



ÚSTAVNÍ
SOUD

VÍCEÚROVŇOVÁ SPRAVEDLNOST

SOUDNÍ OCHRANA
V KONTEXTU INTERAKCE NÁRODNÍHO,
NADNÁRODNÍHO A MEZINÁRODNÍHO
SYSTÉMU

Odborné sympozium pořádané Ústavním soudem
u příležitosti předsednictví České republiky
v Radě Evropské unie



ÚSTAVNÍ
SOUD

VÍCEÚROVŇOVÁ SPRAVEDLNOST

SOUDNÍ OCHRANA V KONTEXTU INTERAKCE NÁRODNÍHO, NADNÁRODNÍHO A MEZINÁRODNÍHO SYSTÉMU

Odborné sympozium pořádané Ústavním soudem u příležitosti
předsednictví České republiky v Radě Evropské unie

8. září 2022

Program

- 9.00: úvodní slovo – **Pavel Rychetský** (předseda Ústavního soudu)
- 9.15 – 10.45: první blok – vnitrostátní soudy I
řečníci: **Kateřina Skřivánková** (soudkyně Okresního soudu v Hodoníně)
Martin Kopa (soudce Krajského soudu v Brně)
Robert Fremr (místopředseda Vrchního soudu v Praze)
- 11.15 – 12.45: druhý blok – vnitrostátní soudy II
řečníci: **Pavel Simon** (soudce Nejvyššího soudu)
Karel Šimka (předseda Nejvyššího správního soudu)
Jaroslav Fenyk (místopředseda Ústavního soudu)
- 14.15 – 15.45: třetí blok – mezinárodní soudy
řečníci: **Petra Škvařilová-Pelzl** (soudkyně Tribunálu, Soudní dvůr Evropské unie)
Jan Passer (soudce Soudního dvora Evropské unie)
Kateřina Šimáčková (soudkyně Evropského soudu pro lidská práva)
- 15.45 – 16.00: závěrečné slovo – **Pavel Rychetský** (předseda Ústavního soudu)

Obsah

ÚVODNÍ SLOVO PAVLA RYCHETSKÉHO, předsedy Ústavního soudu	4
KATEŘINA SKŘIVÁNKOVÁ, soudkyně Okresního soudu v Hodoníně.....	7
MARTIN KOPA, soudce Krajského soudu v Brně.....	12
ROBERT FREMR, místopředseda Vrchního soudu v Praze	34
PAVEL SIMON, soudce Nejvyššího soudu	40
KAREL ŠIMKA, předseda Nejvyššího správního soudu	45
JAROSLAV FENYK, místopředseda Ústavního soudu	53
PETRA ŠKVAŘILOVÁ-PELZL, soudkyně Tribunálu, Soudní dvůr Evropské unie	63
JAN M. PASSER, soudce Soudního dvora Evropské unie	74
KATEŘINA ŠIMÁČKOVÁ, soudkyně Evropského soudu pro lidská práva	82
ZÁVĚREČNÉ SLOVO PAVLA RYCHETSKÉHO, předsedy Ústavního soudu.....	93
OBRAZOVÁ PŘÍLOHA	95

Úvodní slovo Pavla Rychetského, předsedy Ústavního soudu

Vážené dámy, vážení pánové,
milé kolegyně a kolegové,
vážení hosté,

srdečně Vás vítám na sympoziu, které pořádá Ústavní soud u výjimečné příležitosti. Tou příležitostí je české předsednictví v Radě Evropské unie, historicky již druhé. První předsednictví se uskutečnilo před třinácti lety a musím říct, že letos, stejně jako v roce 2009, přebíráme evropské kormidlo uprostřed velmi rozbouřených vod.

V roce 2009, a mnozí si to již nepamatují, jsme také nezažívali lehké časy. Evropa se zmítala ve víru ekonomické krize, Řecko dokonce balancovalo nad propastí a svět vystrašila pandemie prasečí chřipky. U nás proběhl odporný žhářský útok ve Vítkově, opozici se na pátý pokus podařilo svrhnout vládu Mirka Topolánka a Parlament přijal ústavní zákon o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny. Ten Ústavní soud téhož roku zrušil.

O současných problémech asi není potřeba široce mluvit, o tom si s mrazením v zádech čteme každý den v novinách.

Cítil jsem potřebu, aby i Ústavní soud svým malým dílem přispěl do mozaiky českého předsednictví. Nechtěl jsem ale v těchto těžkých dobách žádat vládu o peníze na monstrózní mezinárodní konferenci všech ústavních soudů členských států, a tak jsme toto skromné sympozium připravili z vlastních prostředků. Vnímám jej jako příspěvek k celoevropskému diskursu o justici a právu, v němž se čeští soudci budou moci vyjádřit, zda a jak se v jejich práci promítají nadnárodní právní systémy a jejich hodnoty.

Cílem sympozia, nazvaného „Víceúrovňová spravedlnost“, není opakování vertikálních manter o přednosti práva Evropské unie nebo o nesporném významu Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, ale debata o tom, jak nadnárodní právo používáme, jestli to děláme dost často, svědomitě, zda to děláme stejně a hlavně správně. V České republice jsou zhruba tři tisíce soudců. Nevěřím, že většina z nich má tolik času, aby důsledně sledovala akademické sborníky o teoretických problémech evropského práva nebo dialog vrcholných národních a evropských soudů o tom, kdo bude mít poslední slovo a v čem. Když jsem byl na sklonku šedesátých let asistentem na Právnické fakultě Univerzity Karlovy, měl jsem pocit, že musím o právu vědět všechno z hlavy a okamžitě. Z omylu mě vyvedl profesor Štajgr, legendární civilista, který mi říkal: „Blbci neumí hledat, tak se holt učí zpaměti.“ Budu rád, když se dozvíme i to, jak soudci hledají, kde hledají a co je jim inspirací.

Podtitul našeho setkání zní „*Soudní ochrana v kontextu interakce národního, nadnárodního a mezinárodního systému*“. Pryč jsou časy sladkého nevědomí, kdy soudce mohl smést ze stolu případ s tím, že to je mezinárodní právo a on není příslušný. Tvrdím, že milníkem, který proměnil nahlížení soudců na vztah národního a nadnárodního práva, byla Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod sjednaná v listopadu 1950. Ratifikace Úmluvy, tehdy ještě Českou a Slovenskou Federativní Republikou, souvisela se vstupem ČSFR do Rady Evropy v roce 1991. Vzpomínám si, jak jsem jako místopředseda

federální vlády osobně prosazoval ratifikaci Úmluvy ve Federálním shromáždění a přesvědčoval poslance, že ještě neschválená Úmluva už našla svůj odraz ve vnitrostátních dokumentech a že řada ustanovení Listiny základních práv a svobod jí byla inspirována nebo dokonce zcela převzata. Ostatně mechanismus individuálních stížností k Evropskému soudu pro lidská práva (dále též jen „ESLP“ či „Soud“) se stal argumentem pro pozdější zavedení institutu individuální ústavní stížnosti v zákoně o Ústavním soudu ČSFR.

Úmluva v letošním roce oslaví 72. výročí své existence. Z mého pohledu šlo o největší dějinný skok v mezinárodní ochraně lidských práv. Do té doby nebylo myslitelné, aby si u mezinárodního soudu občan stěžoval na svůj stát. Po třiceti letech závaznosti Úmluvy na našem území musím s jistotou hrdostí konstatovat, že zatímco po euronovele Ústavy vtáhl Ústavní soud Úmluvu zpět do systému ústavního pořádku, což se stalo před třiceti lety, oba nejvyšší soudy Úmluvu pravidelně citují a tím ji činí předmětem hodnotové inkorporace a justičního dialogu. Zkrátka, ze systému Úmluvy je dnes nejuspěšnější mezinárodní systém ochrany lidských práv. Snad trochu „bohužel“ pro systém samotný. Stal se totiž obětí vlastního úspěchu, když v roce 2011 evidoval 150 000 neskončených řízení. Od té doby se pomocí strukturálních změn podařilo snížit počet tzv. „živých věcí“ na loňských 70 000. Není bez zajímavosti – a možná to zmíní i dr. Kateřina Šimáčková, že téměř polovina všech štrasburských rozsudků má původ ve stížnostech proti pouhým třem státům.

Soudní dvůr Evropské unie a aplikace unijního práva českými soudy představují jinou, dokonce generačně jinou, kategorii kolizních otazníků. Všichni víme, že se v uplynulých třech dekadách národní ústavní soudy (nebo alespoň některé z nich) bránily bezvýjimečné, nestrukturované a apriorní přednosti evropského práva. Překvapením nemůže být ani to, že Soudní dvůr Evropské unie tuto přednost brání, prosazuje a v podstatě mu s ohledem na čl. 19 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii ani nic jiného nezbývá.

Nikdy jsem Soudnímu dvoru nezazlíval jeho postoj, protože axiom přednosti vlastního práva není libůstkou evropského práva, ale definičním znakem každého právního systému. Právní systém, který zdvořile dává přednost aplikaci norem jiného právního systému, si podkopává základy své nezávislosti, autority i budoucnosti. Prosazuje-li Soudní dvůr vlastní právo, prosazuje a chrání systém, jehož je součástí. Obecné mezinárodní právo většinou neupravuje do podrobností vztah mezi systémem mezinárodního práva a právem členských států, zatímco evropské právo jej upravuje velmi pečlivě. Od roku 1978 (konkrétně od rozsudku Simmenthal) víme, že se unijní právo aplikuje nejen mezi členskými zeměmi Evropské unie (dále též jen „EU“), ale také ve vztazích mezi členskými státy a občany EU a mezi občany EU navzájem.

Před třemi měsíci jsem měl vzácnou příležitost hovořit v Lucemburku (tête-à-tête) s předsedou Soudního dvora Koenem Lenaertsem. Viděli a slyšeli jsme se na různých evropských konferencích již mnohokrát, ale považuji za nesmírně důležité, že jsme nyní mohli hovořit zcela otevřeně. Plně respektuji vyjádření pana předsedy Lenaertse, že interpretace a aplikace unijního práva je pravomocí, kterou Soudní dvůr sdílí s národními soudy, jež pan předseda nazývá „strážci“ právního řádu Evropské unie. Jsem velmi rád, že jsem se v Lucemburku mohl setkat i se zde přítomnými zástupci nové generace unijních soudců, dr. Passerem a dr. Škvařilovou-Pelzl, jimž jsem zopakoval, že český Ústavní soud respektuje unijní právo a rozhodovací praxi Soudního dvora. Ve shodě s lucemburskou judikaturou dlouhodobě tvrdíme, že ačkoliv je položení předběžné otázky Soudnímu dvoru institutem evropského, nikoliv národního práva, její nepoložení může za jistých okolností způsobit i porušení ústavně garantovaného práva na zákonného soudce nebo být výkonem svévole.

Zjednodušeně řečeno, k „eurovstřícnému“ postoji nejsou obecné soudy tlačeny jen ze strany Soudního dvora, ale také z Joštovy ulice. Dovolte mi ale, abych jako organizátor dnešní akce upozornil na komplikované postavení ústavních soudů v družině „strážců“ právního řádu Evropské unie. Ústavní soudy

nemohou být z principu plnohodnotným strážcem národní ústavy a současně plnohodnotným strážcem a nástrojem práva EU. Soudce ústavního soudu tak nezřídka stojí před dilematem, zda popřít ústavu, která jej zmocňuje k rozhodování a kterou má chránit, anebo zda má porušit interpretační pravidla, neptat se Lucemburku na jeho názor, zavřít oči a doufat, že problém sublimuje. Jenže to se nestane. A není ani pravděpodobné, že by Soudní dvůr změnil svůj názor a přestal považovat přednost unijního práva za absolutní, tedy přednostně použitelnou před jakýmkoliv jiným právem, to ústavní nevyjímá. Většina evropských ústavních soudů proto předběžné otázky pokládá a kupodivu se nepropadly do ústavního pekla, nepřestaly být respektované ani jim to neubralo na důstojnosti.

Asi budeme zajedno, že rozsah právních systémů a katalogů práv aplikovatelných na národní úrovni se stále zvětšuje. Doba, kdy si soudce vystačil se dvěma dobře podtrhanými „úzetky“, je zkrátka pryč. Složitost systémových vztahů je sice živnou půdou pro právní teoretiky a akademiky, ale představuje značné obtíže pro soudce i soudícího se jednotlivce. Ten by chtěl mít především logický, čitelný a předvídatelný systém právní regulace, který dá jeho chování a jednání právní jistotu. Progresivně se zvyšující šíře právní regulace na národní a nadnárodní úrovni ale vede – paradoxně – k větší procesní nejistotě. Určit „rozhodné právo“, tedy okruh a hierarchii právních norem, které mají aplikační přednost, si často žádá studium obsáhlých odborných pojednání a zdaleka přesahuje možnosti „*common sense*“.

Každý soudce má právním řádem nastavena pravidla rozhodování, která jsou pro něj závazná. Bez výslovného zmocnění nemůže aplikovat pravidla jiného právního řádu, i kdyby s nimi souzněl a kdyby jejich použití bylo skvěle vyargumentováno. A paradoxem je, že všichni zúčastnění rivalové na pomyslném *Foru Iuris* vlastně mají pravdu, všichni jsou vedeni ušlechtilou myšlenkou, všichni ke své interpretaci nalézají oporu ve vlastním právním systému a opírají se o doktrinární postoje jim nakloněné vědecké komunity. No ano, ale jak to tedy funguje v praxi?

To je otázka, kterou si dnes pokládáme. A já věřím, že se nám dostane nadmíru fundovaných odpovědí, na které se těším. Těší mě, že pozvání k účasti na dnešním sympoziu přijali znamenití řečníci, a děkuji za to jménem celého Ústavního soudu.

Přeji nám všem příjemné debatování!

KATEŘINA SKŘIVÁNKOVÁ

soudkyně Okresního soudu v Hodoníně

Zkušenosti s aplikací nástrojů evropské a mezinárodní justiční spolupráce u okresního soudu

1. Úvod

V globalizovaném světě nevyhnutelně dochází k propojení právních řádů národních, nadnárodních a mezinárodních, přičemž české právo a osoby jej praktikující se s přesahem různých právních řádů setkávají prakticky denně. Cílem tohoto příspěvku není postihnout všechny případy, kdy se tak děje. Cílem rovněž není výčet všech právních nástrojů evropské a mezinárodní provenience připadajících v úvahu při práci soudce okresního soudu. Ostatně takový seznam by byl patrně nekonečný nebo přinejmenším extrémně dlouhý a pro čtenáře či posluchače vyčerpávající. Tento příspěvek si klade za cíl představit některé z nástrojů justiční spolupráce v oblasti civilního práva ve světle konkrétních příkladů, seznámit adresáty s tím, jak tyto nástroje fungují v praxi a s jakými konkrétními potížemi se (především civilní) soudce prvostupňového soudu při aplikaci evropského a mezinárodního práva potýká.

2. Přístup ke zdrojům evropského a mezinárodního práva

Ke zdrojům evropských a mezinárodních předpisů se soudce prvostupňového soudu dostane na mnoha platformách. Na prvním místě je třeba zmínit klasické databáze právních předpisů a judikatury, jako jsou např. eur-lex.europa.eu, hcch.net, echr.coe.int, curia.europa.eu ad. Dále pak webové stránky obsahující konkrétní nástroje evropské a mezinárodní justiční spolupráce, typicky Evropská soudní síť (jak pro občanské a obchodní právní věci, tak pro trestní věci) či Evropský soudní atlas (opětovně ve věcech občanských i trestních), dostupný na webových stránkách e-justice.europa.eu, jež však mohou pro méně jazykově vybaveného soudce představovat překážku, neboť ne vždy obsahují informace v češtině. V tomto směru nám poskytuje potřebnou podporu Ministerstvo spravedlnosti České republiky, jež organizuje setkání členů Vnitřní soudní sítě ve věcech občanských a obchodních, členům sítě posílá novinky z oblasti mezinárodní a evropské justiční spolupráce, návody k využívání všech nástrojů, informace k postupům při doručování apod. Za Okresní soud v Hodoníně se setkání členů Vnitřní soudní sítě účastní jedna soudkyně, která poctivě rozesílá veškeré jí dostupné materiály ostatním soudcům. Kromě toho jsou další informace týkající se především doručování a dokazování, což jsou oblasti v řízení před soudem prvního stupně zřejmě nejpalčivější, vzorové formuláře, přípisy atd. dostupné i na extranetu Ministerstva spravedlnosti České republiky. Extranet taktéž obsahuje penzum předpisů jednotlivých států, případných výhrad učiněných v rámci mezinárodních a evropských nástrojů justiční spolupráce a kontakty na příslušné orgány. Nelze nezmínit ani nejpřirozenější zdroj, a to jsou kolegové jak

uvnitř soudu, tak napříč České republiky. Především na soudě středně velkém, jakým je Okresní soud v Hodoníně, hrají osobní vazby a vzájemná komunikace mezi kolegy důležitou roli ve smyslu navedení na zdroje a postupy.

Pokud jde o zdroje judikatury, nad rámec výše příkladem uvedených databází pro nás velmi záslužnou činnost odvádí Kancelář vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Evropským soudem pro lidská práva se svým zpravodajem, dostupným jak na stránkách Ministerstva spravedlnosti České republiky, tak ve formě oběžníku, jež Kancelář zasílá všem soudům. Zpravodaj obsahuje recentní judikaturu Evropského soudu pro lidská práva v češtině, což je pro soudce prvostupňového soudu zásadní pomoc a časová úspora. Evropské právo včetně některých rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie je v češtině k dispozici rovněž v ASPI, osobně nicméně tento kanál nevyužívám vůbec a preferuji výše uvedené databáze.

O evropském a mezinárodním právu, jeho pramenech i nástrojích k jeho aplikaci se lze mnohé dozvědět i prostřednictvím seminářů a školení pořádaných Justiční akademii. Výhodou aktivit pořádaných Justiční akademii není jen to, že materie je představena odborníkem ve výrazně srozumitelnější podobě, než když se jí soudce, mající aplikovat evropské či mezinárodní právo, prokousává sám, ale rovněž to, že Justiční akademie materiály ze vzdělávacích akcí ukládá do systému ASJA, kde je možné se k prezentacím (a někdy i videím) opakovaně vracet.

Konečně dalším komunikačním kanálem, jež lze využít, je např. Oddělení analytiky a srovnávacího práva Nejvyššího soudu či Mezinárodní odbor Ministerstva spravedlnosti, jenž poskytuje nejen informace o zahraničních zdrojích práva, ale funguje také jako styčný důstojník při vyřizování urgencí týkajících se doručování či dokazování dle Haagských úmluv.

3. Konkrétní příklady aplikace evropského a mezinárodního práva

3.1 Příklad používaných nástrojů evropského a mezinárodního práva soukromého

Nejčastější oblastí, s níž se ve své praxi soudce prvostupňového soudu setkávám, je právo procesní, a to především oblast doručování a dokazování, i když samozřejmě nelze opomenout kolizní normy a právo hmotné. Jakýkoliv mezinárodní prvek vnáší do řízení řadu faktorů, jimiž není řízení čistě vnitrostátní povahy provázáno. Na prvním místě se mezinárodní prvek v řízení promítá do jeho délky, neboť sama nutnost překladů doručovaných listin (neovládá-li adresát český jazyk) bez dalšího délku řízení negativně ovlivňuje, nemluvě o potížích při doručování, dokazování i ostatně vyznačování doložky právní moci či vykonatelnosti. Výkon rozhodnutí věcí s mezinárodním prvkem pak zcela přesahuje rámec tohoto příspěvku, proto i praktické příklady budou zaměřeny toliko na věci týkající se nalézacího řízení. Kromě toho je třeba si dávat pozor na to, aby bylo správně doručeno, neboť nesprávný způsob doručení pocho-pitelně ve svém důsledku znamená krácení procesních práv dotčeného účastníka v zahraničí, může představovat nesprávný úřední postup a především brání v účinném uplatňování práv ostatních účast-níků řízení. Nelze odhlédnout ani od toho, že mezinárodní prvek navyšuje i náklady řízení, především pak náklady státu, na překlady jak doručovaných rozhodnutí, tak v souvislosti s využíváním nástrojů justiční spolupráce, neboť jak veškeré formuláře, tak případné přílohy k nim musejí být vyplňovány buď v úředních jazycích dožadovaného státu, nebo v angličtině, případně francouzštině. Tyto náklady lze částečně snížit, ovládá-li soudce jazyk dožadovaného státu a je schopen alespoň formuláře vyplnit sám bez nutnosti pořizování úředního překladu.

Mezinárodní právo soukromé z hlediska určování rozhodného práva našťestí nečiní větší problémy, protože jak příslušnost soudů, tak kolizní normy jsou v případě civilního práva upraveny buď nařízením Brusel I bis [nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1215/2012 ze dne 12. prosince 2012 o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech], Brusel II ter [nařízení Rady (EU) 2019/1111 ze dne 25. června 2019 o příslušnosti, uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech manželských a ve věcech rodičovské odpovědnosti a o mezinárodních únosech dětí], nařízením Řím I [nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 593/2008 ze dne 17. června 2008 o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy] a Řím II [nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 864/2007 ze dne 11. července 2007 o právu rozhodném pro mimosmluvní závazkové vztahy, nařízením Rady (ES) č. 4/2009 ze dne 18. prosince 2008 o příslušnosti, rozhodném právu, uznávání a výkonu rozhodnutí a o spolupráci ve věcech vyživovacích povinností], Haagskou úmluvou o uznávání a výkonu rozhodnutí o vyživovací povinnosti z roku 1973 (uveřejněnou vyhláškou č. 132/1976 Sb.), Haagským protokolem ze dne 23. listopadu 2007 o právu rozhodném pro vyživovací povinnosti, či zákonem č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém, ve znění pozdějších předpisů. Uvedený výčet pochopitelně není úplný, slouží pro představu o pramenech práva, s nimiž (civilní) soudce okresního soudu nejčastěji pracuje.

V oblasti procesního práva nejčastěji využíváme nařízení o doručování [nařízení (ES) č. 1393/2007 o doručování soudních a mimosoudních písemností ve věcech občanských a obchodních v zemích EU, nahrazené počínaje 1. července 2022 nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/1784 ze dne 25. listopadu 2020 o doručování soudních a mimosoudních písemností ve věcech občanských a obchodních v členských státech (doručování písemností)] a o dokazování [nařízení Rady (ES) č. 1206/2001 o spolupráci soudů zemí EU při dokazování v občanských nebo obchodních věcech, nahrazené počínaje 1. července 2022 nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/1783 ze dne 25. 11. 2020 o spolupráci soudů členských států při dokazování v občanských a obchodních věcech (dokazování)], mimo EU pak Haagskou úmluvou ze dne 18. března 1970 o provádění důkazů v cizině ve věcech občanských a obchodních (uveřejněnou vyhláškou č. 129/1976 Sb.) nebo Haagskou úmluvou o doručování ze dne 22. června 1982 o doručování soudních a mimosoudních písemností v cizině ve věcech občanských a obchodních (uveřejněnou vyhláškou č. 85/1982 Sb.). Ve vztahu k nově účinnému nařízení o doručování však kriticky uvádím, že ke dni konání sympozia nefungovalo interaktivní vyplňování formulářů a bylo třeba formuláře stáhnout ve formátu pdf a posléze je vyplnit, což znamená nejméně půlhodinové zdržení oproti předpokládanému ideálnímu stavu, kdy bude možné bez problémů vyplnit formuláře online.

3.2 *Justice delayed is justice denied – trocha kazuistiky*

Nástrahy spojené s aplikací evropského či mezinárodního práva dobře ilustrují dva následující příklady.

V první věci šlo o zvýšení výživného pro nezletilé dítě žijící v ČR, jehož oba rodiče jsou občany ČR. Matka žije s dítětem na území ČR, otec žije dlouhodobě v Irsku. Řízení bylo zahájeno v roce 2018, soud původně doručoval prostřednictvím mezinárodní doručenky, poštu pro otce obvykle přebírala jeho družka, otec se soudem komunikoval e-mailem a telefonicky. V průběhu řízení začala pandemie nemoci covid-19. Vzhledem k přísným opatřením proti šíření koronaviru se otec odmítal dostavit k jednání do ČR a soud vyhodnotil, že to po něm nelze spravedlivě požadovat, proto byl využit postup podle nařízení Rady (ES) č. 1206/2001. Soud zaslal příslušnému irskému soudu žádost o provedení důkazu – výslech otce – v září 2020, potvrzení o doručení naší žádosti jsme od irského soudu dostali v lednu 2021. V mezidobí (i po dojití potvrzení) byla žádost o provedení důkazu několikrát urgována, a to i e-mailem. Pro účastníky řízení našťestí z naší zkušenosti plyne, že s Irskem a Velkou Británií funguje výrazně lépe e-mailová komunikace s konkrétním pověřeným pracovníkem než oficiální komunikace prostřednictvím ústředního orgánu či příslušného soudu. Žádost byla vyřízena v březnu 2021,

kdy náš soud obdržel CD s nahrávkou výsledku otce. Protokol o výsledku otce našemu soudu zaslán nebyl, ač jsme o něj žádali, nicméně CD obsahovalo nahrávku kompletního výsledku otce v anglickém jazyce, přičemž otci byly kladeny otázky předem zasláné naším soudem. Důkaz byl pak v řízení před naším soudem proveden tak, že u jednání byla přítomna soudem ustanovená tlumočnice, která do protokolu tlumočila obsah otcova účastnického výsledku. Rozsudek byl vyhlášen 26. května 2021, otci byl nejprve doručován na mezinárodní doručenkou, avšak s ohledem na to, že doručenka se ani po několika měsících nevrátila, bylo doručováno postupem podle nařízení (ES) č. 1393/2007. V této souvislosti nicméně vyvstal problém, jak naplnit požadavek stanovený § 158 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, tedy že rozsudek se doručuje do vlastních rukou, za situace, kdy soudu není zřejmé, zda právo dožádaného státu tento způsob doručení vůbec zná. V dané věci tak náš soud zaškrtl v žádosti o doručení rozsudku otci postupem dle nařízení (ES) č. 1393/2007 kolonku, že doručeno má být dle předpisů dožádaného státu, tj. Irska. Koncem října 2021 soud obdržel potvrzení o doručení otci s informací, že otci byl rozsudek doručen dne 28. září 2021, a to ve formě „by registered post“, což lze vyložit jako doporučenou poštu, není však zřejmé, zda se jedná o doručení do vlastních rukou. Na základě potvrzení z Irska byla vyznačena doložka právní moci a vykonatelnosti. Otec v červenci 2022 navštívil soud, po zaplacení soudního poplatku si opatřil stejnopis rozsudku ve věci samé a podal proti rozsudku odvolání, v němž namítal, že rozsudek mu dosud nebyl řádně doručen, a má tak zachovanou lhůtu pro podání odvolání. Věc tak *de facto* dosud nebyla skončena a v souvislosti s doručováním do Irska vyvstala otázka, zda a případně kdy byl otci rozsudek doručen. Po celou dobu řízení se matka coby zástupce dítěte opakovaně dotazovala na stav řízení. Jednou podala (dílem úspěšnou) stížnost na průtahy a po vyhlášení rozsudku se (původně marně) dožadovala vyznačení doložky vykonatelnosti, což bylo možno učinit až po obdržení potvrzení z Irska, tedy cca 4 měsíce po vyhlášení rozsudku. S ohledem na nyní podané odvolání se rovněž komplikuje výkon rozhodnutí, na nějž v mezidobí matka podala návrh a jež nebude možné vést před českými soudy, nýbrž v Irsku. Délka řízení nebyla způsobena výlučně cizím prvkem, ten k ní však v dané věci zásadně přispěl. Ilustrovaný případ – pro účastníky bohužel – představuje ukázkový příklad *justice delayed is justice denied*.

V jiné kauze probíhá řízení „zatím“ cca 1,5 roku a justiční spolupráce s Velkou Británií budí zatím spíše rozpačitý úsměv. Otec je původem z Nigérie, žije ve Velké Británii, kde uzavřel sňatek s matkou, českou občankou, a kde se narodily dvě nezletilé děti. Matka s dětmi se po dohodě s otcem odstěhovala do ČR a v březnu 2021 podala návrh na úpravu péče a výživy. Otci se v dané věci daří doručovat na mezinárodní doručenkou. S otcem se spojil i Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí, jenž byl ve věci ustanoven opatrovníkem dětí. Soud ke zjištění poměrů otce využil Haagskou úmluvu ze dne 18. března 1970 o provádění důkazů v cizině ve věcech občanských a obchodních a koncem února 2022 požádal britský orgán o provedení účastnického výsledku otce a opatření listinných důkazů ke zjištění jeho majetkových poměrů. Žádost byla ústřednímu orgánu doručena 15. března 2022, dne 26. srpna 2022 jsme žádali Ministerstvo spravedlnosti ČR o součinnost při urgenci žádosti, dne 5. září 2022 jsme obdrželi odpověď z ministerstva, že Velká Británie deklaruje vyřízení dožádání v horizontu 6–12 měsíců, proto je na urgenci příliš brzy a věc je vhodné urgovat nejdříve po 1. října 2022.

Dvě výše uvedené kauzy jsou pouze špičkou ledovce, dobře však demonstrují praktické potíže, s nimiž se soud prvního stupně, resp. soud okresní, potýká ve věcech s mezinárodním prvkem. V pohraničí je v oblasti opatrovnícké justice nadto velmi častá otázka mezinárodní příslušnosti ve věcech péče o nezletilé děti jak v případech smíšených rodin, tak rodin, které se stěhují. Typickým příkladem je prvotní úprava péče o děti provedená např. na Slovensku, kdy děti se posléze s pečující osobou legálně přestěhují do ČR. Na tento případ samozřejmě pamatují předpisy Evropské unie / Evropského společenství, obdobně jako v případě, kdy se česká rodina přestěhuje např. do Rakouska a soud je nucen řešit otázku, kde má dítě skutečné bydliště. V obou případech soud pracuje jak s výše uvedenými prameny evropského práva, tak s judikaturou Soudního dvora Evropské unie (dále též jen „Soudní dvůr“ či „SDEU“).

3.3 Závazky z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a z dalších mezinárodních úmluv

Pokud jde o Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod, v praxi civilního soudce je využívána jako podpůrný nástroj, přičemž s ohledem na obdobnost obou katalogů tzv. saháme především po Listině základních práv a svobod a judikatuře Ústavního soudu. Tím nemá být řečeno, že by práva a svobody garantované Úmluvou byly považovány za druhořadé, nebo by byly národním soudcem ignorovány. Výše uvedené znamená především to, že pokud jde o *práva* účastníků, oba nástroje se do značné míry překrývají.

Jiná situace je nicméně na poli *závazků* státu v oblasti rodinného života. Opatrovnický soudce, byť veden dobrým úmyslem, se snadno může dostat do střetu závazků plynoucích jak z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, tak z Úmluvy o právech dítěte (publikované pod č. 104/1991 Sb.) na straně jedné a povinnosti poskytovat sociálněprávní ochranu na straně druhé. Především Výbor OSN pro práva dítěte ve svých obecných komentářích nastavuje trend, jenž prozatím není zcela aprobován v naší soudní praxi, pokud jde o ochranu tzv. ohrožených dětí ve smyslu § 6 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů. Česká soudní praxe dosud preferovala ochranu těchto dětí často i proti jejich vůli, resp. proti vůli rodičů. Paternalistický přístup státu v oblasti rodinného práva veřejného se projevoval (a dosud projevuje) odebráním dětí z rodin do náhradní rodinné péče či nařizováním ústavní výchovy, což je však v příkrém rozporu jak např. s Obecným komentářem výboru OSN pro práva dítěte č. 21, tak s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a judikaturou Evropského soudu pro lidská práva. Lze si přitom jen těžko představit, že by se opatrovníčtí soudci v ČR v odebrání dětí, a tedy v zásazích do práva na respektování rodinného a soukromého života, vyžívali – asi žádný soudce se necítí komfortně při vědomí, že v důsledku jeho rozhodnutí, byť pečlivě zváženého a řádně odůvodněného a z jeho pohledu zcela legitimního a správného, dojde k vytržení dítěte z rodinného prostředí. Především v souvislosti s Obecným komentářem Výboru OSN pro práva dítěte č. 21 začala v odborné veřejnosti rezonovat otázka, nakolik by stát měl do rodinného a soukromého života zasahovat, resp. zda vůbec a kdy by do něj měl zasahovat. V tuto chvíli jsme svědky určité hodnotové debaty, kterou coby soudce soudu prvního stupně vnímám obzvlášť palčivě a s napětím očekávám vývoj judikatury obecných soudů na poli čl. 32 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 9 Úmluvy o ochraně práv dítěte.

4. Závěr aneb český soudce jako soudce evropský

Jakkoliv se tento příspěvek dotkl pouze několika málo aspektů aplikace evropského či mezinárodního práva soudcem okresního soudu, a to ještě pouze v oblasti práva rodinného, domnívám se, že pro představu o praxi zcela postačuje. Nezodpovězena zůstala řada otázek či problémů, s nimiž se nad rámec výše uvedeného potýkají především trestní soudci. V oblasti trestního práva nyní vyvstaly zcela nové aplikační otázky v souvislosti s probíhající migrační vlnou, kdy při rozhodování ve zkráceném přípravném řízení je třeba vážit na jedné straně závazky z mezinárodní ochrany, udělené zadrženým převaděčům, případně závazky na poli čl. 2 a 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a (ne)proporcionalitu ukládaného trestu na straně druhé. Judikatura i přístup odborné veřejnosti (Policie České republiky, státních zastupitelství, soudů) se v této oblasti vyvíjí zcela živelně a přístupy jednotlivých aktérů se stále proměňují. Pochopitelně se nejedná o jediné specifikum prolínání českého a evropského či mezinárodního trestního práva, nicméně jde o zcela aktuální a dosud uspokojivě nezodpovězenou otázku.

I s ohledem na posledně uvedený příklad tak lze jednoznačně uzavřít, že bez ohledu na velikost okresního, resp. obvodního soudu, na němž ten který soudce působí, a na agendu, jíž se věnuje, je každý soudce nejen soudcem českým, ale i evropským a mezinárodním, což s sebou přináší jak intelektuální výzvy, tak negativní průvodní jevy, z nichž některé byly podrobněji popsány výše.

MARTIN KOPA

soudce Krajského soudu v Brně



Zrcadlové bludiště azylového práva¹

O azylovém právu se často říká, že je jednoduché. Není to pravda. Naopak jde o jednu z nejkomplicovanějších oblastí práva, která je skvělým příkladem hledání spravedlnosti na více úrovních. Příspěvek právě o azylovém právu proto příhodně zapadá do tématu tohoto sympozia. V azylovém právu se totiž často v praxi stává, že se díváte na konkrétní pravidlo dopadající na Váš případ v mezinárodní smlouvě, směrnici či vnitrostátním právním předpisu, ale norma, kterou pak reálně v praxi musíte použít, vypadá úplně jinak. Jako když se v zrcadlovém bludišti díváte na sebe, ale zrcadlo Vaši postavu zkreslí do šířky, do výšky nebo opačnými směry. Zorientovat se v azylové právní úpravě proto není – podobně jako v onom zrcadlovém labyrintu – vůbec jednoduché. Je snadné se ztratit a splést se v použitém pravidlu. Pokud přitom vezmeme v potaz, že adresáty této úpravy jsou lidé v životní situaci, která je donutila opustit jejich domov, není to zřejmě pro stav tvorby azylového práva dobrou vizitkou.

V tomto příspěvku bych Vám každopádně chtěl krátce nastínit, co vše musí praktik azylového práva brát v potaz. Platí to i pro soudní přezkum azylových rozhodnutí na úrovni krajských soudů, kde se popravdě ochrana veřejných subjektivních práv v této oblasti odehrává primárně.² Uvedu pár praktických příkladů, na kterých je krásně vidět, jak se střetávají jednotlivé úrovně práva – mezinárodní právo (univerzální a regionální), unijní právo (primární i sekundární) a právo vnitrostátní (ústavní a podústavní). Rád bych, abyste si při čtení tohoto příspěvku sami řekli: „To fakt není legrace.“ A zejména si po dočtení odnesli pocit, že azylové právo je ve skutečnosti královskou disciplínou.

1 Rád bych tento příspěvek věnoval památce soudce Roberta A. Katzmanna. O jeho přínosu v oblasti právní pomoci cizincům v USA se dozvíte více v závěru tohoto textu. Za připomínky a zpětnou vazbu k prvnímu draftu tohoto příspěvku moc moc děkuji Stanislavě Sládekové.

2 Z důvodu dáblíků v detailech procesní úpravy, která žalobcům již v průběhu řízení před krajským soudem odebírá právo setrvat v České republice, totiž mnohé případy ani nedoputují k Nejvyššímu správnímu soudu. Týká se to hlavně žalob proti rozhodnutím o zjevné nedůvodnosti žádosti (k tomu viz část 4.3 níže) či rozhodnutím o opakovaných žádostech.

1. První úroveň – univerzální mezinárodní právo lidských práv

1.1 Úmluva o právním postavení uprchlíků

Základní stavební kameny azylového práva je třeba hledat na úrovni univerzálního mezinárodního práva, resp. konkrétněji mezinárodního práva lidských práv. Pomyslnou „ústavou“ azylového práva je Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 (ve znění Newyorského protokolu z roku 1967).³ Loni sice oslavila 70 let, ale je po mém soudu stále v mnoha ohledech skvělá a až překvapivě nadčasová.

Dnešní perspektivou se může jevit jako neuvěřitelné, že její signatáři tvoří cca tři čtvrtiny světa. Celkem 149 států totiž podepsalo tuto úmluvu, Newyorský protokol nebo obojí. Dopad Úmluvy o právním postavení uprchlíků je proto opravdu univerzální a poskytuje základní „balíček“ práv uprchlíkům na většině míst na Zemi. Jejím autorům se také (relativně) povedla definice uprchlíka, tedy *osoby, která se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, a je neschopna přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám, odmítá ochranu své vlasti*.⁴ Tato definice obstála v testu času, protože během těch 70 let v judikatuře soudů po celém světě pokryla i situace, na které její tvůrci nemohli pamatovat.

Jeden příklad za všechny (ale o to aktuálnější) – Nejvyšší soud Nového Zélandu uvedl, že by zhoršování životního prostředí v důsledku změny klimatu nebo jiných přírodních katastrof mohlo teoreticky vytvořit cestu ke vzniku statusu uprchlíka podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků.⁵ I pro ni totiž platí, že je živoucím nástrojem.⁶

Úmluva o právním postavení uprchlíků garantuje *množství důležitých práv*, díky kterým uprchlíci mohou žít plnohodnotný život v zemi azylu.⁷ Lze je rozdělit na:

- práva, která garantuje bez vazby na jiné kategorie osob,
- práva, která chrání na stejné úrovni jako v případech státních příslušníků země azylu,
- práva, která chrání jako v případě cizinců, s nimiž za stejných okolností stát zachází nejpříznivěji, a
- práva, která v zemi azylu mají cizinci obecně.

Práva (1) „*bez vazby na jiné*“ se někdy nazývají *absolutními*. Byť to neznamená, že by byla neomezená (viz níže). Jde o to, že je uprchlíci mají sami o sobě, aniž by hrála roli situace jiných osob v dané zemi. Je zde třeba zmínit zejména právo na zákaz potrestání uprchlíka za nezákonný vstup podle čl. 31 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Toto právo, které se často ztrácí ve snaze o potírání „illegální migrace“, má své rozumné opodstatnění. Žádný stát na světě jednoduše nedává uprchlíkům víza či pobytové oprávnění, aby mohli vstoupit na území státu a požádat o ochranu. Proto tvůrci Úmluvy

3 V českém právu ji najdete pod sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb.

4 Ustanovení čl. 1A bodu 2 Úmluvy o právním postavení uprchlíků.

5 Rozhodnutí Nejvyššího soudu Nového Zélandu ze dne 20. července 2015 ve věci SC 7/2015 *Ioane Teitiota vs. The Chief Executive Of The Ministry Of Business, Innovation And Employment*, [2015] NZSC 107. V téže věci předloni rozhodl Výbor OSN pro lidská práva, podle něž nucené navrácení osoby na místo, kde by čelila ohrožení života v důsledku nepříznivých dopadů změny klimatu, může porušovat právo na život podle čl. 6 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (rozhodnutí Výboru OSN pro lidská práva ze dne 7. ledna 2020 ve věci CCPR/C/127/D/2728/2016 *Ioane Teitiota proti Novému Zélandu*).

6 Rozhodnutí Sněmovny lordů Spojeného království ze dne 20. března 2003 ve věci *Sepet a Bulbul proti SSHD*, [2003] UKHL 15.

7 K tomu viz velmi inspirativní povídání profesora Jamese C. Hathawaye o Úmluvě o právním postavení uprchlíků zde: <https://youtu.be/p9dYwmnBphs>.

o právním postavení uprchlíků velmi prozřetelně napsali do tohoto dokumentu, že za splnění podmínek daného ustanovení nesmí uprchlíci čelit stíhání pro nezákonný vstup.

Dalším velmi důležitým právem, které patří do kategorie absolutních, je zásada nenavrácení (*non-refoulement*) podle čl. 33. Tuto zásadu, podle které nelze člověka vrátit do země, kde mu hrozí porušení těch nejzákladnějších lidských práv, dané ustanovení zakotvilo na úrovni mezinárodního uprchlického práva jako první. Na rozdíl od jiných nástrojů mezinárodního práva z ní ovšem zná výjimky (k tomu více níže část 4.2 o střetu různých úrovní azylového práva). Uprchlíci také mají podle této úmluvy na nikoho jiného nevázané právo na identifikační a cestovní doklady (čl. 27 a 28), právo na přístup k soudům (čl. 16), na ochranu před diskriminací na základě rasy, náboženství nebo země původu (čl. 3) a mnohá jiná práva (existující práva vztahující se k osobnímu postavení podle čl. 12, vynětí ze zásady reciprocit a výjimečných opatření podle čl. 7 a 8 apod.).

Mezi (2) *práva, která musí smluvní strany zajistit na stejné úrovni jako v případě státních příslušníků země azylu*, patří náboženské svobody (čl. 4), autorská práva a práva průmyslového vlastnictví (čl. 14), právo na veřejné vzdělávání (čl. 22 odst. 1), na veřejnou podporu (čl. 23), nebo práva v oblasti pracovního zákonodárství, sociálního zabezpečení (čl. 24) či daňových předpisů (čl. 29). Našince obecně může zaujmout silná ochrana hospodářských, sociálních a kulturních práv, která uprchlíkům umožňuje účinné zapojení do ekonomického života v zemi azylu.

Uprchlíci pak mají (3) nárok na *totéž zacházení jako cizinci, s nimiž za stejných okolností stát zachází nejprůpínavěji*, pokud jde např. o sdrůžovací právo podle čl. 15 a placená zaměstnání podle čl. 17.

Do poslední kategorie práv, jejichž (4) ochrana musí dosahovat *standardu, jaký požívají v zemi azylu cizinci obecně*, patří např. majetková práva podle čl. 13, svoboda pohybu podle čl. 26, právo na bydlení podle čl. 21, právo na samostatné podnikání podle čl. 18 nebo právo vykonávat svobodná povolání podle čl. 19.

Je však třeba si přiznat, že Úmluva o právním postavení uprchlíků má také jedno významné mínus. Jako jediná z hlavních lidskoprávních úmluv vzniklých na půdě Organizace spojených národů nemá orgán s pravomocí rozhodovat v konkrétních věcech a vykládat ji. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky („UNHCR“) takovým orgánem bohužel není.⁸ Hlavní roli při výkladu Úmluvy o právním postavení uprchlíků proto hrají hlavně národní a mezinárodní soudy. Ty tuto svoji roli plní až neočekávatelně dobře. Přesto by existence orgánu podobného dalším orgánům vzniklým na základě lidskoprávních úmluv OSN (*UN Treaty Bodies*) jednotnějšímu výkladu Úmluvy o právním postavení uprchlíků nepochybně pomohla.

To poslední, co bych rád na tomto úzkém prostoru k Úmluvě o právním postavení uprchlíků uvedl, jsou možnosti *omezení práv*, která Úmluva zaručuje, ať už jde o ona práva „absolutně uprchlická“ či podmíněná vztahem k jiným skupinám osob (státním příslušníkům, cizincům, s nimiž státy zacházejí za stejných okolností nejprůpínavěji, nebo cizincům obecně). Jsou v zásadě trojí. Podle čl. 2 Úmluvy o právním postavení uprchlíků má každý uprchlík (1) *povinnosti vůči zemi, ve které se nachází*, což v zásadě znamená, že se musí podrobit zákonům a nařízením, jakož i předpisům týkajícím se udržování veřejného pořádku této země. To je první forma omezení.

