rozhodnutí, jímž prezident republiky na základě článku 11 Ústavy předkládá ke schválení lidu v referendu návrhy politicky a společensky významných návrhů zákonů, které jsou v uvedeném ústavním ustanovení zmíněny.²³ Kvalifikace *acte de gouvernement* je vztahována i na akty ve formě dekretů, jimiž prezident republiky v souladu s článkem 10 Ústavy promulguje zákony, ať už byly přijaty Parlamentem, nebo lidem v referendu.²⁴ Jako *acte de gouvernement* je kvalifikováno i rozhodnutí, jímž se prezident republiky obrací na Ústavní soud o přezkum návrhu zákona, jakož i rozhodnutí se o přezkum na Ústavní radu neobrátit.²⁵

Zatřetí, povahu *acte de gouvernement* mají některé akty, které souvisejí s rolí prezidenta republiky jako činitele, jenž dohlíží na chod vlády a je arbitrem ve sporech mezi ní a parlamentem.²⁶ To platí vzorově o rozhodnutí prezidenta republiky rozpustit v souladu s článkem 12 Ústavy Národní shromáždění²⁷ nebo o rozhodnutí rozpustit parlamentní těleso v zámořském území Francie.²⁸ Za *acte de gouvernement* se ale považuje i rozhodnutí ve formě dekretu, kterým prezident republiky jmenuje předsedu vlády nebo na jeho návrh členy vlády,²⁹ anebo rozhodnutí, kterým prezident republiky na návrh předsedy vlády mění složení vlády.³⁰

Začtvrté, povaha *actes de gouvernement* je přiznávána i některým aktům, které souvisejí se jmenovacími pravomocemi, které prezidentu republiky přísluší, a to zejména je-li prezidentu republiky ponecháno uvážení a nominace mají převážně politickou povahu. Jmenovitě tak Státní rada konstatovala, že nemá pravomoc přezkoumávat dekret, jímž prezident republiky jmenuje člena Ústavní rady.³¹

Okruh *actes de gouvernement* činěných prezidentem republiky se tím ovšem nevyčerpává, jak dokládá třeba náhled Státní rady na rozhodnutí prezidenta republiky vést lidovou konzultaci o přeměně zámořského území na územní samosprávný celek podle článku 73 Ústavy.³² Povahu *actes de gouvernement* by Státní rada navíc zřejmě byla ochotna přiznat i dalším prezidentovým aktům, které však v řízení před ní dosud zpochybněny nebyly, např. rozhodnutí, jímž prezident republiky přijímá nebo odmítá demisi předsedy vlády,³³ protože se dotýká vztahů uvnitř výkonné moci.³⁴

²¹ CE, 23. února 2005, *René Georges X.*, č. 277840.

²² CE, 28. února 2005, *Mekhantar*, č. 278048; Pro úplnost je třeba dodat, že imunitu určitým způsobem prolamuje nová judikatura Ústavní rady, která sice neznamená, že by Ústavní rada kontrolovala rozhodnutí prezidenta republiky použít nebo nepoužít referendum, u kterého je nadále prezidentu republiky přiznáváno uvážení nepodléhající meritornímu přezkumu, ale Ústavní rada byla ochotná kontrolovat dodržení procesních podmínek, které Ústava s ohledem na provedení takového rozhodnutí stanoví (24. března 2005, *Hauchemaille a Meyer*).

²³ CE, 19 oct. 1962, *Brocas*, D. 1962. 701.

²⁴ CE, 8. února 1974, *Cne de Montory a další*, č. 84888 a č. 84889.

²⁵ CE, 7. listopadu 2001, *Tabaka*, č. 239761.

²⁶ Článek 8 a 12 Ústavy a k nim např. FAVOREU, L. a další. *Droit constitutionnel*, s. 677–679.

²⁷ CE 20 févr. 1989, *Allain c/ Président de la République*, Rec. CE, p. 60.

²⁸ CE, 4. února 2005, *Temaru*, č. 273727.

²⁹ CE, 16. září 2005, *Hoffer*, č. 282171.

³⁰ CE, 29. prosince 1999, *Lemaire*, č. 196858.

³¹ CE, 9. dubna 1999, *Mme Ba*, č. 195616.

³² CE, 4. prosince 2003, *Feler*, č. 262009.

³³ BINČZAK, P. *Actes de gouvernement*, odst. 18.

³⁴ CE, 16. září 2005, *Hoffer*, č. 282171.

2.1.2 Akty předsedy vlády a ministrů

Za *actes de gouvernement* se považují i některé akty, které činí předseda vlády a výjimečně jednotliví ministři.

Z aktů předsedy vlády sem patří ty, které předseda vlády činí při výkonu specifických ústavních pravomocí založených Ústavou. To platí např. o rozhodnutích, jimiž se vláda řízená předsedou vlády obrací ve smyslu článku 7 Ústavy na Ústavní radu o konstatování, že úřad prezidenta republiky je uprázdněný nebo že prezident republiky není způsobilý k výkonu funkce (a též o případech, kdy odmítá nebo opomene se na Ústavní radu obrátit).³⁵ Koncept *actes de gouvernement* dále garantuje nepřezkoumatelnost některých rozhodnutí předsedy vlády souvisejících s ústavodárným a zákonodárným procesem. To je případ rozhodnutí, kterým předseda vlády navrhuje prezidentu republiky změnu Ústavy, ale také zdržení se předložení takového návrhu.³⁶ Jako *acte de gouvernement* se kvalifikuje i rozhodnutí ve formě dekretu, jímž předseda vlády předkládá parlamentu vládní návrh zákona, nebo rozhodnutí, jimiž se předložení návrhu zákona výslovně nebo mlčky odmítá.³⁷ Přezkoumatelné nejsou ani akty předsedy vlády, které se vztahují k výkonu jeho pravomoci předkládat Ústavní radě návrhy zákonů k přezkumu slučitelnosti s Ústavou. Jmenovitě tak nelze přezkoumávat opomenutí předsedy vlády dovolat se před Ústavní radou naléhavosti přezkumu a dosáhnout přezkumu ve zkrácené lhůtě sedmi dnů ve smyslu článku 61 Ústavy.³⁸

Jde-li o akty jednotlivých ministrů, jim je dnes povaha *actes de gouvernement* přiznávána velmi omezeně, přesto tuto povahu přisoudila Státní rada např. implicitnímu rozhodnutí, jímž ministr hospodářství odmítl v rámci systemizace státní správy vytvořit místo, jehož zřízení předpokládá organický zákon. To Státní rada odůvodnila tím, že vytvoření míst ve státní službě je závislé také na tom, zda zákonodárná moc odhlasuje moci výkonné rozpočtové prostředky, které zřízení takového místa umožní, přičemž taková otázka spadá do rámce vztahů mezi výkonnou a zákonodárnou mocí, o které nelze „vést debatu v rámci sporného řízení před soudem“.³⁹ *Acte de gouvernement* je i akt, jímž ministr vnitra sděluje předsedům komor parlamentu jméno náhradníka za zesnulého člena komory.⁴⁰

2.2 Actes de gouvernement směřující do mezinárodního pořádku

2.2.1 Actes de gouvernement v oblasti běžných mezinárodních vztahů

Jak se konstatuje, ve Francii v zásadě „zahraniční politiku [správně – doplnil J. M.] soudce nekontroluje“.⁴¹ To je přímý důsledek toho, že velká část aktů, které Francie činí jako subjekt mezinárodního práva, má povahu *actes de gouvernement*. Ač je okruh *actes de gouvernement* na tomto poli mnohem menší než v minulosti, a to zejména v důsledku uplatňování teorie o oddělitelnosti,⁴² správní soudy nadále nemají pravomoc provádět přezkum řady aktů, které se týkají zahraniční politiky.

³⁵ CE, 8. září 2005, *Hoffer*, č. 284937.

³⁶ CE, 26. února 1992, *Allain*, č. 109795.

³⁷ Z novější judikatury viz např. CE, 29. listopadu 1968, *Tallagrand*, č. 68938.

³⁸ CE, 9. října 2002, *Meyet a Bouget*, č. 235856.

³⁹ CE, 2. dubna 2004, *Chauvet*, č. 222196.

⁴⁰ CE, 25. března 1987, *Goujon*, č. 79899.

⁴¹ ZOLLER, E. *Droit des relations extérieures*. Paris: Presses universitaires de France, 1992, s. 317; jen omezeně ji kontroluje také Ústavní rada, viz k tomu základní výklad ibidem, s. 259–298.

⁴² Podstatou této teorie je představa, že od *acte de gouvernement* lze oddělit jeho část nebo další akty, které jsou přijaty k jeho provedení v rozsahu, ve kterém se již ty samy nedotýkají vztahů mezi ústavními orgány nebo mezinárodních vztahů; tato teorie byla uvedena zejména CE, 5. února 1926, *Dame Caraco*, č. 83102. V češtině k ní viz blíže MALÍŘ, J. Politické limity soudního přezkumu v historické perspektivě, s. 13–14.

Mezi *actes de gouvernement* spadá zaprvé většina aktů, které orgány francouzské exekutivy činí i když vykonávají *ius tractatum*. Státní rada ustáleně judikuje, že rozhodnutí o sjednání mezinárodní smlouvy a stanovení jejího obsahu jsou akty neoddělitelnými od mezinárodních vztahů Francie, a má proto za to, že je nemůže přezkoumávat.⁴³ Odmítá proto také přiznávat náhradu škody vznikající z toho, že mezinárodní smlouva určité ustanovení obsahuje nebo neobsahuje. To Státní rada konstatovala třeba v souvislosti s curyšskými dohodami týkajícími se řešení důsledků suezské krize z roku 1956⁴⁴ nebo dohodami z Evianu z roku 1962,⁴⁵ jejichž specifíkem bylo, že směřovaly ke vzniku a uznání nového státu. Státní rada také konstatuje nedostatek vlastní pravomoci k přezkumu aktů, jimiž se vyslovuje souhlas s tím, že francouzský stát bude určitou mezinárodní smlouvou vázán (nebo nikoli),⁴⁶ a dlouho odmítala přiznávat náhradu škody z titulu takových aktů.⁴⁷ Teprve v souvislosti s proměnami místa mezinárodních smluv ve francouzském právu souhlasila Státní rada s tím, že bude ověřovat, zda k vyjádření souhlasu, že francouzský stát bude mezinárodní smlouvou vázán, došlo, a dále, zda byla mezinárodní smlouva řádně vyhlášena.⁴⁸ Povahu *acte de gouvernement* má též unilaterální rozhodnutí přerušit aplikaci mezinárodní smlouvy.⁴⁹

Zadruhé, povahu *actes de gouvernement* má většina aktů souvisejících s výkonem *ius legationis*. Mezi *actes de gouvernement* náleží například rozhodnutí, jimiž francouzské orgány dávají souhlas ke zřízení stálých zastoupení jiných států nebo mezinárodních organizací ve Francii.⁵⁰ Platí to ale i o aktech souvisejících s výkonem práva aktivní legace, např. aktech směřujících k zajištění kontinuity diplomatického a konzulárního zastupování Francie, jako je pokyn, aby francouzský konzul setrval na určitém místě.⁵¹ Na základě judikatury, jejíž kořeny sahají opět až do 19. století, mají povahu *actes de gouvernement* též akty, které diplomatičtí a konzulární zástupci činí ve vztahu k orgánům hostitelského státu, jakými mohou být nejrůznější jednání nebo intervence.⁵² Obdobnou povahu mají i akty, které se vztahují k akreditaci vedoucích zahraničních stálých zastoupení ve Francii a jejich personálu, takže Státní rada ani jiné správní soudy nemají na příklad pravomoc k přezkumu rozhodnutí, kterým se členu diplomatického personálu odnímá právo k pobytu na francouzském území.⁵³ Nepřezkoumatelné je i rozhodnutí ministra zahraničních věcí, kterým se určité organizaci přiznává diplomatický status.⁵⁴

Zatřetí, mezi *actes de gouvernement* náleží i akty, které francouzské orgány činí v rámci mezinárodních organizací a institucí. Takovou povahu má kupř. rozhodnutí o tom, že Francie bude v orgánu mezinárodní organizace hlasovat nebo se zdrží hlasování, jak to dokládá judikatura týkající se k hlasování v Radě ES.⁵⁵ Do stejné kategorie náleží i návrhy nominací do orgánů mezinárodních organizací, jak Státní rada potvrdila už kdysi

⁴³ CE, 25. března 1988, *Sté Sapvin*.

⁴⁴ CE, 4. října 1968, *Sieur Lévy*, č. 71894.

⁴⁵ CE, 23. listopadu 1968, *Tallagrand*.

⁴⁶ CE, 5. února 1926, *Dame Caraco*.

⁴⁷ CE, 1. června 1951, *Société des étains et Wolfram du Tonkin, Lebon*, s. 312.

⁴⁸ CE, 18. prosince 1992, *Préfet de la Gironde c/ Mahmedi*, č. 120461.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ GUETTIER, Ch. Irresponsabilité de la puissance publique (régimes législatifs, réglementaires et jurisprudentiels). In: BÉCHIL-LON, D. de (ved. aut. kol.). *Répertoire de la responsabilité de la puissance publique*. Paris: Dalloz, 2015 (on-line), bod 85.

⁵¹ CE, 19. října 1962, *Perruche*, č. 52805

⁵² CE, 4. března 1970, č. 73088.

⁵³ CE, 16. listopadu 1998, *Lombo*, č. 161188.

⁵⁴ CE, 30. prosince 2015, *Dupin*, č. 384321.

⁵⁵ Případ hlasování o dodatečném rozpočtu ES, viz CE, 23. listopadu 1984, *Association Les Verts*, č. 54359.

v případě žaloby, kterou se jistá osoba domáhala náhrady škody za to, že francouzský stát nepodpořil její kandidaturu na pozici v UNESCO.⁵⁶ Stejný závěr platí i pro navrhování kandidátů na soudce mezinárodních soudů, jako je na příklad Mezinárodní trestní soud,⁵⁷ jakkoli ani Francii se v tomto ohledu nevyhýbají obtíže, které by mohly k soudnímu přezkumu „svádět“.⁵⁸

Začtvrté, jako *actes de gouvernement* jsou kvalifikovány akty, které se vztahují k řešení mezinárodních sporů, které Francie vede, především samotné rozhodnutí zvolit k řešení sporu konkrétní prostředek, nebo ho naopak nezvolit. To dokládají třeba závěry ze sporu, v jehož rámci bylo napadeno rozhodnutí nepředložit spor Mezinárodnímu soudnímu dvoru. K tomu Státní rada uvedla, že jde o otázku týkající se vztahů francouzského státu s mezinárodní institucí, o nichž s ohledem na jejich povahu není v rámci sporného řízení oprávněna rozhodovat.⁵⁹ Týž postoj opakovala Státní rada, když jistá francouzská společnost napadla rozhodnutí ministra zahraničních věcí, který odmítl podat k Mezinárodnímu soudnímu dvoru žalobu proti Španělsku, jehož Nejvyšší soud odmítl opatřit doložkou vykonatelnosti pravomocný rozsudek francouzského soudu.⁶⁰

Zapáté, za *actes de gouvernement* jsou vesměs považovány akty, které se vztahují k diplomatické a konzulární ochraně francouzských státních příslušníků v zahraničí. Od 19. století se sice francouzští státní příslušníci snaží zejména dosáhnout náhrady škody plynoucí z toho, že diplomatické a konzulární úřady dostatečně nechránily francouzské zájmy v zahraničí. Správní soudy v čele se Státní radou ale konstantně judikují, že akty související s diplomatickou a konzulární ochranou nemají pravomoc přezkoumávat, a tedy ani přiznávat náhradu za škodu, která vzniká z toho, že tato ochrana je domněle poskytována nedostatečně nebo není poskytována vůbec. Například nelze dosáhnout přezkumu a náhrady škody za to, že francouzský konzul nepřijal dostatečná opatření, aby zabránil plenění majetku francouzských státních příslušníků,⁶¹ že nebyla poskytnuta dostatečná ochrana sportovcům na zahraničních soutěžích,⁶² dostatečné informace lékaři odjíždějícímu do Jemenu⁶³ nebo že v návaznosti na dohodu o řešení suezské krize nebylo francouzskému státnímu příslušníkovi umožněno usadit se znovu v Egyptě,⁶⁴ případně že nebyly dostatečně podporovány ekonomické zájmy francouzských společností.⁶⁵ Tato judikatura se nemění ani pod vlivem ESLP, který v některých směrech prolamuje tradiční uvážení států ohledně poskytování diplomatické ochrany.⁶⁶

Povahu *actes de gouvernement* mají ovšem i některé další akty související s mezinárodními vztahy. Nově jako *acte de gouvernement* posoudila Státní rada rozhodnutí ministerstva zahraničí ve formě tiskového sdělení, jímž se s odkazem na vídeňskou úmluvu

⁵⁶ CE, 20. únor 1953, *Sieur Weiss*, č. 91419.

⁵⁷ CE, 28. března 2014, *de Baynast*.

⁵⁸ V roce 2011 navrhla Francie na soudce ESLP tři kandidáty, z nichž jeden byl navržen vládou, aniž by ho doporučila francouzská skupina při Stálém rozhodčím soudu, a u něhož vzniklo podezření, že byl navržen v rámci politického obchodu, aby uvolnil poslanecké křeslo osobě blízké tehdejšímu prezidentu republiky N. Sarkozymu; na nátlak podvýboru pro právní otázky Parlamentního shromáždění Rady Evropy Francie na základě nového výběrového řízení posléze raději navrhla jiné kandidáty, viz <<http://www.leparisien.fr/strasbourg-67000/conseil-de-l-europe-andre-potocki-elu-juge-francais-a-la-cedh-21-06-2011-1503356.php>>.

⁵⁹ CE, 9. ledna 1952, *Sieur Gény*, č. 92255.

⁶⁰ CE, 25. března 1988, *Sté Sapvin*.

⁶¹ CE, 2. března 1966, *Vve Cramencel*, č. 65180.

⁶² CE, 1. června 1943, *Corbier, Lebon* 140.

⁶³ CE, 22. dubna 1953, *Dlle Buttner, Lebon* 184.

⁶⁴ CE, 4. října 1968, *Lévy*.

⁶⁵ CE, 28. června 1967, *Sté des transports en commun de la région d'Hanoï*, č. 57906.

⁶⁶ ESLP, 8. července 2004, *Ilascu v. Moldávie*, č. 48787/99, bod 331.

o konzulárních stycích vyjadřoval nesouhlas s tím, aby se na syrském velvyslanectví a konzulátech na území Francie konaly prezidentské volby, které režim B. Assada vypsal na 23. května 2014.⁶⁷

2.2.2 *Actes de gouvernement* související s národní obranou v čase míru

Od počátku 70. let 20. století se konstituuje nová skupina *actes de gouvernement* prokazující dynamiku celého konceptu. Jde o *actes de gouvernement*, které se vztahují k otázkám národní bezpečnosti a obrany v čase míru.

Povahu *actes de gouvernement* přiznávají francouzské správní soudy předně aktům orgánů francouzské veřejné moci, které se váží k pobytu ozbrojených sil jiných států na francouzském území a k jejich tranzitu. Otázka přezkoumatelnosti těchto aktů se stala předmětem sporů již nedlouho po druhé světové válce.⁶⁸ Jednoznačný závěr ale přinesla až judikatura Státní rady z roku 2003, která se týkala sporu o francouzský souhlas s přeletem vzdušných sil USA a Velké Británie přes francouzské území za účelem operací v Iráku. Ten Francie J. Chiraca dala s odůvodněním, že je nutný s ohledem na závazek solidarity mezi členy NATO, ač operaci jinak jasně odmítla. Skupina odborových a nevládních organizací se ale i tak tento souhlas pokusila zpochybnit. Své vyhlídky se pokusila zvýšit nejen tím, že své podání opírala o nesoulad americko-britského postupu s Chartou OSN, ale i tím, že nutnost přezkumu francouzského souhlasu s přelety odůvodňovala odkazem na článek 6 EÚLP. To ale nepomohlo, protože Státní rada výslovně konstatovala, že článek 6 EÚLP se v dané věci nepoužije, jelikož spor se netýká ani trestní, ani civilní věci. Následně pak dala na srozuměnou, že jelikož rozhodnutí, jímž se americkým a britským letadlům umožňuje „vypůjčit si“ francouzský vzdušný prostor za účelem provádění „misí proti Iráku“, není oddělitelné od vedení mezinárodních vztahů Francie, vylučuje to pravomoc Státní rady i jakéhokoli jiného správního soudu k přezkumu žalob a stížností, které proti takovému rozhodnutí směřují.

Druhou významnou oblast, kde se lze v kontextu obrany v čase míru setkat s kvalifikací *actes de gouvernement*, představuje oblast ekonomických a jiných mezinárodních sankcí. Ta stojí za zmínku i proto, že správní soudy až do 90. let 20. století dovozovaly, že pravomoc k přezkumu sankcí mají, což platilo zejména o těch, jimiž se unilaterálně zakazoval vývoz zbrojního materiálu do určitého jiného státu.⁶⁹ Úměrně internacionalizaci sankcí, jejichž základem se postupně stávají akty OSN a EU, se však od 90. let postoj francouzských správních soudů začal měnit. Poprvé se tak stalo v souvislosti s embargem na dovoz leteckých zařízení a jejich součástí do Libye. Protože základem embarga byly rezoluce Rady bezpečnosti OSN, na které navázaly akty EHS, konstatovala Státní rada, že akty, jimiž se v návaznosti na tyto akty mezinárodních organizací příslušné sankce na vnitrostátní úrovni zavádějí, jsou neodělitelné od francouzských mezinárodních vztahů

⁶⁷ CE, 23. května 2014, *Mme Daoud*. Blíže v češtině MALÍŘ, J. Politické limity soudního přezkumu v historické perspektivě, s. 15–16.

⁶⁸ Na scénu ji uvedl spor, který zažehla účast ozbrojených sil SRN na cvičení NATO ve Francii v roce 1960, kdy starosta obce Auboué, kudy měly procházet oddíl Bundeswehru a ve které německé okupační síly za druhé světové války 33 občanů zastřelily a 250 deportovaly, tento průchod zakázal; o platnost zákazu se rozhořel spor, v jehož rámci jeden z dotčených správních soudů pracoval s tezí, že nemá pravomoc přezkoumávat rozhodnutí prefekta, kterým se starostovo rozhodnutí zrušuje, a to proto, že jde o *acte de gouvernement*; Státní rada ale na tuto kvalifikaci nepřistoupila, prefektův akt přezkoumala, stejně ale dospěla k závěru o jeho platnosti, protože starostův zákaz byl v rozporu s francouzskými smluvními závazky vůči NATO, viz CE, 13. července 1967, *Commune d'Auboué*, č. 60516.

⁶⁹ CE, 19. února 1988, *Société Robatel SLPI*, č. 51456.

a ona tedy nemá pravomoc tyto akty kontrolovat.⁷⁰ Tento závěr francouzské správní soudu rychle vztáhl i na veškeré vnitrostátní akty, jimiž se rozhodnutí o zavedení embarga nebo jiných druhů mezinárodních sankcí provádějí, což bylo považováno za kontroverzní, jak se konstatovalo třeba v případě plošného zákazu přijímat irácké studenty ve francouzských vzdělávacích zařízeních a povinnosti ukončit veškerou vědeckou spolupráci s Irákem poté, co kdysi došlo k irácké invazi do Kuvajtu.⁷¹ Tato rigoróznost přispěla později k určitému přehodnocení, k němuž došlo v souvislosti se zaváděním sankcí proti mezinárodnímu terorismu po 11. září 2001. Státní rada zejména odmítla jako *acte de gouvernement* kvalifikovat akt, jímž byla právnická osoba zapsána na seznam organizací, jejichž financování podléhá dohledu. Důvodem bylo zejména to, že k zápisu došlo s výrazným časovým odstupem oproti datu, ke kterému byla osoba na seznam zapsána na mezinárodní úrovni.⁷² To Státní radu utvrdilo v tom, že jde o akt oddělitelný od mezinárodních vztahů Francie, který je možné přezkoumávat.

Actes de gouvernement z oblasti obrany v čase míru *par excellence* lze zatřetí nalézt mezi akty vztahujícími se k francouzskému jadernému programu. Judikatura, která se k těmto otázkám, jež *ex definitione* souvisejí s vrcholným státním zájmem, váže, je poměrně bohatá. Už v 70. letech se před Státní radou objevily žaloby napadající akty prezidenta republiky, jimiž se na volném moři přiléhajícím k francouzským územím v Tichomoří, na nichž se testovaly jaderné zbraně, zřizovaly bezpečnostní zóny se zvláštním režimem, a to na hraně nebo spíše za hranou mezinárodního práva.⁷³ Nejpozději v roce 1975 dala ale Státní rada na srozuměnou, že nemá pravomoc dekrety, jimiž se tyto zóny zřizují, přezkoumávat, jelikož se vztahují k mezinárodním vztahům Francie, jinak řečeno, kvalifikovala je jako *actes de gouvernement*.⁷⁴ V 90. letech pak byla Státní rada konfrontována přímo s otázkou platnosti rozhodnutí prezidenta republiky, jimiž se nařizuje provedení testů jaderných zbraní. Stalo se tak poté, co J. Chirac přerušil moratorium na testování jaderných zbraní a nechal na tichomořském polygonu otestovat novou generaci francouzských jaderných zbraní.⁷⁵ Tentokrát však byly závěry Státní rady ještě jednoznačnější. Jak konstatovala, takové rozhodnutí prezidenta republiky „nelze oddělit od vedení mezinárodních vztahů Francií a z toho důvodu tedy uniká jakékoli soudní kontrole“.⁷⁶ Takový závěr plynul z toho, že pravomoci, které prezident republiky činí z titulu vrchního velitele ozbrojených sil ve smyslu čl. 15 Ústavy, nemají principálně správní povahu, ale jde o zcela zvláštní kategorii aktů moci vládní a vykonávací, které jsou vyhrazeny prezidentu republiky jako vrcholnému článku výkonné moci. Současně bylo důležité, že nařízení mělo přímou souvislost se sjednáváním smlouvy o nešíření jaderných zbraní. Překvapivé může na druhé straně být, že povaha *actes de gouvernement* není přiznávána zdaleka všem aktům, které jsou v souvislosti s jaderným programem přijímány. Státní rada jmenovitě odmítla, že by povahu *actes de gouvernement* měla ustanovení dekretu č. 64-46 ze dne 14. ledna 1964 o strategických leteckých silách, který představuje právní základ pro velení hlavní části ozbrojených sil nesoucích jaderné zbraně. I když k jeho přezkumu nikdy

⁷⁰ CE, 29. prosince 1997, *Société Héli-Union*, č. 138310.

⁷¹ CE, 23. září 1992, *GISTI/MRAP*, č. 120437 a 120737.

⁷² CE, 3. listopadu 2004 *Association Secours Mondial de France*, č. 262626.

⁷³ Jakožto unilaterální rozšíření francouzské jurisdikce do mezinárodního prostoru bez jakékoli opory v mezinárodním právu; stejně si ale počínaly v podstatě všechny prvotní jaderné mocnosti.

⁷⁴ CE, 11. července 1975, *Sieurs Paris de Bollardière* a další, č. 92381.

⁷⁵ Srov. k tomu v kontextu historie francouzského jaderného programu např. SYRŮČEK, M. *Francois Mitterand*. Praha: Grada 2016, s. 145.

⁷⁶ CE, 29. září 1995, *Assoc. Greenpeace France*, č. 171277.

nedošlo, bylo to tak pro nedostatek žalobní legitimace žalující nevládní organizace, a nikoli pro nedostatek pravomoci Státní rady.⁷⁷ Ve stejné době pak Státní rada nevyločila možnost odpovědnosti státu za škodu, kterou stát způsobí v bezpečnostních zónách kolem testovacích základen, a to analogicky k odpovědnosti za škodu, kterou stát způsobí ve vlastních pobřežních vodách.⁷⁸

2.2.3 *Actes de gouvernement* v čase války

Je-li francouzský správní soudce ochoten přiznávat povahu *actes de gouvernement* aktům, které souvisejí s národní bezpečností přijímaným v čase míru, je logické, že tuto kvalifikaci vztahuje *a fortiori* na akty, které jsou s ohledem na imperativy národní bezpečnosti a ochrany činěny v době ozbrojeného konfliktu. Tyto akty náleží do chronologicky nejstarší vrstvy *actes de gouvernement*, a přestože se po roce 1945 zdálo, že jde o skupinu aktů, jejichž význam vyhasíná, vývoj mezinárodních vztahů po konci studené války způsobil, že se vrací na scénu.

Základní principy se začaly formovat už bezprostředně po napoleonských válkách, přičemž hlavním vektorem judikatury se staly žaloby o náhradu škody způsobené v důsledku válečných aktů. Teprve mnoho desetiletí po skončení druhé světové války se před francouzskými soudy otevřely žaloby, jejichž smyslem je zpochybnit akty, které souvisejí se samotným vedením ozbrojeného konfliktu, což je krystalický důkaz toho, jak v posledních desetiletích pokročila judicializace do oblasti, kde by to bylo dříve nemyslitelné.⁷⁹

Jde-li o spory o náhradu škody vzniklé z válečných operací, původně považovaly francouzské soudy takové žaloby za přípustné za předpokladu, že škoda byla způsobena na území metropolitní Francie francouzskými ozbrojenými silami. Po prusko-francouzské válce z roku 1870 začaly soudy dokonce zkoumat, zda byly akty francouzských ozbrojených sil odůvodněny imperativními vojenskými důvody, což znamenalo nemalou míru soudního přezkumu.⁸⁰ V případech, že ale škoda byla způsobena mimo francouzské území, konstatovala judikatura, že francouzské soudy nemají pravomoc náhradu škody přiznávat a tyto akty jakkoli přezkoumávat s odůvodněním, že Státní rada nemůže posuzovat vhodnost ani způsob vojenských operací v zahraničí.⁸¹ Změna nastala po druhé světové válce. Po ní přestávají francouzské soudy rozlišovat, kde byla škoda způsobena, a principiálně konstatují, že pravomoc k přezkumu takových žalob mají. To *de iure* znamená opuštění konceptu *actes de gouvernement* v jeho klasické podobě na poli aktů, kterých se dopustí francouzské ozbrojené síly nebo jiné francouzské orgány během ozbrojeného konfliktu. Důsledky tohoto posunu jsou ale jen formální, protože Státní rada dospívá k závěru, že v rámci hmotného práva odpovědnosti veřejné moci za škodu „vojenské operace nemohou ze své podstaty zakládat odpovědnost státu, a to ani z titulu odpovědnosti za porušení rovnosti při ukládání veřejných břemen“ s tím, že taková odpovědnost je možná pouze tehdy, pokud tak výslovně stanoví zákon.⁸² Koncept *actes de gouvernement* tu sice

⁷⁷ CE, 8. prosince 1995, *Lavaurs a Association pour le désarmement nucléaire*, č. 140747, č. 140748 a č. 146703.

⁷⁸ Tribunal de Grande Instance de Paris, 4. července 1973, *Mac Taggart*.

⁷⁹ Srov. DZEHTSIAROU, K. Can the European Court of Human Rights Prevent War? Interim Measures in Inter-State Cases. *Public Law*. 2016, č. 2, s. 254–271.

⁸⁰ REYNAUD, M. *Les actes de gouvernement relatifs à la défense nationale. Un périmètre renouvelé qui les situe entre atteinte et soutien à l'Etat de droit*, s. 24–25.

⁸¹ Stanovisko vládního komisaře Roberta k CE, 19. května 1864, *Héraclidès*, cit. dle REYNAUD, M. *Les actes de gouvernement relatifs à la défense nationale. Un périmètre renouvelé qui les situe entre atteinte et soutien à l'Etat de droit*, s. 24–25.

⁸² Nové CE, 23. července 2010, *Sté Touax et Sté Touax Rom*.

pozbyl svou klasickou podobu, ta je ale vyvážena takovou interpretací hmotného práva odpovědnosti veřejné moci, která má za následek, že žaloby o náhradu škody neuspějí, ledaže existuje odpovídající zákonný rámec umožňující poskytování náhrady za škodu způsobenou válečnými operacemi.⁸³ Správní soudy navíc aktualizovaly chápání válečného konfliktu, kterým dávno nerozumí jen klasickou vyhlášenou mezistátní válku, ale i řadu jiných forem konfliktu, které nabyly naléhavosti po roce 1945, ať jsou to osvobozenecká hnutí, války za nezávislost, nebo tzv. hybridní konflikty dneška, pro které se v judikatuře souhrnně užívají označení jako „*události vykazující povahu válečných aktů*“ (*événements présentant le caractère de faits de guerre*) nebo opatření vztahující se k vojenským operacím.⁸⁴

S transformacemi klasické války a hlubokými proměnami společenského klimatu posledních desetiletí pak souvisí, že nově se objevila přímá snaha dosáhnout soudního přezkumu aktů orgánů veřejné moci, které souvisejí s vlastním rozhodnutím vést ozbrojený konflikt a s volbou způsobů, jakými se tak děje. Zřejmě poprvé v moderní francouzské historii se tak stalo poté, co prezident J. Chirac rozhodl, že se Francie připojí k mezinárodní policejní operaci NATO proti Jugoslávii v roce 1999. Toto rozhodnutí napadl před Státní radou profesor ústavního práva J. Mékhantar, který celou operaci NATO označil za porušení mezinárodního práva a současně argumentoval tím, že Francie může vést válku proti jinému státu pouze se souhlasem Parlamentu ve smyslu článku 35 Ústavy. Na Státní radu se ale obrátil i tehdejší předseda Národní fronty B. Mégreť, který napadl nejen platnost prezidentova rozhodnutí připojit se k operaci NATO, ale též všech rozhodnutí, která se vztahovala k jeho provedení, tedy příkazů vymezujících konkrétní cíle a stanovujících roli jednotlivých složek francouzských ozbrojených sil, a z titulu předběžných opatření požadoval odložení jejich účinnosti. Na adresu obou stížností, jejichž projednávání bylo spojeno, Státní rada zvláště lakonicky, avšak zcela rezolutně konstatovala, že „*rozhodnutí francouzských orgánů nasadit ozbrojené síly v Jugoslávské svazové republice v souvislosti s událostmi v Kosovu, jakož i navazující rozhodnutí stanovující vojenské cíle a vymezující a rozdělující prováděcí úkoly nelze oddělit od udržování mezinárodních vztahů Francie*“. To implikovalo jediný možný závěr, totiž že „*správní soudnictví nemá tedy pravomoc o stížnostech [...] rozhodovat*“.⁸⁵

Povahu *actes de gouvernement* tak mají nejen akty, jimiž prezident republiky rozhoduje o nasazení francouzských ozbrojených sil v rámci určitého ozbrojeného konfliktu v zahraničí, ale i veškeré akty, jimiž se toto základní rozhodnutí realizuje, čítaje v to veškerá operativní rozhodnutí přijímaná v rámci velení ozbrojeným silám. Skutečnost, že se Státní rada v tomto kontextu dovolala konceptu *actes de gouvernement*, není překvapivá. Především, použití síly veřejnou mocí a volba jeho způsobu představují v jakékoli době a na jakémkoli místě svrchovaně politickou otázku, která ze své podstaty objektivně vymyká tomu, aby mohla být předmětem výraznějšího meritorního soudního přezkumu, jehož akceptováním by, jak se jasnozřivě připomíná, navíc jakýkoli soud otevřel stavidla masivnímu používání justice pro politické účely nejvyššího řádu.⁸⁶ V právní rovině byl závěr Státní rady nepochybně konsistentní se základy konceptu *actes de gouvernement*, jelikož rozhodnutí o použití síly proti jinému státu, vycházející v tomto případě navíc

⁸³ GUETTIER, Ch. *Irresponsabilité de la puissance publique (régimes législatifs, réglementaires et jurisprudentiels)*, odst. 72–76.

⁸⁴ CE, 30. listopadu 1966, *Société des transports aériens d'Extrême-Orient*.

⁸⁵ CE, 5. července 2000, *Mégreť et Mékhantar*, č. 206303 a 206965.

⁸⁶ REYNAUD, M. *Les actes de gouvernement relatifs à la défense nationale. Un périmètre renouvelé qui les situe entre atteinte et soutien à l'Etat de droit*, s. 56–57.

ze závazků plynoucích z platných mezinárodních smluv o vojenské alianci, by bylo stěží možné posuzovat jako akty, které nesouvisejí s mezinárodními vztahy Francie nebo které lze od těchto vztahů oddělit. Postoj, že jde o *actes de gouvernement*, se však mohl jevit jako promarněná příležitost, protože otevřená otázka byla, zda intervence v kosovském konfliktu není skutečně válkou, jejíž vyhlášení vyžaduje souhlas parlamentu,⁸⁷ a zda nekontrolovat alespoň dodržení ústavními normami stanovených procesních pravidel o použití síly.⁸⁸ Náhled Státní rady ale zůstává neměnný, což se zpětně přenáší i do sporů o náhradu škody způsobené válečnými akty, přičemž Státní rada stojí na postoji, že na její kvalifikaci nemění nic ani EÚLP, jejíž ustanovení, jmenovitě čl. 6 a 13 EÚLP, se na tyto druhy sporů nevztahují.⁸⁹

Povahu *actes de gouvernement* přiznávají francouzské správní soudy dále též aktům „ozbrojených sil francouzských spojenců v bojových nebo okupačních zónách“ nebo „francouzských orgánů podléhajících vojenskému velení během válečných nebo okupačních operací“, a to proto, že takové akty „jsou neoddělitelné od vedení válečných operací a mezinárodních vztahů, takže v rámci řízení o žalobě pro překročení pravomoci nemohou být diskutovány“.⁹⁰

3. Právní důsledky *actes de gouvernement*: mezi nepřipustností, nedostatkem pravomoci a meritorní nepřezkoumatelností

Actes de gouvernement jsou často prezentovány jako „poslední nedobytný bastion vnitřní suverenity státu, který je výjimkou z principu právního státu a podřízením všech orgánů veřejné moci právu“.⁹¹ *Actes de gouvernement* jsou následně charakterizovány jako akty požívající „úplné imunity“ ve vztahu k soudnímu přezkumu.⁹² O tom, co přináležitost mezi *actes de gouvernement* v právní rovině přesně znamená, se však vedou vášnivé spory, v nichž se přímo odrážejí zásadní odlišnosti v náhledu na podstatu celého konceptu. Názory na důsledky přináležitosti aktu mezi *actes de gouvernement* se navíc mění v čase. V nauce přelomu 19. a 20. století se nezdálo, že okolnost, že určitý akt náleží mezi *actes de gouvernement*, má za následek nepřipustnost (*irrecevabilité*) žalob proti takovému aktu ve správním soudnictví.⁹³ Při tomto pojetí sice jednotlivcům chybí legitimace k podání žaloby, soudy ale formálně pravomoc k přezkumu mají. Dnes ovšem převažuje názor, že příslušnost k *actes de gouvernement* implikuje, že správní soudy k přezkumu takových aktů pravomoc nemají (*incompétence*). Nedostatek pravomoci se ale jasně liší od nedostatku připustnosti žaloby a jde o otázku, jejíž posuzování nutně předchází posuzování otázky připustnosti žaloby.⁹⁴ V nauce ale existuje i proud, který má za to, že nedostatek pravomoci správních soudů je odrazem toho, že *actes de gouvernement* nejsou

⁸⁷ Ibidem, s. 57–58.

