

Přednost unijního práva a doktrína *controlimiti* ve světle rozsudku *Taricco*

MARTIN MATĚJEC*

Primacy of EU Law and the Doctrine of Controlimiti in the Light of the Taricco Judgement

Summary: The aim of the article is to analyse the current position of the Italian Constitutional Court with regard to the principle of primacy of EU law, in particular in the light of the recent case law of the Court of Justice of the EU. The Italian Constitutional Court already delivered several landmark judgements regarding the reservations about the absolute primacy of EU law, especially through its doctrine of *controlimiti*. This doctrine is applied by the Italian Constitutional Court in both EU and international law. The article deals with the use of the doctrine in relation to EU law. The first part aims to analyse the Italian leading cases in the field of primacy of EU law and the influence of the Court of Justice of the EU on the Italian Constitutional Court's decisions. The second part discusses the *Taricco* judgement and provides a deep analysis of the consequences that arose from this judgement in relation to the doctrine of *controlimiti*.

Key words: primacy of EU law, Court of Justice, doctrine of *controlimiti*, Italy, criminal law, limitation periods

Cílem tohoto článku je analyzovat současný postoj italského Ústavního soudu (IÚS) k principu přednosti unijního práva, a to zejména ve světle nedávné judikatury Soudního dvora Evropské unie (SDEU). Otázka přednosti unijního práva z hlediska toho, jak ji vnímá SDEU a jak ústavní soudy členských států, byla již nesčetněkrát předmětem zájmu jak zahraničních, tak tuzemských akademiků. Ze strany českých akademiků je v otázce přednosti unijního práva věnována pozornost zejména judikatuře Spolkového ústavního soudu, jež je taktéž hojně citována Ústavním soudem ČR. V otázce výhrad k přednosti unijního práva je však neméně zajímavá judikatura IÚS a jeho doktrína *controlimiti*, neboť postoj IÚS sehrál poměrně důležitou úlohu při formování unijní judikatury v této oblasti.

Článek se věnuje použití doktríny *controlimiti* pouze ve vztahu k právu unijnímu, neboť tato doktrína je ze strany IÚS užívána i vůči mezinárodním právním normám (z nedávné doby např. ve vztahu k rozsudku Mezinárodního soudního dvora týkajícího se promlčení práva žádat po Německu náhradu za válečné útrapy způsobené během druhé světové války)¹.

První část se zabývá analýzou historické judikatury IÚS v oblasti přednosti unijního práva a vlivu SDEU na rozhodovací činnost IÚS. Druhá část se poté podrobněji věnuje rozsudku *Taricco*² a důsledkům, které z tohoto rozsudku v souvislosti s doktrínou *controlimiti* vyvstaly.

Ustanovení primárního práva zásadu přednosti unijního práva nezakotvují, nicméně tato zásada jednoznačně vyplývá z historické judikatury SDEU a je označována za základní znak unijního právního řádu.³ Zásada přednosti unijního práva je z pohledu SDEU absolutní. Její použití se vztahuje na veškeré unijní akty bez ohledu na to, zda se jedná o normy primárního, nebo sekundárního práva, a její účinky tak působí vůči všem vnitrostátním právním předpisům, ať už jsou jakékoliv povahy.⁴ Z ustálené judikatury SDEU tedy vyplývá, že z aplikace zásady přednosti norem unijních nejsou vyňaty ani ústavní normy členských států.⁵

Ústavní soudy členských států ovšem nepřijímají absolutní přednost unijního práva bez výhrad. V této souvislosti se vůči absolutní přednosti unijního práva již několikrát vymezil Spolkový ústavní soud, který své

* Autor působí jako doktorand na katedře evropského práva PF UK. E-mail: matejec@outlook.com.

¹ Rozhodnutí italského Ústavního soudu č. 238 z roku 2014.

² Rozsudek ze dne 8. září 2015, *Taricco*, C-105/14, EU:C:2015:555.

³ Stanovisko právní služby Rady ze dne 22. června 2007 připojené k závěrečnému aktu přijatému na konferenci zástupců vlád členských států svolané do Bruselu dne 23. července 2007 za účelem schválení Lisabonské smlouvy.

⁴ Rozsudek ze dne 13. července 1972, *Komise v Itálie*, C-48/71, EU:C:1972:65, body 8 a 9, rozsudek ze dne 17. prosince 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, C-11/70, EU:C:1970:114.

