

# Je unijní povinnost k eurokonformnímu výkladu i ústavní povinností?

RICHARD KRÁL\*

*Is EU law obligation to EU law consistent interpretation also Constitutional obligation?*

**Summary:** The article deals with the issue whether European Union law obligation to EU law consistent interpretation of national laws also represents Czech constitutional obligation. This issue has been implicitly raised by the Czech Constitutional Court in 1996/13 Generali insurance company case. It is presented in the article, that EU law obligation concerned is to be considered as an obligation which is not part of Czech Constitutional order, however which is compatible with Czech Constitution.

**Keywords:** EU law consistent interpretation, constitutional obligation, Constitutional Court of the Czech Republic

Unijní povinnost k eurokonformnímu výkladu neboli povinnost aplikačních orgánů členských států EU vykládat vnitrostátní právo v souladu s právem EU dovodil Soudní dvůr EU<sup>1</sup> (dále jen SD EU) jako povinnost, která je inherentní unijnímu principu loajality zakotvenému v čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii.<sup>2</sup>

Otázku jestli tato unijně právní povinnost je i českou ústavní povinností, a tedy součástí ústavního pořádku ČR aktuálně nastoluje loňský náleží Ústavního soudu ČR (dále jen ÚS ČR) ve věci *Generali Pojišťovna*.<sup>3</sup> Je to dáno i díky některým jeho pasážím, které evokují, že tomu tak je. Jde např. o pasáž v bodu 33 náleží, kde se hovoří o tom, že s respektováním rozsahu přenosu kompetencí ČR na EU souvisí „ústavní závazek eurokonformního výkladu transponovaného vnitrostátního práva“. Nebo o pasáž v bodě 28, kde se s odkazem na eurozatykačový náleží<sup>4</sup> uvádí, že „požadavek na tzv. eurokonformní výklad národního práva v souladu s čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii a judikaturou Soudního dvora EU je v judikatuře Ústavního soudu považován za princip, podle kterého mají být národní právní předpisy, včetně Ústavy, interpretovány v souladu s principy evropské integrace a spolupráce unijních orgánů a orgánů členského státu“. Odkazovaný eurozatykačový náleží přitom předmětný princip označuje za „ústavní“.<sup>5</sup>

Účelem článku je pokusit se na nastolenou otázku odpovědět, a to v kontextu kritické analýzy náleží ÚS ČR ve věci *Generali Pojišťovna*.

## Stručně k unijní povinnosti k eurokonformnímu výkladu a jejím mezím

Unijně právní povinnost vykládat vnitrostátní

právo eurokonformně je často také označována za nepřímý účinek práva EU.<sup>6</sup> Povinnost vykládat vnitrostátní právo v souladu s právem EU mají vnitrostátní aplikační orgány v co možná největším rozsahu.<sup>7</sup> A to určitěji řečeno v rozsahu široce nastavených mezí této povinnosti. Tyto meze je nevhodnější stručně nastínit v kontextu nepřímého účinku směrnic EU. Je to dáno jak tím, že tyto meze jsou ze strany SD EU primárně precizovány právě v tomto kontextu, tak tím, že se předmětný náleží ÚS ČR ve věci *Generali Pojišťovna* týkal povinnosti výkladu českého zákona v souladu se směrnicí EU.

Z relevantní judikatury SD EU i odborné literatury<sup>8</sup> lze dovozovat, že unijní povinnost k výkladu vnitrostátního práva v souladu se směrnicí může narážet až na 5 typů mezí. Konkrétně jde o a) objektové meze, b) referenční meze, c) časové meze, d) meze v dostupnosti vnitrostátních výkladových metod a e) ostatní meze včetně *contra legem* meze.

\* Autor je profesorem na katedře Evropského práva PF UK v Praze a členem LRV. E-mail: kral@prf.cuni.cz.

<sup>1</sup> Rozsudek ve věci 14/83 *von Colson a Kamann*, ECR 1984, s. 1891, body 26 až 28.

<sup>2</sup> Blíže KLAMMERT, M. *The Principle of Loyalty in EU Law*. Oxford, 2014.

<sup>3</sup> Náleží ze dne 16. 7. 2015, sp. zn. III. ÚS 1996/13.

<sup>4</sup> Náleží ze dne 3. 5. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04 (N 93/41 SbNU 195; č. 434/2006 Sb.).