⁸⁸ Svě v tomto ohledu ale vykonala politická debata, která se kolem prezidentského rozhodnutí spustila a kterou umocnil mezinárodní vývoj po roce 2001; v rámci velké novely Ústavy z roku 2008 došlo k podstatnému doplnění článku 35, který napříště stanoví, že rozhodne-li prezident republiky o nasazení ozbrojených sil (terminologicky je užíván pojem *intervention*, a nikoli *guerre*, tj. válka, jejíž vyhlášení je nadále podmíněno souhlasem Parlamentu), musí o tom informovat parlament, a je-li toto nasazení delší než čtyři měsíce, musí s ním vyslovit souhlas Parlament, podrobněji k tomu VIDELIN, J. Ch. *Droit de la défense nationale*. 2. vydání. Bruxelles: Bruylant, 2014.

⁸⁹ CE, 23. července 2010, *Société Touax a další*, č. 328757.

⁹⁰ CE, 30. července 2014, *Mme Kodric a Mme Heer*, č. 349789.

⁹¹ VONSY, M. *A propos de l'arrêt Cour européenne des droits de l'Homme*. 14. 12. 2006. *Markovic c/ Italie*, req. n° 1398/03, s. 730.

⁹² GUETTIER, Ch. *Irresponsabilité de la puissance publique (régimes législatifs, réglementaires et jurisprudentiels)*, odst. 105.

⁹³ HAURIOU, M. *Précis de droit administratif et de droit public*, s. 77.

⁹⁴ GUYOMAR, M. – SEILLER, B. *Contentieux administratif*. 3. vydání. Paris: Dalloz, 2014, s. 268–269.

meritorně vůbec přezkoumatelné (*injusticiabilité*), a to zejména pro nedostatek použitelných právních norem.⁹⁵ Jiní takovou představu o meritorní nepřezkoumatelnosti kategoricky zpochybňují. L. Favoreu na příklad tvrdil, že nedostatek pravomoci správních soudů je důsledkem mezery ve francouzském právu, které žádné instanci nestanovilo pravomoc k přezkumu tohoto typu aktů, jde ale o mezeru pouze podmíněnou, která může být kdykoli překlenuta tím, že pravomoc k přezkumu bude určité instanci, nejlépe Ústavní radě, svěřena.⁹⁶ Jiní zase argumentují, že soudy by mohly kontrolovat přinejmenším to, zda orgán výkonné moci zjevně neporušil hranice uvážení, které v politické rovině má.

Ať tak nebo onak, z praktického pohledu je zjevné, že přínáležitost určitého aktu mezi *actes de gouvernement* má přinejmenším dva okruhy konkrétních právních důsledků.

Zprvė a především, *actes de gouvernement* nelze s úspěchem napadnout žalobou pro překročení pravomocí (*recours pour excès de pouvoir*). Tato žaloba představuje základní prostředek, jímž se lze ve francouzském právu bránit proti aktům správních orgánů.⁹⁷ V případě, že žaloba pro překročení pravomocí směřuje proti aktu, který náleží mezi *actes de gouvernement*, jsou správní soudy ale povinny vyslovit nedostatek vlastní pravomoci a nemohou o takové žalobě vést řízení. V současné judikatuře francouzských správních soudů je tato situace vnímána v podstatě jako přímý důsledek nedostatku pravomoci k jejich přezkumu.⁹⁸ Jde o otázku, která je odlišná a která nutně předchází otázkám přípustnosti žaloby, jelikož „by bylo nenormální, aby se [...] [správní soud – doplnil J. M.] vyslovoval k přípustnosti žaloby, o níž nemá pravomoc rozhodovat“.⁹⁹ To je o to závažnější, že pravomoc k přezkumu *actes de gouvernement* nemají ani soudy náležející k nesprávní větvi francouzského obecného soudnictví, ani Ústavní rada.

To, že je akt považován za *acte de gouvernement*, brání zadruhé tomu, aby takový akt a jeho účinky byly napadány pomocí žalob, o nichž mohou správní soudy rozhodovat v tzv. plně jurisdikci.¹⁰⁰ Z nich zdaleka nejvýznamnější je žaloba na náhradu škody způsobené veřejnou mocí. Důsledkem je situace, která působí jako poslední reziduum zásady, že „*Le Roi ne peut mal faire*“.¹⁰¹ V právní rovině to znamená, že *actes de gouvernement* nemohou být kontrolovány ani nepřímo na základě přezkumu žalob o náhradu škody.

Odpovědnost za *actes de gouvernement* je zprvė vyloučena z titulu odpovědnosti za pochybení (*responsabilité pour faute*), což je základní skutková podstata, při které odpovědnost veřejné moci za škodu ve Francii vzniká.¹⁰² *Actes de gouvernement* nelze totiž podle francouzských soudů vůbec kvalifikovat jako akty zatížené pochybením (*fautif*). To je plně konsistentní s postojem, že nemají pravomoc přezkoumávat platnost *actes de gouvernement* v rámci žalob pro překročení pravomoci. Ani v rámci řízení o náhradu škody se tak nemohou vyslovovat k tomu, zda je dotčený akt neplatný nebo ho lze kvalifikovat

⁹⁵ Např. SERRAND, P. La diversité des injusticiabilités en droit public français. In: SERRAND, P. – SZWEDO, P. (eds). *L'Injusticiabilité. Echanges franco-polonais*. Paris: Editions Mare et Martin, 2014, s. 114–115; k tomu viz dále v tomto článku na s. 112.

⁹⁶ FAVOREU, L. L'acte de gouvernement, acte provisoirement et accidentellement injusticiable. *Revue française de droit administratif*. 1987, č. 4, s. 544 an.

⁹⁷ Ty je dnes správní soud oprávněn zrušit v případě nedostatku pravomoci, porušení požadavků formy a procesu, porušení práva nebo zneužití pravomoci, a to s účinky *ex tunc*, ledaže existují zvláštní důvody, pro které může správní soud účinky zrušení odložit; podrobně viz např. GUYOMAR, M. – SEILLER, B. *Contentieux administratif*, s. 114–119.

⁹⁸ CE, 19. února 1988, *Sté Robatel*.

⁹⁹ GUYOMAR, M. – SEILLER, B. *Contentieux administratif*, s. 268.

¹⁰⁰ Na rozdíl od řízení o žalobě pro překročení pravomoci, kde je pravomoc správních soudů omezena výlučně na zrušení aktu, jsou-li dány důvody jeho zrušení; naopak u plnojurisdikčních žalob správní soudce má velmi široké pravomoci, jak o žalobě rozhodne, a má tak „plně soudní pravomocí“, blíže viz např. GUYOMAR, M. – SEILLER, B. *Contentieux administratif*, s. 120.

¹⁰¹ Tedy „Král nemůže pochybit, resp. způsobit škodu“, viz BINCZAK, P. *Actes de gouvernement*, bod 61.

¹⁰² Zahnuje jak protiprávnost, tak nesprávný úřední postup v našem pojetí.

jako projev nesprávného úředního postupu. U francouzských správních soudů, které jinak o žalobách na náhradu škody způsobené veřejnou mocí rozhodují značně vstřícně, se tak není předně možné domáhat náhrady za škodu, která by vznikla v důsledku *actes de gouvernement* směřujících *in foro interno*. Například nelze se domáhat náhrady škody plynoucí z toho, že vláda nepředloží Parlamentu návrh určitého zákona. Protože taková otázka „se týká vztahů výkonné moci a Parlamentu“, a není tedy „takové povahy, aby mohla být předložena správnímu soudu“, nepřipadá ani v úvahu, aby se v takové situaci mohl kdokoli dovolat odpovědnosti státu.¹⁰³ Totéž ale platí i o škodě, která má svůj původ v *actes de gouvernement* směřujících *in foro externo*. Nelze se tak domoci náhrady za škodu způsobenou domněle nedostatečnou diplomatickou ochranou,¹⁰⁴ tím méně za škodu způsobenou válečnými akty, jako např. bombardováním Jugoslávie v rámci operace NATO v roce 1999.¹⁰⁵

Náhrady za škodu způsobenou *actes de gouvernement* však nelze dosáhnout ani z titulu odpovědnosti za porušení rovnosti při ukládání veřejných břemen („*responsabilité pour rupture d'égalité devant les charges publiques*“), druhé hlavní skutkové podstaty odpovědnosti veřejné moci ve Francii.¹⁰⁶ Obecně se soudí, že tato forma odpovědnosti by byla ve vztahu k *actes de gouvernement* zvláště vhodná. Jelikož její uznání není závislé na konstatování pochybení, správní soudce by nezpochybnil, že nemá pravomoc k přezkumu platnosti *actes de gouvernement*. V praxi však ani tato odpovědnost ve vztahu k *actes de gouvernement* konstatována není. Neuspěl tak třeba pokus domoci se na tomto právním základě náhrady za škodu, která obchodní společnosti vznikla nepředložením sporu o neuznání francouzského rozsudku ve Španělsku Mezinárodnímu soudnímu dvoru, a to s odůvodněním, že způsobená škoda nebyla speciální, což je jeden ze dvou předpokladů vzniku odpovědnosti za porušení rovnosti při ukládání veřejných břemen.¹⁰⁷ Jedinou výjimku v tomto ohledu představuje možnost domáhat se na státu odpovědnosti za škodu způsobenou mezinárodními smlouvami, které jsou součástí francouzského práva. Ta je ve francouzském právu uznávána nejpozději od roku 1966, pokud se neprokáže, že úmyslem smluvních stran bylo takovou odpovědnost ve vztahu k jednotlivcům vyloučit.¹⁰⁸

Odpovědnost veřejné moci může za těchto okolností nastoupit pouze tehdy, pokud ve smyslu teorie o oddělitelnosti lze akt, který měl vést ke vzniku škody, oddělit od základních aktů, které mají povahu *actes de gouvernement*. V minulosti tak například Státní rada připustila možnost náhrady škody v situaci, kdy francouzský konzulát odmítl vydat cizinci vstupní vízum, což bylo odůvodněno tím, že vydávání víz spadá výlučně do působnosti francouzského práva a otázku naplnění nebo nenaplnění podmínek pro vydání víz lze oddělit od mezinárodních vztahů.¹⁰⁹ Odpovědnost za pochybení byla konstatována i v případě, kdy ministerstvo práce nevyplatilo dotace, které byly přiznány právem ES.¹¹⁰

¹⁰³ CE, 29. listopadu 1968, *Tallagrand*.

¹⁰⁴ CE, 4. října 1968, *Lévy*.

¹⁰⁵ CE, 23. července 2010, *Sté Touax*.

¹⁰⁶ Její odůvodnění leží kdesi mezi ekvitou a principem rovnosti a její vznik není vázán na konstatování pochybení ze strany orgánu veřejné moci, což v minulosti umožnilo přiznávat na jejím základě třeba náhradu za škodu způsobenou zákonem.

¹⁰⁷ CE, 25. března 1988, *Sté Sapvin*.

¹⁰⁸ CE, 30. března 1966, *Cie. Générale d'énergie radioélectrique*, č. 50515, k ní v češtině viz např. MALÍŘ, J. Odpovědnost veřejné moci za porušení mezinárodních závazků v českém právu aneb mezi tím, co je, a tím, co není. *Právník*. 2014, roč. 153, č. 8, s. 665–688.

¹⁰⁹ CE, 28. února. 1986, *Ngako Jeuga*, č. 41550 a č. 46278; tyto závěry by dnes zřejmě už s ohledem na rozmach práva EU v této oblasti už tak zcela neplatily.

¹¹⁰ CE, 4. června 1982, *Min. Travail et participation c/ Centre d'études et de promotion du tourisme*, č. 30129.

Přeše vše, co bylo uvedeno výše, upozorňuje se, že správní soudy přeše jen určitou „kryptokontrolu“ *actes de gouvernement* provádějí a nenechávají je zcela mimo dosah práva. Jak totiž výstižně konstatuje P. Binczak, sám závěr o tom, že určitý akt má povahu *acte de gouvernement*, je nutně výsledkem „rozboru, v jehož rámci se bezesporu ověřují některé prvky dotčeného aktu“.¹¹¹ Správní soudy tak předně v každém případě zkoumají, zda akt, který byl před nimi napaden, není nicotný. V rámci toho se soudu otevírá prostor k ověření, zda byl dotčený akt přijat orgánem, který k tomu má řádnou pravomoc. Při tomto zkoumání může soud zajisté dospět k závěru, že v daném případě skutečně jde o *acte de gouvernement*, a nemá pravomoc přezkoumávat jeho platnost, může však také konstatovat, že akt je nicotný nebo dokonce, že povahu *acte de gouvernement* nemá, což danému soudu následně umožňuje podrobit dotčený akt klasické kontrole.¹¹² V některých případech správní soudy z titulu ověřování existence aktu provádějí i určitou kontrolu dodržení požadavků formy a procesu. Co je ale nepochybně nejzávažnější, existují případy, kdy se soudy pohybují na samé hraně „kryptokontroly“ legality uvedených aktů. Ta v minulosti probíhala zejména v politicky zvlášť závažných kauzách, tedy právě tam, kde by byla na první pohled nejméně očekávána.¹¹³ To platí třeba o rozsudku ve věci *Rubin de Servens*, kde byla zvláštní pozornost věnována tomu, zda při zavádění mimořádných opatření prezidentem republiky de Gaullem byly dodrženy požadavky článku 16 Ústavy.¹¹⁴ Podobně v kauze žaloby proti Chiracovu rozhodnutí provést testy jaderných zbraní byla Státní radou, jak naznačuje stanovisko veřejného zpravodaje, zkoumána nejen slučitelnost provádění jaderných testů s vnitrostátním a mezinárodním právem, ale bylo opět analyzováno i to, zda byly při přijímání tohoto rozhodnutí dodrženy stanovené postupy. Je tedy zřejmé, že ač na první pohled se koncept *actes de gouvernement* může jevit jako nástroj, který správní soudy odzbrojuje, zcela bezbranné nejsou.

V literatuře byla navíc identifikována ještě jedna možnost, která by umožnila výraznou expanzi soudního přezkumu, a to transformace konceptu ryzích *actes de gouvernement* na akty smíšené povahy po vzoru rozsudku *Feler* z roku 2003.¹¹⁵ V něm byla napadena platnost dekretů prezidenta republiky, jimiž byla k lidové konzultaci předložena otázka přeměny Guadeloupu v územní samosprávný celek. Zdálo se, že Státní rada bude v souladu s tradičním přístupem kvalifikovat takový akt jako *acte de gouvernement*. Státní rada skutečně z kraje svého rozsudku uvedla, že jí nepřisluší „posuzovat vhodnost rozhodnutí prezidenta republiky uspořádat konzultaci [...] ani volbu data, kdy tato konzultace proběhne“. Dodala ale, že v situaci, kdy je před ní napaden dekret, kterým se taková konzultace vyhlašuje, má za úkol „ověřit, zda tento dekret není poznamenán vadou, která by mohla mít vliv na řádnost nebo výpovědní hodnotu nadcházející konzultace, jejíž výsledek před ní lze napadnout“. Státní rada tak vlastně odlišila ty prvky napadených aktů, které podle ní mají ryze politickou povahu a které nelze přezkoumat v duchu klasického konceptu *actes de gouvernement*, od těch prvků, jejichž politickou povahu nepovažovala za převažující a které následně podrobila kontrole. Touto optikou je tak možné zachovat podstatu teorie *actes de gouvernement* a současně řešit případný rozpor mezi *actes de gouvernement*

¹¹¹ BINCZAK, P. *Actes de gouvernement*, odst. 41.

¹¹² *Ibidem.*, odst. 43–45.

¹¹³ Existují samozřejmě názory, že o kryptokontrolu v žádném případě nejde (protože by to popíralo smysl konceptu *actes de gouvernement*) a jde jen o „postup nutný ke zjištění toho, že se použije článek 16“, GUETTIER, Ch. *Irresponsabilité de la puissance publique (régimes législatifs, réglementaires et jurisprudentiels)*, odst. 112; i když jistě jde jen o kryptokontrolu, a nikoli kontrolu formální, prvky přezkumu tu nepochybně přítomné jsou.

¹¹⁴ CE, 2. března 1962, *Rubin de Servens a další*.

¹¹⁵ CE, 4. prosince, *Feler*, č. 262009.

a zejména ústavními normami.¹¹⁶ Soudí se, že koncept smíšených aktů by bylo možné uplatnit obecněji, byť se tak prozatím nestalo.

4. Slučitelnost konceptu *actes de gouvernement* s mezinárodními závazky a normami bloku ústavnosti

Ve světle toho, co už bylo o konceptu *actes de gouvernement* uvedeno, nejspíše nepřekvapí, že se stále častěji diskutuje o tom, zda je tento koncept, který působí jako *prima facie* antiteze právního státu, nadále slučitelný s normami tvořícími blok ústavnosti páté republiky a také se závazky, které Francii plynou z mezinárodního práva, zejména z mezinárodního práva lidských práv.

4.1 Slučitelnost konceptu *actes de gouvernement* s EÚLP

V rámci mezinárodního práva je koncept *actes de gouvernement* nejčastěji zpochybňován s odkazem na EÚLP, a to především na její články 6 a 13.¹¹⁷ ESLP se však s tímto zpochybňováním nikdy neztotožnil.

V roce 2006 se velký senát ESLP dotkl konceptu politických limitů soudního přezkumu v kontextu sporu vedeného proti Itálii, závěry byly ale zjevně přenositelné i na obdobné instituty v jiných smluvních státech.¹¹⁸ U zrodu sporu stála stížnost deseti občanů Srbska-Černé Hory, jejichž příbuzní zahynuli při bombardování Jugoslávie silami NATO v roce 1999, jehož významná část probíhala ze základen v Itálii. Na Itálii se proto domáhali náhrady újmy, která jim v důsledku zabití jejich rodinných příslušníků vznikla. Podle italského Kasačního soudu zasedajícího v plenární formaci však újma pocházela z válečného aktu, respektive vzdušné války jako způsobu vedení nepřátelství, tedy z aktu, jenž je projevem výkonu politické funkce ústavně svěřené politickým orgánům. To podle něj znamenalo, že takový akt nepodléhá soudnímu přezkumu, respektive italské soudy jej nemají pravomoc přezkoumávat nebo z něj dovozovat nároky na náhradu škody. Kasační soud se tak dovolal konceptu příbuzného francouzskému konceptu *actes de gouvernement* a, jak v řízení před ESLP připomněla třeba i britská vláda, též konceptům právních řádů dalších smluvních států, které ve svých důsledcích znamenají meritorní nepřezkoumatelnost (nejusticiabilitu) sporu.¹¹⁹ Právě ten ale neúspěšní žalobci napadli před ESLP mj. pro rozpor s článkem 6 EÚLP.

V právně i politicky složitém kontextu byl ESLP pochopitelně nucen provádět při rozhodování skutečnou ekvilibristiku. Na adresu vztahu mezi omezením přezkoumatelnosti a článkem 6 EÚLP však ESLP poznamenal, že použití tohoto ustanovení se odvíjí od toho, zda se strany mohou domáhat nějakého hmotněprávního nároku civilní povahy. V daném případě tomu tak podle ESLP nebylo, protože ani vnitrostátní, ani mezinárodní právo v době podání žaloby žádné hmotné právo na náhradu škody způsobené takovým způsobem pro jednotlivce nezakládalo.¹²⁰ K samotnému konceptu politického omezení soudního přezkumu ESLP poznamenal, že sporné rozhodnutí Kasačního soudu nelze považovat za

¹¹⁶ BINCZAK, P. *Actes de gouvernement*, bod 53.

¹¹⁷ Srov. k nim např. HARRIS, D. – O'BOYLE, M. – BATES, E. – BUCKLEY, C. *Law of the European Convention on Human Rights*. 3. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2014, s. 370–492 a 764–782.

¹¹⁸ ESLP, *Markovič a další v. Itálie*, 14. prosince 2006, č. 1398/03.

¹¹⁹ *Ibidem*, body 83–91.

¹²⁰ *Ibidem*, bod 111.

rozhodnutí, které by svévolně vylučovalo z pravomoci soudů celý soubor civilních žalob, jak by tomu bylo v případě úplného vyloučení všech žalob na náhradu škody proti státu, nýbrž jen omezovalo výkon žaloby na náhradu škody způsobené aktem, který má povahu *acte de gouvernement*.¹²¹ ESLP pak výslovně odmítl, že by rozhodnutí Kasačního soudu zavádělo jakoukoli imunitu, „nýbrž pouze poskytuje vodítka, pokud jde o rozsah kontroly, jíž může soudce vykonávat nad aktem spadajícím do rámce zahraniční politiky, jakým je válečný akt“, s tím, že ve svém rozhodnutí Kasační soud pouze konstatoval, že nemožnost žalovat stát o náhradu škody „plynula nikoli z nějaké imunity, ale ze zásad, jimiž se řídí materiální žalobní právo ve vnitrostátním právu“, takže nejde o omezení práva na přístup k soudu neslučitelné s článkem 6 EULP.¹²² Jak mohla s lítostí poznamenat část nauky, rozsudek *Markovič* lze vnímat jako ztracenou příležitost vyhlásit, že „právo je nadřazeno politickým úvahám“. I tato část nauky ale musela konstatovat, že ESLP se tímto směrem nevydal.¹²³

Přímou konfrontaci ESLP s *actes de gouvernement* ve francouzském pojetí přinesly posléze kontroverzní stížnosti, o kterých ESLP rozhodl v roce 2014.¹²⁴ Jejich původcem byla totiž skupina šesti somálských pirátů, která byla zadržena francouzskými zvláštními silami poté, co přepadla francouzskou výletní loď v Adenském zálivu a za účelem vymáhání výkupného zajala třicet osob, které se nacházely na palubě. Zadržení piráti byli se souhlasem somálské vlády následně převezeni do Francie, kde byla většina z nich odsouzena k trestům odnětí svobody od 4 do 10 let, dva byli osvobozeni. Jak to ale musí nutně dopadnout ve společnosti, v nichž dochází k masivní judicializaci, všichni Somálci se následně obrátili na ESLP o konstatování porušení článku 5 EÚLP ze strany Francie. To spatřovali primárně v tom, že po zadržení nebyli ihned předvedeni před soudce nebo jinou úřední osobu, jak to požaduje čl. 5 odst. 3 EÚLP, nýbrž byli čtyři dny zadržováni francouzskými zvláštními silami v Somálsku a teprve poté převezeni do Francie, kde se jich nejprve ujal „pouhý“ prokurátor a teprve po 48 hodinách vyšetřující soudce.¹²⁵ Sekundárně a v naší perspektivě zásadně se však piráti domáhali i toho, aby ESLP rozhodl, že Francie porušila také čl. 5 odst. 4 EÚLP, který osobám, které jsou zbaveny osobní svobody, garantuje právo obrátit se na soud o přezkum legality omezení osobní svobody. Právě této ochrany byli podle svého názoru zbaveni, jelikož francouzské právo s odkazem na to, že akt zadržení v daných okolnostech představuje *acte de gouvernement*, který ani správní, ani trestní soudy nemají pravomoc přezkoumávat, takový přezkum neumožňuje.¹²⁶ ESLP tak dostal příležitost, aby koncept *actes de gouvernement* korigoval, pokud by jej považoval za neudržitelný.

ESLP ale této možnosti nevyužil. Ve svém rozsudku sice konstatoval, že Francie porušila čl. 5 odst. 3 EÚLP, když nezajistila, aby po převozu do Francie byli piráti postaveni ihned před vyšetřujícího soudce,¹²⁷ jakémukoli zpochybnění slučitelnosti konceptu *actes*

¹²¹ Ibidem, bod 113; *nota bene*, ESLP sám výslovně užívá pojem *actes de gouvernement*.

¹²² ESLP, *Markovič a další v. Itálie*, bod 114.

¹²³ VONSY. M. *A propos de l'arrêt Cour européenne des droits de l'Homme*. 14. 12. 2006, *Markovic c/ Italie*, req. n° 1398/03. *Revue française de droit administratif*. 2008, č. 4, s. 728–736.

¹²⁴ *Ali Samatar a další v. Francie*, 4. prosinec 2014, č. 17110/10 a č. 17301/10.

¹²⁵ Srov. zejména *Ali Samatar a další v. Francie*, bod 32 an.

¹²⁶ Srov. zejména ibidem, bod 60 an.

¹²⁷ Nutno dodat, že i ve státě, kde na rozdíl od Spojeného království nebo třeba ČR takřka nezaznávají hlasy o nutnosti vystoupení z EÚLP, vzbudila tato judikatura ostré reakce, a to i na oficiální úrovni, což vedlo jednoho z poslanců UMP k návrhu, aby Francie iniciovala renegociaci EÚLP s cílem redefinovat pravomoci ESLP, viz <<https://www.marianne.net/politique/pierre-lellouche-lacdedh-installe-un-gouvernement-des-juges-europeens>>; za zmínku stojí i to, že někteří z pirátů žádají po uplynutí trestu o azyl ve Francii, viz <<http://www.leparisien.fr/espace-premium/actu/quel-avenir-apres-les-tribunaux-francais-29-03-2016-5668433.php>>.

de gouvernement se ale EÚLP programově vyhnul. Touto částí stížností se totiž odmítl zabývat s odůvodněním, že požadavky čl. 5 odst. 3 EÚLP jsou striktnější než požadavky čl. 5 odst. 4 EÚLP a nesou s sebou i automatickou kontrolu legality důvodů zadržení.¹²⁸ Za této situace neviděl ESLP důvod, proč se stížnostmi z hlediska čl. 5 odst. 4 EÚLP zabývat.

4.2 Slučitelnost konceptu *actes de gouvernement* s blokem ústavnosti páté republiky

Argumenty, podle kterých se koncept *actes de gouvernement* dostává do rozporu se základními právy a svobodami ve stávajícím ústavním pojetí, nejsou nové a nehlásí se k nim rozhodně jen osoby na okraji nauky. Část nauky od L. Favoreu¹²⁹ po P. Binczaka¹³⁰ má za to, že s ohledem na imperativy ochrany základních práv a svobod by bylo vhodné umožnit přezkum *actes de gouvernement* před Ústavní radou, a to v řízení, které by se mohlo inspirovat ústavní stížností z německého prostoru nebo stížností *amparo* z prostoru španělského. Další část nauky, kterou reprezentuje třeba D. Girard, pak přímo soudí, že koncept *actes de gouvernement* lze dnes jen obtížně obhájit s ohledem na to, jak dnes Ústavní rada vykládá článek 16 Prohlášení práv člověka a občana a jak chápe právo na účinnou soudní ochranu.¹³¹

Ústavní rada, jejíž zřízení bylo jednou ze zásadních novinek vnesených Ústavou páté republiky, ale na to, že by sama prováděla přezkum *actes de gouvernement*, nepřistoupila. Na věci nic nemění, zda se tak děje proto, že se Ústavní rada domnívá, že by šlo z její strany o protiústavní exces, jelikož nemá obecnou pravomoc kontrolovat dodržování ústavnosti a s ohledem na princip svěřených pravomocí jí přísluší kontrolovat dodržování ústavnosti jen v přesně předepsaných případech a formách,¹³² nebo proto, že na tomto citlivém poli nechce intervenovat a měnit pravidla, která jsou dlouhodobě ustálená.¹³³ Jedinou výraznější výjimkou představuje přezkum aktů souvisejících s referendem. Státní rada se tradičně hlásí k tomu, že dekrety, jimiž prezident republiky vyhláší referendum v případech, v nichž ho k tomu opravňuje Ústava, jsou *actes de gouvernement*.¹³⁴ V souladu s článkem 60 Ústavy prováděla Ústavní rada původně dohled jen nad řádným průběhem hlasování a vyhlášovala výsledky referenda. V kontextu ságy *Hauchemaille* však na přelomu tisíciletí dospěla k závěru, že je oprávněna provádět i přezkum aktů, které konání referenda předcházejí v rozsahu, ve kterém tyto mohou mít vliv na řádnost hlasování. Aniž by tedy Ústavní rada zásadně zpochybnila princip svěřených pravomocí, projevila ochotu k určitému rozšíření přezkumu do oblasti, která z něj byla do té doby vyloučena. Jak potvrdilo rozhodnutí *Hauchemaille*, ani Ústavní rada není připravena meritorně přezkoumávat rozhodnutí prezidenta republiky referendum vyhlásit, které i ona vnímá jako projev uvážení, jež prezidentovi republiky Ústava dává, je ale připravena zkoumat ústavnost a legalitu aktů, jimiž se rozhodnutí o vyhlášení referenda naplňuje.¹³⁵ V jiných

¹²⁸ *Ali Samatar a další v. Francie*, bod 65.

¹²⁹ FAVOREU, L. Le Conseil constitutionnel régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics. *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*. 1967, č. 1, s. 5–120.

¹³⁰ BINCZAK, P. *Actes de gouvernement*, odst. 67–70.

¹³¹ GIRARD, D. Les «actes de Gouvernement» demeurent insusceptibles de tout recours juridictionnel en France. Note sous TC. 6 juillet 2015, K. et autres, n° C 03995, dostupný z: <<http://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2015/11/06/les-actes-de-gouvernement-demeurent-insusceptibles-de-tout-recours-juridictionnel-en-france/>>.

¹³² Srov. k tomu ROUSSEAU, D. *Droit du contentieux constitutionnel*. 10. vydání. Paris: LGDJ 2013, s. 30–32.

¹³³ Srov. výše, s. 91.

¹³⁴ Viz výše, s. 93.

¹³⁵ CC, 24. března 2005, *Hauchemaille a Meyet*, podrobněji k němu BINCZAK, P. *Actes de gouvernement*, odst. 29 nebo DRAGO, G. *Contentieux constitutionnel français*, s. 236–239.

případech však Ústavní rada až dosud přezkum aktů, jež Státní rada považuje za *actes de gouvernement*, ochotná provádět není, což nahrává domněnce, že zjevně není přesvědčena, že by mezi konceptem *actes de gouvernement* a blokem ústavnosti páté republiky byl natolik tvrdý rozpor, že by jej nebylo možné ospravedlnit. Že tato domněnka není nesprávná, potvrzuje, zdá se, i názor, k němuž se nedávno přihlásil též Kasační soud (*Cour de Cassation*) a *Tribunal des conflits*.

Prostor k tomu vytvořila skupina osob arménského původu, která se ve Francii dlouhodobě snaží dosáhnout uznání arménské genocidy z doby první světové války a nároků z ní. V roce 2012 napadla před Státní radou rozhodnutí předsedy vlády, kterým nevyhověl její výzvě předložit Parlamentu ve zrychleném režimu návrh zákona, kterým by se do francouzského práva provedlo rámcové rozhodnutí Rady EU kriminalizující popírání a zlehčování genocidy a dalších mezinárodních trestných činů.¹³⁶ Podle více než ustálené judikatury, jejíž kořeny sahají až k roku 1853,¹³⁷ má ale rozhodnutí předložit parlamentu návrh zákona (nebo jej nepředložit) jako otázka týkající se vztahu ústavních činitelů povahu *acte de gouvernement*, což Státní rada potvrdila i tentokrát s tím, že nic na tom nemění ani Ústava, ani mezinárodní závazky Francie.¹³⁸

Žalobci se v druhé fázi obrátili na soudy z nesprávné větve obecného soudnictví.¹³⁹ Kasační soud, před který se jim podařilo věc prostřednictvím opravných prostředků dovést, vyzvali, aby se obrátil na Ústavní radu s prioritní otázkou ústavnosti a dotázal se i na ústavní konformitu článku 26 zákona ze dne 24. května 1872 o reorganizaci Státní rady, který podle nich garantoval *actes de gouvernement* nepřezkoumatelnost.¹⁴⁰ Kasační soud tak ale neučinil, a to s odůvodněním, že právním základem pro nedostatek pravomoci k přezkumu *actes de gouvernement* není zmíněný zákon, nýbrž sama judikatura správních soudů. Kromě toho konstatoval, že v souladu s francouzským pojetím dělby moci přísluší rozhodování o výkonu pravomocí ze strany exekutivních orgánů v zásadě správním soudům, a nikoli soudům obecným, takže nelze seriózně zpochybňovat ústavnost závěru obecných soudů, že nemají pravomoc přezkoumávat akty přijaté orgány exekutivy.

Případ, ze kterého se stala soudní sága,¹⁴¹ měl nakonec ještě dohru před *Tribunal des conflits*.¹⁴² U něho se žalobci domáhali jednak konstatování nicotnosti rozhodnutí Státní rady i obecných soudů nesprávné povahy, protože je jimi založeno *denegatio iustitiae*,

¹³⁶ Rámcové rozhodnutí Rady 2008/913/SVV ze dne 28. listopadu 2008 o boji proti některým formám a projevům rasismu a xenofobie prostřednictvím trestního práva; skupina přitom požadovala provedení rámcového rozhodnutí s výjimkou čl. 1 odst. 4, který členským státům umožňuje navázat tuto kriminalizaci na předchozí pravomocné rozsudky vnitrostátních nebo mezinárodních soudů; využití takové možnosti v podstatě vylučuje, aby arménskou genocidu bylo možné jako genocidu uznat, protože nebude možné dovodit pravomoc jakéhokoli mezinárodního soudu; k arménské genocidě viz nově např. KOŠTÁLOVÁ, P. – NOVÁK, P. – ŘOUTIL, M. *Katastrofa křesťanů: Likvidace Arménů, Asyřanů a Řeků v Osmanské říši v letech 1914–1923*. Praha: Pavel Mervart, 2017.

¹³⁷ CE, 12. března 1853, *Prince de Wagram, Lebon*, s. 329.

¹³⁸ CE, 26. listopadu 2012, *Krikorian a další*, č. 350.492.

¹³⁹ Tím by však prolomily princip, že soudy *ordre judiciaire* akty správních orgánů nepřezkoumávají, jak byl zakotven už v roce 1790.

¹⁴⁰ Kasační soud, *Première chambre civile*, č. 239 ze dne 4. února 2015, ECLI:FR:CCASS:2015:C100239; tento zákon přebíral konstrukci organického zákona ze dne 3. března 1849, jenž byl jediným odrazem konceptu *actes de gouvernement* v psaném francouzském právu; v případě, že by Státní rada chtěla vést řízení o věci, k jejímuž rozhodování nemá pravomoc, mohl podle tohoto zákona ministr spravedlnosti tuto věc přenést před *Tribunal des conflits*, který by nedostatek pravomoci Státní rady konstatoval.

¹⁴¹ Tato sága měla i svůj souběžný evropský rozměr, viz SDEU, usnesení C-18/04 P G. *Krikorian a další*, 29. října 2004, ECLI:EU:C:2004:691, a C-243/14, G. *Krikorian a další*, 6. listopadu 2014, ECLI:EU:C:2014:2357.

¹⁴² Ve francouzské úpravě se na něj v případě negativního kompetenčního konfliktu mohou obracet i jednotlivci, viz k tomu např. GUINCHARD, S. – MONTAGNIER, G. – VARINARD, A. – DEBAR, T. *Institutions juridictionnelles*. 12. vydání. Paris: Dalloz, 2013, s. 425–433.

jednak konstatování, že jedna nebo druhá větev obecného soudnictví pravomoc k rozhodování má. Ani *Tribunal des conflits* však náhled, že by k odepření spravedlnosti, a tedy k porušení norem bloku ústavnosti došlo, nesdílel. Jak uvedl, „*odmítnutí předsedy vlády předložit Parlamentu návrh zákona za účelem provedení [rámcového rozhodnutí – doplnil J. M.] do vnitrostátního práva se dotýká zejména vedení mezinárodních vztahů ze strany Francie*“, takže „*každopádně ani správní soudnictví ani obecné soudnictví nemá pravomoc o něm rozhodovat*“. Podle *Tribunal des conflits* tak obě větve obecného soudnictví postupovaly v souladu s právem a žádný negativní kompetenční konflikt, a tedy ani případ odepření spravedlnosti, nenastal.¹⁴³ Veřejný zpravodaj přitom neskrýval, že „*absence přezkoumatelnosti actes de gouvernement, která naráží na princip právního státu, je předmětem opakující se kritiky*“ a upozornil i na povinnost provést akt, který byl řádně přijat EU. I tak ale podle něj šlo ve věci o vztahy mezi ústavními orgány, jejichž přezkoumáním by se správní soudnictví vydalo na cestu přezkumu užívání práva legislativní iniciativy, což by bylo o to citlivější, že Parlament už v minulosti zákon deklarující arménskou genocidu přijal, ale Ústavní rada ho zrušila.¹⁴⁴ Ani argument o rozporu mezi konceptem *actes de gouvernement* a blokem ústavnosti páté republiky tak v zásadě k rychlému konci konceptu nepovede, a to alespoň v dohledné budoucnosti.

5. Povaha a ospravedlnění *actes de gouvernement*

Vůbec nejsložitější otázkou představuje, jak koncept *actes de gouvernement* teoreticky „uchopit“ a jak jej ospravedlnit. Jak v klasické studii z roku 1952 uvedl M. Virally, *actes de gouvernement* se totiž dlouhodobě vzpírají jakékoli definici.¹⁴⁵ To platí dodnes, jak diplomatickým jazykem potvrzuje J. Auvret-Finck, podle které koncept *actes de gouvernement* náleží „*mezi nejsložitější soudcovské konstrukce správního práva*“.¹⁴⁶ Ač koncept náleží do francouzského veřejného práva už téměř dvě století, doktrinální názory na to, proč existuje a co doopravdy je, nejen nejsou jednotné, ale dokonce se zásadně rozcházejí, což umocňují trvalé proměny tohoto konceptu. To má za následek, že jakékoli pokusy o vysvětlení mají jen relativní povahu.

Zaprvé, existují názory, které odmítají *actes de gouvernement* považovat za zvláštní kategorii aktů, ale chápou je jako v zásadě správní akty, které z historických nebo právně-politických důvodů nepodléhají kontrole ze strany správních soudů. To ale neznamená, že by žádné kontrole nepodléhaly a nemohly podléhat. Podle některých autorů je provádění této kontroly svěřeno politickým orgánům, které ji provádějí politickými prostředky, zejména Parlamentu.¹⁴⁷ Podle jiných autorů, jako byl už zmíněný L. Favoreu, tato kontrola definičně spadá mezi úkoly Ústavní rady, která ji ale nevykonává proto, že ji za tím účelem nebyly prozatím založeny pravomoci, což je ale pouze dočasný stav způsobený „organickou mezerou“ v úpravě soudní ochrany ve francouzském veřejném právu.¹⁴⁸ Podle další

¹⁴³ *Tribunal des conflits*, 6. července 2015, K. a další, č. C 03995.

¹⁴⁴ Šlo o součást tzv. *lois mémorielles*, zákonů o historické paměti, jimiž na způsob našich zákonů „zasloužil se o stát“ nebo o deklaraci zločinů toho kterého režimu měl být deklarován autoritativní oficiální názor na různé historické události (otroctví, kolonizace, genocida); to vzbudilo velkou kontroverzi na téma, zda právo může předepisovat pohled na historii, proti čemuž se postavila řada předních francouzských historiků, s čímž se posléze ztotožnila i Ústavní rada, č. 2012-647 DC ze dne 28. února 2012, zákon směřující k postihování zpochybňování existence genocid uznaných zákonem.

¹⁴⁵ VIRALLY, M. L'introuvable acte de gouvernement. *Revue du droit public*. 1952, č. 3, s. 317–358, na s. 318.

¹⁴⁶ AUVRET-FINCK, J. Les actes de gouvernement, irréductible peau de chagrin. *Revue du droit public*. 1995, č. 1, s. 131–174, na s. 136.

¹⁴⁷ MICHOU, L. Des actes de gouvernement. *Ann. de l'université de Grenoble*. 1889, t. 1, s. 263.

