

K řešení kompetenčních střetů mezi ústavními soudy členských států EU a Soudním dvorem EU

RICHARD KRÁL*

On the solution of competence conflicts between the Constitutional courts of the EU Member States and the Court of Justice of the EU

Summary: *The article is aimed as a contribution to academic discourse on how to solve possible competence conflicts between constitutional or other highest courts of the EU Member States and the Court of Justice of the EU. This discourse has recently received an extraordinary impetus when the Federal Constitutional Court of Germany handed down its judgment in Weiss. For the first time in its history, the FCC invoked the ultra vires doctrine against an EU act and a CJEU judgment. It is argued in the article that the final say in dealing with such competence conflicts should not and cannot rest with either the CJEU or individual national apex courts. The article supports the idea of establishing an EU-competence super-arbiter. However, it is stressed in this respect that the component members of whatever EU-competence super-arbiter to be established should always include the representatives of all EU Member States (although not necessarily only them) and the voting of such EU-competence super-arbiter should be based on the (absolute) majority of those of its component members that are the representatives of Member States. Otherwise, the collective competence-competence monopoly of the EU Member States in the EU would be breached too strongly.*

Keywords: *EU-competence super-arbiter, competence conflict, CJ EU, ultra vires doctrine, competence-competence in the EU*

Akademický diskurs ohledně toho, jak řešit případné kompetenční střety mezi ústavními, popř. nejvyššími soudy členských států EU (dále jen vrcholné národní soudy) a Soudním dvorem EU (dále jen SD EU) dostal mimořádný impuls v návaznosti na nedávné rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ve věci *Weiss*¹. V této věci Spolkový ústavní soud poprvé ve své rozhodovací praxi uplatnil doktrínu *ultra vires* ve vztahu k rozhodování EU.² Za *ultra vires* (tedy za přijaté mimo rámec pravomocí svěřených členskými státy EU Evropské unii) přitom shledal jak rozhodnutí Evropské centrální banky (ECB) o programu nákupu aktiv veřejného sektoru na sekundárních trzích,³ tak rozsudek SD EU,⁴ kterým

SD EU neshledal toto rozhodnutí ECB za neplatné.⁵ Připomenout lze i dřívější nález Ústavního soudu ČR (ÚSČR) z 14. 2. 2012 týkající se tzv. slovenských důchodů,⁶ v němž vůbec poprvé v historii EU byl vrcholným národním soudem posouzen jako *ultra vires* rozsudek SD EU. Podle názoru ÚSČR totiž došlo rozsudkem SD EU ve věci *Landtová*⁷ k nepřijatelnému rozšíření působnosti unijního koordinačního důchodového nařízení 1408/71⁸ i na čistě vnitrostátní důchodové poměry, tj. na poměry, jejichž úpravu členské státy do pravomoci EU nesvěřily.⁹

SD EU a oba národní ústavní soudy se tak rozešly v názoru na to, co ještě spadá a co už nespadá do rámce pravomocí svěřených

* Autor je profesorem na katedře Evropského práva PF UK v Praze a členem Legislativní rady vlády ČR. E-mail kral@prf.cuni.cz.

¹ Rozsudek z 5. 5. 2020, BVerfG, 2 BvR 859/15.

² Na patnáct různých úvah, reakcí či komentářů k tomuto „historickému“ rozsudku lze nalézt v The German Federal Constitutional Court's PSPP Judgment. *German Law Review*, Special Section, 2020, č. 5.

³ Rozhodnutí ECB 2015/774 ze dne 4. března 2015 ve znění rozhodnutí 2017/100 ze dne 11. ledna 2017.

⁴ Věc C493/17 *Weiss a další*, ECLI:EU:C:2018:1000.

⁵ Podrobně k důvodům, pro které obě rozhodnutí shledal Spolkový ústavní soud za *ultra vires*, HÖPNER M. Proportionality and Karlsruhe's ultra vires verdict: Ways out of constitutional pluralism? *MPIfG Discussion Paper*, 2021, č. 21/1, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne.

⁶ PL ÚS 5/12.

⁷ Věc C-399/09 *Landtová*, ECLI:EU:C:2011:415.

⁸ Nařízení Rady č. 1408/71 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství. Toto nařízení bylo s účinností od 1. 5. 2010 nahrazeno nařízením Evropského parlamentu a Rady č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

⁹ Blíže KRÁL, R. Otazníky nad posledním nálezem Ústavního soudu ČR týkajícího se tzv. slovenských důchodů. *Jurisprudence*, 2012, č. 4, str. 28–33.

členskými státy EU Evropské unii. Mezi SD EU a oběma národními ústavními soudy tedy došlo k otevřenému kompetenčnímu střetu, k otevřenému sporu o rozsah pravomocí svěřených členskými státy EU Evropské unii.

Nalezení a prosazení řešení tohoto typu sporu, a to řešení přijatelného jak pro EU a jeho Soudní dvůr, tak pro členské státy EU a jejich ústavní či nejvyšší soudy, je přitom nepochybně zcela zásadní zejména z hlediska zajištění nezbytného přednostního, a tudíž jednotného působení práva EU v členských státech. Jde hlavně o to, že přednostní působení unijních právních aktů v právu členských států EU je podmíněno tím, že tyto akty byly příslušnými orgány EU přijaty v mezích pravomocí svěřených členskými státy EU Evropské unii.¹⁰ Pokud se tedy SD EU a vrcholné národní soudy rozejdou v názoru na to, jestli je či není určitý unijní akt *ultra vires*, je zde evidentní překážka jeho jednotnému a přednostnímu působení v celé EU.