⁵ Rozsudek ze dne 11. ledna 2000, *Tanja Kreil*, C-285/98, EU:C:2000:2.

výhrady vyjádřil v několika svých historických rozhodnutích⁶, v rámci kterých upřesnil svůj vztah ke kontrole nad rozhodováním *ultra vires* a otázce zachování ústavní identity⁷. Podobnými úvahami se pak při odmítnutí absolutní přednosti unijního práva nechal inspirovat i Ústavní soud ČR.⁸

Zdrženlivost ohledně výkladu této zásady tak, jak ji pojímá SDEU, vyjadřuje i řada jiných ústavních soudů napříč členskými státy. Od počátků evropské integrace tak již několikrát došlo k určitým pnutí mezi ústavními soudy členských států a SDEU⁹, avšak výkladové neshody se zpravidla podařilo urovnat prostřednictvím dialogu v rámci řízení o předběžné otázce. Jedinou výjimku tak dosud představuje pouze rozhodnutí¹⁰ pocházející z české provenience, nicméně v daném případě Ústavní soud ČR možnosti vyjasnit si předmětné problémy nevyužil a předběžnou otázku SDEU nepředložil¹¹.

Určitý vzdor ze strany vrcholných soudů napříč členskými státy vůči rozhodnutím SDEU však pokračuje i v posledních letech. V této souvislosti je možné zmínit nijak neskryvaný nesouhlas Spolkového ústavního soudu s rozhodnutím SDEU ve vztahu k rozhodnutí Evropské centrální banky ve věci přímých měnových operací na sekundárních trzích státních dluhopisů¹², pochybnosti dánského Nejvyššího soudu ohledně uplatňování obecné zásady zákazu diskriminace a jejich účinků v horizontálních vztazích¹³, vyloučení judikatury španělského Nejvyššího soudu na krizi zmítaném trhu hypotečních úvěrů¹⁴ nebo dovolávání se ústavní identity maďarským Ústavním soudem¹⁵. Z hlediska závažnosti a možných dopadů na unijní právní řád však nad všemi ční rozhodnutí ve věci *Taricco* a následné položení předběžné otázky IÚS ve věci *M. A. S. a M. B.*¹⁶, jež IÚS velmi přiblížilo k tomu, aby poprvé v historii zatáhl za záchrannou brzdu a přistoupil k použití své doktríny *controlimiti*.

Doktrína *controlimiti*

Doktrína *controlimiti* byla IÚS vytvořena v důsledku snahy o zajištění kontroly nad případným porušením základních zásad italské ústavy a nezadatelných práv ze strany nadnárodních aktérů prostřednictvím právních norem zakotvených v mezinárodních smlouvách. V intencích unijní integrace si byl IÚS velmi dobře vědom důsledků omezení státní suverenity, které je spjato s přenosem pravomocí na unijní úroveň. Z tohoto důvodu IÚS přiznává, navzdory ústavně zakotvenému přenosu pravomocí, určitým ústavním hodnotám prostřednictvím *controlimiti* vyšší právní sílu, čímž zakotvuje určitá „omezení v omezení svrchovanosti“¹⁷. V rámci použití unijního práva tak *controlimiti* v souvislosti s částečným propůjčením pravomocí a jejich přenosem na unijní úroveň představují pro tyto ústavní hodnoty určitou záchrannou brzdu, kterou je IÚS připraven použít v situacích, kdy by došlo k jejich porušení. S ohledem na možné závažné důsledky, jež jsou s použitím doktríny *controlimiti* spjaty, je použití této doktríny svěřeno výhradně do kompetence IÚS.¹⁸

Doktrína *controlimiti* v pojetí IÚS spočívá v kontrole unijních aktů z hlediska jejich souladu se základními zásadami italského ústavního pořádku a nezadatelnými právy jednotlivců. Základním předpokladem pro aplikaci teorie *controlimiti* je tak existence unijního aktu, který je s výše uvedenými zásadami či právy v rozporu, a to bez ohledu na to, zda má tento akt základ v pravomoci, jež byla unijním orgánům propůjčena, či nikoliv. V případě, že by na základě aplikace unijní normy mělo dojít k porušení základních zásad italského ústavního pořádku nebo nezadatelných práv, je IÚS na základě své vlastní judikatury¹⁹ povinen prohlásit vnitrostátní zákon, kterým dochází k přenosu pravomocí na unijní úroveň, za neústavní, a to v té části,

⁶ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu *Solange I* ze dne 29. května 1974, *Solange II* ze dne 22. října 1986, 2 BvR 2661/06 ze dne 6. července 2010.

⁷ V otázce schvalování Lisabonské smlouvy např. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08 a 2 BvR 182/09 ze dne 30. června 2009.

⁸ Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006.

⁹ Např. rozsudek ze dne 26. února 2013, *Melloni*, C-399/11, EU:C:2013:107, nebo rozsudek ze dne 27. listopadu 2012, *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756.

¹⁰ Pl. ÚS 5/12 ze dne 31. ledna 2012.

¹¹ Tento postoj byl podroben hojně kritice. Srov. KOMÁREK, J. Playing With Matches: The Czech Constitutional Court Declares a Judgement of the Court of Justice of the EU Ultra Vires; Judgment of 31 January 2012, Pl. ÚS 5/12, Slovak Pensions XVII. *European Constitutional Law Review*, 2012, roč. 8; KRÁL, R. Questioning the Recent Challenge of the Czech Constitutional Court to the ECJ. *European Public Law*, 2013, č. 2, str. 271.