¹⁴⁸ FAVOREU, L. L'acte de gouvernement, acte provisoirement et accidentellement injusticiable, s. 544.

varianty, kterou vytvořil M. Virally, rovněž neplatí, že by *actes de gouvernement* byly z podstaty nepřezkoumatelné, ale kontrolu nad nimi vykonávají dílem politické orgány, protože by neodpovídalo, aby ji prováděly soudy, dílem mezinárodní orgány, zejména mezinárodní soudy.¹⁴⁹ Každý z těchto názorů byl ale opakovaně zpochybněn. Jde-li o představa, že kontrola *actes de gouvernement* náleží politickým orgánům, poukazuje se na fakt, že i běžné správní akty podléhají obecné politické kontrole, která nevyklučuje kontrolu soudní. Představa o kontrole prováděné mezinárodními orgány je zase kritizována proto, že vztah francouzského a mezinárodního práva není dávno dualistický, takže názor, že cokoli, co souvisí s mezinárodními styky a právem, je automaticky vyňato z pravomoci vnitrostátních soudů, z dnešního pohledu neobstojí. S nadšením ale není přijímána ani argumentace ve stylu L. Favoreu, proti které je namítáno, že představa o rozšíření pravomocí Ústavní rady tak, aby zahrnovaly přezkoumání *actes de gouvernement*, není realistická.

Zadruhé, zejména ve 2. polovině 19. století se bylo možné setkat s náhledem, že *actes de gouvernement* jsou správní akty, které se ale vyznačují vysokou mírou uvážení na straně politických orgánů veřejné moci. Právě existence uvážení byla vnímána jako hlavní důvod, proč správní soudy kontrolu těchto aktů neprovádějí, protože by svými rozhodnutími ingerovaly do oblasti vyhrazené politickým orgánům a nahrazovaly jejich uvážení.¹⁵⁰ Tato charakteristika jistě není nevýstižná, protože podstatná část aktů, které se mezi *actes de gouvernement* počítají, ponechává skutečně orgánům, které je přijímají, nezanedbatelný a často široký prostor k uvážení, který je právními normami vymezen jen velmi obecně. Už ve stanovisku k rozsudku *Prince Napoléon* ale vládní komisař David upozorňoval, že žádné uvážení nemůže být vykonáváno svévolně, nýbrž pouze pro ty účely, pro které je ústavní právo orgánům veřejné moci založilo. Tuto myšlenku akceptovala i Státní rada, která už během 19. století začala kontrolovat i správní akty, jejichž vydávání je spojeno s prostorem k uvážení nebo které s sebou nesou ryzí uvážení, jakkoli za cenu určitých omezení, jakými je například skutečnost, že v této oblasti není uznáváno, že by jednotlivci mohli mít nabytá práva, která by podléhala soudní ochraně.¹⁵¹ Nebylo by tak příliš konsistentní, aby akty zahrnující uvážení soudní kontrole podléhaly, *actes de gouvernement* ale nikoli.

Zatřetí, důvodem, proč *actes de gouvernement* nepodléhají obvyklému soudnímu přezkoumání, má být to, že tyto akty nejsou správními akty, přesněji, nelze v nich z funkčního pohledu spatřovat výsledek výkonu veřejné správy, nýbrž jiných funkcí státu. Tento názorový proud, který má své kořeny již u některých významných autorů 19. století, jakými byli Dufour za druhého císařství, Laferrière za třetí republiky¹⁵² a R. Chapus v páté republice,¹⁵³ kladou v návaznosti na identifikaci jednotlivých *actes de gouvernement* důraz na to, že některé z nich jsou projevem výkonu vládní moci ve smyslu politického řízení exekutivy, jiné projevem výkonu bezpečnostní funkce státu, další náleží do rámce zahraničněpolitických funkcí státu, respektive do rámce vedení zahraniční politiky a udržování mezinárodních styků a ještě jiné pak souvisejí se specifickými vztahy mezi výkonnou mocí a Parlamentem. Existovat mohou navíc případy, kdy určitý akt spadá do rámce vícero těchto funkcí současně. Se skutečností, že *actes de gouvernement* nelze podle těchto autorů podřadit pod výkon veřejné správy, následně koresponduje, že správní soudy nemají

¹⁴⁹ VIRALLY, M. *L'introuvable acte de gouvernement*, s. 355–358.

¹⁵⁰ BREMOND, R. *Des actes de gouvernement. Revue de droit public*. 1896, t. V, s. 23–75.

¹⁵¹ HAURIOU, M. *Précis de droit administratif et de droit public*, s. 78–79.

¹⁵² LAFERRIÈRE, E. *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux. Tome II*. Paris: Berger-Levrault, 1887.

¹⁵³ CHAPUS, R. *L'acte de gouvernement, monstre ou victime? Dalloz*, 1958, *Chronique II*, s. 5–10.

pravomoc tyto akty kontrolovat, protože jejich pravomoc je logicky vztažena pouze na ty, které jsou výsledkem výkonu veřejné správy. Setkat se lze také s tezí, že *actes de gouvernement* jsou přímo akty ústavní povahy, což je důvodem, proč nepodléhají kontrole ze strany obecných soudů, případně jsou projevem výkonu suverenity státu.¹⁵⁴ Proti takovému pojetí je však vznášena celá řada námitek. Nejpodstatnější z nich vyjádřil už M. Hauriou před první světovou válkou, když položil důraz na to, že výkon jednotlivých funkcí státu od sebe nelze často oddělit, respektive nelze jasně odlišit funkci vládní a vykonávací od funkce správní. Kromě toho už Hauriou upozornil na to, že v praxi namnoze tytéž orgány vykonávají různé funkce, aniž by mezi nimi bylo možné vést přesnou hranici. Představa, že by *actes de gouvernement* tvořily samostatnou kategorii aktů, která je zásadně odlišná od správních aktů, tak celkově nepovažoval za pádnou.¹⁵⁵ Navíc se upozorňuje i na paradox, který je v této představě přítomný a který plyne z toho, že *actes de gouvernement* mají být projevem výkonu vládní funkce, kterou ale lze definovat pouze na jejich základě.

Začtvrté, v nauce se v minulosti objevil i náhled, že *actes de gouvernement* tvoří relativně autonomní kategorii aktů orgánů veřejné moci, které se vyznačují tím, že mají smíšenou povahu v tom smyslu, že nejsou přijímány jen orgány moci výkonné, ale rovněž i jinými orgány. Tuto tezi rozvinul výrazně vládní komisař Célier ve věci Gombert.¹⁵⁶ Tam obhajoval tezi, že *acte de gouvernement* je definičně akt, který není přijímán pouze výkonnou mocí, ale který výkonná moc přijímá v součinnosti s dalšími orgány. V případě *actes de gouvernement* s účinky *in foro interno* jde o akty, které vláda přijímá nejčastěji ve spolupráci s Parlamentem, v případě *actes de gouvernement* s účinky *in foro externo* jde zase o akty přijímané společně s vládami jiných států nebo orgány mezinárodních organizací. S ohledem na to, že se tak takový akt nedotýká jen výkonné moci, ale jsou na něm zainteresovány i další moci, případně cizí státy či mezinárodní organizace, nemůže proto takový akt podléhat kontrole správními soudy. Teze o smíšeném aktu je však rovněž zpochybňována, a to s tím, že správní soudy odmítají různé smíšené akty jako *actes de gouvernement* kvalifikovat. To platí jak pro akty, které vláda skutečně přijímá v součinnosti s Parlamentem, např. dekrety přijímané se souladným stanoviskem komise Národního shromáždění nebo dekrety, kterými prezident republiky pověřuje určitého člena parlamentu zvláštní misí, tak pro akty, které vlády činí v rámci mezinárodních vztahů v součinnosti s jinými, např. rozhodnutí o předání cizího státního příslušníka jeho domovskému státu na základě vstupu státu do řízení v souladu s ustanoveními platné mezinárodní smlouvy.¹⁵⁷

Zapáté, silný ohlas má v nauce proud, který *actes de gouvernement* chápe v podstatě jako nutný důsledek principu dělby moci. Tento klíčový princip je chápán jako svorník, který spojuje jinak značně heterogenní okruh aktů počítaných mezi *actes de gouvernement*. K tomuto náhledu se hlásí např. P. Binczak. Podle něho představuje tento koncept přímý odraz oddělení výkonné moci, respektive pravomocí orgánů veřejné správy od pravomocí moci soudní, respektive od pravomocí soudů. Princip dělby moci je v Binczakově optice skutečným základem konceptu *actes de gouvernement*, který lze jinak obtížně vysvětlit. Binczak zdůrazňuje, že seznam aktů, jimž je přiznávána povaha *actes de gouvernement*, koresponduje nejen „s teploměrem, ale rovněž termostatem oddělení (obou) mocí,

¹⁵⁴ CARPENTIER, E. Permanence et unité de la notion d'acte de gouvernement. *L'Actualité juridique: Droit administratif*. 2015, č. 14, s. 799.

¹⁵⁵ HAURIU, M. *Précis de droit administratif et de droit public*, s. 78–79.

¹⁵⁶ CE, 28. března 1947, *Gombert, Lebon*, s. 138.

¹⁵⁷ BINCZAK, P. *Actes de gouvernement*, odst. 12.

jak si to implicitně, ale přesně přáli tvůrci ústav druhé a třetí republiky“.¹⁵⁸ Toto poněkud alegorické vyjádření dost přesně vystihuje dynamiku konceptu, jehož působnost se v čase mění a který vyplývá z dělby moci, ale současně také přispívá k jejímu přenastavení. Názor, že koncept *actes de gouvernement* souvisí s dělbou mocí, je blízký i J. Auvret-Finck, podle níž je tento koncept materializací toho, jak v konkrétní okamžik soudce pojímá dělbu moci. Ta v konceptu *actes de gouvernement* spatřuje cenu za dlouhodobou expanzi pravomocí soudní moci, jíž zbývající moci a zejména výkonná moc akceptují právě výměnou za to, že některé její akty soudnímu přezkumu nepodléhají. Jak Auvret-Finck dodává, koncept *actes de gouvernement* je pro francouzské soudnictví navíc užitečným nástrojem, který mu umožňuje nevstupovat na politicky citlivá pole a vyhnout se střetu s výkonnou mocí i kritice, že usiluje o přílišnou politizaci justice. To je podle ní důležité i proto, že v případě, kdy by soudci narazili na výkonnou moc a jejich rozsudky nebyly prováděny, mělo by to za následek pokles váhy a důvěryhodnosti justice jako celku.¹⁵⁹ K názoru, že koncept *actes de gouvernement* má co dělat s oddělením pravomocí výkonné moci a moci soudní, se však už před první světovou válkou hlásil i M. Hauriou. Koncept se mu jevil jako „výsledek kompromisu“, bez kterého by se ve Francii jen těžko konstitovalo správní soudnictví. Tím, že určité, pro výkonnou moc zásadní akty byly postaveny mimo rámec kontroly legality, bylo možné na veškeré další akty vztáhnout požadavek legality a podrobit je postupně soudní kontrole, a to i v případě, že šlo o akty zahrnující vysokou míru uvážení.¹⁶⁰ I toto vysvětlení má ale své kritiky, kteří mu vyčítají zejména to, že celý koncept redukuje na prostou empirickou konstrukci, pro kterou není hledáno právnědogmatické vysvětlení.

Zašesté, ani ve Francii nechybí hlasy, které *actes de gouvernement* vysvětlují jejich ryze politickou povahou. Ta s sebou podle autorů, kteří se hlásí k tomuto vysvětlení, z definice nese meritorní nepřezkoumatelnost (nejusticiabilitu) podstatné části otázek, o něž v těchto aktech jde. Tento názorový proud tak *actes de gouvernement* vysvětluje v zásadě způsobem, který je shodný či alespoň příbuzný s tím, kterým se vysvětluje existence *political questions* v ústavním právu USA. Výrazným zastáncem těchto názorů je v současnosti zejména P. Serrand. Jak uvádí, nedostatek pravomoci francouzských obecných soudů ve vztahu k přezkumu *actes de gouvernement* lze vysvětlit povahou těchto aktů, která leží v politice a nese s sebou, že „*neexistují standardy, které by umožňovaly stanovit, jak by se původci takových politických rozhodnutí měly za obvyklých okolností chovat*“. Bez toho, že by existoval „*metr [...] který by umožňoval určit, co je správné a co nesprávné*“, vyjádřený právními normami, které je ale v podstatě nemožné pro tyto případy apriorně definovat, by kontrola těchto aktů ze strany soudů znamenala, že by soudce „*svým vlastním, nutně svévolným, rozhodnutím nahradil rozhodnutí politické moci*“.¹⁶¹ Podstatou *actes de gouvernement* tedy je, že „*politické nelze redukovat na právní*“.¹⁶² K tomuto pojetí se hlásí v zásadě i E. Zoller, která *acte de gouvernement* považuje „*z povahy nepřezkoumatelný akt, který zavazuje soudce k tomu, aby ustoupil před raison d'Etat*“, tj. považuje jej za francouzský protějšek politické otázky.¹⁶³ A P. Avril, který rozhodně nikdy nepatřil mezi konzervativce, dodává, že i když představa politických a nepřezkoumatelných otázek

¹⁵⁸ BINCZAK, P. *Actes de gouvernement*, odst. 14.

¹⁵⁹ AUVRET-FINCK, J. *Les actes de gouvernement, irréductible peau de chagrin*, s. 172–174.

¹⁶⁰ HAURIU, M. *Précis de droit administratif et de droit public*, s. 82.

¹⁶¹ SERRAND, P. *La diversité des injusticiabilités en droit public français*, s. 114–115.

¹⁶² *Ibidem*, s. 116.

¹⁶³ ZOLLER, E. *Droit des relations extérieures*, s. 300–302.

zek je z hlediska právního myšlení šokující, při bližším zamyšlení nelze přehlédnout, že jde o otázky, které jsou spojeny s výraznou mírou politického uvážení, jehož uplatňování je omezeno nanejvýše velmi obecnými principy, nikoli jasnými právními normami, což nutně vyvolává otázku, o jakou legitimní pravomoc by se mohl opírat soudce, kdyby svým rozhodnutím nahrazoval rozhodnutí politických představitelů, kteří nejen mají demokratický mandát k tomu, aby za takových okolností rozhodovali, ale kteří současně podléhají kontrole, jež se v konečné instanci odehrává před lidem.¹⁶⁴ Jestliže ale na kritiku narážejí pokusy vysvětlit koncept odkazem na princip dělby moci, platí to tím spíše o teoriích, které jej otevřeně vysvětlují politickou povahou aktů, respektive odkazem na politiku. Zejména pro teoretiky práva je takové vysvětlení špatně stravitelné v rozsahu, ve kterém jeho příčiny zdánlivě vybočují ze světa práva a roviny právní vědy. Tento koncept ale už skoro dvě staletí existuje, takže, jak to kdysi napsal P. Reuter, který sám na koncept *actes de gouvernement* nahlížel jako na projev hluboké vůle odvést určité spory mimo dosah soudce, jde nakonec „o hrubý a brutální fakt, který stačí brát v úvahu“.¹⁶⁵

Závěr

Takřka dvě století po tom, co koncept *actes de gouvernement* vznikl, se nauka nadále neshodne na tom, proč tento koncept existuje a čím jej přesně ospravedlnit. Za situace, kdy *actes de gouvernement* dodnes nepřezkoumávají obecné soudy ani Ústavní rada, se z dnešního pohledu může navíc koncept objektivně jevit jako skutečná antiteze principů právního státu. Přesto tento koncept stále existuje a místy zabírá i „nová území“, ač měl podle řady předpovědí už dávno zaniknout. To je o to zajímavější, že francouzští soudci, kteří se k tomuto konceptu nadále uchylují, mají nepochybně jiné postavení, vzdělání, společenské zázemí i profesní ambice než jejich kolegové z doby, kdy se koncept *actes de gouvernement* začal za restaurace bourbonské monarchie prosazovat. Kdyby chtěli, mohli by celý koncept s klidem poslat na zasloužený odpočinek, a to tím spíše, že od počátku byl a nadále je toliko soudcovskou kreací vycházející z představy soudců o nutném sebeomezení ve vztahu k politické moci bez toho, že by byl soudcům vnucen psaným právem a politikou. Pokud za těchto okolností koncept *actes de gouvernement* kontinuálně existuje, nemůže jít o něco, co by se užívalo pouze ze setrvačnosti, a jeho existence a přežívání tedy nemůže být náhoda.

Vnější pozorovatel by za této situace mohl nadhodit, že je tomu tak proto, že tento koncept skutečně odráží kompromis mezi právem a politikou, a to kompromis, který je funkční a v zásadě racionální. Na jedné straně sice tento koncept znamená odchylku od dogmatického uplatňování principů právního státu v jeho dnešním pojetí a noční můru pro právní teoretiky, na straně druhé jej ale lze vnímat i jako odraz staletého poznání, že určité klíčové momenty se v životě společnosti nutně odehrávají mimo právo v tom, čemu se říká politika, a to v situacích, pro které nejsou a nemohou existovat jednotné a trvalé normy. Pokud soudce na taková pole vstupuje, riskuje nejen to, že nebude brán vážně, ale také to, že může skutečně ohrozit to, čemu se kdesi na podzim středověku začalo říkat státní zájem. A i když zřejmě není populární mluvit o státním zájmu v časech, kdy je soudní přezkum, jak se zdá, totálně legitimizován ochranou individuálních práv, nejde

¹⁶⁴ AVRIL, P. Political Questions in France. In: MOURTADA-SABBAH, N. – CAIN, B. E. (eds). *The Political Question Doctrine and the Supreme Court of the United States*, s. 169–170.

¹⁶⁵ REUTER, P. Le droit international et la place du juge français dans l'ordre constitutionnel national. *Colloque SFDI*, 1970, s. 27.

sub specie aeternitatis o kategorii, která by byla rozhodně zanedbatelná a s níž souvisejí i takové momenty jako zájem na dělbě moci nebo šetření uvážení výkonné moci.

I kdyby si to však český čtenář nemyslel, je přesto koncept *actes de gouvernement* inspirativní. Ač české soudy zřejmě nikdy nebudou konfrontovány s otázkou vývoje a použití jaderných zbraní ani se zadržením pirátů na volném moři, některé otázky blízké těm, které spadají do působnosti konceptu *actes de gouvernement* ve Francii, mohou v éře judicializace vyvstat i u nás, ať už půjde třeba o návrh na přezkum rozhodnutí prezidenta republiky, kterým se rozpouští Poslanecká sněmovna, nebo na přezkum jednání ČR v mezinárodních organizacích. Protože koncept politických limitů soudního přezkumu je u nás nejvýše *in statu nascendi*, ale možná se nezrodí vůbec, je jistě na místě položit si otázku, kdo, podle čeho a jakým způsobem bude v takových případech soudní přezkum provádět... A zda by to měl vůbec dělat.

Přímý účinek vnějších smluv v konfrontaci s přímým účinkem směrnic EU z pohledu jednotlivce

Magdaléna Svobodová*

Abstrakt: Příspěvek se zabývá konfrontací přímého účinku vnějších smluv Evropské unie, respektive posuzování platnosti unijních aktů z hlediska vnějších smluv Unie, s přímým účinkem směrnic EU. Autorka se zaměřuje na klíčové rozsudky, v nichž Soudní dvůr formuloval princip přímého účinku a jeho podmínky, a sleduje jeho motivy při rozhodovací činnosti. Autorka srovnává kritéria týkající se přímého účinku unijních směrnic s vnějšími smlouvami. Přestože postavení jednotlivce patří mezi ústřední momenty rozhodovací činnosti Soudního dvora, výrazně se odlišuje jeho argumentace v případě přímého účinku, respektive přezkumu platnosti unijních aktů ve světle vnějších smluv na straně jedné a přímého účinku jiného pramene práva EU na straně druhé. V případě směrnice je důležitým motivem Soudního dvora úsilí prosazovat unijní právo v členských státech, zatímco v případě vnějších smluv je přístup Soudního dvora restriktivní, neboť sleduje zájmy EU na mezinárodní scéně. Rozdíl mezi vnějšími smlouvami a jinými prameny unijního práva spočívá také v tom, že Soudní dvůr požaduje splnění podmínek stanovených pro přímý účinek vnějších smluv i v případě, že má být unijní akt přezkoumáván z hlediska souladu s vnější smlouvou.

Klíčová slova: princip přímého účinku, neplatnost unijního aktu, Van Gend en Loos, směrnice, vnější smlouvy EU

Úvod

Je tomu již více než 50 let, co Soudní dvůr ve svých slavných rozsudcích *Van Gend en Loos*¹ a *Costa*² konstatoval, že komunitární (dnes unijní) právo je autonomním právním systémem odlišným od mezinárodního práva veřejného, jehož základní pramen práva – Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství³ – může mít přímý účinek, takže se jí jednotlivec může dovolávat před národními soudy.

Soudní dvůr svou kreativní rozhodovací činností postupně stanovil podmínky přímého účinku⁴ jednotlivých pramenů práva Evropské unie,⁵ tj. sekundárních aktů, tzv. vnějších smluv (tj. mezinárodních smluv uzavřených EU či EU a členskými státy na straně jedné s jinými subjekty mezinárodního práva na straně druhé) nebo obecných zásad právních.

Autorka se v tomto článku zaměřuje na přímý účinek vnějších smluv Unie, a to v konfrontaci s přímým účinkem směrnic jako pramenem unijního práva přijímaným orgány EU. Cílem je srovnat jednak podmínky přímého účinku obou typů pramenů práva stanovené judikaturou Soudního dvora, jednak i vývoj těchto podmínek. Je zřejmé, že ústředním

* JUDr. Magdaléna Svobodová, Ph.D., katedra evropského práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy. E-mail: svobodom@prf.cuni.cz. Autorka děkuje anonymním recenzentům za konstruktivní připomínky k tomuto příspěvku.

¹ C-26/62 *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos proti Nederlandse administratie der belastingen*, ECLI:EU:C:1963:1.

² C-6/64 *Flaminio Costa proti E.N.E.L.*, ECLI:EU:C:1964:66.

³ Dále také „Smlouva EHS“.

⁴ V odborné literatuře se lze setkat s různými definicemi přímého účinku, viz např. CRAIG, P. – DE BÚRCA, G. (eds). *The Evolution of EU Law*. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 329 an., či CRAIG, P. – DE BÚRCA, G. *EU Law. Text, Cases, and Materials*. Oxford: Oxford University Press, 2015, s. 184 an. Autorka jej chápe jako takovou vlastnost normy unijního práva, která umožňuje její aplikaci i na vnitrostátní úrovni, takže je možné se této normy dovolávat před vnitrostátním soudem či jiným státním orgánem.

⁵ Dále také „EU“.

bodem principu přímého účinku unijních směrnic byla ochrana práv jednotlivce. Nelze ovšem přehlédnout, že tento koncept slouží také k maximálnímu prosazování práva EU v členských státech, a práva jednotlivce jsou tak jedním z nástrojů dosahování tohoto cíle. Uvedené motivy unijního soudu jsou zvláště zřetelné v konfrontaci s restriktivnějším pojetím přímého účinku vnějších smluv a s možností jednotlivce dovolávat se vnějších smluv za účelem přezkumu platnosti aktu orgánu Unie, kdy je ve hře postavení Evropské unie na mezinárodní scéně a prosazování jejích zájmů ve vztahu k mezinárodnímu společenství. V tomto případě se může ochrana jednotlivce ze strany Evropské unie stát až nežádoucí překážkou, která by mohla zhoršit postavení Unie v mezinárodních vztazích. Známa jsou v tomto ohledu zejména rozhodnutí Soudního dvora týkající se tzv. pravidel Světové obchodní organizace.⁶

Tento příspěvek bude věnován i dynamice vývoje přímého účinku obou typů pramenů práva EU a stabilitě kritérií přímého účinku se zřetelem k recentní judikatuře Soudního dvora. Dalším důvodem pro volbu směrnic je totiž skutečnost, že přímý účinek směrnic EU prochází dosud proměnami a i do budoucna lze očekávat jeho další vývoj.

1. Přímý účinek unijních směrnic

Jak již bylo řečeno, právním základem původního Evropského hospodářského společenství⁷ byla Smlouva EHS coby mezinárodní smlouva uzavřená členskými státy tohoto společenství. Na úvod je třeba připomenout, že mezinárodní smlouvy jako pramen mezinárodního práva veřejného nemívají samy o sobě přímý účinek ve vnitrostátních vztazích.⁸ Jedná se nejčastěji o prameny práva závazné pro státy, které je uzavřely, přičemž na nich záleží, jak zajistí dodržení smluvních závazků na vnitrostátní úrovni. Smlouva EHS byla pravděpodobně zamýšlena především jako souhrn závazků pro členské státy, jejímž cílem byla v první řadě postupná liberalizace pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu. Typickým příkladem je právní úprava volného pohybu zboží, v jejímž rámci se státy dohodly na postupném odstraňování cel a množstevních omezení coby opatření státu. Navíc volný pohyb zboží lze omezit vždy jen na základě veřejného zájmu (např. ochrana zdraví). Smlouva EHS neobsahovala ustanovení o přímém účinku a ani se nejevila jako typická smlouva upravující pravidla určená jednotlivcům.

Krátce po vstupu Smlouvy EHS v platnost (v roce 1958) ovšem vynesl Soudní dvůr svůj stěžejní rozsudek *Van Gend en Loos* týkající se právě volného pohybu zboží. Okolnosti tohoto slavného rozsudku není třeba připomínat. Podstatné z pohledu tohoto příspěvku jsou některé závěry Soudního dvora a jejich odůvodnění. Soudní dvůr si nejprve připravil půdu pro podstatu svého rozhodnutí konstatováním, že v EHS byl vytvořen nový právní řád mezinárodního práva,⁹ v jehož prospěch státy omezily v některých oblastech svá suverénní práva a jehož subjekty nejsou jen členské státy, ale rovněž jejich příslušníci.

⁶ Dále také „WTO“. Tzv. pravidly WTO se rozumí Dohoda o zřízení Světové obchodní organizace z roku 1994 a další mezinárodní smlouvy, které tvoří její přílohy.

⁷ Dále také „EHS“.

⁸ Přímý účinek mezinárodních smluv nicméně není vyloučen. Podle posudku Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti ze dne 3. 3. 1928 ve věci *Pravomoc soudů v Gdaňsku*, 1928 P.C.I.J. (ser. B) č. 15, mohou smluvní strany přijmout mezinárodní smlouvu obsahující pravidla, jež vytvářejí individuální práva a povinnosti jednotlivců, která jsou vynutitelná vnitrostátními soudy. Viz k tomu např. NOLLKAEMPER, A. The Duality of Direct Effect of International Law. *The European Journal of International Law*. 2014, roč. 25, č. 1, s. 105–125.

⁹ V rozsudku *Costa* přijatém krátce po rozsudku *Van Gend en Loos* Soudní dvůr, jak známo, již hovoří o autonomním právním řádu odlišném od mezinárodního práva.

Výše uvedený argument pak sloužil Soudnímu dvoru jako základní východisko pro vyjádření zásady přímého účinku. Přestože se příslušné ustanovení zakládací smlouvy¹⁰ může jevit jako pravidlo určené členskými státy, neznamená to, že jeho beneficiáři nemohou být – za určitých okolností – i jejich příslušníci. Důležitým kritériem, zda má příslušné ustanovení přímý účinek, a může se ho tedy dovolávat i jednotlivec, je jeho dostatečná přesnost a bezpodmínečnost. Soudní dvůr se dále zaměřuje na skutečnost, že členský stát svým jednáním porušil komunitární právo. V reakci na takové jednání je sice možné podat žalobu pro porušení komunitárního práva, aktivně legitimovaní jsou však jen Komise a členské státy. Soudní dvůr dovodil, že omezení záruk proti porušení Smlouvy EHS pouze na toto řízení by odstranilo veškerou přímou právní ochranu individuálních práv jednotlivců, takže jednotlivci se může dovolávat těchto povinností státu i před vnitrostátním soudem.

Je zřejmé, že Soudní dvůr byl v rozsudku k jednotlivcům velkorysý, neboť jim přiznal práva, která ze Smlouvy EHS jednoznačně nevyplývala. P. Pescatore uvádí, že cílem bylo vytvořit společenství nejen států, ale i jednotlivců, na jehož pozadí stála demokratická (a tedy politická) myšlenka.¹¹ Soudní dvůr ovšem zároveň chytře využil ochranu jednotlivce jako nástroj prosazování mladého komunitárního práva v členských státech, a tedy i nástroj rozvoje evropské integrace. Je to zvláště patrné na následujícím konstatování soudu: „*Bdělost jednotlivců, majících zájem na ochraně svých práv, vede k účinné kontrole, která se připojuje k té, kterou články 169 a 170 svěřují Komisi a členským státům.*“

Z výše uvedeného je zjevné, že Soudní dvůr *chtěl* přiznat práva plynoucí ze Smlouvy EHS i jednotlivcům a hledal pro tento přístup argumentaci, a to i přes odlišné stanovisko poloviny tehdejších členských států.¹² Tato snaha je ještě zřetelnější např. v rozsudku *Reyners*,¹³ kde Soudní dvůr dovodil právo jednotlivce nebyť diskriminován na základě státní příslušnosti v oblasti svobody usazování, přestože čl. 52 Smlouvy EHS vyžadoval ke svému provedení přijetí směrnic v průběhu přechodného období. Po skončení tohoto přechodného období získalo ustanovení podle Soudního dvora přímý účinek, i když nebyla přijata příslušná implementační opatření.¹⁴

Přiznání přímého účinku směrnicím snad nejzřetelněji ukazuje na velkorysý přístup Soudního dvora k právům jednotlivce, přičemž je opět kombinován s úsilím prosazovat maximálním způsobem unijní právo v členských státech. V případě směrnic bylo od počátku evropské integrace v primárním právu výslovně uvedeno, že směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena.¹⁵ Práva či povinnosti jednotlivcům vznikají až transpozicí směrnice do právního řádu členského státu v podobě vnitrostátního právního aktu. Ve věci *Van Duyn*,¹⁶ v níž se jednalo o porušení komunitárního práva ze strany členského státu (Spojeného království Velké Británie a Severního Irska) tím, že netransponovalčas

¹⁰ Pro účely tohoto článku se tímto pojmem rozumí Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie, respektive podle kontextu příslušná smlouva dříve platná.

¹¹ PESCATORE, P. The Doctrine of „Direct Effect“: An Infant Disease of Community Law. *European Law Review*. 1983, č. 8, s. 158. Citováno podle CRAIG, P. – DE BÚRCA, G. *EU Law. Text, Cases, and Materials*, s. 190.

¹² Vlády Německa, Belgie a Nizozemí odmítly přímý účinek čl. 12 Smlouvy EHS s tím, že se jedná pouze o závazek států. Blíže viz RASMUSSEN, M. *Revolutionizing European law: A history of the Van Gend en Loos judgment*. *International Journal of Constitutional Law*. 2014, č. 12, s. 153.

¹³ C-2/74 *Jean Reyners proti Belgii*, ECLI:EU:C:1974:68. Blíže k tomu viz CRAIG, P. – DE BÚRCA, G. (eds). *The Evolution of EU Law*, s. 330.

¹⁴ Více k tomu BOBEK, M. – BŘÍZA, P. – KOMÁREK, J. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 46–47.

¹⁵ Čl. 189 pododst. 3 Smlouvy EHS, nyní čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále také „SFEU“).

¹⁶ C-41/74 *Yvonne van Duyn proti Home Office*, ECLI:EU:C:1974:133.

směrnici, Soudní dvůr ovšem nad rámec výslovného znění Smlouvy EHS dovedl přímý účinek netransponované směrnice. Své rozhodnutí odůvodnil tím, že by „bylo neslučitelné se závazným účinkem, který článek 189 přiznává směrnici, v zásadě vyloučit, aby se dotčené osoby mohly dovolávat povinnosti, kterou ukládá“. Dále uvádí, že „[...] v případech, kdy by orgány Společenství formou směrnice uložily členským státům povinnost určitým způsobem jednat, by mohlo dojít k oslabení užitečného účinku takového aktu, pokud by jednotlivcům bylo zabráněno, aby se ho před soudem dovolávali a pokud by k němu vnitrostátní soudy nemohly přihlídnout jako k součásti práva Společenství.“¹⁷ I když tedy členský stát nesplní transpoziční povinnost, jeho orgány budou povinny aplikovat směrnici ve vztahu k vnitrostátním subjektům, pokud těmto subjektům vzniká ze směrnice určité právo.

V tomto případě se Soudní dvůr uchyluje k argumentaci prostřednictvím principu *effet utile*,¹⁸ kterým Soudní dvůr v mnoha případech legitimizuje svá rozhodnutí. Přesvědčivější odůvodnění pak použil Soudní dvůr v rozsudku *Ratti*¹⁹ (podobně např. i v případě *Marshall*²⁰), totiž uplatnění zásady *estoppel*. Podle Soudního dvora je nepřípustné, aby měl stát výhodu z vlastního nesplnění povinnosti plynoucí z komunitárního práva.²¹ S tím souvisí i to, že Soudní dvůr přiznal jednotlivcům právo dovolávat se ustanovení směrnice vůči státu (tedy jen tzv. vertikální vzestupný přímý účinek směrnice), nikoli ve sporu mezi jednotlivci (tzv. horizontální přímý účinek).

V rozsudku *Ratti* je ochrana jednotlivce zvláště zvýrazněna. Tulio Ratti byl trestně stíhán za to, že coby osoba stojící ve vedení podniku rozhodl o označování výrobků tohoto podniku v souladu s ustanovením směrnice EHS, kterou Itálie včas neimplementovala, avšak v rozporu s italským právem. Soudní dvůr v rozsudku konstatoval, že národní soud, vůči němuž se osoba jednáající v souladu s ustanovením směrnice domáhá neaplikace vnitrostátního ustanovení neslučitelného se směrnici, musí vyhovět této žádosti, pokud je příslušný závazek bezpodmínečný a dostatečně přesný. Po uplynutí transpoziční lhůty nesmí členský stát aplikovat své vnitrostátní právo, a to včetně trestních norem, pokud nebylo změněno v souladu se směrnici, vůči osobě jednáající podle požadavků takové směrnice.²²

Lze ve zkratce shrnout, že přímý účinek bude mít takové ustanovení směrnice, které stanoví práva jednotlivci, je dostatečně přesné a bezpodmínečné, nebyla-li daná směrnice včas či řádně transponována do vnitrostátního práva. Tehdy se může jedinec dovolávat směrnice vůči státu. Příslušnou judikaturu Soudního dvora, která tato kritéria stanovila, bylo možné až do 90. let 20. století považovat za ustálenou.

Rozsudek *Dominguez*²³ je příkladem posouzení přímého účinku směrnice Soudním dvorem z relativně nedávné doby. Paní Dominguez byla zaměstnána u *Centre informatique du Centre Ouest Atlantique*, přičemž v důsledku úrazu při cestě ze svého bydliště na pracoviště byla více než jeden rok v pracovní neschopnosti. Podle kolektivní smlouvy jí nevznikal nárok na dovolenou za kalendářní rok po dobu pracovní neschopnosti, neboť po tuto dobu nepracovala. Paní Dominguez se následně dovolávala čl. 7 odst. 1 směrnice

¹⁷ Bod 12 rozsudku *Van Duyn*. Stejná argumentace se objevuje v rozsudku C-9/70 *Franz Grad proti Finanzamt Traunstein*, ECLI:EU:C:1970:78, v němž Soudní dvůr dovedl přímý účinek rozhodnutí určeného členským státům.

¹⁸ Potřeba dosažení užitečného (maximálního) účinku normy komunitárního práva.

¹⁹ 148/78 *Státní zastupitelství proti Tulliu Ratti*, ECLI:EU:C:1979:110.

²⁰ Bod 49 rozsudku C-148/78 *M. H. Marshall v Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*, ECLI:EU:C:1986:84.

²¹ Bod 22 rozsudku *Ratti*.

²² Body 23–24 rozsudku *Ratti*.

²³ C-282/10 *Maribel Dominguez proti Centre informatique du Centre Ouest Atlantique a Préfet de la région Centre*, ECLI:EU:C:1964:66.

2003/88/ES o některých aspektech úpravy pracovní doby:²⁴ „Členské státy přijmou nezbytná opatření, aby měl každý pracovník nárok na placenou dovolenou za kalendářní rok v trvání nejméně čtyř týdnů v souladu s podmínkami pro získání a přiznávání této dovolené stanovenými vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi.“

Soudní dvůr se v řízení o předběžné otázce nejprve zabývá povinností konformního výkladu čl. 7 směrnice 2003/88/ES s tím, že pokud by takový výklad nebyl možný, je třeba zkoumat, zda má čl. 7 odst. 1 přímý účinek. V této souvislosti připomíná, že ustanovení směrnice, která se z hlediska obsahu jeví jako bezpodmínečná a dostatečně přesná, jsou jednotlivci oprávněni dovolávat se před vnitrostátními soudy vůči státu, pokud stát směrnicí neprovedl ve stanovené lhůtě do vnitrostátního práva nebo ji provedl nesprávně. Podle soudu zmíněné ustanovení směrnice tato kritéria splňuje, protože členským státům jednoznačně ukládá přesnou povinnost dosáhnout výsledku spočívajícího v přiznání nároku na placenou dovolenou za kalendářní rok v délce nejméně čtyř týdnů, přičemž tato povinnost není vázána na žádnou podmínku. Za pozornost stojí, že odkaz na podmínky pro získání a přiznávání této dovolené stanovené vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi Soudní dvůr vyhodnotil tak, že se nedotýkají přesnosti a bezpodmínečnosti povinnosti stanovené tímto článkem, byť by s tímto názorem bylo jistě možné polemizovat.²⁵

Samostatnou kapitolou je otázka horizontálního přímého účinku směrnic, tedy možnosti dovolávat se směrnice ve sporu mezi jednotlivci. V 90. letech minulého století Soudní dvůr připustil ve zvláštním případě horizontální přímý (výlukový) účinek tzv. notifikační směrnice.²⁶ V případech *CIA Security*²⁷ a *Unilever Italia*²⁸ se jednalo o aplikaci směrnice 83/189.²⁹ Podle jejího čl. 8 byly členské státy povinny oznámit Evropské komisi jednak návrhy určitých vnitrostátních technických předpisů, jednak jejich schválenou podobou. V obou případech členské státy (Belgie a Itálie) tuto povinnost nesplnily. V řízeních o předběžných otázkách pak Soudní dvůr řešil, zda lze ve vnitrostátním sporu mezi jednotlivci aplikovat či neaplikovat vnitrostátní předpis, který v rozporu se směrnicí 83/189 nebyl notifikován. Soudní dvůr uvedl, že příslušná ustanovení směrnice jsou bezpodmínečná a dostatečně přesná. Důležitý argument je uveden v rozsudku *CIA Security*: „*cílem směrnice je ochrana volného pohybu zboží prostřednictvím preventivní kontroly a [...] povinnost oznámit návrhy představuje základní prostředek pro uskutečňování této kontroly Společenství. Účinnost této kontroly bude o to víc posílena, bude-li směrnice vykládána v tom smyslu, že porušení povinnosti oznamovat návrhy představuje podstatnou procesní vadu, která způsobuje nepoužitelnost dotčených technických předpisů vůči jednotlivcům.*“³⁰

²⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/88/ES ze dne 4. listopadu 2003 o některých aspektech úpravy pracovní doby, Úřední věstník L 299, s. 9.

²⁵ Viz zejména body 32–35 rozsudku *Dominguez*.