Hlavním účelem toho článku je tak přispět do probíhajícího celounijního akademického diskursu ohledně toho, jak řešit případné spory mezi SD EU a vrcholnými národními soudy o rozsah pravomocí svěřených členskými státy EU Evropské unii. Článek se tudíž nutně zamýšlí nad otázkou, kdo vlastně by měl mít poslední slovo při vymezování toho, co ještě spadá do rozsahu těchto pravomocí, a kde tudíž musí působit princip přednosti práva EU, a vymezování toho, co je již *ultra vires* a kde princip přednosti práva EU již působit nemůže.

K východiskům pro řešení kompetenčního střetu

Při úvahách, jak řešit spory mezi SD EU a vrcholnými národními soudy o rozsah pravomocí svěřených členskými státy EU Evropské unii, je třeba zohlednit minimálně 3 zásadní skutečnosti, respektive faktory.

První z nich je, že kompetenční kompetenci mají v EU jen a pouze všechny členské státy EU dohromady s tím, že rozšířit pravomoci svěřené EU mohou členské státy jen řádným

postupem¹¹ pro přijímání změn Smluv, na nichž je založena EU.¹² Pravomoc rozšířit (popř. i omezit¹³) pravomoci svěřené společně členskými státy EU Evropské unii tudíž nemají ani EU a její SD EU, avšak ani jednotlivé vrcholné soudy členských států EU. Jak ale bude ještě rozvedeno níže, přiznání posledního slova při řešení kompetenčních sporů ať už SD EU či jednotlivým vrcholným národním soudům, by v obou případech reálně mohlo vést k určitému prolamování společného kompetenčně kompetenčního monopolu členských států EU.

Druhou z nich je, že SD EU se při výkladu práva EU ne vždy vyvarovává tzv. *competence creep*, tj. případů, kdy je minimálně sporné, jestli v důsledku extenzivního výkladu ze strany SD EU nedošlo k posunutí (ve prospěch EU) hranice pravomocí svěřených členskými státy EU Evropské unii.¹⁴ Namátkou lze v této souvislosti zmínit případy *Metock*¹⁵, *Coman*¹⁶ a *Tele2 Sverige*¹⁷.

Ve věci *Metock* SD EU v podstatě revokoval svoje rozhodnutí ve věci *Akrich*¹⁸, týkající se práva neunijních rodinných příslušníků (NRP) unijních občanů pobývat s nimi v jiném než jejich domovském členském státě EU. Ve věci *Akrich* SD EU vycházel z toho, že EU nemá dostatečnou pravomoc upravovat pohyb těchto NRP do EU, že ji má pouze k úpravě jejich pohybu uvnitř EU.¹⁹ Proto SD EU v této věci podmínil právo NRP unijních občanů pobývat s nimi v jiném než jejich domovském členském státě předchozím legálním pobytem těchto NRP v některém z členských států EU, tj. tím, že v některém z členských států již v souladu s (národními) imigračními předpisy dotčených členských států pobývali. Ve věci *Metock* ale SD EU tuto podmínku předchozího legálního pobytu zrušil a dal tak najevo, že EU má dostatečnou pravomoc upravovat pohyb těchto NRP nejen uvnitř EU, ale i do EU. SD EU přitom k tomuto „*competence creep*“ přistoupil přes naléhavá upozornění řady členských států, že zrušení podmínky předchozího legálního pobytu povede k zesílení již tak silného přistěhovaleckého tlaku a ve svém důsledku k ohrožení

¹⁰ Podmíněnost přednostního vnitrostátního působení práva přijatého orgány EU tím, že bylo jimi přijato v mezích Unii svěřených pravomocí reflektovala i neratifikovaná Smlouva o Ústavě pro Evropu. Srov. její čl. 1-6.

¹¹ Srov. čl. 48 odst. 2 a 6 Smlouvy o EU.

¹² Tj. Smlouvy o EU (SEU) a Smlouvy o fungování EU (SFEU).

¹³ Na rozdíl od rozšíření pravomocí je omezení pravomocí EU možné i zjednodušeným postupem pro přijímání změn Smluv. Srov. čl. 48 odst. 6 Smlouvy o EU.

¹⁴ Bližší WEATHERILL, S. Competence Creep and Competence Control. *Yearbook of European Law*, Oxford 2004, č. 1, nebo GARBEN, S. Competence creep revisited. *Journal of Common Market Studies*, 2017, str. 1–18.

¹⁵ Věc C-127/08 *Metock a ostatní*, ECLI:EU:C:2008:449.

¹⁶ Věc C-673/16 *Coman a další* ECLI:EU:C:2018:385.

¹⁷ Věc C203/15 *Tele2 Sverige* ECLI:EU:C:2016:970.

¹⁸ Věc C109/01 *Hacene Akrich*, ECLI:EU:C:2003:491.