¹² Rozsudek ze dne 16. června 2015, *Gauweiler*, C-62/14, EU:C:2015:400.

¹³ Rozsudek ze dne 19. dubna 2016, *Dansk Industri*, C-441/14, EU:C:2016:278.

¹⁴ Rozsudek ze dne 21. prosince 2016, *Francisco Gutiérrez Naranjo*, C-154/15 a C-307/15, EU:C:2016:980.

¹⁵ Více viz The Hungarian Constitutional Court and Constitutional Identity. In: *Verfassungsblog* [online]. Dostupné na <<http://verfassungsblog.de/the-hungarian-constitutional-court-and-constitutional-identity/>>.

¹⁶ Rozsudek ze dne 5. prosince 2017, *M. A. S. a M. B.*, C-42/17, EU:C:2017:936.

¹⁷ VECCHIO, F. *Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale*, 2012, č. 41, str. 100.

¹⁸ Rozhodnutí italského Ústavního soudu č. 454 z roku 2006.

¹⁹ Rozhodnutí italského Ústavního soudu č. 232 z roku 1989.

v níž dotčený zákon umožňuje, aby došlo k porušení uvedených principů.

Tato doktrína s sebou samozřejmě přináší určité třecí plochy ve vztahu mezi IÚS a SDEU. Existence, resp. samotné připuštění možné aplikace doktríny *controlimiti* v současném italském právním řádu na unijní právní normy, byla v posledních letech v italském akademickém prostředí terčem kritiky²⁰, neboť ústavně aprobovaný přenos pravomocí na unijní úroveň žádnou formu této ústavní kontroly nepředpokládá a z toho důvodu je přednost unijního práva třeba chápat jako absolutní. Zaznívají však i názory opačné, které požadují větší kontrolu nad působností unijního práva v italském právním řádu. Zastánci tohoto rezervovanějšího přístupu tak naopak požadují kontrolu unijních norem ze strany IÚS vůči ústavě jako celku, resp. všem jejím článkům.²¹ Sám IÚS se z hlediska svého přístupu nachází mezi těmito dvěma názorovými proudy.

IÚS se k účinkům unijního práva v italském právním řádu stavěl od samého počátku spíše zdrženlivě a ve vztahu k doktríně *controlimiti* a nezadatelným právům jednotlivci nikterak nerefletoval postupné začleňování základních lidských práv do unijního právního řádu a s tím související zvýšený důraz SDEU na ochranu základních práv jednotlivců.²² IÚS nikdy nepřijal tezi SDEU o „vlastním právním řádu“ a vždy prosazoval dualismus spočívající v oddělení unijního a vnitrostátního práva a s tím související autonomní povahu obou právních řádů.

I přes odlišné pohledy na uplatňování unijního práva se IÚS vždy snažil předejít otevřenému konfliktu s SDEU, a to i za situace, kdy se názory na výklad uplatňování unijních norem ve vnitrostátním právu obou těchto soudů zcela rozcházejí. IÚS se po celou dobu snažil vykládat rozhodnutí SDEU ohledně přednosti unijního práva takovým způsobem, který zaručí jak soulad s unijním právem, tak i dodržování základních principů a nezadatelných práv zakotvených v italské ústavě. Ačkoliv tedy IÚS několikrát zdůraznil svou pravomoc dohlížet nad základními ústavními principy a nezadatelnými právy jednotlivců v případě jejich ohrožení ze strany unijních norem, vždy se omezil pouze na

konstatování v rámci odůvodnění svého rozhodnutí a nikdy k použití doktríny *controlimiti*, jež by měla pro uplatňování unijního práva v členských státech závažné důsledky, nepřistoupil. Z těchto důvodů tak použití této doktríny zůstávalo po dlouhou dobu pouze v teoretické rovině.

Vývoj doktríny *controlimiti* v judikatuře Ústavního soudu

Judikatura IÚS v tomto směru prošla rozsáhlým vývojem a hned několikrát se IÚS názorově střetl s SDEU. V počátcích evropské integrace byl IÚS u samotného formování zásady přednosti unijního práva, neboť v roce 1964²³ zcela vyloučil, že by přenos pravomocí upravený na unijní úroveň dával unijním normám (primárním i sekundárním) vyšší právní sílu než vnitrostátním právním předpisům. IÚS tak unijním normám přiznal stejnou sílu, jakou měly vnitrostátní zákonné normy. V rámci následného řízení o předběžné otázce však SDEU s odkazem na zakládací smlouvy a vytvoření „vlastního právního řádu“ položil základy přednosti unijního práva.²⁴