<sup>5</sup> Srov. bod 61 náleží, kde se uvádí, že z „čl. 1 odst. 2 Ústavy, ve spojení s principem spolupráce, stanoveným čl. 10 Smlouvy o ES, vyplývá ústavní princip, podle něhož mají být domácí právní předpisy včetně ústavy interpretovány souladně s principy evropské integrace a spolupráce komunitárních orgánů a orgánů členského státu.“

<sup>6</sup> Srov. BOBEK, M. – BRÍZA, P. – KOMÁREK, J. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha, 2011, s. 169–174. PRECHAL, S. *Directives in EC law*. Oxford, 2005, s. 145.

<sup>7</sup> Srov. rozsudek ve věci C-91/92 *Faccini Dori*, ECR 1994, s. I-3325, bod 26. Nověji např. rozsudek ve věci C-555/07 *Kücükdeveci*, Sb. rozh. 2010, s. I-365, bod. 48.

<sup>8</sup> Srov. judikaturu i literaturu uvedenou v poznámkách níže.

## a) objektové meze

Objektem povinnosti výkladu v souladu se směrnicí, tj. tím, co by mělo být souladně vykládáno, jsou veškerá relevantní vnitrostátní pravidla.<sup>9</sup> Objektem povinnosti tedy nejsou jen ustanovení specificky přijatá k transpozici předmětné směrnice,<sup>10</sup> ale veškerá vnitrostátní pravidla, která jsou *ratione materie* a *ratione temporis* relevantní.<sup>11</sup>

Objektovou mezí nepřímého účinku směrnic je tudíž existence toho, co by mělo být souladně vykládáno, tj. existence relevantních vnitrostátních pravidel. Pokud žádná taková pravidla neexistují, není pochopitelně co souladně vykládat.

## b) referenční meze

Zrcadlovou mezí k předchozí objektové mezi je dostatečná výkladová jasnost referenčního výkladového rámce, tj. dotyčné směrnice, tedy toho, s čím by měla být relevantní vnitrostátní pravidla souladně vykládána. Lze mít za to, že pokud je dotčená směrnice zcela nejednoznačná (tj. pokud její nejednoznačnost nelze jednoznačně odstranit standardními výkladovými metodami) může vnitrostátním aplikačním orgánům vzniknout povinnost vykládat relevantní vnitrostátní pravidla v souladu s touto směrnicí až poté, co SD EU podá závazný vyjasňující výklad dotčené směrnice, a to zejména v rámci řízení o předběžné otázce jejího výkladu.

## c) časové meze

Obecně, nikoliv ale bezvýjimečně,<sup>12</sup> platí, že povinnost k výkladu souladnému se směrnicí nemůže vzniknout před uplynutím transpoziční lhůty.<sup>13</sup>

## d) meze v dostupnosti vnitrostátních výkladových metod

SD EU limituje povinnost k výkladu vnitrostátních předpisů v souladu se směrnicemi i tím, že aplikační orgány nenutí, aby používaly i jiné než dostupné vnitrostátní výkladové metody.<sup>14</sup> Povinnost k eurokonformnímu výkladu tudíž nejde až tak daleko, že by vnitrostátní aplikační orgány nutila používat i takové metody výkladu, které nejsou vnitrostátním právem uznávané. Tyto orgány tak mají povinnost k eurokonformnímu výkladu jen, pokud jsou s to takového výkladu dosáhnout za (byť i nestandardního) použití vnitrostátním právem uznávaných metod výkladu.

## e) ostatní meze včetně contra legem meze

Ostatní meze povinnosti vykládat vnitrostátní právo v souladu se směrnicemi hlavně vyplývají z ustálené a často opakované formulace SD EU, podle níž je tato povinnost „omezena obecnými právními zásadami, zejména zásadou právní jistoty a zásadou zákazu zpětné účinnosti, a nemůže sloužit jako základ pro výklad vnitrostátního práva *contra legem*“.<sup>15</sup>

Konkrétně ve věci *Kolpinghuis* se SD EU vyjádřil, že zásada právní jistoty a zákazu zpětné účinnosti brání tomu, aby povinnost k eurokonformnímu výkladu vyústila v trestní odpovědnost, resp. ve zpřísnění trestní odpovědnosti jednotlivce za jednání, které by bez eurokonformního výkladu nebylo trestné či tak přísně trestané.<sup>16</sup>

Diskutovanou otázkou<sup>17</sup> v souvislosti s ostatními omezeními povinnosti k výkladu vnitrostátního práva v souladu se směrnicí je otázka, zda tato povinnost není omezena i tím, že nesmí vyústit v uložení (nové) povinnosti jednotlivci.

Z relevantní judikatury lze k této otázce dovést následující dva závěry.