²⁶ Názor na tyto případy je různorodý. Dle D. Sehnálka se nejedná o horizontální přímý účinek směrnice, ale o incidenční přímý účinek. Srov. SEHNÁLEK, D. Přímý a incidenční účinek směrnice – vývoj, současný stav a zdůvodnění. In: *Európske a národné rozmery civilního práva, etický rozmer a zodpovednosť právnických profesií*. Pezinok: Justičná akadémia Slovenskej republiky, 2011, s. 224 [cit. 2017-03-01]. Dostupné z: <http://www.ja-sr.sk/files/C_P_D_final_tlac.pdf>. Oproti tomu dle R. Krále Soudní dvůr připustil v tomto případě horizontální přímý účinek notifikační směrnice. Viz KRÁL, R. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 183 an. K dané problematice srov. též VAZAČOVÁ, A. *Legislativní rámec notifikace technických předpisů podle směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1535. Správní právo*. 2017, roč. 1, č. 3 – Legislativní příloha, s. XIX–XX.

²⁷ C-194/94 *CIA Security International SA proti Signalson SA a Securitel SPRL*, ECLI:EU:C:1996:172.

²⁸ C-443/98 *Unilever Italia SpA proti Central Food SpA*, ECLI:EU:C:2000:496.

²⁹ Směrnice Rady 83/189/EHS ze dne 28. března 1983 o postupu při poskytování informací v oblasti technických norem a předpisů, Úřední věstník L 109, s. 8.

³⁰ Bod 48 rozsudku *CIA Security*.

Soudní dvůr se ve výše citovaných rozsudcích v podstatě nevypořádal s vlastní argumentací v rozhodnutí *Faccini Dori*,³¹ vydaném necelé dva roky před rozsudkem *CIA Security*, a sice že nelze směrnici přiznat horizontální přímý účinek, neboť by to znamenalo přiznat Evropskému společenství pravomoc stanovovat povinnosti k tíži jednotlivců, ačkoli má tuto pravomoc pouze v souvislosti s nařízeními.³² Soudní dvůr poněkud nepřesvědčivě uvedl, že se rozsudek *Faccini Dori* na tento případ nevztahuje.³³ V rozsudcích *CIA Security* a *Unilever Italia* tak Soudní dvůr zjevně upřednostnil před ochranou práv jednotlivců zájem na prosazování unijního práva tím, že bude sankcionovat stát nemožností aplikovat vlastní vnitrostátní předpis, který nebyl v rozporu se směrnicí notifikován. Autorka tohoto příspěvku se ztotožňuje s názorem, že příslušná judikatura „je zvláště nespravedlivá v tom, že jednotlivce je zde sankcionován nikoliv za porušení povinnosti, kterou by směrnice ukládala jemu, ale za pochybení státu, který směrnici řádně notifikoval; je to nejen obtížně proveditelné, ale především neospravedlnitelné chtít po jednotlivci, aby sledoval, zda stát řádně notifikoval návrhy technických předpisů.“³⁴

V rozsudku *Pfeiffer*³⁵ Soudní dvůr nicméně odkázal na předchozí judikaturu a znovu konstatoval, že „směrnice sama o sobě nemůže zakládat jednotlivci povinnosti, a není tudíž možno se jí jako takové vůči němu dovolávat. [...] Z toho plyne, že i jasné, přesné a bezpodmínečné ustanovení směrnice, která má poskytnout práva nebo uložit povinnosti jednotlivcům, nemůže být jako takové uplatňováno v rámci sporu probíhajícího výlučně mezi jednotlivci.“³⁶

Mohlo by se zdát, že přiznání horizontálního přímého účinku tzv. notifikační směrnici tedy bylo jen výjimkou z pravidla. Přesto můžeme prvky horizontálního účinku směrnic nalézt i v „postpfeifferovské“ judikatuře Soudního dvora. Ve věci *Delena Wells*³⁷ se vlastníci lomu ležícího v ekologicky citlivé oblasti domáhali registrace povolení k těžbě. Příslušné britské úřady se ovšem nijak nevypořádaly s tím, zda je zapotřebí provést posouzení vlivu těžby na životní prostředí (tzv. EIA) podle směrnice 85/337.³⁸ Provedení EIA se následně domáhala paní Wells, jejíž dům byl situován v blízkosti lomu. Soudní dvůr se zabýval mj. otázkou, zda se může paní Wells coby jednatelka dovolávat přímého účinku této směrnice, která může mít v případě jeho přiznání dopad na vlastníky lomu. Oproti rozsudku *Faccini Dori* se zde Soudní dvůr již neodvolává na omezené pravomoci EU, ale na princip právní jistoty, který „[...] brání tomu, aby směrnice vytvářely povinnosti jednotlivcům. Jim mohou vznikat na základě směrnice pouze práva [...]. Na druhou stranu pouhý nepříznivý vliv na práva třetích stran, i když se jedná o konkrétní vliv, nemůže být důvodem, který zabrání jednotlivci dovolávat se ustanovení směrnice vůči dotčenému členskému státu.“³⁹ Povinnost členského státu zajistit, že příslušné orgány posoudí vliv těžby na životní prostředí, není podle názoru soudu přímo spojena s uložením povinnosti vlastníkům lomu.

³¹ C-91/92 *Paola Faccini Dori proti Recreb Srl*, ECLI:EC:1994:292.

³² Bod 24 rozsudku *Faccini Dori*.

³³ Srov. body 50–51 rozsudku *Unilever Italia*.

³⁴ BOBEK, M. – BRÍZA, P. – KOMÁREK, J. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*, s. 93.

³⁵ Spojené věci C-397/01 až C-403/01 *Bernhard Pfeiffer a další proti Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV*, ECLI:EU:C:2004:584.

³⁶ Body 108 a 109 rozsudku *Pfeiffer*.

³⁷ C-201/02 *The Queen na žádost Delena Wells proti Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions*, ECLI:EU:C:2003:502.

³⁸ Směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, Úřední věstník L 175, s. 40–48.

³⁹ Body 56–57 rozsudku *Delena Wells*.

V nedávné době připomněl Soudní dvůr tuto svou argumentaci v rozsudku *Salzburger Flughafen*.⁴⁰ Je nicméně zřejmé, že v důsledku aplikace této směrnice může být uložena povinnost jednotlivcům nepřímo, pokud stanovisko EIA bude negativní a povede k tomu, že jednotlivcům nebude příslušná činnost povolena.

Další prvky horizontálního přímého účinku směrnic nalezneme v judikatuře Soudního dvora v oblasti antidiskriminačního práva.⁴¹ Soudní dvůr dovodil v kontroverzním rozsudku *Mangold*⁴² existenci horizontálního přímého účinku obecné zásady nediskriminace na základě věku, která je konkretizována směrnicí. Pan Mangold uzavřel ve věku 56 let pracovní smlouvu se zaměstnavatelem (advokátem Helmem) na dobu určitou, a to v souladu s tehdejší německou právní úpravou, která dočasně snížila věk zaměstnanců, s nimiž je možné uzavírat pracovní smlouvy na dobu určitou bez omezení, na 52 let. Takovou právní úpravu vyhodnotil Soudní dvůr jako nepřiměřenou, a tedy v rozporu se směrnicí 2000/78,⁴³ přestože její transpoziční lhůta tehdy ještě neuplynula. Dovodil přitom existenci zásady nediskriminace na základě věku jako obecné zásady práva Společenství, byť nepřilíh přesvědčivým způsobem,⁴⁴ která je směrnicí konkretizována.⁴⁵ Výsledkem pak byla možnost jednotlivce (pana Mangolda) dovolat se této směrnice konkretizující obecnou právní zásadu ve sporu se zaměstnavatelem Helmem, tedy jiným jednotlivcem.

Podobně v rozsudku *Kücükdeveci*⁴⁶ Soudní dvůr s odkazem na rozsudek *Mangold* zopakoval, že zásada nediskriminace na základě věku musí být považována za obecnou zásadu práva Unie, kterou směrnice 2000/78 konkretizuje.⁴⁷ V případě *Mangold* i *Kücükdeveci* se jednalo o diskriminaci zaměstnance v pracovněprávním vztahu. Zdá se, že snaha Soudního dvora potírat diskriminaci zaměstnance coby slabší strany vůči zaměstnavateli převážila nad principem právní jistoty. Soudní dvůr hledal cestu, jak přiznat zaměstnanci možnost dovolat se práv ze směrnice, aniž by popřel dosavadní judikaturu, podle níž směrnice nemůže mít horizontální přímý účinek. Tuto cestu zdá se našel v obecné zásadě právní.

Když se však jednatelce dovolává směrnice 2000/78 proti subjektu, který lze charakterizovat jako stát, Soudní dvůr se přiklání ke konceptu přímému účinku směrnice. O tuto situaci se jednalo ve věci *Römer*,⁴⁸ v níž se pan Römer dovolával zákazu diskriminace na základě sexuální orientace vůči bývalému zaměstnavateli, městu Hamburg.⁴⁹ To odmítalo

⁴⁰ C-244/12 *Salzburger Flughafen GmbH proti Umweltsenat*, ECLI:EU:C:2013:203.

⁴¹ Viz k tomu též WHELANOVÁ, M. Účinky unijního práva ve světle judikatury Soudního dvora. *Správní právo*. 2011, roč. XLIV, č. 3 – Legislativní příloha, s. LXXIV–LXXXIX.

⁴² C-144/04 *Werner Mangold proti Rüdigeru Helmovi*, ECLI:EU:C:2005:709.

⁴³ Směrnice 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání, Úřední věstník L 303, s. 16–22.

⁴⁴ Listina základních práv EU, která tuto zásadu zakotvuje v čl. 21 odst. 1, tehdy nebyla ještě právně závazná a Soudní dvůr jen obecně odkázal na různé mezinárodně právní instrumenty a ústavní tradice společné členským státům, které mají obsahovat tuto zásadu, aniž by provedl jejich rozbor.

⁴⁵ Viz zejména body 74–78 rozsudku *Mangold*.

⁴⁶ C-555/07 *Seda Küçükdeveci proti Swedex GmbH & Co. KG*, ECLI:EU:C:2010:21. V dané věci se jednalo o spor mezi paní Küçükdeveci a jejím zaměstnavatelem společností Swedex, která jí dala výpověď z pracovního poměru. Zaměstnavatel vypočetl výpovědní dobu, jako by u něj zaměstnankyně pracovala 3 roky, ačkoliv její pracovní poměr trval 10 let. Podle německého práva se totiž pro účely výpočtu délky výpovědní doby nepřihlíželo k dobám zaměstnání dosaženým před dovršením 25 let zaměstnance. Soudní dvůr dospěl k závěru (bod 43 rozsudku), že „[...] zásadu zákazu diskriminace na základě věku, jak je konkretizována směrnicí 2000/78, je nutno vykládat v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená v původním řízení [...]“

⁴⁷ Srov. také rozsudek C-476/11 *HK Danmark proti Experian A/S*, ECLI:EU:C:2013:590, bod 19.

⁴⁸ C-147/08 *Jürgen Römer proti Freie und Hansestadt Hamburg*, ECLI:EU:C:2013:590.

⁴⁹ Město Hamburg coby veřejný územní celek je třeba považovat za stát pro účely dovolávání se přímého účinku směrnic.

vyplácet panu Römerovi doplňkový starobní důchod vypočítaný podle výhodnějších pravidel stanovených pro osoby v manželství s odůvodněním, že toto pravidlo se nevztahuje na osoby, které uzavřely registrované partnerství. Podle Soudního dvora v případě, že by ustanovení vnitrostátního práva „představovalo diskriminaci ve smyslu článku 2 směrnice 2000/78, by se takový jednotlivce, jako je žalobce ve věci v původním řízení, mohl dožadovat práva na rovné zacházení nejdříve po uplynutí lhůty k provedení uvedené směrnice [...]“⁵⁰

Přestože Soudní dvůr neopouští zcela svou konstrukci obecné zásady nediskriminace (zde na základě sexuální orientace) konkretizované směrnicí, vrací se v podstatě ke konceptu přímému účinku směrnice, který nastává po uplynutí lhůty k jejímu provedení.

Lze shrnout, že Soudní dvůr v rámci konceptu přímého účinku dovedl právo jednotlivců dovolávat se za určitých podmínek unijního práva na vnitrostátní úrovni. Soudní dvůr přiznal přímý účinek i takovým pramenům unijního práva, jakými jsou zakládací smlouvy, byť se jedná formálně o mezinárodní smlouvy zavazující členské státy, směrnice, které jsou dle primárního práva určené členským státům, normativní rozhodnutí adresovaná členským státům⁵¹ či obecné zásady právní.

Podmínky přímého účinku byly v základních rysech formulovány v rozsudku *Van Gend en Loos*. Následná judikatura je rozpracovávala podle toho, o jaký pramen práva EU se jednalo. Přímý účinek unijního práva má tak komplexní povahu. Na příkladu směrnic bylo demonstrováno, že judikatura Soudního dvora je ustálená a vcelku jasná, pokud se jednotlivce dovolává směrnicí vůči státu.⁵² Ochrana jednotlivce se stala ústředním bodem argumentace Soudního dvora a zároveň i nástrojem, jak prosazovat unijní (dříve komunitární) právo na úrovni členských států.

Od 90. let minulého století se ovšem objevují rozhodnutí Soudního dvora, která relativizují dosavadní zákaz horizontálního přímého účinku směrnic, ať se jedná o jeho úplné prolomení v případech *CIA Security* a *Unilever Italia* či prvky horizontálního přímého účinku (viz rozsudky *Delena Wells* nebo *Mangold*). Je zřejmé, že se tím proměňuje i role jednotlivce, který se ocitá v důsledku této relativizace v nejistotě. Z hlediska principu právní jistoty je totiž tento přístup Soudního dvora značně problematický. Pokud se začne směrnicím přiznávat horizontální přímý účinek, přinese to jednotlivci povinnost kontrolovat činnost (respektive nečinnost) státu. A to nejen, zda provedl směrnicí včas, ale případně i zda ji provedl řádně. Jednotlivec pak musí porovnávat vnitrostátní legislativu se směrnicí a vyhodnocovat, které ustanovení směrnice nebylo provedeno řádně, a v důsledku toho zakládá jednotlivci povinnost. Takový přístup se dle názoru autorky vymyká zásadě *ignorantia iuris non excusat* a uvedené povinnosti nelze po jednotlivcích spravedlivě požadovat.

Jistá prolomení zákazu horizontálního přímého účinku směrnic navíc činí podmínky přímého účinku směrnic čím dál komplikovanější a nepřehlednější, přičemž nelze vyloučit, že v budoucnu Soudní dvůr EU dovedl další zvláštní případy prolomení tohoto zákazu. Profesor Craig dochází dokonce k závěru, že se jednotlivci v současnosti nacházejí v horším postavení, než kdyby horizontální přímý účinek směrnic existoval.⁵³

⁵⁰ Bod 64 rozsudku *Römer*.

⁵¹ Viz rozsudek *Grad* (citován výše).

⁵² Nejednoznačný je však pojem „stát“, který je velmi široký a nejasně ohraničený. K tomu srov. např. CRAIG, P. The legal effect of Directives: policy, rules and exceptions. *European Law Review*. 2009, roč. 34, č. 3, s. 355 an.

⁵³ CRAIG, P. *The legal effect of Directives: policy, rules and exceptions*, s. 376.

2. Přímý účinek vnějších smluv EU

Soudní dvůr přiznal přímý účinek vedle jiných pramenů práva EU i vnějším smlouvám. Přestože i v případě vnějších smluv EU tak Soudní dvůr poskytuje ochranu práv jednotlivců, při bližším zkoumání je přístup Soudního dvora v mnohém odlišný a vůči jednotlivcům méně vstřícný.

Přístup Soudního dvora krystalizoval postupně, nejčastěji v rámci rozhodování o předběžných otázkách týkajících se výkladu vnějších smluv nebo zkoumání souladu unijních aktů s vnějšími smlouvami EU. Z perspektivy jednotlivce je třeba zdůraznit, že problematika přímého účinku vnějších smluv úzce souvisí s přezkumem platnosti unijních aktů ve světle vnějších smluv. Tento typ přezkumu totiž Soudní dvůr chápe jako dovolávání se vnějších smluv, byť nikoli za účelem jejich přímé aplikace jako v případě přímého účinku, ale za účelem zkoumání platnosti unijního aktu.⁵⁴

Mezi první stěžejní rozhodnutí z hlediska zkoumané problematiky patří rozsudek *International Fruit Company* z počátku 70. let minulého století. V uvedené věci se jednalo o to, zda jsou určitá nařízení Komise případně neplatná v důsledku rozporu s pravidly WTO, konkrétně s článkem XI Všeobecné dohody o clech a obchodu (GATT) z roku 1947.

Je třeba kladně hodnotit závěr Soudního dvora, že jeho pravomoc rozhodovat o platnosti komunitárních aktů není omezena důvody výslovně uvedenými v tehdejší čl. 177 Smlouvy EHS (dnešní čl. 267 SFEU), ale může zkoumat i jiné důvody způsobilé přivodit neplatnost komunitárních opatření, např. nesoulad s mezinárodním právem.⁵⁵ Tento názor tak vychází vstříc mezinárodněprávní zásadě *pacta sunt servanda*. Hned vzápětí ovšem Soudní dvůr tento závěr relativizuje stanovením určitých podmínek. Vedle podmínky, že EHS musí být vázáno daným pravidlem mezinárodního práva,⁵⁶ je klíčový požadavek, podle něž „*pravidlo mezinárodního práva musí být způsobilé stanovit práva občanům Společenství, kterých se mohou dovolávat před soudy*“.⁵⁷ Je zřejmé, že se Soudní dvůr snažil omezit možnost jednotlivců napadat platnost komunitárních aktů pro rozpor s mezinárodním právem, zvláště když se jednalo z ekonomického hlediska o tak významnou mezinárodní smlouvu, jakou je GATT. Tento požadavek ovšem budí pochybnosti, neboť pro jiné prameny unijního práva obdobnou podmínku Soudní dvůr vůbec nestanoví.⁵⁸ Jeho přístup nejenže je nekonzistentní, ale navíc relativizuje působení zásady *pacta sunt servanda*. Pokud se objeví pochybnost o platnosti unijního aktu z důvodu rozporu s mezinárodním právem, měl by Soudní dvůr věc přezkoumat, přičemž by nemělo hrát roli, zda příslušné pravidlo mezinárodního práva stanoví práva jednotlivcům či nikoli. Že je přístup Soudního dvora méně příznivý z pohledu jednotlivce, je celkem zřejmé. Na druhou stranu je třeba uvést, že suverénní státy přiznávají mezinárodním smlouvám ve svém právním řádu účinky v různém rozsahu. Ostatně není tomu tak dávno, co součástí právního řádu České republiky byly jen mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních

⁵⁴ K blízkosti obou konceptů srov. též rozsudek C-363/12 Z. proti *A Government department a The Board of management of a community school*, ECLI:EU:C:2014:159, bod 90.

⁵⁵ Body 5–6 rozsudku *International Fruit Company*.

⁵⁶ Bod 7 rozsudku *International Fruit Company*. To se jeví jako logická a přirozená podmínka, neboť jen taková pravidla musí EHS (respektive nyní EU) dodržovat. V rozhodované věci ovšem takovou samozřejmostí nebyla, protože GATT byla právně závazná pro členské státy EHS, nikoli formálně pro EHS jako takové, které nebylo její smluvní stranou. Soudní dvůr ovšem dovodil závaznost i pro EHS.

⁵⁷ Bod 8 rozsudku *International Fruit Company*.

⁵⁸ Srov. také MARTINES, F. Direct Effect of International Agreements of the European Union. *The European Journal of International Law*. 2014, roč. 25, č. 1, s. 142.

svobodách, zatímco k jiným pravidlům mezinárodního práva se stát stavěl dualisticky.⁵⁹ Evropská unie jako subjekt mezinárodního práva a současně organizace nadstátní povahy má stejně jako státy právo rozhodnout o tom, jaké účinky budou mít vnější smlouvy v rámci jejího – autonomního – právního systému.

Případ je významný také proto, že Soudní dvůr nastolil jako důležité kritérium přezkumu platnosti unijních aktů ve světle vnější smlouvy posuzování této smlouvy z hlediska jejího „*ducha, celkové stavby a znění*“.⁶⁰ V souvislosti s GATT mimo jiné konstatoval, že tato dohoda je založena na principu vyjednávání, přičemž její ustanovení se vyznačují velkou flexibilitou a umožňují nejrůznější derogace. Nakonec dospěl k závěru, že čl. XI GATT není způsobilý stanovit jednotlivcům práva.⁶¹ V této souvislosti nelze přehlédnout, že zmiňované ustanovení⁶² se v mnoha ohledech podobá článkům 34 a 35 SFEU zakazujícím množstevní omezení a veškerá opatření s rovnocenným účinkem, kterých se jednotlivci mohou dovolávat vůči členským státům EU.⁶³

Soudní dvůr svým rozsudkem *International Fruit Company* zahájil linii judikatury, která – až na výjimky – nepřiznává pravidlům WTO přímý účinek či možnost dovolávat se jich za účelem přezkumu unijních aktů.⁶⁴ Na to nemá vliv ani skutečnost, že orgán WTO pro řešení sporů případně prohlásil unijní právní úpravu za neslučitelnou s pravidly WTO.⁶⁵ Vedle GATT se jedná o Dohodu o technických překážkách obchodu⁶⁶ či tzv. antidumpingovou dohodu⁶⁷ a v neposlední řadě o důležitou Dohodu o obchodních aspektech práv k duševnímu vlastnictví (TRIPS). V rozsudku *Dior*⁶⁸ Soudní dvůr nepřiznal přímý účinek čl. 50 TRIPS, přestože příslušná ustanovení byla na první pohled přesná a bezpodmínečná a stanovila práva jednotlivcům.⁶⁹

Z rozboru rozsudku *International Fruit Company* vyplývají dvě podstatné odlišnosti v přístupu Soudního dvora k vnějším smlouvám na straně jedné a ke směrnici či jiným pramenům práva EU na straně druhé. Za prvé, Soudní dvůr posuzuje vnější smlouvy z hlediska jejich ducha, celkové stavby a znění, přičemž může dojít k závěru, že vnější smlouvy se nebude možné dovolávat za účelem přezkumu platnosti unijního aktu, respektive

⁵⁹ Podrobněji viz k tomu např. MLSNA, P. – KNĚŽÍNEK, J. *Mezinárodní smlouvy v českém právu*. Praha: Linde, 2009, s. 146 an. Obecně ke vztahu mezinárodního práva veřejného k jiným právním řádům srov. MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné, jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému*. Brno: Doplněk, 2008.

⁶⁰ Bod 20 rozsudku *International Fruit Company*.

⁶¹ Body 20–27 rozsudku *International Fruit Company*.

⁶² Odstavec 1 čl. XI GATT 1947 nazvaného „Všeobecné odstranění kvantitativních omezení“ zní takto: „Žádné zákazy neb omezení jiná než cla, daně neb jiné dávky, ať jsou prováděna kontingenty, dovozními nebo vývozními povoleními nebo jiným způsobem, nebudou zaváděny nebo udržovány žádnou smluvní stranou při dovozu jakéhokoli výrobku země kterékoli jiné smluvní strany nebo při vývozu nebo prodeji pro vývoz jakéhokoli výrobku určeného pro zemi kterékoli jiné smluvní strany.“

⁶³ Srov. judikaturu Soudního dvora započatou rozsudkem C-8/74 *Procureur du Roi v Benoît and Gustave Dassonville*, ECLI:EU:C:1974:82.

⁶⁴ Blíže k této problematice viz např. ZIPPERLE, N. *EU International Agreements. An Analysis of Direct Effect and Judicial Review Pre- and Post-Lisbon*. Springer, 2017; HSUEH, Ch. *Direct Effect of WTO Agreements: Practices and Arguments*. Peter Lang, 2011 či ZONNEKEYN, G. *Direct Effect of WTO Law*. Cameron May, 2008.

⁶⁵ Viz např. rozsudek C-377/02 *Léon Van Parys NV proti Belgisch Interventie- en Restitutiebureau (BIRB)*, ECLI:EU:C:2005:121, bod 54.

⁶⁶ Srov. spojené věci C-27/00 a C-122/00 *The Queen proti Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions, ex parte Omega Air Ltd a další*, ECLI:EU:C:2002:161.

⁶⁷ Dohoda o provádění článku VI Všeobecné dohody o clech a obchodu z roku 1994. Srov. C-351/04 *Ikea Wholesale Ltd proti Commissioners of Customs & Excise*, ECLI:EU:C:2007:547 či spojené věci C-659/13 a C-34/14 C & J *Clark International Ltd a Puma SE proti Commissioners for Her Majesty's Revenue & Customs a Hauptzollamt Nürnberg*, ECLI:EU:C:2016:74.

⁶⁸ Spojené věci C-300/98 and C-392/98 *Parfums Christian Dior SA proti TUK Consultancy BV a Assco Gerüste GmbH a Rob van Dijk proti Wilhelm Layher GmbH & Co. KG a Layher BV*, ECLI:EU:C:2000:688.

⁶⁹ Body 43–44 rozsudku *Dior*. Neexistenci přímého účinku TRIPS potvrdil Soudní dvůr v rozsudcích C-245/02 *Anheuser-Busch Inc. proti Budějovický Budvar, národní podnik*, ECLI:EU:C:2004:717 či C-135/10 *Società Consortile Fonografici (SCF) proti Marco Del Corso*, ECLI:EU:C:2012:140.

že vnější smlouva nemá přímý účinek, a to přesto, že podobné ustanovení jiného pramene unijního práva přímý účinek má.

Za druhé, Soudní dvůr stanoví jako podmínku přezkumu souladu unijního aktu s vnější smlouvou, aby příslušné pravidlo takové smlouvy bylo způsobilé stanovit práva jednotlivcům, kterých se mohou dovolávat před soudy (v pozdější judikatuře je zdůrazňována dostatečná přesnost a bezpodmínečnost pravidla). Jedná se tedy o totožný požadavek jako v případě přímého účinku. Tím se přístup unijního soudu pochopitelně liší od případů posuzování souladu unijních aktů s jiným pramenem práva EU vyšší právní síly, než je vnější smlouva, kdy splnění takové podmínky není požadováno. Ilustrativním příkladem je v tomto směru věc *IATA*,⁷⁰ v níž Soudní dvůr posuzoval platnost komunitárního nařízení č. 261/2004 o náhradách cestujícím v letecké dopravě⁷¹ jednak z hlediska Montrealské úmluvy o sjednocení některých pravidel pro mezinárodní leteckou dopravu,⁷² jednak z hlediska jiných pramenů práva EU. V případě Montrealské úmluvy Soudní dvůr např. zkoumá, zda jsou relevantní ustanovení bezpodmínečná a dostatečně přesná, zatímco při přezkumu nařízení z hlediska jiných pramenů unijního práva se touto podmínkou vůbec nezabývá.

Počátkem 80. let 20. století byly několik měsíců po sobě vydány rozsudky *Polydor*⁷³ a *Kupferberg*,⁷⁴ týkající se aplikace obchodní dohody uzavřené mezi EHS a Portugalskem, které demonstrují právní nejistotu jednotlivců v oblasti vnějších smluv. V rozsudku *Kupferberg* se jednalo mj. o to, zda má čl. 21 zmiňované dohody, zakazující diskriminaci podle původu zboží, přímý účinek a mohou se ho dovolávat jednotlivci. Soudní dvůr opět připomněl, že v souvislosti s přímým účinkem vnějších smluv je třeba vzít v úvahu mezinárodněprávní povahu těchto pravidel a posuzovat ho na základě dvou kritérií: 1) zda předmět, účel a celkový kontext dané vnější smlouvy přeje přímému účinku, 2) zda je příslušné ustanovení vnější smlouvy dostatečně jasné a přesné, aby bylo způsobilé stanovit práva jednotlivců.⁷⁵ Následně uzavřel, že čl. 21 dohody má přímý účinek, takže se na jeho základě mohou obchodníci dovolávat svých práv, jimž mají vnitrostátní soudy povinnost poskytnout ochranu. Celý rozsudek působí přátelsky vůči jednotlivcům a aplikaci mezinárodního práva v neposlední řadě vzhledem ke konstatování soudu, že skutečnost, že soudy jedné strany přiznají přímý účinek dohodě, zatímco soudy druhé strany nikoli, samo o sobě neznamená nedostatek reciprocity v implementaci dohody.⁷⁶

V případě *Polydor* se jednalo o žalobu jednotlivců podanou proti dvěma společnostem dovážejícím gramofonové desky skupiny Bee Gees z Portugalska, které uváděly na trh ve Spojeném království bez souhlasu nositele autorského práva či držitele výhradní licence. Z právního hlediska šlo o to, zda články 14 odst. 2 a 23 stejné dohody mezi EHS a Portugalskem jako v případě *Kupferberg* mají přímý účinek. Tato ustanovení byla formulována velmi podobně jako dnešní články 34 a 36 SFEU, což Soudní dvůr sám v rozsudku zmiňuje. Upozorňuje ovšem, že podobnost ve formulaci sama o sobě nestačí. Smlouva

⁷⁰ C-344/04 *International Air Transport Association a European Low Fares Airline Association proti Department for Transport*, ECLI:EU:C:2006:10.

⁷¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 261/2004 ze dne 11. února 2004, kterým se stanoví společná pravidla náhrady a pomoci cestujícím v letecké dopravě v případě odepření nástupu na palubu, zrušení nebo významného zpoždění letů a kterým se zrušuje nařízení (EHS) č. 295/91, Úřední věstník L 46, s. 1.

⁷² Dále jen „Montrealská úmluva“.

⁷³ C-270/80 *Polydor Limited a RSO Records Inc. proti Harlequin Records Shops Limited a Simons Records Limited*, ECLI:EU:C:1982:43.

⁷⁴ C-104/81 *Hauptzollamt Mainz proti C.A. Kupferberg & Cie KG a.A.*, ECLI:EU:C:1982:362.

⁷⁵ Bod 23 rozsudku *Kupferberg*.

⁷⁶ Bod 18 rozsudku *Kupferberg*.

EHS se vytvořením společného trhu snaží spojit národní trhy v jediný trh, který vykazuje znaky domácího trhu, má tedy jiný účel než dohoda s Portugalskem.⁷⁷ Omezení obchodu zbožím z důvodu ochrany průmyslového a obchodního vlastnictví, o kterou ve věci šlo, může být proto považováno za oprávněné, i když by ve stejné situaci v prostoru EHS oprávněné nebylo.

Přestože se tedy v obou případech jednalo o volný pohyb zboží (v případě *Kupferberg* o dovoz portského vína, v případě *Polydor* o dovoz gramofonových desek), ve věci *Kupferberg* soud postupoval obdobně, jako by se jednalo o Smlouvu EHS, zatímco v případě *Polydor* je jeho přístup opačný. Přestože jednotlivci znají základní kritéria posuzování účinků vnějších smluv Unie uplatňovaná Soudním dvorem, nemusí být jeho přístup v konkrétních věcech dostatečně předvídatelný. I když se jedná o totožnou vnější smlouvu, může Soudní dvůr dospět v různých případech ke zcela odlišným závěrům.

Jiným příkladem jsou dvě rozhodnutí týkající se asociační dohody uzavřené mezi EHS a Tureckem z roku 1963. Ve věci *Savas*⁷⁸ měli být manželé Savasovi, turečtí státní příslušníci, vyhoštěni, protože zůstali na území Spojeného království nelegálně po skončení platnosti jejich víz a začali zde bez povolení podnikat. Savasovi se dovolávali zmiňované asociační dohody, respektive ustanovení jejího dodatkového protokolu z roku 1970⁷⁹ o svobodě usazování. Soudní dvůr konstatuje v rozsudku, že „*znění článku 41 odst. 1 dodatkového protokolu je téměř shodné s článkem 53 Smlouvy ES, a proto musí být ze stejných důvodů považováno za přímo použitelné*“.⁸⁰ Dále posuzuje účel asociační dohody, který podle jeho názoru nebrání přiznání přímého účinku některým jejím ustanovením. Článek 41 odst. 1 dodatkového protokolu Soudní dvůr následně vyhodnocuje jako splňující podmínky přímého účinku, protože je dostatečně přesný a nepodmíněný. Dodává však, že tento článek nemůže sám o sobě založit jednotlivci právo usadit se a právo pobytu, a to zvláště ne za situace, kdy jednotlivec porušil vnitrostátní právo jako v daném případě.⁸¹

V případě *Demirkan*⁸² žádala turecká státní příslušnice o udělení víza, aby mohla navštívit v Německu svého nevlastního otce. Po zamítnutí žádosti se paní Demirkan domáhala určení, že má právo na bezvízový vstup. Argumentovala tím, že bude v Německu příjemcem služeb, přičemž volný pohyb služeb je zaručen čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu. Podobně jako ve věci *Polydor* Soudní dvůr uvádí, že tureckou asociační dohodu nelze srovnávat se zakládacími smlouvami EU, neboť „*v rámci unijního práva se ochrana pasivního volného pohybu služeb opírá o cíl vytvoření vnitřního trhu, koncipovaného jako prostor bez vnitřních hranic tím, že zruší všechny překážky bránící vytvoření takovéhoho trhu*“.⁸³ Dále konstatuje, že pasivní volný pohyb služeb v EHS dovodil Soudní dvůr až svým rozhodnutím v roce 1984. Nic tedy nenasvědčuje tomu, že by smluvní strany turecké asociační dohody a jejího Dodatkového protokolu chápaly v době podpisu volný pohyb služeb i ve smyslu jeho pasivní formy.⁸⁴

Oba případy jsou zajímavé z mnoha důvodů. V případě *Savas* Soudní dvůr argumentuje shodou ustanovení dodatkového protokolu s ustanovením zakládací smlouvy EU jako důvodem, proč považovat obě ustanovení za přímo použitelná. Následně přiznává přímý

⁷⁷ Bod 18 rozsudku *Polydor*.

⁷⁸ C-37/98 *The Queen proti Secretary of State for the Home Department, ex parte Abdulnasir Savas*, ECLI:EU:C:2000:224.

⁷⁹ Dále jen „dodatkový protokol“.

⁸⁰ Bod 48 rozsudku *Savas*.

⁸¹ Body 64 a 67 rozsudku *Savas*.

⁸² C-221/11 *Leyla Ecem Demirkan proti Bundesrepublik Deutschland*, ECLI:EU:C:2013:583.

⁸³ Bod 56 rozsudku *Demirkan*.

⁸⁴ Bod 60 rozsudku *Demirkan*.

účinek ustanovení dodatkového protokolu o svobodě usazování, stejně jako ho přiznal příslušnému ustanovení zakládací smlouvy EU, byť dodává, že toto ustanovení nemůže samo o sobě založit jednotlivci právo usadit se v členském státě EU. Naopak v rozsudku *Demirkan* odůvodňuje své rozhodnutí odlišností cílů evropské integrace na straně jedné a turecké asociační dohody na straně druhé. Ačkoli je argumentace paní Demirkan zjevně účelová, a rozhodnutí Soudního dvora proto pochopitelné, soud účelovost argumentace v rozsudku pominul. Za pozornost stojí i odlišný přístup Soudního dvora, pokud jde o vůli smluvních stran. V případě *Demirkan* zdůraznil, že strany turecké asociační dohody nemohly chápat při jejím podpisu volný pohyb služeb ve smyslu pasivní formy. Totéž je ale velmi pravděpodobné i v případě zakládacích smluv EU, neboť ty vždy výslovně zmiňovaly jen aktivní formu volného pohybu služeb, tedy právo poskytovat služby v jiném členském státě, zatímco o právu příjemců služeb mlčí.

V současnosti je k dispozici bohatá judikatura Soudního dvora, v níž lze najít případy, kdy Soudní dvůr vnějším smlouvám nepřiznal přímý účinek (respektive možnost přezkumu unijního aktu z hlediska souladu s vnější smlouvou), jakož i případy, kdy tak naopak učinil.⁸⁵ Jak bylo uvedeno výše, jedná se např. o asociační dohody uzavřené s přidruženými státy. Kromě již zmíněné turecké dohody se např. v případě *Jany*⁸⁶ polské a české prostitutky úspěšně dovolaly práva podnikání (usazování) na základě asociačních dohod proti Nizozemí, které jim nechtělo prodloužit povolení k pobytu. Dále lze zmínit některá ustanovení Úmluvy o ochraně Středozemního moře před znečišťováním z roku 1976 a jejího Aténskému protokolu z roku 1980⁸⁷ či Dohody o letecké dopravě uzavřené mezi ES a USA v roce 2007.⁸⁸ Naopak Soudní dvůr nepřiznal přímý účinek (respektive možnost dovolávat se úmluvy za účelem přezkumu unijního aktu) některým ustanovením Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí,⁸⁹ Kjótského protokolu z roku 1997 k Rámcové úmluvě Organizace spojených národů⁹⁰ o změně klimatu,⁹¹ celé Úmluvě OSN o mořském právu⁹² či celé Úmluvě OSN o právech osob se zdravotním postižením z roku 2006.

Co se týče posledně jmenované úmluvy, dospěl Soudní dvůr k tomuto závěru v recentním rozsudku *Z*.⁹³ V dané věci se jednalo o spor mezi paní Z. trpící vzácným onemocněním, jíž porodila dítě jiná žena na základě smlouvy o náhradním mateřství, a irskými správními úřady, které jí nechtěly přiznat placenou dovolenou rovnocennou mateřské dovolené. V rámci řízení o předběžných otázkách se Soudní dvůr zabýval mj. možností dovolávat se Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením pro účely posouzení platnosti výše citované směrnice 2000/78. Soudní dvůr se zaměřil jen na některá ustanovení úmluvy (zejména čl. 4) a na základě jejich rozboru dospěl k překvapivému obecnému závěru, že tato úmluva má povahu programu a provádění úmluvy závisí na pozdějších

⁸⁵ Viz k tomu též SVOBODA, P. *Právo vnějších vztahů EU*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 39.

⁸⁶ C-268/99 *Aldona Malgorzata Jany a další proti Staatssecretaris van Justitie*, ECLI:EU:C:2001:616.

⁸⁷ C-213/03 *Syndicat professionnel coordination des pêcheurs de l'étang de Berre et de la région proti Électricité de France (EDF)*, ECLI:EU:C:2004:464.

⁸⁸ C-366/10 *Air Transport Association of America (ATAA) a další proti Secretary of State for Energy and Climate Change*, ECLI:EU:C:2011:864.

⁸⁹ C-240/09 *Lesoochránárske zoskupenie VLK proti Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, ECLI:EU:C:2011:125.

⁹⁰ Dále také „OSN“.

⁹¹ Rozsudek ATAA.

⁹² C-308/06 *The Queen, na žádost International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko) a další proti Secretary of State for Transport*, ECLI:EU:C:2008:312.