Možným rozporem mezi vnitrostátním právem a unijními normami se IÚS poprvé zabýval ve věci *Frontini*²⁵. V tomto rozhodnutí italský Ústavní soud stanovil, že částečný přenos vnitrostátních pravomocí na unijní úroveň s sebou přináší i omezení svrchovanosti členského státu v dané oblasti. Ovšem i v rámci výkonu přenesených pravomocí musí být umožněn ústavní přezkum, neboť přednost unijního práva nemůže být absolutní. To vedlo IÚS k definování limitů přenosu pravomocí na unijní úroveň. Tyto limity jsou tvořeny základními principy ústavního pořádku a nezadatelnými právy jednotlivců. IÚS zároveň stanovil, že vnitrostátní normy, které jsou v rozporu se Smlouvami, jsou protiústavní, nicméně protiústavnost nemůže být v takovém případě shledána obecným soudem, ale musí být předložena IÚS k přezkumu ústavnosti předmětného vnitrostátního ustanovení. IÚS si tímto přisvojil pravomoc ústavního přezkumu unijních norem, které by mohly být v rozporu s italskou ústavou. Pro tento výklad však SDEU nenašel pochopení a s odkazem na zajištění plné účinnosti

²⁰ Srov. GAJA, G. *Introduzione al diritto comunitario*. 2005, str. 136 nebo CANIZZARO, E. *Sistemi concorrenti di tutela dei diritti fondamentali e controlimiti costituzionali*. 2016, str. 5.

²¹ CHESSA, O. *I controlimiti primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali, Meglio tardi che mai La dogmatica dei controlimiti e il caso Taricco*. 2016, str. 301.

²² RAINER, A. *Limitations of National Sovereignty through European Integration*. 2016, str. 90.

²³ Rozhodnutí italského Ústavního soudu č. 14 ze dne 7. března 1964, *Costa proti Enel*.

²⁴ Rozsudek ze dne 15. července 1964, *Flaminio Costa proti E. N. E. L.*, C-6/64, EU:C:1964:66.

²⁵ Rozhodnutí italského Ústavního soudu č. 183 ze dne 18. prosince 1973.

unijního práva stanovil, že vnitrostátní soudce je povinen nepoužít vnitrostátní ustanovení, jež je v rozporu s unijním právem, bez dalšího, a není tedy povinen předmětné ustanovení předkládat k posouzení IÚS nebo čekat na prohlášení protiústavnosti.²⁶

V návaznosti na tento rozsudek byl IÚS nepřímou vyzván ke změně své dosavadní judikatury. K přijetí výkladu a argumentů SDEU došlo rozsudkem *Granital*²⁷. IÚS zde potvrdil, že oba právní řády, tedy jak unijní, tak italský právní řád, jsou nadále autonomní a k jejich vzájemné interakci dochází prostřednictvím částečného přenosu pravomocí na unijní úroveň. Z toho vyplývá, že z rozporu mezi přímo použitelným ustanovením unijního práva a vnitrostátním ustanovením neplyne neplatnost vnitrostátní právní normy, ale její nepoužitelnost v daném případě. Vnitrostátní soud je tedy povinen v takovém případě použít normu unijní, a to bez toho, aby se musel domáhat prohlášení protiústavnosti předmětné vnitrostátní právní normy. Ani v tomto případě však IÚS nezapomněl zdůraznit, že tento přístup se nevztahuje na veškerou interakci mezi vnitrostátním a unijním právem, neboť IÚS je i nadále povinen přezkoumávat případný rozpor unijní normy se základními principy ústavního pořádku a nezadatelnými právy jednotlivců.

Při přezkumu účinků unijního práva v italském právním řádu je tak IÚS příslušný pouze ve vztahu k posouzení souladu se základními principy ústavního pořádku a nezadatelnými právy jednotlivců. Vzhledem k autonomii obou právních řádů a své předešlé judikatuře tak IÚS zastává právní názor, že unijním normám sice není možné přiznat sílu norem ústavních, to však neznamená, že by tyto normy, ačkoliv mohou být v rozporu s Ústavou, nemohly v italském právním řádu působit právní účinky (samozřejmě vyjma případného rozporu se základními principy ústavního pořádku a nezadatelnými právy),²⁸ a i v případě, že je unijní norma v rozporu s některými články italské ústavy, jí musí být přiznán plný účinek²⁹.