¹⁹ Viz bod 49 rozsudku.

pravomoci členských států zvládat přístěhovalectví na jejich vnějších hranicích.²⁰

Ve věci *Coman* SD EU přehodnotil svůj dosavadní náhled na definici manželství, když pojem (neunijní) „manžel nebo manželka“ migrujícího (tj. pobývajícího v jiném než svém domovském členském státě) unijního občana ve směrnici 2004/38²¹ extenzivně vyloužil tak, že může zahrnovat i manžela nebo manželku dotyčného unijního občana stejného pohlaví.²² Tento extenzivní výklad nicméně ve svém důsledku přináší to, že dotčené členské státy, které do té doby měly neomezenou pravomoc neuznávat (a to s odkazem na své vnitrostátní právo zakotvující institut manželství jako svazek muže a ženy) manželství osob stejného pohlaví, o neomezenost této pravomoci přišly. Rozsudek ve věci *Coman* totiž tuto původně neomezenou (ne) uznávací pravomoc omezuje tak, že i členské státy, jejichž vnitrostátní, třeba i ústavní právo zakotvuje institut manželství jako svazek muže a ženy, musí uznat manželství osob stejného pohlaví právoplatně uzavřené v jiném členském státě, i když jen a pouze pro účely přiznání odvozeného práva pobytu neunijnímu manželovi/manželce migrujícího unijního občana stejného pohlaví. S nesouhlasnými vyjádřeními některých členských států k takovému omezení jejich uznávací pravomoci se SD EU vypořádal konstatováním, že z tohoto omezení uznávací pravomoci, tj. z toho, že pro výše uvedený účel musí uznat manželství osob stejného pohlaví, neplyne pro dotčené členské státy nutnost upravit ve vnitrostátním právu institut manželství mezi osobami stejného pohlaví, a proto toto omezení nemůže narušit ani národní identitu, ani veřejný pořádek dotyčných členských států.²³ S ohledem na to, že SD EU ve věci *Coman* stanovil předmětnou uznávací povinnost jen a pouze pro účely přiznání odvozeného práva pobytu neunijnímu manželovi/manželce migrujícího unijního občana stejného pohlaví, nelze tento rozsudek považovat za případ silného „*competence creep*“. To by se

ale zásadně změnilo, pokud by SD EU v budoucnu tuto uznávací povinnost stanovil i pro jiné účely, jako např. majetkové, dědické, daňové, důchodové, pracovní či rodinné.²⁴

Ve třetím z uváděných rozsudků, tj. ve věci *Tele2 Sverige*, SD EU svým extenzivním výkladem článku 15 odst. 1 směrnice 2002/58²⁵ vyloužil její působnost tak, že se vztahuje na uchování a zpřístupňování osobních údajů z elektronických komunikací mj. i pro účely zajištění činností (národně) bezpečnostních složek členských států. SD EU tak přitom učinil přesto, že samotná směrnice ve svém čl. 1 odst. 3 vyjímá činnosti týkající se bezpečnosti státu ze své působnosti, a přesto, že SEU ve svém čl. 4 odst. 2 jasně uvádí, že „národní bezpečnost zůstává výhradní odpovědností každého členského státu“. Rozsudek tudíž představuje případ velmi silného „*competence creep*“ a lze rovněž přitakat názoru Fennellyho, podle něhož tento rozsudek „potvrzuje křehkost zásady svěřených pravomocí v době narůstajícího soudního aktivismu v Lucemburku.“²⁶

Třetí ze skutečností, respektive faktorů, které je nutno zohlednit při úvahách, jak řešit spory mezi SD EU a vrcholnými národními soudy o rozsah pravomocí svěřených členskými státy EU, jsou fatální důsledky pro integritu a autonomii práva EU, pokud by kterýkoliv vrcholný národní soud měl mít poslední slovo při řešení takovýchto sporů. Mít takovéto poslední slovo by znamenalo, že kterýkoliv vrcholný národní soud by mohl ve vztahu k území v jeho jurisdikci odepřít přednostní vnitrostátní účinky kteréhokoliv unijního aktu včetně rozhodnutí SD EU, které jsou podle jeho názoru *ultra vires*. Právo EU by tak přestalo být plně autonomním systémem, který je v EU efektivně a jednotně uplatňován. Stalo by se jen relativně autonomním systémem, jehož plná, přednostní a jednotná uplatnitelnost v jednotlivých členských státech by byla narušitelná kterýmkoliv z vrcholných národních soudů. Tedy stalo by se roztržštěně uplatňovaným systémem

²⁰ Srov. body 71 a 72 rozsudku. Z množství kritických článků a komentářů k tomuto rozsudku viz např. CURRIE, S. Accelerated justice or a step too far? Residence rights of non – EU family members and the Court's ruling in *Metock*. *European Law review*, 2009, str. 310–326; nebo KRÁL, R. Rozsudek SDEU *Metock* v kontextu brexitu, in: *Varietate concordia : soubor vědeckých statí k počtě prof. Vladimíra Týče*, Masarykova univerzita, Brno 2019, str. 121–130.

²¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.

²² Srov. bod 35 rozsudku. Tímto svým výkladem se SD EU odchýlil od svého dřívějšího přístupu k definici manželství, neboť ve spojených věcech C-122/99 P a C-125/99 P *D. a Švédsko proti Radě*, ECLI:EU:C:2001:304, uvedl v bodě 34 rozsudku, že „podle definice všeobecně uznávané členskými státy, znamená pojem manželství svazek mezi osobami různého pohlaví“.