⁹³ Citován výše.

aktech smluvních stran, takže se jí nelze dovolávat. Odborníci přitom upozorňují, že článek 4 odst. 1⁹⁴ úmluvy zakazující diskriminaci na základě zdravotního postižení je podobný řadě ustanovení unijních směrnic, u nichž Soudní dvůr dovedl přímý účinek.⁹⁵ Úvodní část tohoto ustanovení úmluvy ostatně připomíná článek 157 odst. 1 SFEU, podle něž mají členské státy zajistit uplatnění stejné zásady odměňování mužů a žen za stejnou nebo rovnocennou práci, jemuž Soudní dvůr v minulosti přiznal přímý účinek.⁹⁶

Pokud jde o druhou odlišnost identifikovanou výše, tedy požadavek, aby vnější smlouva splňovala podmínky stanovené pro přímý účinek i v případě, že má sloužit k přezkumu platnosti unijního aktu, je třeba zmínit ještě případy, kdy se vnější smlouvy nedovolává jednotlivec, ale členský stát. Ve věci *Portugalsko proti Radě*⁹⁷ navrhovalo Portugalsko zrušení rozhodnutí 96/386⁹⁸ mj. z důvodu rozporu s pravidly WTO. Soudní dvůr opět připomíná, že pravidla GATT v zásadě nemají přímý účinek a jednotlivci se jich nemohou dovolávat před soudními orgány.⁹⁹ Podle Soudního dvora je nesporné, že „některé smluvní strany, které patří k nejvýznamnějším obchodním partnerům Společenství, dospěly s přihlédnutím k předmětu a účelu dohod WTO k závěru, že tyto dohody nepatří mezi normy, na jejichž základě by jejich soudní orgány mohly přezkoumávat legalitu pravidel jejich vnitrostátního práva“.¹⁰⁰ U některých jiných smluv tento nedostatek vzájemnosti nemusí být na překážku, jak bylo řečeno v rozsudku *Kupferberg*, v případě pravidel WTO však tomu tak je. Soudní dvůr proto v zásadě nebude přezkoumávat platnost komunitárních aktů z hlediska pravidel WTO, neboť by byly legislativní a výkonné orgány Společenství zbaveny prostoru k rozhodování, kterého požívají obdobné orgány obchodních partnerů.¹⁰¹

Soudní dvůr tak navazuje na rozhodovací linii započatou rozsudkem *International Fruit Company*. V rozsudku *Portugalsko proti Radě* již Soudní dvůr vede otevřeně úvahy mezinárodněpolitického charakteru, když argumentuje tím, že významní obchodní partneři také neumožňují přezkum souladu svých vnitrostátních aktů s pravidly WTO. H. R. Fabri uvádí, že pravidlům WTO nepřiznávají přímý účinek např. USA, Kanada, Čína, Japonsko.¹⁰² Soudní dvůr tak používá argumenty mimoprávní, které zřetelně ukazují na to, že v těchto věcech rozhoduje jako orgán Unie chránící primárně zájmy Unie na mezinárodní scéně, přičemž ochrana jednotlivců či dokonce právo členského státu výslovně přiznané Smlouvami (napadnout platnost unijního aktu) ustupují do pozadí. V této souvislosti U. Everling, bývalý soudce Soudního dvora, podotýká, že „jsou členské státy konfrontovány se situací podobnou odepření spravedlnosti“,¹⁰³ když Soudní dvůr odmítá na základě jejich žalob posoudit soulad komunitárního aktu s vnějšími smlouvami.

⁹⁴ Čl. 4 odst. 1 je velmi rozsáhlý, proto uvádím jen jeho úvodní část: „Státy, které jsou smluvní stranou této úmluvy, se zavazují zajistit a podporovat plnou realizaci všech lidských práv a základních svobod všem osobám se zdravotním postižením bez jakékoli diskriminace na základě zdravotního postižení. [...]“.

⁹⁵ Viz CRAIG, P. – DE BÚRCA, G. *EU Law. Text, Cases, and Materials*, s. 368.

⁹⁶ C-43/75 *Gabrielle Defrenne proti Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*, ECLI:EU:C:1976:56.

⁹⁷ C-149/96 *Portugalsko proti Radě EU*, ECLI:EU:C:1999:574.

⁹⁸ Rozhodnutí Rady 96/386/ES ze dne 26. února 1996 o uzavření memorand o porozumění mezi Evropským společenstvím a Pákistánskou islámskou republikou a mezi Evropským společenstvím a Indickou republikou o opatřeních v oblasti přístupu na trh pro textilní výroky, Úřední věstník L 153, s. 47.

⁹⁹ Bod 27 rozsudku *Portugalsko proti Radě*.

¹⁰⁰ Bod 43 rozsudku *Portugalsko proti Radě*. Citováno podle překladu rozsudku dostupného v databázi ISAP.

¹⁰¹ Bod 46 rozsudku *Portugalsko proti Radě*.

¹⁰² Srov. FABRI, H. R. Is There a Case – Legally and Politically – for Direct Effect of WTO Obligations? *The European Journal of International Law*. 2014, roč. 25, č. 1, s. 155.

¹⁰³ EVERLING, U. Will Europe Slip on Bananas? The Bananas Judgment of the Court of Justice and National Courts. *Common Market Law Review*. 1996, roč. 33, č. 3, s. 423.

Ve věci *Nizozemí proti EP a Radě*¹⁰⁴ vydaném zanedlouho po rozsudku *Portugalsko proti Radě* si možná Soudní dvůr kontroverznost svého přístupu uvědomil. V tomto případě Nizozemí napadlo platnost směrnice o právní ochraně biotechnologických vynálezů¹⁰⁵ mj. z důvodu údajného rozporu s TRIPs, Dohodou o technických překážkách obchodu a Úmluvou o biologické rozmanitosti z roku 1992 (v rozsudku označenou jako „CBD“). Soudní dvůr uvádí že „[i] za předpokladu, že by CBD obsahovala, jak tvrdí Rada, ustanovení, jež nemají přímý účinek v tom smyslu, že nevytváří práva, kterých se jednotlivci mohou přímo dovolávat před soudy, nebránila by tato okolnost soudní kontrole dodržování povinností, jež jsou uloženy Společenství jakožto smluvní straně této dohody [...]“¹⁰⁶ Soudní dvůr sice opět připomíná, že pravidla WTO nejsou v zásadě pravidly, ve vztahu k nimž by Soudní dvůr přezkoumával legalitu unijních aktů. Ve skutečnosti však tento přezkum (zejména souladu s TRIPs) ve svém rozhodnutí provádí.¹⁰⁷ Dříve nastolená podmínka, že vnější smlouva musí splňovat podmínky pro přímý účinek, aby v jejím světle mohla být přezkoumána platnost unijního aktu, je zde značně relativizována. V případě přezkumu z podnětu jednotlivce je však tato podmínka judikaturou nadále opakovaně potvrzována.

Závěr

Je zřejmé, že princip přímého účinku se stal postupně komplexní problematikou, která je v současnosti bohužel značně nepřehledná. Pokud jde o vnější smlouvy, lze na základě výše uvedeného shrnout, že Soudní dvůr nastolil tři kritéria přímého účinku, respektive přezkumu platnosti unijních aktů ve světle vnějších smluv. Zaprvé, Evropská unie musí být vnější smlouvou vázána. Druhým kritériem je duch, celková stavba a znění vnější smlouvy, v pozdější judikatuře je Soudní dvůr označuje jako „*cíle a znění*“¹⁰⁸ či „*povaha a systematika*“¹⁰⁹ smlouvy. Za třetí, pravidlo vnější smlouvy musí být způsobilé stanovit práva jednotlivcům, kterých se mohou dovolávat před soudy. V pozdější judikatuře Soudní dvůr posuzuje toto kritérium v rámci kritéria povahy a systematiky smlouvy a naopak zdůrazňuje, že příslušné ustanovení smlouvy musí být dostatečně přesné a bezpodmínečné.¹¹⁰

Z hlediska zkoumané problematiky byly identifikovány dva hlavní rozdíly v přístupu Soudního dvora k vnějším smlouvám oproti jiným pramenům unijního práva. Prvním z nich je důraz na povahu a systematiku vnější smlouvy. V případě některých vnějších smluv, typicky pravidel WTO, dochází Soudní dvůr k závěru, že tyto smlouvy nemají přímý účinek, respektive nemohou sloužit k přezkumu platnosti unijních aktů. Odvolává se na mezinárodněpolitické důvody, že jiní významní obchodní partneři Evropské unie také nepřiznávají přímý účinek pravidlům WTO, přičemž jeho přiznání Soudním dvorem EU by ztížilo Evropské unii postavení na mezinárodní scéně. V jiných případech argumentuje tím, že cíle vnější smlouvy jsou jiné než cíle zakládacích smluv EU, takže i když ustanovení zakládacích smluv má přímý účinek, obdobné ustanovení vnější smlouvy jej mít nemusí.

¹⁰⁴ C-377/98 *Nizozemské království proti Evropskému parlamentu a Radě Evropské unie*, ECLI:EU:C:2001:523.

¹⁰⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/44/ES ze dne 6. července 1998 o právní ochraně biotechnologických vynálezů, Úřední věstník L 213, s. 13.

¹⁰⁶ Bod 54 rozsudku *Nizozemí proti EP a Radě*.

¹⁰⁷ Body 57 an. rozsudku *Nizozemí proti EP a Radě*.

¹⁰⁸ Srov. např. rozsudek *IATA*.

¹⁰⁹ Srov. např. rozsudek *Intertanko*.

¹¹⁰ Viz např. rozsudek *Intertanko*.

Na příkladu směrnic bylo demonstrováno, jak Soudní dvůr zdůrazňoval ochranu jednotlivce při formulování principu přímého účinku směrnic. Ochrana jednotlivce se stala současně účinným nástrojem prosazování unijního (respektive komunitárního) práva na vnitrostátní úrovni. V případě vnějších smluv sice ochrana jednotlivce hraje také roli, ale v některých případech se může stát nežádoucím břemenem ztěžujícím postavení Unie v mezinárodních vztazích. V takových případech ustupuje ochrana jednotlivce do pozadí a Soudní dvůr upřednostní potřebu dobré pozice Unie na mezinárodní scéně. Soudní dvůr EU tak nezapře, že je orgánem Evropské unie, který sleduje její zájmy. Z uvedeného je patrná nejistota, v níž se jednotlivec ocitá ve vztahu k vnějším smlouvám. Posouzení vnější smlouvy Soudním dvorem EU z hlediska její povahy a systematiky je nekonzistentní a může se stát, že jedna a tatáž smlouva bude ve dvou různých případech vyhodnocena Soudním dvorem EU různě, takže se v jednom případě jednotlivec smlouvy dovolá a v druhém nikoli.

Druhým významným rozdílem je uplatnění podmínek stanovených pro přímý účinek také v situaci, kdy je vnější smlouva dovolávána za účelem přezkumu platnosti unijního aktu. V případě přezkumu souladu unijního aktu s jiným unijním pramenem práva vyšší právní síly ho totiž Soudní dvůr neuplatňuje. I v tomto případě je zřetelná snaha Soudního dvora omezovat práva jednotlivce ve vztahu k vnějším smlouvám. Podává-li žalobu na neplatnost unijního aktu pro rozpor s vnější smlouvou členský stát, je uvedený požadavek neudržitelný a v rozsudku *Nizozemí proti EP a Radě* je následně relativizován.

Jakkoli je přístup Soudního dvora EU k vnějším smlouvám z pohledu jednotlivce v mnoha ohledech problematický a nekonzistentní, nelze nicméně upřít Evropské unii právo rozhodnout, jaké účinky budou mít vnější smlouvy v jejím právním systému. Pokud si státy samy určují, jaké účinky přiznají mezinárodním smlouvám ve vnitrostátním právním řádu, zda zvolí monistický či dualistický či smíšený model, pak není důvodu, proč by toto právo nemohla mít Evropská unie jako nadstátní organizace, která disponuje vlastním právním systémem a coby subjekt mezinárodního práva uzavírá také mezinárodní smlouvy. Nahlíženo z druhé strany, lze podle názoru autorky považovat za legitimní i ten názor, že přímý účinek přiznaný konkrétnímu ustanovení vnější smlouvy EU prospívající jednotlivci není samozřejmostí, ale určitým „bonusem“.

Přímý účinek vnějších smluv na straně jedné a přímý účinek směrnic na straně druhé se liší také z hlediska stability kritérií stanovených Soudním dvorem EU. Zatímco v případě vnějších smluv jsou tato kritéria v zásadě opakovaně potvrzována v jeho rozhodovací činnosti, koncepce přímého účinku směrnic se dosud vyvíjí. Do 90. let 20. století se zdálo, že i podmínky přímého účinku směrnic jsou jasně dány a judikatura je v této oblasti ustálená. Za posledních dvacet let však formuluje dílčí výjimky ze zákazu horizontálního přímého účinku směrnic, což vrhá jednotlivce do stále větší nejistoty, neboť další výjimky mohou v budoucnosti přibývat.

Publikace judikatury v USA

Lukáš Králík*

Abstrakt: Při pohledu na principy zveřejňování soudních rozhodnutí v právním řádu Spojených států lze konstatovat, že v základním přístupu je tamní praxe podobná české či evropské tradici. Samotné původní texty soudních rozhodnutí by měly být podle obecných principů zveřejňovány soudci na základě jejich uvážení, i když ti nemají na federální úrovni žádnou zákonnou povinnost zveřejňovat svá rozhodnutí se stanovisky. Obdobně, jako v našem prostředí, záleží především na státních či soudních orgánech jako vydavatelích oficiálních sbírek judikatury, jaká rozhodnutí budou publikována. Zároveň existuje zásadní masa neoficiálních sbírek, kdy soukromí nakladatelé získávají přístup k textům soudních rozhodnutí. Zvláštním fenoménem při tvorbě těchto sbírek byla především v minulosti postava tzv. reportéra. Samotné sbírky rozhodnutí mají různé specializované formy, které přinášejí odlišně zpracované texty judikatury. Je třeba zdůraznit také fenomén tzv. nepublikované judikatury, kdy byla dlouhodobě řešena po praktické i teoretické stránce otázka legitimacy citování soudních rozhodnutí neobsažených ve vydávaných sbírkách. Analogicky k našemu českému pojmání jsou samotné úřední texty rozhodnutí považovány za veřejná či úřední díla. Nakládání s upravenými judikáty pro publikaci do sbírek je komplikovanější, neboť speciálně vytvořené anotace a další texty pro potřeby publikace jsou již autorskoprávně chráněny.

Klíčová slova: judikatura, soudní rozhodnutí, sbírky soudních rozhodnutí, sbírky judikatury, publikace soudních rozhodnutí, publikace judikatury, zveřejňování soudních rozhodnutí

Úvod

Publikace soudních rozhodnutí může být důležitým teoretickoprávním i praktickým problémem dnešní doby, kdy oproti minulosti zásadně vzrůstá důležitost aplikace judikatury v rámci argumentačního diskursu praktikujících právníků. Jedním z důvodů může být i začlenění práva EU do našeho právního řádu, jelikož tato oblast práva je značně inspirována systémem *common law*.

Nejen z toho důvodu může být podnětné nahlédnout na tradici zveřejňování soudních rozhodnutí v právní kultuře Spojených států a případně ji v některých konkrétních bodech porovnat s českým prostředím.

Dalším důvodem pro zaměření tohoto exkurzu do procesu tvorby speciálních sbírek rozhodnutí v právním rámci USA je dlouhodobá zkušenost a propracovanost systému publikace upravených soudních rozhodnutí v *common law*. Podrobnější zaměření na některé jednotlivé prvky publikace judikatury v tomto prostředí může přinést nové poznatky pro naši současnou praxi i teorii a kvalitativně posunout případnou diskusi k tomuto tématu na vyšší úroveň.¹

Z komparativního hlediska by mělo být přínosné seznámit se s obecným přístupem k uveřejňování soudních rozhodnutí a povinnosti federálních či státních orgánů publikovat svá rozhodnutí. Druhým zásadním tématem bychom mohli označit pak navazující proces publikace upravených soudních rozhodnutí do specializovaných sbírek judikátů a jejich případný status jako sbírek oficiálních či neoficiálních.

* JUDr. Lukáš Králík, Ph.D., právník ve státní správě. E-mail: luckykralik@seznam.cz. Tento článek vychází z textu KRÁLÍK, L. *Judikatura a její publikace*. Disertační práce. Praha: PF UK, 2011. Svazky jednotlivých sbírek byly pro účely této studie zpracovány v rámci bádání z fondů knihovny University of Miami, School of Law v letech 2009 až 2010.

¹ Více viz KRÁLÍK, L. *Publikace soudních rozhodnutí v českém právním prostředí do roku 1918. Právněhistorické studie*. 2013, č. 43, s. 248–278 a KRÁLÍK, L. *Publikace soudních rozhodnutí po vzniku československého státu. Právněhistorické studie*. 2017, č. 46/2, s. 35–55.

Pro naše odborné vnímání by mělo být osvěžující porovnání jednotlivých institutů a pravidel při tvorbě a editaci judikátů či sbírek judikatury, ale také např. přístup k specifickým fenoménům nepublikované judikatury či autorskoprávní ochrany úředních či soudních rozhodnutí nebo publikovaných judikátů, kde je možno očekávat v tomto tradičně velmi liberálním a silně tržním prostředí zesílenou roli soukromého nakladatelského sektoru.

I přes zásadně odlišný vývoj a kulturu amerického a českého právního systému můžeme předpokládat nalezení společných bodů a přístupů k řešení obdobných právních problémů v oblasti tvorby a publikace judikatury či ke zveřejňování soudních rozhodnutí obecně.

1. Zveřejňování soudních rozhodnutí

V americkém právním prostředí platí obecné pravidlo, že odůvodnění rozhodnutí soudů by měla být přístupná nejen pro strany, ale pro celou veřejnost a především s nimi mají být seznámeni právníci (ať již soudci nebo advokáti). Z těchto důvodů mají přístup k textům i všichni zájemci o publikaci, a to od okamžiku, kdy soudce vloží v soudní kanceláři do spisového systému svůj text, a ten se tak stává veřejným. Ani zájem na ochraně osobních údajů nemůže převážit nad principem veřejnosti soudních textů. Soudce sice nemá výslovnou povinnost zveřejňovat, ale na druhou stranu tak plní část své širší funkce výkonu správy soudů a případné zveřejnění je v rámci jeho diskrece, ne v procesu rozhodování o právech a povinnostech, ale v rámci jeho agendy jako soudního funkcionáře. Veřejný zájem na efektivním fungování výkonu soudnictví a státu obecně je převažujícím, a z toho důvodu nesmí být soudce omezován ve zpřístupňování textů rozhodnutí.²

Soudy by obecně neměly, bez rozumných důvodů, znemožňovat přístup komukoliv k těmto textům odůvodnění.³ Nepublikovaná rozhodnutí bývala dříve dodávána zájemcům od jednotlivých soudních úředníků ve formě manuskriptu, a to v průměru za cenu jednoho dolaru za stranu. Soudy i dnes mají povinnost za určitý poplatek dodat zájemci i dříve nezveřejněné odůvodnění. Veřejný přístup k soudním rozhodnutím je zdůrazněn i tím, že soudce ani reportér sbírky rozhodnutí nemají autorská práva k originálním rozhodnutím soudu, jež musí být dodány všem zájemcům, kteří o to zažádají a splní potřebné formální náležitosti jako např. zaplacení stanoveného poplatku.⁴

Soudci mají diskreci zvažovat při zveřejňování, respektive rozhodnutí o publikaci, zda dané rozhodnutí (odůvodnění) a jeho závěry by byly přínosné pro právní praxi a aplikaci práva.⁵ I když se strany sporu například dohodnou, že nemá být rozhodnutí zveřejněno, soud nemusí být zavázán touto dohodou a je na jeho uvážení, zda ho uveřejní.

Zároveň nemůžeme na ústavní úrovni vysledovat explicitní právo mít rozhodnutí, respektive jejich odůvodnění (stanoviska) zveřejňována či publikována. Tento přístup na ústavní a zákonné úrovni je obdobný jako v současném českém právním řádu.

V jednotlivých ústavách států unie se zmínky o úředních sbírkách netýkají soudních rozhodnutí, ale jen rozhodnutí či aktů orgánů státní správy.⁶ Státní legislativa nemá pra-

² *Garfield v. Palmieri*, 193 F.Supp. 137 (S.D. N.Y. 1961).

³ *N.Y.-New York Post Corp. v. Leibowitz*, 2 N.Y.2d 677 nebo 163 N.Y.S.2d 409.

⁴ *Callaghan v. Myers*, 128 US 617, *Nash v. Lathrop*, 142 Mass. 29 nebo 6 NE 559, *Banks v. West Publ.*, 27 Fed. 50, *Wheaton v. Peters*, 8 Pet. (US) 591, *State v. Gould*, 34 Fed. 319, *Gould v. Hastings*, 10 F. Cass. No. 5,639, *Little v. Gould*, 15 F.Cas. No. 8, 394.

⁵ *U.S. v. Pajooh*, 143 F.3d 203 (5th Cir. 1998), *Abeita v. Northern Rio Arriba Elec Co-op*, 125 N.M. 97 nebo 946 P.2d 1108 (Ct. App. 1997).

⁶ *U.S.-U.S. v. Marines*, 535 F.2d 552 (10th Cir. 1976), *Colorado - Gillette v. Peabody*, 19 Colo.App. 356 nebo 75 P. 18 (1904).

vomoc stanovit svým předpisem restriktivní pravidla omezující veřejnou kontrolu soudních rozhodnutí, např. že soudní rozhodnutí nebudou přístupná veřejnosti a nemohou být publikována.⁷

Všechny písemné rozsudky nejvyššího federálního soudu, stejně jako odvolacích federálních soudů a specializovaných federálních soudů, včetně některých vybraných nižších federálních soudů, bývají publikovány, a to jak v oficiálních, tak neoficiálních sbírkách. Na nižší úrovni federálních soudů nevycházejí oficiální sbírky rozhodnutí, pouze sbírky soukromých vydavatelů.

Na úrovni nejvyššího federálního soudu je stanovena povinnost soudců sepsat písemná stanoviska (*written statements*) k jednotlivým rozhodnutím. Soud má také právo kontrolovat a editovat jakékoliv povolené republikace těchto písemných stanovisek.⁸

Na úrovni jednotlivých států mají nejvyšší soudy diskreci vybírat soudní rozhodnutí k publikaci, a tak regulovat vývoj judikatury v jejich jurisdikci. Jedním z důvodů je potenciální chaos ve vyhledávání, pokud by měla být publikována všechna rozhodnutí odvolacích soudů, a také stále více diskutovaná otázka, zda by měla mít nepublikovaná rozhodnutí stejnou precedenční váhu jako ta publikovaná. Dalšími důvody mohou být např. obrovské případné náklady na pořizování případných sbírek.

Obecně je v americké právní kultuře tradicí publikovat taková rozhodnutí, jež přinášejí „nové právo“, nebo jsou důležitá na obecné úrovni. Neměla by se publikovat naopak rozhodnutí či odůvodnění, která nic nového nepřinášejí a jsou tzv. *rutinními*.⁹ Pravidla pro publikování soudních rozhodnutí z odvolacích instancí ustanovila všeobecné standardy pro proces výběru rozhodnutí k publikaci. Konkrétně je např. stanoveno pravidlo, kdy rozhodnutí, která vytváří nový právní princip, nebo modifikují některé starší právní principy z precedentů, musí být zveřejněna.¹⁰ Takové pravidlo chrání proti případnému subjektivnímu a selektivnímu výběru ze strany daného soudu.

Existují ale různé specifické případy, kdy soud nemůže zpřístupnit rozhodnutí k publikaci, a to např. při narovnání v insolvenčním řízení.¹¹ Dalším případem může být situace, když se nejvyšší soud státu rozhodne pro přezkum daného rozhodnutí, a pak nemůže odvolací soud publikovat přezkoumávané rozhodnutí, dokud mu to nejvyšší soud nepovolí.¹² Specifickým případem je také částečná publikace v situaci, kdy soud aplikuje již zažitá starší právní principy.¹³

Již opublikované rozhodnutí může být stáhnuto jen z důvodu omylu nebo jiného zásadního důvodu.¹⁴ Soud nemá povinnost stahovat své publikované rozhodnutí jen na základě žádosti stran nebo ho překlasifikovat jako nepublikované. Pokud se právní názor v daném rozhodnutí zabývá otázkou veřejně důležitou, pak je povinnost soudu jako veřejného tribunálu opublikovat rozhodnutí.¹⁵ Jestliže neoficiální sbírka opublikovala rozhodnutí dříve, pak může být citována do doby, než je dané rozhodnutí zveřejněno ve sbírce oficiální.

⁷ *Nash v. Lathrop*, 142 Mass. 29 nebo 6 NE 559.

⁸ *Woodward v. Pearson*, 165 Or. 40, 103 P.2d 737 (1940).

⁹ PRICE, M. O. – BITNER, H. *Effective Legal Research, Practical Manual of Law Books and Their Use*. New York: Prentice Hall, 1953, s. 94.

¹⁰ *Scmier v. Supreme Court*, 78 Cal.App.4th 703 nebo 93 Cal.Rptr.2d 580 (1st Dist. 2000).

¹¹ *In re Specialty Plywood, Inc.*, 166 B.R. 153 (B.A.P. 9th Circ. 1994), *Abeita v. Northern Rio Arriba Elec Co-op*, 125 N.M. 97 nebo 946 P.2d 1108 (Ct. App. 1997).

¹² *Travellers Indem Co. of Illinois v. Insurance Co. of North America*, 886 F.Supp. 1520 (S.D. Cal. 1995).

¹³ *State v. Tabor*, 184 Ariz. 119 nebo 907 P.2d 505 (Ct.App. Div. 2 1995).

¹⁴ *In re Wiley*, 237 B.R. 677 (Bankr. N.D. Ill. 1999).

¹⁵ *Polley v. Odom*, 963 S.W.2d 917 (Tex. App. Waco 1998).

Soudci ale nesmí být zároveň nuceni v rámci publikace rozhodnutí, a to ani zákonem, vytvářet upravené abstrakty svých soudních rozhodnutí pro účely publikace do oficiálních sbírek rozhodnutí.¹⁶

2. Zdroje judikatury, sbírky rozhodnutí a reportéři

Obecně můžeme zdroje právních informací v této právní kultuře (mimo textů právních předpisů) zhruba rozdělit do kategorií: sbírky rozhodnutí, digesta, anotace, encyklopedie, učebnice, citační knihy (*search books*), slovníky a periodika. Citační knihy například zahrnují citační rejstříky (*citators*),¹⁷ které nabízejí aktualizované znění právních předpisů a judikatury, popisují historii, vývoj, novelizaci konkrétních právních předpisů či navazující judikáty.

Specifickým fenoménem amerického publikačního systému judikatury a zároveň základním zdrojem informací o vydaných rozhodnutích soudů jsou tzv. *law reports*, *reports* či *reporters*. Mohli bychom je překládat jako „sbírky rozhodnutí“, což je asi nejbližší synonymum z pohledu českého práva, i když přesnější termín by byl spíše „záznam“ nebo „zpráva“ o právní kauze. Jsou to série svazků, v nichž jsou publikována okomentovaná rozhodnutí soudních stolic. Původně bývaly pojmenovány podle reportéra, a tak se jejich názvy průběžně v čase měnily. Posléze, od poloviny 19. století, přišel přehlednější systém, kdy byl nastaven jeden konstantní název sbírek.

Ve sbírkách jsou publikovány případy především nejvyššího federálního soudu, dále také z federálních odvolacích instancí, rozhodnutí federálních okresních soudů, specializovaných soudů či nižších soudů v některých státech jako např. *Pennsylvania* nebo *New York*. Naopak nebývají zpravidla publikována rozhodnutí soudů první instance.¹⁸

Některé menší státy unie dokonce rezignovaly na vydávání svých sbírek soudních rozhodnutí nejvyšších nebo odvolacích soudů. Přenesly tuto oficiální publikační činnost na nakladatelství. Drtivá většina sbírek rozhodnutí je neoficiální. Nemají zákonné zmocnění k publikaci, či jiným právním předpisem nižší právní síly. Pokud je sbírka oficiální, citace musí být používána podle pravidel citace judikatury (*case citation rules*).

Reportér byl vždy zásadním tvůrcem celé sbírky rozhodnutí, kdy to byl právě on, kdo sháněl, vybíral a upravoval dodané texty soudních rozhodnutí získané ze soudních kancelářů. Původně měl status soukromé osoby a vytvářel judikát z textů poskytnutých soudci nebo soudní kanceláři, vytvořil právní větu a ostatní přidané informace. Později, alespoň v případě sbírky nejvyššího federálního soudu (sbírka *US Reports*), se mu dostalo zákonného zmocnění a oficiálního titulu (*state* nebo *official reporter*), byl placen z veřejných peněz jako státní úředník,¹⁹ dokud mu nevypršel mandát.²⁰

Funkce oficiálního reportéra jednotlivých států unie je většinou upravena přímo ústavou daného státu. Může být vydán zvláštní právní předpis, který tuto funkci zřizuje a popisuje proceduru jmenování, jeho kontrolu i odvolání z funkce, či její zrušení.²¹ V někte-

¹⁶ *Ex parte Griffiths*, 118 Ind. 83, 20 NE 513.

¹⁷ Z citačních rejstříků je nejvíce používán *Shepard's Citation*, který takřka zevšeobecněl. Stanovil pravidla citování, a proto také proces vyhledávání s rejstříky je podle něho všeobecně nazýván *shepardizing a case*, viz ELDEAN, F. A. – BRANDT, H. J. *How To Find a Law. A Legal Reference Handbook*. St. Paul: West Publishing, 1936, s. 39.

¹⁸ Před rokem 1880 vycházelo roztržštěně a nesystémově přes 233 různých druhů sbírek judikatury zabývajících se federálním soudnictvím a až 90 % ze všech judikátů jsou případy aplikující právní řád jednotlivých států. Více k tradici publikace judikatury viz KRÁLÍK, L. Historie publikace soudních rozhodnutí ve Spojených státech. *Právněhistorické studie*. 2017, č. 47/2, s. 52–62.

¹⁹ *Banks v. DeWitt*, 42 Oh.St. 263.

²⁰ *State Reporter's Case*, 150 Pa. 550 nebo 24 A 908.

²¹ *Black v. Merrill*, 51 Ind. 32.

rých státech může jmenovat a odvolat reportéra pouze guvernér. Pokud má výslovně právo pouze jmenovat do funkce, tak se v praxi dovozuje, že ho může také i odvolat.²² Oficiální reportér může mít možnost ze zákona jmenovat svého zástupce.

Odměňování reportérů je většinou stanoveno přímo ze zákona a je prováděno buď ve formě pravidelného platu, nebo podílu na zisku z prodejů.²³ Ve zřizovacích speciálních předpisech na státní úrovni bývá stanoveno pravidlo, aby plat nebyl reportérovi za poslední kalendářní čtvrtletí roku vyplacen, dokud není vydán poslední svazek sbírky za daný rok. Nevztahuje se to ale na reportéra, kterému posledním kalendářním dnem roku vypršela funkce. Reportér nemá nárok na vyplácení platu, pokud ho ústava státu podmiňuje přijetím zvláštního předpisu na každé rozpočtové období.²⁴

V případě, že je tedy reportér odměňován formou fixního platu, je tato částka jediným jeho oficiálním příjmem a nesmí mít jiný příjem spojený s touto funkcí. Reportérovi mohou být proplaceny jen vzniklé náklady za zapisování textů, tisknutí, vázání svazků.²⁵ Pokud zvládl splnit své povinnosti daného kalendářního roku dříve než k poslednímu dni roku, má nárok na výplatu platu za celý rok. Jestliže byla jeho funkce zrušena před naplněním jeho funkčního období a on tak nemohl dokončit publikaci veškerých judikátů, je jeho plat vyplacen jen v poměrné hodnotě podle stavu dokončeného.²⁶

Reportér musí umožnit volný přístup k rozhodnutím, která spravuje ze svého titulu. Povinnosti poskytnout sešity pro ostatní zájemce o publikaci je reportér zproštěn v případě, kdy stát má zvláštní smlouvu na publikaci a autorská práva.²⁷ Reportér či vydavatel má také ve smyslu ustálené judikatury i právo v rozumné míře omezit zpřístupnění textů rozhodnutí veřejnosti z důvodů zabezpečení jeho práce, a to pouze do doby, než je daný svazek vytištěn.²⁸ Může si také vymezit exkluzivní právo tisknout kopie z textů rozhodnutí, která mu byla poskytnuta soudními kanceláři a patří státu, pokud byly texty pořízeny na jeho náklady.²⁹ Pokud reportér jako placený státní zaměstnanec nezpracoval všechna soudní rozhodnutí během svého funkčního období a ta nebyla tak zařazena do současné sbírky, pak zbylá rozhodnutí musí zpracovat jeho nástupce ve funkci.

3. Formy sbírek

Jednotlivé sbírky rozhodnutí mají ve většině případů podobnou formu, založenou na stylu převzatém z původních anglických sbírek. Zpracovaný judikát by měl tvořit záznam procesních kroků v kauze spolu se shrnutím skutkových okolností, argumenty obou stran a odůvodněním.

Pokud bývaly judikáty zpracovávány z textových záznamů soudu, nazývaly se *records* nebo *judicial records*. Původně byly zaznamenávány na pergameny ve svitcích (*parchment and rolls*) a tyto svitky byly brány jako nezpochybnitelné prameny práva. Jednotlivé procesní akty byly na nich zaznamenány a bylo možno je používat v rámci důkazního řízení.³⁰

²² *In re Opinion of Justices*, 72 Me 542.

²³ *State Reporter's Case*, 150 Pa. 550, 24 A 908, *State Comptroller v. Hooker*, 59 Conn. 332, 22 A 317, *Smith v. Dunn*, 64 Cal. 164, 28 P 32, *Peo v. State Auditors*, 42 Mich. 422, 4 NW 274.

²⁴ *Baggett v. Dunn*, 69 Cal. 75, 10 P 125.

²⁵ *In re Brown*, 15 Nebr. 688, 50 NW 273.

²⁶ *Ex p. Lawrence*, 1 Oh. St. 401.

²⁷ *Gould v. Banks*, 53 Conn. 415, 2 A 886, 55 AmR 143, *Peck v. Hooker*, 61 Conn. 413, 23A 741, 29 AmSR 215.

²⁸ *Nash v. Lathrop*, 142 Mass. 29, 6 NE 559, s. 39.

²⁹ *State Comptroller v. Hooker*, 59 Conn. 332, 22 A 317.

³⁰ *Houston v. Williams*, 13 Cal. 24, 73 Am.Dec. 135.

Listinné sbírky judikatury mohou být publikovány v různých formách, z nichž můžeme vyjmenovat především:

- 1) Samostatné výtisky (*slip decision*) judikátů jsou také nazývány „pamflety“, které slouží k co nejrychlejšímu opublikování. Nejvyšším federálním soudem bývají nazývány předběžnými tisky. Vydávají se ještě v den rozhodnutí (záleží na úředníkovi soudu) a obsahují většinou jen právní větu.
- 2) Sešity (*advance sheets*) jsou periodicky vydávané tisky zahrnující všechna předešlá rozhodnutí za určité období. Mají skoro všechny náležitosti jako judikáty vydávané v klasických vázaných sbírkách. Pro usnadnění orientace a citace mají stejná čísla svazků a stránek jako vázaná vydání. Jelikož jsou určeny především k nejrychlejší publikaci, předpokládají se dodatečné opravy textu, které je možno provést kdykoliv před závěrečnou roční publikací vázaného svazku.
- 3) Noviny a časopisy mohou obsahovat celý judikát, někdy právní větu. Jako specializovaná periodika jsou známy *New York Law Journal*, vydávaný dokonce denně, nebo *Washington Law Reporter*. Jejich hlavní přednost je v rychlosti publikace a v případě místních periodik i v publikaci místních kauz, které nebyly jinde uveřejněny.
- 4) Doplnňovací kroužkové sbírky (*loose-leaf services*), které si odběratel postupně sám vytváří přidáváním dalších listů a jsou mu dodány vydavatelem. Používají se především v oblasti daní a správního práva.
- 5) Vázané sbírky obsahující kompletní judikáty i s dalšími pomůckami, jako je např. index, seznam judikátů a soudců.
- 6) Úřední sbírky (*agency publications of law reports*) jsou sbírky sebrané a vydané státní správou, kdy kompiluje dohromady oficiální i neoficiální sbírky judikatury. Jsou to sbírky speciálně zaměřené na konkrétní oblasti práva.

Speciální formou sbírek judikatury jsou v americkém systému sbírky nazývané jako tzv. *Annotated Reports*, které mají tvořit jakési nadžánrové a nadlokální výběrové sbírky.

Obdobně i *digesta* (*digest*) jsou zvláštní sbírky, která shrnují vybrané právní věty. Jsou děleny podle témat do tzv. *článků digest*, kdy ke každému tématu jsou přiřazeny právní věty a k nim seznam judikátů, ve kterých se vyskytují. *Digesta* jsou brána jako návod či průvodce již vydanými právními pravidly v právních větvích. Můžeme je obecně dělit na federální, státní, regionální a specializované.

4. Struktura judikátu

Pokud se dostaneme k formám jednotlivých zpracovaných soudních rozhodnutí, můžeme vypořádat dlouhodobě dodržovanou tradici jednotně upravených textů. Jejich forma se již před mnoha generacemi ustálila a je udržována, i když v určitých detailech se jednotlivé sbírky liší.

Obsah samotného judikátu v americké tradici je možno obecně strukturovat do několika tradičně se vyskytujících částí:

- 1) *title* – název judikátu
- 2) *docket number* – číslo jednací
- 3) *syllabus* nebo *headnote* – právní věta
- 4) *statement of the case* – shrnutí základních skutkových okolností případu
- 5) *argument of counsel* – argumentace stran

6) *opinion* – stanovisko soudu

7) *judgment* – výrok soudu

Název judikátu (v novější literatuře také jako *name* nebo *caption*) je v anglosaské praxi tradičně spojován s pojmenováním stran sporu, na rozdíl od českých zvyklostí. Dodržuje se zvykové pořadí, kdy jako první bývá uvedeno jméno žalobce a druhé jméno žalovaného. V některých případech se může pořadí obrátit především u případů odvolacích soudů, kdy původní žalovaný, který prohrál na prvním stupni, je jmenován jako první.

Další část upraveného judikátu zvaná *syllabus* nebo *headnote* není tak jednoznačně přiřaditelná k českým ekvivalentům. V našem názvosloví bychom ji nejlépe přirovnali k právní větě. Oba dva výrazy se v praxi používají a je značně obtížně je jasně definovat a odlišit.

Institut *headnote* obsahuje spíše jen heslovité informace, tudíž odpovídá našemu pojmu hesla. Obecně slouží jako krátké shrnutí právního pravidla nebo zásadní skutkové okolnosti, faktů z níže otištěné kauzy a je přiřazeno před textem samotného rozhodnutí. *Headnote* je možno dělit na dva druhy, a to obecné (*propositional*), kdy obsahuje čisté zobecnění nějakého právního pravidla. Odlišná verze je nazývána konkrétní (*factual*), jelikož obsahuje i konkrétní fakta z daného případu. Tento princip se podobá způsobu vytváření právních vět v naší tradici.

Jednotlivé státní nebo federální soudy si stanovují ve svých právních předpisech či přímo v organizačních statutech, zda je *headnote* přímo pramenem práva, nebo jen editorskou pomůckou pomáhající při práci s judikátem.³¹ Převažuje druhá alternativa, kdy většina právních vět je dílem vydavatele sbírky, nejsou součástí rozhodnutí samotného a nejsou právně závazné. Vytváří je specializovaný editor či přímo reportér vydavatelství.

Další publikační nástroj zvaný *syllabus* bývá definován jako krátká poznámka zařazená před textem. Pokud jsou tyto anotace podle práva považovány za jednu z náležitostí judikátu a tudíž jako součást práva daného státu samotného, pak musí být právní věty vytvářeny soudy samotnými a bývají označeny jako soudcovská právní věta.

V některých státech, jako např. Ohio, Georgia, Oklahoma, je právě *syllabus*, sepsaný soudcem, částí rozhodnutí (judikátu) samotného a je považován za právně závazné stanovisko (*statement of the law*). Slouží jako jakési oznámení, shrnutí práva (*announcement of the law of the case*), které je vyjádřeno ve stanovisku soudce. Ve většině států může být citován jen samotný text rozhodnutí sepsaný soudem, který je pak používán jako argument, ale nemůže být takto již používána samotná uměle vytvořená právní věta. V jiných státech nesmí soudce sepisovat ani právní věty (např. Indiana).³²

Zobecněně můžeme shrnout, že zatímco výraz *headnote* se spíše používá pro právní věty a hesla vytvořené editory nakladatelství, tak pojem *syllabus* se užívá naopak více v souvislosti s právními větami sepsanými soudci jako oficiálními texty právních pravidel.