Dojde-li nicméně soudce obecného soudu k závěru, že unijní právní norma zasahuje do základních principů ústavního pořádku nebo nezadatelných práv jednotlivců, je povinen obrátit se na IÚS s žádostí o ústavní přezkum

daných unijních norem. Avšak ještě předtím, než tak učiní, musí předložit SDEU předběžnou otázku týkající se platnosti unijní normy s odkazem na domnělý rozpor se základními lidskými právy a svobodami, jež tvoří součást unijního práva.³⁰ Pokud i po obdržení odpovědi SDEU nadále přetrvávají pochybnosti ohledně slučitelnosti unijní právní úpravy se základními principy nebo nezadatelnými právy, je vnitrostátní soud oprávněn obrátit se v této záležitosti na IÚS.³¹

Referenční rámec přezkumu ze strany IÚS ve vztahu k unijnímu právu je tak omezen na respektování základních principů ústavního pořádku a nezadatelná práva jednotlivců. K definování rozsahu práv, jež spadají do kategorie základních principů ústavního pořádku, a jež tedy požívají ochrany v podobě *controlimiti*, je taktéž povolán pouze IÚS. S ohledem na dosavadní judikaturu řadí IÚS do této kategorie základní principy, na nichž se zakládá italská ústava a které by nebylo možno zrušit nebo změnit ani ústavními zákony.³² Druhou a bezpochyby obsáhlejší kategorií pak tvoří nezadatelná práva jednotlivců. A právě kombinace nezadatelných práv, konkrétně zásady zákonnosti a rozhodnutí SDEU ve věci *Taricco*, přiblížila IÚS významným způsobem k tomu, aby poprvé v historii doktrínu *controlimiti* použil.

Rozsudek *Taricco*

Případ se týkal skupiny osob, které byly v Itálii obžalovány z organizování tzv. karuselových obchodů, tedy daňově trestných činů spočívajících v podvodném přiznávání DPH prostřednictvím účelově založených společností. Příslušný vnitrostátní soud však před zahájením hlavního řízení dospěl k závěru, že i kdyby se rozhodl obžalobě vyhovět a shledal obžalované vinnými, s největší pravděpodobností by je nebyl schopen odsoudit. Překážku odsouzení tvoří čl. 160 a 161 italského trestního řádu, které upravují promlčení trestní odpovědnosti a umožňují prodloužení promlčecí doby u předmětných trestných činů pouze o čtvrtinu nad rámec zákonem stanovené promlčecí doby, přičemž promlčecí doba může být prodloužena pouze jednou.

Tato faktická beztrestnost se přitom netýkala jen projednávaného případu, neboť

²⁶ Rozsudek ze dne 9. března 1978, *Simmenthal*, C-106/77, EU:C:1978:49.

²⁷ Rozhodnutí italského Ústavního soudu č. 170 ze dne 8. června 1984.

²⁸ Rozhodnutí italského Ústavního soudu č. 117 ze dne 31. března 1994.

²⁹ Rozhodnutí italského Ústavního soudu č. 126 z roku 1996.

³⁰ PARODI, G. *Le fonti del diritto – Linee evolutive*. 2012, str. 65.

³¹ Rozhodnutí italského Ústavního soudu č. 509 z roku 1995.

³² Rozhodnutí italského Ústavního soudu č. 1146 ze dne 15. prosince 1988.

v důsledku systémově nedokonalé právní úpravy je vyšetřování těchto trestných činů složité a zdouhavé, a pachatelé tak velmi často uniknou potrestání. Jelikož se ale trestná činnost týkala DPH, rozhodl se vnitrostátní soud přerušit řízení a obrátit se na SDEU s otázkou, zda takováto vnitrostátní právní úprava, jež má za následek *de facto* beztrestnost trestných činů v oblasti DPH, není v rozporu s unijním právem, a pokud ano, zda je oprávněn předmětná ustanovení vnitrostátního práva nepoužít a v řízení pokračovat bez aplikace institutu promlčení trestní odpovědnosti.

SDEU v první řadě připomněl povinnost členských států učinit účinná a dostatečná opatření k zamezení protiprávním jednáním ohrožujícím zájmy EU, uloženou čl. 325 SFEU. Tento závazek je sice naplněn trestním postihem, avšak tato skutečnost je relativizována právě procesními ustanoveními vnitrostátního práva, která uplatnění trestních sankcí v praxi zpravidla vylučují. Za účelem zajištění plného účinku čl. 325 odst. 1 a 2 SFEU SDEU tudíž rozhodl, že vnitrostátní soud je povinen podle potřeby upustit od použití ustanovení vnitrostátního práva týkajících se promlčení, která by ve značném množství případů závažných podvodů ohrožujících finanční zájmy Evropské unie mohla členskému státu bránit v dodržování povinností vyplývajících z unijního práva.