Za prvé, za předpokladu nepřekročení všech až dosud zmiňovaných mezí, může v řízení mezi jednotlivci nepřímý účinek směrnice vyústit i v uložení (nové) povinnosti jednotlivci.<sup>18</sup>

Za druhé, v řízení mezi jednotlivcem a státem nemůže nepřímý účinek směrnice vyústit v uložení povinnosti, kterou jednotlivci stanová

<sup>9</sup> Srov. rozsudek ve věci C-106/89 *Marleasing*, ECR 1990, s. I-4135, bod 8.

<sup>10</sup> Srov. rozsudek ve spojených věcech C-397/01 až C-403/01 *Pfeiffer a další*, Sb. rozh. 2004, s. I-8835, bod 115.

<sup>11</sup> Srov. rozsudek ve věci C-98/09 *Sorge*, Sb. rozh. 2010, s. I-5837, bod 54.

<sup>12</sup> K případům, kdy výjimečně může mít směrnice nepřímý účinek ještě před uplynutím transpoziční lhůty, patří např. případy tzv. předčasné transpozice. Blíže KRÁL, R. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. Praha, 2014, s. 254.

<sup>13</sup> Srov. rozsudek ve věci C-212/04 *Adeneler a další*, Sb. rozh. 2006, s. I-6057, bod 115.

<sup>14</sup> Srov. *Adeneler a další*, bod 111 nebo rozsudek ve věci C-378/07 *Angelidaki a další*, Sb. rozh. 2009, s. I-3071, bod 200. Blíže SUHR, J. *Richtlinienkonforme Auslegung im Privatrecht und nationale Auslegungsmethodik*. Nomos, 2011.

<sup>15</sup> *Adeneler*, bod 110. Srov. také rozsudek ve věci C-12/08 *Mono Car Styling*, Sb. rozh. 2009, s. I-6653, bod 61.

<sup>16</sup> Srov. rozsudek ve věci 80/86 *Kolpinghuis Nijmegen*, ECR 1987, s. 3969, bod 13. Srov. také rozsudek ve spojených věcech C-206/88 a C-207/88 *Vessoso a Zanetti*, ECR 1990, s. I-1461.

<sup>17</sup> Srov. CRAIG, P. *Directives Direct effect, Indirect effect and the construction of National legislation*. *European Law Review*, 1997, s. 519. HILSON, C. – DOWNES, T. *Making sense of Rights in E.C. Law*. *European Law Review*, 1999, s. 121. BOBEK, M. – BŘÍZA, P. – KOMÁREK, J. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha, 2011, s. 169–174. PRECHAL, S. *Directives in EC law*. Oxford, 2005, s. 213.

<sup>18</sup> Srov. rozsudek ve věci C-177/88 *Dekker*, ECR 1990, s. I-3941, rozsudek ve věci C-106/89 *Marleasing*, ECR 1990, s. I-4135, rozsudek ve spojených věcech C-397/01 až C-403/01 *Pfeiffer a další*, Sb. rozh. 2004, s. I-8835 a rozsudek ve věci C-456/98 *Centrosteeel*, ECR 2000, s. I-6007. Konkrétně ve věci *Centrosteeel* ESD připustil, aby nepřímý účinek nenáležitě transponované směrnice 68/151 vyústil ve vznik povinnosti zastoupeného poskytnout provizi a odstoupné i tomu obchodnímu zástupci, který není zapsán v italském rejstříku obchodních zástupců, tj. ve vznik povinnosti, kterou zastoupený podle dřívějšího neeurokonformního výkladu italského práva neměl.

směrnice a která by mu bez eurokonformního výkladu vnitrostátního práva nevznikla.<sup>19</sup>

## Širší kontext nálezu ÚS

Nález ÚS ČR ve věci *Generali Pojišťovna* bezesporu patří mezi rozhodnutí ÚS ČR s významným unijněprávním prvkem.<sup>20</sup> Skutkově právní kontext tohoto nálezu se točí kolem eurokonformního výkladu transpozičních ustanovení zákona č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu. Vydání nálezu předcházela dvě odmítající usnesení ÚS ČR,<sup>21</sup> jejichž skutkově právní kontext se rovněž točil kolem eurokonformní (ne)vyložitelnosti stejných transpozičních ustanovení.

Předmětná transpoziční ustanovení, a to konkrétně § 6 až 8 zákona č. 159/1999 Sb., transponovaly čl. 7 směrnice Rady 90/314/EHS o souborných službách pro cesty, pobyty a zájezdy. Tento článek směrnice mj. požaduje, a judikaturou SD EU to bylo potvrzeno,<sup>22</sup> aby pro případ platební neschopnosti nebo úpadku cestovní kanceláře bylo všem jejím klientům, jejichž zájezd se neuskutečnil, zaručeno vrácení všech prostředků, které vložili do kanceláře. Uvedený požadavek článku 7 směrnice transponovaly § 6 až 8 zákona č. 159/1999 Sb. tak, že upravily povinnost cestovní kanceláře pojistit se proti svému úpadku.