Další část judikátu nazývaná *statement of facts* odpovídá našemu shrnutí důležitých skutkových okolností, které jsou rozhodné pro daný judikát a rozhodných pro pravidlo vyjádřené v právní větě. Popisuje vývoj kauzy po procesní stránce a jednotlivé stupně soudního řízení.

Pasáž textu judikátu pojmenovaná jako *argument of counsel* shrnuje vyjádření stran sporu a jejich argumentaci. Dříve byl do textů přidáván tzv. *výtah ze stanovisek právních zástupců* (*synopses of briefs of counsel*) a citace precedentů, což dnes praktikuje již pouze minimum sbírek. V nejstarších sbírkách rozhodnutí bývalo také zvykem zařadit abstrakt

³¹ *Denham v. Holeman*, 26 Ga. 182, 71 Am.Dec. 198.

³² ELDEAN, F. A. – BRANDT, H. J. *How To Find a Law, A Legal Reference Handbook*, s. 136.

ze žalobní odpovědi a písemného vyjádření stran i s citacemi na začátek textu judikátu před samotný text odůvodnění.

Fenomén zvaný *opinion* by se dal přeložit jako stanovisko soudu. Můžeme ho přirovnat k odůvodnění našich soudů. U stanoviska bývá uveden autor, soudce, ale některá jsou označena jen obecně (*in banc* – *by the bench* nebo *per curiam*). Pojem rozhodnutí (*decision*) je zobecněný výraz pro rozsudek (*judgment*), zatímco výraz *opinion* vystihuje odůvodnění rozsudku, důvody soudců, proč se rozhodli pro takový výrok.

Ústavy některých států unie vznášejí požadavek, aby jejich nejvyšší soudy u každého rozhodnutí musely sepsat písemné stanovisko k případu a ke všem právním otázkám, které jím byly dotčeny.³³ V minulosti bylo opakovaně judikováno, že zákony jednotlivých států nemohou požadovat, aby nejvyšší soudy poskytovaly písemně svá odůvodnění k rozsudkům.³⁴ Guvernér státu má právo žádat soud o poskytnutí odůvodnění, pokud se rozsudek týká jeho zásadních pravomocí v rámci výkonu jeho funkce. To se dotýká jen výjimečných případů se striktně stanovenými podmínkami a soud má právo takovou žádost odmítnout, pokud ho o to požádá státní parlament.³⁵

Vyskytují se různé způsoby tvorby samotného stanoviska. Již během řízení soudce může dodat svůj text stanoviska, které pak může být adoptováno ostatními soudci a připojeno ihned k rozsudku. Jindy může být postupně doplňováno původní stanovisko dodatky dalších soudců a pak je bráno jako stanovisko soudu (*opinion of court*). Pokud po skončení jednání jednotliví soudci poskytnou svá stanoviska, nepovažují se za oficiální stanovisko soudu, ale jako jejich individuální komentáře, které mohou být použity jen pro účely odborné.³⁶

U některých nejvyšších soudů mohou být oficiální stanoviska připravena místo soudců zvláštním pověřeným úředníkem (*commissioner of the court*). Ten jedná na základě pověření soudu a píše stanovisko místo soudců samotných, kteří adoptují jeho elaborát a prohlásí ho za oficiální. V opačných případech pověřený úředník sepíše stanovisko pouze jako nezávazné a neoficiální.³⁷

Pokud písemné stanovisko (odůvodnění) bylo jen přečteno soudem, ale bylo nařízeno vydat samotné rozhodnutí bez tohoto stanoviska, pak vydavatel dodává jen právní větu. Ve stanovisku se většinou uvedou jen zobecněné závěry ohledně právní otázky řešené v rozhodnutí (*pure dictum*), pak se pod ně subsumují konkrétní skutkové okolnosti případu. Definici tvorby takového stanoviska sepsal profesor Eugene Wambauch ve své knize *The Study of Cases* z roku 1892, kdy vytvořil jakýsi vzoreček či spíše logickou rovnici se čtyřmi tezemi.³⁸

5. Právní informační systémy

V dnešní praxi je nezbytnou pomůckou pro vyhledávání judikatury určitá forma elektronického informačního systému (*case finders*). V americkém prostředí má tato technická platforma historicky mnohem delší tradici než v tom českém.

³³ *Ex parte Griffiths*, 118 Ind. 83, 20 NE 513.

³⁴ *Houston v. Williams*, 13 Cal. 24, 73 Am.Dec. 565.

³⁵ *In reconstruction of Constitution*, 3 S.D. 548, 54 NW 650.

³⁶ *Butts v. Armor*, 164 Pa.St. 73, 30 A 357.

³⁷ *Randall v. National Buildings*, 42 Neb. 809, 60 NW 1019.

³⁸ Podle pravidel výrokové logiky je výrok číslo 1 tzv. primární předpoklad (*major premise*), výroky č. 2 a 3 dohromady tvoří vedlejší předpoklady (*minor premises*) a výrok číslo 4 je závěr (*conclusion*), viz PRICE, M. O. – BITNER, H. *Effective Legal Research, Practical Manual of Law Books and Their Use*, s. 97.

První ze dvou dominantních informačních systémů *LexisNexis* má velmi rozsáhlou strukturu databáze s mnoha různými aplikacemi a funkcemi, jako např. citační funkce *Shepard's Citations Service*. Tato funkce poskytuje informaci, v jaké sbírce lze daný judikát nalézt a jaké následující judikáty jsou na něj navázány. Zásadní roli při vyhledání potřebné judikatury a konkrétních právních vět má funkce *Shepardize a headnote*. Umožňuje nalézt judikáty, jejichž právní věty jsou citovány v textu jiného judikátu.

Druhý dominantní právní informační systém *West* má založenu vyhledávací strukturu na tzv. *Westově vyhledávací pyramidě* (*West Research Pyramid*). V oblasti právních předpisů databáze obsahuje úplná znění předpisů ze všech států unie i federálních předpisů, stejně jako i původní znění předpisů (*unannotated*), a to ve formě jednotlivých částek nebo souhrnných oficiálních vydáních (*Federal code*). *Westlaw* má založené vyhledávání na systému *Key Number* převzatém z tištěných sbírek judikatury stejného nakladatelství.

Hlavním pravidlem tvůrců *Westu* je princip *literary warrant*, kdy indexátoři při vytváření hesel nepředvídají hesla, instituty, situace, které by se mohly eventuálně vyskytovat i v budoucnu. Při sestavování rejstříku se řídí pouze existujícími právními instituty. Šéfreditor systému dokonce tvrdil, že „správné právní rejstříky jsou pro právo důležitější než vědecké rejstříky pro ostatní disciplíny, např. vědy přírodní“.³⁹ Systém vyznává zásadu při revizi rejstříku nevyřazovat starší hesla, i když instituty jsou třeba už neaktuální, a to z důvodů jejich precedenční hodnoty.⁴⁰

6. Fenomén nepublikované judikatury

Zajímavým praktickým i teoretickým problémem v obecnější otázce zpřístupňování textů soudních rozhodnutí a jejich uveřejňování je existence masy soudních rozhodnutí, která nebyla z různých důvodů publikována. Obdobný problém můžeme nalézt i v našem českém právním prostředí, kdy tato dosti důležitá praktická otázka ale doposud nevyprovokovala na odborné úrovni konkrétnější postoje.⁴¹

Z obecného pohledu má soud má v americkém právním prostředí povinnost publikovat a šířit svá rozhodnutí.⁴² Důvodem pro oficiální publikaci soudních rozhodnutí z různých soudů jednoho státu je poskytnutí informace o aplikovaném právu v jednotlivých soudních obvodech, a tak ovlivnit a sjednotit praxi jednotlivých soudů ve státě.⁴³ Dalším důvodem oficiální publikace je zpřístupnění soudních rozhodnutí veřejnosti v původní podobě. Má být zajištěna jejich dostupnost za rozumných podmínek členům právnických stavů (*bench and bar*) i dalším osobám.⁴⁴

Již od počátku 19. století se komentátoři (editoři) sbírek soudních rozhodnutí počali obávat zahlcení. Situace byla vyřešena v roce 1964, kdy bylo rozhodnuto, že odvolací soudy publikují pouze ta rozhodnutí, jež mají všeobecnou precedenční hodnotu. I to však neomezilo nárůst publikovaných rozhodnutí odvolacích soudů, a tak dostaly odvolací soudy pravomoc vytvořit si vlastní pravidla a vnitřní normy k publikaci jejich rozhodnutí.⁴⁵

³⁹ DABNEY, D. The Universe of Thinkable Thoughts. *Law Library Journal*. 2007. Vol. 99, No. 2, s. 242.

⁴⁰ Jiným přístupem je vytváření a rozšiřování hesel rejstříku na principu knihovnických odkazů (*library references*).

⁴¹ Viz např. KRÁLÍK, L. *Tvorba a publikace judikatury* (připraveno do tisku).

⁴² *US-Lowenschuss v. West Publishing*, 542 F.2d 180, (3rd Cir. 1976).

⁴³ *Ohio-State v. George*, 50 Ohio App. 2d 297 nebo 362 N.E.2d 1223 (10th Dist. Franklin County 1975).

⁴⁴ *N.Y.-Williams Press, Inc. v. Flavin*, 44 A.D. 2d 634 nebo 353 N.Y.S.2d 970 (3rd Dep't 1974).

⁴⁵ Více než 80 % rozhodnutí odvolacích soudů je nepublikovaných, viz GANT, S. E. Missing the Forest for a Tree. Unpublished Opinions and the New Federal Rule of Appellate Procedure. *Boston College Law Review*. 2006, Vol. XLVII, No. 4, s. 708–709.

Původně byla nepublikovaná rozhodnutí přístupná v kanceláři soudu, později byla publikována především soukromými nakladateli a dnes jsou dostupná díky elektronickým databázím. Nově navíc zákon o eGovernmentu z roku 2002 stanovil povinnost každého federálního soudu publikovat všechna rozhodnutí na své internetové stránce.

Dlouhodobě byla také vyznávána zavedená praxe, kdy nemohla být nepublikovaná soudní rozhodnutí (či spíše stanoviska s odůvodněním soudů k danému rozsudku – *unpublished judicial opinions*) používána v právní argumentaci jako precedenty. Soud měl právo nepublikovat určitá rozhodnutí, která byla podle jeho mínění méně zásadní a nepřinášela nic nového pro argumentaci a vývoj právního řádu. Taková nepublikovaná rozhodnutí nemohla být citována a nedostala šanci stát se případnými precedenty. Ze zákona bylo výslovně požadováno, aby byla rozhodnutí co nejdříve publikována.⁴⁶ Pokud rozhodnutí nebylo publikováno, pak soudy ostatních států neměly povinnost na taková rozhodnutí brát v budoucnu ohled jako na precedenty.⁴⁷

V minulosti často také nastávala situace, kdy strany citovaly jako precedent rozhodnutí, i když nebylo vůbec publikováno. Důvodem byly sílící hlasy odporu proti zavedenému principu zákazu citace nepublikovaných rozhodnutí. Logický argument z právní praxe namítal, že výběr je jen subjektivní volbou určitých konkrétních lidí. Masa publikovaných rozhodnutí zatím významně skokově narůstala. Zatímco do roku 1850 bylo vydáno 80 000 rozhodnutí, v roce 1900 přes 700 000, v roce 1935 již 1 600 000 a roce 1997 to bylo něco přes 4 miliony publikovaných a zpracovaných rozhodnutí.⁴⁸

Celá odborná diskuse dospěla až k ustanovení zvláštního výboru, zabývajícího se pravidly odvolacího řízení, který nakonec dospěl ke kodifikaci „*pravidla 32.1*“.⁴⁹ Do federálního právního řádu bylo poprvé výslovně vloženo zákonné ustanovení (čl. 32.1),⁵⁰ které umožnilo citovat všechna budoucí přijatá rozhodnutí, která budou označena za „nepublikovaná“ nebo „nezakládající precedenční povinnost“ (*non-precedential*).

Z hlediska ústavního byla zásadním problémem u citace nepublikovaných rozhodnutí na federální úrovni skutečnost, že soudy si mohly svými vnitřními jednacími řády stanovit pravidla, jaká rozhodnutí opublikují, a měly také ve své diskreci určovat, která z nich budou mít precedenční závaznost. Na soudcích samotných tak bylo, zda uznají, že právě vytvořili ve svém rozhodnutí „nové právo“.

Fenomén dodatečného publikování nepublikovaných či nezpracovaných rozhodnutí (*unreported cases*) byl tak velmi úrodnou půdou pro soukromé vydavatele a jejich vlastní ediční iniciativu jednorázových edicí složených z těchto „odpadových“ rozhodnutí. Reportér musel sehnat texty rozhodnutí, pokud možno i se stanoviskem soudce. V některých státech unie byla z ústavy či zákona přímo stanovena povinnost dodávat stanoviska soudu zájemcům o publikaci. Výhodou neoficiálního vydávání sbírek judikatury bylo především rychlejší a efektivnější dodání judikátu právníce veřejnosti. Mohly být tak vydávány sbírky kombinující více států unie dohromady či specializované sbírky na jedno téma.

⁴⁶ *Ex parte Griffiths*, 118 Ind. 83, 20 NE 513.

⁴⁷ *Franklin v. Trickey*, 9 Ariz. 282, 80 P 352.

⁴⁸ SUMMERS, R. S. Precedent in USA. In: MACCORMICK, D. N. – SUMMERS, R. S. (eds). *Interpreting Precedents. A Comparative Study*. Dartmouth: Ashgate, 1997, s. 361.

⁴⁹ *The Judicial Conference Advisory Committee on Appellate Rules*, viz GANT, S. E. Missing the Forest for a Tree. *Unpublished Opinions and the New Federal Rule of Appellate Procedure*, s. 719.

⁵⁰ Nový čl. 32.1 Federálního procesního řádu v odvolacím řízení (*Federal Rule On Appellate Procedure*), který nabyl účinnosti 1. 12. 2006.

Neoficiální sbírky tak plnily i funkci veřejného zpřístupňování rozhodnutí, která by jinak nebyla určena k publikování. Z důvodů vyhnout se potencionálním zmatkům v citacích byl používán u neoficiálních sbírek tzv. *star paginating*, kdy jsou hvězdičkou označeny části judikátu v neoficiální sbírce, které se liší od verze v oficiální sbírce. Sbírkou oficiální i neoficiální mohou být citovány v soudním rozhodnutí, i když soudy dávají většinou přednost sbírkám oficiálním.

7. Autorskoprávní ochrana judikatury

Dostí specifickou otázkou je v oblasti publikace judikatury, a úředních rozhodnutí obecně, jejich ochrana z hlediska autorskoprávního. V našem českém právním prostředí je tato otázka absolutně opomíjená. V prostředí právní kultury Spojených států je tento problém řešen mnohem dlouhodoběji a podrobněji, neboť úzce souvisí s propojením oficiálních sbírek a soukromého nakladatelského byznysu, který se již od počátku tradice vydávání silně angažoval v publikaci sbírek judikatury.

Neoficiální sbírky soukromých nakladatelů, jak již bylo řečeno, plní zásadní funkci v naplňování funkce zveřejňování soudních rozhodnutí.⁵¹ Z těchto důvodů se vyvinula dosti rozvinutá judikatorní praxe v této oblasti, neboť proběhlo v historii již více sporů, kde si mezi sebou ujasňovala vztahy soukromá nakladatelství vydávající sbírky rozhodnutí nebo právní informační systémy. Taková situace naopak v naší české novodobé historii nenastala.

Podobně jako v českém prostředí jsou samotné texty soudních rozhodnutí veřejným dílem (*public domain*), kdy soudce ani pořadatel sbírky (reportér) nemají autorská práva k originálním rozhodnutím soudu včetně stanovisek soudce, jež musí být dodána všem zájemcům, kteří o to zažádají a splní potřebné formální náležitosti.⁵² Je třeba zdůraznit, že se jedná o čisté texty vložené soudci do spisového systému.

Publikované judikáty v oficiálních sbírkách mohly být přebírány jinými vydavateli v listinné podobě či do komerčních elektronických systémů právních informací, pokud tomu nebránilo autorské právo. Vydavatelé oficiálních sbírek mají od státu výhradní licenci ohledně publikace vytvořených a upravených judikátů. V případě jednotlivých částí textu judikátů, které byly uměle dotvořeny pro potřeby publikace ve sbírce, což se týká především anotací, hesel a právních vět, je dlouhodobě vyznáván trend jejich autorskoprávní ochrany.

Závěr

Pro odborné studie o zveřejňování soudních rozhodnutí a tvorby či publikace judikatury ve specializovaných sbírkách je přínosné srovnání s tradicí a formou ve Spojených státech amerických.

Při pohledu na získané poznatky z uveřejňování a publikaci soudních rozhodnutí v právní kultuře Spojených států můžeme primárně shrnout, že tamní systém drží svůj styl publikace již od počátků tohoto státního útvaru, respektive můžeme doložit ještě starší výskyt sbírek z doby před vyhlášením nezávislosti, které převzaly styl z původních anglických sbírek.

⁵¹ Více k tomuto tématu viz KRÁLÍK, L. *Autorskoprávní ochrana úředních rozhodnutí a judikatury* (přípraveno do tisku).

⁵² *Callaghan v. Myers*, 128 US 617, *Nash v. Lathrop*, 142 Mass. 29 nebo 6 NE 559, *Banks v. West Publ.*, 27 Fed. 50, *Wheaton v. Peters*, 8 Pet.(US) 591, *State v. Gould*, 34 Fed. 319, *Gould v. Hastings*, 10 F. Cas. No. 5,639, *Little v. Gould*, 15 F.Cas. No. 8, 394.

Při pohledu na principy zveřejňování soudních rozhodnutí v právním řádu Spojených států lze konstatovat, že v základním přístupu je tamní praxe podobná naší české či evropské tradici. Soudní rozhodnutí by měla být podle obecných principů zveřejňována soudci na základě jejich uvážení, i když ti nemají na federální úrovni žádnou zákonnou povinnost zveřejňovat svá rozhodnutí se stanovisky. Základní principy veřejného přístupu k textům soudů by měly převažovat a soudy i bez výslovně stanovené povinnosti mají aktivně konat při splnění náležitých podmínek. Obecně platí obdobné pravidlo jako v našem prostředí, že by nemělo být zabraňováno veřejnosti k přístupu k textům soudních rozhodnutí. Stejně tak ale není již výslovně upraveno konkrétní pravidlo výběru. Místní soudy mají značnou diskreci v této problematice.

Obdobně jako v našem prostředí, záleží především na státních orgánech, jako vydavatelích oficiálních sbírek, jaká rozhodnutí budou publikována. Zároveň existuje zásadní masa neoficiálních sbírek, kdy soukromí nakladatelé již od počátků historie této tradice získávají přístup k textům soudních rozhodnutí a záleží na jejich úvaze, jaké texty budou přinášet. Zvláštním fenoménem při tvorbě těchto sbírek byla především v minulosti postava tzv. *reportéra*, který byl samotným tvůrcem zpracovaných textů judikátů.

Samotné sbírky rozhodnutí mají také několik specializovaných forem, které přinášejí různě zpracované informace týkající se jednotlivých případů a jejich přidáných indexačních informací. Mimo písemných výstupů je již dlouhodobě vyvinuta i velmi sofistikovaná forma elektronických právních informačních systémů, která byla vzorem pro naši evropskou kulturu.

Je třeba zdůraznit také specifika tzv. *nepublikované judikatury*, kdy musela být dlouhodobě řešena po praktické i teoretické stránce otázka legitimacy citování soudních rozhodnutí neobsažených ve vydávaných sbírkách. Ostatně, podobný problém by se měl řešit i v našem právním prostoru, kde zatím ale příliš nerezonuje.

Poslední, a opět zásadně opomíjenou spornou otázkou v českém prostředí, je přístup k autorskoprávní ochraně textů soudních rozhodnutí či zpracovaných judikátů v právním prostoru USA. Analogicky k našemu pojmání jsou samotné úřední texty rozhodnutí považovány za veřejná či úřední díla. Nakládání s upravenými judikáty je již také komplikovanější, neboť speciálně vytvořené anotace a další texty pro potřeby publikace jsou již výslovně autorskoprávně chráněny, a to na základě dlouholeté rozhodovací praxe, což je další prvek, kde bychom se mohli v naší právní praxi inspirovat.

DISKUSE

Má EU pravomoci k dosažení cíle sociálně-tržního hospodářství?

Pavel Svoboda*

Abstrakt: I když sociálně tržní hospodářství je na první pohled jedním z mnoha cílů stanovených v článku 3 Smlouvy o EU, je především integrovaným sociálním modelem, souhrnem dalších cílů EU a pojmem, který sdružuje mnohé z těchto cílů do jediného systematického celku. Dosažení tohoto cíle vyžaduje odpovídající pravomoci. Tento článek pojednává o 10 hlavních částech obsahu sociálně tržního hospodářství, jak je analyzován současnou doktrínou, a porovná jej se seznamem pravomocí EU, jak jsou uvedeny v zakládajících smlouvách. Prostřednictvím této podrobné analýzy dospívá k závěru, že ačkoli pravomoci EU jsou relevantní pro většinu obsahu sociálního tržního hospodářství, čím více se konkrétní problém týká se sociálně tržního hospodářství přibližuje významným aspektům fungování státu, tím menší je dopad EU a jejich pravomocí.

Klíčová slova: EU, cíle EU, sociálně tržní hospodářství, pravomoci

Úvod

Lisabonská smlouva (2007) nově definovala mj. cíle Evropské unie,¹ a to zejména v čl. 3 Smlouvy o Evropské unii (SEU). Toto ustanovení obsahuje velké množství žádoucích cílů, které se prvním skeptickým pohledem mohou zdát i navzájem rozporné, např. cíl vysoké konkurenceschopnosti a plné zaměstnanosti. Mezi cíli se poprvé výslovně – jakkoliv fakticky šlo o cíl sledovaný od počátku poválečné integrace díky vlivu Německa – objevuje cíl sociálně tržního hospodářství (STH),² pro některé „nejgeniálnější vynález v historii hospodářské politiky“.³

Důvod, proč se zaměřujeme mezi mnoha cíli uvedenými v čl. 3 SEU právě na STH, je ten, že jej považujeme nejen dlouhodobě za skutečně sledovaný cíl (i před výslovným zakotvením v Lisabonské smlouvě), ale hlavně za celistvý sociální model, svorník ostatních cílů, koncept, který řadí ostatní cíle do systematického celku.⁴ Jak je patrné z výše uvedeného výčtu cílů Unie, SEU pojímá STH spíše jako žádoucí výsledek, jehož dosažením je úsilí završeno, nikoli jako koncept, o jehož naplňování je třeba se stále zasazovat za použití konkrétních nástrojů, přizpůsobovaných konkrétní situaci v konkrétním členském státu.

Z ustanovení SEU je možno vyčíst následující cíle Unie relevantní z hlediska našeho zadání: vyvážený hospodářský růst, cenová stabilita, plná zaměstnanost, společenský

* Doc. JUDr. Pavel Svoboda, DEA, Ph.D. Autor působí na Právnické fakultě Univerzity Karlovy a je předsedou Výboru pro právní záležitosti Evropského parlamentu. Autor děkuje za cenné poznámky JUDr. Václavu Šmejkalovi, Ph.D. E-mail: pavel@svoboda.com. Článek vznikl v rámci projektu GAČR č. 14-23623S.

1 Obecně k cílům EU srov. např. LENAERTS, K. – VAN NUFFEL, P. *European Union Law*. London: Sweet Maxwell 2011, s. 108 an.

2 K zavedení pojmu STH do primárního práva EU srov. zprávu pracovní skupiny XI Konventu připravujícího Smlouvu o Ústavě pro Evropu, CONV 516/1/13, s. 10. Ke kritice zanesení tohoto cíle do SEU viz JOERGES, C. – ROEDL, F. *Social Market Economy as Europe's Social Model?* European University Institute, 2004, s. 10–11 a tam uvedená další literatura, zejm. v pozn. 43.

3 Srov. VOGT, M. *Towards a European social market economy*. Paris, s. 1. Dostupné z: <http://www.kaththeol.uni-muenchen.de/lehrestuehle/christl_sozialethik/personen/1vogt/texte_vogt/vogt_european-social-market.pdf>.

Autor tímto superlativem odkazuje na německý hospodářský zázrak 60. let, dosažený na bázi doktríny STH.

4 Obecnost a komplexnost tohoto cíle je tak vysoká, že většina učebnic a komentářů se mu raději vyhýbá.

pokrok, vysoký stupeň ochrany životního prostředí, podpora sociální spravedlnosti, rovnost žen a mužů, mezigenerační solidaritu a ochranu práv dítěte, volný a spravedlivý obchod.

Lze namítnout, že čl. 3 odst. 3 SEU uvádí pouze to, že Unie usiluje o udržitelný rozvoj, který je založen na vyváženém hospodářském růstu a také na vysoce konkurenceschopném STH, tedy že konečným cílem je udržitelný rozvoj Evropy, nikoliv STH. Jelikož však tento rozvoj je podmíněn právě dosažením sociálně tržního (vysoce konkurenceschopného) hospodářství, je jisté na místě se tázat, zda Unie disponuje pravomocemi k dosažení nejen konečného cíle – udržitelného rozvoje Evropy, ale především předpokladu tohoto cíle – STH.

K zodpovězení otázky vztahu konceptu STH a pravomocí EU bude nejprve třeba 1) definovat obsah konceptu STH, poté 2) podle čl. 2–6 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) a dalších ustanovení Smluv (výslovně svěřené pravomoci), popřípadě Listiny základních práv EU (LZP) zjistit, jak jednotlivým obsahovým komponentům odpovídají pravomoci EU tam uvedené, a posléze 3) zjistit, zda obsahové komponenty STH nepokryté čl. 2–6 SFEU mohou být realizovány za použití tzv. flexibilní klauzule čl. 352 SFEU, která umožňuje Radě rozhodnout o dalších pravomocích pro případy, že Smlouvy stanoví konkrétní cíl, ale pravomoci k jeho dosažení již neobsahují; popřípadě 4) zda mohou být realizovány v rámci posílené spolupráce.

Ptát se po existenci pravomocí Unie k dosažení cíle STH má smysl jen tehdy, chápeme-li EU v právním slova smyslu – jako subjekt práva, odlišný od členských států. To je dobré si uvědomit, protože právě neobvyklý rozsah cílů EU formulovaný v čl. 3 SEU může evokovat i vágnější politické chápání Unie jako množiny členských států a jejich střední organizace EU;⁵ u takového politického chápání Unie je ovšem otázka pravomocí zbytečná, protože když ne Unie, tak přinejmenším členské státy je mají.

1. Obsah konceptu sociálně tržního hospodářství

Především je třeba konstatovat, že SEU ani SFEU pojem STH nedefinují, což nenapravila ani judikatura SDEU; ta tento pojem použila ojedinele⁶ a zjevně se mu spíše vyhýbá. Čl. 3 SEU sice hovoří o „*vysoce konkurenceschopném sociálně tržním hospodářství směřujícím k plné zaměstnanosti a společenskému pokroku a na vysokém stupni ochrany a zlepšování*

⁵ Připomeňme, že do přijetí Lisabonské smlouvy (2007) EU výslovně právní subjektivitu přiznánu neměla.

⁶ Srov. rozsudek Tribunálu T-565/08 *Corsica Ferries*, ECLI:EU:T:2012:415, bod 82, kde Tribunál řešil otázku slučitelnosti státní pomoci poskytnuté státem kontrolované společnosti, a to srovnáním s postupem „obezřetného soukromého investora“ v rámci sociálně tržní ekonomiky: „[...] v sociálně-tržním hospodářství nemůže obezřetný soukromý investor ignorovat jak svou odpovědnost ke všem na podniku zainteresovaným stranám, tak ani vývoj sociálního, ekonomického a environmentálního kontextu, v němž se rozvíjí. Výzvy plynoucí ze sociální odpovědnosti a z podnikatelského prostředí jsou totiž způsobitelné významným způsobem ovlivňovat konkrétní rozhodnutí a strategickou orientaci obezřetného soukromého podnikatele. Dlouhodobá hospodářská účelnost chování obezřetného soukromého investora tedy nemůže být hodnocena bez zohlednění takovýchto faktorů.“ Blíže k tomu ŠMEJKAL, V. EU a naplňování cíle sociálně tržní ekonomiky. In: *Sborník Konference „10 let po východním rozšíření EU“*. ŠKODA AUTO Vysoká škola Mladá Boleslav, 2014, s. 13 an. Nicméně v odvolacím rozsudku Soudního dvora C-533/12P *Corsica Ferries* ECLI:EU:C:2014:2142 již žádná zmínka o STH nefiguruje.

Častěji na tento pojem odkazují generální advokáti, např. ve svém stanovisku ve věci C-515/08 *Palhota* ECLI:EU:C:2010:589 generální advokát Cruz Vallalón v bodě 51 poukázal na prohlášení obsažené v čl. 3 odst. 3 SEU, podle nějž se vytváření vnitřního trhu opírá o politiky založené na „*vysoce konkurenceschopném sociálně tržním hospodářství směřujícím k plné zaměstnanosti a společenskému pokroku*“. Také generální advokátka Kokott použila tento pojem ve věci C-557/12 *KONE*, ECLI:EU:C:2014:45, bod 66: „*V Unii práva, která si stanovila za cíl uskutečnit vysoce konkurenceschopné sociálně tržní hospodářství (čl. 3 odst. 3 SEU), představují fungující trhy s neovlivněnou hospodářskou soutěží hodnotu samo o sobě mimo všechny úvahy o nákladech a prospěchu.*“

kvality životního prostředí“ a lze souhlasit s tím, že toto ustanovení je třeba vykládat v souvislosti s čl. 9 SFEU, jenž zavedl průřezové ustanovení týkající se sociální ochrany, které zavazuje orgány k tomu, aby přihlížely „*k požadavkům spojeným s podporou vysoké úrovně zaměstnanosti, zárukou přiměřené sociální ochrany, bojem proti sociálnímu vyloučení a vysokou úrovní všeobecného a odborného vzdělávání a ochrany lidského zdraví*“.⁷ Nicméně spíše než o definici zde jde podle našeho názoru jen o velmi obecnou charakteristiku,⁸ která není dost konkrétní zejména pro potřebu srovnání se seznamem pravomocí EU. To jasně vyplývá nejen ze srovnání s obsahem části 3 této stati, ale i z použití velmi vágních pojmů jako „směřuje“ či „společenský pokrok“, pod čímž si lze představit velmi mnoho rozdílných obsahů (např. každá politická strana společenský pokrok definuje po svém). Lze namítnout, že tato pojmová flexibilita vyhovuje potřebě uzpůsobit definici STH poměrům v jednotlivých členských státech EU,⁹ na druhou stranu se tím ztěžuje nejen úkol zjistit, zda cíle STH bylo dosaženo,¹⁰ či – což je významné pro tuto práci – zda vůbec má EU pravomoci k dosažení tohoto cíle.¹¹

Existuje velmi mnoho studií na téma obsahu STH.¹² Níže jsme se rozhodli pro členění obsahu STH do desatera komponent podle relativně nedávné studie od *Konrad Adenauer Stiftung*, která se zkoumáním tohoto pojmu systematicky a dlouhodobě věnuje.¹³

STH má tyto obsahové komponenty, jež je možno shrnout do obsahového desatera STH: 1) soukromé vlastnictví výrobních prostředků, 2) právem regulovaná hospodářská soutěž, 3) stabilní a funkční měnový systém s cenovou stabilitou, 4) vysoká zaměstnanost, 5) vnější stabilita s vysokými exportními kvótami, 6) stálý a mírný hospodářský růst, 7) spravedlivé rozdělování příjmů, 8) spravedlivé rozdělování majetku, 9) péče o životní prostředí a 10) evropská integrace v rámci světového mírového řádu.

Zvolili jsme pro účel přezkumu pravomocí EU právě tuto patrně nejširší definici STH, protože to podle našeho názoru učiní tuto práci použitelnou i pro situace, kdy bude analyzována definice STH užší; v takovém případě bude možno jen některé zde traktované aspekty STH přeskočit, chybět by však nemělo nic.

Pro srovnání, Smlouva o vytvoření Měnové, hospodářské a sociální unie mezi SRN a NDR (1990) obsahuje odlišnou, méně obsáhlou definici STH: „*Hospodářská unie se*

⁷ Srov. výše cit. stanovisko GA Cruz Vallalóna ve věci C-515/08 *Palhota* ECLI:EU:C:2010:589, bod 51.

⁸ *Ibidem*; GA Cruz Vallalón zde cit. čl. 3/3 SEU označuje za „prohlášení“.

⁹ Pro srovnání, Smlouva o založení měnové, hospodářské a sociální unie mezi SRN a NDR (1990) obsahuje jinou, méně komplexní definici STH: „*Hospodářská unie je založena na sociálním tržním hospodářství jako na společném ekonomickém uspořádání smluvních stran. Je charakterizována soukromým vlastnictvím, loajální soutěží, volným vytvářením cen a zásadou volného pohybu práce, kapitálu, zboží a služeb, aniž by byly vyloučeny zvláštní formy vlastnictví a umožnění účasti veřejných nebo jiných subjektů na výměně hospodářských statků, bez diskriminace soukromých zájmů. Zohledňuje požadavky ochrany životního prostředí.*“

¹⁰ Např. český Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 39/01 z 30. 10. 2002, část VI., odst. 5 praví, že „[o]mezené uplatňování soustav produkčních kvót zejména v zemědělství je obvyklé v Evropské unii a v některých dalších vyspělých státech se sociálně tržní ekonomikou.“ Z takové formulace vyplývá, že podle českého ústavního soudu již cíle STH bylo dosaženo. Porovnání směřování EU k vysoké zaměstnanosti s aktuálním stavem této oblasti v některých členských státech EU však pro takový závěr nesvědčí.

¹¹ K tomu srov. zejména SCHARF, F. W. *The Asymmetry of European Integration or why the EU cannot be a “Social Market Economy”*. Working Paper Series. September 2009, No. 6, Kolleg-Forscherguppe (KFG), The Transformative Power of Europe, Free University Berlin; JOERGES, C. – RÖDL, F. „*Social Market Economy*“ as Europe's Social Model? EUI Working Paper LAW. 2004, No. 8.

¹² Z nepřeberného množství literatury na toto téma srov. např. EISELE, R. *Eine europäische »wettbewerbsfähige Soziale Marktwirtschaft« im Kontext globaler Wirtschaftsordnungen*. Projev na konferenci Wettbewerbsfähige Soziale Marktwirtschaft oder Utopie? Evangelische Akademie Bad Boll, 3.–4. 2. 2011. EUCKEN, W. *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*. 5. vydání. Tübingen, 1975. FRANKE, S. F. – GREGOSZ, D. *The Social Market Economy – What Does It Mean*. Konrad Adenauer Stiftung, 2013. ZWEIG, K. *The Origins of the German Social Market Economy*. London: Adam Smith Institute, 1980.

¹³ FRANKE, S. F. – GREGOSZ, D. *The Social Market Economy – What Does It Mean*. Konrad Adenauer Stiftung, 2013.

*zakládá na sociálně tržním hospodářství jakožto hospodářském řádu společném pro smluvní strany. Ta se vyznačuje soukromým vlastnictvím, loajální soutěží, volným utvářením cen a zásadou volného pohybu pracovníků, kapitálu, zboží a služeb, aniž by vylučovala zvláštní formy vlastnictví, umožňující účast veřejných nebo jiných entit na směně hospodářských statků, aniž soukromé zájmy byly diskriminovány. Bere v potaz nároky na ochranu životního prostředí.*¹⁴

2. Rozdělení pravomocí mezi členskými státy a EU

Pravomoci EU jsou definovány zejména v čl. 2–6 SFEU. Některé pravomoci EU k dosažení STH bude ale třeba hledat i v jiných ustanovení Smluv či dalších aktech unijního práva.¹⁵ EU funguje na principu svěřených pravomocí,¹⁶ takže nějaký právní základ pro každou složku STH je třeba najít; v opačném případě je třeba uzavřít, že v dané oblasti EU pravomoc nemá.

Pravomoci EU mají různou povahu: jsou buď výlučné, sdílené, anebo podpůrné – koordinační, a to na základě jejich svěřeni členskými státy. Pravomoci nesvěřené zůstávají členským státům.¹⁷

Výlučné pravomoci EU zahrnují pět oblastí, ovlivňujících hospodářský růst, ale v rámci katalogu STH uvedených i jinde samostatně: celní unie, společná měna, společná obchodní politika, hospodářská soutěž a zachování biologických mořských zdrojů v rámci politiky rybolovu.

Pokud jde o pravomoci *sdílené*, způsob sdílení konkrétní pravomoci závisí na tom, zda jde o pravomoc sdílenou konkurenčně, anebo paralelně. Konkurenčně je sdílena většina sdílených pravomocí; existují v oblastech, kde členské státy mohou konat, 1) nakolik EU v této oblasti nekoná, nebo 2) po čase se rozhodla přestat konat (čl. 2/2 a 4/1 SFEU; tzv. zásada „zabraných území“ – angl. *occupied fields* – či *preemptce*).

Konkurenčně sdílené jsou především pravomoci EU uvedené v čl. 4/2 SFEU: „a) vnitřní trh; b) sociální politika, pokud jde o hlediska vymezená v této smlouvě (tj. hlavně sociální aspekty volného pohybu); c) hospodářská, sociální a územní soudržnost; d) zemědělství a rybolov, vyjma zachování biologických mořských zdrojů; e) životní prostředí; f) ochrana spotřebitele; g) doprava; h) transevropské sítě; i) energetika [...]“ (čl. 4/2 SFEU).

Paralelní sdílené pravomoci panují naopak v taxativně stanovených oblastech – výzkum, technologický rozvoj, vesmír, rozvojová spolupráce a humanitární pomoc: zde platí, že EU smí konat, jen nakolik tím nebrání členským státům v jejich aktivitách.

Koordinační, podpůrné a doplňkové pravomoci má EU v oblasti hospodářské politiky a politiky zaměstnanosti. Tyto pravomoci má EU k podpoře výkonu pravomocí členských států mj. v následujících oblastech: zdravotnictví, průmysl, kultura, cestovní ruch (čl. 2/5 a čl. 6 SFEU).

¹⁴ Srov. BARBIER, C. Ordolibéralisme et économie sociale de marché: la voie allemande de l'Europe ? *Opinion. Observatoire social européen*. 2012, No. 10, s. 6. Překlad autor.

¹⁵ Za „Smlouvy“ se označují základní smlouvy dnešní EU, tj. SEU a SFEU, ale i Smlouva o ESAE.

¹⁶ Srov. čl. 5/2 SEU: „Podle zásady svěřeni pravomocí jedná Unie pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách.“; srov. též čl. 4/1 a 5/2 SEU: „Pravomoci, které nejsou Smlouvami Unii svěřeny, náležejí členským státům.“ Srov. též C-2/94 *Denkavit International and Others* ECLI:EU:C:1996:229, bod 24: „Zásada svěřených pravomocí musí být dodržována jak v rámci vnitřní činnosti, tak v rámci mezinárodní činnosti Společenství.“

¹⁷ Srov. např. LENAERTS, K. – VAN NUFFEL, P. *European Union Law*, s. 112 an.

3. Obsah konceptu sociálně tržního hospodářství a výslovně svěřené pravomoci EU

Níže budeme rozebírat jednotlivé komponenty pojmu STH tak, že nejprve stručně shrneme jejich obsah, poté bude následovat porovnání se stavem pravomocí EU v dané oblasti.

