

STATI

Víceúrovňová právní argumentace: proč pluralita není pluralismus

Zuzana Vikarská*

Abstrakt: Článek se zabývá otázkou, zda europeizace českého právního řádu vedla k nastolení právního pluralismu, tedy k heterarchii, v níž si přednost nárokuje více právních norem a poslední slovo více aktérů. Autorka se zaměřuje na rozlišení mezi pluralitou a pluralismem, přičemž tvrdí, že ačkoli český právní řád obsahuje právní normy z různých zdrojů, zachovává si svou jednotu a hierarchickou strukturu; proto nemůže být systémem pluralistickým. Na příkladech z české judikatury a s ohledem na unijní právní principy přímého účinku a aplikační přednosti autorka dokládá, že český právní řád funguje v prostředí právní plurality, nikoli však pluralismu, neboť – až na velmi vzácné výjimky – lze vždy určit, jakými právními normami se má situace řídit. Výjimky z této teze, jako např. sága československých důchodů (respektive „kauza Landtová“), jsou natolik specifické a vzácné, že nemohou zpochybnit hlavní tezi o jednotnosti českého právního řádu. Pluralita pramenů práva sice od právníků vyžaduje znalost různých právních systémů a představuje tak epistemickou výzvu, avšak nevede k heterarchii ani k rozpadu jednoty právního řádu.

Klíčová slova: právní pluralismus, jednotu právního řádu, Soudní dvůr Evropské unie, Ústavní soud, vnitrostátní soudy, předběžné otázky

Úvod

Právní řád České republiky prošel v uplynulých desetiletích významnými změnami v důsledku své internacionalizace a europeizace. Vstupem České republiky do Evropské unie došlo k bezprecedentnímu rozšíření okruhu právních norem, které se staly součástí českého právního řádu. Najednou na českém území platí nejen zákony přijaté Parlamentem České republiky, nýbrž i unijní nařízení (např. v oblasti ochrany osobních údajů, justiční spolupráce, hospodářské soutěže či sociální politiky) a směrnice (např. v oblasti spotřebitelské, daňové, dopravní či třeba pracovněprávní). Lze ještě český právní řád po tomto značném rozšíření a obohacení o další zdroje právních norem považovat za formálně jednotný právní systém?

S přihlédnutím k Hartovu pravidlu uznání¹ (a se značným zjednodušením jeho teorie pro účely tohoto textu) je v České republice právem jednak to, co Parlament v legislativním procesu „vtělí“ do formy zákona, a jednak to, co je v soudní praxi akceptováno a judikováno jako platné právo.² Do pomyslné formální jednoty českého právního řádu však

* JUDr. Zuzana Vikarská, MJur, MPhil, Ph.D., odborná asistentka katedry ústavního práva a politiky, Právnická fakulta Masarykovy univerzity. E-mail: zuzana.vikarska@law.muni.cz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0506-6503>. Tento článek vznikl v rámci projektu *Justiční dialog v evropských případech: příklad ČR a SR*, podpořeného z prostředků Grantové agentury České republiky (kód projektu GA22-21872S). Za užitečné komentáře děkuji Pavlu Ondřejkovi, Janu Kyselovi, Filipu Křepelkovi, Jakubu Novákovi a Barboře Tomečkové, jakož i oběma anonymním recenzentům.

¹ HART, H. L. A. *The Concept of Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 45 an.

² Nezávisle na vůli zákonodárce třeba zrušující nálezy Ústavního soudu či jeho ústavně-konformní interpretace nejasných či ústavně problematických právních norem.

vstupuje řada faktorů, které situaci notně komplikují. Do každé otázky regulované českými zákony totiž prozařuje nebo vstupuje právo ústavní, mezinárodní, unijní a také judikatura Ústavního soudu, Evropského soudu pro lidská práva či Soudního dvora Evropské unie.³ Zdánlivě jednoduché právní problémy se tak mohou proměnit v problémy složité. Prvoinstanční soudce či luční advokát najednou mohou mít pocit, že se od nich vyžadují kvality soudce Herkula či advokáta Harveyho Spectera,⁴ neboť již nemohou spoléhat ani na doslovné znění zákona, ani na jeho interpretaci v judikatuře českých soudů. Pro správné pochopení a aplikaci ustanovení českého právního řádu se najednou stává nezbytnou též znalost dalších právních systémů, především unijního právního řádu a pořád rozsáhlejší judikatury obou evropských vrcholných soudů, tedy ESLP a SDEU.

Tento text se věnuje víceúrovňové právní argumentaci: způsobu práce s právním řádem v prostředí plurality právních systémů. Nemám ambici pokrýt všechny dimenze této plurality: věnuji se především vztahu unijního a vnitrostátního práva, s pouze minimálním přesahem do práva mezinárodního, a to v části 3.2, kde se věnuji konkurznímu nálezu a práci vnitrostátních soudů s tzv. mezinárodními smlouvami o lidských právech.

Mým hlavním argumentem je, že – až na zcela výjimečné situace – zůstal český právní řád i po vstupu do EU právním řádem jednotným a hierarchickým, spíše než pluralistickým a heterarchickým. Tento závěr opírám jednak o dvě ustanovení ústavního pořádku: klauzuli monistickou (čl. 1 odst. 2 Ústavy) a inkorporační (čl. 10 Ústavy), a jednak o právní principy plynoucí z unijního práva (přímý účinek a aplikační přednost). Víceúrovňová struktura právního řádu sice může pro právníky všech profesí představovat problém epistemický, jelikož není snadné porozumět všem aspektům složitého právního řádu a sledovat jeho vývoj na všech relevantních frontách; neměla by však představovat problém právní platnosti, neboť v každé *nevýjimečné* situaci by mělo být jasné, „*kteřá pravidla do systému patří a jak určit jejich obsah.*“⁵

Článek strukturuji následovně: v úvodní teoretické části od sebe odlišuji pojmy *pluralita* a *pluralismus*, neboť je – na rozdíl od jiných autorek a autorů – nepovažuji za synonyma. Rozdíl mezi nimi představuje pomyslnou červenou nit vinoucí se celým textem. Ve druhé části nejprve stručně vysvětluji unijní i ústavní zakotvení fungování práva EU v českém právním řádu a následně uvádím tři příklady použití práva EU v judikatuře českých soudů: neaplikace vnitrostátního práva, eurokonformní výklad a nutnost zohlednění judikatury Soudního dvora. Na podvozku tří konkrétních případů tak demonstruji některé fenomény víceúrovňové právní argumentace a usiluji o jejich zobecnění. Ve třetí části se věnuji dvěma vzácným výjimkám z hierarchického pojetí českého právního řádu: otevřenému konfliktu ústavních soudů se Soudním dvorem a procesnímu pluralismu, který dává obecným soudům několik možností řešení konfliktů mezi vnitrostátními a *cizími*

³ V označování unijních soudů vycházím z terminologie, kterou zavádí samotné primární právo v čl. 19 Smlouvy o Evropské unii. Soudní dvůr Evropské unie („SDEU“) používám pro označení celé instituce, která se dále dělí na (evropský) Soudní dvůr („ESD“ nebo „Soudní dvůr“) a Tribunál. Srov. též BARENTS, R. *Remedies and Procedures Before the EU Courts*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International B.V., 2020, s. 1 an.

⁴ Soudce Herkules je postavou vytvořenou právním filozofem Ronaldem Dworkinem; advokát Harvey Specter je fiktivní postavou z amerického seriálu *Suits*, kde vystupuje jako seniorní partner advokátní kanceláře Pearson Hardman, který si hravě poradí s každým (nejen právním) problémem.

⁵ MADEJ, M. Formální jednota práva. *Právník*. 2019, roč. 158, č. 12, s. 1136. Srov. též kapitolu P. Ondřejka: ONDŘEJEK, P. Argumenty plynoucí z postulované jednoty a koherence práva. In: SOBEK, T. – KOTÁSEK, J. – HAPLA, M. (eds). *Právní argumentace*. Praha: C. H. Beck, 2024. Zároveň se u právního řádu předpokládá *elementární hodnotová koherence*, tedy že normy z různých zdrojů sledují víceméně shodný soubor hodnot; jinak by soužití takových norem nemohlo fungovat, jak mě správně upozornil Jan Kysela.

právními normami. I přes existenci těchto výjimečných situací, respektive právě s ohledem na jejich velmi vzácný výskyt, trvám na závěru, že český právní řád zůstává právním řádem jednotným, v němž je ve většině běžných situací jasné (či alespoň zjistitelné), která právní norma se má na situaci použít.

1. Teoretické zakotvení: pluralita a pluralismus nejsou totéž

Kořeny pojmu *právní pluralismus* můžeme datovat různě. B. Tamanaha ve svém pojednání o historii právního pluralismu začíná už rozpadem Západořímské říše v 5. století a popisuje všechny právní systémy, v nichž se potkávalo (a o autoritu soupeřilo) několik různých právních řádů, třeba zvykové právo, feudální právo, *lex mercatoria*, kanonické právo či univerzitní systémy.⁶ N. Barber začátek diskusí o právním pluralismu datuje až do 70. a 80. let minulého století, kdy se za právní pluralisty začali označovat akademici, kteří jako pravidla chování uznávali nejen normy platného práva, nýbrž i další pravidla neobsažená v zákonech či soudních rozhodnutích.⁷

P. Ondřejek však upozorňuje na rozdíl mezi pluralismem právním, tedy soupeřením několika právních systémů, a pluralismem normativním, v němž jako pravidla chování soutěží nejen normy právní, nýbrž i normy mimoprávní, především společenské; sám přitom dává přednost užší koncepci právního pluralismu.⁸ V podobném duchu i N. Barber uvádí, že vstup *normativních* pluralistů do debaty o povaze práva byl mnohem méně kontroverzní, než se na první pohled zdálo. I právní pozitivisté jako H. L. A. Hart či H. Kelsen totiž ve svých teoriích počítali s tím, že právo může do sebe inkorporovat i normy z jiných systémů.⁹ I přes tuto *pluralitu* (mnohost) zdrojů pravidel chování totiž může být jednota právního řádu zachována, pokud tento vychází z jediné *základní normy* (Kelsen) či z *jediného pravidla uznání* (Hart).

Ne každý *pluralitní* právní systém je tedy nutně systémem *pluralistickým*. Pluralitní systém totiž vychází z mnoha zdrojů, avšak v konkrétních situacích v něm je jasné, který ze zdrojů má být na věc aplikován. Systém pluralistický takovou „jedinou správnou odpověď“ nemá, jelikož si v něm přednost nárokuje několik zdrojů současně. N. Barber označuje za pluralistický takový právní systém, jenž obsahuje nekonzistentní pravidla uznání a chybí v něm právní mechanismus, který by byl schopný tyto nekonzistence vyřešit.¹⁰ N. Krisch upozorňuje, že pluralismus „*upouští od naděje na vytvoření jednoho společného, zastřešujícího právního rámce, který by integroval post-státní vládnutí, rozdělil pravomoci a poskytl prostředky pro řešení sporů mezi různými vrstvami práva a politiky.*“¹¹ Proto v pluralistických právních systémech hrozí ústavní krize, tedy situace, v níž si orgány aplikující právo musí vybrat, kterému z právních systémů se rozhodnou být loajální.¹²

⁶ TAMANAHA, B. Understanding Legal Pluralism: Past to Present, Local to Global. *Sydney Law Review*. 2008, Vol. 30, No. 3, s. 377.