²³ Srov. body 45 a 46 rozsudku.

²⁴ Blíže KRÁL R. Co vlastně přináší kontroverzní rozsudek SD EU ve věci *Coman*? *Jurisprudence*, 2019, č. 1, str. 39–42.

²⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/58/ES ze dne 12. července 2002 o zpracování osobních údajů a ochraně soukromí v odvětví elektronických komunikací (Směrnice o soukromí a elektronických komunikacích).

²⁶ Srov. FENNELLY, D. Data retention: the life, death and afterlife of a directive. *ERA Forum*, 2019, str. 688. Kritický k rozsudku je i SERDULA, O. K rozšířování věcné působnosti unijních pravidel na ochranu osobních údajů ze strany SDEU. *Právník*, 2020, roč. 159, č. 8, str. 641–660.

s ohroženou schopností efektivně zajišťovat naplňování cílů EU obecně a náležité fungování jednotného vnitřního trhu EU zvláště.²⁷

Zohlednění tří výše uvedených faktorů při úvahách, jak řešit kompetenční spory mezi SD EU a národními vrcholnými soudy, podle mě logicky vede k jednoznačnému závěru. Při řešení těchto sporů nemůže mít poslední slovo ani SD EU, ani jednotlivé vrcholné soudy členských států EU. Ti druzí ho nemohou mít, protože by to reálně narušilo integritu, autonomii i jednotné a přednostní působení práva EU v EU. Navíc by to omezené prolamovalo společný kompetenčně kompetenční monopol členských států EU. Kompetenční kompetenci by vlastně v EU neměly jen všechny členské státy společně, ale v rozsahu omezeném na jejich příslušné území i jednotlivé vrcholné soudy členských států EU. SD EU pak nemůže mít ono poslední slovo zejména s ohledem na to, že díky tomu by se SD EU otevřela cesta k téměř neomezenému „*competence creep*“, ke kterému projevuje určitou inklinaci. Jediným způsobem, jak by pak členské státy byly sto zabránit případnému „*competence creep*“ ze strany SD EU, by byla jen jednomyslná revize Smluv, za účelem jasného stanovení, že předmětná pravomoc, kterou SD EU přes „*competence creep*“ chtěl přiznat EU, nebyla EU členskými státy svěřena. Jinak řečeno, pokud by měl SD EU poslední slovo, tak by vlastně s nutnou podporou alespoň jednoho jediného s ním kolaborujícího členského státu (vetujícího případnou revizi Smluv, zabráňující předmětnému „*competence creep*“) získal kompetenční kompetenci v EU. V případě posledního slova pro SD EU by tak došlo k zásadnímu prolomení společného kompetenčně kompetenčního monopolu členských států EU. Kompetenční kompetenci v EU by neměly jen a pouze všechny členské státy společně, ale i ke „*competence creep*“ inklinující SD EU s podporou alespoň jednoho s ním kolaborujícího členského státu.

Lze tudíž shrnout, že v zájmu toho, aby nedošlo k fatálnímu narušení integrity práva EU a aby nedošlo k neúnosnému prolomení, ať už příliš dezintegračním (v případě posledního slova pro jednotlivé vrcholné národní soudy) nebo příliš federalizujícím směrem (v případě posledního slova pro SD EU),

společného kompetenčně kompetenčního monopolu členských států EU, nelze přiznat ono poslední slovo ani jednotlivým vrcholným soudům členských států EU ani SD EU?

Jak tedy řešit předmětné kompetenční spory? Nabízí se dva hlavní způsoby k řešení. Prvním z nich, zatím jediným prakticky uplatnitelným, je řešení prostřednictvím efektivního soudního dialogu, tj. dialogu mezi oběma aktéry kompetenčního sporu. Druhým z nich, zatím v praxi neuplatnitelným, protože jeho uplatnění je podmíněno příslušnou revizí Smluv, je řešení prostřednictvím unijního kompetenčního super arbitra.

Řešení kompetenčních střetů náležitým soudním dialogem

Právě proto, že řešení soudním dialogem je prozatím jediným prakticky uplatnitelným způsobem řešení případných kompetenčních sporů mezi SD EU a jednotlivými vrcholnými soudy členských států, měli by ho oba aktéři náležitě uplatňovat. To zejména předpokládá, že ti druzí by nikdy neměly přistupovat k uplatnění doktríny *ultra vires* bez předchozího intenzivního dialogu s SD EU. Vrcholné soudy členských by tudíž měly, třeba i opakovaně, před každým případným uplatněním této doktríny vstoupit do dialogu s SD EU, a to hlavně prostřednictvím využití mechanismu řízení o předběžné otázce práva EU. SD EU by pak při rozhodování o předmětné kompetenční předběžné otázce měl projevovat, v zájmu vyřešení rýsujícího se kompetenčního konfliktu, velkou míru flexibility, jakož i zvýšenou citlivost a empatii k argumentům dotčeného vrcholného národního soudu. Jinak řečeno dialog mezi oběma aktéry by měl být co nejvíce vzájemně naslouchací a empatický a co nejméně vzájemně ultimativní a hluchý.