3.1 Soukromé vlastnictví výrobních kapitálových statků

Základem STH je volný trh, který umožňuje decentralizované rozhodování hospodářských subjektů díky fungujícímu cenovému mechanismu a který odmítá podřízenost těchto subjektů centrálnímu plánování.

Soukromé vlastnictví kapitálových statků je tak předpokladem STH. Soukromé vlastnictví přináší větší míru odpovědnosti a je také předpokladem pro vznik silného středního stavu a malých firem, které jsou základem zdravě fungující ekonomiky. Tento střední stav může existovat pouze v případě, že je zaručeno soukromé vlastnictví kapitálových statků (peněžní kapitál, stavby, zařízení, zásoby), které vedou k produkci zboží a služeb soukromými subjekty.

Soukromé vlastnictví je však zde uvedeno pouze jako jeden z prvků vzájemně provázaného systému, jehož jednotlivé prvky si nelze libovolně vybírat, ale které mají význam pouze jako celek. Soukromé vlastnictví zde tedy mj. vstupuje do hry ruku v ruce s principem odpovědnosti a principem právem regulované hospodářské soutěže. Již v tomto prvním bodě se dostáváme k hlavnímu rysu STH – ke vzájemné provázanosti jednotlivých aspektů, které jsou zároveň jeho cílem i prostředkem k dosažení tohoto cíle.

Soukromé vlastnictví kapitálových statků není Smlouvami zpochybněno, naopak čl. 345 SFEU potvrzuje, že otázky systémů vlastnictví jsou v pravomoci členských států: „*Smlouvy se nijak nedotýkají úpravy vlastnictví uplatňované v členských státech.*“ Z tohoto ustanovení by se dalo usoudit, že tato komponenta není v pravomoci EU. Mohla by tedy – při této neutralitě čl. 345 SFEU vůči systémům vlastnictví v členských státech – nějaká hodně levicová vláda členského státu EU znárodnit kapitálové statky? Z literatury a judikatury však vyplývá, že článek 345 SFEU omezuje, ale nebrání použití SFEU jako celku na způsob, kterým členské státy upravují právo vlastnit podniky. V důsledku toho se článek 345 SFEU týká pouze soukromého nebo veřejného vlastnictví podniků, jež mohou být upraveny samotnými členskými státy.¹⁸

Ustanovení čl. 345 SFEU je třeba číst ve světle čl. 17 Listiny základních práv Evropské unie (LZP): každý má právo vlastnit majetek, tedy i kapitálové statky. Záruky poskytované soukromému vlastnictví podle čl. 17 LZP je dále třeba číst i ve světle čl. 52/1 LZP: základní práva je možno omezit, ale jen při respektování jejich podstaty.

Článek 17 LZP odpovídá i dalším evropským standardům, zejména čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (EÚLP, 1950).¹⁹ Vztah k EÚLP je navíc upraven v čl. 52/3 LZP, jenž zaručuje provázanost obou úprav. Právo EU tedy zaručuje ochranu soukromého vlastnictví, tedy i soukromého vlastnictví kapitálových statků. To ale neznamená, že by právo EU mělo pravomoc promlouvat členským státům do jejich systémů vlastnictví, pokud se tyto systémy pohybují v mezích čl. 17 LZP.

¹⁸ Srov. AKKERMANN, B. – RAMAEKERS, E. Article 345 TFEU (ex. 295 EC), Its Meanings and Interpretations. *European Law Journal*. 2010, Vol. 16, No 3, s. 292–314; rozsudek C-105/12 *Essent* ECLI:EU:C:2013:677.

¹⁹ Srov. čl. 1 Dodatkového protokolu k EÚLP o právu pokojného užívání majetku. Podle tzv. Vysvětlení k článku 17 LZP jde o základní právo společné všem ústavám členských států, které bylo mnohokrát uznáno judikaturou SDEU, poprvé ve věci 44/79 *Hauer*.

K této komponentě patří i čl. 16 LZP, garantující svobodu podnikání, jinak by samo právo na ochranu soukromého vlastnictví v souvislosti s kapitálovými statky ztrácelo smysl.²⁰

Můžeme tedy uzavřít, že právo EU dostatečně chrání soukromé vlastnictví kapitálových statků, pokud jde o oblast aplikace práva EU.²¹ Pro ostatní čistě vnitrostátní situace tomu ale tak není.

3.2 Právem regulovaná hospodářská soutěž

Jak již bylo řečeno výše, společensko-hospodářský koncept STH je charakteristický vzájemnou provázaností jednotlivých komponentů. Stejně jako soukromé vlastnictví je i právem regulovaná hospodářská soutěž zároveň cílem i prostředkem. Hospodářská soutěž uvolňuje tvůrčí síly jednotlivců, které se uplatňují na základě smluvní volnosti a jejichž nejhospodárnější využití zajišťuje konkurenční prostředí, a je proto zásadní kvalitou konceptu STH.²² Úlohou státu je zde „pouze“ vytvořit rámec pro řádné fungování těchto principů a zakotvit sankce pro případ jejich porušování. Důvěra v jasný právní řád je základem předpokladem pro fungování principů trhu.

Vztah EU k hospodářské soutěži vychází z ordoliberalismu, tedy mj. ze zjištění, že neregulovaná soutěž poškozuje trh. Právem regulovaná hospodářská soutěž byla do přijetí Lisabonské smlouvy cílem EU, v Lisabonské smlouvě byl tento cíl z iniciativy Francie vytlačen do Protokolu (č. 27) o vnitřním trhu a hospodářské soutěži. Nicméně čl. 3/1(b) SFEU klade „stanovení pravidel hospodářské soutěže nezbytných pro fungování vnitřního trhu“ mezi výlučné pravomoci EU. Podrobnosti k těmto pravidlům upravuje čl. 101 a násl. SFEU a na nich založená sekundární legislativa. Výše uvedený protokol dokonce výslovně předpokládá i použití tzv. flexibilní klauzule čl. 352 SFEU – viz níže. Čl. 119/1 SFEU pak v souvislosti koordinace hospodářských politik členských států hovoří o volné soutěži.

EU má ovšem pravomoci k regulaci soutěže v případech majících dopad na intraunijní obchod. Regulace čistě vnitrostátních aspektů hospodářské soutěže se ponechává členským státům. EU tak ale sama není teoreticky schopna zajistit, že jakýkoliv aspekt soutěže je správně regulován. V praxi ale nevystávají pochybnosti o tom, že soutěž je dnes již regulována všude v členských státech EU.

3.3 Stabilní a funkční měnový systém s cenovou stabilitou

Spolehlivý měnový systém se stabilitou cen je předpokladem rozvoje principu soukromého vlastnictví a hospodářské soutěže regulované právním řádem. Pouze stabilní měna může sloužit jako generátor informací pro všechny osoby jednající na trhu. Zde jde o faktor „tržní“. Cenová stabilita, tj. stabilní hladina tzv. spotřebního koše, umožňuje bezkonfliktní rozvoj společnosti. Zde jde o faktor „sociální“. V takovéto stabilní společnosti jsou prostředkem směny peníze jako veřejný statek, který je produktem systému centrální

²⁰ Srov. čl. 16 LZP; tzv. Vysvětlení k článku 16 LZP upozorňuje na judikaturu SDEU, která uznala svobodu vykonávat hospodářskou nebo obchodní činnost (věci C-4/73 *Nold* ECLI:EU:C:1974:51, bod 14; 230/78 *SpA Eridiana* ECLI:EU:C:1979:216, bod 31) a smluvní svobodu (mj. C-151/78 *Sukkerfabriken Nykøbing* ECLI:EU:C:1979:4, bod 19; C-240/97 *Španělsko v. Komise* ECLI:EU:C:1999:479, bod 99), a na čl. 119/1 a 3 SFEU, který uznává volnou soutěž.

²¹ Srov. čl. 51/1 LZP.

²² Z méně známých úvodů do konceptu hospodářské soutěže viz např. KRABEC, T. *Teoretická východiska soutěžní politiky*. Praha, 2006, Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, č. 1.

banky a komerčních bank. Předpokladem správně fungujícího systému je nezávislá centrální banka.

Podle čl. 3/4 SEU o cílech EU „*Unie vytváří hospodářskou a měnovou unii, jejíž měnou je euro*“. V čl. 3/3 SEU se praví, že EU „*usiluje o udržitelný rozvoj Evropy, založený na vyváženém hospodářském růstu a na cenové stabilitě*“. Cíl cenové stability v rámci měnové politiky je potvrzen čl. 127/1 a 282/2 SFEU. Dosažení cíle měnové unie je navíc podle čl. 3/1(c) SFEU ve výlučné pravomoci EU, pokud jde o „*členské státy, jejichž měnou je euro*“.

Existuje sice cíl a závazek ke společné měně pro všechny členské státy (čl. 119/2 SFEU, nepřímě i čl. 141/1 SFEU), podle splnění tohoto závazku rozeznáváme:

- členské státy, „*jejichž měnou je euro*“: celkem 19 států,²³ jež v zásadě ztratily své pravomoci v oblasti měnové, neboť jde o *výlučnou pravomoc EU* (čl. 3/1(c), 136–138 SFEU, Protokol č. 14 o euroskupině; dále též „*státy eurozóny*“);
- členské státy, „*na které se vztahuje výjimka*“²⁴ (čl. 139–144 SFEU): ty si buď euro nepřejí, a proto získaly *trvalou* výjimku (UK, Dánsko, FR pro některá zámořská území²⁵), anebo nespĺňují tzv. konvergenční kritéria k přechodu na euro (Švédsko, většina „nových“ států) a mají výjimku *dočasnou*, kterou může zrušit Rada kvalifikovanou většinou podle čl. 140/2 SFEU. Součástí takového rozhodnutí je ale i rozhodnutí o směnném kurzu mezi eurem a přistupující měnou, které je třeba dosáhnout jednomyslností členů eurozóny a přistupujícího státu (čl. 140/3 SFEU). To zaručuje, že Rada nemůže rozhodnout o zrušení dočasné výjimky proti vůli dotčeného státu.

EU tedy má celkovou pravomoc nad společnou měnou. Nemá ale pravomoc nad hospodářskou a rozpočtovou disciplínou, a to ani pokud jde o země eurozóny, která je pro stabilitu společné měny podstatná.

EU dále nemá ale pravomoc nad měnami států, které euro nepoužívají. Tyto měny ale EU ovlivňuje nástroji, které mají vést k rozpočtové odpovědnosti, např. Paktem o stabilitě a růstu, tak, aby ani ony neohrožovaly plnění cílů EU. Minulost i přítomnost ale ukazují, že tyto unijní nástroje jsou poměrně slabé a nejsou schopny hospodářské politiky daných členských států dostatečně ovlivnit. Pravomoc EU k vytvoření skutečně stabilního a funkčního měnového systému je nedostatečná.

3.4 Vysoká zaměstnanost

Vysoká zaměstnanost je znovu srozumitelným příkladem faktoru, který je cílem i prostředkem STH zároveň. V souladu s principem svobody zajišťuje jednotlivec svou existenci prostřednictvím své aktivity na trhu práce, čímž zároveň přispívá k prosperitě celku. Vysoká nezaměstnanost je nežádoucí nejen pro své negativní sociální důsledky, ale také proto, že neúměrně zatěžuje celý sociální systém.

K dosažení vysoké zaměstnanosti je třeba vytvořit podmínky umožňující rychlé přizpůsobení měnícím se podmínkám na trhu práce pro zaměstnance i zaměstnavatele.

²³ Belgie, Estonsko, Finsko, Francie, Irsko, Itálie, Kypr, Litva, Lotyšsko, Lucembursko, Malta, Německo, Nizozemí, Portugalsko, Rakousko, Řecko, Slovensko, Slovinsko, Švédsko, Španělsko. Euro používá na základě dohody s EU také Vatikán, Andorra, San Marino a Monako, bez dohody i Černá Hora.

²⁴ Někdy nedůsledně označované i za státy, „*jejichž měnou není euro*“ (čl. 282/4 SFEU). Nedůslednost spatřujeme v tom, že označení „*jejichž měnou není euro*“ se jednak používá *promiscue* vedle označení „*na které se vztahuje výjimka*“, jednak že u členských států s dočasnou výjimkou jde o rozostření závazku euro přijmout.

²⁵ Srov. Protokol (č. 15) o některých ustanoveních týkajících se UK; Protokol (č. 16) o některých ustanoveních týkajících se Dánska; Protokol (č. 17) o Dánsku; Protokol (č. 18) o Francii.

Jde o komplexní úkol vyžadující skloubení politik v oblasti vzdělávání, vědy a výzkumu, hospodářské soutěže či regionálního rozvoje. V tomto ohledu vyžaduje činnost soukromých i státních subjektů vysokou míru flexibility a především porozumění aktuálním trendům a schopnost je využít k dosažení (cílů) STH.

EU směřuje jednak k cíli „plné zaměstnanosti“ (čl. 3 SEU), což je vzhledem k současným problémům v této oblasti spíše utopické, ale také k cíli pouhé „vysoké úrovně zaměstnanosti“ (čl. 9 SFEU). Tento cíl vysoké úrovně zaměstnanosti je – na rozdíl od plné zaměstnanosti – umístěn v Hlavě II SFEU – Obecně použitelná ustanovení. Tento cíl musí být zohledňován ve všech politikách EU.²⁶ Cíl STH – vysoká zaměstnanost – této druhé formulaci cíle odpovídá.

EU má v této oblasti jen koordinační pravomoc (čl. 5/2 SFEU, detaily v čl. 145–150 SFEU); ta byla zavedena Amsterodamskou smlouvou s cílem podporovat strukturální reformy, tj. měnit strukturu kvalifikace pracovní síly, odpovídající potřebám trhu, vytvářet dobré fiskální podmínky pro tvorbu zaměstnání, organizovat multilaterální dohled na politiky zaměstnanosti členských států.²⁷

Skutečnost, že EU pouze koordinuje některé aspekty politik zaměstnanosti členských států, znamená, že nemá odpovídající pravomoci k tomu, aby cíl vysoké zaměstnanosti mohla sama dosáhnout. Realita to potvrzuje.

3.5 Vnější obchodní stabilita s vysokými exportními kvótami

Vnější obchodní stabilita je předpokladem stability vnitřní. Pouze v případě stabilního prostředí lze zajistit prosperitu všech zúčastněných, kteří následně těží z větší rozmanitosti produktů, nižších nákladů či obecně možností většího trhu. V kontextu STH je však třeba vzít v úvahu také skryté náklady např. přeshraničních výrobních řetězců vzniklých v rámci globalizace. Jde především o ekologické škody či drastické požadavky na mobilitu pracovníků apod.

Vysoké exportní kvóty jsou důležité především pro země, které, jako např. Německo, nedisponují velkým přírodním bohatstvím a jsou nuceny vyvážet technologicky vyspělé výrobky. Tato směna vysoce kvalitních výrobků za suroviny může vést k přebytku obchodní bilance, které nemusí být nejvhodnějším stavem ve chvíli, kdy je zájem na integraci s dalšími ekonomikami. Tato otázka je dnes, za existence eurozóny, samozřejmě vysoce aktuální.

3.6 Stálý a mírný hospodářský růst

Stálý a mírný hospodářský růst je základním předpokladem pro bezkonfliktní rozvoj společnosti. Stabilní růst chápeme jako růst vylučující výrazné výkyvy. Přiměřený růst v konceptu STH značí takový růst, který s sebou nepřináší strukturální změny drastického charakteru. Lze říci, že přiměřený je takový růst, který prosperitu nepoměřuje pouze standardními ekonomickými hledisky, který přináší nejen ekonomickou prosperitu, ale vysokou životní úroveň v širokém slova smyslu.

²⁶ Formulační nedůslednost Lisabonské smlouvy dává za pravdu bývalému generálnímu řediteli Právní služby Rady EU, který poukázal na to, že Lisabonskou smlouvou formulovali diplomaté a ne právníci. Více k tomu PIRIS, J.-C. *The Lisbon Treaty – A Legal and Political Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, s. 15–16.

²⁷ Srov. Rozhodnutí Rady 2004/740/ES ze dne 4. října 2004 o hlavních zásadách politik zaměstnanosti členských států, Úřední věstník L 326, 29. 10. 2004, s. 45–46.

SEU při zakotvení cílů EU používá jiné pojmy, ne „stálý a mírný hospodářský růst“, ale „vyvážený hospodářský růst“; rozdíl mezi těmito dvěma zjevně příbuznými pojmy zde zkoumat nebudeme.

Jde o centrální obsahovou komponentu STH i o aspekt evropské integrace, kterému evropský občan přikládá mimořádný význam.

Hospodářský růst závisí hodně na hospodářské a průmyslové politice, stejně jako na politice zaměstnanosti, sociálním systému, daních a rozpočtu, což všechno jsou oblasti zásadně v pravomoci členských států; EU zde má jen podpůrné a koordinační pravomoci. Proto nelze dospět k závěru, že pravomoci EU v této zásadní oblasti jsou dostatečné, pravý opak je pravdou.

3.7 Spravedlivé rozdělování příjmů

Základní materiální zajištění je předpokladem pro reálné využití hodnoty svobody. Také v prostředí STH je hlavním hlediskem odměňování jednotlivců za jejich výkon. Z dlouhodobého hlediska nelze udržet zdravé ekonomické prostředí, pokud by potřeby jednotlivců byly z velké části saturovány prostřednictvím důchodů v širokém slova smyslu, a to bez přímého vztahu k osobnímu výkonu (viz marxistické „každému podle jeho potřeb“). Primární rozdělení příjmů je však následně korigováno prostřednictvím progresivního zdanění a kompenzací v případech ztráty zaměstnání, nemoci apod.

Prostředky, které společnost jako celek nashromáždí ať už výběrem daní, či ekonomickou činností subjektů se státní účastí, jsou rozdělovány za použití principu subsidiarity a solidarity. Princip subsidiarity zaručuje, že prostředky budou rozdělovány pouze v případech, kdy potřeby adresáta nelze zajistit z jeho vlastních prostředků, z prostředků jeho rodiny ani z prostředků komunity (obce), ke které přináleží. Princip solidarity zaručuje, že potenciál každého jednotlivce může být rozvinut na maximum i v případě, že svůj rozvoj nemůže zaručit ze svých vlastních prostředků.

Společnost takto zaručuje harmonický a dlouhodobě udržitelný rozvoj sebe sama jako celku složeného z jednotlivých občanů. Spravedlivé rozdělování blahobytu nachází svou mez tam, kde by došlo k tomu, že jednotlivec přestává cítit odpovědnost za svou budoucnost. V takovém případě lze mluvit o převaze principu solidarity nad principem subsidiarity.²⁸

Koncept STH má na mysli spravedlnost solidární, distributivní ve smyslu sv. Tomáše Akvinského „spravedlnost bez milosrdenství je tvrdost“, ne spravedlnost retributivní – „oko za oko, zub za zub“.²⁹

Tento cíl STH v oblasti spravedlivého rozdělování příjmů se v rámci EU týká především *odměny za práci*. Jako samozřejmost ponecháme stranou zákaz otrocké a nucené práce (čl. 4 LZP); jde především o rovnost mužů a žen (čl. 2 i.f., 3/3/2 SEU, čl. 8, 157 SFEU, Protokol č. 33 k čl. 157 SFEU, čl. 21 a 23 LZP, směrnice 2006/54, směrnice 2000/78). Tato ustanovení čerpají z článku 20 revidované Evropské sociální charty ze dne 3. května 1996 a z bodu 16 Charty základních sociálních práv pracovníků Společenství.

SDEU přiznal článku 157 SFEU přímý účinek³⁰ a pojem odměny vykládal vždy extenzivně: např. výpočet odstupného, jež zohledňuje dobu výkonu vojenské služby, ale nezoz-

²⁸ Srov. koncept sociální spravedlnosti, např. in: EMPETER, S. The „social“ in the social market economy – Justice in Europe. *Policy Brief*. 2011, 1.

²⁹ *Ibidem*, s. 4.

³⁰ C-43/75 *Defrenne* ECLI:EU:C:1976:56 („Defrenne II“).

hledňuje mateřskou dovolenou, je legální;³¹ *zkrácená pracovní doba* se žen týká statisticky významněji; jsou-li při ní ženy hůře odměňovány než muži, jde o porušení práva EU, ledaže zaměstnavatel prokáže „objektivně ospravedlnitelné faktory, jimž diskriminace na základě pohlaví je zcela cizí“;³² rovněž *neposkytování náhrady za práci přesčas* do 3 hodin měsíčně postihuje více pracovníky na částečný úvazek, než na úvazek plný, a tím postihuje více ženy.³³

Nediskriminace na základě pohlaví ve vztahu se spravedlivému rozdělování příjmů zahrnuje i rovné *důchodové podmínky* (směrnice 2000/78³⁴) či *rovný přístup ke zboží a službám* (např. pojištění; směrnice 2004/113).³⁵

Unijní *podpora rovnosti příležitostí* žen a mužů pak směřuje k tomu, „aby se odstraňovaly nerovnosti, a podporuje rovné zacházení mužů a žen“ (čl. 8 SFEU; 19. Prohlášení k čl. 8 SFEU), a to zejména „v otázkách práce a zaměstnanosti, včetně zásady stejné odměny při stejné nebo rovnocenné práci“ (čl. 157/3 SFEU – viz výše).

EU tedy dosahuje spravedlnosti zejména v oblasti odměňování za práci, a to rozvinutím principu zákazu diskriminace mezi odměňovanými za stejnou práci; pravomoci jsou v tomto směru dostatečné. Nedotčena je ovšem proporce odměny v různých fázích výroby od těžby surovin, výroby a obchodu; přímo tato oblast není v pravomoci EU, byť je nepřímo a částečně ovlivňována politikami hospodářské soutěže a ochrany spotřebitele, které nejsou plně ve výlučné pravomoci EU: ochrana spotřebitele jen ve sdílené pravomoci, hospodářská soutěž je co do své evropské dimenze ve výlučné pravomoci EU, ale její čistě vnitrostátní dimenze je v pravomoci členských států. Pravomoci EU tedy v této oblasti nejsou dostatečné.

3.8 Spravedlivé rozdělování bohatství

Občané, kteří mají podíl na kapitálu v ekonomice, lépe chápou její zákonitost, což také posiluje vědomí jejich vlastní odpovědnosti za stav společnosti a ekonomiky. Vlastnictví pro každého je doplňkovým požadavkem k výše uvedenému přiměřenému blahobytu pro všechny. Jako aktiva vnímáme především nemovitosti, akciové podíly a také garantované odložené platby – tedy především důchody. Široké zapojení veřejnosti do vlastnictví kapitálu lze dosáhnout především zapojením do fondů, které umožní rozložení investice do akcií různých subjektů, a tím zajistí požadovaný efekt bezpečné účasti na vlastnictví kapitálu.

Solidarita v oblasti rozdělování společenského bohatství je regulativem absolutnosti soukromého vlastnictví. V rámci nového členění základních práv v LZP stojí za povšimnutí, že právě jedna část nese přímo název „Solidarita“. Smlouvy se soustřeďují na politiky EU, proto ne Smlouvy, ale LZP zejména respektuje

- „práva starších osob na to, aby vedly důstojný a nezávislý život a podílely se na společenském a kulturním životě“ (čl. 25 LZP);

³¹ C-220/02 *Österreichischer Gewerkschaftsbund* ECLI:EU:C:2004:334.

³² C-170/84 *Bilka* ECLI:EU:C:1986:204.

³³ C-285/02 *Elsner-Lakenberg* ECLI:EU:C:2004:320.

³⁴ Srov. C-231-233/06 *Jonkman* ECLI:EU:C:2007:373; C-411/05 *Palacios de la Villa* ECLI:EU:C:2007:604; C-267/06 *Tadao Maruko* ECLI:EU:C:2008:179 pro vztah manželství, registrovaného partnerství a vdovského důchodu; C-144/04 *Mangold* ECLI:EU:C:2005:709 pro vztah smlouvy na dobu určitou a vyššího věku zaměstnance; C-388/07 *Age Concern England* ECLI:EU:C:2009:128, C-555/07 *Kücükdeveci* ECLI:EU:C:2010:21 a C-229/08 *Wolf* ECLI:EU:C:2010:3 k výjimkám ze zákazu diskriminace na základě věku.

³⁵ C-236/09 *Test Achats* ECLI:EU:C:2011:100 k rizikům vyplývajícím z rozdílnosti pohlaví pro důchodové pojištění, byla odstraněna diskriminace mužů vůči ženám.

- „právo osob se zdravotním postižením na opatření, jejichž cílem je zajistit jejich nezávislost, sociální a profesní začlenění a jejich účast na životě společnosti“ (čl. 26 LZP);
- právo „každého“ „na bezplatné služby zaměstnanosti“ (čl. 29 LZP);
- právo každého pracovníka na „na pracovní podmínky respektující jeho zdraví, bezpečnost a důstojnost“, včetně práva na „stanovení maximální přípustné pracovní doby, na denní a týdenní odpočinek a na každoroční placenou dovolenou“ (čl. 31 LZP);
- „právo na ochranu před propuštěním z důvodu spojeného s mateřstvím a právo na placenou mateřskou dovolenou a na rodičovskou dovolenou po narození nebo osvojení dítěte“ (čl. 33 LZP);
- „nárok na přístup k dávkám sociálního zabezpečení a k sociálním službám zajišťujícím ochranu v takových případech, jako je mateřství, nemoc, pracovní úrazy, závislost nebo stáří, jakož i v případě ztráty zaměstnání [...]“, „právo na sociální pomoc a pomoc v oblasti bydlení, jejichž cílem je zajistit [...] důstojnou existenci pro všechny, kdo nemají dostatečné prostředky“ (čl. 34 LZP);
- „právo na přístup k preventivní zdravotní péči a na obdržení lékařské péče“ (čl. 35 LZP);
- právo na přístup ke službám obecného hospodářského zájmu... (čl. 14, 106/2 SFEU, čl. 36 LZP; Protokol (č. 26) o službách obecného zájmu; rozhodnutí Komise 2012/21; Sdělení Komise z 11. 1. 2012, ÚV 2012 C 8). Jde o služby ve veřejném zájmu, mohou být nerentabilní, ale nutné k fungování společnosti (pošta, elektřina...); či
- vysoká úroveň ochrany spotřebitele (čl. 4/2(f), 12, 169 SFEU, čl. 38 LZP) jakožto slabšího prvku vztahu podnik – spotřebitel; proto se požaduje průřezově ve všech ostatních politikách (čl. 12 a 114/3 SFEU), specificky v zemědělství (čl. 39, 40 SFEU) a hospodářské soutěži (čl. 101/3, 102/4, 107 SFEU).

Tato ustanovení LZP ale povětšinou odkazují na úpravy členských států a na Smlouvy. LZP se navíc aplikuje jen při aplikaci jiného unijního, ne čistě vnitrostátního předpisu (čl. 52 LZP). Vlastní pravomoci EU v těchto oblastech se proto týkají hlavně situací harmonizovaných zákazem diskriminace. Jelikož se výše uvedená práva týkají především oblasti zaměstnanosti a sociální, jež jsou v koordinačních pravomocích EU vůči členským státům (čl. 5 SFEU), dosažení uvedeného cíle není plně v pravomoci EU.

3.9 Péče o životní prostředí

Důraz na zdravé životní prostředí zapadá do konceptu kvality života měřené nikoli pouze na základě čistě ekonomických ukazatelů. Uplatňuje se zde tak pojem „sociální“ v nejširším slova smyslu, STH klade důraz na odpovědnost vůči budoucím generacím, a snaží se tak především odstranit ty škody na životním prostředí, které vznikly v minulosti, a aktuální dopady ekonomické činnosti se snaží minimalizovat za použití principu předběžné opatrnosti a také uplatněním zásady „znečišťovatel platí“.

Při zakotvení cílů EU je ekologie dána do přímé souvislosti s cílem STH: „Unie [...] [u]siluje o udržitelný rozvoj Evropy, založený na [...] sociálně tržním hospodářství [...] a na vysokém stupni ochrany a zlepšování kvality životního prostředí“ (čl. 3 SEU). Ekologie také musí být zohledňována horizontálně – ve všech ostatních činnostech EU.³⁶

Péče o životní prostředí patří mezi tzv. konkurenčně sdílené pravomoci EU (čl. 4/2(e), 191–193 SFEU) a dokonce se dostala do katalogu základních práv v LZP.³⁷ Sdílená a průře-

³⁶ Srov. čl. 11 SFEU.

³⁷ Srov. čl. 37 LZP.

zová ekologická politika má za cíl trvale udržitelný rozvoj, racionální využívání přírodních zdrojů a řešení celosvětových ekologických problémů. Sleduje vysokou úroveň ochrany životního prostředí, jež průřezově musí být součástí všech ostatních politik. Pravomoc uzavírat tzv. vnější smlouvy je v této oblasti ale vyhrazena členským státům EU. Tato politika/pravomoc těsně souvisí s politikou ochrany zdraví. Harmonizace prováděná v této oblasti je harmonizací minimální, přísnější opatření členských států jsou tedy přípustná.

Zásady stanovené v tomto článku jsou založeny na čl. 3 odst. 3 SEU a články 11 a 191 SFEU.

3.10 Evropská integrace v rámci světového mírového řádu

Jak již naznačeno výše, předpokladem úspěšné realizace konceptu STH je stabilní vnitřní i vnější prostředí. Tedy ve zkratce mírové prostředí. Lze jistě říci, že evropská integrace přispívá zásadním způsobem k mírové existenci zúčastněných společenství. Skrze otevřené hranice neproudí pouze zboží, ale také jednotlivci, kteří skrze poznání odlišných společností následně přispívají k toleranci a mírovému soužití v rámci svých domovských společností.

Cíl EU podporovat mezinárodní spolupráci a mír ve světě vyplývá z množství ustanovení SEU.³⁸ Dosažení těchto cílů závisí na výslovně svěřených pravomocích či posílené spolupráci, protože použití tzv. subsidiárních pravomocí je alespoň pro oblast společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP) výslovně vyloučeno.

Výslovně svěřené pravomoci je třeba rozdělit do dvou oblastí: na vnější (mimounijní) aspekty intraunijních pravomocí/politik a na čistě vnější pravomoci/politiky EU. Za čistě vnější politiky lze považovat tyto oblasti: rozšiřování a přidružení, sousedská politika, rozvojová pomoc, humanitární pomoc a společná zahraniční a bezpečnostní politika (SZBP). Vnější aspekty jsou významné zejména u následujících intraunijních politik: obchod, ekologie, imigrace a azyl, cla a daně (nakolik nespádají pod obchodní politiku), transevropské sítě (telekomunikace, doprava, energetika), hospodářská soutěž. EU podpůrně rozvíjí vnější vztahy i v dalších oblastech, v nichž dominují pravomoci členských států, např. věda a výzkum apod.

Toto dělení je významné zejména z toho pohledu, zda ve zkoumané obsahové komponentě STH zdůrazníme mírový aspekt, čímž se dostáváme převážně do SZBP, anebo aspekt mezinárodní spolupráce, do níž lze zahrnout všechny výše popsané politiky. Tento rozdíl je právně významný v tom, že zatímco SZBP funguje ve specifickém, více mezistátním režimu (zvláštní druhy sekundárních aktů, jednomyslnost jako základ rozhodovacích procesů apod.), ostatní vnější oblasti jsou spíše v nadnárodní („komunitární“) metodě spolupráce.

Mezistátní režim SZBP je sice vhodný pro přijetí nejrůznějších druhů opatření, a to včetně vojenských misí, ale základní právní akt zásadně vyžaduje jednomyslnost v Radě. Záleží tedy na tom, jaké oblasti mezinárodních vztahů se členské státy rozhodnou řešit společně. Limitujícím faktorem v oblasti vojenství je navíc skutečnost, že EU nemá vlastní armádu, takže ji nemůže použít, i kdyby k tomu pravomoci měla. Současné bezpečnostní krize v blízkosti Evropy (Ukrajina, Gruzie, Sýrie, Palestina apod.) jasně ukazují, že ochota k využití existujících pravomocí EU k účinné nápravě je ve skutečnosti velmi chabá.

³⁸ Srov. čl. 3/1, 21 SEU.

4. Možnost dosažení částí sociálně tržního hospodářství nespádajících pod výslovně svěřené pravomoci, a to prostřednictvím subsidiárních pravomocí

Z výše uvedeného vyplývá, že ani do výlučných, ani do sdílených pravomocí (tj. maximálně do pravomocí koordinačních a podpůrných) nespádají z výše uvedeného desatera STH následující cíle: 1) soukromé vlastnictví výrobních prostředků, pokud nejde o oblast působnosti práva EU, 2) právem regulovaná hospodářská soutěž, pokud jde o vnitrostátní dimenzi, 3) stabilní a funkční měnový systém s cenovou stabilitou, pokud jde o národní měny a rozpočtovou disciplínu, 4) vysoká zaměstnanost, 5) vnější stabilita s vysokými exportními kvótami, 6) stálý a mírný hospodářský růst, 7) spravedlivé rozdělování příjmů, 8) spravedlivé rozdělování majetku, 9) péče o životní prostředí a 10) evropská integrace v rámci světového mírového řádu.

Výše jsme uváděli odkazy nejen na pravomoci EU, ale i na její cíle. To proto, že již samo výslovné zakotvení konkrétního cíle může založit tzv. subsidiární pravomoc EU, někdy nazývanou tzv. flexibilní klauzule či doložka flexibility.³⁹ Nejdříve stručně připomeneme tento koncept obecně a poté prozkoumáme jeho vztah k oblastem STH nepokrytým výslovně svěřenými pravomocemi.

4.1 Koncept subsidiárních pravomocí

Subsidiární pravomoci (čl. 352–3 SFEU) jsou ty pravomoci, jež jsou nutné k dosažení cílů stanovených Smlouvami, ale Smlouvy opominuly tyto cíle doprovodit i odpovídajícími pravomocemi. Tím vznikají stavy kompetenční nouze. Flexibilní klauzule je tedy – v mezích přenesených pravomocí a cílů EU – blanketní norma,⁴⁰ jež umožňuje rozšířit výkoné pravomoci EU, aniž by bylo nutno Smlouvy formálně revidovat.

Flexibilitě proto odpovídají i přísné podmínky aplikace čl. 352–3 SFEU: 1) absence explicitního právního základu pro danou pravomoc ve Smlouvách; 2) existence cíle EU vyjma SZBP (tato oblast je vyloučena z aplikace čl. 352 SFEU) a nejobecnějších cílů SEU,⁴¹ 3) nutnost opatření k jeho dosažení, 4) vhodnost opatření, tj. jeho proporcionalita, 5) dodržení zásady subsidiarity včetně povinnosti Komise upozornit vnitrostátní parlamenty (čl. 352/2 SFEU), 6) nedochází k harmonizaci, je-li tato zakázána, tj. v oblasti koordinační nebo doplňkové pravomoci,⁴² 7) neobchází se čl. 48 SEU o změně Smluv,⁴³ 8) jednomyslné hlasování v Radě, 9) na návrh Komise a 10) se souhlasem EP.

³⁹ Nezaměňovat s flexibilitou – posílenou spoluprací, viz část 5 níže.

⁴⁰ Srov. nález ÚS PL. ÚS 19/08, body 149 an.; zde podle našeho názoru Ústavní soud rozporuje slovo „blanketní“ ve smyslu „neomezený co do předmětu úpravy“, nikoliv jako typ normy bez pravidla chování, zmocňující některý orgán k vydání vlastního pravidla chování; srov. GERLOCH, A. *Teorie práva*. 4. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 59.

⁴¹ Srov. čl. 352/4 SFEU a 41. prohlášení k čl. 352 SFEU:

– cíle EU zahrnují pro účely čl. 352/1 SFEU cíle uvedené v čl. 3/2, 3 SEU a cíle čl. 3/5 SEU, pokud souvisejí s vnější činností EU podle části páté SFEU; nezahrnuje pouze cíle dle čl. 3/1 SEU (prohlášení č. 41);

– čl. 352 nemůže sloužit k rozšíření pravomocí EU, ani k „přijetí ustanovení, jejichž účinek by v podstatě znamenal změnu Smluv“ (prohlášení č. 42).

⁴² C-436/03 EP v. Rada ECLI:EU:C:2006:277; C-377/98 Nizozemsko v. EP a Rada ECLI:EU:C:2001:523, bod 25 ke vztahu obecného harmonizačního základu čl. 114 SFEU a čl. 352 SFEU.

⁴³ Srov. 42. prohlášení k čl. 352 SFEU.

4.2 Subsidiární pravomoci a oblasti STH nepokryté výslovně svěřenými pravomocemi

Z výše uvedeného vyplývá, že zatímco rozsah cílů EU a STH nebrání jejich dosažení za pomoci čl. 352 SFEU, jako překážka se jeví *zákaz harmonizace* v některých oblastech podpůrných a koordinačních: zaměstnanost (čl. 149/1 SFEU), základy systémů sociálního zabezpečení (čl. 153/4 SFEU), všeobecné vzdělávání, mládež a sport (čl. 166/4 SFEU), kultura (čl. 167/5 SFEU), zdravotnictví (čl. 168/6 SFEU, kromě případů čl. 168/4 SFEU), průmysl (čl. 173/3 SFEU), hospodářská politika (nepřímo čl. 175/1 SFEU), cestovní ruch (čl. 195/2 SFEU). Čl. 207 SFEU pamatuje i na to, že EU nesmí zákaz harmonizace obcházet uzavíráním mezinárodních obchodních smluv v oblastech, kde je harmonizace zakázána.

Nelze-li harmonizovat, lze vydávat jen závazné akty zakládající podpůrné programy a projekty, anebo akty nezávazné; oba druhy jsou příliš slabé k dosažení cílů STH regulací ze strany EU. Nevylučuje to ale, že samy členské státy za pomoci podpůrných a koordinačních pravomocí EU společně těchto cílů dosáhnou.

Shrnuto, ty oblasti STH, které není možno dosáhnout na základě konkrétního ustanovení primárního práva EU, nelze dosáhnout ani za pomoci čl. 352 SFEU.

5. Možnost realizace částí obsahu konceptu sociálně tržního hospodářství nespadajících pod výslovně svěřené pravomoci, a to prostřednictvím posílené spolupráce

Posílená spolupráce (tzv. zásada flexibility⁴⁴), upravená na více místech Smluv,⁴⁵ umožňuje, aby nejméně devět členských států spolu v oblasti nevýlučných pravomocí či SZBP více spolupracovalo k podpoře cílů EU, jichž nemůže dosáhnout EU jako celek, jiné členské státy se později mohou připojit, což má zabránit vzniku „tvrdého jádra“.

Existují již příklady posílené spolupráce, které spadají do oblasti STH: jmenujme např. oblast patentové ochrany⁴⁶ či návrh na zavedení daně z finančních transakcí⁴⁷ rozhodného práva pro rozvody⁴⁸ či evropského veřejného žalobce.

Je logické, že posílené spolupráce není v oblasti výlučných pravomocí EU, o nichž rozhoduje EU a ne členské státy. Z obsahu STH se tedy posílená spolupráce v EU nedá použít – ať proto, že jde o oblast výlučných pravomocí, anebo jde o pravomoci členských států – na tyto oblasti: 1) soukromé vlastnictví výrobních prostředků, 2) právem regulovaná hospodářská soutěž, 3) stabilní a funkční měnový systém (euro) s cenovou stabilitou, 5) vnější stabilita s vysokými exportními kvótami, 7) spravedlivé rozdělování příjmů, 8) spravedlivé rozdělování blahobytu. Naopak se dá použít na cíle 4) vysoká zaměstnanost, 6) stálý a mírný hospodářský růst, a 9) péče o životní prostředí. Z výše uvedeného vyplývá, že existuje potřeba napravit nedostatek výslovných pravomocí EU v první skupině shora uvedených oblastí. Zároveň je třeba připomenout, že posílená spolupráce může přiblížit dosažení STH ve spolupracujících členských státech, ale daná oblast sama se

⁴⁴ Nezaměňovat s výše analyzovanou flexibilitou – subsidiární pravomocí (čl. 352 SFEU).