⁷ BARBER, N. Legal Pluralism and the European Union. *European Law Journal*. 2006, Vol. 12, No. 3, s. 307. Viz také BARBER, N. *The Constitutional State*. Oxford University Press, 2010, s. 145 an.

⁸ ONDŘEJEK, P. *Defragmentation of Law: Reconstruction of Contemporary Law as a System*. Cambridge: Intersentia, 2023, s. 126.

⁹ BARBER, N. *Legal Pluralism and the European Union*, s. 307–308.

¹⁰ *Ibidem*, s. 306.

¹¹ KRISCH, N. The Case for Pluralism. In: KRISCH, Nico. *Beyond Constitutionalism: The Pluralist Structure of Postnational Law*. Oxford: Oxford University Press, 2010, s. 69.

¹² BARBER, N. *Legal Pluralism and the European Union*, s. 306–307.

Pozdější autoři se ve snaze definovat právní pluralismus zaměřili na rozdíl mezi hierarchií a heterarchií. Právní pluralismus podle N. Krische vládne tam, kde se jednotlivé vztahy řídí spíše politikou než právem; kde vládne spíše heterarchie než hierarchie.¹³ V pluralistickém systému již nenajdeme *základní normu*, která by nabízela odpověď na každý vzniklý konflikt;¹⁴ naopak v něm najdeme více aktérů, kteří si paralelně činí nárok na konečnou autoritu.¹⁵ Definitivní rozřešení různých konfliktů tak bude nikoli otázkou právní, nýbrž otázkou politické či meziinstitucionální domluvy relevantních hráčů.

V českém prostředí se k takto formulovaným myšlenkám právního pluralismu a heterarchie mezi prvními přihlásil J. Kysela. Ten v roce 2009 z perspektivy organického ústavního práva upozornil na „*nahrazení paradigmatu v zásadě uzavřeného právního řádu s pyramidální (hierarchickou) strukturou, jež se odvozuje od ústavy jako jediného centra (výraz vůle suveréna), paradigmatem odlišným. Právní řády se otevírají mezinárodnímu a evropskému právu, jež každé nárokuje svůj primát.*“¹⁶

Avšak podobně jako v případě mnohosti norem u právních (či spíš normativních) pluralistů minulého století, i v případě proměny českého právního řádu z uzavřeného ve víceúrovňový je nutno odlišit jeho *pluralitu* od jeho případného *pluralismu*, který by zaváděl chaos, nejistotu či potřebu politické či meziinstitucionální domluvy relevantních hráčů. To, že na jeviště vnitrostátního práva vstupují nové, dosud cizí či neznámé normativní systémy unijního práva (či obecněji mezinárodních závazků), totiž ještě nutně neznamená, že se český právní řád proměnil v pluralistický či heterarchický systém, v němž by panovala nejistota o tom, která norma se uplatní v každém konkrétním okamžiku. Je-li totiž *pluralitní* soužití systémů právních norem nastaveno dobře, i víceúrovňový právní řád může zůstat přehledný a předvídatelný – stačí jen dobře nastavit systém řešení konfliktů mezi různými právními systémy.¹⁷ Ještě spíše to bude platit, pokud budou normy z různých zdrojů sdílet společný hodnotový základ.

Jako příklad *plurality* v českém právním řádu může posloužit právní zakotvení základních lidských práv a svobod na několika úrovních (Listina základních práv a svobod, Evropská úmluva o lidských právech, ale také Listina základních práv EU) a z toho plynoucí adjudikace lidskoprávních sporů různými aktéry: obecnými soudy, Ústavním soudem, Evropským soudem pro lidská práva a Soudním dvorem EU.

Právě na tomto příkladu se však výše citovaní autoři rozcházejí: zatímco N. Krisch považuje *pluralitu* zakotvení lidských práv za dobrý příklad *právního pluralismu*,¹⁸ S. Besson považuje *pluralitu* za kategorii deskriptivní (jež nám pouze sděluje, že normy lidských práv jsou zakotveny v různých právních systémech), odlišnou od pojmu lidskoprávního *pluralismu*, jenž má navíc i normativní rozměr. Třeba v oblasti lidských práv sice vedle sebe působí více úrovní právních norem, avšak místo konkurence mezi nimi převládá spíše podobnost a vzájemnost, neboť všechny úrovně lidských práv, tedy vnitrostátní,

¹³ KRISCH, N. The Open Architecture of European Human Rights Law. *The Modern Law Review*. 2008, Vol. 71, No. 2, s. 185.

¹⁴ BESSON, S. European Human Rights Pluralism: Notion and Justification. In: TUORI, K. – POIARES MADURO, M. – SANKARI, S. (eds). *Transnational Law: Rethinking European Law and Legal Thinking*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, s. 171.

¹⁵ KRISCH, N. *The Open Architecture of European Human Rights Law*, s. 185.

¹⁶ KYSELA, J. Mění se struktura právního řádu a jeho atributy. *Eric Stein Working Papers*. 2009, č. 1, s. 2.

¹⁷ POKORNÝ, J. Towards New Legal Pluralism: A Review Essay on Ondřejek's Monograph *Defragmentation of Law: Reconstruction of Contemporary Law as a System*. *Ratio Publica*. 2024, Vol. 4, No. 1, s. 25.

¹⁸ KRISCH, N. *The Open Architecture of European Human Rights Law*, s. 184–185.

mezinárodní i nadnárodní, nakonec vycházejí ze stejného základu a mají stejnou funkci, obsah i strukturu.¹⁹ Víceúrovňové zakotvení lidských práv tedy dle S. Besson není dobrým příkladem právního pluralismu,²⁰ zároveň to opět potvrzuje důležitost výše zmíněné elementární hodnotové koherence, má-li jakýkoli víceúrovňový právní řád fungovat. P. Ondřejek dokonce z hodnotové koherence právních norem na různých úrovních dovozuje argument ve prospěch jednoty právního řádu, ačkoli trvá na tom, že jde o *právní pluralismus*.²¹

Jak začíná být z citovaných úryvků zjevné, pojem *pluralismus* (a adjektivum *pluralistický*) může v textech různých autorek a autorů označovat různé věci. Výše uvedené rozlišení mezi *pluralitou* jako mnohostí a *pluralismem* jako heterarchií (či v horším případě přímo chaosem) zjevně není všemi důsledně dodržováno, a možná ani sdíleno. Pokud by tedy někdo psal o *pluralistickém* systému, v němž ale mají všechny kolize jasné právní řešení, pak by v mé terminologii šlo o systém *pluralitní*, nikoli *pluralistický*. Tím v žádném případě neříkám, že se právní pluralisté pletou, pokud tyto pojmy nerozlišují. Jen se snažím o vysvětlení drobné nuance, která může dosavadní diskuse o právním pluralismu obohatit o zřídka artikulovanou myšlenku.²² Pokud někdo za *právní pluralismus* označuje to, že na jednom území působí paralelně více normativních systémů,²³ pak bych, i vzhledem k monistické koncepci založené od účinnosti tzv. Euronovely ústavy samotným ústavním pořádkem, mluvila spíše o *pluralitě* zdrojů pravidel chování než o *právním pluralismu*. Osobně totiž nepovažuji ani unijní právo, ani systém založený Úmluvou či jinými mezinárodními smlouvami za samostatné normativní systémy působící paralelně vedle českého právního řádu. Ano, normativní systém vytvořený institucemi EU lze jistě označit za *unijní právní řád*, ale tento právní řád podle mě z povahy věci nemá ambici působit *paralelně* vedle vnitrostátních právních řádů, nýbrž s nimi chce splynout. Totéž lze říct o systému založeném Úmluvou a vymáhaném štrasburským ESLP: spíše než paralelní působení to lze označit za prozařování a v ideálním případě dokonce splynutí v důsledku hodnotové jednoty.

Nechávám na čtenáři, ke které z představených koncepcí se nakonec přikloní. Já jsem se v rámci přemýšlení nad výše citovanými zdroji zamyslela nad tím, zda český právní řád představuje pouze případ právní *plurality* jakožto mnohosti zdrojů, což považuji za nesporné, nebo je rovněž příkladem právního *pluralismu* ve smyslu heterarchie a právně neřešitelné konkurence několika zdrojů, což již tak jednoznačné není. Došla jsem k závěru, že co do existence a platnosti jednotlivých právních norem český právní řád zůstává i nadále systémem jednotným a hierarchickým, což budu ilustrovat na třech recentních příkladech z rozhodovací praxe českých soudů. Potenciální *pluralismus* ve smyslu sporné heterarchie se dle mého objevuje pouze ve zcela výjimečných situacích, jimž se budu věnovat v závěrečné části textu.

¹⁹ GARDBAUM, S. Human Rights as International Constitutional Rights. *European Journal of International Law*. 2008, Vol. 19, No. 4, s. 751.

²⁰ BESSON, S. *European Human Rights Pluralism: Notion and Justification*, s. 181.

²¹ ONDŘEJEK, P. *Defragmentation of Law*, s. 128 an.

²² Určité si ale nečiním nárok na prvenství; na tento rozdíl již upozornila výše citovaná S. Besson, a také s ním pracuje např. Giovanni Sartori, jak mě upozornil Jan Kysela.

²³ Za tuto poznámku (a velmi užitečný podnět) vděčím Pavlu Ondřejkovi. Pořád si ale myslím, že to, co on (zcela legitimně) vnímá jako *právní pluralismus*, lze ještě pojmově rozštěpit do mnou nabízených pojmů. Stručně řečeno, dokud nám jde o mnohost zdrojů, nabízím pojem *pluralita*; zatímco pokud nám jde o konflikt, tenzi a v horším případě dokonce chaos či nejistotu, pak bych se uchýlila k pojmu *pluralismus*.

2. Argumentace právem EU

2.1 Ústavní a unijní zakotvení působení unijního právního řádu v ČR

Zákonodárná moc v České republice náleží Parlamentu, praví čl. 15 Ústavy. Přesto však řada právních norem působících v ČR vzniká jinde než v Poslanecké sněmovně a Senátu, typicky v unijních institucích (sekundární právo EU) či na mezinárodním poli v procesu sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv (primární právo EU a další mezinárodní závazky). I s tím však český ústavní pořádek počítá: dle čl. 1 odst. 2 Ústavy totiž ČR *dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva*; dle čl. 10 Ústavy jsou (některé) mezinárodní smlouvy *součástí právního řádu* a mají aplikační přednost před zákonem; a dle čl. 10a Ústavy může dokonce ČR přenést některé své pravomoci *na mezinárodní organizaci nebo instituci*.²⁴ V ČR tak platí nejen normy přijaté vnitrostátním parlamentem, nýbrž i normy pocházející z jiných zdrojů, z nichž nejvýznamnější část představují normy unijního práva.

Jedním ze základních principů fungujícího a jednotného právního řádu je jeho vnitřní bezrozpornost. Takový požadavek představuje pro soužití unijního právního řádu a vnitrostátních právních řádů velkou výzvu, řešení však (z unijní perspektivy) nabízí dvojice principů dovozených před mnoha desetiletími Soudním dvorem: princip přímého účinku (*Van Gend*)²⁵ a princip aplikační přednosti (*Costa*).²⁶ Tato dvojice principů proměnila unijní právní řád v extrémně mocný a efektivní systém.²⁷ Sice nevíme, zda tvůrci evropských Smluv zamýšleli propůjčit unijnímu právnímu řádu až takto silné atributy,²⁸ víme však, že členské státy tyto doktríny formulované Soudním dvorem přijaly; sice ne bezvýjimečně,²⁹ ale minimálně se v žádné další revizi primárního práva EU představitelé členských států nepokusili tyto systémové prvky unijního právního řádu zpochybnit.