I s přihlédnutím ke značně problematické italské právní úpravě promlčení trestných činů, která se vyznačuje výrazným nedostatkem flexibility u stavení a přerušování promlčecích lhůt, což u složitější hospodářské a finanční trestné činnosti zpravidla vede k nemožnosti dosáhnout vydání pravomocného odsuzujícího rozsudku³³, je zřejmé, že procesní postup navržený SDEU soudce vnitrostátního soudu nevyhnutelně postavil před problematiku zpětné retroaktivity a použití vnitrostátních právních norem v rozporu s italskou ústavou. SDEU si byl velmi dobře vědom možných dopadů na ústavně zaručená práva obviněných a uvedl, že „pokud by se vnitrostátní soud rozhodl neuplatnit dotčená vnitrostátní ustanovení, musí rovněž zajistit, aby byla dodržena

základní práva dotčených osob. Těmto osobám by totiž mohly být uloženy sankce, kterým by se se vši pravděpodobností vyhnuly, pokud by byla uplatněna tato ustanovení vnitrostátního práva“.³⁴ Nicméně s odkazem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva³⁵ (ESLP) vzápětí dodal, že o takovéto porušení se v předmětné věci nejedná, neboť případné nepoužití ustanovení italského trestního řádu se netýká změny hmotněprávních ustanovení, ale ustanovení procesních, přičemž délka promlčecí doby nijak neovlivňuje trestnost samotného činu ani výši a druh ukládané sankce.

Intervence Ústavního soudu

Italská justice se k tomuto rozhodnutí v prvotní fázi nestavěla zcela jednotně. V několika případech projednávaných po vynesení rozsudku SDEU italské soudy opravdu aplikovaly závěry učiněné v rozsudku *Taricco* (mezi nimi i některé senáty Nejvyššího soudu³⁶) a nepoužily ustanovení trestního řádu stanovící maximální možnou délku promlčecí doby. Jiné soudy se naopak aplikaci tohoto rozsudku vyhnuly tím, že dle jejich názoru nebyly v daných případech naplněny podmínky stanovené v *Taricco*, ať už se jednalo o podmínku v podobě „velkého množství případů“, nebo „závažných případů ohrožujících zájmy Evropské unie“³⁷.

Razantnější přístup však zvolil odvolací soud v Miláně³⁸, který se na IÚS obrátil s pochybnostmi, zda závazek aplikovat unijní právo, resp. čl. 325 SFEU, jež ve světle rozsudku *Taricco* ukládá soudu povinnost upustit od použití čl. 160 a 161 trestního řádu i přesto, že v takovém případě bude upuštěno od aplikace těchto ustanovení v neprospěch obviněného, a to z důvodu faktického prodloužení promlčecí doby, není v rozporu s čl. 25 odst. 2 italské ústavy³⁹, a tedy s jejími základními zásadami. Následně se na IÚS s žádostí o posouzení ústavnosti obrátily i dva senáty italského Nejvyššího soudu.⁴⁰

Ve všech těchto případech tak vyvstala otázka protiústavnosti vnitrostátního zákona ratifikujícího Lisabonskou smlouvu.⁴¹ Společným

³³ Bliže k této problematice například zpráva státního zastupitelství v Miláně za období 2010–2011, str. 12, bod 3.4 (Il problema prescrizione) a str. 16, bod 5.1 (La criminalità economica), dostupná na následující internetové adrese: <<http://www.procura.milano.giustizia.it/files/relazione-25-luglio-2011.pdf>>

³⁴ Rozsudek ze dne 8. září 2015 *Taricco*, C-105/14, EU:C:2015:555, bod 53.

³⁵ Rozsudek ze dne 22. června 2000, *Coëme a další v. Belgie*, č. 32492/96, rozsudek ze dne 17. září 2009, *Scoppola v. Itálie*, č. 10249/03, rozsudek ze dne 20. září 2011, *OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos v. Rusko*, č. 14902/04.

³⁶ Rozhodnutí Nejvyššího soudu č. 2210 ze dne 15. března 2015.

³⁷ Rozhodnutí Nejvyššího soudu č. 7914 ze dne 25. ledna 2016.

³⁸ Rozhodnutí odvolacího soudu v Miláně č. 6421 ze dne 18. září 2015.

³⁹ „Nikdo nemůže být trestán, leč na základě zákona, který nabyl účinnosti před spáchaním činu.“

⁴⁰ Rozhodnutí Nejvyššího soudu č. 28346 ze dne 30. března 2016 a č. 33538 ze dne 31. března 2016.

⁴¹ Zákon č. 130/2008 ze dne 2. srpna 2008.

jmenovatelem se stala zásada zákonnosti, jelikož závěry SDEU vedly bezpochyby k retroaktivním účinkům v neprospěch obžalovaných, neboť trestné činy by se za předpokladu, byly-li by použity účinné normy vnitrostátního trestního práva, zcela jistě promlčely.

Vzhledem k tomu, že IÚS měl v daném případě v úmyslu odchytil se od výkladu předmětné otázky SDEU, rozhodl se v souladu se svou vlastní judikaturou vyžádat si k této věci stanovisko SDEU a potřetí v historii předložil SDEU předběžnou otázku.

IÚS v předkládajícím usnesení⁴² v první řadě zdůraznil nezpochybnitelnou pravomoc SDEU vykládat unijní právo a nikterak nerozporoval zásadu přednosti unijního práva. Nicméně jedním dechem dodal, že zásada přednosti unijního práva není absolutní. V tomto směru IÚS zmínil italské ústavní zásady ve spojitosti s ústavní identitou členských států⁴³ a vyjádřil přesvědčení, že respekt ze strany unijních orgánů k ústavní identitě je zcela zásadní pro naplnění předpokladu plurality a odlišnosti základních právních zásad členských států.