Další formou omezení práv podle této úmluvy jsou (2) *omezení vázaná na některé konkrétní situace*. Podle čl. 28 odst. 1 například platí, že smluvní státy vystaví uprchlíkům, kteří se nacházejí zákonně na jejich území, cestovní doklady, které jim umožní cestování mimo jejich území, pokud tomu nebrání

8 Viz např. rozhodnutí Ústavního soudu Jihoafrické republiky ze dne 28. září 2018 ve věci *Gavric (Afghanistan) proti Refugee Status Determination Officer*, [2018] ZACC 38, bod 35; srov. ovšem také rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 41 Az 62/2020-121 ze dne 16. listopadu 2021, body 57–58.

závažné důvody státní bezpečnosti nebo veřejného pořádku. Podle čl. 31 odst. 2 pak smluvní státy nebudou na pohyb uprchlíků přicházejících nezákonně ve smyslu čl. 31 odst. 1 uplatňovat jiná omezení, než jaká jsou nezbytná, a taková omezení budou uplatněna pouze do té doby, než jejich postavení v zemi bude upraveno, nebo než obdrží povolení vstupu do jiné země. Dokonce i zásada nenavrácení (*non-refoulement*) se podle této úmluvy neuplatní, pokud jde o uprchlíka, který z vážných důvodů může být považován za nebezpečného v zemi, ve které se nachází, nebo který poté, co byl usvědčen konečným rozsudkem ze zvláště těžkého trestného činu, představuje nebezpečí pro společnost této země (čl. 33 odst. 2).

A poslední formou možného omezení práv plynoucích z Úmluvy o právním postavení uprchlíků je (3) *výjimečné a dočasné omezení práv, je-li nezbytné pro státní bezpečnost v případě války nebo jiných závažných a výjimečných okolností*. Což ovšem platí jen po dobu ověřování statusu uprchlíka (čl. 9).

Jak lze omezit práva plynoucí z Úmluvy o právním postavení uprchlíků, zde nezmiňuji samoúčelně. Tyto formy omezení daných práv totiž mnohdy mohou představovat vyšší standard ochrany, než jaký plyne z úpravy na dalších úrovních azylového práva. V právu lidských práv ovšem obecně platí, že je v konkrétním případě v praxi vždy třeba hledat *nejvyšší standard ochrany*.⁹ A ten právě mnohdy bude poskytovat Úmluva o právním postavení uprchlíků, která umožňuje omezovat práva z ní plynoucí buď v rámci oné „vazby na jiné“, anebo jen výše uvedenými třemi způsoby. Tyto tři způsoby omezení, tam kde to Úmluva o právním postavení uprchlíků předvídá, jsou pak výhradními možnostmi, jak omezit absolutní práva (ve smyslu této úmluvy tedy nevázaná na jiné).

Moc rád bych klidně u Úmluvy o právním postavení uprchlíků zůstal, ale je třeba se přesunout k dalším oblastem azylového práva.¹⁰

1.2 Další relevantní úmluvy na úrovni univerzálního mezinárodního práva lidských práv

Pro azylové právo nemá samozřejmě na mezinárodní úrovni vliv jen ona „uprchlická ústava“ v podobě Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Je třeba si přiznat, že ani tato úmluva nepamatuje z hlediska ochrany lidských práv na vše. Zejména mimo Evropu (ale i v ní samozřejmě) mají proto svůj význam lidskoprávní úmluvy vzniklé na půdě Organizace spojených národů, které Úmluvu o právním postavení uprchlíků dokreslují (a v zemích, kde tato úmluva neplatí – což je celkově 44 členských států OSN, včetně např. Indie – ji dokonce do velké míry nahrazují) a poskytují uprchlíkům po celém světě určitý minimální lidskoprávní standard, o který se mohou opřít.

Je to právě souhra Úmluvy o právním postavení uprchlíků s dalšími nástroji mezinárodního práva lidských práv (a unijního práva, jak rozvedu níže), která činí azylové právo na jedné straně obrovsky intelektuálně podnětným. Na straně druhé ovšem také nemálo zamotaným.¹¹

Každopádně i v oblasti azylového práva mají významnou roli – např. při hodnocení, zda jednání, jemuž jednotlivec čelí, už dosahuje intenzity pronásledování, nebo při posuzování účinnosti či dostupnosti

9 Srov. BARTOŇ, M. a kol. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, s. 93. ISBN 978-807502-128-1.

10 Dovoluji si proto jen odkázat na základní literaturu: COSTELLO, C., FOSTER, M., MCADAM, J. (eds.). *The Oxford Handbook of International Refugee Law*. Oxford: Oxford University Press, 2021. ISBN 9780198848639; GOODWIN-GILL, G. S., MCADAM, J., DUNLOP, E. *The Refugee in International Law*. 4. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2021. ISBN 9780198808565; HATHAWAY, J. C., FOSTER, M. *The Law of Refugee Status*. 2. vyd. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. ISBN 9781107688421; HATHAWAY, J. C. *The Rights of Refugees Under International Law*. 2. vyd. Cambridge: Cambridge University Press, 2021. ISBN 9781108863537.

11 Blíže viz HATHAWAY, J. C. *The Rights of Refugees Under International Law*. 2. vyd. Cambridge: Cambridge University Press, 2021, s. 84–100. ISBN 9781108863537.

vnitrostátní ochrany před pronásledováním – následující mezinárodní úmluvy z dílny OSN (v závorce uvádím jejich mezinárodní zkratku dovozenou z angličtiny, pod kterou jsou tyto úmluvy známé v „lidskoprávním slangu“):

- Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (ICCPR)
- Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech (ICESCR)
- Úmluva o právech dítěte (CRC)
- Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CAT)
- Úmluva o právech osob se zdravotním postižením (CRPD)
- Úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace (CERD)
- Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen (CEDAW) a
- Úmluva na ochranu všech osob před nuceným zmizením (CPPED).

Znalost těchto úmluv dává člověku důležitý kontext, ve kterém může správně vyhodnotit, zda se v konkrétním případě již jedná o závažné porušení lidských práv, které stojí na pozadí pojmu pronásledování. A zda ochrana proti takovému pronásledování v zemi původu jednotlivce neselhává, pokud tato země např. své lidskoprávní závazky plynoucí z určité úmluvy nedodržuje, nebo je vůbec nepřijala.

To ale zdaleka není vše. Pro azylové právo má praktický význam (bohužel i právě v době psaní těchto řádků) mezinárodní humanitární právo a mezinárodní trestní právo. I pokud by totiž někdo splňoval výše uvedenou definici uprchlíka, nebude jím nebo o tento status přijde, pokud spáchá některý ze zločinů předvídaných v:

- Chartě OSN
- Úmluvě o zabránění a trestání zločinu genocidia
- čtyřech Ženevských úmluvách z roku 1949 a jejich Dodatkových protokolech I a II z roku 1977
- Mezinárodní úmluvě o potlačení a trestání zločinu apartheidu
- Římském statutu Mezinárodního trestního soudu.

Stejně tak má mezinárodní trestní a humanitární právo význam i pro hodnocení, zda jde o pronásledování. Tím totiž může podle relevantní unijní úpravy (viz část 2.2.2 níže) být i trestní stíhání nebo trest za odepření výkonu vojenské služby za konfliktu, jestliže by výkon vojenské služby zahrnoval zločiny nebo jednání spadající mezi důvody vyloučení z postavení uprchlíka. Mezi ně patří spáchání zločinu proti míru, válečného zločinu nebo zločinu proti lidskosti ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto zločinech, nebo spáchání činu v rozporu se zásadami a cíli OSN uvedenými v preambuli a v čl. 1 a 2 Charty OSN.

Pokud tedy člověku hrozí trest za odepření vojenské služby, jejíž výkon by znamenal podílet se na páčání zločinů podle výše uvedených úmluv z oblasti mezinárodního trestního a humanitárního práva, šlo by o pronásledování. Proto se orgány rozhodující v oblasti azylového práva včetně azylových soudců ani těmto oblastem nevyhnou.

2. Evropská úroveň azylového práva

2.1 Regionální mezinárodní právo lidských práv

Není tu prostor, abychom se věnovali všem pěti režimům regionálního mezinárodního uprchlického práva.¹² Zaměřím se pro účely tohoto příspěvku jen na úroveň evropskou. Na ní samozřejmě hraje prim hlavně evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též jen „Úmluva“ či „EÚLP“).¹³ Ta sice výslovně nezakotvuje právo na azyl. Přesto by se o jejím přínosu a vlivu judikatury Evropského soudu pro lidská práva na azylové právo dala napsat monografie.¹⁴ Proto jen telegraficky o zárukách, které z ní pro azylové právo plynou a na které musí každý, kdo s azylovým právem pracuje, pamatovat.

Ze štrasburského pohledu je tím stěžejním zásada nenavracení, kterou judikatura Evropského soudu pro lidská práva dovodila na poli hned několika práv.¹⁵ Hlavně jde o právo na život podle čl. 2 EÚLP a zákaz mučení a nelidského či ponižujícího zacházení podle čl. 3 EÚLP. Posledně uvedené ustanovení je tím nejčastějším zdrojem azylové judikatury štrasburského soudu. Dopadá na obecný a absolutní (tentokrát již ve smyslu jeho neomezitelnosti) zákaz navracení, ale i navracení nepřímé (řetězové).¹⁶ Kromě toho se ale týká přijímacích podmínek,¹⁷ otázek vnitřního přesídlení,¹⁸ ochrany zranitelných osob¹⁹ nebo zajišťování dětí.²⁰ Zásada nenavracení ovšem ve štrasburské perspektivě pokrývá i ochranu osobní svobody podle čl. 5 EÚLP a dokonce i právo na spravedlivý proces podle čl. 6 EÚLP. Cizince totiž nelze navrátit do země, kde by mu hrozilo flagrantní porušení těchto práv.²¹

Zajišťování žadatelů o azyl pak v zemích Rady Evropy musí probíhat v souladu s čl. 5 odst. 1 písm. f) EÚLP, který promítá vůdčí princip ochrany osobní svobody – zákaz svévole při zbavování osobní svobody – do kontextu azylových (a migračních) detencí.²² Soudní přezkum těchto zajištění pak probíhá na základě *habeas corpus* ustanovení v čl. 5 odst. 4 EÚLP, z něhož plyne velké množství procesních záruk, na něž zejména azyloví soudci nesmí zapomínat.²³

12 K tomu odkazují na COSTELLO, C., FOSTER, M., MCADAM, J. (eds.). *The Oxford Handbook of International Refugee Law*. Oxford: Oxford University Press, 2021. ISBN 9780198848639.

13 V českém právu ji najdete pod sdělením Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.

14 Srov. MOLE, N., MEREDITH, C. *Asylum and the European Convention on Human Rights*. Štrasburk: Rada Evropy, 2010. ISBN 978-92-871-6819; srov. také ÇALI, B., BIANKU, L., MOTOC, I. (eds.). *Migration and the European Convention on Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2021. ISBN 9780192895196.

15 Přímým odrazem této judikatury je přitom institut doplňkové ochrany coby druhé hlavní formy mezinárodní ochrany v unijním a našem vnitrostátním právu.

16 Viz např. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *F. G. proti Švédsku* ze dne 23. března 2016 č. 43611/11, § 117.

17 Viz např. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Tarakhel proti Švýcarsku* ze dne 4. listopadu 2014 č. 29217/12, § 93–122.

18 Viz např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Sufi a Elmi proti Spojenému království* ze dne 28. června 2011 č. 8319/07 a 11449/07, § 213–312.

19 Viz např. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *M.S.S. proti Belgii a Řecku* ze dne 21. ledna 2011 č. 30696/09, § 385–397.

20 Viz přehled judikatury v rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Darboe a Camara proti Itálii* ze dne 21. července 2022 č. 5797/17, § 171–172.

21 K oběma článkům viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Othman (Abu Qatada) proti Spojenému království* ze dne 17. ledna 2012 č. 8139/09, § 231–235 a § 258–285.

22 Viz např. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *A. a ostatní proti Spojenému království* ze dne 19. února 2009 č. 3455/05, § 164 a tam citovanou judikaturu.

23 Viz např. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Khlaifia a ostatní proti Itálii* ze dne 15. prosince 2016 č. 16483/12, § 128–135.

Dalo by se pokračovat dále a vše ještě sáhodlouze rozebrat. Rád bych ovšem zmínil ještě jedno praktické ustanovení štrasburské provenience, které nenajdeme v EÚLP. Pravidla soudu totiž v čl. 39 obsahují možnost navrhnout, aby Evropský soud pro lidská práva vydal předběžné opatření. To je popravdě asi nejúčinnější nástroj, pokud chcete dosáhnout co nejrychlejší reakce štrasburského soudu, protože o tomto návrhu obvykle tento soud rozhodne do 24 hodin. A může jít o účinnou cestu ochrany proti vyhoštění nebo nápravy neadekvátních přijímacích podmínek.²⁴

Rada Evropy ovšem dělá pro azylové právo mnohem více a nelze její činnost zužovat jen na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva a EÚLP. Určitě je třeba sledovat zejména činnost Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT), který vznikl na základě stejnojmenné úmluvy²⁵ a jehož výstupy mají významný dopad i na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva.²⁶ V neposlední řadě se v rámci Rady Evropy činí ještě Komisař pro lidská práva²⁷ a pro otázky migrace a uprchlíky má svého zvláštního zástupce i generální tajemník Rady Evropy.²⁸ I je se vyplatí neztrácet ze zřetele, aby člověk byl v obraze co do aktuálního azylového a migračního dění.

2.2 Unijní azylové právo

Opustíme-li „čistokrevné“ mezinárodní právo, pak je na řadě právo unijní. To se samo o sobě rozpadá do dalších dvou úrovní s různou právní silou – právo primární a sekundární.

2.2.1 Primární právo

Na úrovni primárního práva musíme zmínit čl. 78 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále též jen „SFEU“). Toto ustanovení je základem pro vznik a fungování společného evropského azylového systému (dále též jen „SEAS“), tj. společné politiky týkající se azylu, doplňkové ochrany a dočasné ochrany s cílem poskytnout každému státnímu příslušníkovi třetí země, který potřebuje mezinárodní ochranu, přiměřený status a zajistit dodržování zásady nenavrácení. Tato politika podle čl. 78 SFEU musí odpovídat Úmluvě o právním postavení uprchlíků a „ostatním příslušným smlouvám“, kterými jsou právě všechny výše uvedené mezinárodněprávní dokumenty. Můžeme zde proto vidět propojení dvou nejvyšších úrovní azylového práva.

Pro praxi je důležité, že SEAS nyní ve své tzv. druhé generaci stojí na myšlence *společných pravidel, nikoliv pravidel minimálních*, jako tomu bylo v jeho první generaci. Z unijního práva by tak měl plynout jednotný status ochrany a v ideálním případě by nemělo hrát roli, kde jednotlivec žádost o mezinárodní ochranu podá. Čísla o procentu uznání statusu uprchlíka nebo beneficiáře doplňkové ochrany (*recognition rate*) však dávají jasně najevo, že realita je stále jiná.²⁹

Přesto je třeba zejména ve správním soudnictví pamatovat na to, že jako azyloví soudci jsme i unijní soudci, kteří se přímo podílí na stavu a vývoji SEAS. Jsme součástí širšího systému, pro jehož fungování je nezbytným základem, abychom pravidla, na nichž stojí, poctivě používali a vycházeli z nich. Osobně se musím přiznat, že právě unijní právo (a zejména sekundární legislativa, o které bude řeč za chvíli) je

24 Srov. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Mamatkulov a Askarov proti Turecku* ze dne 4. února 2005 č. 46827/99 a 46951/99, § 66–78.

25 Více informací objevíte na webové stránce: <https://www.coe.int/en/web/cpt>.

26 Viz např. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Muršić proti Chorvatsku* ze dne 20. října 2016 č. 7334/13, § 108–115.

27 Více informací objevíte na webové stránce <https://www.coe.int/en/web/commissioner/the-commissioner>.

28 Více informací objevíte na webové stránce <https://www.coe.int/en/web/special-representative-secretary-general-migration-refugees>.

29 Viz zprávu Agentury EU pro azyl dostupnou zde: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2022>, s. 217–222.

tím prvním, po čem při řešení konkrétních věcí sahám. Až na výjimky totiž dobře a věcně zapracovává mezinárodněprávní východiska azylového práva a je přehledným průvodcem po relevantních použitelných pravidlech v rovině práva unijního. SEAS – přes všechny jeho mouchy – nám navíc po mém soudu mohou v dalších regionálních režimech azylového práva velmi závidět, za což vděčíme i judikatuře Soudního dvora. O tom ale také až za chvíli (viz část 5.1 níže).

Od SFEU je třeba se přesunout k Listině základních práv Evropské unie („LZPEU“). Ta má pověst nejmodernějšího lidskoprávního katalogu. Což potvrzuje i skutečnost, že jako první v historii v čl. 18 zakotvuje *individuální právo na azyl*. Konkrétně stanoví, že právo na azyl je zaručeno při dodržování Úmluvy o právním postavení uprchlíků a v souladu se Smlouvou o Evropské unii a SFEU. Byť se vedou spory o to, zda z toho ustanovení plyne opravdový „nárok na azyl“, po mém soudu z něj takový nárok plyne.³⁰

Nelze také vynechat čl. 19 LZPEU, který kromě zákazu kolektivního vyhoštění cizinců (čl. 19 odst. 1) zakazuje i navrácení cizince v případě hrozby trestu smrti nebo špatného zacházení (čl. 19 odst. 2). Jde tedy o zvláštní unijní verzi zákazu navracení, což může způsobovat problémy, ke kterým se ještě vrátíme (viz část 4.1 níže). V neposlední řadě – a aby se nám bludiště azylového práva ještě více zamotalo – pak nemůžeme vynechat čl. 52 odst. 3 LZPEU. Ten totiž vtahuje do hry standardy ochrany podle EÚLP. Stanoví, že pokud LZPEU obsahuje práva odpovídající právům zaručeným EÚLP, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim přikládá EÚLP. Současně toto ustanovení nebrání tomu, aby právo Unie poskytovalo širší ochranu. Na evropské úrovni by tedy ideálně v teorii mělo „všechno sedět“. Jak si ale níže ukážeme, není tomu tak (viz část 4 níže).

2.2.2 Sekundární právo

Pro praxi nejpoužitelnější pravidla SEAS najdeme v sekundární legislativě. Tu v rámci tzv. druhé generace SEAS tvoří:

- směrnice 2011/95/EU („kvalifikační směrnice“)
- směrnice 2013/32/EU („procedurální směrnice“)
- směrnice 2013/33/EU („přijímací směrnice“)
- nařízení č. 604/2013 („nařízení Dublin III“)
- nařízení č. 603/2013 („nařízení Eurodac“)
- nařízení č. 2021/2303 („nařízení o vzniku Agentury EU pro azyl“).

Jak jsem již zmiňoval a rád to znovu zopakuji, právě tyto předpisy (a zejména kvalifikační a procedurální směrnici s nařízením Dublin III) otevírám při řešení azylových případů jako první. Obě zmíněné směrnice jsou sice právě směrnice, ale svým obsahem (i s ohledem na prvotní cíle tzv. druhé generace SEAS) mají spíše podobu nařízení. Možná proto se s nimi tak dobře pracuje.

Kvalifikační směrnice obsahuje základní hmotněprávní pravidla SEAS. Při její tvorbě přitom unijní zákonodárce postupoval v určité logické posloupnosti úvah, kterou by měly azylové orgány (a u nás Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra) při posuzování věcí mezinárodní ochrany následovat:

- Nejprve by mělo proběhnout hodnocení hodnověrnosti vyličeného azylového příběhu ve smyslu kritérií v čl. 4 odst. 5 kvalifikační směrnice. Jen s hodnověrným azylovým příběhem totiž lze dále pracovat;

30 Ztotožňuji se v tomto směru mj. se stanoviskem generálního advokáta Cruz Villalóna v rozsudku velkého senátu Soudního dvora ze dne 10. prosince 2013 ve věci C-394/12 *Abdullahi*.

- Pak by mělo následovat *posouzení, zda žadateli v místě jeho bydliště hrozí pronásledování* (čl. 9; včetně toho, zda souvisí s některým z azylově relevantních důvodů uvedených v čl. 10 kvalifikační směrnice) *nebo vážná újma* (čl. 15 kvalifikační směrnice). Nehrozí-li žadateli ani jedno, pak lze již v tomto bodě vydat negativní rozhodnutí o jeho žádosti;
- Následuje *hodnocení možné vnitřní ochrany*, ale opravdu jen při shledaném pronásledování nebo vážné újmě, jinak není třeba se jí věnovat. Podobu tohoto hodnocení pak bude ovlivňovat, kdo bude jejich původcem.
 - Je-li původcem pronásledování nebo vážné újmy *stát nebo státní subjekt*, uplatní se *vyvratitelná domněnka nedostupnosti vnitřní ochrany*.
 - Tato domněnka nevzniká, pokud jsou původcem pronásledování nebo vážné újmy *soukromé osoby*. Státní moc (zjednodušeně řečeno) má totiž být na základě čl. 7 kvalifikační směrnice poskytovatelem ochrany proti pronásledování nebo vážné újmě, pochází-li od nestátních původců.

Lze opět dodat, že pokud má žadatel v místech svého původu k dispozici vnitřní ochranu, jeho žádost o mezinárodní ochranu nebude mít úspěch.

- Jestliže se žadatel nemůže spolehnout na dostupnou účinnou ochranu před pronásledováním či vážnou újmu v místě svého bydliště, je třeba dále zkoumat *alternativu vnitřního přesídlení* podle:
 - čl. 8 odst. 1 písm. a) kvalifikační směrnice (žadatel nepotřebuje mezinárodní ochranu, pokud v určité části země původu nemá opodstatněný důvod se obávat pronásledování ani mu nehrozí reálné nebezpečí vážné újmy),
 - nebo čl. 8 odst. 1 písm. b) kvalifikační směrnice (žadatel nepotřebuje mezinárodní ochranu, pokud v určité části má přístup k ochraně před pronásledováním nebo vážnou újmu ze strany ochotných a schopných státních poskytovatelů ochrany, která bude účinná, a nikoliv jen dočasná).

Alternativu vnitřního přesídlení v obou případech podmiňuje, že žadatel může do určité části země původu bezpečně a legálně odcestovat, je mu do ní umožněn vstup a lze důvodně předpokládat, že se v ní může usadit. I ve vztahu k vnitřnímu přesídlení platí vyvratitelná domněnka nedostupnosti vnitřní ochrany, jde-li o státního původce pronásledování či vážné újmy. Podaří-li se ji vyvrátit a nabízí-li se určitá alternativa vnitřního přesídlení, pak to opět vede k negativnímu rozhodnutí o žádosti o mezinárodní ochranu.

Není-li alternativa vnitřního přesídlení podle čl. 8 odst. 1 kvalifikační směrnice k dispozici (resp. zůstane-li v případě pronásledování nebo vážné újmy hrozící od státních původců domněnka nedostupnosti vnitřní ochrany neprolomená), pak je nutné rozhodnout o žádosti o mezinárodní ochranu pozitivně. Pokud azylové orgány opustí tuto poslušnost a přeskakují mezi jednotlivými logicky na sebe navazujícími kroky – jak to popravdě bývá v rozhodovací praxi Ministerstva vnitra běžné – obecně to nepomáhá přesvědčivosti a srozumitelnosti jejich rozhodnutí.³¹

Bohužel je třeba doplnit, že na vině je i český zákonodárce, který kvalifikační směrnici nepřenesl dobře do našeho práva. Smísl například v § 2 odst. 7 zákona o azylu „do jednoho“ dvě samostatné podmínky spočívající v prvotním posouzení pronásledování či vážné újmy a až následném posouzení vnitřní ochrany. Tu nemá smysl zkoumat, pokud žadatel hrozbě pronásledování nebo vážné újmy

31 K tomu viz CAMRDA, J. Nejčastější nedostatky rozhodnutí ve věcech mezinárodní ochrany. In: JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. (eds.). *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2019*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2020, s. 193–213. ISBN 978-80-7631-037-7; či rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 41 Az 20/2021-39 ze dne 31. května 2022 (ve znění opravného usnesení č. j. 41 Az 20/2021-52 ze dne 18. října 2022), body 21–37.

nečelí. Zákonodárce navíc zcela opomněl promítnout do zákona o azylu čl. 8 odst. 2 kvalifikační směrnice, který stanoví, k čemu je třeba přihlížet při posuzování otázky vnitřní ochrany. Také úplně vynechal zohlednění povahy původce pronásledování či vážné újmy a její dopady pro vznik domněnky (ne)dostupnosti vnitřní ochrany v závislosti na tom, je-li původcem stát či státní subjekt, nebo soukromá osoba. Zákon o azylu ani neříká nic o poskytovatelích ochrany. A kritéria věrohodnosti žadatele o mezinárodní ochranu rovněž „zůstala jen“ v kvalifikační směrnici. I proto je ovšem třeba z ní vycházet, vnitrostátní ustanovení s ní poměřovat a buď je vykládat eurokonformně, nebo tam, kde potřebná pravidla chybí, přímo aplikovat kvalifikační směrnici.

Procedurální směrnice je pak hlavním zdrojem procesních pravidel SEAS. Byť obsahuje mnohé instituty, které jsou na první pohled procesní povahy, ale mají nepochybně silnou hmotněprávní příchuť. Jde o instituty bezpečné třetí země (čl. 38), evropské bezpečné třetí země (čl. 39), první země azylu (čl. 35) a bezpečné země původu (čl. 36 a 37). Pro naši soudní praxi je pak velmi důležitý čl. 46, ze kterého plyne právo na účinný opravný prostředek před soudem proti rozhodnutí o žádosti o mezinárodní ochranu.

Spory dodnes vyvolává zejména čl. 46 odst. 3, podle kterého má každý žadatel právo, aby účinný opravný prostředek obsahoval úplné a *ex nunc* posouzení jak skutkové, tak právní stránky věci, včetně případného posouzení potřeby mezinárodní ochrany podle kvalifikační směrnice, a to alespoň v řízení o opravném prostředku u soudu prvního stupně. Ani toto důležité ustanovení se však zatím nedočkalo transpozice do českého práva. Krajské soudy proto často musí opustit pravidlo předvídané § 75 odst. 1 soudního řádu správního, podle nějž rozhodují v souladu se skutkovým a právním stavem v době rozhodnutí žalovaného. Nezřídka se tak stává, že Ministerstvo vnitra sice rozhodne plně po právu, ale kvůli následnému vývoji v zemích původu pak krajský soud musí na základě čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice zrušit jeho rozhodnutí, které již ke dni rozhodování soudu nemohlo kvůli onomu vývoji obstát.³² Soudní dvůr také z tohoto ustanovení dovodil pravomoc unijních azylových soudů udělit v určitých případech žadateli mezinárodní ochranu.³³

Posledním sekundárním předpisem, který bych chtěl jen krátce zmínit, je *nařízení Dublin III*. To stanovuje kritéria a mechanismy pro určení členského státu příslušného pro posouzení žádosti o azyl nebo doplňkovou ochranu. V souvislosti s ním je třeba dodat, že evropský azylový systém stojí na domněnce vzájemné důvěry a na předpokladu, že zacházení s žadateli o azyl v každém členském státě splňuje požadavky LZPEU, EÚLP i Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Vzájemná důvěra ovšem není důvěrou „slepou“ či bezvýhradnou. Unijní právo naopak připouští výjimečné odklonění se od důvěry v jeho dodržování ostatními členskými státy.

Je tomu tak podle čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III tehdy, je-li třeba se vážně obávat, že dochází k systémovým nedostatkům azylového řízení a podmínek příjmu žadatelů v příslušném členském státě, které s sebou nesou riziko nelidského či ponižujícího zacházení.³⁴ Sám jsem ve své praxi již na základě tohoto ustanovení rozhodl, že nelze podle nařízení Dublin III přemístit rodinu, kterou tvořil muž, těhotná žena a malé dítě, do Španělska, protože by tamější příjmací podmínky pro ně již představovaly riziko špatného zacházení.³⁵

32 Jen z vlastní praxe odkazují např. na rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 41 Az 70/2020-84 ze dne 3. prosince 2021 či rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 41 Az 1/2022-55 ze dne 14. října 2022 aj.

33 Viz rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 29. července 2019 ve věci C-556/17 *Torubarov*.

34 Srov. např. rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 19. března 2019 ve věci C-163/17 *Jawo*.

35 Rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 41 Az 6/2021-116 ze dne 12. dubna 2021.

3. Vnitrostátní právo

3.1 Listina základních práv a svobod

Posledním „zrcadlem“ azylového práva, které je třeba zmínit, než přejdeme ke konkrétním příkladům z praxe ve vztahu ke vzájemnému narážení všech dotčených úrovní do sebe a mezi sebou, je samozřejmě právo vnitrostátní.

Nemůžeme začít jinde než u Listiny základních práv a svobod („LZPS“), která na ústavní úrovni kopíruje mnohá relevantní práva, která již známe z mezinárodního a unijního práva. Co však hraje roli pro tento příspěvek, je čl. 43 LZPS, podle kterého naše země: „*poskytuje azyl cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod. Azyl může být odepřen tomu, kdo jednal v rozporu se základními lidskými právy a svobodami*“. Tento tzv. ústavní azyl je v mnoha ohledech zvláštní.

Nejprve člověka překvapí jeho zařazení do společných ustanovení na konci LZPS, byť z něj nepochybně plynou základní práva. Dále za pozornost stojí jeho zúžení jen na „uplatňování politických práv a svobod“. Obsahuje pak jednu širokou vylučující klauzuli ve druhé větě. Lze se ptát, zda tato věta obsahuje i možnost odejmout ústavní azyl. Kromě toho dané ustanovení vůbec nepracuje s pojmem odůvodněného strachu z pronásledování. A jako podmínku nestanoví ani to, aby se jednotlivec nacházel mimo zemi svého původu. Spory pak vyvolává i otázka retrospektivnosti či prospektivnosti hodnocení, zda žadatel o ústavní azyl čelil, čelí nebo bude čelit pronásledování.³⁶

3.2 Zákon o azylu

Na zákonné úrovni pak azylové právo v našem právním řádu žije v zákoně č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů („zákon o azylu“). Pozornost soudů se v něm nejčastěji zaměřuje na § 12 až 14, ve kterých objevíme předpoklady pro (vnitrostátní nepřesnou terminologii) „udělení“ různých kategorií azylu. Ustanovení § 14a s § 14b pak pro změnu pamatují na formy doplňkové ochrany.

Jak už jsem výše naznačoval, právní úprava v zákoně o azylu je v mnoha ohledech problematická pro svůj nesoulad s unijními i mezinárodněprávními požadavky. To se týká i těch nejzákladnějších pojmů. V § 12 se například ne úplně ideálně spojuje v jednom ustanovení výše zmíněný ústavní azyl a „konvenční“ azyl ve smyslu Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Ani se neřeší jejich vzájemný vztah, zejména pokud jde o pojem aktuálního pronásledování za uplatňování politických práv a svobod [§ 12 písm. a)] a odůvodněný strach z pronásledování pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož občanství žadatel má [§ 12 písm. b)]. Kromě toho § 12 zcela nad rámec Úmluvy o právním postavení uprchlíků nebo kvalifikační směrnice stanovuje jako jeden z azylově relevantních důvodů pohlaví.³⁷ Český

36 Ke všemu uvedeného a dalším problémovým bodům výkladu čl. 43 LZPS viz KOSAŘ, D. Právo na azyl (čl. 43). In: KÜHN, Z., KRATOCHVÍL, J., KMEC, J., KOSAŘ, D. a kol. *Listina základních práv a svobod. Velký komentář*. Praha: Leges, 2022, s. 1617–1644. ISBN 978-80-7502-609-5; CAMRDA, J. Čl. 43 [Právo na azyl]. In: HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 1297–1358. ISBN 978-80-7400-812-2; MOLEK, P. Čl. 43 [Právo na azyl]. In: WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 852–865. ISBN 978-80-7375-750-6.

37 Což v obecné rovině samozřejmě není věcný problém, jen to nebylo potřeba do zákona o azylu dopisovat, protože to lze dovodit již dávno na základě kritéria „příslušnosti k určité sociální skupině“. Už v dubnu 1984 přijal Evropský parlament rezoluci, ve které vyzýval, aby se v tomto směru Úmluva o právním postavení uprchlíků vykládala (<https://bit.ly/3DJsZ5n>, s. 18). O rok později na to navázal UNHCR: <https://bit.ly/3SHOlyM>. Ke všemu blíže viz KRONENBERGER, M. J. Refugee Women: Establishing a Prima Facie Case Under the Refugee Convention. *International Law Students Association Journal of International and Comparative Law*. 1992, roč. 15, s. 62–63.

zákonodárce se také pokoušel být inovativní u některých forem mezinárodní ochrany,³⁸ což popravdě v praxi vyvolává spíše problémy.

Není tu každopádně prostor pro rozbor všeho problematického. K tomu slouží odborná literatura, na kterou v průběhu textu odkazují. Rád bych ale, abyste se v tomto bodě zastavili. Zpětně si prolistovali předchozí text a jen si uvědomili, že s tímhle vším by měl azylový soudce, advokát či jiný právník poskytující právní pomoc, úředník Ministerstva vnitra a hlavně žadatel o mezinárodní ochranu pracovat. Snad se teď dostavil pocit, že azylové právo není zas tak jednoduché, jak by se mohlo zdát. A to jsme ještě pořádně nezačali s tématem vzájemných rozporů jednotlivých úrovní azylového práva, nebo dokonce rozporů na jedné jeho úrovni. K tomu se přesuneme do další části tohoto příspěvku.

4. Střetávání se jednotlivých úrovní azylového práva

4.1 Zásada nenavracení (*non-refoulement*)

Na „rozehrátí“ lze tuto část příspěvku začít jistými nesrovnalostmi, které se týkají jednoho ze stavebních kamenů azylového práva – zásady nenavracení (*non-refoulement*). Pokud se totiž vrátíme na začátek a připomeneme Úmluvu o právním postavení uprchlíků, je také třeba připomenout její čl. 33. Co je ovšem zajímavé, toto ustanovení váže zásadu nenavracení jen na hrozbu pro život či osobní svobodu uprchlíka a příčinnou souvislost s některým z „konvenčních“ důvodů pronásledování. A kromě toho umožňuje toto právo omezit, pokud jde o uprchlíka, který z vážných důvodů může být považován za nebezpečného v zemi, ve které se nachází, nebo který poté, co byl usvědčen konečným rozsudkem ze zvláště těžkého trestného činu, představuje nebezpečí pro společnost této země. Úmluva o právním postavení uprchlíků tedy zásadu nenavracení ve skutečnosti pojímá poměrně úzce.

To je zjevné při porovnání s úpravou „o patro níže“ v čl. 19 odst. 2 LZPEU, který tuto zásadu váže „jen“ na vážné nebezpečí trestu smrti a mučení nebo jiného nelidského či ponižujícího zacházení anebo trestu. Unijnímu „ústavodárci“ z této definice oproti Úmluvě o právním postavení uprchlíků tedy vypadla ochrana osobní svobody. Z druhé strany však již z dané zásady tvoří pravidlo, které nemá výjimky. Ani osobu představující nebezpečí pro společnost ve smyslu čl. 33 odst. 2 Úmluvy o právním postavení uprchlíků tedy nemohou členské státy Unie vyhostit, vydat nebo předat, pokud by jim hrozilo vážné nebezpečí trestu smrti nebo porušení zákazu špatného zacházení.

V Evropě se však ještě můžeme spolehnout na ochranu EÚLP a Evropského soudu pro lidská práva. Ten zásadu nenavracení pojímá v největší šíři. Nejen, že je absolutní a zakazuje – při naplnění předpokladů jejího využití – extradici, vyhoštění či předání všech. Ale má také širší hmotněprávní dosah. Týká se totiž i jiných hrozeb pro právo na život ve smyslu čl. 2 EÚLP, než kterou je trest smrti. A jak jsme si vysvětlili výše, také spolu s Úmluvou o právním postavení uprchlíků pamatuje na ochranu osobní svobody podle čl. 5 EÚLP. Může dokonce zabránit i hrozícímu flagrantnímu porušení práva na spravedlivý proces podle čl. 6 EÚLP.

38 Například azyl za účelem sloučení rodiny podle § 13 zákona o azylu nemá oporu v Úmluvě o právním postavení uprchlíků, a byť má částečnou oporu v unijním právu, jde nad požadavky SEAS. Humanitární azyl podle § 14 pak nemá svůj předobraz v Úmluvě o právním postavení uprchlíků ani v unijním právu. To platí i pro doplňkovou ochranu za účelem sloučení rodiny podle § 14b. A v § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu taktéž najdeme unijnímu právu neznámou speciální formu vážné újmy v podobě rozporu vycestování cizince s mezinárodními závazky České republiky, což je náhrada dřívějších překážek vycestování.

Už jen pro úplnost zmiňme ještě českou vnitrostátní úpravu. Na ústavní úrovni tato zásada svoji výslovnou úpravu nemá. Lze s ní však zřejmě pracovat podobně jako na poli EÚLP a spatřovat ji v zárukách práva na život podle čl. 6 LZPS a zákazu špatného zacházení podle čl. 7 odst. 2 LZPS. Na zákonné úrovni pak zákon o azylu taktéž k zásadě nenavrácení výslovně neříká nic. Ale tato zásada nepochybně stojí na pozadí jednotlivých důvodů pro udělení doplňkové ochrany, protože by v případě vycestování do země, kde by člověku hrozilo reálné nebezpečí porušení relevantních lidských práv, šlo o vážnou újmu ve smyslu § 14a odst. 2 zákona o azylu. Její první dvě podoby písmen a) a b) vlastně odpovídají čl. 19 odst. 2 LZPEU. A zbytek, který pokrývá EÚLP a judikatura Evropského soudu pro lidská práva, by se zřejmě vlezl pod onu „nadsměrnicovou“ doplňkovou ochranu pod písmenem d), která se týká všech možných porušení mezinárodněprávních závazků České republiky.

Pro dokreslení, jak se daří zásadě nenavrácení v českém právu – tentokrát migračním – však můžeme ještě zmínit § 179 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů. Ten pracuje s divotvorným pojmem „skutečného nebezpečí“, které brání vycestování cizince do země původu. Přitom se za něj ale považuje jen navrácení v rozporu s článkem 3 EÚLP, nic jiného.³⁹

Již na dvou nejvyšších úrovních (a dokonce v rámci jedné mezi sebou) nám tu proto něco nehraje. Aby to nebylo málo komplikované, je třeba ještě zopakovat, že v souladu s čl. 52 odst. 3 LZPEU by se při práci s ní měly uplatnit coby minimální i standardy předvídané EÚLP. Ustanovení čl. 19 odst. 2 LZPEU se od ní i Úmluvy o právním postavení uprchlíků ovšem hodně odlišuje. Jak tento nesoulad tří různých lidskoprávních dokumentů upravujících to samé vyřešit?

Jak už jsme výše zmínili, v oblasti ochrany lidských práv se jako zlaté pravidlo uplatňuje hledání nejvyššího standardu ochrany. Tím je v tomto konkrétním případě EÚLP, jak ji vyložil Evropský soud pro lidská práva (paradoxně, protože v jejím textu zásadu nenavrácení výslovně upravenou nenajdeme). V konkrétním případě v praxi bychom tedy museli přímo aplikovat právě EÚLP a s odkazem na výkladové pravidlo hledání nejvyššího standardu ochrany bychom naopak nemohli aplikovat Úmluvu o právním postavení uprchlíků nebo čl. 19 odst. 2 LZPEU.

Jak jsem ovšem zmínil, tento příklad nesouladných úrovní azylového práva byl spíše na „rozehřátí“ a také spíše akademický, proto se nyní zaměříme na příklady tvrdě praktické, kde už nesoulad představených úrovní azylového práva hrál negativní roli. A byl to až Soudní dvůr, kdo jej musel, resp. ještě bude muset rozřešit.

4.2 Případ *M. a další*

Prvním příkladem, na kterém bych chtěl demonstrovat, jak střetávání se různých úrovní azylového práva může zamotat konkrétní případ, je rozsudek Soudního dvora ze dne 14. května 2019 ve spojené věci C-391/16, C-77/17 a C-78/17 *M. a další*.⁴⁰ Jedním z předkládajících soudů byl mj. náš Nejvyšší správní soud.⁴¹

39 Tento problém je předmětem řízení o předběžné otázce, se kterou jsem se obrátil na Soudní dvůr, jenž o ní vede řízení ve věci C-257/22 *C. D. proti Ministerstvu vnitra*; viz usnesení Krajského soudu v Brně č. j. 41 A 35/2021-27 ze dne 28. února 2022.

40 Tato část vychází z mého komentáře čl. 18 LZPEU v díle TOMÁŠEK, M., ŠMEJKAL, V. a kol. *Smlouva o EU, Smlouva o fungování EU, Listina základních práv EU. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022 (v době psaní tohoto příspěvku v tisku).

41 Usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Azs 189/2015-36 ze dne 16. června 2016.

Tato věc souvisela s minimálními právy uprchlíků podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků a vylučujícími či cesačními (odnímacími) klauzulemi v sekundárním unijním právu. Na základě vylučující klauzule se člověk nestane uprchlíkem (vzpomeňme například již výše uvedený příklad, pokud někdo spáchá zločin podle mezinárodního práva) a na základě cesační (odnímací) klauzule může o existující status uprchlíka z podobných důvodů přijít.

Soudní dvůr se zabýval tím, zda relevantní sekundární právo neporušuje čl. 18 LZPEU. Jak už víme z předcházejícího výkladu, tento článek zaručuje individuální právo na azyl. Konkrétně šlo o to, zda jsou s ním v souladu vylučující a cesační (odnímací) klauzule v čl. 14 odst. 4 a 5 kvalifikační směrnice. Ty totiž rozšiřují důvody pro vyloučení z postavení uprchlíka nad rámec stejných klauzulí upravených v čl. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Úprava v těchto klauzulích dané úmluvy je přitom taxativní a čl. 42 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků zakazuje smluvním státům učinit výhradu k jejímu čl. 1.

Ve střetu je zde tedy (1) primární a sekundární právo na unijní větvi evropské úrovně azylového práva, přičemž tento střet sám o sobě vyvolává otázku (2) souladu unijní regulace s požadavky úrovně univerzálního mezinárodního práva lidských práv.

Velmi instruktivní byl v této věci právní názor, který Nejvyšší správní soud předestřel jako svůj vlastní pohled na její řešení. Upozornil, že kvalifikační směrnice rozlišuje mezi pojmem „uprchlík“ a pojmem „postavení uprchlíka“. Přiznané postavení uprchlíka ve smyslu kvalifikační směrnice dává vzniknout vyššímu standardu ochrany, než je ten poskytovaný uprchlíkům Úmluvou o právním postavení uprchlíků. Pokud tedy členský stát EU někomu odejme postavení uprchlíka na základě kvalifikační směrnice (čl. 14 odst. 4), nemůže tato osoba požívat práv a výhod vyplývajících z této směrnice, s výjimkou určitého minimálního standardu práv zakotvených v Úmluvě o právním postavení uprchlíků. Kvalifikační směrnice přitom podle Nejvyššího správního soudu vychází z hypotézy, že tyto osoby nelze navrátit do země původu, přestože splňují podmínky navrácení stanovené v čl. 33 odst. 2 Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Tuto hypotézu už také dobře známe z předcházejícího výkladu (srov. čl. 19 odst. 2 LZPEU). Tyto osoby se proto na území hostitelského členského státu „tolerují“ a požívají statusu tzv. light uprchlíka.

Soudní dvůr nakonec rozhodl, že pokud se členský stát na základě kvalifikační směrnice rozhodne odejmout postavení uprchlíka (na základě cesační klauzule podle čl. 14 odst. 4) nebo toto postavení někomu nepřiznat (na základě vylučující klauzule podle čl. 14 odst. 5), nebude zkrátka dotyčným toto postavení svědčit. Nebudou mít všechna práva a všechny výhody uvedené v kapitole VII této směrnice. Tato práva a výhody se totiž pojí jen s tímto odňatým či nepřiznaným postavením. Avšak čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice výslovně stanoví, že tyto osoby nadále požívají řady práv upravených Úmluvou o právním postavení uprchlíků. Jsou tedy (či nadále budou) uprchlíkem zejména ve smyslu Úmluvy o právním postavení uprchlíků,⁴² navzdory odnětí či nepřiznání postavení uprchlíka.

Kvalifikační směrnici tedy nelze podle Soudního dvora vykládat tak, že by odnětí nebo nepřiznání postavení uprchlíka podle čl. 14 odst. 4 nebo 5 mělo za následek, že osoba splňující hmotněprávní podmínky definice uprchlíka přestane být uprchlíkem ve smyslu Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Odnětí nebo nepřiznání postavení uprchlíka kvůli cesačním a vylučujícím klauzulím kvalifikační směrnice, které Úmluva o právním postavení uprchlíků nezná, proto podle Soudního dvora nevylučuje takového člověka z ochrany, kterou mu zaručuje čl. 18 LZPEU. Ten totiž garantuje právo na azyl při dodržování Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Právní úprava se tedy sice na daných dvou úrovních (a „meziúrovních“

42 Na rozdíl od osob vyloučených z postavení uprchlíka podle čl. 12 odst. 2 kvalifikační směrnice, který odpovídá vylučující klauzuli v čl. 1F Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Tyto osoby se totiž uprchlíkem vůbec nestanou, protože nenaplní definici uprchlíka.

unijního práva) poněkud „rozjela“. Soudní dvůr však tento problém našťestí vyřešil způsobem, který nevylučuje jednotlivce z minimální ochrany, kterou mu dává univerzální mezinárodní právo lidských práv.