Silné působení unijních právních norem však v rámci českého právního řádu neplyne pouze z principů vyslovených v judikatuře Soudního dvora, nýbrž – alespoň ve vztahu k primárnímu právu – vychází i přímo z Ústavy jakožto základní normy českého právního řádu, která *cizí* zdroje práva na svém území uznává, některé z nich inkorporuje (čl. 10), a dokonce jim v případě konfliktu přiznává aplikační přednost před zákonem, čemuž však předchází aprobace ze strany Parlamentu. Ve vztahu k sekundárnímu právu pak půjde o argument odvozený: pokud Ústava uznává působení a přednost primárního práva, pak uznává i důsledky plynoucí z jednotlivých ustanovení primárního práva, včetně čl. 288 SFEU, jenž definuje účinky sekundárního práva v členských státech. Zároveň lze působení sekundárního práva opřít i o ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy (dodržování mezinárodních

²⁴ Nechci se na tomto místě pouštět do polemiky, zda unijní právo působí v českém právním řádu na základě čl. 10 Ústavy (jak tvrdí J. Malenovský), nebo na základě čl. 10a Ústavy (jak tvrdí Z. Kühn a J. Kysela). Viz MALENOVSKÝ, J. Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR. *Právník*. 2003, roč. 142, č. 9; KÜHN, Z. – KYSELA, J. Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu? *Právní rozhledy*. 2004, č. 1; MALENOVSKÝ, J. Ve věci ústavního základu působení komunitárního práva uvnitř ČR nebylo řečeno poslední slovo. *Právní rozhledy*. 2004, č. 6; KÜHN, Z. Ještě jednou k ústavnímu základu působení komunitárního práva v českém právním řádu. *Právní rozhledy*. 2004, č. 10.

²⁵ Rozsudek ESD ve věci 26/62 *Van Gend en Loos*, EU:C:1963:1.

²⁶ Rozsudek ESD ve věci 6/64 *Flaminio Costa v E.N.E.L.*, EU:C:1964:66.

²⁷ F. Křepelka tyto rozsudky souhrnně označuje pojmem „rozsáhlá aktivistická judikatura Evropského soudního dvora“; viz KŘEPELKA, F. Nesamozřejmě hierarchie práva a vstup ČR do EU. *Soudní rozhledy*. 2003, č. 6.

²⁸ BOBEK, M. – BŘÍZA, P. – HUBKOVÁ, P. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 75.

²⁹ *Ibidem*, s. 79.

závazků) a čl. 10a Ústavy (přenesení některých pravomocí na mezinárodní organizaci); podstatné však je, že působení unijního práva neplyne pouze z unijního práva samotného, nýbrž má i silnou vnitrostátní oporu, a to dokonce na ústavní úrovni.

Důležitá otázka, která naopak zůstává mimo rámec ústavní úpravy, je samotná existence a platnost norem vnitrostátního práva, které se s unijním právem ocitnou v rozporu. Dle Ústavy lze zákony měnit a rušit buď v legislativním procesu (Parlament jako primární zákonodárce)³⁰ nebo derogačním zásahem v rámci přezkumu ústavnosti právních předpisů (Ústavní soud jako negativní zákonodárce).³¹ Rozpor s unijním právem však bez dalšího nemá za důsledek zrušení normy vnitrostátního práva, neboť místo její derogace dochází pouze k jejímu nepoužití v důsledku aplikační přednosti. Slovy J. Kysely, v případě konfliktu „*určitý pramen práva či spíše v něm obsažená právní norma pro ten případ ustoupí jinému pramenu (normě), aniž by to však znamenalo definitivní odstranění z právního řádu.*“³² Tento model *ustoupení* vnitrostátní právní normy má svůj základ v rozsudku Soudního dvora ve věci *Simmenthal*;³³ ilustrací jeho fungování může být například rozhodnutí Nejvyššího soudu v případě *Pozemkový fond*.

2.2 Ustoupení vnitrostátní normy unijnímu právu: případ Pozemkový fond

Vybraný příklad se týká otázky nabytí nemovitostí (pozemků) v ČR občany jiného členského státu EU. Vnitrostátní právní úprava umožňovala nabytí nemovitostí pouze těm občanům jiného členského státu EU, jejichž trvalý pobyt na území ČR dosáhl délky alespoň tří let.³⁴ Pozemkový fond ČR postupoval dle zcela jasného znění zákona a vyloučil z veřejné nabídky pozemků všechny zájemce z ostatních členských států EU, kteří podmínku alespoň tříletého trvalého pobytu nesplňovali.

Vyloučení zájemci o koupi pozemků napadli postup Pozemkového fondu u soudů. Soudy všech instancí daly zájemcům za pravdu v tom, že zákonná právní úprava není souladná s unijním právem. Zásada volného pohybu kapitálu, zakotvená v primárním právu EU a opakovaně vykládaná v judikatuře Soudního dvora, totiž přesně takováto omezení zakazuje.

Prvostupňový soud však kromě konstatování rozporu s právem EU také uvedl, že toto porušení práva „*nedosahuje takové intenzity, aby mělo za následek absolutní neplatnost všech dalších kroků Pozemkového fondu,*“³⁵ což bylo přesně to, čeho se zájemci o koupi u soudů domáhali. Odvolací soud následně rovněž konstatoval rozpor vnitrostátního a unijního práva a dovodil, že zájemci neměli být z veřejné nabídky pro nesplnění podmínky trvalého pobytu vyloučeni; zároveň však dodal, že Pozemkový fond „*nemohl postupovat jinak, než postupoval, nemohl zajistit, aby zákonodárné orgány uvedly do souladu vnitrostátní normu s normou komunitárního práva [...].*“³⁶

³⁰ Čl. 15 a čl. 52 Ústavy.

³¹ Čl. 87 odst. 1 písm. a) a čl. 89 odst. 2 Ústavy.

³² KYSELA, J. *Mění se struktura právního řádu a jeho atributy*, s. 5.

³³ Rozsudek ESD ve věci 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal*, EU:C:1978:49.

³⁴ Viz § 4 zákona č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby, ve znění do 31. 3. 2012.

³⁵ Rozsudek Okresního soudu v Chomutově ze dne 20. 4. 2016, č. j. 16 C 171/2012-296.

³⁶ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 13. 9. 2017, č. j. 10 Co 663/2016-400.

Nejvyšší soud však zaujal radikálnější pozici. V reakci na odůvodnění rozhodnutí obou nižších soudů připomněl rozsudek Soudního dvora ve věci *Simmenthal*. V něm Soudní dvůr zdůraznil, že každý vnitrostátní soud může aplikovat unijní právo sám a v případě potřeby má upřednostnit unijní úpravu před úpravou vnitrostátní. Tolik bylo známo již ze staršího rozsudku ve věci *Costa*,³⁷ který ustanovil přednost unijního práva. Případ *Simmenthal* však k výše řečenému přidal další pravidlo: v případě rozporu mezi vnitrostátní a unijní normou není potřebné usilovat o zrušení vnitrostátní normy (např. snahou o legislativní změnu či postupem předložení věci ústavnímu soudu, což by podle české právní úpravy odpovídalo postupu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy). Místo zrušení rozporné vnitrostátní normy totiž postačí, pokud soudce problematické vnitrostátní ustanovení „ponechá nepoužité“.³⁸ Čekání na zákonodárce či předložení věci ústavnímu soudu by totiž – optikou unijního práva – představovalo oslabení účinnosti unijního práva a překážku jeho plné účinnosti.³⁹

Nejvyšší soud tedy v dané věci – zcela správně – uzavřel, „že postup *Pozemkového fondu*, jenž neaplikoval přímo použitelnou normu práva EU zakazující omezení pohybu kapitálu [...], nebyl souladný s právem EU. [...] *Pozemkový fond* měl vycházet z principu přímého účinku a aplikace práva EU [...]“⁴⁰

Problematické ustanovení zákona zůstalo v konkrétním sporu neaplikováno; nebyla tím však dotčena jeho platnost. Zároveň si lze jen stěží představit jinou situaci, v níž by – při znalosti unijních požadavků plynoucích z volného pohybu kapitálu – mohlo k aplikaci této normy dojít. Pokud by předmětné ustanovení bylo o něco obecnější a stanovovalo by podmínku tříletého trvalého pobytu všem cizincům, v důsledku přímého účinku unijního práva by se takové ustanovení sice nepoužilo na občany EU, ale nadále by mohlo působit v situacích týkajících se cizinců z mimounijních zemí. Právě z tohoto důvodu je princip aplikační přednosti unijního práva preferován před úplnou derogací problematických právních norem. Jinými slovy, *Simmenthal* neřeší otázku právní platnosti, nýbrž pouze otázku aplikace. Leckdy totiž není nezbytné normu z právního řádu zcela odstranit; stačí ji pouze *ponechat nepoužitou* v konkrétní situaci. Za jiných skutkových okolností může daná právní norma fungovat bez problémů.⁴¹

Takto nastavená struktura právního řádu může působit na první pohled chaoticky. Při znalosti všech úrovní systému (v našem případě tedy především pravidel týkajících se volného pohybu kapitálu, jak ho předpokládá unijní úprava) se však chaos vytrácí ve prospěch jasného řešení. Je sice pravda, že se v tomto víceúrovňovém systému již nelze spoléhat na jasné znění zákona; L. Tichý a T. Dumbrovský dokonce mluví o „*konfliktu s ústavní zásadou právní jistoty a/nebo nediskriminace*“,⁴² s čímž se však neztotožňují. Orientace v pluralitním právním řádu je sice (epistemicky) náročná, avšak nikoli nemožná. Tato komplexnost sice vyžaduje obeznámenost s principy a normami unijního a me-

³⁷ Rozsudek ESD ve věci 26/62 *Van Gend en Loos*, EU:C:1963:1.

³⁸ Rozsudek ve věci *Simmenthal* (n 33), bod 21.

³⁹ *Ibidem*, body 22 a 23. Srov. také BOBEK, M. – BŘÍZA, P. – HUBKOVÁ, P. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*, s. 82–83.

⁴⁰ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 2. 2019, č. j. 30 Cdo 639/2018-498.

⁴¹ Totéž lze říci i v kontextu mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy, viz KYSELA, Jan – KÜHN, Z. *Aplikace mezinárodního práva po přijetí tzv. Euronovy Ústavy ČR. Právní rozhledy*. 2002, č. 7, kap. 2.1: „*Zákon neaplikovaný ve střetu s dvoustrannou mezinárodní smlouvou může totiž být aplikován v jiné procesní situaci, za jiných okolností.*“

⁴² TICHÝ, L. – DUMBROVSKÝ, T. *Ústavní soud ČR mezi dvěma právními řády: od interpozice k nové evropské doktríně. Právní rozhledy*. 2013, č. 6.

zinárodního práva,⁴³ ale to dle mého názoru nečiní z českého právního řádu systém *pluralistický* či *heterarchický*, v němž by finální platnost nebyla předurčena právem, nýbrž záležela na politické domluvě relevantních aktérů.