Zdrojem výkladových problémů a určitých pochybností o správnosti transpozice je nicméně ustanovení § 8 odst. 2, kde se říká, že „cestovní kancelář je povinna sjednat pojištění v rozsahu § 6 na pojistnou částku minimálně 30 % ročních plánovaných tržeb z prodeje zájezdů nebo v případě, že tyto tržby mají být nižší než tržby v předchozím roce, na pojistnou částku minimálně 30 % těchto tržeb v předchozím roce“. Ze znění tohoto ustanovení v jeho kombinaci s § 28 zákona č. 37/2004 Sb., o pojistné smlouvě, totiž Generali Pojišťovna dovozovala, že pojišťovna je oprávněna omezit pojistné plnění pojistnou částkou ne nižší než 30 % ročních plánovaných nebo minuloročních tržeb cestovní kanceláře. Když pak reálně došlo ke konkursu, u Generali Pojišťovna (pod)pojištěné, cestovní kanceláře CK I. Parkam Holidays, tak se pojišťovna rozhodla omezit své pojistné plnění sjednanou pojistnou částkou, a tudíž krátit nároky klientů zkrachovalé cestovní kanceláře na vrácení všech vložených prostředků.

Za této situace se mnozí klienti kanceláře obrátili na soudy a žalovali Generali Pojišťovnu o doplacení celé částky, kterou vložili do zkrachovalé cestovní kanceláře. Argumentovali přitom mj. i tím, že v návaznosti na unijní

povinnost k eurokonformnímu výkladu jsou obecné soudy povinny vykládat § 6 až 8 zákona č. 159/1999 Sb. v souladu se směrnicí. Tedy tak, že pojišťovny nemohou omezit pojistné plnění sjednanou pojistnou částkou, a tudíž nemohou krátit nároky klientů zkrachovalé cestovní kanceláře na vrácení všech vložených prostředků.

Obecné soudy však začaly rozhodovat zcela protichůdně. Některé dospěly k závěru, že v daném případě povinnost k eurokonformnímu výkladu narazila na své meze (zejména na *contra legem* mez), a že tudíž Generali Pojišťovna nemá povinnost doplácet předmětné částky. Jiné však dospěly k opačnému závěru, že v daném případě povinnost k eurokonformnímu výkladu na své meze nenarazila, a že tudíž Generali Pojišťovna má povinnost doplácet předmětné částky. Dospěly tedy k závěru, že povinnost k eurokonformnímu výkladu brání vykládat § 6 až 8 zákona č. 159/1999 Sb. tak, že pojišťovny mohou omezit pojistné plnění sjednanou pojistnou částkou.

Poté došlo k tomu, že ústavní stížností byla napadena jak dvě rozhodnutí obecných soudů vycházející z eurokonformního výkladu, tak jedno rozhodnutí vycházející z výkladu neeurokonformního. Stížnosti proti eurokonformním rozhodnutím pochopitelně podala Generali Pojišťovna a stížnost proti neeurokonformnímu rozhodnutí dotčený klient CK.

Při rozhodování o stížnostech ÚS ČR nejdříve odmítl dvě ze tří stížností jako zjevně neopodstatněné. Jednalo se přitom jak o jednu stížnost na eurokonformní,<sup>23</sup> tak o jednu stížnost na neeurokonformní<sup>24</sup> rozhodnutí. Při odmítnutí prvních dvou stížností vycházel ÚS ČR ze stejné obecné premisy. Jde o premisu, že ÚS ČR je soudním orgánem ochrany ústavnosti, který stojí mimo soustavu obecných soudů a tudíž není „jeho úkolem bdít nad tím, zda je rozhodovací činnost obecných soudů souladná se zákonem či s právem EU, ani není jeho úkolem sjednocovat jejich judikaturu v otázce výkladu zákonů či unijních

<sup>19</sup> Srov. rozsudek ve věci C-168/95 *Arcaro*, ECR 1996, s. I-4705, bod 42 a rozsudek ve věci C-321/05 *Kofoed*, Sb. rozh. 2007, s. I-5795, bod 45. Konkrétně v těchto věcech ESD nepřipustil, aby v řízení mezi jednotlivcem a státem vyústil nepřímý účinek nenáležitě transponované směrnice ve stanovení nebo zpřísnění trestní odpovědnosti jednotlivce, resp. ve vzniku daňové povinnosti jednotlivce.