Zásadní rozpor v interpretaci obou soudů tak nastal v případě posouzení právní povahy zásady zákonnosti. SDEU byl přesvědčen, že zásada zákonnosti nemůže být v daném případě uplatněna z toho důvodu, že se jedná pouze o procesní institut. Na podporu tohoto argumentu rozsáhle odkázal na judikaturu ESLP. IÚS se naopak vůči tomuto výkladu obšířle vymezil, přičemž argumentoval tím, že italský právní řád přiznává právní úpravě promlčení hmotněprávní povahu a použití závěrů uvedených v rozsudku *Taricco* by vedlo k neslučitelnosti s italskou ústavní identitou.

IÚS uvedl⁴⁴, že v italském právním řádu představují právní normy upravující promlčení trestných činů hmotněprávní pravidla, která jsou nedílnou součástí zásady zákonnosti trestných činů, a nejsou tak omezena pouze na definici trestného činu a stanovení trestů, ale vztahují se na všechny aspekty týkající se trestání. Dále uvedl⁴⁵, že zásada zákonnosti trestných činů zcela jistě patří do skupiny nezadatelných osobních práv, která zajišťují ochranu základních práv jednotlivců v trestním řízení a musejí být ve všech svých aspektech považována za nejvyšší zásadu italského ústavního pořádku, a jako taková má tedy přednost před normami unijního

práva, jež jsou s ní v rozporu. Skutečnost, že pravidla týkající se promlčení v oblasti trestního práva nejsou na unijní úrovni harmonizována, vede k tomu, že mezi jednotlivými členskými státy panují rozdílné náhledy na jejich posouzení z hlediska hmotněprávního a procesněprávního. Je přitom věcí vnitrostátního zákonodárce, aby definoval pravidla, která budou upravovat promlčení v této oblasti. Vzhledem k tomu, že italská vnitrostátní právní úprava poskytuje vyšší standard ochrany základních práv než ochrana poskytovaná unijním právem nebo judikaturou ESLP, dospěl IÚS k závěru, že zásada zákonnosti trestných činů brání tomu, aby vnitrostátní soud nepoužil ustanovení upravující promlčení v probíhajících řízeních. V daném případě je tak dle jeho názoru k interpretaci čl. 4 odst. 2 SEU povolán IÚS a z případného porušení základních ústavních zásad ze strany SDEU je oprávněn vyvodit důsledky.

Odpověď Soudního dvora aneb „Taricco II“

Rozhodnutí IÚS o položení předběžné otázky na jednu stranu alespoň částečně utlumilo napětí, které by vyvolalo rozhodnutí, jež bylo většinou italské odborné veřejnosti očekáváno, tedy prohlášení neústavnosti předmětného zákona. IÚS se však rozhodl tento krok alespoň oddálit a dal možnost SDEU své předchozí rozhodnutí modifikovat, přičemž v rámci předběžné otázky IÚS nežádal ani tak o vodítka ohledně výkladu unijního práva, ale spíše o potvrzení předestřené názoru na projednávanou věc a potvrzení jím provedených závěrů ohledně neslučitelnosti závěrů uvedených v rozsudku *Taricco* s nezadatelnými právy jednotlivců. To je zřejmé i ze znění samotného usnesení, kde IÚS uvádí, že „je nezbytné dotázat se Soudního dvora, zda se domnívá, že vnitrostátní soudce musí čl. 325 použít, i pokud je v rozporu se základní zásadou italského právního řádu. Ústavní soud je toho názoru, že tomu tak není [...]“, a dále že „Ústavní soud je přesvědčen, a žádá v tomto směru o potvrzení ze strany Soudního dvora, že čl. 325 je použitelný pouze v případě, pokud je slučitelný s ústavní identitou členského státu, přičemž zhodnocení toho, zda tomu tak je, náleží příslušným orgánům členského státu“⁴⁶.

⁴² Rozhodnutí italského Ústavního soudu č. 27 z roku 2017, bod 2.

⁴³ Čl. 4 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii.

⁴⁴ Rozhodnutí italského Ústavního soudu č. 27 z roku 2017, bod 4.

⁴⁵ Tamtéž.

⁴⁶ Rozhodnutí italského Ústavního soudu č. 27 z roku 2017, body 6 a 7.