Pro úplnost považuji za vhodné uvést, že český zákonodárce problematiku právní normy nakonec upravil, a to s účinností od 1. 4. 2012.⁴⁴ V důvodové zprávě se vláda jakožto navrhovatelka obsáhle zabývala analýzou povinností ČR plynoucích z volného pohybu kapitálu, aby zdůvodnila opuštění podmínky tříletého trvalého pobytu v případě občanů jiného členského státu EU, ale zároveň její zachování v případě cizinců ze třetích zemí.⁴⁵ Tato situace představuje ideální řešení konfliktu právních norem: soudy jsou zodpovědné za krátkodobé řešení a efektivní aplikaci unijních norem, zatímco zákonodárce odpovídá za dlouhodobé řešení ve formě neustálých úprav vnitrostátního právního řádu tak, aby byly jakékoli přetrvávající konflikty odstraňovány a aby Česká republika mohla plnit své mezinárodní závazky, jak to vyžaduje čl. 1 odst. 2 Ústavy.

2.3 Eurokonformní výklad vnitrostátního práva: případ STUDENT AGENCY

Eurokonformní výklad funguje podle stejného principu jako českému čtenáři možná o něco známější výklad ústavně-konformní: pokud sporné ustanovení vnitrostátního práva umožňuje více verzí výkladu, má se upřednostnit ten, který je v souladu s unijním právem.⁴⁶ Ustanovení vnitrostátního práva přitom není potřeba ani rušit, ani ponechat nepoužité (viz postup dle rozsudku *Simmenthal* vysvětlený výše). V důsledku působení unijního práva se totiž obsah vnitrostátní právní normy mění, respektive výkladově posouvá.

Jako příklad eurokonformního výkladu v českém prostředí může posloužit rozhodnutí Nejvyššího soudu ve věci *STUDENT AGENCY*. Spor se týkal právní povahy smlouvy, kterou uzavřela fyzická osoba se společností *STUDENT AGENCY*, když u ní zakoupila elektronickou letenku jiné společnosti (v tomto případě *Saudi Arabian Airlines*). Letecká společnost následně změnila časy letů a kupující chtěl od smlouvy odstoupit. Pro správné právní posouzení sporu, který ze smlouvy vyvstal, bylo důležité nejprve vyhodnotit povahu uzavřené smlouvy.

Nížší soudy použily pro posouzení smlouvy ustanovení § 1840 občanského zákoníku,⁴⁷ jež pracuje s pojmem *smlouva o přepravě osoby*. Takovou smlouvu však strany sporu neuzavřely, neboť *STUDENT AGENCY* nebyla dopravcem, nýbrž pouze zprostředkovatelem dopravy.⁴⁸ Nejvyšší soud upozornil na nutnost eurokonformního výkladu daného ustanovení o. z., a to s odkazem na nepřímý účinek směrnice o právech spotřebitelů a na

⁴³ Jak v závěru svého článku konstatovali ještě před vstupem do EU J. Kysela a Z. Kühn, pro právníky vychovávané v dualistické tradici bude náročné „vyhlédnout z *krunýře domácího práva*“. Posun k monismu proto vyžaduje, aby se celá právnícká veřejnost učila „*mezinárodní právo znát, aplikovat jej, a u soudu též využívat svých ústavních možností správnou argumentací našich mezinárodních závazků*.“ Dle autorů to klade velký úkol především na právnícké fakulty, viz KYSELA, J. – KÜHN, Z. *Aplikace mezinárodního práva po přijetí tzv. Euronovely Ústavy ČR*, s. 312.

⁴⁴ Viz zákon č. 74/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby.

⁴⁵ Viz důvodová zpráva k zákonu č. 74/2012 Sb., dostupná na stránkách Poslanecké sněmovny jako sněmovní tisk 433/0.

⁴⁶ Srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (*Cukerné kvóty III*) ze dne 8. 3. 2006, části VI. A-1 a VI. A-2.

⁴⁷ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, v relevantním znění.

⁴⁸ Rozsudek Městského soudu v Brně ze dne 11. 4. 2019, č. j. 253 C 100/2014-218, a rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 10. 12. 2019, č. j. 15 Co 168/2019-262.

povinnost soudů „vykládat vnitrostátní právo v co možná největším rozsahu ve světle znění a účelu dotčené směrnice, aby tak dosáhly výsledku jí zamýšleného.“⁴⁹

Ustanovení § 1840 o. z. je transpozicí evropské směrnice, která nemluví o *smlouvě o přepravě osoby*, nýbrž šířeji o *smlouvě týkající se služeb v oblasti přepravy cestujících*.⁵⁰ Český zákonodárce tak v procesu transpozice unijní úpravu výrazně zúžil, což se projevilo například ve zde komentovaném sporu. Pokud si totiž žalobce koupil elektronickou letenku u společnosti STUDENT AGENCY, nepochybně uzavřel smlouvu *týkající se služeb v oblasti přepravy cestujících* (směrnicové znění), ačkoli nešlo o *smlouvu o přepravě osoby* (zákonné znění). Nejvyšší soud proto konstatoval, že „za použití eurokonformního výkladu je tedy nutné dospět k závěru, že smlouvou o přepravě osoby se rozumí i smlouvy s přepravou osoby související.“⁵¹

Stejně jako předchozí příklad, ani tento případ nevedl k nutnosti zrušení či změny problematické vnitrostátní zákonné úpravy. Eurokonformní výklad ustanovení § 1840 o. z. totiž sám o sobě obsah uvedené právní normy změnil, respektive ho *navrátil* (i přes výslovné znění zákona) k původnímu významu obsaženému ve směrnici, kterou zákonodárce nesprávně transponoval.

Co nám o jednotnosti právního řádu napovídá tento druhý příklad? Skrývá se v něm extrémně důležité pravidlo víceúrovňové právní argumentace: pokud má právní norma svůj původ v unijním právním řádu, její převtělení do formy vnitrostátního práva je pouze převtělením formálním; ve skutečnosti zůstává pro obsah daného ustanovení naprosto klíčové znění jeho unijní předlohy. Právě v případě nesprávné transpozice směrnice do vnitrostátního právního řádu totiž bude text směrnice sloužit jako prostředek nápravy ve vztahu k nepřesnému znění vnitrostátní právní normy.

Vedle *nápravného souladného výkladu*, jak tuto situaci nazývají autoři *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*,⁵² je unijní původ normy extrémně důležitý z jednoho dalšího důvodu: pokud má právní norma unijní původ, výlučným interpretem unijní předlohy (tj. typicky ustanovení směrnice) je Soudní dvůr. Tuto víceúrovňovost opět nepovažují za příklad *pluralismu* či *heterarchie*, ale právě za celkem jasný příklad „dělbý práce“ mezi vnitrostátními a unijními soudy. Pokud totiž pojmy jako *spotřebitel*, *dominantní postavení*, *osobní údaj* nebo *pracovní doba* vycházejí z unijních právních předpisů, musí jejich rozsah a význam odpovídat unijní právní praxi, jejíž neoddělitelnou součástí tvoří judikatura Soudního dvora.

V tom často spočívá víceúrovňovost právní argumentace, která od vnitrostátních právníků vyžaduje kvality soudce Herkula či advokáta Harveyho Spectera: jakákoli zdánlivě vnitrostátní situace totiž může mít (často neviditelnou) *unijní dimenzi*, třeba v důsledku

⁴⁹ Rozsudek ESD ze dne 5. 10. 2004 ve věci C-397/01 *Pfeiffer*, EU:C:2004:584, bod 113.

⁵⁰ Srov. čl. 3 odst. 3 písm. k) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/83/EU ze dne 25. října 2011 o právech spotřebitelů, kterou se mění směrnice Rady 93/13/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/44/ES a zrušuje směrnice Rady 85/577/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES (Úř. věst. L 304, 22. 11. 2011, s. 64–88).

⁵¹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 1. 2021, č. j. 33 Cdo 1217/2020-283.

⁵² „Povinnost souladného výkladu typicky vzniká v situaci, kdy směrnice nebyla správně implementována a vnitrostátní soud či správní orgán hledá cestu, jak tuto nedostatečnou implementaci nahradit či napravit výkladem vnitrostátního práva, který by byl v souladu s cíli sledovanými směrnicí. Právě kolem těchto posledně uvedených situací se točí převážná část judikatury k nepřímému účinku. V takových případech vnitrostátní soud často nemá problém s výkladem samotné směrnice, ale spíše musí zkoumat, zda vůbec lze vnitrostátní právo interpretovat v souladu se směrnicí. Celkově bychom tuto kategorii případů mohli nazvat případy *nápravného souladného výkladu*.“ Srov. BOBEK, M. – BRÍZA, P. – HUBKOVÁ, P. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*, s. 317.

unijního původu předmětných právních norem. V tu chvíli se pro výklad takových pojmů stává judikatura Soudního dvora nejen relevantní, nýbrž naprosto klíčovou, neboť unijní výklad příslušných právních pojmů může situaci zásadně změnit, respektive zcela otočit. To nastalo i ve třetím analyzovaném případě, ve věci *Hasič DPP*.

2.4 Obrácení právního posouzení v důsledku unijní judikatury: *Hasič DPP*

Třetí analyzovaný případ započal žalobou podanou v listopadu 2007 u Obvodního soudu pro Prahu 9. Zaměstnanec Dopravního podniku hl. m. Prahy na pozici hasiče se žalobou domáhal neproplacené mzdy v rozsahu 1 hodiny denně. Tuto mzdu si zaměstnanec nárokoval za práci vykonávanou ve dvou půlhodinových přestávkách na oddech a jídlo, během nichž však musel být pořád zaměstnavateli k dispozici pro případ výjezdu, a to do dvou minut. Jádrem sporu mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem spočívalo v tom, jak právně posoudit dvě půlhodinové přestávky, které zaměstnanec každý den čerpal.⁵³ Dle zaměstnavatele šlo o přestávky v práci, za které nepřísluší mzda. Dle zaměstnance však povaha práce neumožňovala čerpat skutečné přestávky, během nichž by mohl přestat pracovat a opravdu si odpočinout, a proto šlo o přiměřenou dobu na oddech a jídlo, která naopak má být odměňována.⁵⁴

Na první pohled jde o jednoduchý případ: soudy mají za úkol pouze vyložit, zda práce hasiče je, či není prací *nepřerušitelnou*. Pokud práce může být přerušena a zaměstnanec během přestávek skutečně odpočívá, mzda mu náleží. Pokud však práce hasiče skutečnou přestávku neumožňuje, tj. pokud musí být zaměstnanec v plném střehu i během doby vyhrazené na oddech a jídlo, pak má být za tento čas odměněn.