A abychom tento příklad propojili s předchozí pasáží, Soudní dvůr tehdy dopověděl, že v režimu Úmluvy o právním postavení uprchlíků lze obecně vzato osoby, na něž dopadají ony sporné vylučovací a cesační klauzule kvalifikační směrnice, na základě čl. 33 odst. 2 dané úmluvy navrátit nebo vyhostit do země jejich původu. I kdyby v ní čelily ohrožení jejich života nebo jejich svobody. Dodal však, co už známe, že unijní právo obsahuje absolutní povinnost je nenavrátit, kdyby jim v důsledku navrácení hrozilo vážné nebezpečí trestu smrti a mučení nebo jiného nelidského či ponižujícího zacházení anebo trestu. Pokud k tomu doplníme ještě silnější ochranu plynoucí ze štrasburské větve evropské úrovně azylového práva, pak můžeme dovodit, že si zbylý prostor, ve kterém by takového člověka šlo navrátit nebo vyhostit do země původu v režimu Úmluvy o právním postavení uprchlíků, prakticky neumím představit.

Soudní dvůr pak každopádně shrnul, že vůči osobám, na něž dopadají ony sporné vylučovací a cesační klauzule kvalifikační směrnice, tedy může dotyčný členský stát vydat rozhodnutí o odnětí postavení uprchlíka nebo rozhodnutí o nepřiznání takového postavení. Avšak uvedené osoby v důsledku přijetí takových rozhodnutí nepřestanou být uprchlíky, jestliže splňují hmotněprávní podmínky pro status uprchlíka podle kvalifikační směrnice a Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Takový výklad podle SDEU neodporuje čl. 18 LZPEU.⁴³

Je to složité, já vím. Každopádně je tento případ krásnou ukázkou toho, jak se mohou žadatelé o azyl a orgány veřejné moci rozhodující o jejich žádosti nebo oprávněm prostředku proti negativnímu rozhodnutí o ní cítit v tom zrcadlovém bludišti azylového práva. V tomto případě z něj našťestí za pomoci Soudního dvora všichni našli cestu ven.

4.3 Případ C. V. proti Ministerstvu vnitra

Posledním příkladem zrcadlového labyrintu, ve kterém se popravdě při psaní těchto řádků ještě všichni nacházíme, je věc C-406/22 C. V. proti Ministerstvu vnitra. Jde o věc doposud nerozhodnutou, o které Soudní dvůr vede řízení k mojí předběžné otázce.⁴⁴ Vyjevil jsem v ní svůj právní názor, který samozřejmě Soudní dvůr nemusí přijmout a může ho naopak odmítnout a přijmout jiný, který mě pak bude vázat. O svůj již dříve vyslovený právní názor, který kromě usnesení s předběžnou otázkou v této věci plyne i z několika mých (zde citovaných) rozsudků, se ale mohu alespoň zde podělit a zasadit ho do kontextu tématu tohoto příspěvku. Jde totiž o příklad střetu prakticky všech výše popsanych úrovní azylového práva, kvůli kterému se tu spravedlnost hledá velmi těžko.

4.3.1 Právní rámec – bezpečné země původu

Ve věci jde o koncept tzv. bezpečných zemí původu. Pro zájemce o hlubší vědomosti o tomto konceptu si opět dovoluji odkázat na literaturu.⁴⁵ Jde o koncept společného evropského azylového systému. Úmluva o právním postavení uprchlíků jej vůbec nezná. Naopak ve svém čl. 3 říká, že uprchlíky nelze diskriminovat na základě země původu. To je první „tření“, ke kterému se ještě vrátíme.

43 Jak celý příběh po rozhodnutí Soudního dvora skončil na české vnitrostátní úrovni, se můžete dočíst v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Azs 189/2015-127 ze dne 23. dubna 2020 (č. 4084/2020 Sb. NSS).

44 Viz usnesení Krajského soudu v Brně č. j. 41 Az 14/2022-30 ze dne 20. června 2022.

45 Viz např. HUNT, M. The Safe Country of Origin Concept in European Asylum Law: Past, Present and Future. *International Journal of Refugee Law*. 2014, č. 4, s. 500–535. ISSN 0953-8186; COSTELLO, C. Safe Country? Says Who? *International Journal of Refugee Law*. 2016, č. 4, s. 601–622. ISSN 0953-8186; SLÁDEKOVÁ, S. Bezpečné země původu a soudní přezkum. In: JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. (eds.). *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2020/2021*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2022, s. 261–283. ISBN 978-80-7631-037-7.

Koncept bezpečné země původu upravuje procedurální směrnice. Jak takovou zemi poznáme, se lze dočíst v její příloze I, kde jsou kritéria pro označení země za bezpečnou. Zde vzniká další „tření“ mezi unijním právem a naším zákonem o azylu. Ten sice v § 2 odst. 1 písm. k) obsahuje definici bezpečné země původu. Jde ovšem bohužel o další příklad zákonodárného kutilství při implementaci norem SEAS, protože zákon o azylu unijní kritéria bezpečné země původu neodráží přesně.

Co vlastně ale koncept bezpečné země původu znamená v praxi? Pokud z ní žadatel o mezinárodní ochranu pochází, vychází se v řízení o žádosti z vyvratitelné domněnky její bezpečnosti, kterou musí žadatel vyvrátit, aby o jeho žádosti proběhlo řízení zahrnující její plný přezkum z hlediska všech forem mezinárodní ochrany. Pokud tuto domněnku nevyvrátí, Ministerstvo vnitra rozhodne o zjevné nedůvodnosti jeho žádosti.⁴⁶

Problémem ovšem je způsob, jak se u nás určitá země stane bezpečnou zemí původu. Podle procedurální směrnice je možné posuzovat bezpečnost zemí případ od případu nebo označením země jako bezpečné přijetím seznamu těchto zemí.⁴⁷ Česká republika se vydala druhou cestou. Ministerstvo vnitra ve vyhlášce č. 328/2015 Sb. uvádí seznam celkově 24 zemí, které jsou podle něj pro účely zákona o azylu bezpečnými. Je však velmi sporné, jak se konkrétní země na tomto seznamu objevily. Důvodová zpráva k této vyhlášce i její doposud jediné novely z roku 2019,⁴⁸ na jejímž základě ministerstvo několik zemí na seznam přidalo, není v tomto směru úplně přesvědčivá. Nedožíváme se proto, proč země jako např. Ukrajina, Ghana, Senegal, Alžírsko, Indie či Moldávie na tomto seznamu jsou, byť o jejich zařazení lze pochybovat. Tyto pochyby by měly rozporovat alespoň zprávy o zemi původu, které ministerstvo vkládá do spisu v těchto věcech.⁴⁹ Mnohdy tomu tak ale není, protože z těchto zpráv plyne spíše jejich nebezpečnost. Není také úplně zvykem, aby tyto zprávy pracovaly se zdroji, které procedurální směrnice vyžaduje.⁵⁰

Podle procedurální směrnice by navíc měl probíhat pravidelný přezkum tohoto seznamu.⁵¹ Jeho smysl a účel vysvětluje bod 48 odůvodnění procedurální směrnice, který říká, že „[p]ro zajištění řádného používání pojmů bezpečné země na základě aktuálních informací by členské státy měly provádět pravidelné přezkumy situace v těchto zemích na základě řady zdrojů informací, zejména informací z jiných členských států, od Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu [nyní Agentury EU pro azyl – pozn. autora], od Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, od Rady Evropy a jiných významných mezinárodních organizací. Pokud členské státy získají informace o tom, že v zemi, kterou označily za bezpečnou, se situace v oblasti lidských práv významně změnila, měly by zajistit co nejrychlejší přezkum situace a případně přehodnotit označení této země jako bezpečné“. Zákon o azylu tento pravidelný přezkum ještě zpřísnuje, protože podle něj měl být každoroční.⁵² Přitom ve spisech jako azyloví soudci nevidáme žádný doklad, že by tento pravidelný přezkum probíhal. Jak jsem zmínil, poslední novela vyhlášky proběhla v roce 2019. A již zmíněné zprávy o zemi původu, které bývají součástí spisu, také splnění tohoto závazku mnohdy nedokládají.⁵³

46 Viz § 16 odst. 2 a 3 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu.

47 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (procedurální směrnice), bod 46 odůvodnění.

48 Vyhláška č. 68/2019 Sb., kterou se mění vyhláška č. 328/2015 Sb., kterou se provádí zákon o azylu a zákon o dočasné ochraně cizinců.

49 K tomu viz rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 41 Az 58/2020-52 ze dne 20. října 2021 (č. 4270/2022 Sb. NSS)

50 Viz čl. 37 odst. 2 procedurální směrnice; mělo by jít zejména o informace z jiných členských států, od Agentury EU pro azyl, UNHCR, Rady Evropy a jiných významných mezinárodních organizací.

51 Viz čl. 37 odst. 2 procedurální směrnice.

52 Viz § 86 odst. 4 zákona o azylu. Srov. k tomu také rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 41 Az 19/2021-37 ze dne 19. května 2022 a rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 41 Az 47/2021-26 ze dne 30. června 2022.

53 K tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 Azs 161/2022-56 ze dne 12. října 2022.

Ministerstvo si tedy jednostranně do seznamu ve vyhlášce napsalo určité země, aniž to podpořilo odpovídajícím způsobem po kvalitativní stránce i stránce aktuálnosti označení země za bezpečnou, což vede k tomu, že žadatelé z těchto zemí již v momentě podání žádosti o mezinárodní ochranu „prohrávají 5 : 0“. Když jsem byl ještě advokát, v mnoha případech jsem dobře pocítil, že v praxi veřejné správy se k tíži jednotlivce až příliš často stírá rozdíl mezi vyvratitelnou domněnkou a jejím nevyvratitelným dvojčetem. A při čtení spisů i pohovorů s těmito žadateli se člověk nemůže ubránit dojmu, že řízení probíhá na pozadí stereotypu, pro který například v Kanadě podobný koncept tzv. označených zemí původu (designated countries of origin) úplně opustili.

Federální soud Kanady totiž rozhodl,⁵⁴ že rozdíl v právním zvýhodnění osob z „neoznačených“ zemí a zvýhodnění žadatelů z označených zemí původu (tj. obdoby bezpečných zemí původu) lze označit už na první pohled za diskriminační. Použití daného konceptu podle kanadského soudu může vést k další marginalizaci, stereotypizaci a předsudkům vůči žadatelům ze země, která se považuje za bezpečnou a podle obecného mínění „neprodukuje uprchlíky“. Navíc to podporuje stereotyp, jako by žadatelé z takové země „předbíhali ve frontě“ nebo to byli „podvádějící“ žadatelé (bogus claimants), kteří jen chtějí využít azylového systému a jeho štědrosti.⁵⁵

Tento stereotyp vůči žadatelům z bezpečných zemí původu bohužel musím potvrdit. Má přitom poměrně tvrdé dopady. Po zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu pro zjevnou nedůvodnost totiž od srpna loňského roku platí, že případná žaloba proti takovému rozhodnutí Ministerstva vnitra nemá odkladný účinek.⁵⁶ Člověk ze země, která se objevuje na seznamu bezpečných zemí původu ve vyhlášce, tedy velmi brzy přichází o postavení žadatele o mezinárodní ochranu, se kterým se pojí právo setrvat na území České republiky.⁵⁷ Přestává jím být po uplynutí žalobní lhůty, pokud sice podá žalobu, ale nepožádá o odkladný účinek (což před loňským srpnem nemusel dělat, protože ho žaloba měla automaticky), anebo pokud o něj požádá a soud mu ho – ve 30 dnech, které na to má – nepřizná. Pak dotčený žadatel pozbývá právo tu setrvat a ministerstvo mu vydá výjezdní příkaz.⁵⁸ Podle judikatury Nejvyššího správního soudu přitom pro přiznání odkladného účinku nestačí, že tu jednotlivce vede soudní řízení. Jsou pro to třeba výjimečné okolnosti.⁵⁹ V praxi proto návrh na přiznání odkladného účinku většinou nebyvá úspěšný. Současně proti rozhodnutí o nepřiznání odkladného účinku nelze podat kasační stížnost. Osud těchto žadatelů, kteří po nepřiznání odkladného účinku přicházejí o právo setrvat na území České republiky, je v takto nastaveném systému zřejmý.

Za problematické v případě použití tohoto konceptu považuji zejména to, že ministerstvu a soudcům brání reálně posuzovat individuální příběh konkrétního člověka a poměřovat ho skutkovou realitou v místě jeho původu, což je to jediné, co má vliv na hodnocení, zda je někdo uprchlíkem nebo by se měl stát beneficiářem doplňkové ochrany. Namísto toho se žadatelé zařazují do „škatulek“ a celé řízení včetně soudního přezkumu je jen o tom, zda měl být v této „škatulce“. Vzpomínáte si ovšem na výše uvedený algoritmus posuzování žádostí o mezinárodní ochranu? I pokud země není na seznamu bezpečných zemí, ale poskytne jednotlivci ochranu před pronásledováním nebo vážnou újmu, nestane se tento jednotlivce uprchlíkem nebo beneficiářem doplňkové ochrany. Její zařazení na seznam bezpečných zemí

54 Rozsudek Federálního soudu Kanady ze dne 23. července 2015 ve věci 2015 FC 892, *Y. Z. proti Kanadě* (Občanství a imigrace), <https://bit.ly/3yAfhzx>.

55 Tamtéž, bod 124.

56 Viz § 32 odst. 2 zákona o azylu.

57 Viz § 3d odst. 1 zákona o azylu.

58 Viz § 85b odst. 1 zákona o azylu.

59 Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Azs 339/2019-38 ze dne 16. června 2020 (č. 4039/2020 Sb. NSS).

původu tuhle jednoduchou logiku nijak nezmění. Stejně tak to nijak nezmění skutkovou realitu v místě původu žadatele.

Je to navíc nevýhodné i pro azylové orgány a v našem případě tedy Ministerstvo vnitra. Upřímně je totiž třeba poznamenat, že soudy ruší mnohá jeho rozhodnutí kvůli nedostatečně podloženému zařazení země na seznam bezpečných zemí původu, ačkoliv by v běžném řízení a plném přezkumu žádosti o mezinárodní ochranu právě ten individuální příběh žadatele neuspěl.⁶⁰

Jen to tedy ve výsledku negativně omezuje efektivitu celého řízení o žádosti o mezinárodní ochranu včetně následného soudního přezkumu, jemuž tato konstrukce „ubírá na síle“. Člověk z bezpečné země původu může mít výjimečně silný azylový příběh, přesto je výchozím bodem posouzení jeho žádosti jistá forma předsudku o nedůvodnosti jeho žádosti. Tento jednotlivec pak jen kvůli tomu, jak podle členského státu daná třetí země zachází s ostatními lidmi, čelí náročnějším procesním požadavkům popsaným výše, včetně možného vzniku povinnosti vycestovat z České republiky. Pokud se navíc podíváme na počty žadatelů z některých těchto zemí,⁶¹ můžeme se důvodně ptát, zda je takové odlišné zacházení vůbec odůvodněné. Není to vše rozporné se zákazem odlišného zacházení na základě kritéria země původu podle čl. 3 Úmluvy o právním postavení uprchlíků?⁶²

4.3.2 O co pak jde ve věci C. V.?

Ve věci C. V. se tento sám o sobě problematický koncept vyvolávající střet na třech úrovních azylového práva – univerzální, evropské regionální i vnitrostátní – dostal do dalšího střetu na evropské regionální úrovni s EÚLP. Podle jejího čl. 15 „[v] případě války nebo jakéhokoli jiného veřejného ohrožení státní existence, může každá Vysoká smluvní strana přijmout opatření k odstoupení od závazků stanovených v této Úmluvě v rozsahu přísně vyžadovaném naléhavostí situace, pokud tato opatření nebudou neslučitelná s ostatními závazky podle mezinárodního práva“. Po ruské invazi na Ukrajinu přitom této možnosti kvůli některým konkrétním událostem využila Moldávie, která je na českém seznamu bezpečných zemí původu (s výjimkou Podněstří, což je samo o sobě sporné, zda lze takto bezpečnou zemi původu vymezit).⁶³ Žádost pana C. V., který byl z Moldávie, o níž ministerstvo rozhodlo pět dní po využití čl. 15 EÚLP Moldávií, proto skončila zamítnutím pro zjevnou nedůvodnost.

A já pak stál před otázkou, zda země, která odstoupí od závazků z EÚLP v době ohrožení podle čl. 15 této úmluvy, může být nadále bezpečnou zemí původu, a zda se tedy v jejím případě může uplatnit výše popsaný procesní režim. Příloha I k procedurální směrnici totiž vymezuje jako podmínku pro pojímání určité země jako bezpečné „poskytování ochrany proti pronásledování nebo špatnému zacházení

60 K tomu všemu viz také HUNT, M. The Safe Country of Origin Concept in European Asylum Law: Past, Present and Future. *International Journal of Refugee Law*. 2014, č. 4, s. 516. ISBN 0953-8186, kde tento autor píše: „It is widely agreed that the movement towards a generalised assessment of safety, while perhaps convenient for member states, is ‘inconsistent with the proper focus of international refugee law on individual circumstances’. Refugee law does not concern itself with the general situation in any given country of origin, but the protection needs of individuals. Blanket assumptions based upon country of origin are ‘simplistic’ and fail to account for discrimination and persecution of ethnic and religious minorities. This will almost certainly result in refoulement as people with genuine asylum claims are overlooked by inconsistent and inadequate determination procedures.“

61 Viz relevantní čísla za rok 2020 zde: <https://www.mvcr.cz/soubor/cs-stat-2020-02-pdf.aspx> a za rok 2021 zde: <https://www.mvcr.cz/soubor/cs-stat-2021-02-pdf.aspx>. Ze zemí označených za bezpečné lze větší počet žádostí, což by mohlo být důvodem pro odlišné zacházení se žadateli s těchto zemí kvůli procesní ekonomii, spatřovat jen u Ukrajiny, Gruzie a Moldávie. Což jsou současně země, u nichž lze nyní o jejich celkové bezpečnosti pochybovat.

62 Soudní dvůr sice v rozsudku ze dne 31. ledna 2013 ve věci C-175/11 *H. I. D.* koncept bezpečných zemí původu v obecné rovině posvětil. Bylo to ovšem ve zcela jiném právním rámci první generace SEAS a roli měl nepochybně i výjimečný skutkový základ věci.

63 Viz druhou otázku položenou usnesením Krajského soudu v Brně č. j. 41 Az 14/2022-30 ze dne 20. června 2022 a její rozbor.

prostřednictvím dodržování práv a svobod stanovených v Úmluvě nebo Mezinárodním paktu o občanských a politických právech nebo Úmluvě OSN proti mučení, a to zejména práv, od nichž se podle čl. 15 odst. 2 uvedené evropské Úmluvy nelze odchýlit“. Těmito právy, od nichž se ani podle čl. 15 nelze odchýlit, jsou právo na život podle čl. 2, kromě úmrtí vyplývajících z dovolených válečných činů, zákaz špatného zacházení podle čl. 3, zákaz otroctví nebo nevolnictví podle čl. 4 a zákaz trestu bez zákona podle čl. 7.

Pokud se ochrana dalších lidských práv zaručených EÚLP a protokoly k ní zužuje na „rozsah přísně vyžadovaný naléhavostí situace“ a slučitelnost přijatých opatření s ostatními závazky podle mezinárodního práva (viz úvodní část tohoto článku věnovanou univerzální úrovni azylového práva), znamená to, že daná země již nesplňuje ono výše definované kritérium přílohy I k procedurální směrnici? Upřímně nevím. Proto jsem se s touto otázkou obrátil na Soudní dvůr. Jak jsem ovšem tehdy popsal, spíš bych se klonil k závěru, že bezpečnou zemí být přestává.

SEAS totiž kromě všech výše uvedených předpisů zná i Protokol č. 24 (tzv. „Aznarův protokol“), podle kterého se členské státy EU navzájem považují za bezpečné země původu. Tento protokol přímo pracuje s čl. 15 EÚLP. Stanoví, že pokud některý členský stát odstoupí od závazků vyplývajících z EÚLP, má to za následek povinnost ostatních členských států přijmout žádost o mezinárodní ochranu podanou občanem dotčeného státu k dalšímu zpracování.

V případech občanů členských zemí EU tedy postup na základě čl. 15 EÚLP automaticky vede k tomu, že členský stát přestává být pro ostatní členské státy bezpečnou zemí původu a azylové žádosti jeho občanů musí ostatní členské země přijmout k meritornímu přezkumu. Dodržování lidských práv ve třetích zemích většinou nebude dosahovat úrovně zemí EU. Tím spíše by podle mě mělo platit, že pokud země označená za bezpečnou zemi původu odstoupí od závazků podle EÚLP, pak již z tohoto důvodu přestává být bezpečnou. Ale uvidíme, jak tuto otázku zodpoví Soudní dvůr.

Případ C. V. je každopádně dalším dokladem „zkreslení reality“, které způsobuje mnoho vedle sebe stojících zrcadel. Vytváří v azylovém právním labyrintu opravdu matoucí obrazy, kvůli nimž je obzvláště těžké se z něj dostat. Jen opakuji, že zde jde o zvláštní odbočku z „obecného azylového labyrintu“ a azylové orgány i soudy řeší, zda měl žadatel touto pro něj neprospěšnou odbočkou vůbec jít. Na jejím konci přitom ani na žadatele nečeká poctivé zhodnocení, zda čelí pronásledování nebo vážné újmě.⁶⁴ Jen blížící se konec práva setrvat v České republice a vydání výjezdního příkazu.

Kdo všechno touto odbočkou půjde, současně stanovuje způsobem výše popsaným Ministerstvo vnitra. Bez náležité soudní kontroly, zaměřující se na odůvodněnost použití konceptu bezpečných zemí původu a některých dalších dílčích pojmů (jako je např. pravidelný přezkum seznamu bezpečných zemí a kontrola tohoto přezkumu soudy), by se přitom jednou mohlo stát, že touto zkratkou půjdou všichni žadatelé o mezinárodní ochranu.

5. Závěr aneb Jak ze zrcadlového bludiště azylového práva ven?

Doufám, že v tomto bodě již nesdílíte názor, že je azylové právo strašně jednoduché. A rozumíte tomu, že se člověk může i v této – na první pohled úzké – oblasti kvůli všem těm zrcadlům (nesouladným předpisům a lidskoprávním dokumentům) velmi lehce ztratit. Možná se ptáte, jak ovšem z takového labyrintu ven? Dá se z něj vůbec nějak přehledně vymotat? Podle mého názoru jsou tu hlavně dvě cesty. Ochranu veřejných subjektivních práv v této oblasti práva by totiž měly zajišťovat dva jasně viditelné únikové východy – kvalitní práce soudů a kvalitní právní pomoc.

64 Viz § 16 odst. 3 zákona o azylu.

5.1 Kvalitní soudní přezkum aneb Cesta do Lucemburku

Někdy se pro zjednodušení říká, že ze všech věcí, které řeší správní soudy, jde pouze v těch azylových o život.⁶⁵ Azyloví soudci mají nejen z toho důvodu nezměrnou odpovědnost. Jak už (doufám) plyne z předcházejícího textu, zákon o azylu k vyřešení mnohých otázek, jež si azyloví soudci musí klást, nebude stačit. A zejména bez práce s unijním právem nebude naše azylové soudnictví „týmovým hráčem“ v rámci SEAS, jakým ovšem musí být.

Nezbytnou součástí těchto „azylových zápasů“ jsou poté *předběžné otázky podávané Soudnímu dvoru*. Připomeňme znovu, že azyloví soudci jsou unijní soudci. Není proto důvodu, proč „nepožádat o pomoc“ v Lucemburku, kdykoliv narazíme na dosud nevyřešenou nejasnost při práci s předpisy SEAS, které by měly být naším hlavním východiskem. A taky bychom si měli užívat tento výdobytek, který nám v jiných částech světa mohou jen závidět.

Řízení o předběžné otázce má totiž to kouzlo, že se názor Soudního dvora může projevit již v řízení u soudu první instance. Zatímco Evropský soud pro lidská práva se ke slovu dostává až po vyčerpání vnitrostátních prostředků nápravy, rozhodování Soudního dvora je v tomto směru o mnoho efektivnější.⁶⁶ O to více může napomoci ochraně práv jednotlivce.

S tím se pojí další aspekt rozhodování Soudního dvora v azylových věcech. Upřímně přiznávám, že je to čistě můj subjektivní pocit, nedoprovazený detailnějším výzkumem, ale obecně se mi zdá, že Soudní dvůr je v této oblasti odvážnější než jeho štrasburský bráška. Jeden příklad za všechny – otázka omezování osobní svobody cizinců v tranzitní zóně Röske na hranicích Maďarska a Srbska. Štrasburský soud ve věci *Ilias a Ahmed proti Maďarsku*⁶⁷ dospěl k závěru, že tam vůbec není ve hře čl. 5 EÚLP chránící právo na osobní svobodu. Lidé v Röske čekající na možnost požádat o mezinárodní ochranu v EU totiž podle Evropského soudu pro lidská práva vůbec nepřicházejí o osobní svobodu. Zjednodušeně řečeno, mohou kdykoliv odejít zpět do Srbska. A proto o zbavení svobody ve smyslu čl. 5 odst. 1 EÚLP nejde.

Naproti tomu Soudní dvůr ve vztahu ke stejnému místu dospěl k opačnému závěru ve věci *FMS a ostatní*.⁶⁸ A po mém soudu naprosto správně. Pečlivě rozebral kritéria zbavení osobní svobody, v čemž mu dost pomohlo i sekundární unijní právo, které ho vedlo jasným směrem. Naproti tomu štrasburský rozsudek *Ilias a Ahmed* působí hodně nepřesvědčivě. Ty, kdo sledují judikaturu k čl. 5 EÚLP, svým závěrem zaskočil. Tento střet na evropské regionální úrovni azylového práva pak má pro konkrétní případy řešené v rámci SEAS opět jasné řešení – závěr Soudního dvora „přebíjí“ štrasburský názor, protože představuje vyšší standard ochrany práva na osobní svobodu.

Ze všech těchto důvodů se opravdu vyplatí obracet do Lucemburku s předběžnými otázkami. Soudní dvůr se v oblasti azylového práva ukazuje být efektivním „spoluhráčem“ vnitrostátních unijních soudů v rámci SEAS. Díky tomu nabízí jednu z cest ven z labyrintu azylového práva.

65 Platí to ale určitě i pro návratové věci.

66 A krajským soudům by nijak nepomohlo přistoupení České republiky k Protokolu č. 16 k EÚLP, který dává pravomoc obrátit se na Evropský soud pro lidská práva se žádostí o poradní posudek jen vnitrostátním „nejvyšším soudům“. V českém ústavním systému by navíc tuto pravomoc měl zřejmě mít jen Ústavní soud, byť o tom lze určitě diskutovat. Blíže viz KOPA, M. *Protokol č. 16 k Úmluvě – které české soudy by měly mít pravomoc požádat o poradní posudek ze Štrasburku?* [online]. Jiné právo, 14. 5. 2014. Dostupné z: <https://bit.ly/3NnpBjW>.

67 Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Ilias a Ahmed proti Maďarsku* ze dne 21. listopadu 2019 č. 37287/15.

68 Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. května 2020 ve věci C-924/19 PPU a C-925/19 PPU *FMS a ostatní*.

5.2 Kvalitní právní pomoc

Neměli bychom ale nikdy ztrácet ze zřetele ty, kdo přicházejí do zemí EU včetně České republiky a požádají zde o mezinárodní ochranu. Pro ně je naprosto klíčové, zda jim tu někdo poskytne *poctivou a kvalitní právní pomoc*. Vezměte si, jak je azylové právo složité pro nás. A teď si představte, že jste v jejich kůži.

Česká republika si v oblasti právní ochrany cizinců podle mě nevede dobře. Což mě osobně hodně trápí. Vzpomínám v té souvislosti často na jednoho z mých soudcovských vzorů z druhé strany Atlantiku – bývalého předsedu federálního Odvolacího soudu pro Druhý obvod Roberta Katzmanna, který bohužel loni zemřel.⁶⁹ Také nespál dobře kvůli úrovni právní pomoci poskytované cizincům, které v USA zajišťovali za účelem jejich deportace. A rozhodl se s tím něco udělat. Ve své slavné *Marden Lecture* v roce 2007⁷⁰ popisoval, jak se liší naděje na úspěch těch žalobců, kteří nemají k dispozici právníka, oproti těm, kdo ho mají. Stál u zrodu výzkumné skupiny, která se právě této problematice věnovala. A asi nepřekvapí, která kategorie žalobců byla o hodně úspěšnější. Přitom se žalobci té méně úspěšné kategorie, která netěžila z adekvátní právní pomoci, objevovali před soudem mnohem více. Soudce Katzmann také zdůrazňoval etickou povinnost celé právní profese podílet se na řešení problému poskytování právní pomoci cizincům.⁷¹ Přispěl například ke vzniku programu *New York Immigrant Family Unity Project*, který byl prvním veřejně financovaným programem právní pomoci pro zajištěné cizince.⁷² Z tohoto programu se pak vyvinul úspěšný program *Immigrant Justice Corps*, který nabízí *fellowshipy*, jejichž nositelé poskytují cizincům kompetentní právní pomoc.⁷³

Já mohu alespoň začít připomínkou, že Ústavní soud již v nálezu sp. zn. I. ÚS 630/16 ze dne 29. listopadu 2016 (N 227/83 SbNU 535) ve vztahu k zajištěným cizincům uvedl, že „opakovaně upozorňuje na skutečnost, že právo na právní pomoc není na podústavní úrovni dosud uspokojivě provedeno (...). Tato skutečnost se ještě palčivěji projevuje v oblasti správního práva, neboť správní řád právo na právní pomoc neobsahuje a neprovádí vůbec. (...) Reálné možnosti osob zbavených svobody zvolit si právního zástupce, poradit se s ním, a zajistit si tak efektivně právní pomoc jsou ve srovnání s osobami na svobodě podstatným způsobem omezeny. (...) Ústavní soud zdůraznil, že k naplnění ústavně zaručeného práva na právní pomoc nepostačuje pouze formální přístup k právní pomoci. To platí tím spíše u osoby zbavené osobní svobody a znevýhodněné neznalostí českého jazyka a původem z jiné země (...)“.

Ve stejném nálezu Ústavní soud zdůraznil, že „[s]tát musí zajistit, že cizinec, který dosud není právně zastoupen, se v průběhu odvolací lhůty proti rozhodnutí o svém správním vyhoštění osobně setká s osobou schopnou podat kvalifikovanou právní pomoc v otázkách mezinárodní ochrany a cizineckého práva. Těmito osobami jsou (...) advokáti a právníci nevládních organizací, k jejichž činnostem, uvedeným ve stanovách, patří poskytování právní pomoci uprchlíkům nebo cizincům. Pokud si zajištěný cizinec sám právní pomoc neobstaral a ani stát mu právní pomoc nezajistil, není možno rozhodnutí o správním vyhoštění vykonat, neboť by tak došlo k porušení čl. 13 [EÚLP] ve spojení s čl. 2 či 3 [EÚLP]. Přitom nepostačuje pouhý odkaz policie na to, že v předmětném zařízení pro zajištění cizinců obecně fungovaly

69 Viz WEGMAN, J. *A Humane Judge, Gone Too Soon* [online]. New York Times, 11. 6. 2021. Dostupné z: <https://nyti.ms/3TO3t4A>; či ROBERTS, S. *Robert Katzmann, U. S. Judge With Reach Beyond the Bench, Dies at 68* [online]. New York Times, 11. 6. 2021. Dostupné z: <https://nyti.ms/3Dpb3LL>.

70 Dostupné zde: <https://www.nycbar.org/pdf/report/marden9.pdf>. Přečtení tohoto textu opravdu moc doporučuji. Je to *eye-opener*.

71 Byl bych samozřejmě moc rád, pokud by ji sdílela i naše právnická obec. Bohužel však tato problematika zjevně není středobodem zájmu České advokátní komory. Ani právnických fakult. Poskytování právní pomoci cizincům by přitom bylo skvělou příležitostí pro klinické právní vzdělávání studentů práv. Žádná z fakult jí však na potřebné úrovni doposud nevyužila. Snad se to změní.

72 Více se o něm dovíte tu: <https://bit.ly/3fptZC9>.

73 Více se dozvíte na webové stránce *Immigrant Justice Corps* zde: <https://justicecorps.org/about/>.

neziskové organizace zaměřené na pomoc zajištěným cizincům, neboť z tohoto závěru ještě nevyplyývá, zda v inkriminované době, kdy cizinec mohl (...) podat řádně odvolání, měl skutečně zajištěn přístup k právní pomoci, na jejímž základě by mu byl vysvětlen správný procesní postup“.

Tato slova platí v bleděmodrém i pro řízení o žádostech o mezinárodní ochranu. Naplnění tohoto nálezu se doposud nekonalo. V oblasti azylového práva přitom čl. 20 odst. 1 procedurální směrnice přímo stanoví, že „[č]lenské státy zajistí, aby v řízení o oprávněném prostředku podle kapitoly V byla na žádost poskytnuta bezplatná právní pomoc a zastoupení. Tato bezplatná právní pomoc nebo zastoupení *musí zahrnovat alespoň vypracování požadovaných procesních dokumentů a účast na jednání před soudem prvního stupně jménem žadatele*“.⁷⁴

Letos na jaře přitom poskytování právní pomoci žadatelům o azyl a jeho financování doznaly určitých změn.⁷⁵ Popravdě ve stejný moment doznal změn i nápad azylových věcí, jejich počet⁷⁶ a kvalita žalob nezastoupených žadatelů o mezinárodní ochranu.⁷⁷ Vše směrem dolů. Trochu se proto bojím, zda se nevydáváme cestou těch nejnespravedlivějších rozsudků. Za ty kdysi Kateřina Šimáčková označila rozsudky, které soudy nikdy nemohly vydat, protože se na ně dotčení jednotlivci kvůli chybějící právní pomoci ani neobrátili.⁷⁸ Snad se ve svých obavách pletu.

Rád bych proto tento příspěvek zakončil zdůrazněním, že systém hledání a výkonu spravedlnosti, který negarantuje právo na právní pomoc, je ve skutečnosti systémem rezignace na spravedlnost. Spravedlnosti nejlépe docílíme, pokud se právníci zastupující každého účastníka řízení argumentačně střetávají s protistranou. To platí, i pokud zastupují klienta, kterého nemusíme mít v oblibě, nebo pokud brání postoj či politiku, které považujeme za škodlivé. Svůj den u soudu si totiž nezaslouží jen lidé, ale i myšlenky. A právo funguje pouze tehdy, pokud se představí obě strany posuzovaného právního problému a právníci vzájemně testují své teorie. Jde o jediný způsob, jak zjistit, co je správné.⁷⁹ Bez kvalitní právní pomoci to lze zjistit jen stěží, což platí obzvláště v našem azylovém správním soudnictví, kde jako východisko pro posouzení věci platí zásada vázanosti žalobními body.⁸⁰ Kontrola počínání veřejné moci při zasahování do veřejných subjektivních práv cizinců je v případě nekvalitní právní pomoci tím méně účinná. Kvalitní právní pomoc je proto nutným předpokladem vlády práva. Azylové právo přitom – zdá se – nevládne tak pevnou rukou.

Byl bych proto rád, pokud by se dostalo odpovídajícího naplnění nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 630/16, čl. 20 procedurální směrnice a také čl. 37 odst. 2 naší LZPS. V opačném případě se totiž všichni budeme v onom zrcadlovém bludišti azylového práva ztrácet. Nejen my soudci, ale i úředníci ministerstva, a hlavně žadatelé o mezinárodní ochranu. Poctivá právní pomoc je cestou ven. A umožňuje skutečné víceúrovňové hledání (a nalezení!) spravedlnosti.

74 V návratovém právu obdobný závazek plyne z čl. 13 odst. 3 a 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

75 Více informací najdete zde: <https://www.mvcr.cz/soubor/mezinarodni-ochrana-pravni-poradenstvi-letak.aspx>.

76 Na čemž může mít svůj podíl i udělení dočasné ochrany lidem prchajícím před válkou z Ukrajiny.

77 Byť samozřejmě nevíme, zda autorem těchto nových formulářových žalob je advokátní kancelář, která má poskytovat právní pomoc žadatelům o mezinárodní ochranu, a nijak jí tuto skutečnost nepřičítáme.

78 ŠIMÁČKOVÁ, K. *Nejnespravedlivější rozsudky* [online]. Jiné právo, 1. 6. 2011. Dostupné z: <https://bit.ly/3gUnaZM>.

79 Viz KOPA, M. Čl. 37 [Právo odepřít výpověď a procesní rovnost]. In: HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 1145–1146. ISBN 978-80-7400-812-2.

80 Ustanovení § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Byť už v unijním právu pomalu „probublávají názory“, že vázanost žalobními body v těchto věcech nemusí být s unijním právem souladná – viz stanovisko generálního advokáta de la Toura ze dne 21. června 2022 ve spojené věci C-704/20 a C-39/21 či třetí otázku položenou usnesením Krajského soudu v Brně č. j. 41 Az 14/2022-30 ze dne 20. června 2022 a její rozbor.

ROBERT FREMR

místopředseda Vrchního soudu v Praze

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva Tempel proti České republice: ukázkový příklad zásahu Evropského soudu pro lidská práva do rozhodnutí Ústavního soudu a obecných soudů České republiky se zásadním přesahem do jejich judikatury a dopadem na připravovanou reformu trestního řízení

Dne 18. března 1992, tehdy ještě Česká a Slovenská Federativní Republika ukládá ve Štrasburku u generálního tajemníka Rady Evropy ratifikační listiny k evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Česká justice se tak může naplno zapojit do jejich ochrany, současně ale její rozhodnutí nově podléhají přezkumu Evropského soudu pro lidská práva.

Dobře si vzpomínám, jak většina mých kolegů nepokládala tehdy tuto skutečnost za hodnu větší pozornosti. Vzhledem k minimální znalosti evropského práva a judikatury Evropského soudu pro lidská práva se možnost revize vnitrostátních rozhodnutí Soudem jevila jako spíše teoretická a navíc velmi vzdálená. Ostatně první rozsudek Soudu konstatující porušení Úmluvy ve věci Krčmář a ostatní versus Česká republika byl vynesena až v roce 2000. Tehdy ale začalo v našich jednacích síních přibývat prohlášení obžalovaných: „Budu se odvolávat až do Štrasburku“, což vyvolávalo na tváři některých mých kolegů shovívavý úsměv. Čas ukázal, jak hluboce se mýlili. Možnost revize vnitrostátního rozhodnutí Soudem se postupem času stala zcela reálnou, i když k ní bohužel často dochází s velkým časovým odstupem. Judikatura Soudu je dnes běžnou součástí odůvodnění soudních rozhodnutí všech stupňů a její znalost je nezbytným prvkem odborné výbavy každého soudce.

Můj příspěvek si klade za cíl demonstrovat na příkladu rozsudku ve věci doživotně odsouzeného Roberta Tempela, jak významně může Soud zasáhnout nejen do výsledku řízení v individuálním případě, ale současně zásadním způsobem usměrnit rozhodovací praxi obecných soudů, dokonce i Ústavního soudu, a navíc přispět i k reformě našeho trestního řízení. V úvodu se budu snažit stručně rekapitulovat obsáhlou procesní historii případu, na níž se podílely dva krajské soudy, Vrchní soud v Praze, Nejvyšší i Ústavní soud.

Za sebe musím říci, že si jen těžko dokážu představit přílehavější příklad typu řízení, pro který se vžil nechvalně známý termín „soudní ping-pong“, jenž je noční můrou každého účastníka řízení.

Vše se začíná 28. ledna 2003, kdy byla na obžalovaného Roberta Tempela podána u Krajského soudu v Plzni obžaloba pro trestný čin vraždy podle § 219 odst. 1, odst. 2 písm. a), h) zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, tedy spáchaný na dvou nebo více osobách a v úmyslu získat majetkový prospěch. Toho se podle žalobního návrhu měl dopustit vylákáním dvou mužů na lesní parkoviště, kde měl prvního z nich usmrtit několika výstřely střelnou zbraní, druhého pak za použití brutálního fyzického násilí, aby se tak zmocnil jejich osobního vozu, za který jim měl zaplatit 400 000 Kč.

První verdikt ve věci vynesl Krajský soud v Plzni 17. září 2004, kdy obžalovaného obžaloby zprostil s tím, že nebylo prokázáno, že žalovaný skutek spáchal. Podle krajského soudu existují dvě verze události, podle jedné měl vraždy spáchat obžalovaný, podle druhé korunní svědek Lubomír Václav, přičemž jeho výpověď, jež měla obžalovaného usvědčovat, neshledal krajský soud věrohodnou.

Vrchní soud v Praze ale z podnětu odvolání státní zástupkyně usnesením ze dne 1. prosince 2004 tento rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k novému projednání a rozhodnutí s tím, že je třeba vypořádat se se všemi provedenými důkazy.

Krajský soud v Plzni ovšem dne 1. února 2005 rozhodl podruhé shodně jako v prvním případě o zproštění obžalovaného z trestného činu vraždy s tím, že klíčového svědka Václava považuje nadále za nevěrohodného.

Vrchní soud v Praze ale následně usnesením ze dne 27. dubna 2005 i tento rozsudek ve zprošťující části zrušuje s tím, že prakticky neobsahuje hodnocení provedených důkazů a nedostatečně se zabývá věrohodností verze předložené obžalovaným. Podle § 262 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), nařizuje, aby věc byla projednána a rozhodnuta v jiném složení senátu, neboť stávající senát nenapravil vytýkaná pochybení a zaujal k věci jednostranný postoj zvýhodňující obžalovaného.

Obžalovaný podává stížnost k Ústavnímu soudu, který ji 15. září 2005 zamítl jako zjevně neopodstatněnou, přičemž v postupu Vrchního soudu v Praze podle § 262 trestního řádu neshledal zásah do práva na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Krajský soud v Plzni v novém složení senátu dne 18. května 2006 obžalovaného obžaloby zprošťuje potřebí. V odůvodnění uvedl, že výpověď svědka Václava nepovažuje za věrohodnou, neboť je plná vnitřních rozporů. Nepřímé důkazy pak podle krajského soudu neprokazovaly jednoznačně vinu obžalovaného.

Vrchní soud v Praze usnesením ze dne 4. října 2006 i tento rozsudek ruší a věc opět vrací Krajskému soudu v Plzni s tím, že rozsudek byl sice odůvodněn dostatečně, hodnocení důkazů však odporuje pravidlům formální logiky, když krajský soud nebyl schopen opustit svůj jednostranný náhled na věc. Hodnocení věrohodnosti svědka Václava označil odvolací soud za destruktivní.

Nicméně Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 6. března 2007 zprostil obžalovaného obžaloby i počtvrté. Sám konstatoval, že odůvodnění rozhodnutí Vrchního soudu v Praze vyvolává dojem, že odvolací soud hodnotí důkazy jinak a dospěl by k jinému závěru o vině obžalovaného. Krajský soud se však nemohl řídit pokyny odvolacího soudu, neboť by podle svého názoru porušil ustanovení § 2 odst. 6 trestního řádu, které mu ukládá hodnotit důkazy podle vlastního přesvědčení. Setrval přitom na stanovisku, že vina obžalovaného nebyla prokázána s požadovanou mírou jistoty.

Vrchní soud v Praze rozsudek k odvolání státní zástupkyně usnesením ze dne 29. května 2007 ruší, vrací jej k novému projednání a rozhodnutí. Krajskému soudu v Plzni vytkl, že není schopen oprostít se od svého jednostranného hodnocení důkazů. Jeho posouzení věrohodnosti výpovědi svědka Václava označil za tendenční a dále mu vytkl, že nezohlednil výtky odvolacího soudu a nehodlal je akceptovat. Proto nařídil, aby věc tentokrát místo Krajského soudu v Plzni projednal Krajský soud v Praze, což trestní řád v ustanovení § 262 trestního řádu poněkud vágně připouští „z důležitých důvodů“.

Toto usnesení napadl obžalovaný již druhou ústavní stížností, kterou však Ústavní soud usnesením sp. zn. III. ÚS 1913/07 ze dne 13. prosince 2007 odmítl částečně jako nepřipustnou, částečně jako zjevně neopodstatněnou, když v interpretaci ustanovení § 262 trestního řádu Vrchním soudem v Praze neshledal pochybení ani prvky libovůle.

Rozuzlení, i když jen dočasné, přináší až v pořadí pátý prvostupňový rozsudek, tentokrát Krajského soudu v Praze ze dne 26. listopadu 2008, jímž je obžalovaný uznán vinným trestným činem vraždy zcela shodně s podanou obžalobou a za něj a další dva trestné činy loupeže, jimiž byl uznán vinným jinými rozsudky, je odsouzen k souhrnnému trestu odnětí svobody na doživotí. V odůvodnění krajský soud uvedl, že popis událostí svědkem Václavem považuje za přesvědčivější než popis obžalovaného, na jehož vinu důkazy jednoznačně ukazují.

K odvolání obžalovaného pak Vrchní soud v Praze rozsudkem ze dne 9. prosince 2009 tento rozsudek ve výroku o vině potvrdil, přičemž při marginální změně formulace výroku o trestu mu opět uložil trest odnětí svobody na doživotí.

Odsouzený proti tomuto rozhodnutí podává dovolání k Nejvyššímu soudu, který je 28. července 2011 odmítl jako zjevně neopodstatněné, když hodnocení důkazů Krajským soudem v Praze i Vrchním soudem v Praze označil za logické a nevykazující známky libovůle. Ohledně postupu podle § 262 trestního řádu odkázal na předchozí rozhodnutí Ústavního soudu, jímž se cítil být vázán.

Toto usnesení Nejvyššího soudu a jemu předcházející odsuzující rozsudky napadl odsouzený již třetí ústavní stížností, kterou ale Ústavní soud odmítl usnesením sp. zn. II. ÚS 3555/11 ze dne 19. dubna 2012 podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu jako návrh zjevně neopodstatněný.