Za ilustrativní příklad náležitého uplatnění soudního dialogu k vyřešení kompetenčních sporů mezi SD EU a vrcholnými národními soudy lze považovat případ *Taricco II*.²⁸ V této věci Italský ústavní soud dříve, než posoudil výklad čl. 325 odst. 1 a 2 SFEU, podaný SD EU ve věci *Taricco I*,²⁹ za protiústavní,³⁰ a tudíž za *ultra vires*, tak položením

²⁷ Srov. WEILER, J. H. H. a SARMIENTO, D. The EU Judiciary After Weiss – Proposing a New Mixed Chamber of the Court of Justice'. *EU Law Live*, 1. června 2020, str. 1.

²⁸ Věc C42/17 *M.A.S. a M.B.*, ECLI:EU:C:2017:936.

²⁹ Věc C105/14 *Taricco a další*, ECLI:EU:C:2015:555.

³⁰ Protiústavnost výkladu čl. 325 odst. 1 a 2 SFEU spatřoval Italský ústavní soud zejména v tom, že jeho důsledkem by bylo porušení, italskou Ústavou zaručené, zásady zákonitosti trestných činů a trestů, a to kvůli nedostatečné určitosti použitelného práva či z důvodu retroaktivního použití právních předpisů, které stanoví přísnější podmínky trestnosti, než byly podmínky platné v okamžiku spáchání trestného činu.

předběžné otázky výkladu práva EU vstoupil do dialogu se SD EU. Tento dialog nakonec vyústil v to, že SD EU modifikoval svůj původní výklad čl. 325 odst. 1 a 2 SFEU, a to způsobem, který vyřešil rýsující se konflikt mezi ním a Italským ústavním soudem.³¹

Naopak za ilustrativní příklad neuplatnění náležitého soudního dialogu k řešení kompetenčních sporů lze považovat jak přístup Ústavního soudu ČR, tak SD EU ve věcech týkajících se tzv. slovenských důchodů. Jak již bylo zmíněno, ÚSČR svým náležením sp. zn. PL ÚS 5/12 ze dne 14. 2. 2012 jako vůbec první ústavní soud členského státu EU v praxi uplatnil doktrínu *ultra vires* vůči právu EU, když za *ultra vires* posoudil rozsudek SD EU ve věci *Landtová*.³² Podle ÚSČR totiž tento rozsudek nepřipustně rozšířil působnost unijního koordinačního důchodového nařízení 1408/71³³ z mezistátních i na čistě vnitrostátní důchodové situace z doby československé federace.³⁴

ÚSČR ale posoudil rozsudek SD EU ve věci *Landtová* za *ultra vires*, bez toho, aniž by předtím zahájil dialog se SD EU prostřednictvím řízení o předběžné otázce. Nelze nicméně přehlédnout, že tento nedialogový přístup ÚSČR mohl být podnícen předchozím vyloženě nedialogovým přístupem SD EU. Ten totiž v předchozím řízení ve věci *Landtová* velmi necitlivě a přehlíživě odmítl dopisem svého úředníka dialog, který mu ÚSČR nabízel zasláním svého vysvětlujícího vyjádření.³⁵

Jsem přesvědčen, že kdyby mezi SD EU a ÚSČR k dialogu došlo, tak k eskalaci kompetenčního konfliktu mezi nimi vůbec nemuselo dojít. Jde o to, že SD EU ve svém rozsudku shledal předchozí nálezy ÚSČR k tzv. slovenským důchodům³⁶ za odporující antidiskriminačním ustanovením (čl. 3 a 10) důchodového nařízení 1408/71, protože předmětné nálezy zajišťovaly vyrovnávací český příspěvek k nižším slovenským důchodům pouze českým federálním důchodcům s bydlištěm v ČR a podle názoru SD EU tak dotčené jiné unijní občany než české unijní občany diskriminovaly. SD EU ale v rozsudku vůbec nekonkretizoval, koho myslí oněmi dotčenými

jinými unijními občany, kteří měli být diskriminováni v rozporu s antidiskriminačními ustanoveními (čl. 3 a 10) důchodového nařízení 1408/71.³⁷ Pokud by jimi měli být i slovenští federální důchodci, jednalo by se opodstatněně o nepřipustné rozšíření působnosti nařízení 1408/71 z mezistátních důchodových situací i na důchodové situace, které v době československé federace byly čistě vnitrostátní. Pokud by ale jimi měli být jen neslovenští unijní důchodci pracující v době federace na Slovensku, o nepřipustné rozšíření působnosti nařízení 1408/71 by pochopitelně nešlo. Je přitom evidentní, že kdyby býval proběhl náležitý dialog mezi SD EU a ÚSČR a v něm se vyjasnilo, že oněmi dotčenými diskriminovanými unijními občany se myslí jen neslovenští unijní důchodci pracující v době federace na Slovensku, tak by ÚSČR vůbec neměl důvod prohlašovat nález SD EU za *ultra vires*.³⁸

Soudní dialog mezi SD EU a jednotlivými vrcholnými národními soudy, za účelem řešení rýsujících se kompetenčních sporů mezi nimi, je s to, za předpokladu, že je veden vzájemně naslouchacím a neultimativním způsobem (tedy *à la Taricco*, nikoliv *à la Landtová*), vyřešit drtivou většinu z nich. Pokud ale bude narůstat počet případů, kdy se tento dialog nebude v praxi náležitě uplatňovat, popř. přes jeho uplatnění nedojde k vyřešení kompetenčního sporu, a dojde tudíž k invokaci doktríny *ultra vires*, tak se stále intenzivnější a smysluplnější bude jevit potřeba zavedení dalšího způsobu řešení takovýchto kompetenčních sporů, a to prostřednictvím unijního kompetenčního super arbitra.