Skutečnost, že IÚS do značné míry předjímá to, jaké by mělo být rozhodnutí SDEU, a prostřednictvím předběžné otázky se pouze snažil odvrátit možný konflikt, byla zřetelná i ze znění tří předběžných otázek, které SDEU předložil. Ve své podstatě se jednalo o zpochybnění samotného výroku SDEU ve věci *Taricco*, neboť IÚS zde poukázal na i) nedostatečně přesný právní základ pro nepoužití těchto předpisů, ii) rozdílné nahlížení na zásadu zákonnosti, která se v italském právním řádu použije i na promlčení, a iii) případné nepoužití vnitrostátních předpisů by proto bylo v rozporu s nejvyššími zásadami italského ústavního pořádku.

SDEU se tak ocitl v na první pohled bezvýhodné situaci, neboť jediným možným východiskem vyhnout se spuštění *controlimiti* se zdálo být odchýlení se od vlastní judikatury v intencích rozsudku *Taricco*. Za zmínku v této souvislosti stojí stanovisko generálního advokáta, který zaujal ještě radikálnější přístup než SDEU. Ve svém stanovisku, které se opírá zejména o zásadu efektivity unijního práva, dospěl k velmi odvážným závěrům ve vztahu k pojmu přerušení promlčení nebo v otázce harmonizace promlčecích lhůt, a dokonce se jal vykládat IÚS jeho vlastní judikaturu.⁴⁷

SDEU nicméně zvolil smířlivější odpověď, která vyslyšela naléhání IÚS a přispěla ke zklidnění vod na poli „evropského“ ústavního práva. SDEU nejprve zdůraznil, že členské státy mají povinnost přijmout účinné a odstrašující sankce pro případy závažných podvodů ohrožujících finanční zájmy Evropské unie. Stejně tak musejí zajistit, aby pravidla promlčení umožňovala účinný postih trestných činů souvisejících s takovými podvody. Z toho sice vyplývá, že vnitrostátní soud je povinen nepoužít vnitrostátní právní předpisy týkající se promlčení, pokud tyto předpisy brání uložení účinných a odrazujících sankcí u případů závažných podvodů ohrožujících finanční zájmy Unie, ale SDEU zároveň využil výše uvedený bod 53 rozsudku *Taricco* k tomu, aby se vyhnul kolizi se zásadou zákonnosti, a stanovil, že vnitrostátní soud tuto povinnost nemá v případě, že by nepoužití vnitrostátních právních předpisů o promlčení vedlo k porušení zásady zákonnosti.

Závěr

Doktrína *controlimiti* se po desítkách let, kdy byla zmiňována pouze v teoretické rovině a v akademických kruzích, dostala blízko tomu, aby spatřila světlo reálného unijního světa. IÚS zcela zřetelně ukázal, že přednost unijního práva není absolutní, neboť konečným arbitrem ústavnosti jsou i nadále ústavní soudy členských států. Stejně tak však ukázal, že případný konflikt mezi vnitrostátním soudem a SDEU lze vyřešit prostřednictvím vzájemného dialogu a přesvědčivé argumentace. K výslednému efektu pak zcela jistě přispělo i to, že IÚS jednoznačně podmínil nepoužití *controlimiti* tím, že SDEU v daném případě přehodnotí své původní rozhodnutí a vezme v potaz specifika italského právního řádu.

Vzhledem k tomu, že IÚS poprvé v historii vyjádřil úmysl použít záchranou brzdu v podobě *controlimiti*, nezbylo SDEU příliš mnoho manévrovacího prostoru, jak se s nastalou situací vypořádat. Rozhodnutí SDEU ve věci *M. A. S. a M. B.* tak bylo bezpochyby vedeno snahou IÚS vyhovět a vyhnout se historickému zásahu ze strany ústavního soudu členského státu do jeho rozhodovací činnosti, což by mělo do budoucna nedozírné důsledky, zcela jistě větší, než které vyplývají z odchýlení se od původního a velmi kontroverzního rozhodnutí ve věci *Taricco*.

Rozhodnutí *M. A. S. a M. B.* tak *de facto* vrací čas zpět před rozhodnutí *Taricco*. Promlčení trestných činů z důvodu procesní složitosti a zdoluhavosti trestního řízení bude Apeninským poloostrovem i nadále silně rezonovat. Za takové situace bude i nadále docházet k porušování unijního práva, neboť Itálie není schopna zajistit účinnou ochranu finančním zájmům Unie tak, jak je upravena v čl. 325 SFEU. Jak však naznačil IÚS, cestou k nápravě není odstavení nezadatelných práv jednotlivců na vedlejší kolej a potrestání osob obžalovaných z předmětných trestných činů, ale změna vnitrostátní legislativy, která tuto účinnou ochranu zájmům Unie zajistí při dodržování veškerých práv obžalovaných v trestním řízení. K této změně mohou navíc přispět i unijní instituce, konkrétně Evropská komise, které nic nebrání v tom, aby s Itálií zahájila řízení o porušení unijního práva.

⁴⁷ Stanovisko generálního advokáta Yvese Bota přednesené dne 18. července, *M. A. S. a M. B.*, EU:C:2017:564, body 101, 106, 183 a další.