Nyní opouští kauza české justiční teritorium, neboť 11. července 2012 podává odsouzený Robert Tempel stížnost k Evropskému soudu pro lidská práva.

Evropský soud pro lidská práva ve věci rozhodl jednomyslně rozsudkem ve věci Tempel proti České republice dne 25. června 2020 č. 44151/12, tedy bez několika dní po osmi letech od podání stížnosti tak, že postupem soudů došlo k porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Zavázal současně Českou republiku k úhradě nemajetkové škody odsouzenému ve výši 12 500 EUR.

Na rozsudku sedmičlenného senátu Soudu, v němž zasedal i náš soudce Aleš Pejchal, lze ocenit, že jsou v něm zcela konkrétně rozvedena pochybení, kterých se především Vrchní soud v Praze z jeho pohledu dopustil, a je z něj jasné, jaká cesta by měla vést k jejich nápravě. Přitom Soud vycházel z precizní interpretace ustanovení § 262 a § 263 odst. 7 trestního řádu, opřené o detailní znalost naší vnitrostátní judikatury, především Ústavního soudu, kterou v odůvodnění svého rozsudku hojně cituje.

Vrchnímu soudu v Praze přitom vytknul, že opakovaně přistupoval k použití § 262 trestního řádu, a to tak dlouho, dokud Krajský soud v Praze neuznal obžalovaného vinným. Jako nezákonný kvalifikoval postup Vrchního soudu v Praze, jímž vytýkal Krajskému soudu v Plzni způsob, jakým hodnotil důkazy, včetně věrohodnosti korunního svědka Lubomíra Václava. Jeho přístup shledal v rozporu s ustanovením § 263 odst. 7 trestního řádu i judikaturou Ústavního soudu, podle níž je odvolací soud vázán hodnocením důkazů provedeným soudem prvního stupně. Vrchnímu soudu v Praze dále vytkl, že činil závěry ohledně věrohodnosti výpovědí korunního svědka Václava, aniž by ho sám vyslechl.

Evropský soud pro lidská práva rovněž konstatoval, že rozhodnutí vrchního soudu, jímž byla věc přikázána Krajskému soudu v Praze, obsahuje formulace, jež mohou být vykládány jako podsouvání názoru na věrohodnost předmětného svědka, a dále náznak odvolacího soudu, že nebude akceptovat jiný výsledek řízení než odsouzení obžalovaného. Dodal, že takové závěry stěží obstojí ve světle ustálené

judikatury Ústavního soudu, podle níž odvolací soud nesmí za žádných okolností udělovat soudu prvního stupně pokyny, jak má rozhodnout o vině obžalovaného.

Konečný závěr Evropského soudu pro lidská práva je pro českou justici bolestný: Cituji: „Sled událostí v předmětném případě významně svědčí o selhání justice, jímž utrpěla celková spravedlivost řízení.“

Poté, co rozsudek Soudu nabyl právní moci, podal obžalovaný k Ústavnímu soudu návrh na povolení obnovy řízení. Ústavní soud návrhu obžalovaného vyhověl a obnovu řízení ve věcech napadených ústavních stížností povolil za současného zrušení svých původních odmítavých rozhodnutí.

Z podnětu těchto stížností pak Ústavní soud nově rozhodl nálezem pléna sp. zn. Pl. ÚS 110/20 ze dne 27. července 2021 pod bodem I tak, že dovolacím rozhodnutím Nejvyššího soudu sp. zn. 8 Tdo 790/2010 ze dne 28. července 2011, rozsudkem Vrchního soudu v Praze č. j. 8 To 97/2009-4175 ze dne 9. prosince 2009, rozsudkem Krajského soudu v Praze č. j. 2 T 46/2007-4003 ze dne 26. listopadu 2008 a usnesením Vrchního soudu v Praze č. j. 8 To 45/2007-3551 ze dne 29. května 2007 byla porušena základní práva stěžovatele (tj. obžalovaného Roberta Tempela) na soudní ochranu a na zákonného soudce podle čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Výrokem pod bodem II všechna uvedená rozhodnutí zrušil.

Před chvílí jsem vyjádřil velký respekt k tomu, jak instruktivní je v této věci odůvodnění rozsudku Evropského soudu pro lidská práva. Stejný respekt vzbuzuje i odůvodnění navazujícího plenárního nálezu Ústavního soudu. To ještě podrobněji rozvíjí závěry ESLP a dále tak prohlubuje svou vlastní judikaturu.

Ústavní soud v něm především cituje ze své dosavadní judikatury, v první řadě z nálezu sp. zn. IV. ÚS 4091/18 ze dne 5. února 2019, v němž zdůraznil, že odnětí věci rozhodujícímu soudci podle § 262 trestního řádu je mimořádným (výjimečným) procesním prostředkem, k jehož použití musejí být dány důležité důvody, které musejí být zřetelné, zřejmé a bezpochybné. Rozhodování odvolacího soudu nesmí být projevem zjevné libovůle.

Dále odkazuje na svou rozhodovací praxi [například nálezy sp. zn. III. ÚS 1980/13 ze dne 9. ledna 2014 (N 1/72 SbNU 23) nebo I. ÚS 794/16 ze dne 21. června 2016 (N 118/81 SbNU 833)], podle nichž odvolací soud může rozvést, proč jsou skutková zjištění nalézacího soudu vadná, v čem je třeba je doplnit, popřípadě k jakým důkazům je třeba ještě přihlídnout, nemůže však důkazy, které sám neprovedl, hodnotit za něj. Dostojí-li však rozhodnutí soudu prvního stupně těmto požadavkům, nemůže ho odvolací soud zrušit pouze z důvodu, aby prosadil své hodnocení takto provedených důkazů a z něho plynoucí skutková zjištění.

Ústavní soud přitom podpořil závěr Krajského soudu v Plzni, že ani nevěrohodnost obhajoby obžalovaného, který ji postupně měnil a přizpůsoboval průběhu řízení, nemůže být usvědčujícím důkazem o jeho vině, pokud s ním nesouzní další provedené důkazy. Krajský soud se s touto skutečností vypořádal tak, že šlo o procesní taktiku obžalovaného, která vycházela z jeho nedůvěry ke způsobu vedení vyšetřování policejními orgány.

Ústavní soud uzavřel, že Vrchní soud v Praze sice formálně deklaroval, že je prost toho, aby naznačoval, jakým způsobem měly být důkazy provedené soudem prvního stupně zhodnoceny, současně však Krajskému soudu v Praze důrazně naznačil, že nevina obžalovaného, k níž dospěl ve svých předchozích rozhodnutích Krajský soud v Plzni, z provedených důkazů nevyplývá.

V důsledku plenárního nálezu se odvolací senát Vrchního soudu v Praze, jemuž byla věc vrácena k novému projednání a rozhodnutí, v novém složení, kterému jsem předsedal, ocitl v unikátní situaci, kdy měl rozhodnout o odvolání státní zástupkyně proti v pořadí čtvrtému zprošťujícímu rozsudku Krajského soudu v Plzni, který byl vynesena dne 6. března 2007.

Při novém projednání věci tento senát Vrchního soudu v Praze konstatoval svou vázanost rozsudkem Evropského soudu pro lidská práva a nálezem pléna Ústavního soudu s tím, že je bude plně respektovat. Zvažoval možnost doplnění dokazování výslechem obžalovaného Roberta Tempela a výsledkem korunního svědka Lubomíra Václava, jejichž prostřednictvím by za splnění dalších podmínek mohla být napravena pochybení, k nimž v předchozím řízení došlo. Protože však svědek Václav v mezidobí zemřel a obžalovaný využil svého práva ve smyslu čl. 37 odst. 1 Listiny a § 33 odst. 1 trestního řádu a rozhodl se nevypovídat, k tomuto doplnění dokazování nedošlo.

Odvolací senát Vrchního soudu v Praze poté dospěl k závěru, že shromážděné důkazy sice nasvědčují reálné možnosti, že obžalovaný Robert Tempel se mohl dopustit skutku uvedeného v obžalobě, závěr o jeho vině ale nebylo možno dovodit jednoznačně a bez důvodných pochybností. Současně se ztotožnil s názorem Evropského soudu pro lidská práva i Ústavního soudu, že odůvodnění posledního zprošťujícího rozsudku Krajského soudu v Plzni nevykazuje žádné mezery ani logické rozpory. Na tomto podkladě proto bylo odvolání státní zástupkyně podané v neprospěch obžalovaného Roberta Tempela zamítnuto jako nedůvodné.

Toto rozhodnutí Vrchního soudu v Praze vyvolalo velkou pozornost médií i odborné veřejnosti, když na velmi závažném případě manifestovalo, jak zásadní vliv může mít na rozhodování našich soudů rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva.

Velký ohlas mělo již samotné propuštění odsouzeného z výkonu trestu odnětí svobody na doživotí. I když významná část obžalovaným dosud vykonaného trestu odnětí svobody zhruba odpovídala trestu za dva trestné činy loupeže, který byl součástí souhrnného trestu, odsouzený publikoval záměr domáhat se odškodnění za utrpěnou nemajetkovou újmu. Některá média hodnotila celou kauzu bez uvedení její složité podstaty kriticky jako justiční omyl.

Nicméně mám přesto za to, že důsledky rozsudku Evropského soudu pro lidská práva a z něj vycházejícího plenárního nálezu Ústavního soudu nutno hodnotit jednoznačně pozitivně. Rozsudek Soudu soustředil pozornost odborné veřejnosti na fair aplikaci ustanovení § 262 trestního řádu o odnětí věci zákonem soudci nebo dokonce příslušnému soudu s důrazem na nutnost striktního respektování Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, Listiny základních práv a svobod a navazující vnitrostátní judikatury. Podle mé zkušenosti bylo toto ustanovení v některých případech vykládáno odvolacími soudy pragmaticky ve snaze prosadit svůj názor na hodnocení důkazů za každou cenu, ač je samy neprovedly. Věřím, že revize případu Tempel s jeho závažnými důsledky bude pro všechny soudce výrazným mementem.

Efekt tohoto rozhodnutí je ale širší. Komplikovaný a protahovaný průběh trestního řízení, který je krystalickou ukázkou tzv. soudního ping-pongu, měl podle mého názoru částečně svůj původ i v současné úpravě odvolacího řízení. Ta v ustanovení § 259 odst. 5 písm. a) trestního řádu stanoví, že odvolací soud nemůže sám uznat obžalovaného vinným skutkem, pro nějž byl soudem prvního stupně zproštěn. Lze si představit, že povinnost odvolacích soudců akceptovat skutkové závěry soudu prvního stupně vedoucí ke zproštění obžaloby v situaci, kdy sami jsou bytostně přesvědčeni, že správné hodnocení důkazů by mělo vést k závěru o vině obžalovaného, musí být pro ně frustrující. Přitom možnosti odvolacího senátu, jak prosadit v této situaci svůj odlišný názor, jsou při současném znění zákona značně omezené.

Probíhající rekodifikace trestního řízení ovšem pracuje i s možnou novelizací tohoto ustanovení, podle níž by odvolací soud za splnění určitých podmínek mohl na podkladě důkazů před ním provedených zprošťující rozsudek zrušit a sám uznat obžalovaného vinným. Odůvodnění rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Tempel proti České republice nabízí podle mě na podporu této novelizace silné argumenty.

Pokud k této novelizaci skutečně dojde, nebude to první případ, kdy judikatura Evropského soudu pro lidská práva vedla k významným změnám úpravy našeho trestního práva. Jako příklad mohu uvést prakticky kompletní změnu úpravy našeho vazebního řízení, které bylo vyvoláno sérií kritických rozsudků Soudu. Zřetelně je vidět vliv rozhodnutí Soudu na začlenění zcela nového ustanovení § 39 odst. 3 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, které umožňuje přihlédnout při ukládání trestu mimo jiné i k délce trestního řízení, trvalo-li nepřiměřeně dlouhou dobu. Podle tohoto ustanovení má soud při posouzení délky řízení přihlédnout ke složitosti věci, k postupu orgánů činných v trestním řízení a také k jednání pachatele, kterým k průtahům přispěl. Tato kritéria jsou v podstatě plně převzata z judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Tyto novelizace přispěly významně ke snížení počtu rozsudků Soudu konstatujících porušení Úmluvy s přiznáním odškodnění za utrpěnou nemajetkovou újmu.

Věřím, že mohu zakončit svůj příspěvek konstatováním, že uplynulých třicet let ukázalo, že možnost přezkumu vnitrostátních rozhodnutí Evropským soudem pro lidská práva sehrála při zvýšení rychlosti trestního řízení, jeho kvality, zákonnosti a spravedlivosti důležitou, pozitivní roli.

To, jaký respekt Evropský soud pro lidská práva ze strany české justice i ostatních státních orgánů požívá, je nejlépe vidět na nyní již v zásadě bezproblémovém uplatňování zásady subsidiarity. Ta odráží fakt, že i když Soud nedisponuje formálními nástroji ke změně naší vnitrostátní legislativy či judikatury, děje se tak pod vlivem jeho rozsudků standardně a bez nějakých vzájemných konfliktů. Jedinou vadu na kráse spravedlnosti přicházející ze Štrasburku spatřuji v tom, že jí to někdy trvá příliš dlouho.

PAVEL SIMON

soudce Nejvyššího soudu



Justice jednotná v rozmanitosti

Interakce zmíněná v podtitulu dnešního sympozia může mít mnoho podob. Na jedné straně může jít o pozitivní interakci, kdy dochází k synergii, ke spojení sil za účelem dosažení určitého cíle. Na druhé straně může jít o vzájemné působení protichůdné, antagonistické, projevující se jako soutěžení a rivalita a může jít přirozeně také o jakoukoliv polohu mezi těmito dvěma póly.

Přijde mi proto užitečné se již v úvodu mého příspěvku zamyslet nad tím, co je podstatou a smyslem interakce nositelů soudní moci, má-li být dosaženo soudní ochrany, kterou bezpochyby neposkytujeme jako soudci pro sebe či sami sobě, ale poskytujeme ji těm, kdo se na nás obracejí s důvěrou, že díky našim rozhodnutím bude obnovena ztracená rovnováha v konkrétním soukromoprávním či veřejnoprávním vztahu.

Protože se setkáváme v době, kdy Česká republika předsedá Radě Evropské unie, přijde mi obzvlášť vhodné vzpomenout motto, které Evropská unie používá od roku 2000 a které v češtině zní: „Jednotná v rozmanitosti.“ Myšlenka vyjádřená v tomto slovním spojení je mi osobně velmi blízká, protože ukazuje na obrovský posun v lidském uvažování.

Když se podíváme do minulosti evropských zemí, převažoval jiný pohled, ospravedlnitelný teorií přirozeného výběru, který bychom mohli vyjádřit slovy „rozdělená svou rozmanitostí“. Tento pohled klade důraz na odlišnost, nikoliv na jednotu. V něm jsme „my proti oni, naše proti jejich“. My jsme vždy ti, kdo jsou přirozeně chytřejší, spravedlivější, vyznáváme ty správné hodnoty, a proto máme větší právo na život, než oni, kteří jsou z povahy věci hloupí, zlí a neměli by existovat. Jde o náhled na svět a vlastní místo v něm, který je založený na dříve zmíněné rivalitě a nutně vede ke konfliktům, které často končí vzájemným střetem vedeným snahou o upořádání či dokonce eliminaci „těch druhých“.

Realita dnešních dnů nám bohužel ukazuje, že pohled založený na střetu „my proti oni“ ještě ani zdaleka ze světa nezmizel a všichni vidíme, jak velkému utrpení vede. Právě ve světle těchto událostí podle mne ještě více vyniká přínos, pokrokovost a hodnota, kterou myšlenka jednoty v rozmanitosti představuje.

Je zjevné, že rozmanitost, která táhne za jeden provaz, vedena společným cílem, představuje opačný pól soutěživosti a rivality. Vychází z poznání, že aby se člověku dobře žilo, musí se starat o druhé a jejich dobrožití, což, slovy Konfucia, představuje dost dobrý důvod k tomu, být dobrým.⁸¹

81 KRÁL, O. *Čínská filosofie. Pohled z dějin*. Praha: Maxima, 2005, s. 51. ISBN 80-901333-8-X.

Možná si teď, a to zcela právem, kladete otázku, co mají Darwin a Konfucius společného s interakcí soudů národních, unijních a mezinárodních, a já si dovoluji tvrdit, že mnohé. Vzájemné působení mezi soudy, jejich interakce, jakkoliv institucionálně zakotvená a jasně nastavená, je ve svém důsledku vždy interakcí lidí, kteří v daných institucích pracují a kteří své působení berou buď jako snahu o prosazení vlastní vize světa na úkor druhých, nebo jako snahu přispět svým dílem do mozaiky společně vytvářeného právního prostoru a řádu. Lidí, kteří upřednostňují sami sebe a vlastní hodnoty před právním řádem, a lidí, kteří upřednostňují právní řád jako takový a jeho hodnoty před sebou samotnými.

Za téměř čtvrt století v justici jsem se setkal s nemalým počtem soudců z různých pater soudnictví, kteří byli zarputile přesvědčeni o vlastní pravdě a neomylnosti vlastního vnímání spravedlnosti a odmítali naslouchat názorům druhých.

Pokud byl takový solitér na soudu nižšího stupně, projevovalo se jeho přesvědčení postesky nad tím, jak je nepochopený ze strany vyšší instance, či prohlášením, že soudci na vyšší instanci, zřejmě opojeni pohodlím žití ve své slonovinové věži, nevědí nic o tom, jak to v životě doopravdy chodí. V extrémním případě se neochota ke společné vizi nalézání spravedlnosti projevila odmítnutím názorů vyšší instance a otevřenou rebelií v rozhodování.⁸²

Jestliže se obdobný solitér ocitl u soudu vyššího stupně, neváhal projevovat ve svých kasačních rozhodnutích opovržení a rozhořčení nad tím, jak nemožní, hloupí či neschopní jsou soudci, kteří vydali jím přezkoumávané rozhodnutí. Zapomněl tím na noblesu a zdvořilost, kterou by dle mého názoru měly soudy vyšších stupňů ve svém rozhodování projevovat, neboť i tím budují důvěru veřejnosti v řádné fungování justice.

Přitom se oba tyto archetypy soudců ve svém zápalu mýlí v tom, že je jejich názor tím jediným možným. V této souvislosti bych rád zmínil myšlenku, kterou jsem si vypůjčil z jednoho nálezu Ústavního soudu: „Ústavní soud vychází z přesvědčení, že při výkladu práva neexistuje jediná správná odpověď. Proto se i právní názory dvou soudců, kteří respektují svou vázanost zákonem a vykládají jej podle svého nejlepšího vědomí a svědomí ... mohou legitimně lišit, ...“⁸³ Ústavní soud tím pro poměry práva zdůraznil základní lidské poznání, že neexistuje objektivní pravda, existuje jen mnoho názorů na ni.

A tak každý z nás, podle toho, na jakém soudu se zrovna nacházíme, máme tu svou pravdu ovlivněnou tím, jak vnímáme právní řád a jeho hodnoty. Pohled do krajiny z úpatí hory bude nutně jiný, než pohled z jejího vrcholu, byť krajina pod horou bude stále stejná.

Přijde mi tedy užitečné, aby všichni soudci na všech soudech celé soudní soustavy vnímali odlišnost svých pravd danou odlišností svých rolí a zároveň vnímali, že všichni směřujeme ke společnému cíli důsledného a vyváženého rozhodování o základních právech a povinnostech osob, které se na nás obracejí. Pro poměry mého příspěvku přitom pod pojem „všechny soudy celé soudní soustavy“ zahrnuji v nejširším slova smyslu i soudce Soudního dvora Evropské unie či Evropského soudu pro lidská práva.

V čem konkrétně tedy z mého pohledu soudce Nejvyššího soudu tato odlišnost rolí jednotlivých soudů spočívá?

Předesílám, že vycházím z premisy, podle které naše práce na Nejvyšším soudu nemůže být kvalitní, jestliže nebude kvalitní práce kolegyně a kolegů na jiných stupních soudní soustavy. Proto je v našem zájmu, v zájmu Nejvyššího soudu, udělat maximum pro to, aby kolegyně a kolegové z jiných soudních stupňů mohli dobrou práci odvést.

82 Viz např. rozsudek kárného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 16 Kss 6/2020-119 ze dne 26. května 2021.

83 Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3553/15 ze dne 15. února 2017 (N 30/84 SbNU 363), bod 40.

Od soudů prvního stupně a soudů odvolacích především potřebujeme, aby precizně zjistily skutkový stav věci a na základě naší judikatury, existuje-li, nabídly odpovídající právní posouzení.

Se zjišťováním skutkového stavu jim pomoci nemůžeme, neboť Nejvyšší soud není skutkovou instancí,⁸⁴ ale s právním posouzením již ano, a to tím, že naše rozhodnutí budou instruktivní a argumentačně přesvědčivá, aby soudy nižších stupňů neměly pochybnost, zda a v jakých případech jejich závěry aplikovat, a také tím, že naše rozhodnutí budou dostupná, a to nejen na našem webu, jako je to nyní, ale i v podobě tematických souborů judikatury, které poskytnou zájemcům základní přehled v dílčích oblastech práva. Takové soubory ostatně již dnes známe z webů ESLP a Soudního dvora Evropské unie a každý, kdo s nimi pracuje, ví, kolik času a práce mu dokáže ušetřit. Je mým potěšením vás informovat o tom, že z iniciativy našeho pana místopředsedy dr. Šuka by měla být publikace těchto souborů judikatury Nejvyšším soudem zahájena ještě do konce tohoto roku.

Zároveň by naše rozhodnutí neměla, s výjimkou případů, kdy existují silné důvody pro vyvolání mezi-soudního dialogu,⁸⁵ vnášet do právního řádu rozkol. Měli bychom vycházet z toho, že v právním světě nejsme sami. Spolu s námi jsou jeho součástí orgány lépe nadané k výkladu dílčích právních otázek, ať už jde o Nejvyšší správní soud v otázkách výkladu správního práva, Ústavní soud v otázkách výkladu ústavního pořádku, Soudní dvůr Evropské unie v otázkách výkladu unijního práva, nebo Evropský soud pro lidská práva v otázkách výkladu Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Tím ale role Nejvyššího soudu v jeho podílu na poskytování víceúrovňové spravedlnosti nekončí. Velkým benefitem pro každého soudce v České republice je možnost obrátit se na Oddělení analytiky a srovnávacího práva Nejvyššího soudu a žádat o konzultaci při výkladu právní otázky, jež má svůj původ v unijním či mezinárodním právu.

Konečně ve vztahu k judikatuře ESLP je dále třeba zmínit tzv. Modrou sbírku, ve které Nejvyšší soud předkládá široké veřejnosti zkrácená znění rozsudků ESLP. Ta opatřuje komentářem vždy některý ze soudců Nejvyššího soudu, aby umožnil čtenáři nahlédnout provázanost závěrů evropské judikatury s českým právním prostředím a její dopady do něj.

Nejvyšší soud tak plní velmi užitečnou roli zprostředkovatele judikatury dvou evropských soudů směrem dovnitř justice.

Zároveň dáváme svým kolegyním a kolegům na soudech nižších stupňů důvěru v tom, že určité otázky mohou posoudit samostatně, aniž bychom my měli ambice jejich rozhodnutí jakkoliv zpochybnit. V poměrech agendy odpovědnosti státu, kterou mám na Nejvyšším soudu na starost, jde zejména o otázku stanovení výše náhrady nemajetkové újmy. Když jsem přišel na Nejvyšší soud v roce 2010, mohli jsme se stran výše náhrady nemajetkové újmy vydat dvěma směry. První směr by znamenal připouštět dovolání v otázkách výše náhrady nemajetkové újmy, a učinit tak z Nejvyššího soudu poslední a zároveň jedinou instanci, která by řekla, pro koho a kolik představuje přiměřené zadostiučinění. Druhý směr bylo dát plnou důvěru soudům nižších stupňů a omezit se na právní otázky výkladu podmínek, které je třeba při stanovení výše zadostiučinění vzít do úvahy. Velmi rychle jsme se dohodli vydat druhým směrem. Jsme si totiž dobře vědomi toho, že soudci Nejvyššího soudu rozhodující bez jednání, tj. bez bezprostředního kontaktu s účastníky řízení a bez provádění dokazování, nejsou nejlépe vybaveni k tomu, aby vyšší zadostiučinění v konkrétní věci určovali. Tím jsme projevili potřebné sebeomezení, uznali odlišnost

84 Dovolání je přípustné jen pro posouzení procesních otázek souvisejících se způsobem zjišťování skutkového stavu, nikoliv proti zjištěním samotným viz § 241a odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, a např. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 3889/2014 ze dne 2. prosince 2015.

85 Viz řadu protichůdných rozhodnutí Nejvyššího i Ústavního soudu završenou stanoviskem pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 39/14 ze dne 25. listopadu 2014 (ST 39/75 SbNU 707, 297/2014 Sb.).

rolí různých stupňů soudů a zároveň dali důvěru soudům nižších stupňů. Důvěru, bez které nemůže mnou zmíněná spolupráce existovat.

Institucionálně se Nejvyšší soud nejčastěji setkává v rozhodovací činnosti s Ústavním soudem. Já sám si od kolegyně a kolegů z Ústavního soudu slibuji, že budou naše rozhodnutí vnímat optikou ústavního práva a korigovat případné chyby v úsudku dané zúženým viděním světa v rámci naší specializace.⁸⁶ Zároveň si velmi vážím každého rozhodnutí Ústavního soudu, ve kterém nám Ústavní soud dává důvěru a prostor pro výklad podústavního práva právě při vědomí, že na určitou právní otázku nemusí existovat jediná správná odpověď, a také s respektem k tomu, že každý náleze Ústavního soudu představuje pro svou obecnou závaznost zásadní zásah do právního řádu, přičemž v českých poměrech k jeho vydání postačují, z mezinárodního hlediska netypicky, hlasy pouhých dvou soudců. Pokud již Ústavní soud přistoupí ke zrušení našeho rozhodnutí, jsem rád, když nám dá prostor k tomu, abychom jím vyjádřený názor sami zasadili do kontextu úpravy podústavního práva a sami případně zrušili rozhodnutí soudů nižších stupňů s odpovídajícím závazným právním názorem, neboť s ohledem na naši specializaci dokážeme lépe vnímat spornou právní otázku ve všech souvislostech.

Vztah Nejvyššího soudu k Evropskému soudnímu dvoru je silně podmíněn povinností Nejvyššího soudu zahájit za určitých okolností řízení o předběžné otázce⁸⁷. Někdy v nadsázce říkám, že v tomto vztahu má Nejvyšší soud roli pošťáka, který sice formuluje otázky výkladu unijního práva a může na ně projevit svůj předběžný názor, ale není tím, kdo je smí s konečnou platností zodpovědět. Pro každého národního soudce je obtížné, ne-li nemožné nahlížet na evropské právo v jeho komplexnosti a dostat požadavkům jeho výkladu⁸⁸, a proto jsem rád, když nám jeho výklad poskytnou kolegyně a kolegové z lucemburského soudu a my se o jejich instruktivní rozhodnutí můžeme opřít. Vztah Nejvyššího soudu a Soudního dvora je v tomto směru zářným příkladem vzájemného respektu a spolupráce, umožněných zjevně i tím, že nejde o vztah hierarchický.

K vyslovenému se snad sluší pro zajímavost jen dodat, že Nejvyšší soud nepoložil předběžnou otázku v jedné jediné věci, kdy se to sice nabízelo z hlediska unijního práva, ale zároveň si byli kolegové palčivě vědomi toho, že by položením dané otázky vtáhli náš Ústavní soud, ale i Soudní dvůr na mimořádně tenký led. Znalcům mezi vámi je jasné, že šlo o otázku, zda je Ústavní soud soudem poslední instance podle článku 267 SFEU, a má proto povinnost položit předběžnou otázku. Nejvyšší soud si danou otázku zodpověděl sám a ponechal břemeno této povinnosti na bedrech obecné justice s vědomím, že to tak bude pro všechny nejlepší.⁸⁹

Evropský soud pro lidská práva by se mohl zdát být ze všech zmíněných soudů našim poměrům nejvíce vzdálený, což je dáno i tím, že Česká republika dosud nepřistoupila k ratifikaci protokolu č. 16, a Nejvyšší soud tak nemá možnost přímé komunikace s ESLP formou žádosti o právní posudek, jak je tomu v případě Soudního dvora. Za sebe nad tím mohu jen vyjádřit lítost, neboť možnost přímé komunikace by nám jistě přiblížila štrasburský soud a jeho rozhodování a zároveň by umožnila zasadit lépe jeho judikaturu do českých poměrů v případech, kdy se zdá být jeho stávající judikatura použitelná jen s obtížemi nebo vůbec. To přirozeně nijak nesnímá z ramen Nejvyššího soudu odpovědnost za to, aby jím vydávaná rozhodnutí chránila nejen základní práva zakotvená v Listině základních práv a svobod, ale i základní práva zakotvená v Úmluvě a vykládaná judikaturou ESLP, což Nejvyšší soud pravidelně činí.

86 Např. náleze Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 4293/18 ze dne 14. ledna 2021.

87 Viz čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie.

88 Rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 6. října 2021 ve věci C-561/19 *Consorzio Italian Management a Catania Multiservizi SpA proti Rete Ferroviaria Italiana SpA*.

89 Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 3378/2018 ze dne 26. června 2019 (č. 35/2021 Sb. NS).

Závěrem bych již jen rád dodal, že jako lidé máme jednu obdivuhodnou dovednost, která podle některých⁹⁰ stojí za úspěchem lidí jako živočišného druhu. Dokážeme si vytvářet různé fikce a následně se chovat, jako by tyto fikce byly skutečností. To platí o penězích, obchodních korporacích, ale i právním řádu jako takovém, ať už je národní, či evropský. Každá z těchto věcí existuje jen do té míry, do jaké v ni kolektivně věříme a jednáme tak, jako by byla skutečná. Z toho však zároveň plyne veliká křehkost těchto věcí. Jestliže přestaneme věřit na ochranu lidských práv, přestane ochrana lidských práv existovat. Jestliže přestaneme věřit na princip nadřazenosti unijního práva, přestane existovat nejen tento princip, ale i unijní právo tak, jak je známe. Jestliže přestaneme věřit, že jsme součástí širokého systému ochrany práv a naším úkolem je přispívat každý v rámci své role k jeho kultivaci, přestane existovat právní řád jako takový.

90 HARARI, Y. N. *Sapiens: Stručné dějiny lidstva*. Voznice: Leda, 2021.

KAREL ŠIMKA

předseda Nejvyššího správního soudu



Když se judikáty berou vážně: Komplexita v každodenní praxi

1. Úvod: Rámec pro analýzu

V začátcích Nejvyššího správního soudu nás, tehdy mladší generaci českých právníků, inspiroval v právním myšlení právnícký blog Jiné právo.⁹¹ Jeho mottem bylo (a je dodnes): „*Zapomeňte na to, že právo je souborem platných právních norem. Skutečné právo je jiný svět: Je to intelektuální výzva, kontext, zábava, umění, poslání, život...*“ Pro právníky, kteří studovali v devadesátkách, a zejména v jejich první půli, bylo klíčové si v souvislosti s oborem, jemuž se zaslíbili, uvědomit právě to, co motto Jiného práva říká – že právo je takové, jaké si je uděláme. Že je představou a vůlí, která představu uvede v život nasazením, iniciativou, argumenty, setrvalým intelektuálním tlakem. Že v něm není nic předem dáno, vše může být změněno, zpochybněno, nic není svaté. Autority lze zvyvat i svrhnout, principy platí, jen pokud v ně věříme.

V přímém přenosu jsme to viděli celé devadesátky i v prvních letech nového století. „Primitivní“ pozitivismus a jistá cynická skepse k právu, kterou jsem jako mladý lidskoprávní liberálně demokratický svazák cítil v mentalitě právních praktiků té doby patřících k tehdejší střední a starší generaci, byly rychle narušovány a postupně nahrazeny novým větrem z několika směrů. Začal to první Ústavní soud požadavkem ústavně konformní interpretace „jednoduchého“ práva⁹² a tezí o formálně právní kontinuitě, ale hodnotově diskontinuitě mezi komunistickým režimem a svobodným režimem polistopadovým. Nový ústavní řád podle něho není hodnotově neutrální, není pouhým formálním právním státem, nýbrž právním státem materiálním.⁹³

Vývoj po roce 1989 nás sledem navazujících kroků přivedl až do současnosti. Začalo to politickým převratem, který znamenal hodnotový příklon k tomu, co se někdy nazývá liberální demokracií⁹⁴, někdy (a podle mě přesněji) polyarchií.⁹⁵ Následovalo přijetí Listiny základních práv a svobod a posléze Ústavy nové České republiky. Mezitím jsme přistoupili k systému ochrany práv štrasburské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a jejich dodatkových protokolů.⁹⁶

91 Viz <https://jinepravo.blogspot.com/> (stav webové stránky ke dni 2. ledna 2023). V začátcích tohoto blogu se angažovali mimo jiné pozdější soudci Nejvyššího správního soudu Michal Bobek, Zdeněk Kühn či Pavel Molek a tehdejší soudce Vojtěch Šimíček.

92 Viz např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 48/95 ze dne 26. března 1996 (N 21/5 SbNU 171, 121/1996 Sb.).

93 Viz známý nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/93 ze dne 21. prosince 1993 (N 1/1 SbNU 1, 14/1994 Sb.).

94 Ke složitému soužití svobody a demokracie viz např. SARTORI, G. *Teória demokracie*. Bratislava: Archa, 1993, s. 385 a násl. ISBN 80-7115-049-5.

95 Viz DAHL, R. A. *Demokracie a její kritici*. Praha: Victoria Publishing, 1995, s. 200–203. ISBN 80-85605-81-3.

96 Vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.

K čemu uvedené ústavní novoty vedly, chápeme (a většinou i oceňujeme) v plné míře možná až dnes. Ústavní systém České republiky po roce 1989 je mixem ochrany jednotlivce před přílišnou ingerencí demokratické většiny do sféry toho, co se uznává jako jeho základní práva, a institucionální (a tedy až na výjimky⁹⁷ ne primé) demokracie jako způsobu výkonu veřejné moci. Základní práva účinně chráněná soudní mocí a ústavní instituce provázané systémem brzd a rovnovah (v němž žádná z mocí, ani zákonodárná, není „nejvyšší“) – to je žitá česká ústavní a politická realita.

Je i realitou evropskou, což jsme brzy po listopadu 1989 v praxi poznali na judikatuře Evropského soudu pro lidská práva a obecně na roli, jakou soudy a jejich interpretace práva ve světle ústavních hodnot začaly v naší každodennosti hrát. Ústavní hodnoty, jimiž poměrujeme běžné každodenní právo, jsou západní, evropské i české, neboť Evropa je jedním ze dvou nejvýznamnějších regionů kulturně-civilizačního Západu a Česko součástí tohoto regionu. Jsou společným neustále rozvíjeným, dotvářeným a přetvářeným dědictvím západní civilizace, specifickým v detailech a dílčích přístupech v jednotlivých regionech a zemích, ale jednotným v základních parametrech – primátu jednotlivce nad veřejnou mocí, uznání lidské bytosti jako účelu o sobě a požadavku uměřenosti a racionality veřejné moci. K národnímu a štrasburskému okruhu ústavních hodnot přibyl posléze i okruh další (příznejme, obsahově ve svých základních parametrech opět západní, a tedy ničím zásadně nový), unijní (integrační). Začal do našeho právního řádu pronikat již před vstupem do Evropské unie na jaře 2004, neboť už předtím se naše zákonodárné právo i judikatura soudů unijnímu právnímu rámci přibližovaly.⁹⁸

Vedle toho jsme se po roce 1989 stali běžnou součástí ekonomické, politické a právní kultury Západu v ještě širším smyslu. Ten je tvořen systémem mezinárodního obchodu zejména v rámci Světové obchodní organizace (WTO) a především nejrozličnějších bilaterálních či multilaterálních dohod a institucionálních rámců týkajících se zejména obchodu a ochrany investic, jež – zjednodušeně řečeno – zajišťují dodržování základních právních pravidel civilizovaných států.

Rámec, v němž uvažujeme o roli judikatury soudů při tvorbě právní reality, tedy lze vnímat jako svého druhu systém soustředných kruhů. V jeho středu je český ústavní pořádek jako pramen české státnosti a suverenity.⁹⁹ Druhým kruhem je unijní rámec 27 členských států EU s téměř půl miliardou obyva-

97 Lid sice je „zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji“ však „prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní“ (čl. 2 odst. 1 Ústavy). Výjimka z tohoto pravidla je ústavně přípustná, avšak procedurálně složitě prosaditelná. Vyžaduje totiž ústavní většinu (čl. 2 odst. 2 Ústavy). Lidu bylo zatím „dovoleno“ rozhodovat přímo jen o vstupu do Evropské unie (viz ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů; viz též jeho prováděcí zákon č. 114/2003 Sb.).

98 Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 2 Afs 92/2005-45 ze dne 29. září 2005 (č. 741/2006 Sb. NSS) například uvedl: „I v případech, kdy se posuzují skutkové okolnosti, k nimž došlo před vstupem České republiky do Evropské unie, a rozhodným právem je právo tehdy účinné, je nutno ustanovení českého právního předpisu, přijatého nepochybně za účelem sbližování českého práva s právem Evropských společenství a majícího svůj předobraz v právní normě obsažené v právu Evropských společenství, vykládat konformně s touto normou. Odchýlit se od takového výkladu je však zpravidla nezbytné v případech, kdy pro to existují zřejmé racionální důvody dané kupříkladu tím, že v ustanovení českého právního předpisu byla úmyslně zvolena odlišná textace nebo že ten, kdo právní předpis vydal, v něm jiným nepochybným způsobem projevil vůli odlišnou od vůle projevované v normě práva Evropských společenství.“

99 K referenčnímu rámci kontroly ústavnosti po vstupu České republiky do EU viz zejména nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. března 2006 (N 50/40 SbNU 443, 154/2006 Sb.): „(...) okamžikem přistoupení ČR k ES se realizoval přenos těchto pravomocí, a to tak, že ČR propůjčila tyto pravomoci orgánům ES. (...) Toto propůjčení části pravomocí je ovšem (...) propůjčením podmíněným, neboť originárním nositelem suverenity a z ní vyplývajících pravomocí nadále zůstala ČR, jejíž suverenitu konstituuje nadále čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR. (...) pokud by vývoj v ES, resp. EU, ohrožoval samotnou podstatu státní suverenity ČR nebo podstatné náležitosti demokratického právního státu, bylo by třeba trvat na tom, aby se těchto pravomocí opětovně ujal vnitrostátní orgán ČR, přitom platí, že k ochraně ústavnosti je povolán Ústavní soud (čl. 83 Ústavy ČR). (...)“

tel a na to navázaný okruh států příslušejících k němu volněji (další státy Evropského hospodářského prostoru, Švýcarsko, pobrexitová Velká Británie, státy navázané na EU dohodami o přidružení). Třetím kruhem, ne však méně významným pro praxi než druhý, je štrasburský systém ochrany základních práv. A konečně čtvrtým je globální, ale v zásadě ideově a prakticky západní systém fungování civilizovaného mezinárodního obchodu a základní standard uznání lidských práv představovaný zejména Všeobecnou deklarací lidských práv OSN.

2. Právo a jeho vznik a rozvoj ve víceúrovňovém právním systému

Proces vzniku a rozvoje práva můžeme zkoumat z různých hledisek, od abstraktně-normativních až po politologická a sociologická. Mám za to, že pro přesnější pochopení, jak právo funguje jako sociální jev, jsou politologické a sociologické přístupy vhodné. Vnímají právo jako součást společnosti, a nikoliv jen jako systém normativních pravidel s nárokem na konzistenci a bezrozpornost.

Z těchto hledisek si lze klást například následující otázky:

- V jaké míře právo vzniká záměrně, a v jaké spontánně? Aneb jak moc jsme to, co jako právo v realitě máme, na začátku chtěli a zamýšleli?
- Tvoří právo spíše národní aktéři anebo aktéři nadnárodní či mezinárodní? Aneb kdo je vlastně „suverénem“ (míněno tím, jehož vůle není ničím omezena)?
- Tvoří právo vskutku stát, anebo jej při tvorbě práva významně ovlivňují nestátní aktéři? A kdo zde má více iniciativy?
- Platí opravdu rozdělení rolí v systému dělby moci v tom smyslu, že právo tvoří zákonodárce? A jaká je při tvorbě práva skutečná role výkonné moci a soudnictví?

A jak se modelová ústavní abstrakce (law in books) shoduje, pokud jde o tvorbu práva, se skutečnou mocenskou realitou? Kdo jsou v realitě, v níž žijeme, ti, kdo mají v oblasti práva skutečnou sílu a schopnost prosadit svou vůli?

3. Záměrně nebo spontánně?

Poslední více než tři desetiletí funkční polyarchie v českém prostředí ukazují, že v určitých historických momentech převažuje vliv záměrné tvorby práva o určitém obsahu, v jiných se naopak prosazuje spíš samoběh dění.

Hvězdná hodina formálního zákonodárce přichází zejména v uzlových bodech změny základních parametrů politického či ústavního uspořádání.

V nedávných českých právních dějinách byly prvním takovým obdobím roky po listopadové revoluci roku 1989. V nich vznikl jednak ústavní pořádek, jenž (až na nešťastné zavedení přímé volby prezidenta v roce 2012¹⁰⁰) přetrval bez podstatné změny tři desetiletí. Vedle toho však vznikla schválením obsahově nových formálních zákonů zcela nová úprava jednotlivých velmi podstatných oblastí právního řádu.

100 Viz ústavní zákon č. 71/2012 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

Ve veřejném právu to bylo například nové daňové právo¹⁰¹ či systém veřejnoprávních pojistných a na něj navázaný důchodový, nemocenský a zdravotní systém. V soukromém právu došlo nejen k obnovení smluvní svobody, ale i k opětovnému zavedení obchodních společností a jiných důležitých institutů obchodního práva (např. konkursu a vyrovnání). Zásadní formální proměnou (rozsáhlými novelizacemi) prošel prakticky celý socialistický právní řád a přibyl i soubor zákonů povahy spíše dočasné (restituční a privatizační zákonodárství).

Druhou hvězdnou hodinou formálního zákonodárce byly roky předcházející vstupu České republiky do EU. V rámci přizpůsobení českého práva unijnímu právu došlo k revizi prakticky celého českého souboru právních předpisů a v řadě případů byly přijaty zákony zcela nové.

V obdobích klidu, bez velkých formálních změn právních předpisů, sílí role judikatury. Ta dokáže text téhož formálního zákona postupem let interpretovat různými způsoby, přičemž nikoliv vzácným jevem jsou judikaturní souboje vysokých soudů. V české praxi je dobře znám vývoj restituční judikatury v interakci Nejvyššího a Ústavního soudu¹⁰² či obdobný vývoj, ústící až do jakési války těchto soudů, při interpretaci pojmu *ne bis in idem* u odpíračů vojenské služby.¹⁰³ O tzv. slovenské důchody byl judikaturní souboj mezi Nejvyšším správním soudem a Ústavním soudem veden dokonce se zapojením Soudního dvora.¹⁰⁴

Nikoliv řídkým jevem je něco, co lze nazvat nezamýšleným důsledkem činnosti formálního zákonodárce. Interpretace zákonného textu soudy někdy vede, zejména vzniknou-li k tomu příhodné rámcové politické a společenské podmínky, k dalekosáhlému posunu právní reality do podoby, kterou by si historický zákonodárce v době, kdy příslušný zákon schvaloval, jen stěží dokázal představit. Z judikaturní praxe Nejvyššího správního soudu jsou známy kauzy zajišťovacích příkazů,¹⁰⁵ úroků ze zadržovaných nadměrných odpočtů¹⁰⁶ či poskytování informací o platech ve veřejné sféře.¹⁰⁷ Klíčovou roli v takovýchto situacích hraje nastolení agendy soudů žalobci či jinými navrhovateli – některé otázky by soudy neřešily, anebo řešily jen omezeně, pokud by se neobjevily kauzy, které si o důkladné řešení říkaly. Tak tomu bylo u všech tří zmíněných kauz rozhodovaných Nejvyšším správním soudem.

101 Všechny základní zákony v oblasti daní vznikly v České republice v letech 1991 až 1992 či jsou jakýmsi sofistikovanějším remakem těchto raně devadesátkových zákonů (příkladem je platný zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, který je modernizovanou verzí zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty).

102 Jeden z takovýchto interpretačních soubojů byl řešen nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/98 ze dne 31. března 1999 (N 48/13 SbNU 341, 83/1999 Sb.), na nějž v řešení konkrétní kauzy navázal nález sp. zn. I. ÚS 118/98 ze dne 2. června 1999 (N 84/14 SbNU 203).

103 Viz k tomu například nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/98 ze dne 3. února 1999 (N 19/13 SbNU 131, 38/1999 Sb.).

104 Viz razantní nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/12 ze dne 31. ledna 2012 (N 24/64 SbNU 237); válku soudů ohledně slovenských důchodů pak tlumili výkonná moc i zákonodárce, řešení se nakonec našlo mimo sféru moci soudní.