Řešení kompetenčních střetů zavedením unijního kompetenčního super arbitra

Myšlenka na zavedení unijního kompetenčního super arbitra k řešení kompetenčních sporů mezi SD EU a jednotlivými vrcholnými soudy členských států pro případ, kdy dialog mezi nimi narazil na své limity nebo se vůbec neuplatnil, a kdy tudíž došlo k invokaci

³¹ Bliže k oběma případům MATĚJEC, M. Přednost unijního práva a doktrína controlimiti ve světle rozsudku *Taricco*. *Jurisprudence*, 2018, č. 3, str. 19–25, nebo RAUCHEGGER, C. National Constitutional Rights and the Primacy of EU Law: *M.A.S.* (2018) 55 *Common Market Law Review*.

³² Věc C-399/09 *Landtová*, ECLI:EU:C:2011:415.

³³ Nařízení Rady č. 1408/71 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství. Toto nařízení bylo s účinností od 1. 5. 2010 nahrazeno nařízením Evropského parlamentu a Rady č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

³⁴ Srov. část VII nálezu.

³⁵ Srov. část VII nálezu.

³⁶ Šlo o nálezy ÚS ČR sp. zn. II. ÚS 405/02, III. ÚS 252/04, IV. ÚS 158/04, IV. ÚS 301/05, IV. ÚS 298/06, I. ÚS 365/05, II. ÚS 156/06, IV. ÚS 228/06, I. ÚS 366/05, I. ÚS 257/06, I. ÚS 1375/07, Pl. ÚS 4/06, III. ÚS 939/10, III. ÚS 1012/10.

³⁷ Srov. zejména odst. 50, 51, 52, 49 nebo 42 a 43 rozsudku *Landtová*.

³⁸ Bliže KRÁL, R. Otazníky nad posledním náležením Ústavního soudu ČR týkajícího se tzv. slovenských důchodů. *Jurisprudence*, 2012, č. 4, str. 28–33.

doktríny *ultra vires*, není nová. Rezonuje v odborné literatuře již delší dobu,³⁹ nicméně značného znovu oživení se tato myšlenka dočkala v souvislosti s v úvodu zmíněným případem invokace doktríny *ultra vires* ve věci *Weiss*.⁴⁰

Návrhy, jak by měl unijní kompetenční super arbitr vypadat a rozhodovat, zahrnují jak návrhy na speciální unijní kompetenční soud či senát složený pouze ze zástupců vrcholných národních soudů, tak návrhy na smíšený unijní kompetenční soud či senát složený ze soudců SD EU i vrcholných národních soudů.⁴¹ Mezi tu první skupinu návrhů patří např. idea na zavedení Kompetenčního soudu EU prezentovaná Herzogem a Gerkenem,⁴² nebo návrh na Ústavní radu EU prezentovaný Weilerem.⁴³ Mezi tu druhou skupinu návrhů patří např. Hatjeho⁴⁴ návrh na zavedení Společné rady nejvyšších soudů EU (*Gemeinsamen Rat der obersten Gerichtshöfe der EU*), nebo společný návrh Sarmienta a Weilera na zřízení nového smíšeného velkého senátu SD EU.⁴⁵ Podle Sarmienta a Weilera by měl v rámci SD EU působit speciální smíšený velký senát s velmi úzkou, výlučně kompetenční jurisdikcí. Měl by být složen z 6 soudců SD EU a z 6 soudců z vrcholných soudů členských států EU. Předsedat by mu měl předseda SD EU. K validaci sporného unijního aktu, tj. k jeho nezrušení, by ovšem mělo být potřeba hlasů 8 nebo až 9 soudců. To znamená, že ke zrušení napadeného unijního aktu z toho důvodu, že je *ultra vires*, by měly stačit hlasy pouhých tří až čtyř soudců z celkových dvanácti.

Všechny výše uvedené různé návrhy na zavedení unijního kompetenčního super arbitra ho koncipují jako orgán, respektive mechanismus soudního typu. Jsem ale toho názoru, že stojí za to zamyslet se i nad tím, zda ho případně nekoncepovat jako mechanismus mimosoudní, tedy spíše politické povahy.

Jak známo, v EU již funguje mimosoudní mechanismus tzv. žlutých a oranžových karet umožňující parlamentům členských států vyjádřit se k tomu, jestli návrh unijního

legislativního aktu neporušuje princip subsidiarity.⁴⁶ Platí při tom, že když se vnitrostátní parlamenty prostou většinou jim přidělených hlasů vyjádří, že předmětný návrh porušuje princip subsidiarity, tak v případě, že předkladatel návrhu ho sám nestáhne, rozhodne o jeho stažení Rada EU většinou 55 % svých členů nebo Evropský parlament většinou odevzdaných hlasů.⁴⁷

Analogicky by tudíž mohl být zaveden mimosoudní mechanismus umožňující parlamentům členských států (jako orgánům, které vlastně vesměs aprobovaly svěřeni národních pravomocí Unii) vyjádřit se k tomu, jestli unijní akty včetně rozhodnutí SD EU, které některý z vrcholných soudů členských států prohlásil za *ultra vires*, lze za takové považovat. Tento mechanismus jakési kontroly nepřekračování svěřených pravomocí by mohl fungovat na těchto zásadách.