V případě *Hasič DPP* daly soudy v první a druhé instanci za pravdu zaměstnanci: hasič sice čerpá přiměřenou dobu na oddech a jídlo, ale během této doby zůstává ve střehu, oblečený v uniformě a připravený zasáhnout. Proto mu za tuto dobu náleží mzda.⁵⁵ S tímto názorem se však následně neztotožnil Nejvyšší soud, jenž dal naopak za pravdu zaměstnavateli, rozhodnutí nižších soudů zrušil a věc vrátil soudu první instance k dalšímu řízení.⁵⁶

V tu chvíli celá věc nabrala rychlý unijní spád. Pár měsíců před rozhodnutím Nejvyššího soudu totiž o téměř stejné věci rozhodoval Soudní dvůr ve věci *Matzak*. Šlo o případ dobrovolného hasiče z Belgie, který dobu pracovní pohotovosti trávil doma, přičemž měl být připraven reagovat na povolání zaměstnavatele do osmi minut. Soudní dvůr došel k závěru, že doba pracovní pohotovosti trávená doma je za těchto okolností pracovní dobou, nikoli dobou odpočinku.⁵⁷

⁵³ Oba typy „přestávek“ upravuje § 88 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce: „Zaměstnavatel je povinen poskytnout zaměstnanci nejdéle po 6 hodinách nepřetržité práce přestávku v práci na jídlo a oddech v trvání nejméně 30 minut [...]. Jde-li o práce, které nemohou být přerušeny, musí být zaměstnanci i bez přerušování provozu nebo práce zajištěna přiměřená doba na oddech a jídlo; tato doba se započítává do pracovní doby.“

⁵⁴ Rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 9 ze dne 6. 1. 2022, č. j. 6 C 279/2007-533, body 1 a 2; rozsudek je dostupný v databázi *Beck Online*.

⁵⁵ Rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 9 ze dne 14. 9. 2016, č. j. 6 C 279/2007-374, a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 3. 2017, č. j. 23 Co 47/2017-411.

⁵⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 6. 2018, č. j. 21 Cdo 6013/2017-448.

⁵⁷ Rozsudek ESD ze dne 21. 2. 2018 ve věci C-518/15 *Ville de Nivelles v Rudy Matzak*, EU:C:2018:82, bod 66.

Nechme pro teď stranou to, že pokud Nejvyšší soud ve svém rozhodnutí (vydaném v červnu 2018) vůbec nereflektoval rozhodnutí Soudního dvora (vydané v únoru 2018) v prakticky identické skutkové situaci a rozhodl v rozporu s ním, dopustil se porušení unijního práva. V oblasti definované směrnicovou úpravou přece nejde nezhlednit, jak tuto směrnici vykládá Soudní dvůr. Ačkoli závaznost judikatury Soudního dvora v řízení o předběžné otázce neplyne z konkrétního ustanovení primárního práva, z principů právního řádu EU lze jednoznačně dovodit, že „i jednotlivé rozhodnutí Soudního dvora, pokud dopadají na novou projednávanou věc, je závazné, a to s ohledem na kterýkoliv soud v rámci jakéhokoliv z členských států.“⁵⁸

Ačkoli tedy v předchozích fázích řízení nebyla unijní dimenze tohoto pracovněprávního sporu zřejmá, po vydání rozsudku Soudního dvora ve věci *Matzak* se zřetelněji ukázalo, že pojem pracovní doby je nejen pojmem vnitrostátním, ale především pojmem unijního práva. Vyplývá totiž z unijní směrnice, a pokud ta již byla Soudním dvorem jednoznačně vyložena, musí české soudy tento výklad respektovat a ve stejných případech rozhodovat stejně.

Prvoinstanční soud se v tu chvíli ocitl mezi dvěma mlýnskými kameny. Na jedné straně ho zavazovalo kasační rozhodnutí Nejvyššího soudu (v téže věci!),⁵⁹ na straně druhé měl povinnost respektovat výklad pojmu pracovní doby poskytnutý Soudním dvorem (v jiné, avšak skutkově podobné věci). V této situaci prvoinstanční soud „naznal, že je nezbytné, aby se v otázkách sporného výkladu pracovní doby obrátil na Soudní dvůr EU s předběžnou otázkou.“⁶⁰ V předběžné otázce se zeptal nejen na výklad pojmu pracovní doby, ale také na to, jak má postupovat, pokud má za to, že se jeho nadřízený soud ve výkladu pojmu unijního práva mylí.⁶¹

Soudní dvůr – nepřekvapivě – ve věci definice pracovní doby potvrdil právní názor vyslovený již ve věci *Matzak* (a později také v další judikatuře)⁶² a zopakoval, že pod pojem pracovní doby spadají rovněž situace pracovní pohotovosti, kdy zaměstnanec nemůže volně nakládat se svým časem a věnovat se vlastním zájmům.⁶³ Ve vztahu k vnitrostátní soudní hierarchii pak Soudní dvůr prvoinstanční soud povzbudil, aby se proti rozhodnutí Nejvyššího soudu nebál vzdorovat, pokud má za to, že se Nejvyšší soud ve svém právním názoru mylí. Konkrétně Soudní dvůr na položenou předběžnou otázku odpověděl tak, že soud první instance je v předmětném sporu „vázáán výkladem dotčených ustanovení poskytnutým Soudním dvorem a musí případně odmítnout posouzení soudu vyššího stupně, pokud má s ohledem na tento výklad za to, že tato posouzení nejsou v souladu s unijním

⁵⁸ BOBEK, M. Závaznost rozhodnutí Soudního dvora EU v řízení o předběžné otázce. In: ŠÁMAL, P. – RAIMONDI, G. – LENAERTS, K. *Závaznost soudních rozhodnutí – vnitrostátní a mezinárodní náhledy*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 212. Pro podrobnou argumentaci k precedenční závaznosti rozhodnutí Soudního dvora v řízení o předběžné otázce viz ibidem, s. 209–213.

⁵⁹ Srov. § 243g ve spojení s § 226 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu.

⁶⁰ Usnesení Obvodního soudu pro Prahu 9 ze dne 11. 2. 2022, č. j. 6 C 279/2007-474, bod 4.

⁶¹ Ibídem, bod 5. Třetí otázka předložená Soudnímu dvoru zněla: „Může soud prvního stupně, který rozhoduje poté, kdy bylo jeho rozhodnutí zrušeno nadřízeným soudem a vráceno k dalšímu řízení ve věci, přičemž nadřízený soud vyslovil právní názor, který je pro soud prvního stupně závazný, tento závazný právní názor nerespektovat, pokud je v rozporu s právem EU?“

⁶² Srov. především rozsudek velkého senátu ESD ze dne 9. 3. 2021 ve věci C-344/19 D. J. *proti Radiotelevizija Slovenija*, EU:C:2021:182, kde šlo o specifickou situaci výkonu práce odborných techniků ve vysílacích střediscích ve slovinských horách vzdálených od bydliště zaměstnanců.

⁶³ Rozsudek ESD ze dne 9. 9. 2021 ve věci C-107/19 XR *proti Dopravnímu podniku hl. m. Prahy*, EU:C:2021:722, bod 34.

*právem.*⁶⁴ Díky většímu razítku z Lucemburku⁶⁵ tak případ skončil obráceně, než v kasačním rozhodnutí nařídil Nejvyšší soud.⁶⁶

Analyzovaný případ může právníky nezvyklé na víceúrovňovou argumentaci překvapit. Unijní dimenze případu totiž umožnila popření vnitrostátní soudní hierarchie a zpochybnění autority vrcholného soudu, jehož rozhodnutí je pro nižší soud kasačně závazné a jehož neuposlechnutí může dokonce vést ke kárnému postihu soudce nižší instance. Pro znalce unijního práva je ale *Hasič DPP* pouze dalším z řady případů, které již Soudní dvůr řešil na podvozcích z jiných členských států. V případě *Elčinov* se na možnost vzdoru zeptal Soudního dvora bulharský správní soud, který nesouhlasil s právním názorem nejvyššího správního soudu;⁶⁷ ve věci *Križan* zase vzdoroval slovenský nejvyšší soud proti právnímu názoru soudu ústavního.⁶⁸ V obou věcech však Soudní dvůr judikoval, že se nadřízené soudy ve výkladu unijního práva věcně mylí, a následně povzbudil soudy nižší instance, aby vystoupily z role, kterou jim připisuje vnitrostátní justiční hierarchie, a aby upřednostnily správný výklad unijního práva před závazností (věcně nesprávného) pokynu nadřízeného soudu.

V tuto chvíli se opět nabízí otázka, zda unijní dimenze nevnáší do vnitrostátního právního řádu tak intenzivní neřád a chaos, že by mělo smysl začít mluvit o heterarchii. Nadále však trvám na závěru, že tomu tak není. Soudní dvůr ve zmiňovaných rozhodnutích totiž nezpochybňuje vnitrostátní justiční hierarchie ani nadřazené postavení vrcholných soudů; nárokuje si však své vlastní postavení konečného arbitra ve věci interpretace unijních právních předpisů, a tedy i právních pojmů tam zakotvených. Opět tedy jde spíše o čitelnou a předvídatelnou „dělbu práce“ mezi jednotlivými aktéry než o snahu redefinice dřívějších hierarchií. Tento závěr je reflektován i v judikatuře Ústavního soudu, který ve skutkově velmi podobné věci uvedl:

„Jelikož má podústavní právní úprava upravující situaci stěžovatele svůj původ v unijním právu, je pro její správnou interpretaci a aplikaci relevantní judikatura Soudního dvora, který dle čl. 19 Smlouvy o Evropské unii zajišťuje dodržování práva při výkladu a provádění Smluv. Měl-li Soudní dvůr již příležitost vyložit ve své judikatuře pojmy obsažené ve směrnici, které jsou zároveň přítomny ve vnitrostátních právních řádech, je nutno i ve vnitrostátní interpretaci a aplikaci těchto pojmů volit jejich eurokonformní výklad. Ustanovení čl. 4 Ústavy je totiž třeba vykládat ve světle čl. 1 odst. 2 Ústavy a čl. 10a Ústavy tak, že povinností soudní moci (včetně Ústavního soudu) je v rámci poskytování ochrany základním právům a svobodám dbát na dodržování závazků, které pro Českou republiku vyplývají z práva EU; zvláště významné je to v případech závazků plynoucích z Listiny základních práv Evropské unie, která je lidskoprávním katalogem a Ústavní soud ji považuje – samozřejmě za předpokladu její vlastní aplikovatelnosti podle jejího čl. 51 – za součást referenčního rámce přezkumu v řízení o ústavních stížnostech [...]. Soudní moc má proto povinnost interpretovat a aplikovat vnitrostátní právo

⁶⁴ Ibidem, bod 46.

⁶⁵ BOBEK, M. Kdo má větší razítko? O vázanosti právním názorem a sporech českých knížat. In: *Jiné právo* [online]. 2011 [cit. 2023-01-15]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.be/2011/02/kdo-ma-vetsi-razitko-o-vazanosti.html>.

⁶⁶ Svým způsobem je i tento případ dobrým příkladem aplikace pravidla plynoucího z rozsudku *Simmenthal*, zmiňovaného výše. Prvoinstanční soud totiž *ponechal nepoužité* ustanovení § 243g ve spojení s § 226 o. s. ř., podle něhož je nižší soud vázán právním názorem dovolacího soudu.

⁶⁷ Rozsudek ESD ze dne 5. 10. 2010 ve věci C-173/09 *Elčinov*, EU:C:2010:581.