105 Za uzlový judikát lze v tomto směru považovat zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Afs 22/2015-104 ze dne 7. ledna 2016 (č. 3368/2016 Sb. NSS); nebyl však zdaleka jediný. Reakce veřejné správy na judikaturu o zajišťovacích příkazech nebyla legislativní, nýbrž exekutivní – praxe jejich využívání se změnila (zmírnila a lépe zacílila).

106 Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Aps 3/2013-34 ze dne 25. září 2014, známý pod populárním názvem Kordárna, ve znění opravného usnesení č. j. 7 Aps 3/2013-47 ze dne 5. listopadu 2014. Reakcí na něj bylo zavedení nového § 254a daňového řádu zakotvujícího úrok z nadměrného odpočtu [a jeho postupná další novelizace, jistě i pod vlivem navazující odborné kritiky, kterou posléze potvrdila také judikatura, zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 445/2019-47 ze dne 16. července 2020 (č. 4055/2020 Sb. NSS)].

107 Celou více než desetiletou judikaturní anabázi začal rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 57/2010-79 ze dne 27. května 2011. Následoval rozsudek rozšířeného senátu téhož soudu č. j. 8 As 55/2012-62 ze dne 22. října 2014 (č. 3155/2015 Sb. NSS). Jím zaujatý právní názor byl významně zkorigován, avšak v jádru zásadní právní otázky nepopřel nálezem Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1200/16 ze dne 3. dubna 2018. Teprve novelizace zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, provedená zákonem č. 241/2022 Sb. s účinností od 1. ledna 2023 problém řeší, snad uspokojivě.

Již jen uvedené příklady z rozhodování vysokých soudů ukazují, že judikatura často vyvolá reakci zákonodárce či výkonné moci – legislativní změnu,¹⁰⁸ úpravu správní praxe apod. Tvorba práva prostřednictvím judikatury tedy není jednosměrná v tom smyslu, že soudy svou interpretací buď akceptují záměr historického zákonodárce, anebo jdou více či méně jiným směrem, než historický zákonodárce zamýšlel. Spíše jde o systém neustálých zpětných vazeb a vzájemných korekcí. Legislativa, judikatura a exekutivní aplikační praxe spolu s podněty danými společenskou či ekonomickou situací, agilitou žalobců aj. jsou aktéry vytvářejícími v posledku jakýsi spontánní řád.¹⁰⁹ V něm je stav práva v určitém okamžiku ve významné míře nezamýšleným důsledkem řady dílčích kroků jednotlivých aktérů podílejících se na jeho vytváření a uplatňování.

4. Národní anebo nadnárodní (mezinárodní) aktéři?

Státy nejsou ostrovy samy pro sebe. Dokonce ani ty, které se o to vehementně snaží, ze současných asi nejvíce komunistická Korejská lidově demokratická republika.

Česká republika jako stát menší až střední, poslední tři desítky let žijící v otevřeném a přátelském prostředí postmoderní a postimperiální Evropy, je mezinárodním vlivům vystavena velmi silně. A o právu to platí obzvláště. Je to patrné v první řadě v ústavní ideologii, jež je, jak již shora zmíněno, liberálně demokratická, založená na kombinaci ochrany základních práv a institucionální demokracie. Projevuje se to ale i v mnoha dalších oblastech přímo ovlivňujících podobu práva – zejména na povaze ekonomického systému, jenž je tržní ekonomikou doplněnou vcelku silnými regulacemi k dosahování nejrůznějších dílčích dober, od ochrany spotřebitele přes sociální přerozdělování až po ochranu přírody. Politické hodnoty, právním řádem zakotvené a reálně vymahatelné, jsou založeny na všeobecném respektu ke svobodě a autonomii jednotlivce a jeho ochraně před státní zvlů. Všechny tyto základní rysy politického, ekonomického a společenského uspořádání jsou společné desítkám států Evropy a Západu obecně. V každém z nich najdeme ta či ona specifika nebo dílčí odlišnosti, ale základní parametry jsou všude stejné.

To nejjednodušší, co může každý český právník udělat, tedy je inspirovat se jinde. V našich nedávných právních dějinách jsme to mnohokrát udělali. Příkladem za všechny může být převzetí podstatných prvků specializovaného a koncentrovaného ústavního soudnictví se silnou rolí ústavní stížnosti, k níž je procesně legitimován zásadně každý jednatel, z ústavního systému Spolkové republiky Německo. V jednotlivých oblastech českého práva najdeme inspirace odjinud, právní implantáty, ale i kritické reflexe cizích úprav na každém kroku. Soudy rutinně argumentují cizími rozsudky, mají-li je za argumentačně relevantní pro českou právní realitu.¹¹⁰ Nyní se – logicky – inspirujeme zejména u strategických litigací,

108 Dalším příkladem je nový daňový řád (č. 280/2009 Sb.), jenž obsahuje více pasáží reagujících, ať již jejím převzetím nebo naopak popřením, na judikaturu Nejvyššího správního soudu k předchozímu zákonu o správě daní a poplatků (č. 337/1992 Sb.) – viz např. úpravu opakování daňové kontroly (nyní § 85a daňového řádu, před 1. lednem 2021 jeho § 85 odst. 5) či prekluze práva vyměřit daň [zde je ukázkovým příkladem výslovná úprava účinků oznámení rozhodnutí o stanovení daně na prodloužení prekluzivní lhůty podle § 148 odst. 2 písm. b) daňového řádu].

109 Obecně k pojmu spontánního řádu ve společnosti viz zejména HAYEK, F. A. *Právo, zákonodárství a svoboda (nový výklad liberálních principů spravedlnosti a politické ekonomie)*, díl 1. *Pravidla a řád*. Praha: Academia, 1991, s. 40–47. ISBN 80-200-0279-0.

110 Zůstaneme-li u Německa s jeho rozvinutou právní kulturou, může být příkladem ze starší judikatury Nejvyššího správního soudu recepce německé doktríny sebevázanosti veřejné správy vlastní správní praxí v prostoru pro správní uvážení [viz odkazy na příslušné německé autority v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Ans 1/2005-57 ze dne 28. dubna 2005 (č. 605/2005 Sb. NSS)]. V novější kauze změny pohlaví Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 2 As 199/2018-37 ze dne 30. května 2009, bodech 73 až 77 reflektoval, avšak (viz body 89, 92) nenásledoval judikaturu německého Spolkového ústavního soudu k obdobné otázce.

ať již jde o boje v rámci „kulturních válek“ (adopce stejnopohlavními páry,¹¹¹ změna pohlaví¹¹²), či o klimatické žaloby.¹¹³

Pro tvorbu práva zákonodárcem má v prostředí EU a jejího dvouúrovňového právního systému klíčový význam to, co se děje v unijních institucích. Tam se tvoří základní rámec právních úprav v členských státech nejen pro oblast ekonomických a s ekonomikou souvisejících regulací (ekologie, cizinecký režim, kultura aj.), ale i jemné parametry ústavní ideologie. Nikoliv náhodou se zejména v posledních letech v judikatuře Soudního dvora i v politické a správní praxi unijních orgánů zdůrazňuje téma právního státu a reálné nezávislosti soudní moci.¹¹⁴

Problémem České republiky může v takovémto systému být schopnost včas a účinně prosadit při tvorbě práva takovou jeho podobu, která je pro ni výhodná. Vyžaduje to znalost formálních i neformálních procedur v prostředí EU a schopnost vnímat v něm rozložení zájmů a to, jaká agenda je pro které členské státy důležitá. Bez kvalitních lidí zastupujících v prostředí EU loajálně a důsledně, ale současně konstruktivně, české národní zájmy bude Česká republika jen pasivním příjemcem unijního práva, ať již legislativního, nebo soudcovského, a ne jeho skutečným spolutvůrcem.

5. Stát, nebo společnost jako tvůrce práva?

Pokud právo vzniká současně v mnoha centrech, ať na unijní či mezinárodní úrovni, nebo na úrovni národní, a v obou těchto úrovních v podobě jak formální legislativy, tak soudcovského práva tvořeného judikaturou zejména vysokých soudů, klíčovou otázkou je, kdo nastoluje témata toho, co by právo mělo upravovat a jak. Polycentrický právní systém totiž umožňuje, aby témata nastolovala a prosazovala řada aktérů současně, a tedy aby se hrálo takřkajíc mnoho právních zápasů simultánně, tu více, tu méně na očích veřejnosti.

Ten, kdo právní agendu dokáže nastolit (mediálně, politicky, prostřednictvím strategických litigací aj., ale i méně viditelně v různých odborných grémiích), bude často určovat podobu boje o ni a místa, v nichž se boj bude vést. Ta mohou být dlouho mimo pozornost širší veřejnosti a může se v nich podařit v tichosti prosadit i právní řešení, která by ve světle ramp a při podrobení širší diskusi nebyla politicky prosaditelná. Instituce, ať již unijní, národní, či jiné (Rada Evropy, nejružnější odborná fóra řešící dílčí otázky aj.), jsou tedy potenciálními bitevními poli boje o podobu práva a mohou být v té či oné podobě „kolonizovány“ zájmovými skupinami či jinými aktivními silně motivovanými aktéry k prosazení jejich cílů.

Kolem řady státních institucí, zejména těch, které se zabývají profilovanou, specializovanou agendou, také vzniká ekosystém s nimi interagujících lobbistů, zájmových skupin, akademiků, aktivistů, veřejných intelektuálů aj. Tito aktéři mohou být schopni nastolovat právnicky relevantní témata a využívat

111 Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 7/15 ze dne 14. června 2016 (N 110/81 SbNU 729, 234/2016 Sb.).

112 Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/20 ze dne 9. listopadu 2021 (112/2022 Sb.). V rámci strategické litigace vedoucí k tomuto nálezu byly komparativní argumenty a judikatura ESLP vztahující se k jiným státům či judikatura cizozemských vysokých soudů užívány velmi intenzivně.

113 Viz rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 14 A 101/2021-248 ze dne 15. června 2022; u Nejvyššího správního soudu se vede (k 3. 1. 2023) řízení o kasační stížnosti v této věci pod sp. zn. 9 As 116/2022. Zahraniční inspiraci (Německo, Nizozemsko, Irsko) zmiňují i samotní autoři klimatické žaloby, viz ABEL, M. Nad včerejším úspěchem klimatické žaloby. *Jiné právo* [online]. 16. června 2022 [cit. 3. ledna 2023]. Dostupné z: <https://jinepravo.blogspot.com/2022/06/klima.html>.

114 Viz např. rozsudek Soudního dvora ze dne 25. července 2018 ve věci C-216/18, ohledně předání osoby podle evropského zatýkacího rozkazu do členského státu, u něhož mohou být systémové nebo celoplošné nedostatky, pokud jde o nezávislost soudní moci.

synergie svých schopností a síly státních institucí. V České republice příklady takovýchto prostředí, zaměřených zejména na tzv. lidskoprávní agendu, najdeme v Brně (ekosystém tvořený úředníky, akademiky a aktivisty kolem Kanceláře veřejného ochránce práv, vysokých soudů, zejména Nejvyššího správního a Ústavního, některých fakult Masarykovy univerzity a některých neziskových organizací) i v Praze (například prostředí úředníků a aktivistů kolem Úřadu vlády a jeho grémií zaměřených na lidskoprávní otázky a také propojených do neziskového sektoru). Podobné ekosystémy zaměřené aspoň zčásti na právní problematiku najdeme ale například i kolem českých sektorových regulátorů či kolem různých unijních institucí.

6. Tvoří právo legislativa, exekutiva nebo justice?

Moderní stát nepřetržitě tvoří nové a nové právní předpisy.¹¹⁵ Faktickými tvůrci textů, jež se schválením stanou takovýmito právními předpisy, bývají většinou nikoliv zákonodárci, nýbrž exekutivní úředníci. Zákonodárný sbor v prostředí soudobého parlamentarismu zákony schvaluje, avšak vesměs sám přímo netvoří; spíše upravuje a dotváří texty předložené mu exekutivou. A exekutiva vedle toho vydává řadu právních předpisů k provedení zákonů sama. Na unijní úrovni systém funguje podobně, byť s jiným rozložením politických sil (klíčovou roli hraje Rada); těžištěm faktické tvorby právních předpisů je i zde Komise.

Při implementaci unijního práva do právních předpisů České republiky jako členského státu je role exekutivy ještě výraznější. Unijní předpis vytváří pro členské státy tu větší, tu menší prostor pro vlastní uvážení; to, jak bude využit, se ovšem opět fakticky rozhoduje zejména v exekutivě, která implementační předpis připravuje. Navíc může proces implementace v rámci parlamentních procedur proběhnout ve zjednodušené formě,¹¹⁶ a i když se tak nestane, vědomí, že implementační předpis „musíme“ přijmout, jelikož nám to závazky plynoucí z členství v EU ukládají, prostor pro politickou i věcnou debatu v zákonodárném sboru omezuje.

Oproti tomu soudy, ale i správní orgány (a mezi nimi zvláště ty, které jsou nezávislé na vládní složce exekutivy, takže mohou mít tendenci volit ve větší míře autonomní interpretační přístupy), mají při aplikaci legislativy daleko větší prostor k tvorbě práva svého druhu, než by se na první pohled mohlo zdát.

Prostor k právní kreativitě zejména formou interpretačního posunu oproti doslovnému textu právního předpisu vytváří zejména víceúrovňová a polycentrická podoba právního řádu. O ni se opírají interpretační techniky jako ústavněkonformní či eurokonformní výklad vnitrostátního zákona či jeho výklad ve světle ústavních hodnot a cílů, případně smyslu a účelu unijní regulace, k jejímuž provedení byl schválen. Ve vztahu k podzákonným předpisům má soud k dispozici nástroj v podobě jeho incidentní neaplikace.¹¹⁷ Ve vztahu k zákonům pak pravomoc podat návrh na jejich zrušení Ústavním soudem.¹¹⁸ Zvláště dvojúrovňový systém unijního práva vytváří vcelku široký prostor k něčemu, co lze s nadsázkou nazvat interpretační strategie a taktika. Soulad vnitrostátního práva s unijním právem, které má aplikační přednost, je totiž také otázka interpretace. Soudy zde mají k dispozici vcelku bohatý arsenál právnických zbraní. Vedle eurokonformního výkladu je to zejména aplikační přednost unijního práva a pokládání předběžných otázek Soudnímu dvoru. Nutno poznamenat, že předběžnou otázku formuluje předkládající soud. Ten už tím může významně ovlivnit, jakou konkrétní agendu a jaký s ní spojený

115 V roce 2022 měla Sbírka zákonů 471 položek, většinou právních předpisů. Dalších téměř 50 položek měla za uplynulý rok Sbírka mezinárodních smluv. Unijní Úřední věstník měl v části L za rok 2023 celkem 340 položek.

116 Viz § 90 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

117 Ustanovení čl. 95 odst. 1 části věty za středníkem Ústavy.

118 Ustanovení čl. 95 odst. 2 Ústavy.

úhel pohledu na určité právní otázky Soudnímu dvoru nastolí. Soudní dvůr sám má samozřejmě vlastní prostor pro interpretaci otázky a uvážení všech souvislostí, takže manévrovací pole vnitrostátního soudu při používání předběžné otázky má významné limity.

Těmito nástroji lze zvláště při jejich cílevědomém a strategicky promyšleném užívání posunout obsah a význam interpretovaného legislativního textu oproti jeho doslovnému znění významným způsobem. Navíc takto mohou samotné vnitrostátní soudy, a zdaleka ne jen ty nejvyšší, být aktivními aktéry strategických litigací. Mohou prostřednictvím debaty o výkladu unijního či ústavního práva a využitím výše popsaných interpretačních nástrojů vést i jakýsi právní soubor se svými instančně nadřazenými soudy a uspět v něm.¹¹⁹

7. Závěr: Kdo tedy co může?

Rozbor pravomocí jednotlivých institucí či úvahy o potenciálu té anebo oné strategie při vytváření legislativy nebo aplikaci práva jsou jedna stránka přemýšlení o tom, kdo právo skutečně tvoří. Pravomoci, procedury a jiné „technologie“ jsou jen nástroje. K tomu, aby proměnily svět práva, musí být účinné, tedy zejména inteligentně a tvořivě, nasazeny.

Nástroje mohou, ale také nemusí být využity. Zda se tak stane, rozhodují lidé. Ti, kteří v institucích jsou a tvoří jejich vůli. A činí tak podle svých schopností, ideového založení, s mírou snahy, systematickosti, výdrže a celkové odolnosti, jež jim je vlastní. Ostatně pojem dlouhého pochodu institucemi jako strategie k dosažení společenské změny má v politologii a sociologii své místo již dlouhá desetiletí.¹²⁰

Komplexní systém, v němž se právo, jež na nás dopadá, tvoří, vyžaduje vnímat věci v souvislostech. Vidět, že své role mají národní i nadnárodní instituce, státní i nestátní aktéři. A že klíčovou roli, větší, než si v denním provozu uvědomujeme, hraje čas. Délka i rytmus národního a unijního politického cyklu se zpravidla liší. Stejně tak se nezdá, že liší délka funkční životnosti politiků oproti její délce u úředníků, soudců či aktérů reprezentujících dílčí zájmy nebo ideje. Z rozdílného vnímání aktuální hodnoty a strategického významu času různými aktéry pak plynou zásadní rozdíly v tom, co je pro ně důležité a co jsou ochotni za co politicky zobchodovat.

Právo, parafrázujeme-li Clausewitze, je pouhým pokračováním politiky jinými prostředky.¹²¹ I v něm nakonec vítězí iniciativa, aktivita, strategie, intelligence. A převedším vůle, víra ve správnost vlastní věci a odhodlání zvítězit.

119 Příkladem elegantního překonání judikatury Nejvyššího správního soudu, dokonce jeho rozšířeného senátu (jeho usnesení č. j. 1 Afs 29/2018-33 ze dne 16. července 2019 (č. 3922/2019 Sb. NSS), zejm. bodů 49 až 52; měl jsem tu čest být soudcem zpravodajem dané věci), položením předběžné otázky je věc, již řešil Krajský soud v Brně rozsudkem č. j. 62 Af 62/2018-182 ze dne 13. ledna 2022 (č. 4322/2022 Sb. NSS). Podkladem tohoto rozsudku byl rozsudek Soudního dvora ze dne 11. listopadu 2021 ve věci C-398/20, jímž byla předběžná otázka zodpovězena přesně tak, jak si krajský soud přál.

120 Viz zejména ikonický článek Helmuta Schelského publikovaný poprvé ve Frankfurter Allgemeine Zeitung dne 10. prosince 1971, dodnes mimořádně inspirativní a aktuální. V českém překladu viz SCHELSKÝ, H. Jak odstranit systém – strategie dlouhého pochodu institucemi. *Občanský institut* [online]. 5. října 2006 [cit. 3. ledna 2023]. Dostupné z: <http://www.obcinst.cz/jak-odstranit-system-strategie-dlouheho-pochodu-institucemi/>.

121 „Válka je pouhé pokračování politiky jinými prostředky.“ Viz CLAUSEWITZ, C. *Vom Kriege*. 16. vyd. Bonn: Dümmler, 1952, s. 108.

JAROSLAV FENYK

místopředseda Ústavního soudu



Evropský veřejný žalobce v řízení před českými obecnými soudy a Ústavním soudem

1. Úvodní poznámka

Dne 1. prosince 2019 nabyl účinnosti zákon č. 315/2019 Sb., kterým došlo k novelizaci zejména trestního řádu, trestního zákoníku a zákona o státním zastupitelství.

Vzhledem k tomu, že od roku 1989 bylo naše trestní řízení novelizováno více než stokrát, je běžným jevem, že v pořadí další novele věnují pozornost jen ti, kteří s předpisy denně pracují, a pro které je to nezbytnost. Přesto uvedená novela přinesla pro Českou republiku zásadní změnu, které by měla věnovat pozornost nejen odborná veřejnost. Nepřeháním, protože touto novelou byl do českého trestního řízení včleněn institut evropského veřejného žalobce.

Vedle státního zastupitelství tak vstoupil do trestního řízení další orgán veřejné žaloby – věcně specializovaný unijní veřejný žalobce, jehož organizace a působnost se od našeho státního zastupitelství v mnohém liší.

Ve svém příspěvku bych rád nastínil základní myšlenky, které k zavedení tohoto orgánu Evropské unie vedly, a naznačil určité problémové body v jeho fungování v prostředí právního řádu České republiky.

2. Historické kořeny Úřadu evropského veřejného žalobce

Mohl bych začít známým souslovím K. J. Erbena: „*Kde se vzal, tu se vzal, náhle tu stál.*“¹²²

Na ty, kteří se nevěnují trestní dimenzi práva Evropské unie, to skutečně musí tak působit. Evropský veřejný žalobce nám ale již úspěšně zasahuje do trestního řízení, což jistě nezaznamenali jen soudci obecných soudů, ale také Ústavní soud.

Kde se tedy evropský veřejný žalobce opravdu vzal?

Protože jsem měl to štěstí a byl jsem osobně u kořenů vzniku tohoto orgánu, dovoluji, abych se s Vámi o tuto zkušenost krátce podělil.

¹²² Použito například v pohádce „O Zlatovlásce“.

V roce 1998 jsem byl jako státní zástupce Nejvyššího státního zastupitelství vyslán na pracovní cestu k Evropské komisi, kde již od roku 1994 působila pracovní skupina nezávislých renomovaných akademiků z oblasti trestního práva z 11 států Evropské unie. Vedením této skupiny byla pověřena členka Francouzské akademie a profesorka pařížské Sorbonny slavná Mireille Delmas-Marty, která projekt nazvala „*Corpus Juris*“.

Skupina měla od Evropského parlamentu a Rady za úkol vypracovat opus trestního práva hmotného a procesního, jenž by představil možnosti v oblasti harmonizace trestního práva členských států Evropské unie ve specifické oblasti označované jako Finanční zájmy Evropských společenství, dnes Evropské unie.

Velmi zjednodušeně řečeno, oblast finančních zájmů se týká prostředků pocházejících z generálního rozpočtu ES/EU (dotace, subvence, fondy).

Když přeskochím velmi neurčité představy orgánů Evropských společenství o ochraně rozpočtových prostředků Evropských společenství v sedmdesátých a osmdesátých letech minulého století, podle mého názoru klíčovým okamžikem pro zrod pracovní skupiny k opusu *Corpus Juris* byla kauza Soudního dvora Evropské unie „*Jugoslávské nebo také Řecké kukuřice*“, ve které Soudní dvůr rozhodoval o žalobě Komise pro neplnění povinnosti členského státu Evropských společenství proti Řecké republice.

Skutková podstata věci, stručně řečeno, spočívala v tom, že zásilky kukuřice směřující z Řecka do Belgie, o kterých Řecko prohlašovalo, že pocházejí z Řecka, ve skutečnosti pocházely z Jugoslávie. Problémem bylo, že řecké úřady kukuřici deklarovaly jako svou vlastní produkci, v důsledku čehož Řecko nemuselo platit příslušný odvod do generálního rozpočtu Evropských společenství. I přes výzvy Komise Evropských společenství se Řecko případem dostatečně nezabývalo; argumentovalo tím, že řecký trestní zákoník tento druh mezinárodního podvodu nepostihuje.¹²³

Zmíněný případ je důležitý mj. z toho důvodu, že v něm Soudní dvůr Evropské unie provedl výklad čl. 5 Smlouvy o založení Evropského společenství, který zněl takto: „*Členské státy přijmou veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají z této smlouvy nebo jsou důsledkem činnosti orgánů Společenství. Usnadňují mu plnění jeho poslání.*“¹²⁴ Soudní dvůr Evropské unie uzavřel, že ačkoliv je na jednotlivých členských státech, jakou sankci za protiprávní jednání zvolí, musí dbát na to, aby porušení práva Společenství bylo postihováno obdobně, jako je porušování vnitrostátního práva. Dále uvedl, že za porušení práva Evropských společenství mají být ukládány sankce, které jsou účinné, přiměřené a odrazující.

Prosadit takovou asimilaci právní úpravy na vnitrostátní úrovni však je úkol svízelný. Trestní právo totiž tradičně náleží mezi oblasti, ve kterých se projevuje tzv. vnitřní suverenita státu při výkonu práva a povinnosti trestat trestné činy vzniklé na státním území. Průlom byl a je umožněn jen v trestním řízení (mezinárodní justiční spolupráce), protože tato oblast je z praktických důvodů mezinárodním prvkem velmi ovlivněna a trestní řízení by v případech s cizím prvkem bylo neúčinné a právo nevymahatelné.

Jediným v té době uznávaným právním nástrojem, jímž by jinak bylo možno změnu do právního řádu členských států prosadit, byly mezinárodní smlouvy, ovšem jejich přijetí podléhá komplikované ratifikační proceduře.

V rámci pilířové struktury Evropské unie bylo trestní právo zařazeno do třetího, mezivládního pilíře, čímž byl tento požadavek respektován. Předmětnou smlouvou v oblasti ochrany rozpočtových prostředků Evropských společenství se stala po sedmiletém ratifikačním procesu *Úmluva o ochraně finančních*

123 Rozsudek Soudního dvora ze dne 21. září 1989 ve věci 68/88 *Komise ES proti Řecku*.

124 Ustanovení čl. 5 Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství.

zájmů EU z roku 1994,¹²⁵ která zavedla jednotnou definici podvodu proti finančním zájmům ES/EU. Její text se zčásti promítl i do českého trestního zákoníku v podobě § 260, o poškozování finančních zájmů EU.

Pracovní skupina, kterou jsem shora zmínil, měla za úkol vytvořit opus, který by z pohledu trestního práva hmotného a procesního pojmenoval uvedené problémy a vymezil krajní možnosti horizontální a vertikální úpravy za použití vnitrostátních právních řádů, komunitárního práva a práva EU při ochraně finančních zájmů ES. Úkol vskutku gigantický a v podmínkách třípíliřové struktury EU jen obtížně splnitelný.

Skupina vypracovala návrh řešení, jak jsem uvedl, pod pracovním názvem *CORPUS JURIS*, jehož první verze byla veřejnosti představena v roce 1997.¹²⁶

Corpus Juris není, co se obsahu týče, rozsáhlá studie, obsahuje 35 koncepčních článků, rozdělených na část hmotněprávní a procesní.

V hmotném právu bylo jako harmonizační požadavek vytvořeno 8 modelových definic trestných činů proti finančním zájmům Evropských společenství.

V procesní oblasti byl opus vystaven především na zásadách fikce **jediného justičního území Evropské unie** (*evropské právní oblasti*) a **zásadě subsidiarity** vnitrostátního trestního práva.

Tyto dvě zásady umožnily autorům textu navrhnout zřízení dvou zásadních procesních institutů zasahujících do suverenity členských států, a to **evropského zatýkacího rozkazu** jako procesního prostředku a **Úřadu evropského veřejného žalobce** jako procesního orgánu.

Na evropský zatýkací rozkaz, který si nakonec našel ve vzrušeném období útoku na Newyorské obchodní centrum mnohem významnější místo, než které mu bylo přisouzeno v *Corpusu Juris*, v tomto příspěvku není dostatek prostoru, proto se zaměřím toliko na evropského veřejného žalobce.

Podle studie měl být Úřad evropského veřejného žalobce orgánem Evropských společenství, orgánem, který je odpovědný za vyšetřování, trestní stíhání, podání obžaloby, zastupování obžaloby před soudem a výkon rozsudků o trestných činech proti rozpočtovým prostředkům Evropských společenství a byl koncipován jako orgán nezávislý, a to jak na orgánech vnitrostátních, tak na orgánech Společenství.¹²⁷

Působnost evropského veřejného žalobce měla pokrývat celou EU, přičemž pro to, aby mohl účinně vykonávat svou činnost, bylo zapotřebí zajistit, aby měl v každém členském státu stejné pravomoci.

Nemám zde dostatek prostoru na to, abych vykreslil, jaké byly reakce členských států EU na tuto část studie. Od zcela odmítavých po nadšené. Nejspornějším problémem byl právě evropský veřejný žalobce. Autoři museli tyto hlasy vzít v úvahu a projekt přepracovat.

Pro zjednodušení shrnu následující vývoj vedoucí ke vzniku Úřadu evropského veřejného žalobce jen do několika vět.

V roce 2000 pracovní skupina vytvořila přepracovanou a doplněnou verzi opusu pod názvem *CORPUS JURIS 2000*, kde se tým věnoval praktické proveditelnosti jednotlivých částí opusu a v níž Úřad evropského veřejného žalobce byl více přizpůsoben požadavkům práva na spravedlivý proces, například z pohledu práva na zákonného soudce. Původní úvahy o zavedení zvláštního soudce byly nahrazeny požadavkem na zachování zákonného soudce v jednotlivých členských státech.

125 Publikována v Úředním věstníku pod č. C 316, 27. listopadu 1995.

126 DELMAS-MARTY, M. *Corpus juris: portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*. Paris: Economica, 1997. ISBN 9782717833447.

127 Ustanovení čl. 18 odst. 2 *Corpus Juris*, v překladu s poznámkami FENYK J., JÍLEK, D. *Corpus Juris – ustanovení na ochranu finančních zájmů Evropských společenství*. Brno: Sypták, 1998.

Jako reakce na CJ 2000 v roce 2001 vznikla z iniciativy Komise tzv. **Zelená kniha o trestněprávní ochraně finančních zájmů ES a zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce**,¹²⁸ což bylo jakési diskusní prostředí pro EU a členské státy, platforma pro vyjasnění vzájemných stanovisek.

V popředí snah o zavedení evropského veřejného žalobce se v té době stále hlasitěji prosazoval Evropský úřad pro potíh podvodů – **OLAF**,¹²⁹ který dlouhodobě usiloval o vytvoření trestního partnera, jemuž by mohl předávat výstupy z provedených vnitřních nebo vnějších finančních kontrol, které odůvodňují podezření ze spáchání trestného činu proti finančním zájmům ES/EU.

Zděšení v některých členských státech dostoupilo vrcholu. Zejména se to týkalo Velké Británie, Rakouska, ale také Polska, Maďarska nebo Švédska, které upozorňovaly na skryté federalizující tendence projektu a mocensko-centralistické snahy některých orgánů ES/EU.

V mezidobí vznikl pro zkliďnění vášní toliko orgán EUROJUST, zajišťující koordinaci spolupráce členských států EU v oblasti mezinárodní unijní spolupráce, který ovšem nebyl vybaven skutečnou působností na území členských států EU.¹³⁰

Projekt evropského veřejného žalobce se nakonec dočkal naplnění v Lisabonské smlouvě. Ale to už je otázka aktuální právní úpravy.

3. Unijní právo a evropský veřejný žalobce

Přijetím Lisabonské smlouvy, resp. textu Smlouvy o fungování EU, konkrétně jejího čl. 86, umožňující prostřednictvím nařízení ovlivňovat trestní procesní právo členských států, vznikl právní základ pro vytvoření Úřadu evropského veřejného žalobce na úrovni primárního práva EU.¹³¹

Ustanovení čl. 86 Smlouvy o fungování EU v otázce zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce zakládá pro tyto účely využití mechanismu posílené spolupráce, kdy v odst. 1 stanoví, že „pro boj proti trestným činům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Unie může Rada zvláštním legislativním postupem formou nařízení vytvořit z Eurojustu Úřad evropského veřejného žalobce. Rada rozhoduje jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu“.

Ustanovení odst. 2 se pak zabývá kompetencemi Úřadu, kdy stanoví, že je „příslušný k vyšetřování a stíhání pachatelů a spolupachatelů trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Unie, jak jsou vymezeny nařízením podle odstavce 1, a jejich postavení před soud. Před příslušnými soudy členských států vykonává v souvislosti s těmito trestnými činy úlohu veřejného žalobce“. K těmto úkonům je příslušný případně ve spojení s Evropolem.¹³²

Podle odst. 3 platí, že náležitosti týkající se fungování Úřadu evropského veřejného žalobce, jako je jeho statut, podmínky pro výkon funkce nebo procesní pravidla pro jeho fungování, vymezí nařízení, čili unijní legislativa v podobě přímo aplikovatelného právního nástroje, který upraví organizaci a působnost žalobce namísto toho, aby vše upravovaly jednotlivé vnitrostátní legislativy.

128 Zelená kniha o trestněprávní ochraně finančních zájmů Společenství a zřízení Úřadu evropského žalobce KOM (2001) 715 v konečném znění ze dne 11. prosince 2001.

129 Viz OLAF - [Naše činnost \(europa.eu\)](http://naše.cinnost.europa.eu).

130 Viz [Eurojust | European Union Agency for Criminal Justice Cooperation \(europa.eu\)](http://eurojust.europa.eu).

131 ZWIERS, M. W. *The European Public Prosecutor's Office: analysis of a multilevel criminal justice system*. Cambridge: Intersentia, 2011, s. 385. ISBN 978-17-8068-029-3.

132 Viz [Home | Europol \(europa.eu\)](http://home.europol.europa.eu).

V odst. 4 byla zakotvena možnost Rady rozšířit pravomoc žalobce také na **závažnou trestnou činnost s přeshraničním rozměrem**, což je velmi pozoruhodné ustanovení, jehož význam a rozsah lze jen těžko předvídat. Zde se ovšem projekt ocitá zcela mimo původní návrhy působnosti žalobce v projektu Corpus Juris, mimo historicky zpracované pole a bude velmi zajímavé sledovat, kam až se unijní legislativa bude ubírat.

Dne 12. října 2017 bylo přijato nařízení Rady (EU) 2017/1939, kterým se **provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce**. Této spolupráce se účastnily dvě desítky členských států – v abecedním pořadí jde o Belgie, Bulharsko, Chorvatsko, Českou republiku, Estonsko, Finsko, Francii, Itálii, Kypr, Litvu, Lotyšsko, Lucembursko, Německo, Řecko, Portugalsko, Rakousko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko a Španělsko. Malta a Nizozemsko se k posílené spolupráci připojily později. Neúčastní se tedy Maďarsko, Polsko, Švédsko, Irsko a Dánsko. Velká Británie z důvodů odchodu z EU v tomto výčtu chybí.

Co vlastně obsahuje zmíněné nařízení, které je v členských státech účastnících se posílené spolupráce přímo aplikovatelné?

Pokud jde o působnost Úřadu evropského veřejného žalobce, je tento vybaven **vlastní právní subjektivitou**, jako samostatný **orgán Evropské unie**. Je to decentralizovaný, specializovaný a nezávislý úřad se sídlem v Lucemburku, jehož úkolem je zastupování veřejné žaloby Evropské unie v přípravném trestním řízení a před národními soudy. Úřad má na území členských států pravomoc vyšetřovat, stíhat a předávat vnitrostátním soudům pachatele trestných činů, k jejichž stíhání je věcně příslušný. Jedná se o trestné činy, které ohrožují rozpočet EU, konkrétně mluvíme např. o podvodech proti rozpočtům EU, korupci nebo přeshraniční podvody v oblasti DPH.

Struktura Úřadu evropského veřejného žalobce je graficky vyjádřena takto:¹³³



133 Vytvořeno podle: https://ec.europa.eu/czech-republic/news/180912_SOTEU_verejny_zalobce_cs.

Úřad je tedy organizován na unijní (centrální) i národní (decentralizované) úrovni. Centrální úroveň, která zajišťuje fungování celého systému, je, jak bylo již uvedeno, tvořena ústředím v místě sídla Úřadu v Lucemburku. Toto ústředí se skládá z **evropského nejvyššího žalobce, jeho náměstků, stálých komor, evropských žalobců a správního ředitele**. Tato část úřadu představuje centrální úroveň v čele s evropským nejvyšším žalobcem (nyní žalobkyní), jenž zastupuje Úřad evropského veřejného žalobce a stojí v jeho čele. Jde tedy o poměrně rozsáhlou centrálu.

Decentralizovanou část tvoří v duchu, který přinesl již Corpus Juris, v každém členském státě nejméně dva **evropské pověřené žalobce**, kteří působí jako „*prodloužená ruka*“ evropského veřejného žalobce a zde jsou v kontaktu s národními orgány činnými v trestním řízení. Nařízení na rozdíl od projektu Corpus Juris přineslo svérázný model označovaný jako „*double hat*“, podle kterého se evropskými pověřenými žalobci a evropskými žalobci (zástupci České republiky v Lucemburku) mohou stát jen státní zástupci (jsou podle § 34b zákona o státním zastupitelství k Úřadu evropského veřejného žalobce dočasně přiděleni), ale evropským nejvyšším žalobcem může podle české úpravy být i soudce. Pojem „*double hat*“ vznikl jako kompromis mezi příznivci a odpůrci projektu, a v důsledku fakticky znamená, že evropský pověřený žalobce má **hybridní mandát**; může jednat jako státní zástupce a jako orgán EU.

Česká pravidla pro přidělování státních zástupců k Úřadu evropského veřejného žalobce schválila vláda České republiky usnesením č. 702 ze dne 31. října 2018.

Centralizace na straně jedné (Lucemburk) a decentralizace na straně druhé (členský stát) znamená *zřetelné i nezřetelné* propojení unijní a vnitrostátní působnosti.

Úřad evropského veřejného žalobce zahajuje řízení z vlastní iniciativy, na základě zprávy o výsledku administrativního vyšetřování, vedeného orgánem OLAF¹³⁴, nebo po podání oznámení buď od povinných vnitrostátních subjektů, zejména přímo od státního zastupitelství, národních kontrolních orgánů v oblasti finanční i státní kontroly, nebo pocházejícího z jiných zdrojů.

Nařízení stanoví **zásadu speciality** ve vztahu k vnitrostátní právní úpravě, čili vyšetřování a trestní stíhání se řídí nařízením a vnitrostátní úprava se použije jen tehdy, není-li provedena úprava nařízením. V případě „*souběhu*“ úprav má **přednost nařízení**.

Pokud jde o **místní příslušnost**, ta se váže na zmíněné trestné činy, pokud byly zcela nebo zčásti spáchány na území jednoho nebo více členských států nebo byly spáchány příslušníkem členského státu, popř. byly spáchány mimo území členského státu osobou, na kterou se vztahoval v době spáchání činu unijní služební řád nebo unijní pracovní řád (funkcionáři EU).

Při spáchání trestného činu ve více státech EU se jako kontroverzní jeví oprávnění **Stálé komory**, která je součástí orgánů žalobce, rozhodnout o tom, který pověřený žalobce bude příslušný, a může dokonce tuto příslušnost změnit. Kromě toho může Stálá komora věc pověřenému žalobci odejmout a přikázat ji jinému pověřenému žalobci, pokud tento nemůže vyšetřování či trestní stíhání provádět nebo jestliže nedodržuje pokyny Stálé komory nebo evropského veřejného žalobce.

Riziko, že Stálá komora, resp. Úřad evropského veřejného žalobce bude takto přesouvat případy tam, kde je podle jejich názoru trestní řízení tzv. účinnější (vzpomeňme naše soudce „ubytovatele“, kdy musel zasahovat Ústavní soud),¹³⁵ je nasnadě. Je otázkou, zda tímto způsobem nebude docházet k porušování práva na zákonného soudce, resp. předvídatelnosti různých druhů procesních rozhodnutí včetně

134 OLAF je orgánem administrativního vyšetřování nesrovnalostí proti rozpočtovým prostředkům z generálního rozpočtu EU.

135 Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/14 ze dne 19. dubna 2016 (N 68/81 SbNU 181; 201/2016 Sb.).

narušení principu *nullum crimen nulla poena sine lege* v podobě účelového přesouvání věci do státu s jinou hmotněprávní úpravou, vyhovující představám Úřadu evropského veřejného žalobce. Starý argument tvůrců i zastánců Corpus Juris, že je třeba vytvořit jediný justiční prostor i proto, že pachatelé účelově utíkají do zemí, kde je mírnější trestní právo hmotné, se náhle ocitá na svém protipólu.

Navrhovaná úprava, podle které Stálá komora měla mít ještě silnější postavení, kdy byla zvažována možnost nahradit zcela evropského pověřeného žalobce (národní úroveň) v případě, kdy bude mít „Lucemburk“ názor, že je nečinný, naštěstí díky námitkám (zejména zástupců České republiky) nebyla akceptována.

Věcná příslušnost Úřadu je vymezena v čl. 4 nařízení a opět v duchu projektu Corpus Juris a v souladu s Lisabonskou smlouvou je omezena na trestné činy poškozující nebo ohrožující finanční zájmy EU. Zde navazuje na relativně novou Směrnici 2017/1371 o ochraně finančních zájmů EU, která (poměrně obecně!) vymezuje, o jaké trestné činy se v těchto případech jedná a to jak, jde-li o jediného pachatele, tak různé formy trestné součinnosti.

Podmínkou věcné příslušnosti Úřadu evropského veřejného žalobce, je dále minimální výše škody, která byla činem způsobena nebo která hrozila, a to je **100 000 eur**. U škody nižší je žalobce oprávněn konat trestní řízení jen za podmínky, že má protiprávní jednání dopady na unijní úrovni, nebo kdy ze spáchání činu jsou podezřelí zaměstnanci EU. Úřad ovšem může podle nařízení **atrahovat** věci i s nižší škodou s tím, že po dobu rozhodování o atrakci, které je vlastně dvoustupňové, musí být vnitrostátní orgány v trestním řízení nečinné.

V případě kompetenčních sporů mezi národními orgány a Úřadem evropského veřejného žalobce se postupuje obdobně jako u kompetenčních sporů mezi vnitrostátními orgány, tedy podle českého trestního řádu. Návrhy, aby o těchto sporech rozhodoval Soudní dvůr EU, nebyly realizovány.

Nařízení dále stanoví, že i **sbíhající se trestná činnost** jiného druhu než citovaná, je-li neodělitelně spjata s touto, náleží do věcné příslušnosti evropského veřejného žalobce. Jaké potíže může ve vztahu k národní teorii i praxi mnohosti trestných činů toto ustanovení způsobit, se můžeme zatím jen domnívat.

Co se týče vlastních úkonů řízení, vyšetřování může evropský pověřený žalobce provést buď sám, nebo, a to bude pravidlem stejně jako u českých státních zástupců, ve spolupráci s policejními orgány České republiky. Tato spolupráce je v nařízení označována jako povinná, loajální.

Členské státy musely v rámci přípravného řízení přizpůsobit trestní procesní předpisy tak, aby mohli evropskému pověřenému žalobci provádět úkony trestního řízení na obdobné úrovni jako vnitrostátní veřejní žalobci, jako například domovní prohlídky, prohlídky prostor, dopravních prostředků, zajistit vydání věcí a dokumentů, zajistit data o elektronické komunikaci, nástroje a výnosy z trestné činnosti a výnosy z ní, sdílení dat, zkrátka vše, co mohou vnitrostátní orgány činné v trestním řízení. Toto vše se promítlo zejména do novely našeho trestního řádu a právě zde najdeme účinky onoho „*dvojitého klobouku*“.

V průběhu příprav české vnitrostátní úpravy byla zvažována možnost komplexní hybridní úpravy zvláštním právním předpisem, ale nakonec došlo jen na novelu části vybraných právních předpisů tak, aby mohl evropský pověřený žalobce působit namísto státního zástupce tam, kde zákony výslovně státního zástupce uvádí (např. § 12 odst. 5 trestního řádu a mnohá další, postavení v zákonu o státním zastupitelství). Přesto si myslím, že bude nutné přijmout jednacím řád pro evropské pověřené žalobce, který by dvojitou úpravu reflektoval do reálné funkční podoby.

Vzájemná justiční spolupráce evropských pověřených žalobců spočívá v tom, že na území jiného státu úkon provede opět evropský pověřený žalobce, který v příslušném státě působí. Jde tedy o zcela odlišnou formu spolupráce, než která je upravena zákonem č. 104/13 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních, ve znění pozdějších předpisů.

Když evropský pověřený žalobce dospěje k závěru, že vyšetřování má být skončeno, předloží zprávu o věci **dohledovému** evropskému žalobci a navrhne, jaké bude další opatření, například podání obžaloby. Evropský žalobce v centru předá tuto zprávu s návrhem a se svým stanoviskem Stálé komoře. Komora buď názor evropského pověřeného žalobce potvrdí, nebo zamítne.

V případě, kdy **Stálá komora schválí podání obžaloby**, evropský pověřený žalobce podá obžalobu v příslušném státě u příslušného soudu. Před tímto soudem pak evropský pověřený žalobce působí jako strana v trestním řízení a má obdobné postavení jako vnitrostátní orgány včetně práv na opravné prostředky.

4. Závěrečné úvahy

Na území již 22 členských států Evropské unie působí vedle/namísto vnitrostátního orgánu veřejné žaloby Úřad evropského veřejného žalobce. Jeho organizace a působnost je upravena jednak primárním unijním právem – Lisabonskou smlouvou, sekundárním právem – nařízením a případně směrnici, ovšem současně platí pro jeho organizaci a působnost vnitrostátní předpisy.

To v důsledku znamená, že všechny orgány činné v trestním řízení v České republice musí tuto komplexní úpravu vzít v úvahu a v případě, kdy je toho třeba, budou posuzovat soulad postupu evropského pověřeného žalobce s těmito předpisy. Podobně bude muset vystupovat i obhajoba.

Tím se nutně vytváří prostor pro situace zdánlivých či skutečných kolizí mezi požadavky plynoucími z vnitrostátních předpisů a z unijního práva. Tento prostor samozřejmě existuje již nyní a má zatím řešení v tom, že právní řád dává soudům (v přípravném řízení i v řízení před soudem) možnost položit podle § 9a trestního řádu předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie.

V přípravném řízení trestním se české soudy setkají s návrhy evropského pověřeného žalobce v obdobném smyslu, jako by návrhy podával český státní zástupce.