- 1) Pokud některý z vrcholných soudů členských států, v rozporu s příslušným rozhodnutím SD EU o předběžné otázce výkladu či platnosti práva EU, prohlásí unijní akt za protiústavní, a tudíž za *ultra vires*, měly by mít vnitrostátní parlamenty lhůtu 6 měsíců k vyjádření se, jestli i podle nich lze předmětný unijní akt považovat za *ultra vires*, tedy za porušující princip svěřených pravomocí. Pokud by se nevyjádřily, mělo by se za to, že ho za *ultra vires* nepovažují.
- 2) Jen v případě, že by se vnitrostátní parlamenty prostou většinou jim přidělených hlasů vyjádřily, že předmětný unijní akt lze považovat za *ultra vires*, přeneslo by se konečné rozhodování o jeho slučitelnosti s principem svěřených pravomocí na Evropskou radu. To znamená, že pokud by se prostá většina vnitrostátních parlamentů takto nevyjádřila, předmětný unijní akt by byl s konečnou platností považován za slučitelný s principem svěřených pravomocí, a tudíž za platný.
- 3) O tom, že předmětný unijní akt je *ultra vires*, a tedy neslučitelný s principem svěřených pravomocí, by Evropská rada rozhodovala

³⁹ Viz. např. WEILER, J. H. H. The European Union Belongs to Its Citizens: Three Immodest Proposals. *European Law Review*, 1997, č. 2, str. 150–156.

⁴⁰ Viz. např. GRIMM, D. Eine neue Superinstanz in der EU? *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 2020, č. 5, str. 129–30.

⁴¹ Pro přehled řady z těchto různých návrhů srov. HÖPNER M. Proportionality and Karlsruhe's ultra vires verdict: Ways out of constitutional pluralism? *MPiFG Discussion Paper*, 2021, č. 21/1, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne.

⁴² HERZOG, R. a GERKEN, L. Stoppt den Europäischen Gerichtshof. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8. září 2008.

⁴³ WEILER, J. *The Constitution of Europe: "Do the New Clothes Have an Emperor?" and Other Essays on European Integration*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, str. 322.

⁴⁴ HATJE, A. Gemeinsam aus der Ultra-vires-Falle: Plädoyer für einen "Gemeinsamen Rat der obersten Gerichtshöfe der Europäischen Union". *Verfassungsblog*, 4. June 2020.

⁴⁵ Srov. WEILER, J. H. H. a SARMIENTO, D. The EU Judiciary After Weiss – Proposing a New Mixed Chamber of the Court of Justice'. *EU Law Live*, 1. června 2020, str. 1.

⁴⁶ Viz. Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionalitě připojený ke Smlouvě o EU a Smlouvě u fungování EU. Mimosoudním je i mechanismus podle čl. 7 SEU k zajištění dodržování hodnot, na nichž je EU založena.

⁴⁷ Srov. čl. 7 Protokolu.

většinou všech svých členů. Jakákoliv jiná než absolutní většina členů Evropské rady, a to ať už k validaci nebo zrušení unijního aktu, ohledně něhož jsou SD EU a některý z vrcholných národních soudů ve sporu, jestli je *ultra vires*, by totiž znamenala jen velmi těžko obhajitelné prolomení společného kompetenčně kompetenčního monopolu členských států EU ve prospěch příslušné blokační menšiny členských států. V případě, že by k prohlášení unijního aktu za *ultra vires* (tj. k jeho zrušení) byla potřeba kvalifikovaná většina členských států, tak by svého druhu kompetenční kompetenci měla i blokační menšina členských států podporující právní názor SD EU. Naproti tomu v případě, že by kvalifikovaná většina byla potřeba k validaci předmětného unijního aktu (tj. k prohlášení, že není *ultra vires*), tak by svého druhu kompetenční kompetenci měla i blokační menšina členských států podporující právní názor vrcholného národního soudu, který se dovolal doktríny *ultra vires*. Aby tedy nedošlo při takovémto řešení kompetenčního střetu mezi SD EU a některým z vrcholných národních soudů k prolomení společného kompetenčně kompetenčního monopolu členských států EU ve prospěch jedné či druhé blokační menšiny členských států, je nutně zapotřebí, aby Evropská rada nerozhodovala jinak než absolutní většinou zástupců členských států v ní. Je přitom jasné, že i rozhodování takovouto většinou pořád představuje prolomení společného kompetenčně kompetenčního monopolu členských států EU. Nicméně toto prolomení je nepochybně nejméně problematické, protože jde o prolomení ve prospěch většiny členských států, nikoliv ve prospěch jejich menšiny či dokonce jediného (vetujícího) členského státu.