<sup>20</sup> K širšímu kontextu judikatury ÚS ČR obsahující unijně právní prvek srov. BOBEK, M. – BRÍZA, P. – KOMÁREK, J. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha, 2011, kap. IX–XI. HAMULÁK, O. *Právo Evropské unie v judikatuře Ústavního soudu České republiky*. Praha: Leges, 2010, 256 s.

<sup>21</sup> ÚS 1868/14 ze dne 24. 2. 2015 a ÚS 2334/14 ze dne 30. 7. 2014.

<sup>22</sup> Srov. rozsudek ve spojených věcech C-178/94, C-179/94 a C-188/94 až C-190/94 *Dillenkofer a další*, ECR 1996, str. I-4845. Srov. též rozsudek ve věci C-140/97 *Rechberger a další*, ECR 1999, s. I-3499.

<sup>23</sup> Usnesení ze dne 30. 7. 2014, sp. zn. I. ÚS 2334/14.

<sup>24</sup> Usnesení ze dne 24. 2. 2015, sp. zn. I. ÚS 1868/14.

práva. K tomu jsou obecně povolány soudy odvolací či dovolací.<sup>25</sup> ÚS ČR proto „není v zásadě oprávněn zasahovat bez dalšího do rozhodování těchto soudů“.<sup>26</sup> Prolomit tuto maximu může ÚS ČR „pouze tehdy, pokud by obecné soudy na úkor stěžovatele ústavní stížností napadenými rozhodnutími vykročily z mezí daných rámcem ústavně zaručených základních lidských práv“.<sup>27</sup> Zasahovat do interpretačně rozhodovací činnosti obecných soudů lze proto ze strany ÚS ČR jen tehdy, kdy je tato jejich činnost stížena tzv. kvalifikovanými vadami, tj. vadami, které mají ústavní přesah (dimenzi), tedy vadami, které mají za následek porušení ústavnosti.

V návaznosti na tuto premisu pak nemůže ÚS ČR zasahovat proti každému porušení unijní povinnosti k eurokonformnímu výkladu ze strany obecných soudů, ale jen proti porušení kvalifikovanému, tj. takovému, které představuje i porušení některého ústavně zaručeného základního práva. Za kvalifikované lze pak nepochybně především považovat takové porušení unijní povinnosti k eurokonformnímu výkladu, které zároveň představuje i porušení ústavně zaručeného základního práva na zákonného soudce nebo na spravedlivý proces.<sup>28</sup> Porušením ústavně zaručeného základního práva na zákonného soudce by byl takový zjevně chybný přístup k eurokonformnímu výkladu, v jehož důsledku došlo k nepoložení tzv. předběžné otázky SD EU v situaci, kdy povinnost k položení byla dána.<sup>29</sup> Porušením ústavně zaručeného základního práva na spravedlivý proces by pak byl takový přístup k eurokonformnímu výkladu, který by byl projevem „neakceptovatelné „libovůle“, spočívající buď v nerespektování jednoznačně znějící kogentní normy, nebo ve zjevném a neodůvodněném vybočení ze standardů výkladu, jež je v soudní praxi respektován, resp., jež odpovídá všeobecně akceptovanému (doktrinálnímu) chápání dotčených právních institutů“.<sup>30</sup> Mám přitom za to, že za neakceptovatelnou svévoli obecných soudů, pokud jde o jejich přístup k povinnosti eurokonformního výkladu, lze považovat zejména čtyři typové situace, které se ale potenciale mohou překrývat. Za první situaci, kdy obecný soud zcela ignoruje povinnost k eurokonformnímu výkladu, tj. hlavně situaci, kdy se vědomě vůbec nezabývá možnostmi eurokonformní vyložitelnosti předpisu, u něhož uplatnění eurokonformního výkladu připadá do úvahy. Za druhé situaci, kdy obecný soud svévolně nerespektuje rozsah a meze povinnosti k eurokonformnímu výkladu. Za třetí situaci, kdy obecný soud zjevně a neodůvodněně vybočujícím způsobem vykládá předpis, o jehož eurokonformní vyložitelnost se jedná, nebo předmětnou referenční směrnicí EU. Za

čtvrté pak situaci, kdy soud nerespektuje jednoznačné sjednocující stanovisko Nejvyšších soudů k otázce eurokonformního výkladu dotčeného předpisu, nebo kdy zjevně nerespektuje relevantní nálezy ÚS ČR či SD EU k této otázce.