Příslušnost soudů k úkonům přípravného řízení se nemění. Nadále tedy platí nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/14 ze dne 19. dubna 2016 (N 68/81 SbNU 181; 201/2016 Sb.) o příslušnosti soudu pro úkony přípravného řízení a nadále soud má možnost využít položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie, bude-li toho třeba.

Po podání obžaloby evropský veřejný žalobce působí před soudy v obdobném rozsahu jako český státní zástupce, ale platí zde stejně jako v přípravném řízení, že referenční rámec pro posouzení jeho úkonů z hlediska souladu s českými i unijními právními předpisy a zejména právem na spravedlivý proces ze strany obecných soudů bude podstatně širší.

V případě, kdy bude mít obecný soud v řízení před ním za to, že konečné rozhodnutí je závislé na provedení výkladu unijního právního předpisu, který upravuje organizaci a působnost Úřadu evropského veřejného žalobce, pak přichází i zde v úvahu postup podle § 9a trestního řádu, tedy možnost položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie. Zde tedy nevznikají podstatně nové problémy, s nimiž by se praxe již v současnosti nepotýkala.

Mnohem složitější však budou situace, v nichž bude pro průběh či výsledek českého trestního řízení podstatná otázka, zda Úřad evropského veřejného žalobce postupoval v souladu s unijním právem nebo zda není unijní právo v rozporu s českým ústavním pořádkem.

A jak bude přistupovat k přezkumu rozhodnutí nebo případného zásahu ze strany evropského pověřeného žalobce nebo návrhu na zrušení právního předpisu nebo jeho části, která upravuje jeho procesní postavení, Ústavní soud?

Referenčním rámcem Ústavního soudu pro posouzení oprávněnosti ústavní stížnosti (omezení základních práv v přípravném řízení – vazba, domovní prohlídka, odposlechy atd. nebo stížnost směřující proti rozhodnutí obecných soudů nebo návrhu na zrušení právního předpisu či jeho části v rámci tzv. konkrétního přezkumu) je samozřejmě český ústavní pořádek. V tomto směru lze naznačit některé směry úvah, kterými se bude muset Ústavní soud zabývat.

- Je Ústavní soud vázán obsahem ustanovení Lisabonské smlouvy, kterým byla založena existence a působnost Úřadu evropského veřejného žalobce? Pokud ano, v jakém rozsahu? Jak bude Ústavní soud posuzovat obsah nařízení Rady o Úřadu evropského veřejného žalobce, bude-li napadena jeho část soudem v rámci konkrétního přezkumu nebo individuální stížností jako protiústavní? Jasně je zatím jen to, že jednotlivé úkony Úřadu evropského veřejného žalobce musí být v souladu s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a dalšími mezinárodními lidskoprávními úmluvami včetně Listiny základních práv EU.
- Je působení Úřadu evropského veřejného žalobce v českém trestním řízení v souladu s ustanovením čl. 80 Ústavy České republiky a Listinou? Důvodová zpráva k novele zákona o státním zastupitelství, která se k této otázce staví pozitivně, je v tomto směru přesvědčivá jen zčásti. Nadto podle primárního práva měl být Úřad zřízen z Eurojustu, což se však zjevně nestalo, a oba orgány působí vedle sebe.
- Bude v případě nálezů vydaných Ústavním soudem Úřad evropského veřejného žalobce tímto nálezem vázán?
- Jaký referenční rámec přezkumu zvolí Ústavní soud, pokud mu bude předložena námitka, že Úřad evropského veřejného žalobce porušil základní lidská práva či svobody jednotlivce v českém trestním řízení tím, že nerespektoval unijní úpravu, která reguluje jeho organizaci a působnost (např. že určitý jeho postup vyžadoval schválení Stálou komorou, že určitý postup byl mimo jeho vymezenou působnost, či ještě komplikovanější otázky, např. že využil některého svého diskrečního oprávnění zjevně svévolně či šikanózně)?

Tyto otázky nejsou přitom látkou pro akademickou disputaci, nýbrž něčím, co se postupně začíná stávat součástí každodenní reality trestního řízení.

Připomenu jen, že čeští státní zástupci vydávají řadu rozhodnutí, která nepodléhají soudnímu přezkumu, a tedy proti kterým je za určitých okolností (zejména vyčerpání tzv. podnětu k výkonu dohledu v soustavě státního zastupitelství – i zde se otevírá zajímavá procesní otázka, jak bude tento požadavek řešen v soustavě Úřadu) přímo přípustná ústavní stížnost (např. zamítnutí stížnosti proti rozhodnutí o odložení věci z pohledu práva poškozeného na účinné vyšetřování).

Již v přípravném řízení při řešení dílčích otázek (typicky zajišťovací instituty) tak může vyvstat některá ze sporných otázek, kterou bude třeba často řešit urychleně – představme si např. situaci, v níž bude obviněný, u něhož podal evropský pověřený žalobce návrh na vzetí do vazby, namítat, že k tomu nebyl oprávněn, neboť podle unijního práva nespadá řešená trestní věc do jeho příslušnosti. Bude-li k řešení těchto otázek nutno podávat předběžné otázky k Soudnímu dvoru Evropské unie, pak ani při využití všech možností urychlení, které se zde nabízí, nelze očekávat, že by odpověď přišla v době, kdy ještě budou zachovány vazební lhůty.

Tolik pouze pro ilustraci.

Nebudu předjímat odpovědi na tyto otázky, neboť v nich jednak spatřuji problémy, s nimiž se dříve nebo později bude muset Ústavní soud vypořádat, a tedy je možné, že se na jejich řešení budu podílet i já, jednak se přiznám, že sám v těchto otázkách nemám zcela vyhraněný názor a ke zcela uspokojivým odpovědím jsem dosud nedospěl. Předkládám tedy otázky nezodpovězené, abych o nich rozšířil povědomí, neboť se jedná o otázky mimořádně náročné a mimořádně významné pro aplikační praxi.

PETRA ŠKVAŘILOVÁ-PELZL

soudkyně Tribunálu, Soudní dvůr Evropské unie

Interakce unijního, národního a mezinárodního práva v praxi soudce Tribunálu Soudního dvora Evropské unie

Vážený pane předsedo,

dovoluji mi Vám poděkovat za pozvání na toto významné a obzvláště přínosné sympozium, kterého si velice vážím. Sympozium se nese v duchu víceúrovňové spravedlnosti, tj. soudní ochrany v kontextu interakce národního, nadnárodního a mezinárodního systému. Já bych proto ráda Vám, členům Ústavního soudu České republiky i ostatním kolegům, vylíčila tuto interakci z pohledu soudce Tribunálu, který rozhoduje v první řadě na základě práva unijního. K oné interakci dochází tudíž jaksi zrcadlově v porovnání s průniky zmíněných systémů z pohledu soudce národního. Jelikož tedy soudce Tribunálu a obecně SDEU rozhoduje na základě unijního práva, zpočátku ve svém příspěvku zmíním klasické i zvláštní metody výkladu práva unijního. Poté se zaměřím na interpretaci mezinárodního práva v judikatuře Tribunálu, včetně jejích mezí, kterou vylíčím zejména na příkladu tzv. ságy „Kadi“. V poslední části se budu věnovat výkladu práva národního, který se v judikatuře Tribunálu objevuje především v řízeních o rozhodčí doložce a v souvislosti s unijně právním odkazem na národní právo obzvláště v oblasti známého práva.

1. Metody výkladu unijního práva

Role soudce Tribunálu je rozhodovat v první řadě na základě unijního práva, jehož obsah musí vykládat. Metody, které přitom uplatňuje, jsou jak klasické, tak zvláštní.

1.1 Klasické metody

1.1.1 Gramatický (jazykový) výklad

Výchozím bodem každého racionálního výkladu je výklad jazykový, který nejlépe dodržuje zásadu předvídatelnosti za předpokladu, že je znění normy jasné a přesné.¹³⁶ V této souvislosti je třeba připomenout, že unijní právní předpisy jsou sepsány ve všech úředních jazycích a že jednotlivá jazyková znění jsou

136 GUTIERREZ-FONS, A., LENAERTS, K. *Les méthodes d'interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne*. Brusel: Bruylant, 2020, Chapitre 1, b. 13. ISBN 978-2-8027-5922-5. Srovnej STOTZ, R. Methodenfragen in der Rechtsprechung. In: RIESENHUBER, K. (ed.) *Europäische methodenlehre*. 3. vydání. Berlin: De Gruyter, 2015, s. 495, b. 12. ISBN 978-3-11-033205-6.

všechna stejně závazná.¹³⁷ Jedno jazykové znění vykládané normy unijního práva nemůže mít tudíž přednost před jinými, jelikož ustanovení unijního práva musí být vykládána a používána jednotně na základě znění vypracovaných ve všech unijních jazycích.¹³⁸ To znamená, že jednotlivá jazyková znění unijního textu jsou rovnocenná a že velikost či počet obyvatel členských států mluvících určitým jazykem nehraje roli.¹³⁹ V případě rozdílu mezi nimi se unijní soudce nemůže omezit pouze na metodu jazykovou, a přistupuje proto k systematickému a teleologickému výkladu.¹⁴⁰

V této souvislosti je vhodné uvést první rozsudek SDEU ve složení velkého senátu odpovídající na předběžnou otázku položenou českým soudem, konkrétně Krajským soudem v Ostravě ve věci Skoma-Lux, v němž Soudní dvůr rozhodl, že by bylo v rozporu se zásadou rovného zacházení uplatňovat stejnou povinnost uloženou právní úpravou Společenství ve starých členských státech, kde mají jednotlivci možnost seznámit se s těmito povinnostmi v Úředním věstníku Evropské unie v jazyce těchto států, a v přistupivších členských státech, kde to nebylo možné z důvodu opožděného vyhlášení. Soudní dvůr tedy v rámci dialogu s českým soudem odpověděl, že článek 58 Aktu o podmínkách přistoupení brání tomu, aby povinnosti obsažené v právní úpravě Společenství, která nebyla vyhlášena v Úředním věstníku Evropské unie v jazyce nového členského státu, ačkoliv je tento jazyk jedním z úředních jazyků Unie, mohly být uloženy jednotlivcům v tomto státě, i když se tyto osoby mohly seznámit s touto právní úpravou jinými způsoby.¹⁴¹

1.1.2 Systematický výklad

Systematický výklad zajišťující výklad normy v souladu s logikou daného právního aktu i souvisejících předpisů v judikatuře SDEU často doplňuje výklad jazykový i teleologický.¹⁴²

1.1.3 Teleologický výklad (*effet utile*)

Podle ustálené judikatury je třeba při výkladu unijního práva zohlednit nejen jeho znění, ale i kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí. Samotné znění textu sice představuje výchozí bod, ale zároveň i hranici výkladu. Jak bylo již zmíněno výše, výklad teleologický ustupuje jazykovému pouze v případě, že je text normy jasný a jednoznačný.¹⁴³ Právě teleologická metoda je charakteristická pro výklad prováděný SDEU. Teleologický výklad neboli „*effet utile*“¹⁴⁴ má zajistit nejeфективnější dosažení

137 V tomto smyslu viz rozsudek Soudního dvora ze dne 6. října 1982 ve věci 283/81 *Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA proti Ministero della sanità*, bod 18; rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 6. října 2021 ve věci C-561/19 *Consorzio Italian Management a Catania Multiservizi SpA proti Rete Ferroviaria Italiana SpA*, bod 42 a rozsudek Tribunálu ze dne 5. října 2022 ve věci T-761/20 *European Dynamics Luxembourg SA*, bod 54.

138 Srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 27. října 1977 ve věci C-30/77 *Regina proti Pierru Bouchereau*, rozsudek Soudního dvora ze dne 16. června 2022 ve věci C-229/21 *Port de Bruxelles et Région de Bruxelles-Capitale*, bod 56, a rozsudek Tribunálu ze dne 7. září 2022 ve věci T-529/20 *LR proti EIB*, bod 27.

139 Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 2. dubna 1998 ve věci C-296/95 *EMU Tabac a ostatní*, bod 36; rozsudek Soudního dvora ze dne 20. listopadu 2003 ve věci C-152/01 *Kyocera*, bod 32.

140 V tomto smyslu viz rozsudek Soudního dvora ze dne 6. října 1982 ve věci 283/81 *Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA proti Ministero della sanità*, bod 18; rozsudek Soudního dvora ze dne 13. dubna 2000 ve věci C-420/98 *W. N. proti Staatssecretaris van Financiën* (2000, I-2847), bod 21. Viz např. jazykový výklad generálního advokáta Villalóna ve stanovisku z 6. října 2015 ve věci C-443/14 *Alo*, bod 32 a násl.

141 Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. prosince 2007 ve věci C-161/06 *Skoma-Lux*, body 39 a 51.

142 Česká verze rozsudků obsahuje v této souvislosti občas výraz „kontext“ po vzoru francouzského pojmu „contexte“ používaného pro systematický výklad (viz např. nedávný rozsudek druhého rozšířeného senátu Tribunálu ze dne 7. září 2022 ve věci T-631/19 *BNetA proti ACER*, bod 36 a násl.), popř. výraz „systematika“ (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 27. září 2012 ve věci C-179/11 *Cimade a GISTI*, bod 56). Srovnej též GUTIERREZ-FONS, A., LENAERTS, K. *Les méthodes d'interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne*. Brusel: Bruylant, 2020, Chapitre 1, b. 34 a násl. ISBN 978-2-8027-5922-5.

143 Stanovisko generálního advokáta Watheleta ze dne 26. července 2017 ve věci C-442/16 *Gusa*, body 45 a 46.

144 Alternativně SDEU používá ve francouzštině označení „finalité“ nebo „objectif“, v němčině „Sinn und Zweck“.

cíle, jenž normy sledují. V opačném případě by mohl být popřen užitečný účinek vykládané právní normy.¹⁴⁵

Teleologický výklad sehrál důležitou roli např. v řízeních týkajících se svého času populárního českého označení „pomazánkové máslo“. V této souvislosti Soudní dvůr vyhověl žalobě Komise proti České republice pro nesplnění povinnosti vyplývající pro ni z unijního práva, když povolila uvádění na trh mléčného výrobku pod výše uvedeným označením, přestože jej nebylo možno kvalifikovat jako máslo. Ve svém odůvodnění se Soudní dvůr opřel o výklad dotčeného nařízení, který nejvíce zajistí užitečný účinek předpisu, jehož cílem je sjednotit používání obchodních označení za účelem zachování hospodářské soutěže a ochrany spotřebitelů.¹⁴⁶ Tribunál pak následně nevyhověl žalobě České republiky proti rozhodnutí Komise, která odmítla zapsat „pomazánkové máslo“ jako zaručenou tradiční specialitu. Ve svém rozsudku též použil teleologický výklad pravidel vztahujících se na obchodní označení „máslo“, když rozhodl, že nařízení o režimech jakosti zemědělských produktů a potravin neumožňuje členskému státu obcházet pravidla pro obchodní označení stanovená jednotným nařízením o společné organizaci trhů.¹⁴⁷

1.1.4 Historický výklad

Historický výklad vycházející z dokumentů o vzniku vykládané normy ustupuje v unijním právu naopak do pozadí. Zdrženlivost Soudního dvora ohledně této interpretační metody pramení ze složitosti úsilí o hledání kompromisu a dosažení konsensu při schvalování právních norem na unijní úrovni, která v podstatě neumožňuje vycházet z dokumentů doprovázejících schvalovací proces, nýbrž pouze z definitivního textu daného právního aktu.¹⁴⁸ Tato složitost pak nezřídka vede k tomu, že právní normy obsahují mezery, které musí následně vyplňovat právě judikatura Soudního dvora. Uvedená problematika unijní právní normotvorby ovšem nebrání použití historického výkladu v negativním smyslu. V tomto smyslu Tribunál např. v nedávném rozsudku z oblasti energetiky za pomoci historického výkladu dovedl absenci zmocnění Komise umožňujícího jí do kodexu sítě zahrnout pravidla, která by mohla provozovatelům přepravních soustav pro zemní plyn uložit povinnost vytvořit přírůstkovou kapacitu v síti.¹⁴⁹

Na tomto místě je nicméně nutno poznamenat, že v primárním právu došlo k určitému významnému posunu. Zatímco do roku 1995 byly „přípravné práce“ vztahující se ke vzniku a revizi primárního práva udržovány v tajnosti,¹⁵⁰ praxe využití konventů pověřených přípravou změn stejně jako praxe zveřejňování pověření mezivládních konferencí vedly k větší transparentnosti, a otevřely tak nové interpretační možnosti, které by jako doplňující prostředek výkladu neměly zůstat nevyužity, zvláště pokud význam určitého ustanovení zůstává – po zohlednění jeho znění, kontextu, do něhož zapadá, a sledovaných cílů – nejasný.¹⁵¹

145 Viz teleologický výklad v rozsudku Soudního dvora ze dne 14. listopadu 2017 ve věci C-165/16 *Lounes*, bod 53.

146 Rozsudek Soudního dvora ze dne 18. října 2012 ve věci C-37/11 *Komise proti České republice*, bod 61.

147 Rozsudek Tribunálu ze dne 12. května 2015 ve věci T-51/14 *Česká republika proti Komisi*, body 41–45.

148 STOTZ, R. Methodenfragen in der Rechtsprechung. In: RIESENHUBER, K. (ed.) *Europäische methodenlehre*. 3. vydání. Berlín: De Gruyter, 2015, s. 496, b. 13. ISBN 978-3-11-033205-6.

149 Rozsudek Tribunálu ze dne 16. března 2022 ve spojené věci T-684/19 a T-704/19 *MEKH a FGSZ proti ACER*, bod 130 a násl.

150 BESSON, S., GÄTCHER-ALGE, M. L'interprétation en droit européen – Quelques remarques introductives. In: BESSON, S., LEVRAT, N. (eds.) *Interprétation en droit européen*. Ženeva: Schulthess, 2011, s. 3, 23. ISBN 978-3-7255-6272-5.

151 Stanovisko generální advokátky Kokott ze dne 17. ledna 2013 ve věci C-583/11 P *Inuit Taipiriit a další*, bod 32.

1.2 Zvláštní metody

Dle ustálené judikatury zavedly zakládací smlouvy na rozdíl od běžných mezinárodních smluv nový právní řád s vlastními orgány, v jehož prospěch státy, které jsou členy Unie, omezily svá svrchovaná práva, a to ve stále širších oblastech, a jehož subjekty jsou nejen tyto státy, ale také jejich státní příslušníci.¹⁵² Judikatura zohledňuje zvláštnost vlastního právního řádu prostřednictvím specifických interpretačních metod. Navíc je třeba dodat, že v odůvodnění rozhodnutí SDEU interpretačně zásadně vychází ze své dosavadní judikatury, kterou pak nadále rozvíjí, což přispívá k její předvídatelnosti, koherenci i akceptaci.¹⁵³

1.2.1 Autonomní a jednotný výklad

Výše zmíněná autonomie unijního práva z hlediska jak práva členských států, tak mezinárodního práva je odůvodněna podstatnými charakteristickými rysy Unie a jejího práva, které se týkají zejména ústavněprávní struktury Unie a samotné povahy uvedeného práva. Unijní právo se totiž vyznačuje tím, že vychází z autonomního pramene tvořeného Smlouvami, svou předností před právem členských států a přímým účinkem celé řady ustanovení použitelných ve vztahu k jejich státním příslušníkům i ve vztahu k samotným členským státům.¹⁵⁴ Z toho vyplývají požadavky jednotného uplatňování unijního práva a zásady rovnosti, z nichž Soudní dvůr vyvozuje, že znění ustanovení unijního práva, které výslovně neodkazuje na právo členských států za účelem vymezení svého smyslu a dosahu, musí být zpravidla vykládáno autonomním a jednotným způsobem v celé Unii.¹⁵⁵

1.2.2 Výklad v souladu s primárním právem

Každá norma sekundárního práva musí být vykládána v souladu s primárním právem v celém jeho rozsahu.¹⁵⁶ Součástí primárního práva jsou kromě Smluv také obecné právní zásady a základní práva, na jejichž vývoji měla a má judikatura SDEU zásadní podíl. Jejich kodifikace v Listině základních práv EU, již Lisabonská smlouva postavila na roveň primárního práva, přispěla pak významným způsobem k jejich kvantitativnímu i kvalitativnímu posílení v judikatuře SDEU.¹⁵⁷

1.2.3 Komparativní výklad

Významnou rolí komparativního výkladu je zabránění stavu *non liquet* a zaručení úplnosti unijněprávního pořádku, které při vyplňování mezer unijního práva odůvodňují obrácení se k vnitrostátnímu právu.¹⁵⁸ Jako prominentní příklady judikturních počínů SDEU lze uvést vývoj právního režimu

152 Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 15. července 1964 ve věci 6/64 *Costa proti ENEL* a rozsudek Soudního dvora ze dne 10. prosince 2018 ve věci C-621/18 *Andy Wightman a další*, bod 44 včetně citované judikatury.

153 Srov. EVERLING, U. Richterliche Rechtsfortbildung in der Europäischen Gemeinschaft. *Juristenzeitung*. Tübingen: Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, 2000, s. 217, 277. ISSN: 00226882; STOTZ, R. Methodenfragen in der Rechtsprechung. In: RIESENHUBER, K. (ed.) *Europäische methodenlehre*. 3. vydání. Berlín: De Gruyter, 2015, s. 496, b. 56. ISBN 978-3-11-033205-6.

154 Rozsudek Soudního dvora ze dne 2. září 2021 ve věci C-741/19, *Moldavská republika*, bod 43 a citovaná judikatura.

155 Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. září 2000 ve věci C-287/98 *Linster*, bod 43; rozsudek Soudního dvora ze dne 18. října 2011 ve věci C-34/10 *Brüstle*, bod 25; rozsudek Tribunálu ze dne 9. června 2021 ve věci T-47/19 *Dansk Erhverv proti Komisi*, bod 70.

156 Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. dubna 2015 ve věci C-540/13 *Parlament proti Radě*, bod 38; rozsudek Soudního dvora ze dne 19. prosince 2019 ve věci C-442/18 P *ECB proti Espírito Santo Financial*, bod 40; rozsudek Tribunálu ze dne 12. února 2019 ve věci T-201/17 *Printeos proti Komisi*, bod 61.

157 STOTZ, R. Methodenfragen in der Rechtsprechung. In: RIESENHUBER, K. (ed.) *Europäische methodenlehre*. 3. vydání. Berlín: De Gruyter, 2015, s. 496, b. 21. ISBN 978-3-11-033205-6.

158 Srovnej BESSON, S., GÄTCHER-ALGE, M. L'interprétation en droit européen – Quelques remarques introductives. In: BESSON, S., LEVRAT, N. (eds.) *Interprétation en droit européen*. Ženeva: Schulthess, 2011, s. 25. ISBN 978-3-7255-6272-5.

odpovědnosti členských států za porušení unijního práva¹⁵⁹ či uznání ochrany lidských práv coby obecných zásad unijního práva vyplývajících z ústavních tradic společných členským státům¹⁶⁰. Srovnání právních řešení na vnitrostátní úrovni je též důležitým vodítkem při interpretaci unijního práva vedeného myšlenkou koherence evropských a národních právních modelů, např. v rámci zjišťování přiměřenosti vnitrostátních omezení základních svobod či při výkladu směrnic.¹⁶¹

1.2.4 Výklad v souladu s mezinárodním právem veřejným

Unijní právo musí být vykládáno v co největší možné míře v souladu s mezinárodním právem, zejména pak v případě, kdy unijní norma provádí mezinárodní dohodu uzavřenou Uníí. Výklad sekundárního práva v souladu s mezinárodním právem však je možný pouze, pokud uvedené ustanovení sekundárního práva takový výklad umožňuje, a nikdy nemůže vést k výkladu sekundárního práva *contra legem*.¹⁶² Zde bych ráda plynule přešla k druhé části mého příspěvku, tj. k výkladu mezinárodního práva v judikatuře SDEU.

2. Výklad mezinárodního práva v judikatuře Soudního dvora – interakce mezinárodního práva veřejného s unijním právem

Unijní právo není izolované od ostatních právních systémů. Musí koexistovat s dalšími právními řády, zejména pak s právem mezinárodním. Unie vykonává svěřené pravomoci, dodržujíc mezinárodní právo, a to včetně práva obyčejového, které váže unijní instituce a je součástí unijního právního pořádku.¹⁶³ Ustanovení čl. 216 odst. 2 SFEU stanoví, že „dohody uzavřené Uníí jsou závazné pro orgány Unie i pro členské státy.“ Mezinárodní právo má tudíž supralegislativní charakter, což znamená, že mezinárodní dohody uzavřené Uníí mají přednost před sekundárním právem, nikoliv však před právem primárním.¹⁶⁴ Judikatura v této oblasti hrála opět stěžejní roli. Aplikace mezinárodního práva však není neomezená. Jak již bylo zmíněno, Evropská unie je nezávislým autonomním systémem se zvláštními charakteristickými prvky a samotný unijní právní řád je právní řád *sui generis*, který se vyznačuje přímým účinkem, přednostní ochranou základních lidských práv zakotvených v Listině základních

159 Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. listopadu 1991 ve spojené věci C-6/90 a C-9/90 *Francovich*; rozsudek Soudního dvora ze dne 5. března 1996 ve spojené věci C-46/93 a C-48/93 *Brasserie du pêcheur*.

160 Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. listopadu 1969 ve věci 29/69 *Stauder*.

161 Viz STOTZ, R. Methodenfragen in der Rechtsprechung. In: RIESENHUBER, K. (ed.) *Europäische methodenlehre*. 3. vydání. Berlín: De Gruyter, 2015, s. 496, b. 23–31 vč. uvedené judikatury. ISBN 978-3-11-033205-6; BESSON, S., GÄTCHER-ALGE, M. L'interprétation en droit européen – Quelques remarques introductives. In: BESSON, S., LEVRAT, N. (eds.) *Interprétation en droit européen*. Ženeva: Schulthess, 2011, s. 25–26. ISBN 978-3-7255-6272-5.

162 Rozsudek Tribunálu ze dne 27. září 2018 ve věci T-12/17 *Mellifera proti Komisi*, bod 87.

163 ŠKVAŘILOVÁ-PELZL, P. La saga Kadi ou la matérialisation d'une discorde entre le droit de l'Union et le droit international. In: PETRLÍK, D., ZIVY, F., DUPRAT-MAZARÉ, O. (eds.) *Évolution des rapports entre les ordres juridiques de l'Union européenne, internationale et nationaux*. 2020, s. 407; srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 16. června 1998 ve věci C-162/96 *Racke*, body 45 a 46.

164 LENAERTS, K. Direct Applicability and Direct Effect of International Law in the EU Legal Order. In: GOVAERE, I., LANNON, E., VAN ELSUWAGE, P., ADAM, S. (eds.) *The European Union in World: Essays in Honour of Marc Maresceau*. Leiden: M. Nijhoff, 2014, s. 45, 55. ISBN 9789004259058; LENAERTS, K. Droit international et monisme dans l'ordre juridique de l'Union. *RFDL*. Brusel: Lacrier, 2010, s. 505, 508, 509, 512, 518, 519. ISSN 0778-1695; MALENOVSKÝ, J. La contribution ambivalente de la Cour de justice de l'Union européenne à la saga centenaire de la domestication du droit international public. In: D'ALESSIO, M. T., KRONENBERGER, V., PLACCO, V. (eds.) *De Rome à Lisbonne : les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins*. Brusel: Bruylant, 2013, s. 25–27. ISBN 9782802740537. ŠKVAŘILOVÁ-PELZL, P. La saga Kadi ou la matérialisation d'une discorde entre le droit de l'Union et le droit international. In: PETRLÍK, D., ZIVY, F., DUPRAT-MAZARÉ, O. (eds.) *Évolution des rapports entre les ordres juridiques de l'Union européenne, internationale et nationaux*. 2020, s. 407.

práv EU a je tak odlišný od mezinárodního práva veřejného; inkorporace mezinárodního práva do práva unijního nemůže tuto ústavní strukturu a hodnoty zpochybnit.¹⁶⁵ Z výše uvedeného je zřejmé, že limity inkorporace mezinárodního práva do unijního práva v sobě skrývají značný konfliktní potenciál, který se významným způsobem projevil střetem mezi Tribunálem a Soudním dvorem v sáze známé pod jménem „Kadi“.¹⁶⁶

2.1 *Sága Kadi*

V dané kauze se žalobce tohoto jména dovolával v reakci na omezující opatření vedoucí ke zmražení jeho prostředků ochrany lidských práv, zejména práva být slyšen, práva na ochranu majetku a práva na soudní ochranu. Tribunál ve svém rozhodnutí uvedl, že Unie jednak nemůže porušovat povinnosti vyplývající pro členské státy z Charty Spojených národů ani bránit jejich plnění a jednak že je povinna přijmout při výkonu svých pravomocí veškerá opatření nezbytná k tomu, aby umožnila členským státům tyto povinnosti splnit.¹⁶⁷ Z toho Tribunál dovodil, že rezoluce Rady bezpečnosti jsou v zásadě vyloučeny z unijního soudního přezkumu, a Tribunál tak není oprávněn zpochybňovat jejich legalitu vzhledem k unijnímu právu.¹⁶⁸

S tímto závěrem se neztotožnil Soudní dvůr v rámci řízení o kasačním opravném prostředku. Dle Soudního dvora musí veškeré akty Unie respektovat základní práva, což je podmínkou jejich legality, k jejímuž přezkumu je příslušný Soudní dvůr v rámci úplného systému procesních prostředků založeného Smlouvou.¹⁶⁹ Unijní soudy musí zajišťovat v zásadě úplný přezkum legality veškerých unijních aktů z hlediska základních práv, která jsou součástí obecných zásad unijního práva, a to včetně unijních aktů jako sporné nařízení provádějící rezoluce přijaté Radou bezpečnosti.¹⁷⁰

Rozhodnutí Soudního dvora bývá v bujné doktríně reagující na tuto ságu považováno za historický rozsudek, svým významem srovnatelný se slavnými rozsudky ve věci Gend Loos nebo Costa/ENEL.¹⁷¹

165 LENAERTS, K. The Kadi Saga and the Rule of Law within the EU. *SMU Law Review*. 2014, s. 707, 708.

ŠKVAŘILOVÁ-PELZL, P. La saga Kadi ou la matérialisation d'une discorde entre le droit de l'Union et le droit international. In: PETRLÍK, D., ZIVY, F., DUPRAT-MAZARÉ, O. (eds.). *Évolution des rapports entre les ordres juridiques de l'Union européenne, internationale et nationaux*. 2020, s. 408.

166 MALENOVSKÝ, J. La contribution ambivalente de la Cour de justice de l'Union européenne à la saga centenaire de la domestication du droit international public. In: D'ALESSIO, M. T., KRONENBERGER, V., PLACCO, V. (eds.). *De Rome à Lisbonne : les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins*. Brusel: Bruylant, 2013, s. 29. ISBN 9782802740537. J. Malenovský hovoří v této souvislosti o minovém poli. ŠKVAŘILOVÁ-PELZL, P. La saga Kadi ou la matérialisation d'une discorde entre le droit de l'Union et le droit international. In: PETRLÍK, D., ZIVY, F., DUPRAT-MAZARÉ, O. (eds.). *Évolution des rapports entre les ordres juridiques de l'Union européenne, internationale et nationaux*. 2020, s. 408.

167 Rozsudek Tribunálu ze dne 21. září 2005 ve věci T-315/01 *Kadi proti Radě a Komisi*, bod 204.

168 Tamtéž, bod 225.

169 Rozsudek Soudního dvora ze dne 3. září 2008 ve spojené věci C-402/05 P a C-415/05 P *Kadi a Al Barakaat International Foundation proti Radě a Komisi*, bod 285.

170 Tamtéž, bod 326.

171 GATTINI, A. Annotation on Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P, *Kadi, Al Barakaat*. *CMLR*. 2009, s. 213, 224 a 225. Někteří autoři považují tento rozsudek dokonce za nejdůležitější, jaký kdy SDEU v oblasti unijních ústavněprávních hodnot vydal (TRIDIMAS, T. Terrorism and the ECJ: Empowerment and Democracy in the EC legal order. *EL. Review*. 2009, s. 103, 123.).

Lze říci, že zatímco Tribunál aplikoval při rozhodování monistický a univerzální přístup¹⁷², Soudní dvůr zvolil cestu dualistického a ústavního pojetí¹⁷³, přičemž posledně jmenovaná cesta je vítána většinou doktríny.¹⁷⁴ Vychází přitom z postulátu, že unijní soudy musejí garantovat ochranu základních práv a ani mezinárodněprávní závazky nesmějí podstatu základních práv porušovat, zvláště když dotčené subjekty a osoby nepožívají ochrany politické reprezentace.¹⁷⁵ V případě opačného závěru Soudního dvora v duchu rozhodnutí Tribunálu by tak totiž s velkou pravděpodobností učinily ústavní soudy členských států ve snaze zajistit adekvátní ochranu základních lidských práv na národní úrovni, což by ohrozilo přednost nejen mezinárodního, ale i unijního práva před právem vnitrostátním.¹⁷⁶ Koncept tvrdého jádra unijního práva zakotvený judikaturou Kadi se podstatným způsobem neliší od tzv. *Ewigkeitsklausel* v právu německém a od podobných právních institutů v některých členských státech.¹⁷⁷

Hlavní kritika doktríny se týká nepřímé kontroly mezinárodněprávních aktů, která z uvedené judikatury pramení a neřeší potenciální konflikt mezi danými právními řády. Dotčená nařízení implementují do unijního práva totiž takřka doslovně obsah mezinárodněprávního aktu. Kritika se přitom soustředí na absenci právního argumentu odůvodňujícího porušení rezolucí Rady bezpečnosti. Členské státy se tak mohou ocitnout před volbou, zda porušit unijní právo vyplývající z judikatury SDEU nebo mezinárodní právo veřejné vyplývající z uvedených rezolucí.¹⁷⁸

172 Viz např. BESSON, S. European Legal Pluralism after Kadi. *EUConst.* 2009, s. 237, 246; MALENOVSKÝ, J.

La contribution ambivalente de la Cour de justice de l'Union européenne à la saga centenaire de la domestication du droit international public. In: D'ALESSIO, M. T., KRONENBERGER, V., PLACCO, V. (eds.). *De Rome à Lisbonne : les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins*. Brusel: Bruylant, 2013, s. 29-30. ISBN 9782802740537; DE BURCA, G. The European Court of Justice and the International Legal Order after Kadi. *Harvard International Law Journal*, 2009, s. 1-3. Zde G. De Burca upozorňuje na podobnost postoje Soudního dvora s postojem Nejvyššího soudu Spojených států amerických ve věci *Medelin/Texas* (2008). J. Malenovský podtrhuje v tomto ohledu, že se Soudní dvůr inspiroval judikaturou ústavních soudů některých členských států, zejména pak německého, navzdory tomu, že německý Ústavní soud aplikuje dualistický přístup k mezinárodnímu právu a Soudní dvůr naopak přístup monistický [MALENOVSKÝ, J. Le juge et la coutume internationale: perspective de l'Union européenne et de la Cour de justice. In: BAETENS, F., BISMUTH, R. (eds.) *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*. Kluwer Law International, 2013, s. 217, 232. ISSN 15691853].

173 HALTERN, U. Gemeinschaftsgrundrecht und Antiterroormaßnahmen der UNO. *Juristzeitung*, 2007, s. 537 a 540; SCHMAHL, S. Effektiver Rechtsschutz im Kontext vernetzter Rechtsordnungen. *Europarecht*, 2006, s. 566, 574.

174 Viz např. CASSIA, P., DONNAT, F. Terrorisme international et protection des droits fondamentaux. *RFDA*, 2008, s. 1204, 1211. DE LA ROSA, S. La mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité confrontée aux exigences de la Communauté de droit. *Réflexions sur l'arrêt Kadi*. *RAE*, 2007, s. 317-339.

175 LENAERTS, K. The Kadi Saga and the Rule of Law within the EU. *SMU Law Review*, 2014, s. 712.

176 KOKOTT, J., SOBOTTA, CH. The Kadi Case – Constitutional Core Values and International Law – Finding the Balance? *EJIL*, 2012, s. 1015, 1019.

177 MALENOVSKÝ, J. Le juge et la coutume internationale: perspective de l'Union européenne et de la Cour de justice. *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*. Kluwer Law International, 2013, s. 232. ISSN 15691853. ŠKVAŘILOVÁ-PELZL, P. La saga Kadi ou la matérialisation d'une discorde entre le droit de l'Union et le droit international. In: PETRLÍK, D., ZIVY, F., DUPRAT-MAZARÉ, O. (eds.). *Évolution des rapports entre les ordres juridiques de l'Union européenne, internationale et nationaux*. 2020, s. 415-416.

178 ŠKVAŘILOVÁ-PELZL, P. La saga Kadi ou la matérialisation d'une discorde entre le droit de l'Union et le droit international. In: PETRLÍK, D., ZIVY, F., DUPRAT-MAZARÉ, O. (eds.). *Évolution des rapports entre les ordres juridiques de l'Union européenne, internationale et nationaux*. 2020, s. 416-418 a uvedená literatura. Ve výsledku někteří autoři volají po smíření závazků Unie vyplývajících z mezinárodního práva a absolutní přednosti ochrany základních lidských práv vyplývajících z rozhodnutí Soudního dvora ve věci Kadi. S vědomím zásadního nedostatku ochrany základních práv při přijímání seznamů OSN doktrína požaduje po OSN, aby posílila ochranu osob nebo subjektů figurujících na tzv. černých listinách a následně se analogickým způsobem mohla vůči těmto mezinárodně právním aktům uplatnit doktrína typu *Solange I.* a *Solange II.*, kterou zaujal svého času německý Ústavní soud vůči unijnímu právu.

2.2 Inkorporace mezinárodního práva do práva unijního

V případě závažného střetu unijního práva s právem mezinárodním, jako v případě rezolucí Rady bezpečnosti vydaných v rámci boje proti terorismu, Soudní dvůr rozhoduje zásadně ve prospěch přednosti unijního práva, i pokud čelí jasné a zásadní konfliktní normě mezinárodního práva veřejného, jakou je přednost povinností vyplývajících z Charty OSN. Dalo by se, obrazně řečeno, poznamenat, že unijněprávní dítě odrostlo svým mezinárodněprávním rodičům, přičemž stěžejní roli v tom opět sehrál „motor integrace“, Soudní dvůr. Limity inkorporace mezinárodního práva do práva unijního stanovené rozsudky Kadi¹⁷⁹, posudkem 2/2013 o přistoupení EU k EÚLP¹⁸⁰ a další relevantní judikaturou¹⁸¹ představují dodržování základních práv zakotvených v Listině základních práv a svobod EU, zásady svěřených pravomocí a institucionální rovnováhy, zejména co se týče exkluzivní jurisdikce SDEU ohledně výkladu a platnosti unijního práva.

Závěrem bych ještě ráda zmínila několik významných průníků práva unijního s právem mezinárodním veřejným. Ze ságy ohledně Západní Sahary a Fronty Polisario¹⁸² vyplývá, že pokud jde o možnost dovo-
lávat se zásad obyčejového či obecného mezinárodního práva vyložených SDEU, a to zejména zásady sebeurčení a zásady relativního účinku smluv, unijní soud má pravomoc posoudit slučitelnost rozhodnutí o uzavření mezinárodní dohody mimo jiné s uvedenými pravidly mezinárodního práva, jelikož Unie musí vykonávat své pravomoci v souladu s těmito pravidly, kterými je na základě Smluv vázána.¹⁸³ V případě omezujících opatření přijatých vzhledem k situaci ve Venezuele dospěla nedávná judikatura ve světle zásad účinného soudního přezkumu a právního státu k závěru, že Venezuela coby třetí stát s mezinárodněprávní subjektivitou je „právní osobou“ ve smyslu čl. 263 odst. 4 SFEU, za splnění uvedených podmínek aktivně legitimovanou k podání žaloby proti nařízením zavádějícím daná omezující opatření, přičemž povinnosti Unie dbát na dodržování hodnoty právního státu nepodléhají podmínce vzájemnosti v jejich vztazích s třetími státy.¹⁸⁴ Ve věci Russia Today France poprvé rozhodl ve složení velkého senátu ve zrychleném řízení¹⁸⁵ a zamítl žalobu RT France na zrušení omezujících opatření spočívajících v dočasném zákazu vysílání, kterými Unie rychle reagovala na porušení erga omnes povinností stanovených mezinárodním právem, aby prostřednictvím veškerých opatření nezahrnujících použití síly, jimiž disponuje, zabránila vojenské agresi Ruské federace vůči Ukrajině.¹⁸⁶

179 Závěry prvního rozsudku Kadi byly potvrzeny a rozvinuty v druhém rozsudku Soudního dvora ze dne 18. července 2013 ve spojené věci C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P *Komise proti Kadi*, zejména body 121, 135–137, 163–164, vydaném na základě kasačního opravného prostředku proti druhému rozsudku Tribunálu ze dne 30. září 2010 ve věci T-85/09 *Kadi* (zajímavá byla v tomto rozsudku neobvykle otevřená kritika Tribunálu ohledně přístupu zvoleného Soudním dvorem, viz zejména body 113–123).

180 Posudek pléna Soudního dvora ze dne 18. prosince 2014 č. 2/13.

181 Srov. zejm. posudek Soudního dvora ze dne 30. září 2017 č. 1/2017 týkající se dohod o volném obchodu mezi EU a Kanadou (CETA), v němž Soudní dvůr dospěl k závěru, že mechanismus řešení sporů mezi investorem a státem upravený touto dohodou je slučitelný s unijním právem.

182 Rozsudek Tribunálu ze dne 10. prosince 2015 ve věci T-512/12 *Fronta Polisario proti Radě*; rozsudek Soudního dvora ze dne 21. prosince 2016 ve věci C-104/16 P *Rada proti Fronta Polisario*; rozsudek Soudního dvora ze dne 27. února 2018 ve věci C-266/16 *Western Sahara Campaign*; rozsudek Tribunálu ze dne 29. září 2021 ve věci T-279/19 *Fronta Populaire proti Radě*; rozsudek Tribunálu ze dne 29. září 2021 ve spojené věci T-344/19 a T-356/19 *Fronta Populaire proti Radě* (C-778/21 P, C-779/21 P, C-798/21 P, C-799/21 P).

183 Srov. zejm. rozsudek Soudního dvora ze dne 21. prosince 2016 ve věci C-104/16 P *Rada proti Fronta Polisario*, body 87, 88, 103 a 107.

184 Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. června 2021 ve věci C-872/19 P *Venezuela proti Radě*, zejména body 50–53, kdy Soudní dvůr na základě kasačního opravného prostředku zrušil rozsudek Tribunálu (rozsudek Tribunálu ze dne 20. září 2019 ve věci T-65/18 *Venezuela proti Radě*) a vrátil k posouzení ve věci samé (Tribunál rozhoduje věc ve složení velkého senátu).

185 Řízení trvalo 4 měsíce a 19 dní (viz i usnesení předsedy Tribunálu ze dne 30. března 2022 ve věci T-125/225 R *RT France proti Radě*, zamítající žádost o předběžné opatření).

186 Rozsudek Tribunálu ze dne 27. července 2022 ve věci T-125/22 *RT France proti Radě* (ohledně vztahu unijního práva s mezinárodním právem veřejným viz zejména body 48–49, 51–52, 54, 56–57, 62, 85–86, 164 a násled.) byl napaden kasačním opravným prostředkem (C-620/22 P).

3. Výklad národního práva v judikatuře Tribunálu

Ve specifických případech má SDEU vedle výkladu unijního, popř. mezinárodního práva i úlohu interpretovat či aplikovat právo národní. Nejznámější konstelaci představuje řízení pro nesplnění povinnosti dle čl. 258 SFEU, která je však doposud svěřena pouze Soudnímu dvoru, a přesahuje tak rámec mého příspěvku.

3.1 Řízení o rozhodčí doložce

Tribunál má tuto úlohu méně často především v tzv. řízeních o rozhodčí doložce dle čl. 272 SFEU, kdy je jeho pravomoc stanovena na základě rozhodčí doložky obsažené ve smlouvě uzavřené Unií nebo na její účet a kdy tato smlouva stanovuje národní právo coby právo rozhodné, kterým se má daná smlouva řídit. V těchto kontradiktorních řízeních Komise, popř. jiné unijní instituce či orgány, nevystupují jako *amici curiae*, jak tomu je typicky v řízeních o předběžné otázce, nýbrž coby strana řízení, tedy žalobce či žalobkyně, a nelze od ní tedy očekávat žádné nestranné stanovisko. Členský stát, jehož právo je aplikováno, zpravidla k danému řízení nepřistoupí, a tak se soudce Tribunálu nachází ve stejné situaci jako národní soudce, který je nucen v případech se zahraničním prvkem aplikovat na základě norem mezinárodního práva soukromého právo cizí, což s sebou nese přirozeně vyšší riziko chybné interpretace než v případě práva vlastního.¹⁸⁷

V judikatuře není prozatím definitivně vyřešena otázka přezkoumatelnosti aplikace národního práva provedená Tribunálem v rámci kasačního řízení před Soudním dvorem. Zatímco Tribunál v řízení v prvním stupni po podání žaloby musí provést úplný přezkum na základě vnitrostátního práva určeného smlouvou, Soudnímu dvoru však ve stupni, v němž se rozhoduje o kasačním opravném prostředku a který navazuje na rozsudek v prvním stupni, se zdá být vzhledem k článku 58 statutu v zásadě zakázáno zkoumat důvody kasačního opravného prostředku, jimiž je vytýkáno pouze nesprávné použití vnitrostátního práva Tribunálem. Případné nesprávné právní posouzení, jehož se možná při použití vnitrostátního práva Tribunál dopustil, by totiž v zásadě nebylo porušením unijního práva, nýbrž pouze vnitrostátního práva. Pro přezkum vnitrostátního práva ale Soudní dvůr není – podle taxativního výčtu pravomocí uvedeného v článku 58 statutu – v řízení o kasačním opravném prostředku příslušný. Tento stav kritizovala generální advokátka Kokott ve svém stanovisku ve věci *Commune de Millau*¹⁸⁸, přičemž navrhovala postupovat analogickým způsobem jako v případě C-263/09 P *Edwin*, čímž se dostáváme k dalšímu řízení, kdy soudce Tribunálu aplikuje národní právo.