Mám přitom za to, že požadavek na rozhodování absolutní většinou zástupců členských států je opodstatněný i pro rozhodování jakéhokoliv jiného unijního kompetenčního super arbitra, tedy i arbitra soudního typu. Jeho členové by vždy měli být zástupci všech členských států (i když nikoliv nezbytně jenom oni) a jeho rozhodování by mělo být založeno na absolutní většině těch jeho členů, kteří jsou zástupci členských států. Jinak by docházelo k prolamování společného kompetenčně kompetenčního monopolu členských států EU ve prospěch menšiny členských států, či dokonce jediného

členského státu, popř. někoho úplně jiného (např. SDEU).

- 4) Pokud by Evropská rada rozhodla, že zpochybňovaný unijní akt je neslučitelný s principem svěřeni pravomocí, a tudíž *ultra vires*, znamenalo by to jeho automatické zrušení. Pokud by Evropská rada, popř. vnitrostátní parlamenty způsobem uvedeným výše v bodě 2 rozhodly, že zpochybňovaný unijní akt je slučitelný s principem svěřeni pravomocí, a tudíž platný, znamenalo by to, že členský stát, jehož vrcholný soud se dovolal doktríny *ultra vires*, by byl povinen přijmout veškerá vhodná opatření k zajištění plného účinku předmětného unijního aktu na svém území. Takováto opatření by např. mohla zahrnovat změnu Ústavy, vyjednání trvalé výjimky z působnosti předmětného unijního aktu, zrušení daného rozhodnutí vrcholného národního soudu v obnoveném řízení před ním atd. Pokud by k přijetí příslušných opatření nedošlo, byla by pak Evropská komise povinna podat na daný členský stát žalobu pro porušení unijních Smluv.
- 5) Je přitom evidentní, že zavedení jakéhokoliv, ať už soudního či mimosoudního, unijního kompetenčního super arbitra vyžaduje revizi Smluv. V případě mnou navrhaného mimosoudního mechanismu by bylo potřeba doplnit čl. 5 Smlouvy o EU i Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Protokol o úpravu mechanismu kontroly nepřekračování svěřených pravomocí a čl. 5 odst. 2 Smlouvy o EU např. o větu, že „vnitrostátní parlamenty a Evropská rada dbají na dodržování zásady svěřeni pravomocí v souladu s Protokolem o používání zásad subsidiarity, proporcionality a svěřeni pravomocí“.

Závěry

Uváděné případy invokace doktríny *ultra vires* ze strany některých vrcholných soudů členských států EU naléhavě znovu nastolují otázku, jak řešit případné kompetenční střety mezi SD EU a dotčenými vrcholnými národními soudy. Při řešení takovýchto střetů by v žádném případě neměly mít poslední slovo ani SD EU, ani jednotlivé vrcholné soudy členských států EU. V prvním případě by to vedlo k zásadnímu, výrazně federalizujícímu prolomení společného kompetenčně kompetenčního monopolu členských států EU ve prospěch SD EU podporovaného alespoň jedním s ním kolaborujícím členským státem. Ve druhém případě by to kromě teritoriálně

omezeného, výrazně dezintegračního prolomení společného kompetenčně kompetenčního monopolu členských států EU ve prospěch příslušného vrcholného národního soudu vedlo i k fatálnímu narušení integrity a autonomie práva EU v EU.

Bez revize Smluv se jako jediný rozumný způsob řešení předmětných kompetenčních konfliktů jeví soudní dialog *à la Taricco*, tj. dialog mezi SD EU a dotčeným vrcholným národním soudem, který je v zájmu vyřešení rýsujícího se kompetenčního konfliktu mezi nimi co nejvíce vzájemně naslouchací a empatický a co nejméně vzájemně ultimativní a hluchý.

Pokud ale bude narůstat počet případů, kdy se tento dialog nebude v praxi uplatňovat, popř. přes jeho uplatnění nedojde k vyřešení kompetenčního sporu, a dojde tudíž k invocaci doktríny *ultra vires*, tak se stále více bude jevit za potřebné zavést unijního kompetenčního super arbitra cestou příslušné revize Smluv.

Unijní kompetenční super arbitr může mít povahu unijního soudního i nesoudního orgánu či mechanismu. V případě mimosoudního

mechanismu se nabízí určitá analogie s unijním mechanismem kontroly používání zásady subsidiarity. V každém případě by ale, ať už v soudním či mimosoudním, unijním kompetenčním super arbitru měli být zástupci všech členských států a takovýto super arbitr by neměl o porušení principu svěřené pravomocí rozhodovat jinak než absolutní většinou zástupců členských států v něm. V případě totiž, že by se ať už o validaci nebo zrušení zpochybňovaného unijního aktu rozhodovalo jinak, tak by to obnášelo jen velmi těžko obhajitelné prolomení společného kompetenčně kompetenčního monopolu členských států EU, a to ve prospěch příslušné (tj. buď právní názor SD EU, nebo právní názor vrcholného národního soudu podporující) blokační menšiny členských států či někoho ještě méně reprezentativního. I když i rozhodování absolutní většinou zástupců členských států pořád představuje prolomení společného kompetenčně kompetenčního monopolu členských států EU, jde o prolomení, které je nepochybně nejméně problematické, protože jde o prolomení ve prospěch většiny členských států.