⁶⁸ Rozsudek ESD ze dne 15. 1. 2013 ve věci C-416/10 *Križan*, EU:C:2013:8.

eurokonformním způsobem; nečiní-li tak, dopouští se porušení práva na spravedlivý proces garantovaného v čl. 36 odst. 1 Listiny (viz výše citovaný nálezn sp. zn. I. ÚS 615/17, bod 71; či nálezn sp. zn. II. ÚS 2778/19 ze dne 5. 11. 2019, bod 18 a judikatura tam citovaná).“⁶⁹

Ačkoli Ústavní soud v citované věci rozhodoval o obdobné skutkové situaci jako soudy v případě *Hasič DPP*, každý ze zúčastněných soudů dělal svým způsobem jinou práci. Ústavní soud v citovaném nálezu interpretoval čl. 28 Listiny jakožto součást ústavního pořádku; Soudní dvůr ve svém rozsudku vykládal pojem *pracovní doby* jako pojem unijního práva obsažený ve směrnicové úpravě, Nejvyšší soud usiloval o sjednocení pracovněprávní judikatury (ačkoli došel k nesprávnému závěru) a soudy nižších instancí aplikovaly všechny výše uvedené právní závěry na skutkovou situaci v konkrétní věci, aby mohly rozhodnout spor mezi stranami. Tato dělba úkolů opět svědčí o jasně hierarchickém uspořádání českého právního řádu spíše než o chaosu a heterarchii.

Na základě výše uvedených analýz příkladů z české judikatury lze konstatovat, že víceúrovňová právní argumentace, ačkoliv může zpočátku vyvolávat dojem složitosti a právní nejistoty, ve skutečnosti neoslazuje jednotu českého právního řádu. Naopak, případy jako *Pozemkový fond*, *STUDENT AGENCY* a *Hasič DPP* ukazují, že české soudy nakonec dokážou efektivně využívat unijní právo, aniž by tím došlo k narušení hierarchické struktury právního řádu. Tyto příklady proto podporují tvrzení, že český právní řád, navzdory své europeizaci a internacionalizaci, zůstává ve všech nevýjimečných situacích jednotným systémem.

3. Dvě výjimky: otevřený konflikt a procesní pluralismus

Snažím-li se čtenáře přesvědčit o bezrozpornosti a jednotnosti pluralitního českého právního řádu, považuji za férové zmínit i dvě situace, které představují výjimku z tohoto principu: otevřený konflikt vrcholných soudů s evropskými soudy a tzv. procesní pluralismus, který vysvětlím níže. Především první výjimka otevřeného konfliktu bývá zývána jako důkaz rozpadu hierarchie a nástupu heterarchie;⁷⁰ já se však čtenáře pokusím přesvědčit, že otevřený konflikt zůstává natolik vzácným fenoménem, že z něj nelze dovozovat dalekosáhlé důsledky a že jde spíše o výjimku, která potvrzuje pravidlo.

3.1 Otevřený konflikt aneb pes, který kousl dřív, než zaštěkal

Ságu tzv. československých důchodů českému čtenáři jistě není třeba představovat, neboť tak přede mnou učinili jiní.⁷¹ Důležité je pouze připomenout, že dlouholetá *válka*

⁶⁹ Nálezn sp. zn. II. ÚS 1854/20 ze dne 18. 10. 2021, bod 43. Jelikož citovaný nálezn používám jako potvrzení vlastní akademické úvahy, považuji za férové a nezbytné uvést, že jsem se na znění citovaného nálezu spolupodílela v roli asistentky soudkyně zpravodajky.

⁷⁰ Viz např. TICHÝ, L. – DUMBROVSKÝ, T. *Ústavní soud ČR mezi dvěma právními řády: od interpozice k nové evropské doktríně*.

⁷¹ KOMÁREK, J. V Joštové vybuchla atomová bomba. In: *Jiné právo* [online]. 2012 [cit. 2024-08-24]. Dostupné z: <https://jinepravo.blogspot.com/2012/02/v-justove-vybuchla-atomova-bomba.html>; KNOB, M. Další pokračování ságy slovenských důchodů před Ústavním soudem. *Soudní rozhledy*. 2012, č. 4; KANTOŘÍK, P. Ukončí zákon č. 428/2011 Sb. letitý spor o česko-slovenské důchody? *Právní rozhledy*. 2012, č. 7; TICHÝ, L. – DUMBROVSKÝ, T. *Ústavní soud ČR mezi dvěma právními řády: od interpozice k nové evropské doktríně*; s odstupem pak také POSPÍŠIL, I. Ohlédnutí za československými důchody: rovina vnitrostátní, aneb nakonec jen mnoho povyku pro nic? In: BOBEK, M. – BRÍZA, P. – HUBKOVÁ, P. (eds). *Dvacet let vnitrostátní aplikace práva EU*. Praha: C. H. Beck, 2024, s. 50 an.

*soudů*⁷² mezi Moravským náměstím (NSS) a Joštovou ulicí (ÚS) vyústila nejprve v předběžnou otázku Nejvyššího správního soudu ve věci *Landtová*,⁷³ v odpověď Soudního dvora dávající za pravdu právnímu názoru NSS⁷⁴ a v následný nechvalně známý nálezn ve věci *Holubec*, v němž Ústavní soud prohlásil rozhodnutí Soudního dvora za akt *ultra vires*.⁷⁵ Zatímco o judikatuře německého Spolkového ústavního soudu se často mluví jako o psuvi, který štěkal, ale nekousl,⁷⁶ český ústavní soud se rozhodl postupovat naopak a vstoupil do otevřeného konfliktu se Soudním dvorem bez toho, aby mu v rámci snahy o dialog nejprve prostřednictvím předběžné otázky formuloval své výhrady.

Tento otevřený ústavní konflikt bez dalšího naplňuje Barberovu definici pluralistického právního řádu uvedenou výše: vedle sebe působí dvě nekonzistentní pravidla uznání, v právním řádu chybí právní mechanismus, který by byl schopný tyto nekonzistence vyřešit, a orgány aplikující právo si proto musí vybrat, kterému z právních systémů se rozhodnou být loajální.⁷⁷ Tenze zde spočívá právě v tom, že oba aktéři, tj. Ústavní soud i Soudní dvůr, trvají na svém posledním slovu a popírají autoritu toho druhého. Taková situace nemá snadné řešení – ale právě proto může řešení spočívat právě v zachování tenze. Jak uvádí N. Krisch, v pluralismu se konflikty řeší sblížováním, vzájemným ustupováním, nebo se prostě neřeší,⁷⁸ což platí i pro tuto situaci. Bývalý generální advokát M. Poiares Maduro takovýto závěr označuje za politický kompromis, respektive za „*tacitní domluvu, že se nedomluvíme*“;⁷⁹ M. Wendel tyto situace prohlašuje za „*konstruktivní nedorozumění*“⁸⁰ a N. Barber uzavírá, že takový výsledek je dobrý, neboť umožňuje oběma stranám prohlásit se za vítěze, ale především předchází tomu, aby musela kterákoli ze stran přiznat porážku. Ústavní konflikt tak „*může zůstat nevyřešen, za předpokladu, že každá ze stran zůstane zdrženlivá.*“⁸¹

Ústavní soud však v této své rebelii nezůstal osamocen. Později nakonec *kousl* i sám tvůrce doktríny, německý Spolkový ústavní soud, který však (samozřejmě) před kousnutím *zaštěkal* a komunikoval Soudnímu dvoru své výhrady cestou předběžné otázky.⁸² S odpovědí Soudního dvora však německý strážce ústavnosti nebyl spokojen a – podobně jako dříve Ústavní soud v nálezu *Holubec* – označil rozhodnutí Soudního dvora za akt *ultra vires*.⁸³ Vzniklá tenze tak opět představuje výjimečnou situaci skutečného právního

⁷² KOMÁREK, J. Slovenské důchody: druhá „válna soudů“ před Soudním dvorem EU. *Soudní rozhledy*. 2011, roč. 17, č. 10.

⁷³ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 3 Ads 130/2008-107.

⁷⁴ Rozsudek ESD ve věci C-399/09 *Landtová*, EU:C:2011:415.

⁷⁵ Nález sp. zn. Pl. ÚS 5/12 (*Holubec*) ze dne 31. 1. 2012. Pro podrobnou analýzu viz BOBEK, M. *Landtová, Holubec, and the Problem of an Uncooperative Court: Implications for the Preliminary Rulings Procedure*. *European Constitutional Law Review*. T.M.C. Asser Press, 2014, Vol. 10, No. 1.

⁷⁶ SCHMID, C. All Bark and No Bite: Notes on the Federal Constitutional Court's 'Banana Decision'. *European Law Journal*. 2001, Vol. 7.

⁷⁷ BARBER, N. *Legal Pluralism and the European Union*, s. 306–307.

⁷⁸ KRISCH, N. *The Case for Pluralism*, s. 69.

⁷⁹ POIARES MADURO, M. Europe and the Constitution: What If This Is As Good As It Gets? In: WEILER, J. – WIND, M. (eds). *European Constitutionalism beyond the State*. Cambridge: CUP, 2003.

⁸⁰ WENDEL, M. Constructive Misunderstandings – How the PSPP Conflict was Eventually Settled and How It Reflects Constitutional Pluralism. In: AVBELJ, M. (ed.). *The Future of EU Constitutionalism*. Oxford: Hart Publishing, 2023.

⁸¹ BARBER, N. *The Constitutional State*, s. 170.

⁸² Usnesení Spolkového ústavního soudu ze dne 18. 7. 2017, sp. zn. 2 BvR 859/15 (*PSPP I*), a z něj vzešlý rozsudek ESD ve věci C-493/17 *Weiss*, EU:C:2018:1000. Srov. také LANG, A. Ultra Vires Review of the ECB's Policy of Quantitative Easing: An Analysis of the German Constitutional Court's Preliminary Reference Order in the PSPP Case. *Common Market Law Review*. 2018, Vol. 55, No. 3.

⁸³ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. 2 BvR 859/15 (*PSPP I*).

pluralismu, neboť zde vedle sebe existují dvě nesmiřitelné pozice aktérů, kteří oba aspirují na konečnou autoritu. *Ústavní pluralismus*, jak ho označuje M. Wendel, však nemá problém akceptovat tyto „nesmiřitelné nároky ústavní autonomie, které se k sobě vztahují nikoli hierarchicky, nýbrž heterarchicky, zatímco otázka konečné autority zůstává z právního hlediska otevřená.“⁸⁴

Nemám ambici pouštět se na tomto místě do hlubší analýzy otevřených konfliktů mezi vnitrostátními ústavními soudy a Soudním dvorem. Mým cílem je pouze otevřeně přiznat, že z výše navrhované teze o jednotnosti a kompaktnosti *pluralitního, nikoli pluralistického* právního řádu existuje tato důležitá *pluralistická* výjimka, která s sebou přináší komplikované a neřešitelné otázky jdoucí do jádra samotné myšlenky evropské integrace a jejích limitů. Zároveň však chci zdůraznit, že tyto situace ústavního konfliktu zůstávají natolik sporadické a naprosto výjimečné, že je můžeme označit za výjimku potvrzující pravidlo.

Minimálně dva čtenáři dřívější verze tohoto textu s mou tezí o jednotném a hierarchickém právním řádu nesouhlasí právě z důvodu, že z jednoty a hierarchie existuje tato důležitá výjimka. Slovy jednoho z anonymních recenzentů, moje teze o jednotnosti „platí jen za hezkého počasí“. Této meteorologické metafoře bych ráda oponovala tvrzením, že moje teze platí za počasí slunečného, ale také oblačného; platí v dešti, ve sněhu, dokonce i v bouřkách. Platit přestává pouze zcela výjimečně, třeba když v ČR řádí ničivé tornádo či stoleté povodně. Jinými slovy, výskyt jedné kauzy *Landtová/Holubec* za dvě dekády členství ČR v EU by snad neměly znejistit praktikujícího právníka v přesvědčení, že *nevýjimečné* případy, se kterými se běžně setkává, by z právního hlediska měly být vždy řešitelné. Velmi výjimečný konflikt na ústavní úrovni (či dosud neexistující ale avizovaný konflikt na úrovni unijního práva vs. materiálního jádra ústavy) je totiž natolik vzácný, že považuji za důležité ho pojmově oddělit od situací nevýjimečných. Právě proto navrhuji, abychom si pojmy právního pluralismu či heterarchie šetřili pouze pro zcela výjimečné situace.