3.2 Unijněprávní odkaz na národní právo

Unijní právo příležitostně odkazuje na národní právo. Soudce Tribunálu je s takovým odkazem konfrontován typicky v oblasti známkového práva např. v řízeních o návrzích na prohlášení neplatnosti založených na právu na jméno podle vnitrostátního práva¹⁸⁹. Soudní dvůr v již zmíněném případě *Edwin* potvrdil pravomoc Tribunálu plně přezkoumat legalitu posouzení, které Úřad EU pro duševní

187 Nedávný příklad nejednoduchého určení rozhodného práva a aplikaci národního práva v současné judikatuře Tribunálu nabízí rozsudek ze dne 10. listopadu 2021 ve věci T-602/15 *RENV Jenkinson proti Radě a dalším*, bod 84 a násl., který byl napaden kasačním opravným prostředkem (C-46/22 P). Srovnej STOTZ, R. *Methodenfragen in der Rechtsprechung*. In: RIESENHUBER, K. (ed.) *Europäische methodenlehre*. 3. vydání. Berlin: De Gruyter, 2015, b. 33. ISBN 978-3-11-033205-6.

188 Stanovisko generální advokátky Kokott ze dne 27. února 2014 ve věci C-531/12 P *Commune de Millau*, bod 72 a násl.

189 Tj. žádosti o prohlášení neplatnosti unijní ochranné známky založené na starším právu chráněném normou vnitrostátního práva.

vlastnictví (EUIPO; tehdy ještě Úřad pro harmonizaci na vnitřním trhu, OHIM) provedl ohledně údajů předložených žadatelem k doložení obsahu vnitrostátního práva, jehož ochrany se dovolává, tj. aby učinil přezkum týkající se výkladu a použití národního práva.¹⁹⁰ Uplatňování vnitrostátního práva ze strany odvolacího senátu EUIPO podléhá tedy velmi komplexní kontrole ze strany Tribunálu, který provádí „plný přezkum legality“. Soudce Tribunálu se proto nemusí zabývat argumenty přednesenými účastníky řízení ani tím, co vzal v úvahu odvolací senát, nýbrž může zjišťovat, v případě potřeby i bez návrhu, obsah, podmínky uplatnění a působnost vnitrostátních právních norem, které účastníci řízení uplatňují na podporu svých nároků.¹⁹¹ Tuto pravomoc Tribunálu přezkoumávat národní právo z úřední moci (*ex officio*) dovodil Soudní dvůr i s odkazem na užitečný účinek (*effet utile*) nařízení a na zásadu účinné soudní ochrany, z čehož plyne, že Tribunál musí při posouzení ochrany, kterou poskytuje vnitrostátní právo, uplatnit vnitrostátní právní normu takovým způsobem, jak ji v době, kdy vydává své rozhodnutí, vykládají vnitrostátní soudy, přičemž musí být možné, aby zohlednil rovněž rozhodnutí vnitrostátního soudu vydané po přijetí rozhodnutí odvolacího senátu EUIPO.¹⁹² V této souvislosti je ovšem nutno též upozornit na to, že na základě této možnosti zjišťování skutkového stavu z moci úřední je Tribunál do jisté míry nucen obeznámit se s vnitrostátním právem a jeho vývojem. Výklad vnitrostátního práva však přísluší na základě rozdělení úkolů mezi unijní a vnitrostátní soudy právě soudům vnitrostátním, a soudy Unie nemají k dispozici žádný konkrétní nástroj, který by mohly používat k vyjasňování otázek týkajících se výkladu vnitrostátního práva. Skutečnost, že se Tribunál může z moci úřední obeznámit s vnitrostátním právem, tedy nikterak nezbavuje toho, kdo se na toto právo odvolává, povinnosti poskytnout údaje dokládající výklad, který zastává. Tribunálu proto nelze v rámci řízení o kasačním opravném prostředku vytýkat, že nezohlednil určitý nový prvek vnitrostátního práva, na který ho měl ten, kdo se na něj odvolává, upozornit.¹⁹³

Přezkum uplatňování vnitrostátního práva ze strany Tribunálu, který v návaznosti na to provádí Soudní dvůr v rámci řízení o kasačním opravném prostředku, je ve srovnání s tím podstatně omezenější, jelikož přezkumná pravomoc Soudního dvora je limitována na „porušení právních předpisů Unie Tribunálem“. Odkaz na vnitrostátní právo v nařízení č. 207/2009 (nyní 2017/1001)¹⁹⁴ tak přiznává určitou právní povahu tomuto právu.¹⁹⁵ Z toho však pouze vyplývá, že vnitrostátní právo podléhá úplnému přezkumu legality před Tribunálem. Rozhodně se však tímto způsobem nestává právem Unie, jehož porušení lze v rámci řízení o kasačním opravném prostředku uplatňovat.¹⁹⁶ V souladu s tím Soudní dvůr v rozsudku v již zmíněné věci Edwin konstatoval, že jeho přezkum uplatňování vnitrostátního práva se v této oblasti omezuje na kontrolu toho, zda Tribunál nezkreslil znění předmětných vnitrostátních právních předpisů nebo

190 Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. července 2011 ve věci C-263/09 P *Edwin proti OHIM*, bod 49 a násl.

191 Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. července 2011 ve věci C-263/09 P *Edwin proti OHIM*, bod 52; rozsudek Soudního dvora ze dne 27. března 2014 ve věci C-530/12 P *OHIM proti National Lottery Commission*, body 44 a 46; rozsudek Soudního dvora ze dne 5. dubna 2017 ve věci C-598/14 P *EUIPO proti Szajner*, bod 40.

192 Srov. v dané souvislosti stanovisko generálního advokáta Bota ze dne 28. listopadu 2013 ve věci C-530/12 P *OHIM proti National Lottery Commission*, body 91 a 92, jakož i rozsudek Soudního dvora ze dne 27. března 2014 ve věci C-530/12 P *OHIM proti National Lottery Commission*, body 40 a 44; rozsudek Soudního dvora ze dne 5. dubna 2017 ve věci C-598/14 P *EUIPO proti Szajner*, body 41 a 42.

193 Stanovisko generální advokátky Kokott ze dne 1. prosince 2016 ve věci C-598/14 P *EUIPO proti Szajner*, bod 55.

194 Nařízení Rady (ES) č. 207/2009 ze dne 26. února 2009 o ochranné známce Společenství (Úřední věstník 2009, L 78, s. 1–42) bylo nahrazeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1001 ze dne 14. června 2017 o ochranné známce Evropské unie (Úřední věstník 2017, L 154, s. 1–99).

195 Takto se vyjádřil generální advokát Bot ve svém stanovisku ze dne 28. listopadu 2013 ve věci C-530/12 P *OHIM proti National Lottery Commission*, bod 86.

196 Více k tomu ve stanovisku generální advokátky Kokott ze dne 27. ledna 2011 ve věci C-263/09 P *Edwin proti OHIM*, bod 42 a násl.; k rozdílnému postavení vnitrostátního práva v konkrétním kontextu procesního, resp. procedurálního práva Unie viz KOKOTT, J. Le droit de l'Union et son champ d'application. In: TIZZANO, A., ROSAS, A. (eds.). *La Cour de justice de l'Union européenne sous la présidence de Vassilios Skouris*. Brusel: Bruylant, 2015, s. 349 a násl.

s nimi související judikaturu a písemné práce právní nauky, které se jich týkají, dále zda Tribunál neučinil zjištění, která by byla zjevně v rozporu s obsahem těchto dokumentů, a zda význam jednotlivých údajů neposoudil s ohledem na ostatní údaje zjevně nesprávně.¹⁹⁷ Úloha Soudního dvora se tím sice neomezuje tak, jako je tomu v případech výlučně skutkových okolností, tj. na přezkoumávání zkreslení údajů, k nimž Tribunál přihlíží, nýbrž zahrnuje i přezkum „zjevně nesprávného posouzení“.¹⁹⁸ Přesto však zůstává tato kontrola omezena na přezkum toho, zda Tribunál neprovedl zjevně nesprávné posouzení prvků, které měl k dispozici. Oproti Tribunálu tedy Soudní dvůr neprovádí komplexní posouzení vnitrostátního práva, nýbrž se omezuje na přezkum posouzení, které provedl Tribunál, na základě skutečností vytýkaných účastníky řízení a zjevných chyb. Soudnímu dvoru tudíž na rozdíl od Tribunálu nepřísluší, aby obsah vnitrostátního práva zjišťoval z moci úřední.¹⁹⁹ Toto omezení je odůvodněno jak úlohou Soudního dvora jako odvolací instance v rámci řízení o kasačním opravném prostředku, tak důležitostí vnitrostátního práva v rámci nařízení o ochranné známce EU. Národní právo totiž není „čistě skutková okolnost“ a je předmětem komplexního přezkumu Tribunálu. Přesto však stále patří mezi okolnosti sporu, byť jsou to okolnosti právní. Je úkolem EUIPO a Tribunálu tyto okolnosti zjišťovat a posuzovat, avšak Soudní dvůr je v rámci řízení o kasačním opravném prostředku přezkoumává pouze z hlediska toho, zda tato posouzení neobsahují zjevné chyby. Jakožto odvolací instance v rámci řízení o kasačním opravném prostředku tu totiž Soudní dvůr není od toho, aby zajišťoval jednotné uplatňování vnitrostátního práva, protože k tomu jsou příslušné vnitrostátní nejvyšší soudy, nýbrž jeho úkolem je dbát o jednotný výklad a uplatňování práva Unie.²⁰⁰

4. Závěr

Soudce Tribunálu Soudního dvora Evropské unie se tedy ve své praxi nezdíka zabývá interakcí unijního, národního a mezinárodního práva. Tento příspěvek se pokusil krátce znázornit, jak významnou roli hraje v této souvislosti judikatura SDEU. Děkuji Vám za Vaši pozornost.

197 Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. července 2011 ve věci C-263/09 P *Edwin proti OHIM*, bod 53.

198 Stanovisko generálního advokáta Bota ze dne 28. listopadu 2013 ve věci C-530/12 P *OHIM proti National Lottery Commission*, bod 84.

199 Stanovisko generální advokátky Kokott ze dne 1. prosince 2016 ve věci C-598/14 P *EUIPO proti Szajner*, bod 61.

200 Tamtéž, bod 62.



JAN M. PASSER

soudce Soudního dvora Evropské unie²⁰¹

*Víceúrovňová spravedlnost
a Soudní dvůr Evropské unie,
rozhodčí nebo hráč?*

Cílem příspěvku je nastínit rozdíl mezi široce tradovaným a formálně nezpochybňovaným, jasným a přesným rozdělením kompetencí mezi Soudním dvorem Evropské unie a soudy členských států a realitou, která se ve své každodenní praxi tomuto jednoduchému dělení vzpírá. Příspěvek se rovněž, zrcadlově k vystoupení dr. Šimáčkové, dotýká relevance právního rámce Rady Evropy, zejména evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a judikatury Evropského soudu pro lidská práva, pro rozhodování Soudního dvora.

Úvodem příspěvek naznačuje některé paralely ve fungování/vztahu mezi Ústavním soudem a obecnými soudy a Soudním dvorem a soudy členských států.

Dále se zamýšlí nad ne/možností jednoznačného rozdělení rozhodovacího procesu na interpretační a aplikační část a nad další rovinou tohoto rozdělení spočívající v ne/možnosti jednoduše rozdělit komplexní rozhodovací proces a v jeho rámci interpretační úvahy na vnitrostátní, nadnárodní či mezinárodní zdroje a povahu interpretovaného/aplikovaného práva.

Následně je připomenut, z hlediska dříve nastíněných tezí do jisté míry idealizovaný, právní rámec, k němu se vztahující realističtější judikatura a konečně zcela realistická praxe.

Závěrem se příspěvek pokusí smířit do určité míry nesouladné pozice vyplývající na jedné straně z legislativní úpravy a na druhé straně realisticky odrážející reálné rozhodovací mechanismy a jejich limity.

Aniž by měl příspěvek sklouznout do subjektivní roviny, nezbytně nutně odráží konkrétní empirické zkušenosti autora z rozhodovací praxe národních i nadnárodních soudů.

201 Autor je soudcem Soudního dvora Evropské unie. Veškeré dále vyslovené úvahy jsou však jeho vlastní a nemohou být přičítány Soudnímu dvoru. Forma příspěvku odráží skutečnost, že byl podkladem pro vystoupení na sympoziu Ústavního soudu *Víceúrovňová spravedlnost, soudní ochrana v kontextu interakce národního, nadnárodního a mezinárodního systému*, konaném v Brně 8. 9. 2022, nikoliv samostatně koncipovaným článkem.

1. Interpretace a aplikace

Začněme hostitelským soudem sympozia, nikoliv Soudním dvorem. Ústavní soud není dalším stupněm v soustavě obecných soudů. Jeho referenční rámec se liší.

Znamená to však, že by se ve své rozhodovací činnosti mohl zcela vyhnout kontextu jednoduchého práva? Znamená to, že by si nebyl vědom důsledků, které jeho rozhodnutí týkající se ústavního rozměru věci bude mít pro výklad a aplikaci jednoduchého práva a rozhodnutí věci?

Tyto pochyby odrážejí skutečnost, že soudní rozhodování představuje komplexní myšlenkový proces, který se teoreticky skládá z různých částí či fází, ale v jehož rámci tyto fáze prakticky probíhají současně či paralelně.

Můžeme vyjít z teze, že dělicí čára mezi výkladem práva, jež má být aplikováno na konkrétní skutkové okolnosti, a samotnou aplikací není jednoznačná a že se obě, teoreticky oddělitelné fáze soudního rozhodování, ve skutečnosti do značné míry překrývají.

Jistě, míra překrývání se může lišit podle toho, zda se jedná o soud nalézací, odvolací, dovolací či ústavní, stejně jako se podle role toho kterého soudu v systému liší míra zobecnění jeho úvah a důraz, který klade spíše na výkladovou či spíše na aplikační stránku věci.

To však nemění nic na tom, že i soud pracující s vysokou mírou zobecnění a v jiném právním rámci, jako ústavní soud ve vztahu k obecným soudům, vykládá právo způsobem neoddělitelně spjatým s jeho aplikací.

Výjimku v tomto směru představují stanoviska, která bývají vyhrazena nejvyšším soudním instancím a která v klasickém soudním rozhodování představují anomálii.

Podobně, jako je v průběhu samotného myšlenkového rozhodovacího procesu reálně obtížné oddělit výklad a aplikaci, je spíše teoretickým konstruktem úvaha o oddělených výkladech různých právních rámců a jejich následném poměrování.

Jistě si lze představit, že soudce si vyloží zákon, posléze tento výklad poměří ústavou, případně právem EU a nakonec výklad naroubuje na konkrétní skutkové okolnosti. Skutečnost však bude spíše taková, že již při úvodní úvaze o možných variantách výkladu zohlední ústavní rozměr a konformitu těchto variant, případně unijní rozměr věci, bude-li si jej vědom, a to vše bude činit na pozadí věci, jejíž řešení, tedy aplikace, bude nedílnou součástí interpretačních úvah. Zvažované aplikační důsledky jednotlivých variant výkladu se budou zpětně promítat do výkladových úvah a potud jsou oba procesy, stejně jako všechny v úvahu přicházející právní rámce, neoddělitelně spjaty.

Přijmeme-li přitom tezi o prozařování ústavního pořádku do jednoduchého práva, a tedy o jakési vsudpřítomnosti ústavního práva v právním řádu, platí dříve uvedené o to silněji. Podobně tomu je v případě unijního práva, které se nejen v případě směrnic významně prolíná s právem členských států. Rozhodovací proces tak připomíná spíše koktejl, v němž jsou všechny složky přítomny, ale jsou znalcem (profesionály) rozlišitelné až při konzumaci především podle chuti, než drink, ve kterém by byly jednotlivé ingredience srovnány v dokonale oddělených a nijak se neprolínajících vrstvách.

Formální vymezení role Soudního dvora a vnitrostátních soudů odráží spíše onen idealizovaný teoretický koncept než realitu soudního rozhodování.

2. Legislativní kontext

Článek 267 SFEU je založen na jasném oddělení funkcí mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem.

Rozdělení pravomocí mezi Soudní dvůr a vnitrostátní soud je takové, že výklad práva Unie, které vnitrostátní soudy potřebují k řešení sporů, o nichž mají rozhodovat, je v kompetenci Soudního dvora a jeho aplikace, stejně jako výklad a aplikace vnitrostátního práva, je v kompetenci vnitrostátního soudu. Soudní dvůr proto není oprávněn použít na konkrétní případ pravidla práva Unie ani vykládat vnitrostátní právo.

Jistou výjimku představuje odlišný typ řízení – rozhodování o žalobách na určení nesplnění povinnosti, kdy Soudní dvůr může rozhodovat o slučitelnosti vnitrostátního ustanovení s právem Unie, nikoliv však s derogační pravomocí.

Nacházíme se tedy v situaci přehledného a zdánlivě jednoduchého rozdělení kompetencí, které ale na první pohled není úplně kompatibilní s dříve nastíněnou komplexností rozhodovacího procesu. To se projevuje již i v podsmělných předpisech upravujících řízení o předběžné otázce.

Článek 94 jednacího řádu Soudního dvora stanoví:

„Kromě znění předběžných otázek musí žádost o rozhodnutí o předběžné otázce obsahovat:

- (a) shrnutí předmětu sporu a relevantních skutečností, jak je zjistil předkládající soud, nebo alespoň uvedení skutečností, na nichž jsou otázky založeny;
- (b) obsah vnitrostátních předpisů, které se v daném případě pravděpodobně použijí, a případně příslušnou vnitrostátní judikaturu;
- (c) uvedení důvodů, které vedly vnitrostátní soud ke zpochybnění výkladu nebo platnosti určitých ustanovení unijního práva, a souvislost, kterou stanoví mezi těmito ustanoveními a vnitrostátními právními předpisy použitelnými ve věci v původním řízení.“

Soudní dvůr tedy na jedné straně nerozhoduje o skutkových otázkách rozhodované věci ani o výkladu relevantního vnitrostátního práva, ale na druhé straně vyžaduje veškeré informace, které se těchto oblastí týkají. V souladu s předchozími obecnými úvahami je zřejmé, že jakkoliv Soudní dvůr nemá v daných oblastech kompetenci, nevyhnutelně vstupují do jeho rozhodovacích úvah vnitrostátní právní kontext stejně jako předpokládané aplikační dopady jeho rozhodnutí.

To je zvyrazněno mj. tím, že neposkytnutí těchto informací, zdánlivě neúplně nutných pro „obecný“ výklad Soudního dvora, vede, resp. může vést k nepřípustnosti položení předběžné otázky a k jejímu odmítnutí.

3. Judikurní vymezení

Judikatura vyplývající z rozsudku Soudního dvora ze dne 6. října 1982 ve věci C-238/81 *CILFIT* ponechává na vnitrostátním soudu, aby sám posoudil, zda je správné použití unijního práva natolik zřejmé, že neponechává prostor pro důvodné pochybnosti, a v důsledku toho rozhodl, že se neobrátil na Soudní dvůr s otázkou výkladu unijního práva, která mu byla předložena.²⁰² Někteří se domnívali, že Soudní dvůr tím uznal pravomoc vnitrostátního soudu rozhodovat i o otázkách výkladu práva Společenství.²⁰³

202 Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. září 2005 ve věci C-495/03 *Intermodal Transports*, bod 37 a citovaná judikatura.

203 Viz stanovisko generální advokátky Stix-Hackl v rozsudku Soudního dvora ve výše zmíněné věci, bod 89.

Připusťme, že i posouzení otázky, zda je nějaké ustanovení dostatečně zřejmé či zda existuje relevantní judikatura, spadá do výkladu, a že tedy Soudní dvůr pragmaticky a ne zcela v souladu se zdánlivě jednoznačným rozdělením kompetencí podle článku 267 SFEU dovodil kompetenci vnitrostátních soudů – či možná přesněji omezil svoji kompetenci ve prospěch vnitrostátních soudů.

Posuňme se však k vnitrostátnímu právu v rozhodování Soudního dvora.

V řízení podle článku 267 SFEU nepřísluší Soudnímu dvoru upřesňovat příslušné vnitrostátní předpisy použitelné v původním řízení. Taková výsada náleží výhradně předkládajícímu soudu, který sice stanoví vnitrostátní právní rámec, ale ponechává na Soudním dvoru, aby poskytl všechny prvky výkladu podle unijního práva, které předkládajícímu soudu umožní posoudit soulad vnitrostátní právní úpravy s unijním právem.²⁰⁴

Logicky v návaznosti na dříve uvedené, článek 267 SFEU a článek 94 jednacího řádu Soudního dvora ve světle čl. 47 druhého pododstavce a čl. 48 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie musí být vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která je vykládána tak, že ukládá předkládajícímu soudu, aby se vzdal příslušnosti ve věci projednávané Soudním dvorem z důvodu, že ve své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce uvedl skutkový a právní rámec této věci. Tím, že předkládající soud ve své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce uvede skutkové a právní souvislosti řízení v původním řízení, pouze splní požadavky článku 267 SFEU a článku 94 jednacího řádu. Za těchto okolností skutečnost, že tento soud ve své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce uvede relevantní skutkové a právní souvislosti řízení v původním řízení, naplňuje požadavek spolupráce, který je vlastní mechanismu rozhodování o předběžné otázce, a nemůže sama o sobě porušit ani právo na přístup k nestrannému soudu zakotvené v čl. 47 druhém pododstavci Listiny, ani právo na presumpci nevinu zaručené v jejím čl. 48 odst. 1. V tomto ohledu hrozí, že vnitrostátní právní úprava, podle níž předložení skutkového a právního rámce dotčené věci vnitrostátním soudem v rámci předběžné otázky představuje podjatost, bude mít zejména za následek, že tento soud se raději zdrží položení předběžné otázky Soudnímu dvoru, aby se vyhnul buď vyloučení a disciplinárnímu postihu, nebo předložení nepřípustné předběžné otázky. Takové pravidlo proto narušuje výsady svěřené vnitrostátním soudům článkem 267 SFEU, a v důsledku toho i účinnost spolupráce mezi Soudním dvorem a vnitrostátními soudy, která je založena mechanismem předběžných otázek.²⁰⁵

Jakkoliv se může jednat o zásah do vnitrostátního vnímání nestranného soudu a případně existujícího zákazu vyjádřit názor na věc před jejím rozhodnutím, pozice Soudního dvora odráží legitimní a nezbytný požadavek funkčnosti systému založeného na spolupráci Soudního dvora a vnitrostátních soudů.

Vzhledem k tomu, že předkládací usnesení slouží jako základ řízení o předběžné otázce, je vnitrostátní soud povinen v samotném předkládacím usnesení vysvětlit skutkový a právní rámec původního řízení a poskytnout nezbytná vysvětlení ohledně důvodů výběru ustanovení unijního práva, o jejichž výklad žádá, jakož i ohledně vazby, kterou stanoví mezi těmito ustanoveními a vnitrostátními právními předpisy použitelnými na spor, který mu byl předložen.²⁰⁶

Jinými slovy, tedy Soudní dvůr interpretuje unijní právo, činí tak ale vždy v kontextu skutkových okolností i vnitrostátního právního rámce konkrétní posuzované věci.

204 Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. června 2008 ve věci C-284/06 *Burda*, bod 39.

205 Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. července 2016 ve věci C-614/14 *Ognyanov*, body 22–23, 25–26, usnesení Soudního dvora ze dne 7. února 2017 ve věci C-114/15 *Audace a další*, bod 35.

206 Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. června 2020 ve věci C-430/19 *C. F.*, bod 23 a citovaná judikatura.

V této souvislosti je rovněž důležité zdůraznit, že informace obsažené v rozhodnutích o postoupení věci musí Soudnímu dvoru umožnit poskytnout užitečné odpovědi na otázky položené vnitrostátním soudem a umožnit vládám členských států a dalším zúčastněným stranám uplatnit jejich právo předložit připomínky podle článku 23 statutu Soudního dvora Evropské unie. Soudnímu dvoru přísluší zajistit ochranu tohoto práva, přičemž je třeba mít na paměti, že podle tohoto ustanovení se dotčeným osobám oznamují pouze rozhodnutí o postoupení věci.²⁰⁷

Zde stojí za připomenutí, že mezinárodní kořeny Soudního dvora vedou mj. k tomu, že okruh účastníků řízení před Soudním dvorem, resp. včetně interventů, není identický s okruhem účastníků řízení před vnitrostátním soudem. Část subjektů vystupujících v řízení před Soudním dvorem proto nezná nutně obsah spisu vnitrostátního soudu a často ani kontext vnitrostátního právního rámce.

Je proto logické, že předkládající soud si má být v rámci spolupráce podle článku 267 SFEU vědom kumulativních požadavků na obsah rozhodnutí o postoupení věci, stanovených v článku 94 jednacího řádu, a má je svědomitě dodržovat.²⁰⁸ Ostatně, tyto požadavky jsou rovněž uvedeny v bodech 13, 15 a 16 doporučení Soudního dvora Evropské unie vnitrostátním soudům týkajících se předkládání předběžných rozhodnutí.²⁰⁹

Absence určitých předchozích zjištění předkládajícího soudu nevede nutně k nepřipustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, pokud se Soudní dvůr i přes tyto nedostatky s ohledem na prvky, které vyplývají ze spisu, domnívá, že je schopen poskytnout předkládajícímu soudu užitečnou odpověď.²¹⁰

Soudní dvůr však poskytuje svůj výklad, jakkoliv obecný, vždy v rámci konkrétní rozhodované věci, a musí být proto zřejmé, že jeho rozhodnutí je podstatné pro rozhodnutí předkládajícího soudu ve věci samé.

Pokud obsah předkládacího usnesení neumožňuje Soudnímu dvoru rozhodnout, vláda členského státu, k němuž předkládající soud náleží, nemůže ve svém písemném vyjádření nahradit nedostatky, jimiž se vyznačuje usnesení o předběžné otázce.²¹¹ Pro Soudní dvůr je totiž určující skutkový a právní rámec tak, jak byl vymezen předkládajícím soudem, nikoliv některou ze stran vystupujících v řízení o předběžné otázce. V rámci vymezení vnitrostátního právního rámce je i určení rozhodné vnitrostátní právní úpravy *ratione temporis* otázkou výkladu vnitrostátního práva, která proto nespadá do pravomoci Soudního dvora.²¹²

V souladu s tím vnitrostátnímu soudu, který je jako jediný příslušný k posouzení skutkových okolností v původním řízení a k výkladu vnitrostátní právní úpravy, nakonec přísluší i ověřit, zda a do jaké míry je dotčená právní úprava v zásadě vhodná k dosažení dotčeného obecného cíle.²¹³

Zdrženlivost Soudního dvora týkající se vnitrostátního práva je zdrženlivostí kompetenční při interpretaci, nesouvisející se vztahem unijního práva a vnitrostátního práva, včetně práva ústavního.

207 Rozsudek Soudního dvora ze dne 2. září 2021 ve věci C-570/19 *Irish Ferries*, bod 134 a citovaná judikatura.

208 Usnesení Soudního dvora ze dne 3. července 2014 ve věci C-19/14 *Talasca*, bod 21, rozsudek Soudního dvora ze dne 9. září 2021 ve spojené věci C-208/20 a C-256/20 *Toplofikatsia Sofia a další*, body 20, 22 a citovaná judikatura.

209 Doporučení Soudního dvora pro vnitrostátní soudy o zahájení řízení o předběžné otázce 2019/C 380/01 ze dne 8. listopadu 2019.

210 Rozsudek Soudního dvora ze dne 28. ledna 2016 ve věci C-50/14 *CASTA a další*, bod 48, usnesení Soudního dvora ze dne 8. září 2016 ve věci C-322/15 *Google Ireland a Google Italy*, bod 25, usnesení Soudního dvora ze dne 7. února 2017 ve věci C-114/15 *Audace a další*, bod 38.

211 Usnesení Soudního dvora ze dne 16. ledna 2014 ve věci C-24/13 *Dél-Zemplén Nektár Leader Nonprofit*, body 25, 27.

212 Rozsudek Soudního dvora ze dne 21. října 2010 ve věci C-467/08 *Padawan*, bod 24, rozsudek Soudního dvora ze dne 26. září 2013 ve věci C-418/11 *Texdata Software*, bod 41.

213 Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. září 2013 ve věci C-539/11 *Ottica New Line di Accardi Vincenzo*, body 46 a 48.

V této souvislosti se sluší připomenout přímý/bezprostředný účinek a přednost unijního práva, která je předností aplikační, z pohledu unijního práva bez nutné reflexe v platnosti. Členské státy uznaly autoritu unijního práva, kterého se jejich státní příslušníci mohou dovolávat před vnitrostátními soudy.²¹⁴ Na základě zásady přednosti unijního práva pak mají ustanovení Smluv a přímo použitelných aktů orgánů ve vztahu k vnitrostátnímu právu členských států za následek nejen to, že ze zákona činí nepoužitelnými všechna ustanovení stávajících vnitrostátních právních předpisů, která jsou s nimi v rozporu, ale také mají zabránit platnému vytváření nových vnitrostátních právních předpisů, pokud jsou neslučitelné s unijním právem. V souladu s článkem 267 SFEU se na Soudní dvůr může obrátit každý vnitrostátní soud, domnívá-li se, že je k vydání rozhodnutí nezbytná předběžná otázka týkající se výkladu nebo platnosti unijního práva. Užitečnost tohoto ustanovení by byla snížena, pokud by bylo soudu znemožněno okamžitě použít právo Unie v souladu s rozhodnutím nebo judikaturou Soudního dvora.²¹⁵

Je zřejmé, že zejména zásada přednosti unijního práva může vést k interakci Soudního dvora s ústavními soudy členských států. Otevírá totiž celou škálu možných situací v trojúhelníku unijní právo, ústavní právo a jednoduché právo (ponechme přitom v tuto chvíli stranou dalšího možného činitele v podobě mezinárodního práva). K některým z nich se Soudní dvůr ve své judikatuře rovněž vyjádřil.

Pokud podle vnitrostátního práva nesmí předkládající soud ponechat ustanovení vnitrostátního práva bez použití, pokud nebylo nejprve prohlášeno za protiústavní ústavním soudem, znamená to, že je vnitrostátní soud omezen jak v okamžité aplikaci unijního práva, s nímž je případně ustanovení vnitrostátního práva v rozporu, tak v případném bezodkladném položení předběžné otázky.

Vnitrostátní soud má přitom právo, případně povinnost, obrátit se na Soudní dvůr s žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu pravidla nebo zásady unijního práva předtím, než přestane uplatňovat ustanovení vnitrostátního práva, které považuje za rozporné s tímto pravidlem nebo zásadou.²¹⁶

Vázanost vnitrostátního soudu rozhodnutím ústavního soudu o slučitelnosti určitého ustanovení vnitrostátního práva s ústavou pak nemůže vést k vyloučení pravomoci vnitrostátních soudů posuzovat slučitelnost vnitrostátních právních předpisů, které ústavní soud shledal v souladu s vnitrostátním ústavním ustanovením, s unijním právem. Jinými slovy, ústavně konformní ustanovení vnitrostátního práva stále ještě může být v rozporu s právem unijním.

Soudní dvůr má výlučnou pravomoc podávat konečný výklad unijního práva, proto ústavní soud členského státu nemůže na základě vlastního výkladu ustanovení unijního práva platně rozhodnout, že Soudní dvůr vydal rozsudek, který přesahuje oblast jeho působnosti, a v důsledku toho odmítnout přiznat účinek rozhodnutí Soudního dvora o předběžné otázce.²¹⁷ Otevřená teoretická debata přitom zůstává otázka, zda tak ústavní soud může učinit nikoliv na základě výkladu unijního práva, ale na základě ústavy. Jakákoliv úvaha týkající se kompetencí unijních institucí, včetně Soudního dvora, však nezbytně nutně musí pracovat se základními smlouvami, tedy s unijním právem a jeho výkladem.

Nad rámec konkrétní úpravy v rozhodovaných věcech vstupují právní řády členských států do rozhodování Soudního dvora i abstraktněji. Soudní dvůr se snaží vykládat unijní právo pokud možno v souladu s mezinárodním právem i ústavními tradicemi společnými členským státům.

214 Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. února 1963 ve věci C-26/62 *Van Gend & Loos*.

215 Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. března 1978 ve věci C-106/77 *Simmenthal*, body 17–20, rozsudek Soudního dvora ze dne 19. června 1990 ve věci C-213/89 *The Queen proti Secretary of State for Transport, ex parte Factortame*, bod 18.

216 Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. ledna 2010 ve věci C-555/07 *Kücükdeveci*, body 52–56, rozsudek Soudního dvora ze dne 5. října 2010 ve věci *Elchinov*, bod 28.

217 Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. února 2022 ve věci C-430/21 *RS*.

Obecné zásady, které jsou pramenem unijního práva, vyjadřují základní pojmy práva a spravedlnosti, které mají svůj zdroj ve společných ústavních a soudních tradicích členských států, jež jsou slučitelné s unijním právem.

Soudní dvůr vychází z právních řádů členských států a hledá řešení, které nejlépe odpovídá cílům Unie. Soudní dvůr se tedy nesnaží najít „nejmenšího společného jmenovatele“, ale řešení, které nejlépe odráží úkol uložený Unii nebo rostoucí trend ve vnitrostátním ústavním právu.

Obecné zásady se nejprve zrodí ve vnitrostátním právním řádu, poté se stanou součástí judikatury Soudního dvora a její cestou se nakonec vrátí do vnitrostátního práva.

Související kategorii relevantní nejen pro vnitrostátní soudy, ale i pro Soudní dvůr představuje mechanismus ochrany lidských práv Rady Evropy.

Unie není smluvní stranou evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, ale Lisabonská smlouva předvídá její přistoupení. Jednání o přistoupení byla v roce 2014 pozastavena kvůli nepříznivému stanovisku Soudního dvora k tehdy se rýsující podobě přistoupení, ale nyní pokračují. Nezávisle na formálním přistoupení je však EÚLP již nyní v kontextu unijního práva relevantním zdrojem.

Podle ustálené judikatury Soudního dvora jsou totiž základní práva nedílnou součástí obecných zásad unijního práva.²¹⁸ V tomto ohledu se Soudní dvůr řídí ústavními tradicemi společnými členským státům a pokyny, které poskytují mezinárodní nástroje týkající se ochrany lidských práv, na nichž členské státy spolupracovaly nebo k nimž přistoupily.²¹⁹ EÚLP má přitom zvláštní význam.²²⁰

Na základě čl. 52 odst. 3 Listiny základních lidských práv EU pak existuje povinnost harmonického výkladu článků Listiny a EÚLP (a jejích protokolů). Cílem tohoto ustanovení je zajistit nezbytný soulad mezi Listinou a EÚLP, aniž by byla dotčena autonomie unijního práva a Soudního dvora.²²¹

Lze tedy shrnout, že bytí jsou základní práva uznaná EÚLP součástí unijního práva jako obecné zásady a čl. 52 odst. 3 Listiny stanoví, že práva obsažená v Listině, která odpovídají právům zaručeným EÚLP, mají stejný význam a působnost jako práva přiznaná touto úmluvou, nepředstavuje úmluva právní nástroj formálně začleněný do právního řádu Unie.²²²

V souladu s tím pak Soudnímu dvoru přísluší zajistit dodržování základních práv ve vlastní oblasti unijního práva, nepřísluší mu však zkoumat slučitelnost vnitrostátního zákona, který spadá do diskreční pravomoci vnitrostátního zákonodárce, s EÚLP.²²³

Je zřejmé, že podobně jako ve vztahu s ústavními soudy členských států se Soudní dvůr nebrání interakci (ostatně, jak uvedeno, dnes již předvídané) ani s Evropským soudem pro lidská práva a jeho judikaturou, podobně jako u ústavních soudů tak ovšem činí se zdrženlivostí související s rolí Soudního dvora a odrážející především zájem na udržení kvalit unijního práva.

218 Posudek 2/13 Soudního dvora (pléna) ze dne 18. prosince 2014 o přistoupení Unie k EÚLP, bod 37.

219 Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. prosince 1970 ve věci C-11/70 *Internationale Handelsgesellschaft*, bod 4, rozsudek Soudního dvora ze dne 11. ledna 1977 *Nold proti Komisi*, bod 13.

220 Rozsudek Soudního dvora ze dne 18. června 1991 ve věci C-260/89 *ERT proti DEP*, bod 41, rozsudek Soudního dvora ze dne 3. září 2008 ve spojené věci C-402/05 P a C-415/05 P *Kadi a Al Barakaat International Foundation proti Radě a Komisi*, bod 283.

221 Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. února 2016 ve věci C-601/15 PPU *N.*, bod 47, rozsudek Soudního dvora ze dne 14. září 2017 ve věci C-18/16 *K.*, bod 50 a citovaná judikatura.

222 Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. března 2018 ve věci C-524/15 *Menci*, bod 22, rozsudek Soudního dvora ze dne 7. května 2013 ve věci C-617/10 *Åkerberg Fransson*, bod 44, a rozsudek Soudního dvora ze dne 15. února 2016 ve věci C-601/15 PPU *N.*, bod 45 a citovaná judikatura.

223 Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. července 1985 ve spojené věci C-60/84 a 61/84 *Cinéthèque a další*, bod 26.

4. Závěr

Pokusme se shrnout, že přestože Soudní dvůr nečiní sám skutková zjištění, pracuje se skutkovým stavem a může klást v tomto směru upřesňující otázky. Současně, byť sám právo neaplikuje, se některá jeho rozhodnutí mohou aplikaci blížit. Obecně přijímanou tezí je, že úlohou Soudního dvora je jednotný výklad unijního práva. V té souvislosti si lze legitimně klást otázku, zda cílem nemá být spíše jednotná či harmonizovaná aplikace. V některých oblastech s relativně kazuistickým rozhodováním, jako je třeba náhrada škody, mohou vést obecně nadefinovaná kritéria odpovědnosti k relativně různorodým aplikačním výsledkům. Nenaráží zde logika mechanismu předběžné otázky na své limity ve srovnání s apelačním nebo kasačním modelem, a není tedy občasný výklad na hraně aplikace, jakkoliv podezřelý z hlediska striktně vnímaného rozdělení kompetencí, legitimní a nezbytný z hlediska fungování unijního práva a především účastníků řízení – protože právo je jen nástrojem ochrany těch, jimž slouží, tedy jednotlivců? Není tedy namístě jistá míra flexibility, jaká funguje v opačném směru u uplatnění výjimky *acte claire*?

Autor může z vlastní zkušenosti říci, že v řadě případů je při projednávání věci Soudním dvorem členům senátu zřejmé, jak by měla věc dopadnout při dalším rozhodování vnitrostátním soudem. Nejedná se však o pravidlo a převažují případy, kdy v okamžiku rozhodování Soudního dvora nelze předvídat, jaké bude rozhodnutí ve věci samé a Soudní dvůr, resp. jeho členové, kteří ve věci rozhodují, mají přesnou představu pouze o tom, jak by v rámci budoucího rozhodnutí ve věci samé, ať už bude jakékoliv, měla vypadat jeho unijní část.

Stejně tak v případech, kdy se Soudní dvůr pohybuje v kontextu vnitrostátního práva, nemá tendenci jej vykládat. Díky míře provázanosti s unijním právem bývá pochopení kontextu vnitrostátního práva zásadní, Soudní dvůr přitom ovšem vychází z výkladu vnitrostátního práva, jak je mu předestřen vnitrostátním soudem, bez ambice nahrazovat jej vlastním výkladem.

V kontrastu ke zdrženlivosti Soudního dvora v oblastech, v nichž nemá pravomoc, je přísné lpění na zásadě přednosti unijního práva a hájení souvisejících pravomocí Soudního dvora. Mohl by však fungovat systém kohabitace 27 velmi různorodých právních řádů, kdyby tomu bylo jinak?

Zdá se tedy, že stejně jako formální vymezení kompetencí a pohyb v nich je důležité i vnímání celku, pochopení a akceptace role dalších hráčů na hřišti a jejich vzájemná kooperace. Z hlediska víceúrovňového a vzájemným ovlivňováním různých systémů se tvořícího rozhodnutí je podstatné, že pro účastníky řízení je významná konečná spravedlnost. Prof. Jan Sokol řekl, že spravedlnost vlastně neumíme pořádně definovat, ale okamžitě poznáme, když nám chybí. A touto optikou je jedno, zda v Brně nebo v Lucemburku.

KATEŘINA ŠIMÁČKOVÁ

soudkyně Evropského soudu pro lidská práva

Vliv práva Evropské unie na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva

Víceúrovňová spravedlnost, zajišťovaná paralelním působením právních systémů národního, mezinárodního a evropského původu (na úrovni Rady Evropy i Evropské unie), poskytuje pro ochranu lidských práv více garancí; když selže vnitrostátní právní úprava, mohou nastoupit mezinárodní či nadnárodní instituce.

České vnitrostátní právo a soudní judikatura jsou dlouhodobě ovlivňovány právem Evropské unie, mezinárodními smlouvami či rozhodováním mezinárodních soudních či kvazisoudních orgánů. Rovněž je nesporné, že Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod a judikatura Evropského soudu pro lidská práva v minulosti ovlivňovaly rozhodovací praxi Soudního dvora Evropské unie. Tento příspěvek se zaměří na méně zřejmou otázku, jíž je reflexe práva EU a judikatury Soudního dvora Evropské unie v rozhodovacím procesu Evropského soudu pro lidská práva. Závěrem na konkrétním případě poukáže na to, že v různých oblastech ochrany lidských práv či právního státu je užitečné, že jsou používány jak nástroje práva EU, tak i Úmluva a judikatura ESLP.

1. Mezinárodní a unijní právo v rozhodovací praxi ESLP

Evropský soud pro lidská práva ve své judikatuře vychází přirozeně primárně z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a ze své předchozí judikatury; opírá se však i o další mezinárodní smlouvy a soft law.

Ze strany ESLP nejčastěji používanými smlouvami Rady Evropy nad rámec Úmluvy jsou Úmluva o lidských právech a biomedicíně a Úmluva Rady Evropy o prevenci a boji proti násilí na ženách a domácímu násilí (tzv. Istanbulská smlouva). Právě neratifikace či demonizace druhé z uvedených smluv v některých zemích východní a střední Evropy, mezi něž patří i Česká republika, lze považovat za signifikantní pro společnosti, v nichž k určitým formám násilí na ženách dochází, a pro veřejnou moc, která se k jejich předcházení a vyšetřování staví nedostatečně aktivně.²²⁴ Státy Rady Evropy, které k Istanbulské úmluvě nepřistoupily, jako by odmítaly respektovat zřejmou skutečnost, že oběťmi domácího a sexuálního násilí jsou v drtivé většině ženy a důvodem, proč se tak děje a proč státy nejsou dostatečně aktivní v prevenci těchto deliktů, je skutečnost, že vychází z genderových stereotypů. Tuto tezi potvrzuje například rozsudek ESLP

224 Blíže viz FELLEGI, Z. Kdo se bojí Istanbulské úmluvy. In: ŠIMÁČKOVÁ, K., HAVELKOVÁ, B., ŠPONDROVÁ, P. (eds). *Mužské právo: jsou právní pravidla neutrální?* Praha: Wolters Kluwer, 2020.

ve věci *Talpis proti Itálii*, zabývající se právem obětí domácího násilí a nečinností policie, který shledal porušení čl. 2 a 3 Úmluvy (právo na život a zákaz špatného zacházení) ve spojení s čl. 14 Úmluvy (zákaz diskriminace).²²⁵ ESLP tím dává najevo, že k porušení pozitivních povinností státu při ochraně před domácím násilím dochází právě proto, že existují diskriminační stereotypy ve vztahu k nedostatečné ochraně žen.