ÚS ČR při prvních dvou odmítnutích ústavních stížností z výše rozvedené premisy vyšel. Nepřezkoumával tedy, jestli přístup k eurokonformnímu výkladu ze strany obecného soudu byl úplně správný (bezvadný), ale jen, jestli nebyl stížen kvalifikovanými vadami. Sám tudíž neposuzoval, jestli § 6 až 8 zákona č. 159/1999 Sb. jsou nebo nejsou eurokonformně vyložitelné (tj. zda povinnost k jejich eurokonformnímu výkladu nikde nenaráží na své meze), ale jen to, jestli se obecný soud při tomto posuzování nedopustil svévole nebo odepření práva na zákonného soudce. A protože dospěl k závěru, že tohoto se obecný soud (ani v případě neeurokonformního ani v případě eurokonformního rozhodnutí) zjevně nedopustil, tak předmětné stížnosti odmítl jako zjevně neopodstatněné. Když se ale ÚS ČR zabýval třetí stížností, tak ji neodmítl, nýbrž jako nedůvodnou svým nálezem zamítl. Navíc lze mít za to, že při rozhodování o této stížnosti ÚS ČR neúplně dostal výše rozvedené premise.

### **Blíže k problematičnosti zamítavého nálezu**

ÚS ČR svým nálezem III. ÚS 1996/13 ze dne 16. 7. 2015 zamítl ústavní stížnost Generali Pojišťovny na eurokonformní rozhodnutí obecného soudu. I když ÚS ČR ve svém nálezu připomíná, že se výše rozvedenou premisou řídil,<sup>31</sup> mám za to, že se jí fakticky při zamítání stížnosti nedržel. Jde o to, že ÚS ČR se v tomto nálezu neomezil jen na posuzování a odůvodňování, jestli se obecný soud při svém přístupu k povinnosti k eurokonformnímu výkladu nedopustil odepření práva na zákonného soudce nebo svévole spočívající zejména ve svévolném nerespektování *contra legem* meze této povinnosti. ÚS ČR se totiž ve svém nálezu také ztotožnil s názorem obecného soudu,<sup>32</sup> že § 6 až 8 zákona č. 159/1999 Sb. jsou eurokonformně vy-

<sup>25</sup> Bod 14 cit. usnesení ve věci sp. zn. I. ÚS 1868/14.

<sup>26</sup> Část II cit. usnesení ve věci sp. zn. I. ÚS 2334/14.

<sup>27</sup> Tamtéž.

<sup>28</sup> Srov. hlavu pátou Listiny základních práv a svobod ČR.

<sup>29</sup> Srov. náleze ze dne 8. 1. 2009, sp. zn. II. ÚS 1009/08.

<sup>30</sup> Bod 52 nálezu ÚS 1996/13., srov. též usnesení ze dne 20. 10. 2011 sp. zn. III. ÚS 2535/11.

<sup>31</sup> Srov. bod 52 nálezu.

<sup>32</sup> Srov. bod 45 nálezu, nebo bod 48 nálezu, v němž ÚS ČR zhodnotil přístup obecného soudu k unijnímu požadavku eurokonformního výkladu slovy, že „obvodní soud v projednávané věci tak podle názoru Ústavního soudu splnil požadavek kladený unijním právem na soud členského státu“.

ložitelné, a tedy že povinnost k jejich eurokonformnímu výkladu nikde nenaráží na své meze. Tím ale dal ÚS ČR najevo, že přístup obecného soudu k eurokonformnímu výkladu předmětných ustanovení nejenže nebyl kvalifikovaně vadný (ve smyslu svévolný nebo odpírající právo na zákonného soudce), ale že byl zcela správný. ÚS ČR tak ve svém nálezu nad rámec přezkumu toho, jestli přístup obecného soudu k eurokonformnímu výkladu nebyl stížen takovými kvalifikovanými vadami, vlastně fakticky přezkoumal i úplnou správnost tohoto přístupu. Problém je přitom v tom, že tím vlastně i zajistil sjednocení judikatury obecných soudů k otázce eurokonformní vyložitelnosti předmětných ustanovení, a tedy reálně naplnil úkol, ke kterému podle výše rozvedené premisy není povolán ÚS ČR, ale odvolací či dovolací soudy.