3.2 Procesní pluralismus

Druhou výjimku z výše uvedené teze představuje procesní pluralismus. Tím označuji situace, v nichž může soud postupovat několika možnými způsoby, přičemž mezi nimi nemusí existovat jasně daný hierarchický vztah či „správné řešení“ – soud si tedy *vybír*á, který procesní postup považuje za nejvhodnější, případně se mu otvírá prostor v takové situaci strategizovat.

Jako praktický příklad procesního pluralismu může posloužit pohled na to, jak se různé senáty Nejvyššího správního soudu zachovaly při objevení konfliktu právních norem v kontextu zajištění cizinců. Ve stejné právní situaci si totiž různé senáty téhož soudu vybraly odchylné procesní cesty: 10. senát položil předběžnou otázku Soudnímu dvoru,⁸⁵ 6. senát se rozhodl pro přímou aplikaci unijního práva⁸⁶ a ačkoli 3. senát zvažoval předložení věci Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy,⁸⁷ nakonec tak v konkrétní věci

⁸⁴ WENDEL, M. *Constructive Misunderstandings – How the PSP Conflict was Eventually Settled and How It Reflects Constitutional Pluralism*, s. 66.

⁸⁵ Usnesení NSS ze dne 23. 11. 2017, č. j. 10 Azs 252/2017-43.

⁸⁶ Rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2017, č. j. 6 Azs 320/2017-19.

⁸⁷ Usnesení NSS ze dne 30. 10. 2017, č. j. 3 Azs 153/2017-29, body 8 až 14.

neučinil a k Ústavnímu soudu věc přinesla až skupina senátorů, která nakonec skutečně dosáhla zrušení problematického ustanovení.⁸⁸ Pro hlubší analýzu těchto případů čtenáři doporučuji nahlédnout do zdařilého článku L. Kuncové (dnes již Mikulíkové) a B. Homolkové (dnes již Teplé);⁸⁹ zde postačí jen konstatovat, že procesní pluralismus spočívá v tom, že všechna výše uvedená řešení jsou naprosto legitimní, nabízejí akceptovatelná řešení stejného problému, a proto si soudci a soudkyně musí prostě jen vybrat, ať už strategicky nebo arbitrárně, které z řešení se jim v konkrétní situaci jeví jako nejvhodnější.

Pokud tuto situaci procesního pluralismu oddělíme od konkrétní právní otázky a přenešeme do abstraktní roviny, můžeme konstatovat, že v případě konfliktu mezi vnitrostátní a *cizí* právní normou má vnitrostátní soud několik možností: 1. může normu mezinárodního či unijního práva sám aplikovat přímo a přednostně před vnitrostátním právem, jak mu to ukládá čl. 10 Ústavy a v případě unijního práva též výše zmiňovaná judikatura Soudního dvora (*Van Gend, Costa, Simmenthal*); 2. může se obrátit na Soudní dvůr a prostřednictvím mechanismu předběžné otázky se zeptat na výklad normy unijního práva,⁹⁰ či dokonce dát podnět na její zrušení,⁹¹ nebo 3. se může obrátit na Ústavní soud a postupem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy požádat o přezkum problematické vnitrostátní normy, pokud shledá kromě rozporu s *cizí* právní normou i rozpor s ústavním pořádkem.⁹²

Je důležité si uvědomit, že vnitrostátní soudce či soudkyně má v těchto situacích za úkol provést tři relativně samostatné úvahy, neboť se musí zamyslet nad případným rozporem vnitrostátní normy s právem ústavním, s právem unijním a s právem mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy; a to ne nutně v tomto pořadí. Vzájemný vztah těchto tří úvah však není jasně dán – a právě proto zde vstupujeme na *pluralistickou* půdu. Důvod konstatované nejasnosti a heterarchie však neplyne z *plurality* právních systémů, které do hry vstupují, nýbrž z notně kritizovaného – a i dle mého názoru velmi problematického – rozhodnutí Ústavního soudu, tzv. *konkurzního nálezu*.⁹³ Právě v důsledku *konkurzního nálezu* totiž vnitrostátní soudy musí volit mezi jasným textem Ústavy (čl. 10) a s ním rozporným pokynem Ústavního soudu, který místo přímé aplikace lidskoprávních mezinárodních smluv přikazuje obecným soudům postupovat takoveto případy Ústavnímu soudu ke konkrétní kontrole ústavnosti postupem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy.

Pokud si *konkurzní nálezu* nejprve na okamžik odmyslíme a budeme se řídit pouze tím, co říká text Ústavy, nabízí se v případě výše popsaného konfliktu norem dvojstupňové řešení. V prvním kroku vnitrostátní soud vyhodnotí, zda je namístě dát přednost normě unijního práva, případně mezinárodního práva podle čl. 10 Ústavy. Pokud ano, pak vnitrostátní právo zůstane nepoužité, na situaci se aplikuje norma unijního či mezinárodního práva a konflikt je tím vyřešen. Předložit takovou věc Ústavnímu soudu postupem podle

⁸⁸ Nález sp. zn. Pl. ÚS 41/17 (*ukončení zajištění*) ze dne 27. 11. 2018 (N 189/91 SbNU 329; 16/2019 Sb.).

⁸⁹ KUNCOVÁ, L. – HOMOLKOVÁ, B. Omezení soudního přezkumu zajištění cizinců. *Právní rozhledy*. 2018, č. 4. Viz také rovněž velmi zdařilý text na podobné téma, BOKOVÁ, T. Klučkova novela před soudy: přednost EÚLP nebo čl. 95 odst. 2 Ústavy? *Soudní rozhledy*. 2019, č. 3.

⁹⁰ Čl. 267 odst. 1 písm. a) SFEU: Soudní dvůr Evropské unie má pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se výkladu Smluv.

⁹¹ Čl. 267 odst. 1 písm. b) SFEU: Soudní dvůr Evropské unie má pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se platnosti a výkladu aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie.

⁹² Pro posouzení tvrzeného rozporu vnitrostátní normy pouze s unijním právem totiž nemá Ústavní soud kompetenci; srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 56/05 ze dne 27. 3. 2008 (N 60/48 SbNU 873; 257/2008 Sb.), body 48 a 54; nebo usnesení sp. zn. Pl. ÚS 1/10 ze dne 9. 2. 2011, bod 34.

⁹³ Nález sp. zn. Pl. ÚS 36/01 (*konkurzní nálezu*) ze dne 25. 6. 2002 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.).

čl. 95 odst. 2 Ústavy není nutné, a dokonce ani možné, neboť v takovém případě není naplněna hypotéza daného článku Ústavy. Ve hře totiž již není „zákon, jehož má být při řešení věci použito“, jak vyžaduje čl. 95 odst. 2, neboť v důsledku přímé a přednostní aplikace unijní či mezinárodní normy již daného zákona zkrátka nemá být při řešení věci použito.⁹⁴ Pouze pokud nedojde k přednostní aplikaci mezinárodního či unijního práva, nastává krok druhý: posouzení souladu vnitrostátní normy s ústavním pořádkem a případně postoupení věci Ústavnímu soudu, pokud je zákonné ustanovení dle názoru obecného soudu ústavně problematické.⁹⁵

Ústavní soud ve své judikatuře (pořád ještě bez přihlédnutí ke *konkurznímu nálezu*) opakovaně zdůraznil autonomii obecných soudů, které samy odpovídají za posouzení případného rozporu vnitrostátního práva s právem unijním, jak vyžaduje i rozsudek ve věci *Simmenthal*.⁹⁶ Dřívější judikatura sice ponechávala „zcela na úvaze obecného soudu,“ kterým rozporem se bude zabývat primárně;⁹⁷ později však Ústavní soud zaujal spíše právní názor popsany výše, tedy že vnitrostátní soud si musí nejprve sám vyřešit případný rozpor s unijním právem a pouze následně případně postoupit věc ke konkrétní kontrole ústavnosti.⁹⁸ Takový postup je souladný i s požadavky plynoucími z evropské judikatury.

Pokud do této – již tak složité – rovnice doplníme i závěry Ústavního soudu formulované v *konkurzním nálezu*, situace se dále zkomplikuje. V prvním kroku výše navrhovaného postupu se totiž bude muset vnitrostátní soud zamyslet rovněž nad tím, zda aplikovatelné ustanovení *cizího* práva nemá povahu *mezinárodní smlouvy o lidských právech* – pak by totiž šlo dle názoru Ústavního soudu o součást ústavního pořádku a vnitrostátní soud by najednou ztratil schopnost posoudit situaci sám a musel by věc předat k posouzení Ústavnímu soudu. Do kategorie *mezinárodních smluv o lidských právech* nepochybně patří Evropská úmluva o lidských právech a řada dalších lidskoprávních mezinárodních smluv; z judikatury Ústavního soudu však (zatím?) nelze vyčíst, zda je *mezinárodní smlouvou o lidských právech* také Listina základních práv EU (která totiž, formálně vzato, není mezinárodní smlouvou), případně některá vybraná ustanovení unijního primárního práva (např. zákaz diskriminace v čl. 18 SFEU či práva plynoucí z unijního občanství zakotvená v čl. 20 a násl. SFEU). Ústavní soud sice opakovaně označil Listinu základních

⁹⁴ Hezky a srozumitelně to formuluje M. Kovalčík: „Aby obecný soud mohl zpochybnit ústavnost konkrétního zákona (či jeho části) a věc předložit Ústavnímu soudu, je proto nezbytná jeho reálná aplikace, a nikoli jen jeho hypotetické použití či jiné širší souvislosti.“ Viz KOVALČÍK, M. Mezisoudní dialog skrze konkrétní kontrolu norem: jak spolu obecné soudy a Ústavní soud komunikují a proč čl. 95 odst. 2 Ústavy slouží jako zbraň moci soudní? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2023, roč. 31, č. 4, s. 842.

⁹⁵ Podobně o vztahu čl. 10 a čl. 95 Ústavy smýšleli i J. Kysela a Z. Kühn, když došli k závěru, že „čl. 95 je ve vztahu k čl. 10 v poměru speciality.“ Viz KYSELA, J. – KÜHN, Z. *Aplikace mezinárodního práva po přijetí tzv. Euronovely Ústavy ČR*.

⁹⁶ Nález sp. zn. Pl. ÚS 56/05 ze dne 27. 3. 2008, bod 48; usnesení sp. zn. Pl. ÚS 12/08 ze dne 2. 12. 2008, bod 31; usnesení sp. zn. Pl. ÚS 1/10 ze dne 9. 2. 2011, bod 34.

⁹⁷ Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 12/08 ze dne 2. 12. 2008, bod 34. V tomto duchu o problému přemýšlí i M. Kovalčík, který – zdá se – nevyklučuje postoupení věci Ústavnímu soudu i v případě jasného rozporu s Listinou práv EU a nazývá takovýto postup odbočkou k Ústavnímu soudu, která „může přinést systémový důsledek v podobě odstranění ústavně i unijně rozporného zákona rychleji, než si problému všimne (a vyřeší ho) zákonodárce.“ Viz KOVALČÍK, M. *Mezisoudní dialog skrze konkrétní kontrolu norem*, s. 845.