⁴⁵ Srov. čl. 20, 42/6, 44–46 SEU, čl. 82/3, 83, 86, 87, 326–334 SFEU; Protokol č. 10 o stálé strukturované spolupráci stanovené čl. 42 SEU; Protokol č. 11 k čl. 42 SEU; 40. Prohlášení k čl. 329 SFEU.

⁴⁶ Srov. rozhodnutí 2011/167, dovolující posílenou spolupráci, a navazující nařízení 1257/2012 a 1260/2012, která ji realizují.

⁴⁷ Srov. návrh směrnice Rady ze dne 28. září 2011 o společném systému daně z finančních transakcí a změně směrnice 2008/7/ES KOM(2011) 594 v konečném znění.

⁴⁸ Srov. nařízení 2201/2003 „Brusel II“.

musí nacházet mezi sdílenými či koordinačními/podpůrnými pravomocemi. Na rozdělení pravomocí mezi EU a jejími členskými státy tudíž tento nástroj nemá vliv.

Závěr

Zásadním problémem zkoumaného tématu je především skutečnost, že pojem STH, jakkoliv figuruje mezi cíli EU, nemá právně závaznou definici⁴⁹ a že obsah tohoto pojmu je třeba hledat v doktrinálních studiích, které nemohou ani svojí přesvědčivostí plně onu závaznost nahradit. STH je ostatně pojem flexibilní, je třeba ho adaptovat na politickou realitu jednotlivých států. Z toho vyplývá, že právně by bylo možno upravit jen minimální obsah STH, který by pak sloužil jako společný základ pro celou EU.

Z toho vyplývá další otázka: kdo má STH definovat. EU? Členské státy samostatně? Vzhledem k rozdělení pravomocí, jak jsou popsána v tomto článku, je evidentní, že definice samotného pojmu STH není plně v pravomoci EU, a tudíž i na minimálním vymezení tohoto pojmu musejí participovat i členské státy.

Bylo by ovšem v dalším kroku žádoucí, aby za jasnějším vymezením pojmu STH následovalo začlenění pravomocí k jeho dosažení do pravomocí EU.

S tím souvisí i další problém: pojmenování obsahových komponent STH není shodné s oblastmi unijních politik a pravomocí. Ani jednotlivě nejsou tyto kategorie vždy přesně definovány. Proto není možné s absolutní přesností zjistit, zda konkrétní obsahová komponenta je pokryta odpovídající pravomocí na straně EU, což komplikuje dosažení cíle této práce – zjistit, zda EU má pravomoci k dosažení cíle STH.

Na základě výše uvedeného je přesto možno učinit k této otázce jisté závěry, byť ne zcela přesné. Z výše uvedeného vyplývá následující:

- Pravomoci svěřené EU jsou relevantní pro většinu obsahu STH.
- Pravomoci EU podporují koncept STH na úrovni integrace – přeshraničních aktivit mezi státy EU a jejich subjekty práva.
- Čím více se konkrétní problém STH přibližuje podstatným aspektům fungování státu (rozpočet, daně, hospodářská a měnová politika, systém sociálního a zdravotního zabezpečení), tím menší vliv EU a její pravomoci mají.
- V oblasti míry přerozdělování bohatství je požadavek spravedlivého přerozdělování podle STH spíše minimálním standardem; severský koncept sociálního státu (vysoké daně a tomu odpovídající pečovatelský stát), podpořený protestantskými rovnostářskými tradicemi, jde nad rámec toho, k čemu cílí STH.

Úplný závěr je tedy ten, že dosažení všech cílů STH není možné jen za použití pravomocí EU, aktivní podíl členských států EU na dosažení STH ve všech jeho aspektech je nezbytný. Tomu by ovšem měla předcházet společná minimální právně závazná definice tohoto pojmu.

⁴⁹ Srov. část 1 této stati výše.

RECENZE

Kapitoly z dějin českého právníckého rodu Mokrých (z rodinných materiálů sestavil JUDr. Jan Kotous). Praha: Pasporta Publishing, 2017, 90 s.

Nedávno vydaná knížka tohoto názvu je nevelká rozsahem, ale vejde se do ní téměř šest století rodu, pevně spojených s českou historií a českou krajinou. Knižka vznikla z rodinných kronik, záznamů a ústních vyprávění, které *Antonín VII. Mokrý* uspořádal a *Jan Kotous* oděhl do literární formy. *Antonín VII.* je v právnických kruzích dobře známý soudce, bývalý předseda Nejvyššího soudu ČR, předseda Vrchního soudu, donedávna též předseda Pražského sdružení Jednoty českých právníků. Pořadové číslo VII. mu nepřidělil ani spisovatel, ani redaktor, je to rodinné označení v časové posloupnosti rodu *Mokrých*, která dále pokračuje *Antonínem VIII.*, pražským advokátem.

Označení rodu *Mokrých* za rod právnícký není přehnané. Rodinné kroniky se datují od 17. století a již na počátku se u *Mokrých* projevoval příklon k veřejným záležitostem a k právu, zprvu vedle občanské profese řádného měšťana. Tak byl *Antonín I.*, sedlák a mistr řeznický (narozen 1677), též netolickým městským rychtářem. Podobně *Antonín II.* (narozen 1698), který, asi trochu předvídaje budoucí rozkvět rodu, založil rodovou knihu, i *Antonín III.* (narozen 1735). To už byl rod pevně usazen v jihočeských Netolicích.

Počínaje *Antonínem IV.* (narozen 1820 – jak je vidět, nebyla jmenná řada zcela kontinuílní) stávají se *Antonínové* z rodu *Mokrých* vystudovanými právníky a profesionály. *Antonín IV.* vystudoval Právníckou fakultu na Univerzitě ve Vídni. Působil jako notář v Netolicích a Vodňanech, zapojil se však už před tím do národního veřejného života jako delegát Slovanského sjezdu v roce 1848 v Praze a potom poslanec Ústavodárného říšského sněmu, až do jeho přemístění a posléze rozpuštění v Kroměříži.

Antonín V. (narozen 1855) vystudoval práva rovněž na Univerzitě ve Vídni, byl zprvu notářem ve Vodňanech a v roce 1912 přeložen na notářství na Královských Vinohradech (později v Praze).

Antonín VI. (narozen 1894) vystudoval práva v Praze na české Karlo-Ferdinandově univerzitě a byl potom notářem v Lišově (nedaleko Českých Budějovic) a později v Náchodě. Léta „budování socialismu“ krutě zasáhla i stav právnícký, zejména svobodná povolání jako byli advokáti a notáři. Notář *Antonín VI.* skončil neslavně a nápravy se již nedožil (zemřel roku 1985). Jistě by ho potěšilo, kdyby se dozvěděl, že jeho syn *Antonín VII.* se nejen stal po studiu práv na Karlově univerzitě soudcem, ale nakonec i významným soudním funkcionářem, a že jeho vnuk *Antonín VIII.* pokračuje v rodinné tradici jako advokát.

Prošli jsme posloupnost *Antonínů Mokrých*. Rozvětvený rod *Mokrých* měl však i jiné výhonky. Děti se většinou rodilo více, a tak i mnozí další mužové, nositelé jména *Mokrý*, zastávali různá právníká povolání. A jiní zase prošli kariérou vojenskou, církevní, lesnickou a rybníkářskou. Byl mezi nimi básník (a notář) *Otakar Mokrý*, kanovník českobudějovické Katedrální kapituly *Vojtěch Mokrý* nebo poslanec Říšského sněmu, o němž už byla zmínka. O všech je v té milé knížce spravedlivě pojednáno. Byli to vesměs čeští vlastenci, z nichž mnozí se – ať na poli selském, řemeslnickém, či na poli právním – vypracovali vlastní pílí a houževnatostí, někdy docela od nuly.

Autorovi knížky, *J. Kotousovi*, se podařilo dát rodovému přehledu ucelený literární tvar tím, že jednotlivé generace *Mokrých* a jejich rodin zasadil do dobového kontextu. Od panování *Rožmberků* na jihu Čech na konci 16. století, v jejichž službách první příslušníci rodu *Mokrých* působili, až po neslavný konec zestátnění a zdecimování notářů v roce 1949, jehož obětí se stal i náhodský notář *Antonín VI. Mokřý*. Četné fotografie a faksimile dokumentů, vhodně vybrané z rodinného archivu, jen přispívají dobovému obrazu.

Rod *Mokrých* není zdaleka jediným takovým úctyhodným rodem a i jinde v rodinách se vedou a uchovávají kroniky a záznamy. Ale když se podaří všechny ty podklady shromáždit, uspořádat a doplnit tak, jak se to povedlo *Antonínovi VII. Mokrému* a *Janu Kotousovi*, vznikne knížka nejen hezká a čtivá, ale bez nadsázky i příspěvek k malým českým dějinám, z nichž se ty velké skládají.

Alena Winterová*

* Prof. JUDr. Alena Winterová, CSc., Právnická fakulta Univerzity Karlovy, E-mail: winterov@prf.cuni.cz.

Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

Správa z I. slovensko-českých dní daňového práva, organizovaných Katedrou finančného práva, daňového práva a ekonómie Právnickej fakulty UPJŠ v Košiciach na tému: „Daňové úniky a vyhýbanie sa daňovým povinnostiam“

V dňoch 24.–25. októbra 2017 sa na Právnickej fakulte UPJŠ v Košiciach konali *I. slovensko-české dni daňového práva*, v rámci ktorých sa uskutočnila medzinárodná vedecká konferencia s ústrednou témou *Daňové úniky a vyhýbanie sa daňovým povinnostiam*. *I. slovensko-české dni daňového práva* organizovala Katedra finančného práva, daňového práva a ekonómie Právnickej fakulty UPJŠ v Košiciach. Katedra tým začala rozvíjať tradíciu konania slovensko-českých dní daňového práva, ktorých zmyslom je zvýrazniť najmä v odbornej komunite význam daňového práva nielen v Čechách a na Slovensku, ale aj v širšom rámci v Európskej únii a v celosvetovom meradle.

Medzinárodná vedecká konferencia konaná ako súčasť slovensko-českých dní daňového práva predstavovala jeden z čiastkových vedeckých výstupov v rámci katedrou aktuálne riešených grantových úloh (APVV a VEGA).

Konferencia začala 24. októbra 2017 popoludní úvodným slovom predsedu organizačného výboru – *prof. h. c. prof. JUDr. Vladimíra Babčáka, CSc.* – vedúceho Katedry finančného práva, daňového práva a ekonómie Právnickej fakulty UPJŠ, ktorý privítal početných hostí a konštatoval významné zastúpenie všetkých českých právnických fakúlt a právnických a iných fakúlt príbuzného zamerania zo Slovenska. Zdôraznil aktuálnosť témy nielen v rovine teoretickej, ale aj v rovine aplikačnej praxe a podčiarkol potrebu interdisciplinárneho prístupu k skúmanej problematike. Prejavom interdisciplinarít danej témy bola preto aj účasť zástupcov iných spoločenských vied (napríklad psychológie) a ekonomických vied. Konferencia takto predstavovala ambíciu stať sa významnou platformou pre vedeckú diskusiu a zároveň pravidelným podujatím pre výmenu teoretických a praktických poznatkov z oblasti daňového práva. *Prof. Vladimír Babčák* vo svojom úvodnom slove viackrát pripomenul povinnosť akademickej odbornej komunity venovať pozornosť daňovo-právnej problematike nielen z „úzkych“ právnych a ekonomických pozícií, ale v širšom rozsahu aj z oblasti psychológie, etiky, morálky, sociológie a pod.

Prvý blok rokovaní sa niesol v znamení diskusie k problematike stimulácie a motivácie ako nástroja prevencie proti daňovým únikom a vyhýbaniu sa daňovým povinnostiam, čo bolo predmetom úvodného príspevku *JUDr. Petry Jánošíkovej, Ph.D.* (Západočeská univerzita v Plzni). Nasledovný príspevok bol prednesený *JUDr. Zdenkou Papouškovou, Ph.D.* (Univerzita Palackého v Olomouci), v ktorom ústrednou myšlienkou bola úvaha, či sú príjmy z bitcoinov vôbec zdaniteľným príjmom v zmysle českej a slovenskej právnej úpravy a či nepredstavuje práve ich nezdanenie daňový únik.

Po úvodných príspevkoch nasledovala prezentácia a diskusné fórum k projektu APVV č. 16-0160, ktorý je v začiatkovej fáze realizácie a bude riešený katedrou v nasledujúcich rokoch. Interdisciplinárny výskumný projekt na tému: *Daňové úniky a vyhýbanie sa daňovým povinnostiam (motivačné faktory, vznik a eliminácia)*, ktorý je riešený členmi katedry, je zameraný na skúmanie možností zavedenia nových právno-regulačných opatrení

a konkrétne podoby právnych mechanizmov s cieľom predchádzania daňovým únikom. Ťažisko výskumu je v tomto ohľade zamerané na to, aby implementácia týchto opatrení v Slovenskej republike viedla k zvýšeniu efektivity výberu daní a zároveň, aby bola v čo najväčšej miere garantovaná právna istota daňových subjektov a zákonnosť, spravodlivosť a transparentnosť zdaňovania. Projekt APVV súvisí aj s ďalším projektom, ktorý rieši katedra v rámci VEGA č.1/0375/15 *Daňové úniky a daňové podvody a právne možnosti ich predchádzania (inštitútmi daňového, obchodného a trestného práva)*.

Komplementárne s vyššie uvedeným výskumným zámerom je okruh skúmaných otázok interdisciplinárne orientovaný na identifikovanie a posúdenie vplyvu motivačných faktorov podieľajúcich sa na vzniku daňových únikov. Do tejto druhej skupiny sú zaradené faktory psychologické a faktory ekonomické. Výskum týchto motivačných faktorov má smerovať k podporeniu autoaplikácie daňového práva zo strany povinných subjektov – teda zabezpečiť, aby daňové subjekty dobrovoľne plnili svoje daňové povinnosti.

V druhý deň, 25.októbra 2017 otvorila 1. blok rokovaní *prof. JUDr. Hana Marková, CSc.* (Univerzita Karlova v Prahe), ktorá sa vo svojom príspevku, reflektujúc pritom historické súvislosti zdaňovania a rozdiely v oblastiach priameho a nepriameho zdaňovania, zamyslela nad teoretickým objasnením pojmov daňovej optimalizácie a daňového úniku. Priblíženiu daňovej morálky a psychologických faktorov daňových únikov v optike európskej verejnosti a podnikateľských subjektov sa vo svojom príspevku zaujímavým spôsobom aj poskytnutím štatistických údajov v rámci európskeho priestoru venoval *prof. PhDr. Jozef Výrost, DrSc.* (Slovenská akadémia vied, Košice). Predstaveniu aktuálnych prístupov vo vyšetrovaní daňových únikov sa vo svojom príspevku zasa venoval *prof. Ing. Jozef Stieranka, PhD.* (Akadémia Policajného zboru v Bratislave), spolu s *JUDr. Luciou Feckovou* (Finančná správa, Prešov), ktorá v rámci príspevku načrtla aktuálne preventívne prístupy dobrovoľného plnenia daňových povinností uplatňované finančnou správou.

V nasledujúcom bloku rokovaní upozornila na teoretické otázky a aplikačné problémy súčasnej právnej úpravy poskytovania údajov správcovi dane *doc. JUDr. Soňa Kubincová, PhD.* (Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici). Aktuálne opatrenia proti vyhýbaniu sa daňovým povinnostiam v oblasti nepriameho zdaňovania v Českej republike prezentovala vo svojom príspevku následne *JUDr. Dana Šramková, Ph.D., MBA* (Masarykova univerzita v Brne). Príspevok venujúci sa inovatívnym formám objasňovania daňových únikov predniesli *doc. JUDr. Miroslav Felcan, Ph.D., LL.M.*, a *JUDr. Mgr. Jana Šimonová, Ph.D.* (Akadémia Policajného zboru v Bratislave).

O nič menej zaujímavým nebol ani posledný blok rokovaní, v rámci ktorého najprv *JUDr. Ing. Matej Kačaljak, PhD.* (Univerzita Komenského v Bratislave) načrtol vybrané súvislosti transpozície smernice ATAD do slovenského právneho poriadku. Účinku uplatnenia zásady zákazu zneužitia daňového práva na sekundárne povinnosti fyzických a právnických osôb bol venovaný príspevok *JUDr. Ing. Dušana Heseke, CSc., LL.M.* (Paneurópska vysoká škola, Bratislava). V poslednom príspevku načrtla *Ing. Cecília Olexová, PhD.* (Podnikovo-hospodárska fakulta so sídlom v Košiciach, Ekonomická univerzita v Bratislave) problematiku dane z pridanej hodnoty vo vzťahu k Lafferovej krivke.

Záverom konferencie sa slova ujal predseda organizačného výboru *prof. Vladimír Babčák*, ktorý poďakoval účastníkom konferencie za zaujímavé vystúpenia, po ktorých vždy nasledovala podnetná diskusia. Zároveň opätovne vyzdvihol skutočnosť interdisciplinárneho charakteru konferencie, ktorý demonštrovalo zastúpenie účastníkov nielen právnických fakúlt, ale aj fakúlt ekonomického zamerania, Akadémie Policajného zboru, ako aj SAV. Konferencia zároveň nepredstavovala len fórum pre výmenu názorov v rámci

akademického prostredia, ale zastúpenie odborníkmi z praxe svedčilo o dosahovaní ešte vyššej kvalitatívnej úrovne podujatia. Záverom vyjadril *prof. Vladimír Babčák* presvedčenie, že prvý ročník slovensko-českých dní daňového práva bol úspešným podujatím s kvalitným a početným zastúpením reprezentantov Slovenska a Česka, a to nielen vo vzťahu k významným predstaviteľom vedy o daňovom práve. Prvým ročníkom založená tradícia organizovania slovensko-českých dní daňového práva má preto, vzhľadom k aktuálnosti riešenej témy a aktuálnym vedecko-výskumným úlohám, potenciál ďalšieho úspešného pokračovania aj v nasledujúcich rokoch.

František Bonk* – Jozef Sábó**

Polsko jako pozitivní právní inspirace. Zpráva z právnické konference “20 years of Academic Legal Clinics in Poland – achievements, future goals and development opportunities”. Jagellonská univerzita, Krakov

Naši severní sousedé oslavili v listopadu 2017 významné výročí. Je to již dvacet let, co byla v Krakově otevřena první právní klinika v Polsku, tj. právní poradna, ve které pod vedením učitelů poskytují právní rady studenti práv.¹ Bezplatně a v rámci svého studia. Je to výročí o to významnější, že zprávy, které z Polska v poslední době slyšíme, mají tendenci všechny přátele právního státu spíš děsit než těšit. Skutečnost, že krakovská poradna, jejíž činnost nepochybně usnadňuje lidem domoci se spravedlnosti, nejenže vydržela dvacet let, ale dokonce posloužila i jako inspirace pro další poradny, nás nemůže než těšit. Tato zpráva obsahuje základní shrnutí toho, co jednotliví mluvčí během konference, která se věnovala připomenutí tohoto výročí a úvahám do budoucna, na adresu právních klinik 3.–5. listopadu 2017 v Krakově pronesli.

Založení krakovské kliniky odstartovalo doslova polskou klinickou vlnu. Do půl roku měla svoji kliniku i právnická fakulta ve Varšavě, další z nejvýznamnějších polských právnických fakult. Ostatní školy poměrně rychle následovaly a kliniky se na právnických fakultách v Polsku rychle staly normou. V současnosti má svoji právní poradnu 26 právnických fakult v 17 polských městech a patří mezi ně všechny nejvýznamnější, tj. ty, které mohou udělovat habilitace a mít PhD programy. Nejedná se přitom jen o právnické fakulty veřejné, ale i soukromé – ty si totiž nemohou dost dobře dovolit chtít od svých studentů školné a přitom nenabízet to, co standardně a ve vysoké kvalitě nabízí univerzity veřejné. Všechny kliniky jsou akreditovány, dvě univerzity dokonce práci v právní poradně považují za natolik důležitou, že ji učinily povinnou pro každého studenta.

* JUDr. František Bonk, PhD., Katedra finančního práva, daňového práva a ekonomie, Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. E-mail: frantisek.bonk@upjs.sk

** JUDr. Jozef Sábó, PhD., Katedra finančního práva, daňového práva a ekonomie, Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. E-mail: jozef.sabo@upjs.sk. Tento příspěvek představuje výstup v rámci projektu APVV-16-0160: *Daňové úniky a vyhýbanie sa daňovým povinnostiam (motivačné faktory, vznik a eliminácia)* a v rámci projektu VEGA: 1/0375/15: *Daňové úniky a daňové podvody a právne možnosti ich predchádzania (inštitútni daňového, obchodného a trestného práva)*.

¹ Pojem „právní klinika“ v tomto textu používáme v užším než běžně používaném významu, a proto k němu také synonymně používáme výraz „právní poradna“. Mezi právní kliniky bývají tradičně řazeny nejen právní poradny na právnických fakultách, jako je tomu v případě Polska (tzv. *life-client clinics*), ale i další podoby prakticky orientované výuky práva: odborné stáže či praxe v právních institucích, simulované soudy či *moot court*y nebo *Street Law* programy.

Většina právních poraden, zejména právě v době před dvaceti lety, přitom nevznikla z podnětu vedení fakult, ale jejich studentů. Studentská iniciativa se pochopitelně musela potkat s ochotou právnických fakult studentským požadavkům nakonec vyhovět a učinit právní poradny součástí fakult. Ať už vzešla iniciativa od studentů, nebo konkrétního učitele, nebylo nicméně třeba nadchnout pro myšlenku právních poraden celé pedagogické sbory. Úplně stačilo přesvědčit konkrétního učitele, najít pár odhodlaných studentů a ideálně i finanční podporu. To stačilo k tomu, aby právní poradny začaly fungovat a postupně měnit polský vzdělávací systém.

Významnou kapitolu v příběhu polských klinik sehrávají Američané. Způsob jejich úvodního zapojení přitom připomíná děj hollywoodského filmu. Dědeček paní *Joanny Wagner*, která pracovala na americkém konzulátu v Krakově, studoval svého času v Krakově. Když jeho vnučka začala v Krakově působit, pořádal ji, aby se krakovské univerzitě odvděčila. Ta se dotázala profesorky právnické fakulty *Marie Szewczyk* a ta po jistém váhání požádala o pomoc se zavedením právní kliniky, která ji nedlouho předtím uchvátila při studijním pobytu v americkém Marylandu. Úkolem paní *Wagner* bylo získat finance a odborníky ochotné pomoci s ustavením kliniky, úkolem *prof. Szewczyk* pak přesvědčit vedení Jagellonské university, což se s pomocí amerických peněz z Fordovy nadace podařilo. Pod vlivem poměrně štědré finanční podpory a amerických profesorů ochotných přijet² učit do Krakova byly, jak na konferenci připomněla *prof. Szewczyk*, přehlasovány i hlasy zdůrazňující to, že krakovská právnická fakulta vyučovala právo poměrně úspěšně od 14. století a nepotřebuje se tedy nijak měnit. Změnila se. Nejprve jen drobně, postupem let víc a víc, neboť právní klinika se rozrůstala a stávala její integrální součástí. Současně pomohla odstartovat polský trend, který bez nadsázky proměnil způsob právního vzdělávání a ve výsledku i myšlení v Polsku. Jak zdůraznil současný děkan krakovské právnické fakulty *prof. Jerzy Pisuliński*, právní kliniky přiměly mnoho učitelů k zamyšlení nad tím, jak právo vyučují a co je vůbec smyslem výuky práva. Klinická zkušenost se postupně odrazila i v profesní přípravě státních zástupců a soudců.

Polské univerzitní právní poradny se postupně staly opravdovým fenoménem. Jen v minulém akademickém roce 2016/2017 se do činnosti právních poraden zapojilo více než 1800 studentů, kteří pod vedením 320 supervizorů³ vyřešili zhruba 6500 případů. Za dvacet let fungování poraden již studenti vyřešili přes 140 000 případů, přičemž ani jeden nevedl k tomu, že by nespokojený klient vyhrál nad univerzitou soud a získal odškodnění za neprofesionálně odvedenou práci. Polský příklad ukazuje, že jedna z největších obav všech děkanů a proděkanů v souvislosti s právními poradnami, tj. obava, že studenti poskytnou neprofesionální právní radu a nespokojený klient následně úspěšně zažaluje univerzitu u soudu, není nutná. Klienti poradny nežalují, pokud ve výjimečných případech ano, spory nevyhrávají. A i kdyby u soudu nakonec uspěli, uhradí náklady, podobně jako v případě advokátní praxe, pojistka, kterou pro tento případ mají univerzity smlouvenou.

Přes 40 % polských případů je vyřešeno za jednu až dvě návštěvy do dvou týdnů (většinou se jedná o formu krátké konzultace), dalších téměř 40 % pak do dvou měsíců, jen 3 % případů trvají déle než rok, zpravidla proto, že je třeba obrátit se na soud. Polská data

² Ty na konferenci zastupovaly *prof. Catherine Klein* a *prof. Leah Wortham* z *Catholic University of America* sídlící ve Washingtonu, D. C.

³ Supervisoři jsou akademičtí pracovníci či právníci z praxe, kteří poskytují studentům podporu a zpětnou vazbu při práci v poradně a kontrolují jejich práci po odborné stránce.

také rozptylují obavu advokátních komor, že právní kliniky představují nebezpečnou konkurenci advokátů. 90 % klientů právních poraden uvádí, že kdyby nepřišlo pro radu ke studentům, na advokáta by se neobrátili.

Údaje o počtech studentů i případů mají Poláci k dispozici proto, že v roce 2002 ustavili Asociaci univerzitních právních poraden (*Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych*), která stanovuje standardy právních poraden, dohlíží na jejich naplňování, sbírá data o fungování poraden a v poslední době dokonce sestavuje žebříčky právních klinik. Na konferenci jí zastupoval a o její činnosti referoval její vedoucí, *dr. Filip Czernicki*. Asociace pomáhá také šířit klinické *know-how*, takže se na ni obrací např. nově zakládané právnické fakulty se žádostí o pomoc se zřízením právních poraden. Polská asociace funguje i v celosvětovém srovnání mimořádně dobře a efektivně, za což na polské konferenci opakovaně obdržela pochvalu nejen od polských, ale i zahraničních účastníků. Mnozí z nich ostatně využili asociaci shromážděné a ochotně sdílené zkušenosti při zakládání či vylepšování právních klinik ve svých zemích.⁴

A to včetně kolegů z olomoucké právnické fakulty, kteří mohli Krakovu vavříny za ustavení první dlouhodobě úspěšné kliniky v prostoru bývalého východního bloku převzít. Jejich právní klinika, jak ve svém vystoupení zdůraznil *dr. Maxim Tomoszek*, totiž spatřila světlo o rok dříve než ta krakovská, v roce 1996. I ona měla americkou podporu a američtí prospektoři měli zájem pomoci ustavit tento způsob právního vzdělávání i na dalších právnických fakultách v České republice a dalších zemích bývalého východního bloku. Právní kliniky coby praktická forma vzdělávání, skrz kterou se studenti učí aplikovat právo a navíc vnímat i étos své profese, tj. přenášet pozornost ze zájmu o sebe a své dobré životy k potřebám a potížím druhých, kterým navíc díky svému právnímu vzdělání mohou pomoci, dobře vystihovaly americký hodnotový pohled na právní vzdělávání. Olomoucká právní poradna ovšem shodou více okolností po pár letech zanikla a dočkala se znovuotevření v roce 2001 a následné významné reformy v roce 2006.⁵ Řadu dalších fakult se k otevření právních poraden přesvědčit nepodařilo. Úspěch krakovské a posléze varšavské kliniky nicméně pomohl přitáhnout do regionu střední a východní Evropy další donory, neboť obě poradny představovaly zřejmě první úspěšně aplikovaný model právních klinik na kontinentální právní kulturu. Postupně se tento způsob vzdělávání začal šířit po Evropě, a to nejen východní a střední, ale i západní. Je zajímavé si uvědomit, že v oblasti klinického právního vzdělávání se totiž západní Evropa (s výjimkou Spojeného království) učí od té střední a východní.

Michal Urban*

Mezinárodní konference Pracovní právo Třešť 2017

Dne 11. 10. 2017 došlo ke slavnostnímu zahájení každoročního setkání odborné obce pracovního práva a práva sociálního zabezpečení v Zámeckém hotelu Třešť, zařízení Akademie věd ČR. Akci pořádal Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i., ve spolupráci s Právnickou

⁴ Jednalo se např. o *dr. Yulii Khvatsik* z běloruské státní univerzity.

⁵ I olomouckou kliniku v začátcích podpořila Fordova nadace. Poradna vznikala ve spolupráci s *prof. Stefanem Kriegerem* z *Hofstra University* v New Yorku v roce 1996 a přestala fungovat v roce 1998.

* JUDr. Mgr. Michal Urban, Ph.D., Právnická fakulta Univerzity Karlovy, Centrum právních dovedností. E-mail: urban@prf.cuni.cz

fakultou Univerzity Karlovy a Právnickou fakultou Masarykovy Univerzity. Konference se ovšem stejně jako každý rok zúčastnili též akademičtí pracovníci z jiných českých a slovenských vysokých škol, jakož i soudci Nejvyššího soud ČR, soudci krajských a okresních soudů, zástupci Ministerstva práce a sociálních věcí ČR a přední advokáti specializující se na pracovní právo.

První jednací den konference byl v souladu s tradicí věnován nejvýznamnějším očekávaným změnám pracovního a služebního práva. Nejprve ovšem *J. Pichrt*, předseda České společnosti pro pracovní právo a právo sociálního zabezpečení a vedoucí pražské katedry pracovního práva a práva sociálního zabezpečení, v rámci úvodního slova zanalyzoval výsledky Evropského regionálního kongresu Mezinárodní společnosti pro pracovní právo a právo sociálního zabezpečení. Kongres poprvé v historii pořádala Česká společnost pro pracovní právo a právo sociálního zabezpečení. Česká odborná obec měla na kongresu více než reprezentativní zastoupení, kdy se její jednotliví referenti zúčastnili všech klíčových panelů. Kongres je ze strany více než 250 odborníků z celého světa hodnocen jako jednoznačný úspěch české akademické obce.

Další průběh plenárního zasedání dopoledního bloku konference se zaměřil na problematiku obecného nařízení EU o ochraně osobních údajů. Hlavní referent *J. Morávek* z Právnické fakulty UK nejen představil předmětné nařízení, ale též upozornil na očekávaná úskalí jeho aplikace. Za všechny lze zmínit pravděpodobnou neschopnost státu zajistit adekvátní implementační (český) zákon o ochraně osobních údajů, jenž by řešil cca 50 otázek, které ponechává obecné nařízení o ochraně osobních údajů národnímu zákonodárci. Nejcitlivější bude pro zpracovatele osobních údajů chybějící národní úprava certifikace a udělování osvědčení. Správci tak jsou nuceni k podrobnější sebeanalýze v rámci nyní prováděných datových auditů, stejně jako k posílení varovných mechanismů vůči stávajícím zpracovatelům osobních údajů (ti byli totiž stávající unijní úpravou v podstatě ignorováni).

Díky intenzivnímu nasazení pořadatelského výboru se nakonec podařilo jako spolureferujícího získat *J. Prokeše* z Úřadu pro ochranu osobních údajů. Ten účastníky uklidnil v duchu právě začínající demytizační kampaně spuštěné Úřadem pro ochranu osobních údajů. I když problematická politická situace zřejmě neumožní předpřipravenému novému zákonu o ochraně osobních údajů vstoupit v platnost v dostatečném časovém předstihu, nařízení představuje, dle Prokeše, evoluci v oblasti ochrany osobních údajů, nikoliv revoluci. Sám přednášející se následně zabýval institutem pověřence, který lze považovat za jednu z novinek. Jedná se o příznak německé koncepce ochrany osobních údajů, která nesporně je ideovým zdrojem nařízení o ochraně osobních údajů. Na rozdíl od amerického pojetí nutí unijní úprava stále více správce a zpracovatele k preventivním opatřením v oblasti zpracování osobních údajů (v duchu nepsaného pravidla, že vlastní odpovědný přístup správce je základní princip). Úřad se ovšem chce prioritně zaměřit právě na zpracovatele, tedy na orgány veřejné moci, jakož i ty subjekty, u nichž zpracování osobních údajů představuje jejich hlavní kmenovou činnost.

Závěr dopoledního bloku patřil *H. Gawlasové* z koncernu Squire Patton Boggs a reakci nadnárodních společností na předmětné nařízení. Jak se dalo očekávat, primární zájem datových auditů je vždy napřen ke snaze zajistit účel zpracování v podobě – právní povinnosti. Nařízení o ochraně osobních údajů bude v tomto i pro českou praxi představovat významný odklon, neboť souhlas subjektu údajů se zpracováním není považován za hlavní účel zpracování, což někteří autoři z dosavadního českého zákona o ochraně osobních údajů nezřídka dovozovali.

Odpolední blok jednání byl věnován služebnímu právu a recentním novelizacím. I zde se podařilo zajistit více než reprezentativní zastoupení. Jako přednášející postupně vystoupili *J. Postránecký*, náměstek pro státní službu, Ministerstvo vnitra Praha, *I. Hřebíková*, ředitelka odboru, *J. Kaucký*, státní tajemník, a *P. Machálek* z Právnické fakulty MU Brno. Přednášející stejně jako odborná veřejnost doufají, že zákon o státní službě vydrží svou první velkou politickou zkoušku, byť praktické kroky zákonodárce, respektive jednání politické elity jdou spíše proti tomu. Názorným příkladem je zákon č. 144/2017 Sb., který byl vynucen nemožností obsadit služební místa v podstatě manipulačních dělníků, jež nikdy do tohoto režimu zařazena být neměla. Jediný novelizační bod se nicméně v rámci legislativního procesu rozrostl do nevídaných rozměrů a podstatně pozměnil zákon o státní službě. Chmurným příznakem povolební situace je dílčí změna systemizace, k níž došlo mimořádně a specificky ihned po volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

Páteční jednání se zaměřilo na sociální aspekty vysílání zaměstnanců do České republiky. Své referáty přednesl *P. Čížinský* z Multikulturního centra na téma zdravotního pojištění cizinců a *G. Pikorová* z MPSV na téma sociálního zabezpečení občanů třetích států. Oba příspěvky, každý jinak, jednoznačně dokladují, že Česká republika pevně zakotvila mezi hostitelskými státy, čemuž je nutno přizpůsobit sociální systém ochrany obyvatelstva. Opět se jednalo o aktuální téma, neboť Česká republika je zasažena opakovanou imigrační vlnou z válkou zmítané Ukrajiny. Zatímco *P. Čížinský* prezentoval úspěchy v boji proti nehumánnímu postupu komerčních zdravotních pojišťoven vůči pojištěným cizincům, ředitelka *Pikorová* představila aktuální problémy koordinace systému sociálního zabezpečení v rámci Evropské unie.

Martin Štefko*

* Doc. JUDr. Martin Štefko, Ph.D., Ústav státu a práva Akademie věd ČR, v. v. i., tento příspěvek vznikl díky finančnímu příspěvku poskytnutému v rámci programu institucionální podpory id. č. RVO:68378122.

Actes de gouvernement in Contemporary French Law: A Compromise between Judicial Review and Politics

Jan Malíř

Abstract: Although the recent decades have been marked by the mass expansion of judicial review in the Western world, there are countries where judicial review is still subject to political limits. Surprisingly enough, these countries include those where the contemporary models of judicial review originate. This is true about France whose notion of “*actes de gouvernement*” is probably the most famous example of the political limits of judicial review in continental Europe. The notion developed in the case-law of *Conseil d’Etat* as an expression of its self-restraint with respect to highly politicized issues (such as coping with the Napoleonic past or the colonial expansion) in the 1st half of the 19th century. Substantially redefined in 1875 (departure from the *raison d’Etat* principle as its principal justification), the notion has been the integral part of the French public law ever since. Nearly 200 years since its inception, the notion still retains its vitality although regularly predicted to disappear and criticized as anachronism incompatible with the rule of law principles. Even though explained in several ways, the notion seems to imply non-justiciability of the acts which it covers indeed.

Key words: *actes de gouvernement*, France, judicial review, political limits, law and politics, judiciary

Direct Effect of EU International Agreements in Comparison with Direct Effect of EU Directives from the Perspective of Individuals

Magdaléna Svobodová

Abstract: The paper deals with comparison of direct effect of international agreements of the European Union and review of legality of EU acts due to infringement of international agreements of the Union with direct effect of EU directives. The author focuses on key judgments relating to the principle of direct effect and its conditions, and motives of the Court of Justice. The author compares criteria concerning direct effect of EU directives with international agreements. The status of individuals is one of the central issues in the decision-making of the Court, however, its reasoning is different in case of direct effect and review of legality of EU acts in the light of international agreements on the one hand and direct effect of other EU norms on the other. In case of directives, the Court endeavours to enforce EU law in the Member States, whereas in case of international agreements, it pursues primarily interests of the Union on the international scene. The difference between international agreements of the EU and other EU norms may be also seen in the requirement of the Court of Justice to fulfil conditions set for direct effect of international agreements also for cases of judicial review of Union acts in the light of international agreements.

Key words: principle of direct effect, legality of EU acts, Van Gend en Loos, directives, international agreements of the EU

Publication of Case Law in the USA

Lukáš Králík

Abstract: The basic approach to public access to the texts of court decisions in the United States can be considered rather similar to Czech or European tradition. According to general principles on accessibility, such texts can be made public by judges at their discretion, even though they have no legal obligation to publish their decisions with opinions. The court (judge) is fully entitled to decide which texts render for disclosure. Similarly, it is primary discretion of state authorities, as publishers of official collections, which decisions will be designed for publication in the official case reports. Concurrently, there is a fundamental mass of unofficial case reports, where private publishers gain access to the texts of judicial decisions. A special phenomenon

in the course of these case collections can be embodied in the figure of the reporter. The collections of reported decisions appear in the different specialized forms, which offer elaborated texts of case law. The phenomenon of unpublished jurisprudence has also been frequently emphasized and brought up in the history with the problem of the legitimacy of quoting unpublished decisions. The official texts of judicial decisions issued by court are considered to be public domain. But it is substantial to emphasize the distinction between the pure original texts of opinions and headnotes or abstracts designed specifically for the publication.

Key words: case law, case law publication, case reports; publication of law, publication of judicial decisions, public access to judicial decisions

Does the EU Have the Competences to Achieve the Objective of a Social Market Economy?

Pavel Svoboda

Abstract: While the social market economy is at the first sight one of the many objectives set out in Article 3 of the EU Treaty, it is above all an integrated social model, a set of other EU objectives and a concept that brings together many of these objectives into a single, coherent whole. Achieving this goal requires appropriate powers. This article discusses the 10 main parts of the social market economy content as analyzed by the current doctrine and compares them with the list of EU competences as set out in the founding Treaties. Through this detailed analysis, it concludes that although EU competencies are relevant to most of the content of the social market economy, the more a specific issue of a social market economy gets closer to important aspects of the functioning of the state, the less the impact of the EU and its powers.

Key words: EU, EU objectives, social market economy, competencies