Další problém související s tím, že se ÚS ČR ve svém nálezu neomezil na pouhé posouzení toho, jestli se obecný soud při svém přístupu k povinnosti k eurokonformnímu výkladu nedopustil odepření práva na zákonného soudce nebo svévole, lze pak spatřovat v tom, že nález evokuje, jak již bylo vypíchnuto v úvodu, že unijně právní povinnost k eurokonformnímu výkladu je i českou ústavní povinností. Kromě v úvodu zmiňovaných pasáží tomuto závěru nasvědčují i některé další pasáže v nálezu. Jde konkrétně např. o body 51 a 45 nálezu, v nichž se uvádí, že neeurokonformní aplikace a interpretace § 6 až 8 zákona č. 159/1999 Sb. by se „dostala do rozporu s ústavním pořádkem a unijním právem“,<sup>33</sup> respektive by odporovala „závazkům České republiky plynoucích z jejího členství v Evropské unii (čl. 1 odst. 2, čl. 10a odst. 1 Ústavy)“.<sup>34</sup> Tyto pasáže tak evokují, že nejen kvalifikovaně vadná (ve smyslu svévolná nebo odpírající právo na zákonného soudce) neeurokonformní aplikace a interpretace českého transpozičního předpisu, ale vlastně jakákoliv aplikace a interpretace takového předpisu v rozporu s unijní povinností k eurokonformnímu výkladu je také v rozporu s ústavním pořádkem ČR, konkrétně s čl. 1 odst. 2, a čl. 10a odst. 1 Ústavy.

### **K problematičnosti chápání unijní povinnosti k eurokonformnímu výkladu i jako ústavní povinnosti**

Pokud by měla být unijní povinnost k eurokonformnímu výkladu opravdu chápána, a to zprostředkovaně přes čl. 1 odst. 2 a čl. 10a odst. 1 Ústavy, i jako ústavní povinnost, a potažmo tedy za součást ústavního pořádku ČR, tak by to mělo zásadní konsekvence ve vztahu k postavení a úlohám ÚS ČR.

Znamenalo by to v první řadě, že protiústavní by vlastně bylo každé nerespektování povinnosti k eurokonformnímu výkladu, protože každé porušení této povinnosti ze strany obecných soudů by mělo za následek porušení ústavnosti, tedy by představovalo kvalifikovanou vadu. ÚS ČR by se tak stal z posuzovatele (přezkoumatele) „pouhé“ svévolnosti nebo nerespektování práva na zákonného soudce v přístupu k eurokonformnímu výkladu ze strany obecných soudů posuzovatelem úplné správnosti jejich přístupu k eurokonformnímu výkladu, a tudíž někým kdo bdí nad tím, aby rozhodovací činnost obecných soudů byla v souladu s unijní povinností k eurokonformnímu výkladu. Tím by se ale ÚS ČR vlamoval do úlohy, kterou plní odvolací a dovolací soudy v součinnosti s SD EU.

Chápání unijní povinnosti k eurokonformnímu výkladu i jako ústavní povinnosti by též znamenalo prolomení premisy ÚS ČR, že unijní právo (tedy i unijní povinnosti k eurokonformnímu výkladu) není součástí ústavního pořádku ČR, a tudíž nemůže být referenčním měřítkem posuzování ústavnosti českých předpisů respektive rozhodnutí českých soudů.<sup>35</sup>

Chápání předmětné unijní povinnosti i jako ústavní povinnosti by z jiného úhlu pohledu též znamenalo významný posun v pojetí unijně právního významu čl. 1 odst. 2 a čl. 10a odst. 1 Ústavy. Tyto články podle tradičního pojetí slouží jednak jako obecný „umožňovatel“ náležitosti působení práva EU v ČR a dále jako podpůrný (nikoliv tedy samostatný) zamezovatel takových s právem EU nesouladných soudních rozhodnutí nebo transpozičních předpisů, které mají i ústavní přesah spočívající v tom, že porušují nějaké konkrétní ústavní pravidlo či právo, (a to v jeho kombinaci s podpůrnými čl. 1 odst. 2 a čl. 10a odst. 1 Ústavy), jako např. právo na zákonného soudce nebo na spravedlivý proces. Pokud by ale unijní povinnost k eurokonformnímu výkladu, a potažmo i jiné unijní povinnosti, měly být chápány (zprostředkovaně přes čl. 1 odst. 2 a čl. 10a odst. 1 Ústavy) i jako ústavní povinnosti, pak by muselo dojít k posunu v pojetí unijně právního významu čl. 1 odst. 2 a čl. 10a odst. 1 Ústavy, a to v tom smyslu, že by se tyto články staly samostatným zamezovatelem všech rozhodnutí soudů a transpoziční legislativy nesouladné s právem EU. ÚS ČR by tak bděl nad tím, aby rozhodovací činnost soudů a transpoziční činnost legislativních orgánů byla v souladu s právem EU.

<sup>33</sup> Srov. bod 51 nálezu.

<sup>34</sup> Srov. bod 45 nálezu.

<sup>35</sup> Srov. nález ze dne 16. 1. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 36/05 (N 8/44 SbNU 83, č. 57/2007 Sb.).