⁹⁸ Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 1/10 ze dne 9. 2. 2011. Nejzřetelněji to plyne z posledního bodu citovaného usnesení, v němž Ústavní soud uzavřel, „že kdyby nebylo výše popsané situace, která umožňuje obecnému soudu ponechat napadená [...] ustanovení občanského zákoníku (jež byla zcela zjevně v nesouladu s komunitárním právem) v konkrétním případě nepoužitá [...] a rozhodnout spravedlivě v souladu s právem evropským, nezbylo by, než deklaratorním výrokem vyslovit, že předmětná ustanovení byla v nesouladu i se shora citovanými články Ústavy České republiky a Listiny základních práv a svobod.“

práv EU za součást referenčního rámce, nikdy však přímo za *mezinárodní smlouvu o lidských právech*.⁹⁹

Pokud by vnitrostátní norma byla paralelně v rozporu s *mezinárodní smlouvou o lidských právech* a s ústavním pořádkem, pak má Ústavní soud za to, že by bylo „*neprípustným obcházením čl. 95 odst. 2 Ústavy, aby obecný soud opíral svůj postup toliko o rozpor s ustanovením Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod bez přihlídnutí k rozporu s ustanovením Listiny, a ponechal tak v konečném důsledku při přednostní aplikaci Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod protiústavní ustanovení zákona nadále v právním řádu.*“¹⁰⁰

Ústavní soud tak svou judikaturou vytvořil dvoukolejnost, v jejímž důsledku mají být obecné soudy schopny posoudit pouze takové normy mezinárodního (nejspíš včetně primárního unijního) práva, které nemají lidskoprávní povahu. Jakmile se však setkají s lidskoprávní mezinárodní smlouvou, ztrácejí tuto svou schopnost a kompetenci a musí věc předat Ústavnímu soudu, a to i přes explicitní znění čl. 10 Ústavy, který vyžaduje jiný procesní postup. V případě unijního práva by taková pozice Ústavního soudu byla dokonce v rozporu s evropskou judikaturou;¹⁰¹ v případě Úmluvy to judikatura ESLP nijak nezapovídá. Obecné soudy tak mají postupovat odlišně v případě rozporu s právem unijním a s právem mezinárodním; jelikož však některé normy (např. v oblasti migračního práva zmíněného výše) mají paralelně původ v mezinárodních smlouvách i v unijním právu, mohou si obecné soudy postup volit dle vlastní preference.

Absurdnosti těchto závěrů se již věnovali jiní.¹⁰² Pro účely tohoto textu je klíčové pouze konstatovat, že zdrojem zde analyzovaného procesního pluralismu není internacionalizace a europeizace českého právního řádu, nýbrž jen a pouze *konkurzní nálezy* Ústavního soudu, který soudce a soudkyně obecných soudů nutí do volby mezi loajalitou jasnému znění čl. 10 Ústavy¹⁰³ (který jde zároveň ruku v ruce s požadavky plynoucími z judikatury Soudního dvora) a loajalitou právnímu názoru Ústavního soudu formulovanému v *konkurzním nálezu* a navazující judikatuře.¹⁰⁴ Vedle sebe tak koexistují rozhodnutí soudů,

⁹⁹ Počátky této diskuse lze najít již v příspěvku Z. Kühna z listopadu 2007, viz KÜHN, Z. Bude Listina základních práv EU součástí ústavního pořádku ČR? In: *Jiné právo* [online]. 2007 [cit. 2024-11-05]. Dostupné z: <https://jinopravo.blogspot.com/2007/11/bude-listina-zkladnich-prv-eu-soust.html>. Děkuji jednomu z recenzentů za upozornění, že dřívější verze textu vyznívala tak, že Listinu EU automaticky považují za *mezinárodní smlouvu o lidských právech* – není tomu tak; považují to za nevyjasněnou otázku.

¹⁰⁰ Nález sp. zn. I. ÚS 2881/09 ze dne 29. 11. 2010 (N 238/59 SbNU 419), bod 44. Viz také BOKOVÁ, T. *Klučkova novela před soudy: přednost EÚLP nebo čl. 95 odst. 2 Ústavy?*, pozn. 21. K tomuto závěru (pro mě překvapivě) dochází i Z. Kühn, viz KÜHN, Z. Derogace a aplikační přednost ve vztahu domácího, mezinárodního a komunitárního práva. *Soudní rozhledy*. 2004, č. 1/2004, pozn. 50.

¹⁰¹ Srov. rozsudek ESD ve spojených věcech C-188/10 a C-189/10, *Melki a Abdeli*, EU:C:2010:363, bod 45.

¹⁰² Viz především FILIP, J. Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená ústavodárci Ústavním soudem. *Právní zpravodaj*. 2002, č. 11; KÜHN, Z. – KYSELA, J. Euronovela Ústavy ve světle překvapivého nálezu Ústavního soudu č. 403/2002 Sb. *Soudní rozhledy*. 2002, č. 12.

¹⁰³ V tomto kontextu svým způsobem dozrála v přísnou kritiku Ústavního soudu myšlenka J. Kysely a Z. Kühna formulovaná těsně před vydáním *konkurzního nálezu*: „*Ignorování čl. 10 navíc bude i porušením čl. 1 odst. 1 Ústavy, neboť v demokratickém právním (a ústavním) státě není možné porušovat ústavní direktivu, aniž by došlo k vyprazdňování normativní funkce Ústavy.*“ KYSELA, J. – KÜHN, Z. *Aplikace mezinárodního práva po přijetí tzv. Euronovely Ústavy ČR*, č. V.1.2.3.

¹⁰⁴ Srov. např. BOKOVÁ, T. *Klučkova novela před soudy: přednost EÚLP nebo čl. 95 odst. 2 Ústavy?*, kap. II. Jak s časovým odstupem téměř dvou dekad konstatoval Z. Kühn: „*Jakkoliv byl [konkurzní nálezy] svého času notně kritizován, s odstupem času lze říci, že Ústavní soud tuto kritiku nikdy neakceptoval.*“ Viz KÜHN, Z. *Judikatura Evropského soudu pro lidská práva v praxi Nejvyššího správního soudu. Časopis pro právní vědu a praxi*. 2021, roč. 29, č. 2, s. 367. DOI: 10.5817/CPVP2021-2-8.

kteřé *konkurzní nález* akceptují, a ojedinelá¹⁰⁵ rozhodnutí soudu, který sice explicitně přizná, že *konkurzní nález* zná, avšak „shledává nemožným, aby nerespektoval jasné znění ústavního pokynu.“¹⁰⁶

Tím se situace stává *pluralistickou* jak ve smyslu výše uvedené definice N. Barbera, tak i ve smyslu definice N. Krische, neboť zde vidíme *více aktérů, kteří si paralelně činí nárok na finální autoritu*:¹⁰⁷ ústavodárce, který Euronovelou ústavy zamýšlel emancipovat obecné soudy, a Ústavní soud, který *konkursním nálezem* toto rozhodnutí ústavodárce vtělené do změny Ústavy prostě odmítl přijmout.

Závěr

V předloženém textu jsem se zaměřila na rozdíl mezi pluralitou a pluralismem právního řádu. Pokusila jsem se čtenáře přesvědčit, že český právní řád – až na zcela ojedinelé výjimky – nepřestal být jednotným a hierarchickým systémem v důsledku vstupu ČR do EU. Použitím konkrétních příkladů z rozhodovací praxe českých soudů jsem ilustrovala, že víceúrovňová právní argumentace nevede k právnímu pluralismu ve smyslu heterarchie či chaosu, ale spíše k epistemickým výzvám pro právnický a právníky, kteří se dnes již nezbytně musí orientovat v různých právních systémech. Ačkoli jsem identifikovala dvě specifické situace právního pluralismu, nadále jsem přesvědčená, že v jejich důsledku nepřestává platit, že český právní řád poskytuje *téměř* ve všech situacích jasná pravidla, podle nichž se má postupovat. Víceúrovňová právní argumentace je dnes již standardem a neměla by být vnímána jako faktor oslabující právní jistotu, nýbrž jako rozšíření nástrojů, které se nabízejí při řešení komplexních právních otázek.

Výše nabízená analýza tak nakonec vyznívá ponuře především pro Ústavní soud, respektive jeho druhou dekádu, neboť panuje-li v českém právním řádu výjimečně nejistota a heterarchie, není to v důsledku mezinárodního ani unijního práva, nýbrž až v důsledku toho, jak se k novým výzvám postavil český strážce ústavnosti. Závěrem bych však ráda optimisticky konstatovala, že dnes již snad na Ústavním soudu působí soudci a soudkyně připravenější hledat v pluralitním právním řádu harmonii, spíše než umanutě bránit rozsah svých kompetencí jak ve vztahu k ústavodárci, tak i k evropským aktérům.

¹⁰⁵ Nejsem schopna bez hlubšího empirického zkoumání posoudit, zda vzdor obecných soudů vůči *konkurznímu nálezu* je vskutku ojedinelý; toto adjektivum však používají jak M. Kovalčík, tak i L. Kuncová a B. Homolková, zatímco T. Boková podobně mluví o *výjimečnosti* takových situací. Viz KOVALČÍK, M. *Mezisoudní dialog skrze konkrétní kontrolu norem*, s. 844–845; KUNCOVÁ, L. – HOMOLKOVÁ, B. *Omezení soudního přezkumu zajištění cizinců*, s. 134; BOKOVÁ, T. *Klučkova novela před soudy: přednost EÚLP nebo čl. 95 odst. 2 Ústavy?*, s. 75–76.

¹⁰⁶ Rozsudek NSS ze dne 11. 7. 2007, č. j. 6 As 55/2006-96; blíže viz BOKOVÁ, T. *Klučkova novela před soudy: přednost EÚLP nebo čl. 95 odst. 2 Ústavy?*, č. III.

¹⁰⁷ KRISCH, N. *The Open Architecture of European Human Rights Law*, s. 185.

Multilevel Legal Argumentation: Why Plurality and Pluralism Are Not the Same

Zuzana Vikarská (<https://orcid.org/0000-0003-0506-6503>)

Abstract: The article examines whether the Europeanisation of the Czech legal order has led to the establishment of legal pluralism, i.e. a heterarchy in which multiple legal norms claim priority and multiple actors claim the last word. The author focuses on the distinction between plurality and pluralism, arguing that although the Czech legal order contains legal norms from multiple sources, it retains its unity and hierarchical structure; therefore, it cannot be a pluralistic system. Using examples from Czech case law and taking into account the EU legal principles of direct effect and supremacy, the author demonstrates that the Czech legal order operates in an environment of legal plurality, but not pluralism, since – with very rare exceptions – it is always possible to determine which legal norms should govern a given situation. Exceptions to this proposition, such as the saga of Czechoslovak pensions, are so specific and rare that they cannot call into question the main claim about the uniformity of the Czech legal order. Although the plurality of legal sources requires lawyers to be familiar with different legal systems and thus poses an epistemic challenge, it does not lead to heterarchy or a breakdown of the unity of the legal order.

Keywords: legal pluralism, unity of the legal order, Court of Justice of the EU, Constitutional Court, national courts, preliminary references