## Závěrečné hodnocení nálezu a odpověď na hlavní otázku článku

Nález III. ÚS 1996/13 v každém případě nastoluje otázku, jestli unijní povinnost k eurokonformnímu výkladu chápat i jako ústavní povinnost, a tedy za součást ústavního pořádku ČR. Nastoluje ji jednak zmiňovanými „evokačními“ pasážemi a dále hlavně tím, že se ÚS ČR v nálezu neomezil jen na přezkum toho, jestli se obecný soud při svém přístupu k povinnosti k eurokonformnímu výkladu zjevně nedopustil odepření práva na zákonného soudce nebo svévole spočívající zejména ve svévolném nerespektování *contra legem* meze této povinnosti. ÚS ČR totiž nad rámec přezkumu z hlediska takovýchto kvalifikovaných vad fakticky přezkoumal i úplnou správnost přístupu obecného soudu k povinnosti k eurokonformnímu výkladu. Tím ovšem reálně vybočil z výše rozváděné tradiční premisy, podle níž není úkolem ÚS ČR jako soudního orgánu ochrany ústavnosti bdít nad tím, aby rozhodovací činnost obecných soudů byla souladná se zákonem či s právem EU, ani není jeho úkolem sjednocovat jejich judikaturu v otázce výkladu zákonů či unijního práva.

Přesto ale nelze z nálezu dovozovat, že by záměrem faktického provedení přezkumu úplné správnosti přístupu obecného soudu k povinnosti k eurokonformnímu výkladu i záměrem použití zmiňovaných „evokačních“ pasáží bylo dát ze strany ÚS ČR najevo, že unijní povinnost k eurokonformnímu výkladu je i ústavní povinností a tudíž součástí ústavního pořádku ČR, a to se všemi výše uvedenými problematickými dopady na postavení i úlohu ÚS ČR. O tom, že to nebylo záměrem ÚS ČR, svědčí zejména ty body jeho nálezu, z nichž vyplývá, že nezamýšlel vybočit z oné tradiční premisy.<sup>36</sup>

Odpověď na otázku z názvu tohoto článku lze tudíž tak, že i přes poněkud zavádějící a z oné tradiční premisy fakticky vybočující nálezu ÚS ČR, nelze unijní povinnost k eurokonformnímu výkladu považovat i za ústavní povinnost a potažmo za součást ústavního pořádku ČR. Unijní povinnost k eurokonformnímu výkladu je třeba chápat jako ústavně konformní (články 1 odst. 2 a 10a odst. 1 Ústavy a probávanou) unijní povinnost, jež není součástí ústavního pořádku ČR. Jde tak o unijní povinnost, jejíž plné respektování ze strany obecných soudů je v souladu s Ústavou, nejde ale o unijní povinnost, jejíž jakékoliv nerespektování ze strany obecných soudů by bylo s Ústavou v nesouladu. S ústavním pořádkem ČR v nesouladu, a tedy kvalifikovaně vadné je v zásadě

jen takové nerespektování unijní povinnosti k eurokonformnímu výkladu, které obnáší i odepření ústavního práva na zákonného soudce nebo neakceptovatelnou svévoli neslučitelnou s ústavním právem na spravedlivý proces.

### Dodatkem

Naléhavosti jasné odpovědi na otázku z názvu tohoto článku dodává zcela čerstvý nálezu ÚS ČR z 16. června 2016 sp. zn. IV. ÚS 2370/15, který má analogický skutkově právní kontext jako nálezu III. ÚS 1996/13 a který rovněž problematicky evokuje, že unijní povinnost k eurokonformnímu výkladu je i ústavní povinností. Čerstvý nálezu totiž navozuje dojem, že každé porušení unijní povinnosti k eurokonformnímu výkladu ze strany obecných soudů vede k tomu, že dotčený soud vychází z výkladu, který není ústavně konformní (je porušením článků 1 odst. 2 a 10a odst. 1 Ústavy) a tím (automaticky) porušuje právo na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny.<sup>37</sup> Znovu zdůraznit a upozornit je proto třeba, že pokud by ÚS ČR opravdu považoval každé (nikoliv tedy jen svévolné, kvalifikované) porušení unijní povinnosti k eurokonformnímu výkladu za ústavně nekonformní, tj. porušující články 1 odst. 2 a 10a odst. 1 Ústavy, tak by se pasoval do sebe zahrnující a do kompetencí odvolacích a dovolacích soudů částečně se vlamující role strážce nad tím, aby rozhodovací činnost obecných soudů byla plně v souladu s unijní povinností k eurokonformnímu výkladu.

<sup>36</sup> Srov. zejména body 44 a 52 nálezu.

<sup>37</sup> Srov. zejména body 13, 15, 16 a 20 nálezu.