ESLP využívá ve své judikatuře i mezinárodní smlouvy přijaté na úrovni OSN, zejména Mezinárodní pakt o lidských a občanských právech, který byl ostatně jednou z inspirací při vzniku Úmluvy (i soft law tvořené Výborem pro lidská práva). Přístup ESLP k právům dětí ovlivnila Úmluva o právech dítěte i obecné komentáře Výboru OSN pro práva dítěte. Vliv na judikaturu má i mnohem novější Úmluva OSN o právech osob s postižením, díky níž dochází k zajímavému posunu ve vztahu k právu na vzdělání. Nejen z výstupů Výboru pro práva osob se zdravotním postižením či Výboru pro práva dítěte, ale i z několika judikátů ESLP lze totiž dovést nově se etablující právo dítěte s postižením na inkluzivní vzdělávání.²²⁶

Ještě častěji než vztahu ke smlouvám Rady Evropy či OSN čelí ESLP situaci, kdy významnou součástí národního práva dvaceti sedmi členských států Rady Evropy jsou pravidla implementující právo Evropské unie. Navíc některé orgány EU přímo zasahují svými rozhodnutími či postupy do práv jednotlivců či právnických osob a právní systém EU na rozdíl od národních systémů či Rady Evropy neotvírá jednotlivci nezprostředkovaný dostupný nástroj unijní soudní ochrany základních práv; jednotlivci se obrací na národní soudy a jen ty posuzují, zda je namíste aktivovat postup SDEU.²²⁷

2. Přistoupení EU k Úmluvě

První téma, které ke vztahu ESLP a unijního práva většinu právníků napadne, je dlouhodobě přítomná otázka, zda by měla EU přistoupit k Úmluvě. Přistoupení EU k Úmluvě však už není tak zásadní s ohledem na to, že se součástí primárního práva EU stala Listina základních práv EU, která je svým textem s ohledem na dobu svého vzniku modernější než evropská Úmluva. V této souvislosti lze ocenit samostatné články o právech dětí a starších osob, názvy jednotlivých kapitol, zejména kapitoly Solidarita obsahující sociální práva nebo pěkně ukotvený článek o ochraně osobních údajů.

Způsob, jak právo EU a nástroje Rady Evropy přispívají k ochraně lidských práv, se liší. Mezi členskými státy EU bývá konsensus o řadě otázek vyšší než v rámci Rady Evropy a díky implementaci unijní legislativy bývá v některých oblastech evropská úprava lepší zárukou ochrany lidských práv než soudní rozhodování v individuálních věcech. V českém prostředí sehrála velmi pozitivní úlohu například unijní regulace v oblasti ochrany spotřebitele.²²⁸

225 Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Talpis proti Itálii* ze dne 2. března 2017 č. 41237/14.

226 Zaručené čl. 2 Dodatkového protokolu ve spojení s čl. 14 Úmluvy; srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Çam proti Turecku* ze dne 23. února 2016 č. 51500/08; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Enver Şahin proti Turecku* ze dne 30. ledna 2018 č. 23065/12; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Stoian proti Rumunsku* ze dne 25. června 2019 č. 289/14; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *G. L. proti Itálii* ze dne 10. září 2020 č. 59751/15; rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva o nepřijatelnosti ve věci *Dupin proti Francii* ze dne 18. prosince 2018 č. 2282/17; rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva o nepřijatelnosti ve věci *Sanlısoy proti Turecku* ze dne 8. listopadu 2016 č. 77023/12.

227 *Guide sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme – Le droit de l'Union européenne dans la jurisprudence de la Cour* [online]. Evropský soud pro lidská práva, 2022. Dostupné z: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_EU_law_in_ECHR_case-law_FRA.pdf.

228 Srov. judikáty Ústavního soudu, konkrétně nález sp. zn. II. ÚS 78/19 ze dne 24. ledna 2020 (N 14/98 SbNU 108); nález sp. zn. II. ÚS 2778/19 ze dne 5. listopadu 2019 (N 186/97 SbNU 31); nález sp. zn. I. ÚS 2063/17 ze dne 23. listopadu 2017 (N 217/87 SbNU 493); nález sp. zn. I. ÚS 1844/17 ze dne 27. listopadu 2017 (N 218/87 SbNU 505); nález sp. zn. I. ÚS 3308/16 ze dne 19. ledna 2017 (N 16/84 SbNU 181).

Jedním z hlavních argumentů, proč by i v aktuálním čase bylo vhodné, aby došlo k přistoupení EU k evropské Úmluvě, je důvod institucionální – na rozdíl od ESLP a národních soudů primárním účelem Soudního dvora Evropské unie není chránit lidská práva konkrétních jednotlivců, ale interpretovat a sjednocovat unijní právo. Ani proces, který nepřipouští individuální stížnosti či žaloby jednotlivců, a tedy přímý přístup jednotlivce k soudní ochraně, ani cíl, tj. ochrana čtyř hlavních svobod pohybu zboží, služeb, lidí a kapitálu, tedy nemá u SDEU na rozdíl ESLP jako svůj hlavní účel ochranu práv jednotlivce, ale unifikaci práva EU.

Ze štrasburského pohledu lze Listinu základních práv EU uznávat jako důležitý element v národním právu členských států EU. Listina základních práv EU je hodnocena ze strany ESLP jako kontextuální a referenční dokument, současně je pro něj i inspirací a může též ovlivnit právní analýzu ESLP při posouzení, zda v nějakém bodě existuje právní konsensus významné skupiny členských států Úmluvy.²²⁹

Zpravidla dochází SDEU a ESLP ke shodným závěrům a často mohou být unijní pravidla či soudní rozhodnutí pro soudce ESLP inspirací.²³⁰ I přes tento obvyklý soulad mezi judikaturou ESLP i SDEU akademiky i soudce mnohem více zajímají jednotlivé případy, kdy se jejich závěry odlišují.

Maďarský soudce ESLP Peter Paczolay²³¹ ve svých akademických vystoupeních kritizuje SDEU za to, že se ve věci označované jako *FMS*²³² týkající se zacházení s cizinci na maďarské hranici odvrátil od jednoho ze závěrů ESLP. Velký senát ESLP totiž dříve než SDEU ve věci *Illias a Ahmed proti Maďarsku*, že sice došlo k porušení procesních závazků žalovaného státu plynoucích z čl. 3 Úmluvy z důvodu nedostatečného posouzení nebezpečí, které stěžovatelům hrozilo v případě jejich vyhoštění z Maďarska do Srbska považovaného žalovaným státem za bezpečnou třetí zemi, ale nedospěl k závěru, že došlo ke zbavení svobody de facto, jelikož mohli zónu kdykoliv opustit a odejít zpět do Srbska, byť by to znamenalo

229 O'LEARY, S. The EU Charter Ten Years On: A View from Strasbourg. In: BOBEK, M., ADAMS-PRASSL, J. (eds). *The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*. Hart Publishing, 2020.

230 Viz např. stanoviska generálního advokáta Bobka ze dne 2. září 2021 v rozsudku Soudního dvora ze dne 22. března 2022 ve věci C-117/20 *bpost* a v rozsudku Soudního dvora ze dne 22. března 2022 ve věci C-151/20 *Nordzucker a další*. V prvním uvedeném stanovisku týkajícím se tématu *non bis in idem* generální advokát kritizuje i závěry plynoucí z případu ESLP *Sergei Zolotukhin proti Rusku* (rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Sergei Zolotukhin proti Rusku* ze dne 10. 2. 2009 č. 14939/03, body 33–38, 79) týkajícího se správního odsouzení za «drobné výtržnictví», po němž následovalo trestní řízení za «výtržnictví» ve vztahu ke stejným skutečnostem, a z případu *A a B proti Norsku* (rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 15. listopadu 2016, č. stížnosti 24130/11, 29758/11, body 51–52, 118) týkajícího se uložení daňových doplatek v návaznosti na správní řízení a v souběžném trestním řízení odsouzení za daňový podvod v souvislosti se stejnými opomenutími. Dalšími případy, kdy se ESLP zabýval tímto principem ve světle práva EU, jsou *Krombach proti Francii* (rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva o nepřijatelnosti ve věci *Krombach proti Francii* ze dne 20. února 2018 č. 67521/14, body 16–18, 38–39) týkající se odsouzení stěžovatele ve Francii za činy, za které byl údajně předtím v Německu propuštěn, *Seražin proti Chorvatsku* (rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva o nepřijatelnosti ve věci *Seražin proti Chorvatsku* ze dne 9. října 2018 č. 19120/15, body 48–49) týkající se příkazu k vyloučení, který zakazuje jednotlivci odsouzenému za chuligánství navštěvovat sportovní akce, *Nodet proti Francii* (rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Nodet proti Francii* ze dne 6. června 2019 č. 47342/14, body 30–32) týkající se sankce ze strany Autorité des marchés financiers za manipulaci s cenou akcií a následně ze strany trestních soudů za trestný čin maření řádného fungování finančního trhu s toutéž akcií, *Mihalache proti Rumunsku* (rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Mihalache proti Rumunsku* ze dne 8. července 2019 č. 54012/10, body 40–43) týkající se hierarchické obnovy trestního stíhání, které bylo dříve nahrazeno správní pokutou, *Bajčić proti Chorvatsku* (rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Bajčić proti Chorvatsku* ze dne 8. října 2020 č. 67334/13, bod 14) týkající se trestu za překročení rychlosti a následného odsouzení za způsobení smrtelné dopravní nehody, *Galović proti Chorvatsku* (rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Galović proti Chorvatsku* ze dne 30. listopadu 2021 č. 45512/11, bod 123) týkající se několika postupných odsouzení za domácí násilí.

231 Např. v jeho vystoupení pro maďarskou justiční akademii dne 18. května 2022.

232 Rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 14. února 2020 ve věci C-924/19 PPU, C-925/19 PPU *FMS*.

zastavení řízení o jejich azylových žádostech.²³³ SDEU však shledal ve stejném případě i zásah do osobní svobody. Právě v některých cizineckých věcech je tak zřejmé, že právo EU poskytuje vyšší standard ochrany, než je konsensus čtyřiceti šesti států, signatářů Úmluvy.

3. Obecný pohled ESLP na právo EU, rozsah přezkumu

Právo Evropské unie, implementované do právních řádů národních států, je považováno za součást právního rámce, který vymezuje právní situaci jednotlivých případů, jimiž se ESLP zabývá.²³⁴ Typické je to třeba ve správních věcech, jako je právo hospodářského soutěže, sociální zabezpečení či daňové věci či v otázkách migrace, jež jsou upraveny jednotně pro všechny členské státy EU (viz třeba návratová směrnice, vízový kodex, dublinské nařízení atd.).

ESLP ve své (aktuálně již jasně etablované judikatuře) musel nejprve vymezit, kterými otázkami se ve vztahu k EU nemůže zabývat – před ESLP si tedy nelze stěžovat ani na orgány EU,²³⁵ na její úředníky,²³⁶ ani na její právní či politické akty.²³⁷ Jednotlivé státy však v zásadě zůstávají vůči jednotlivci odpovědné za dodržování primárního práva EU.²³⁸ Stížnosti proti členským státům týkající se jejich uplatňování práva EU nejsou v zásadě neslučitelné *ratione personae* s Úmluvou.²³⁹

233 Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Ilias a Ahmed proti Maďarsku* ze dne 21. listopadu 2019 č. stížnosti 47287/15.

234 Viz např. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *N. D. a N. T. proti Španělsku* ze dne 13. února 2020 č. 8675/15, 8697/15; ve vztahu k Listině základních práv EU rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Centrum för rättvisa proti Švédsku* ze dne 25. května 2021 č. 35252/08, bod 92, rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Big Brother Watch a ostatní proti Spojenému království* ze dne 25. května 2021 č. 58170/13, 62322/14, 24960/15, bod 202; ve vztahu k nařízení rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *X proti Lotyšsku* ze dne 26. listopadu 2013 č. 27853/09, bod 42, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Pönnkä proti Estonsku* ze dne 8. listopadu 2016 č. 64160/11, bod 21; ve vztahu ke směrnici rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Jurčić proti Chorvatsku* ze dne 4. února 2021 č. 54711/15, body 33–34; ve vztahu k judikatuře SDEU rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *F. G. proti Švédsku* ze dne 23. března 2016 č. 43611/11, bod 51; ve vztahu k rezolucím Evropského parlamentu rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Vavříčka a ostatní proti České republice* ze dne 8. dubna 2021 č. 47621/13 a další, bod 149.

235 Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva o nepřijatelnosti ve věci *Cooperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij U. A. proti Nizozemsku* ze dne 20. ledna 2009 č. 13645/05; rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva o nepřijatelnosti ve věci *Lechouritou a ostatní proti Německu a 26 dalším členským státům EU* ze dne 3. dubna 2012 č. 37937/07.

236 Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva o nepřijatelnosti ve věci *Connolly proti 15 členským státům EU* ze dne 9. prosince 2008 č. 73274/01. Viz také rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva o nepřijatelnosti ve věci *Andreasen proti Spojenému království a dalším 26 členským státům EU* ze dne 9. prosince 2008 č. 28827/11, body 71–72.

237 Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva o nepřijatelnosti ve věci *Segi a Gestoras Pro-Amnistia a ostatní proti 15 členským státům EU* ze dne 23. května 2002 č. 6422/02, 9916/02.

238 Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Matthews proti Spojenému království* ze dne 18. února 1999 č. 24833/94, bod 33. Tento případ se týkal nemožnosti stěžovatele, který má bydliště na Gibraltar, zapsat se do seznamu voličů, aby mohl volit ve volbách do Evropského parlamentu v roce 1994. Soudní dvůr uvedl, že v době, kdy bylo rozhodnuto o volbě zástupců do Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách, bylo jasně stanoveno, že Spojené království bude toto ustanovení uplatňovat pouze ve Spojeném království, a nikoliv tedy na Gibraltar. Podle názoru Soudního dvora však mělo Spojené království po rozšíření pravomoci Evropského parlamentu v Maastrichtské smlouvě změnit své právní předpisy.

239 Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi proti Irsku* ze dne 30. června 2005 č. 45036/98, bod 137; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Michaud proti Francii* ze dne 6. prosince 2012 č. 12323/11, bod 102; rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Avotiņš proti Lotyšsku* ze dne 23. května 2016 č. 17502/07, bod 101.

ESLP nemá pravomoc uplatňovat právo Evropské unie, přezkoumávat soulad vnitrostátního opatření nebo rozhodnutí s právem EU²⁴⁰ ani rozhodovat o výkladu práva EU Soudním dvorem.²⁴¹ Výklad a uplatňování vnitrostátního práva, v případě potřeby v souladu s právem EU, je skutečně v první řadě úkolem vnitrostátních orgánů, včetně soudů. Úkolem ESLP je pak určit, zda jsou účinky jejich rozhodnutí v konkrétním případě slučitelné s Úmluvou.²⁴² To vyplývá z obecného pravidla, že i poté, co státy přenesou své pravomoci na nadnárodní organizaci, jako je EU, zůstávají podle čl. 1 Úmluvy odpovědné za veškerá jednání a opomenutí svých orgánů, včetně těch, která vyplývají z potřeby dodržovat mezinárodněprávní závazky.²⁴³

4. Předpoklad rovnocenné ochrany

Pro přezkum vnitrostátních opatření provádějících právo EU platí ze strany ESLP předpoklad rovnocenné ochrany. Opatření státu přijaté v rámci provádění těchto právních závazků je považováno za odůvodněné, pokud je nesporné, že daná organizace poskytuje ochranu základních práv přinejmenším rovnocennou či srovnatelnou s ochranou poskytovanou Úmluvou. Pokud příslušná organizace nabízí tuto rovnocennou ochranu, předpokládá se, že stát splňuje požadavky Úmluvy, pokud pouze plní právní povinnosti vyplývající z jeho členství v organizaci. Taková domněnka však může být v konkrétním případě vyvrácena, pokud byla ochrana práv podle Úmluvy zjevně nedostatečná.²⁴⁴ Závěr o rovnocenné ochraně musí být přezkoumatelný ve světle jakýchkoliv relevantních změn v ochraně základních práv.²⁴⁵

ESLP rozhodl, že ochrana základních práv poskytovaná právním řádem Evropské unie je v zásadě rovnocenná ochraně poskytované Úmluvou²⁴⁶ a mechanismus kontroly dodržování základních práv stanovený v právu Evropské unie rovněž poskytuje ochranu srovnatelnou s ochranou poskytovanou Úmluvou, jakmile se plně rozvine jeho potenciál. V tomto ohledu přikládá velký význam úloze a pravomocem

240 Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Jeunesse proti Nizozemsku* ze dne 3. října 2014 č. 12738/10, bod 110; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *K. I. proti Francii* ze dne 15. dubna 2021 č. 5560/19, bod 123. Ve stejném smyslu viz také rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparralde proti Francii* ze dne 7. června 2007 č. 71251/01, bod 48; rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Avotiņš proti Lotyšsku* ze dne 23. května 2016 č. 17502/07, bod 100.

241 Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva o nepřijatelnosti ve věci *Lechouritou a ostatní proti Německu a 26 dalším členským státům Evropské unie* ze dne 3. dubna 2012 č. 37937/07.

242 Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *K. I. proti Francii* ze dne 15. dubna 2021 č. 5560/19, bod 123.

243 Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi proti Irsku* ze dne 30. června 2005 č. stížnosti 45036/98, bod 153.

244 Tamtéž, body 155–156.

245 Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Avotiņš proti Lotyšsku* ze dne 23. května 2016 č. 17502/07, bod 101.

246 K tomuto závěru dospěl na základě zjištění, že Evropská unie poskytuje ochranu rovnocennou ochraně podle Úmluvy, pokud jde o hmotněprávní záruky. Přitom vzal v úvahu ustanovení čl. 52 odst. 3 Listiny základních práv Evropské unie, podle něhož pokud práva uvedená v Listině odpovídají právům zaručeným Úmluvou, mají stejný význam a rozsah, aniž je dotčena možnost, že právo Unie poskytuje širší ochranu. Soud, který je vyzván, aby ověřil, zda v projednávaném případě ještě může mít za to, že ochrana poskytovaná právem Unie je rovnocenná ochraně poskytované Úmluvou, má na paměti dodržení pravidla stanoveného v čl. 52 odst. 3 Listiny. Viz rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi proti Irsku* ze dne 30. června 2005 č. 45036/98, body 159–165; rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Avotiņš proti Lotyšsku* ze dne 23. května 2016 č. 17502/07. Viz také rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Pirozzi proti Belgii* ze dne 17. dubna 2018 č. 21055/11, bod 62, týkající se evropského zatýkacího rozkazu.

SDEU, ačkoliv přístup jednotlivců k opravným prostředkům, které má tento soud k dispozici, je podstatně omezenější než jejich přístup k opravným prostředkům, které mají k dispozici podle čl. 34 Úmluvy.

Uplatnění domněnky rovnocenné ochrany v právním řádu EU je podmíněno dvěma kumulativními podmínkami: neexistencí manévrovacího prostoru pro vnitrostátní orgány a využitím plného potenciálu kontrolního mechanismu stanoveného právem Evropské unie.²⁴⁷ A jak již bylo uvedeno, v konkrétním případě taková domněnka může být v jednotlivém případě vyvrácena.

5. Evropský zatýkácí rozkaz

Komplexní otázky rovnocenné ochrany se v judikatuře ESLP rozvinuly například v souvislosti s evropským zatýkáacím rozkazem. ESLP shledal, že i s ohledem na důležitost mechanismů budování prostoru svobody, bezpečnosti a práva v Evropě není evropský zatýkáací rozkaz sám o sobě v rozporu s Úmluvou.²⁴⁸

Stát dokonce může být činěn odpovědným podle čl. 2 Úmluvy, tedy při plnění svých pozitivních povinností při ochraně práva na život, pokud odmítne vykonat evropský zatýkáací rozkaz.²⁴⁹ Někdy je v souvislosti s evropským zatýkáacím rozkazem řešena i otázka zákazu špatného zacházení při vydání do jiné země EU či do země, která by osobu vydala mimo EU.²⁵⁰ Výjimečně se v této souvislosti objevují i námitky spojené s ochranou osobní svobody a spravedlivého procesu, ale jsou ESLP shledány obvykle jako nedůvodné.

6. Důsledky řízení před SDEU na řízení před ESLP

Otázka vztahu mezi řízením před SDEU a ESLP nebyla zatím jednoznačně vyřešena. ESLP neměl zatím příležitost posoudit, zda řízení před SDEU představuje „jiné řízení o mezinárodním vyšetřování nebo urovnání“ ve smyslu čl. 35 odst. 2 písm. b) Úmluvy, což by vedlo k tomu, že by soud nemohl přijmout stížnost ve věci, která probíhá před SDEU. Zásada subsidiarity však může vyžadovat vyčerpání vnitrostátních opravných prostředků v souvislosti s tím, že vnitrostátní soud předložil SDEU předběžnou otázku.²⁵¹ ESLP však již určil, že řízení před Evropskou komisí ve věci *Karoussiotis proti Portugalsku* nelze z procesního hlediska ani z hlediska možných účinků přirovnat k právu na ochranu osobnosti, protože SDEU nemůže přiznat stěžovateli individuální odškodnění.²⁵²

247 Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Avotiņš proti Lotyšsku* ze dne 23. května 2016 č. 17502/07, bod 105.

248 Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Pirozzi proti Belgii* ze dne 17. dubna 2018 č. 21055/11, bod 60.

249 Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Romeo Castaño proti Belgii* ze dne 9. července 2019 č. stížnosti 8351/17; oproti tomu ve věci *Gray proti Německu* (rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Gray proti Německu* ze dne 22. května 2014 č. 49278/09) ESLP porušení čl. 2 Úmluvy neshledal.

250 Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Bivolaru a Moldovan proti Francii* ze dne 25. března 2021 č. 40324/16, 12623/17; rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva o nepřijatelnosti ve věci *Ignaoua a ostatní proti Spojenému království* ze dne 10. července 2012 č. 22209/09.

251 Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva o nepřijatelnosti ve věci *Laurus Invest Hungary KFT a ostatní proti Maďarsku* ze dne 8. září 2015 č. 23265/13 a další, bod 42, kde rozsudek SDEU o předběžné otázce poskytl vnitrostátním soudům vodítko ohledně kritérií, která mají být použita v projednávané věci namítající porušení čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

252 Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Karoussiotis proti Portugalsku* ze dne 1. února 2011 č. 23205/08, body 59–76; Evropská komise měla diskreční pravomoc zahájit řízení o nesplnění povinnosti a postoupit věc SDEU podle čl. 258 Smlouvy o fungování Evropské unie a v rámci žaloby pro nesplnění povinnosti nemohl SDEU přiznat stěžovateli individuální odškodnění.

Právo na spravedlivý proces podle Úmluvy může být ve hře, není-li řádně splněna povinnost odůvodnit, proč národní soud nepoložil předběžnou otázku,²⁵³ kterou účastník navrhl, nebo pokud příliš dlouho trvalo řízení před předložení předběžné otázky.²⁵⁴ Při posuzování délky řízení přičitatelné vnitrostátním orgánům nesmí být zohledněna délka řízení před SDEU, kterému byla v této věci předložena předběžná otázka.²⁵⁵ Pod čl. 6 Úmluvy by hypoteticky mohla spadat i situace, nebylo-li účastníku řízení předestřeno k vyjádření stanovisko generálního advokáta, pokud by to právo na spravedlivý proces vyžadovalo.²⁵⁶

Byť ESLP vychází z existence systémových záruk, vydal i rozhodnutí přihlížející ke konkrétním okolnostem případů a ilustrující, že v konkrétních případech ochrana nemusí zafungovat. Právo Evropské unie obsahuje velké množství nástrojů upravujících otázky azylu a přistěhovalectví, zejména společný evropský azylový systém. Provádění a uplatňování těchto nástrojů vnitrostátními orgány však může vést k porušení Úmluvy. Výše již bylo zmíněno rozhodování obou soudů o situaci na maďarsko-srbské hranici, podobně též byla posouzena jako rozporná s Úmluvou nedávná situace zatlačování uprchlíků na hranici Běloruska s Polskem, Lotyšskem a Litvou.²⁵⁷ V době migrační krize pak bylo shledáno rozporné se zákazem kolektivního vyhoštění navracení na vnějších hranicích Evropské unie bez individuálního posouzení žádosti o azyl nebo bránění žadatelům v podání žádosti o azyl,²⁵⁸ k porušení Úmluvy došlo i při zajišťování dětských uprchlíků²⁵⁹ či ponižujícím zacházením se žadateli o azyl, kteří žili na ulici bez prostředků kvůli administrativním průtahům.²⁶⁰ Dále šlo například o vracení žadatelů o azyl z jednoho členského státu EU do druhého, který je příslušný k vyřízení žádosti podle dublinského nařízení,²⁶¹ což

253 Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Somorjai proti Maďarsku* ze dne 28. srpna 2018 č. 60934/13; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Dhahbi proti Itálii* ze dne 8. dubna 2014 č. 17120/09, body 32–34; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Schipani a ostatní proti Itálii* ze dne 21. července 2015 č. 38369/09, body 71–72; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Sanofi Pasteur proti Francii*, ze dne 13. 2. 2020 č. stížnosti 25137/16, bod 78; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Bio Farmland Betriebs S.R.L. proti Rumunsku* ze dne 13. července 2021 č. 43639/17, bod 55.

254 Přitom je třeba brát ohled i na složitost věci – viz rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. 6. 2017 ve věci *Satakunnan Markkinapörssi Oy a Satamedia Oy proti Finsku*, č. stížnosti 931/13, bod 212.

255 Tamtéž, bod 208; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Koua Poirrez proti Francii* ze dne 30. září 2003 č. 40892/98, bod 61.

256 Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva o nepřijatelnosti ve věci *Cooperatie Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij U. A. proti Nizozemsku* ze dne 20. ledna 2009 č. 13645/05.

257 Rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ve věci *M. A. a ostatní proti Litvě* ze dne 11. prosince 2018 č. stížnosti 59793/17 a ve věci *M. K. a ostatní proti Polsku* ze dne 23. července 2020 č. 40503/17.

258 Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Hirsi Jamaa proti Itálii* ze dne 23. února 2012 č. 27765/09, body 28–32, 135; rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *N. D. a N. T. proti Španělsku* ze dne 13. února 2020 č. 8675/15, 8697/15, body 41–52, 177, 182–184; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *M. K. proti Polsku* ze dne 23. července 2020 č. 40503/17 a další, body 78–91, 180–182; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *D. A. proti Polsku* ze dne 8. července 2021 č. 51246/17, body 65–67; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Shahzad proti Maďarsku* ze dne 8. července 2021 č. 12625/17, body 21–26, 49; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *M. H. a ostatní proti Chorvatsku* ze dne 18. listopadu 2021 č. 15670/18, 43115/18, body 85–88, 136, 184, 197, 200, 254, 327.

259 Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Popov proti Francii* ze dne 19. ledna 2012 č. 39472/07, 39474/07, body 59–63, 141; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *R. M. proti Francii* ze dne 12. července 2016 č. 33201/11, bod 71; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Moustahi proti Francii* ze dne 25. června 2020 č. 9347/14, body 29, 132; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *M. D a A. D. proti Francii* ze dne 22. července 2021 č. 57035/18, body 48–50, 64.

260 Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *M. S. S. proti Belgii* ze dne 21. ledna 2011 č. 30696/09, body 250–251; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *N. H. a ostatní proti Francii* ze dne 2. července 2020 č. 28820/13, 75547/13, 13114/15, body 91–100, 161–162.

261 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států.

může být v rozporu se zákazem nelidského a ponižujícího zacházení v případech strukturálních nedostatků azylového systému a podmínek přijetí (šlo o vrácení z Belgie do Řecka)²⁶² nebo z důvodu individuální situace a mimořádné zranitelnosti dotčených osob.²⁶³

Z řady případů ESLP zjišťujeme, že EU má sice nastaveny poměrně velkorysé standardy ochrany práv uprchlíků, nicméně v některých státech nejsou reálně dosažitelné. To nás může vést k otázce, zda vysoký standard ochrany v legislativě či judikatuře SDEU nezpůsobí v některých případech tzv. „pushback“ (tj. metodu zatlačování zpět třeba i do moře či řeky, kde mohou uprchlíci utonout) či situaci v uprchlických zařízeních bez právní pomoci a překladatelů (tedy zbavení reálné možnosti obrátit se na soudní ochranu).

7. Ochrana soukromí, rodinného života a osobních údajů

Vyšší legislativní standard v oblasti ochrany soukromí na úrovni EU se týká jak ochrany osobních dat, tak i třeba některých aspektů rodinného života. Při rozhodování o ochraně soukromí, rodinného života a osobních údajů ESLP vycházel z unijní úpravy například ve věci úpravy zápisu příjmení stěžovatelky v jejím cestovním pasu,²⁶⁴ odposlouchávání telefonu poslance Evropského parlamentu, proti němuž probíhalo několik trestních řízení, a to navzdory jeho poslanecké imunitě,²⁶⁵ sledování používání internetu zaměstnancem na pracovišti a použití shromážděných údajů k odůvodnění jeho propuštění,²⁶⁶ odmítnutí doručit žalobu pro pomluvu společnosti registrované v zahraničí z důvodu, že údajné poškození dobré pověsti žalobce nebylo skutečné a závažné,²⁶⁷ povinnosti uložené vrcholovým sportovcům předem sdělit místo svého pobytu za účelem provedení neohlášených antidopingových testů,²⁶⁸ získání informací spojených s dynamickou IP adresou žadatele policií bez rozhodnutí soudce,²⁶⁹ odmítnutí vnitrostátních soudů požadovat, aby média anonymizovala staré internetové publikace týkající se odsouzení stěžovatelů²⁷⁰ či propuštění zaměstnanců, kteří byli zaměstnavatelem sledováni kamerami v prostorách společnosti.²⁷¹ Velký význam a důležitost měly případy hromadných sledování komunikací a sdílení zpravodajských informací v rámci režimu tajného sledování.²⁷²

262 Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *M. S. S. proti Belgii* ze dne 21. ledna 2011 č. 30696/09.

263 Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Tarakhel proti Švýcarsku* ze dne 4. listopadu 2014 č. 29217/12.

264 Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva o nepřijatelnosti ve věci *Mentzen proti Lotyšsku* ze dne 7. prosince 2004 č. 71074/01.

265 Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva o nepřijatelnosti ve věci *Marchiani proti Francii* ze dne 27. května 2008 č. 30392/03.

266 Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Bărbulescu proti Rumunsku* ze dne 5. září 2017 č. 61496/08, body 44–51.

267 Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva o nepřijatelnosti ve věci *Tamiz proti Spojenému království* ze dne 19. září 2017 č. 3877/14, body 54–55, 84.

268 Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Fédération nationale des associations et syndicats de sportifs (FNASS) a ostatní proti Francii* ze dne 18. ledna 2018 č. 48151/11, 77769/13, body 55–56, 182.

269 Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Benedik proti Slovinsku* ze dne 24. dubna 2018 č. stížnosti 62357/14, body 53–62, 95, 107.

270 Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *M. L. a W. W. proti Německu* ze dne 28. června 2018 č. 60798/10, 65599/10, body 57–63, 97.

271 Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *López Ribalda a ostatní proti Španělsku* ze dne 17. října 2019 č. 1874/13, 8567/13, body 63–66.

272 Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Centrum för rättvisa proti Švédsku* ze dne 25. května 2021 č. 35252/08, body 92–130; rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Big Brother Watch a ostatní proti Spojenému království* ze dne 25. května 2021 č. 58170/13, 62322/14, 24960/15, body 202–241; viz také rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Ekimdzhiiev a ostatní proti Bulharsku* ze dne 11. ledna 2022 č. 70078/12, body 230–245, 419, týkající se zejména uchovávání komunikací a přístupu k nim.

Ve věci *Schalk a Kopf proti Rakousku*, která se týkala nemožnosti uzavřít manželství s osobou stejného pohlaví, ESLP mimo jiné odkázal na právo Evropské unie, když definoval vztah stěžovatelů jakožto faktického páru stejného pohlaví žijícího ve stabilním soužití jako „rodinný život“ stejně jako vztah heterosexuálního páru ve stejné situaci.²⁷³ V návaznosti na to je možno poznamenat, že oba soudy čelí případům souvisejícím s formami uznávání či neuznávání různých aspektů rodinného a soukromého života LGBTIQ osob, respektive s velmi různými standardy v členských zemích. ESLP se zabývá opakovaně případy trans osob, intersex osob i dvojic tvořících stabilní stejnopohlavní páry; měl by ostatně v brzké době rozhodnout ve formaci velkého senátu, zda potvrdí svá předchozí rozhodnutí, že dodržení čl. 8 Úmluvy (ochrana rodinného a soukromého života) vyžaduje uznání tohoto soužití stejnopohlavních párů veřejnou mocí.²⁷⁴

K takovému závěru s ohledem na užší rozsah svých pravomocí nemůže SDEU dospět takto paušálně, avšak zabývá se pobytovými oprávněními osob tvořících duhové rodiny s občanem EU. Na půdorysu rumunského případu *Coman*²⁷⁵ či navazujícího případu *V. M. A. (Pancharevo)*²⁷⁶ lze klást otázku, co nabízí Rada Evropy či Evropská unie LGBTIQ osobám, když v jejím rámci jsou tak různé standardy. Možná je to skutečnost, že se jejich právy důsledně zabývají oba soudy (a u toho respektují individuální práva, rodící se evropský konsensus i politickou suverenitu členských států) a třeba Evropská unie nabízí alespoň onen volný pohyb osobám, které se ve své zemi z důvodů své menšinové sexuální identifikace necítí dobře.

8. Svoboda projevu

ESLP odkazuje na právo EU a judikaturu SDEU i v důležitých případech týkajících se svobody projevu a jejích limitů. Z řady příkladů je možno připomenout rozhodnutí ve věci příkazu k vyhoštění z Francouzské Polynésie se zákazem opětovného vstupu a zákazem vstupu do Nové Kaledonie proti poslankyni Evropského parlamentu za její výroky pronesené během demonstrace²⁷⁷ nebo případ týkající se svobody informací v kontextu soudního rozhodnutí zakazujícího rozsáhlé zveřejňování daňových informací mediálními společnostmi.²⁷⁸

Zásadním případem týkajícím se vyvažování ochrany soukromí jednotlivce a svobody projevu na internetu byl případ *Delfi AS proti Estonsku*.²⁷⁹ V tomto případě šlo o svobodu šíření informací v kontextu rozhodnutí o povinnosti náhrady škody ze strany internetového zpravodajského portálu za urážlivé výroky, které na jeho stránkách zveřejnily anonymní třetí osoby. Velký senát ESLP musel vzít v potaz ochranu osobních dat i právo svobodného šíření informací tak, jak je stanoví i právo EU. Důležitým společným tématem pro právo EU i judikaturu ESLP je i právo na informace (či dikcí ESLP spíše svoboda přijímat informace), což se ukázalo na rozhodnutí velkého senátu ESLP ve věci *Magyar Helsinki Bizottság proti*

273 Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Schalk a Kopf proti Rakousku* ze dne 24. června 2010 č. 30141/04, body 24–26, 93–94.

274 Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Fedotova a ostatní proti Rusku* ze dne 13. července 2021 č. 40792/10 a další.

275 Rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 5. června 2018 ve věci C-673/16 *Coman*.

276 Rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 14. prosince 2021 ve věci C-490/20 *V. M. A. proti Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo“*.

277 Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Piermont proti Francii* ze dne 27. dubna 1995 č. 15773/89, 15774/89, body 31, 35.

278 Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Satakunnan Markkinapörssi Oy a Satamedia Oy proti Finsku* ze dne 27. června 2017 č. 931/13, body 55–79, 133, 149–151, 158–159, 188, 193, 197, 212.

279 Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Delfi AS proti Estonsku* ze dne 16. června 2015 č. 64569/09, body 50–57, 128, 147.

Maďarsku ohledně toho, že státní orgány odmítly nevládní organizaci sdělit jména a počet jmenování soudem ustanovených advokátů.²⁸⁰ Oba soudy se pak věnují i právu na to být zapomenut. ESLP například shledal jako konformní s Úmluvou (mimo jiné i s odkazem na unijní pravidla) občanskoprávní rozsudek proti vydavateli novin z důvodu, že odmítl odstranit z indexu článek, který se týkal trestního řízení proti určité osobě a který byl snadno dostupný po zadání jejího jména do internetového vyhledávače.²⁸¹

Obdobně zajímavé příklady využití unijního práva lze najít i u svobody shromažďování a sdružování, volebního práva při volbách do Evropského parlamentu nebo v oblasti ochrany vlastnictví a legitimního očekávání (například i při posuzování některých koordinovaných sociálních dávek).²⁸²

9. Vláda práva a nezávislost justice

ESLP a SDEU se shodují na kritice vůči Polsku ohledně porušování požadavků vlády práva v otázkách týkajících se ochrany nezávislosti soudců a zásahů do organizace soudnictví a jednotlivých soudcovských kariér. SDEU obvykle vychází ze systémového pojetí, zda takové (nikoliv nezávislé) soudy mohou zajistit řádné fungování oněch již zmíněných čtyř svobod. Kdo by chtěl investovat či být zaměstnán v zemi, kde se nedomůže svých práv před nezávislými soudy?

ESLP jako nástroj může využít jen konstatování porušení základních práv jednotlivců – v tomto případě někdy účastníků řízení.²⁸³ Ti však často nemají takový vhled do příslušné problematiky. Proto v poslední době řeší ESLP hlavně práva polských soudců (příp. prokurátorů či advokátů), například stojí-li před kárným senátem, vytvořeným v rozporu s principem nezávislosti soudní moci, či jsou-li zbaveni kariérních možností či funkce a není jim pro přezkum takového postupu zaručen řádný proces.²⁸⁴

Systémové zásahy jsou však lepším řešením než hledání základních práv soudců – jako by pro tento případ měla Evropská unie přesvědčivější nástroj než ESLP. Úmluva sice také stojí na třech pilířích – vedle ochrany lidských práv je to i ochrana demokracie a vlády práva či právního státu – ale jediným nástrojem je stížnost jednotlivce na porušení svých práv.

Lze se tedy ptát, zda ESLP ve své snaze disciplinovat nepřijatelné zásahy do polské justice nevytváří ze soudců osoby se zvláštním standardem práv. Chrání tak sice i účastníky soudních řízení, a to tím, že chrání práva soudců a potažmo tím i jejich nezávislost. Nyní v případě *Gloveli proti Gruzii*²⁸⁵ ESLP nastolil i právo uchazeče o soudcovskou funkci na férový soudní přezkum výběrového řízení, ačkoliv je pravda, že se v této věci opíral o domácí právo, takže není možno tento případ úplně zobecnit. Mají však taková práva další státní zaměstnanci jako policisté, učitelky v mateřské školce či řadoví úředníci?²⁸⁶

280 Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Magyar Helsinki Bizottság proti Maďarsku* ze dne 8. listopadu 2016 č. 18030/11, body 55–59, 144.

281 Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Biancardi proti Itálii* ze dne 25. listopadu 2021 č. 77419/16, body 18–29, 53, 67.

282 K tomu viz více: Guide sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme – Le droit de l'Union européenne dans la jurisprudence de la Cour [online]. Evropský soud pro lidská práva, 2022. Dostupné z: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_EU_law_in_ECHR_case-law_FRA.pdf.

283 Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. proti Polsku* ze dne 7. května 2021 č. 4907/18.

284 Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Grzeda proti Polsku* ze dne 15. března 2022 č. 43572/18.

285 Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Gloveli proti Gruzii* ze dne 7. dubna 2022 č. 18952/18.

286 K použitelnosti čl. 6 Úmluvy v těchto věcech viz tzv. Eskelinen test vycházející z rozsudku velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Vilho Eskelinen a ostatní proti Finsku* ze dne 19. dubna 2007 č. 63235/00.

Interpretační pravomoc SDEU tedy ve vztahu k systému bývá k dosažení cíle ochrany vlády práva a nezávislosti justice více přizpůsobena než cesta individuálních stížností dotčených soudců. Soudci nejsou nadlidé a cílem nesmí být jejich ochrana jako stavu, ale ochrana nezávislého soudnictví pro účastníka řízení. Současně je však třeba nastavit standardy ochrany pravidel ustavování a kariérního postupu soudců (a hlavně jejich kariérního sestupu či zbavení funkce) tak, aby byla chráněna nezávislost justice, která je nezbytnou podmínkou soudcovské nestrannosti.

10. Interakce obou soudů

Ve prospěch paralelního působení národních, mezinárodních a evropských právních systémů působí i argument, že různorodost soudních či kvasisoudních aktérů působících v oblasti ochrany lidských práv (na úrovni národní, nadnárodní i mezinárodní) nabízí jedinečné možnosti vzájemného obohacení a synergie.²⁸⁷ Obvykle se potvrzuje, že konkurence mezi různými jurisdikcemi je pro jednotlivce prospěšná, protože různí aktéři mají tendenci ochranu spíše posilovat, než ji omezovat.²⁸⁸ Zároveň velká míra překrývání mezi různými právními nástroji občas vyvolává napětí mezi jejich konečnými vykladači. Různé přístupy se vzájemně inspirují, pokud si jsou jednotliví aktéři vědomi svých rolí a zakládají svou interakci na souboru společných zásad a hodnot.

Soudní dvůr EU se „vyvinul z tribunálu, který se zabýval především hospodářskými záležitostmi, v tribunál s mnohem širší působností, jehož úkolem je nyní výslovně prosazování lidských práv“.²⁸⁹ ESLP se zase v řadě případů stává soudem, jenž vychází z dobré znalosti práva EU.²⁹⁰ Vzájemná interakce obou soudů – SDEU a ESLP – je jedinečná, oba soudy se podílejí na vývoji evropského práva v oblasti lidských práv a mají velký vliv na judikaturu toho druhého, pravidelně se odvolávají na rozhodnutí toho druhého, což vede k jejich vzájemnému obohacování.

287 VOßKUHL, A. *Pyramid or Mobile? – Human Rights Protection by the European Constitutional Courts*. Strasbourg, 2014.

288 POLAKIEWICZ, J. *Europe's multi-layered human rights protection system: challenges, opportunities and risks*. Waseda University Tokyo, 2016. Dostupné z: https://www.coe.int/en/web/dlapil/speeches-of-the-director/-/asset_publisher/ja71RsfcQTP7/content/europe-s-multi-layered-human-rights-protection-system-challenges-opportunities-and-risks.

289 DE BÚRCA, G. After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator? *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 2013, č. 2, s. 171.

290 Ostatně současná předsedkyně ESLP dlouhá léta pracovala jako referendářka SDEU.

Závěrečné slovo Pavla Rychetského, předsedy Ústavního soudu

Vážené dámy, vážení pánové,

předpokládám, že po devíti nesmírně zajímavých vystoupeních, která dnes zazněla, necítíte potřebu vyslechnout vystoupení desáté. Budu proto ve svém závěrečném slově stručný.

V tomto sále jsme všichni tím či oním způsobem spojeni s justicí a právem. Víme, a to jsme si dnes potvrdili, kde nás tlačí bota, co by se zlepšit mělo a co by se zlepšit dalo. A také víme, že soudce není výdejní automat na spravedlnost, ale spíše lodivod na neklidném právním moři.

Mluvíme o víceúrovňovém hledání spravedlnosti a interakci jednotlivých právních systémů. Nebál bych se v této souvislosti dokonce mluvit o prorůstání či srůstání těchto systémů, protože nepůsobí izolovaně, ale vzájemně se ovlivňují. Problémy, které interakce vyvolává, jsou dostatečně známé, ale pokusím se shrnout důvody, které k tomu podle mého soudu vedou.

Prvním je absence hierarchie. Zatímco před sto lety Adolf Merkl nadšeně popisoval hierarchickou výstavbu právního řádu a právo se zdálo být až mechanicky logické a uspořádané, konkurující si právní systémy dneška vzájemnou hierarchii nemají. Ale přitom nezřídka upravují stejnou množinu vztahů, chrání stejná práva a podobný okruh adresátů. Tato heterarchie, úmyslně používám oblíbený pojem profesora Kysely, je jednou z hlavních překážek uchopitelnosti systémové interakce.

Druhý zásadní problém vidím v bobtnání práva. Ve všech systémech roste počet právních norem nebo aspoň judikatury a odborné literatury. Expandující normy fakticky vyplňují zbývající „neregulovaný“ prostor anebo se snaží nahradit regulaci provedenou systémem dřívějším. Největší dynamiku vykazuje právo evropské, které „vrůstá“ do národních právních řádů v té míře, že už je těžké odlišit, co je ještě národním právem a co je už inkorporovaným právem evropským. O výklad jedné právní normy se tak mohou hlásit autority různých systémů, které ji budou považovat za vlastní právo.

Posledním důvodem je přirozená řevnivost vrcholných soudních instancí. Také bychom to mohli nazvat soubojem o poslední slovo. Kdo věc posuzuje jako poslední, ten vyhrál. Ústavní soudy, ESLP i Soudní dvůr jsou na poslední slovo zvyklé a pramálo se jim zamlouvá, když si toto právo osobuje někdo jiný. Ano, myslím si, že institucionální ješitnost existuje, ale současně chci říct, že v této přetahované tahají za kratší konec lana ústavní soudy.

Dokud nebude ustaven nějaký nový světový právní řád (a já upřímně doufám, že se toho nedožiji), musíme s konkurencí různých právních systémů umět žít, soudit podle nich a v každé konkrétní věci ostražitě zkoumat, kudy vedou hranice aplikovatelného práva.

A kromě toho bychom o svých interpretačních zkušenostech měli mluvit. Spolu. Vertikálně i horizontálně, soudci i soudy, diskutovat na stránkách odborných časopisů i na chodbách justičních paláců. Dialog lze vést podle 16. protokolu k Úmluvě i v rámci předběžných otázek. Je spolehlivě prokázáno, že

dva monology nejsou dialog a navíc se ani jedna ze stran nic nedozví. Doufám proto, že dnešní symposium bylo malým krokem k velkému dialogu, a jsem moc rád, že se jej podařilo uskutečnit.

Děkuji proto Vám, kolegyně a kolegové v publiku, za účast, děkuji moderátorům všech tří panelů a nejvíce našim řečníkům, kteří sice vážili různě dalekou cestu, ale všichni přednesli velmi inspirativní příspěvky. V neposlední řadě děkuji i organizačnímu týmu sympozia, který stihl akci připravit dřív, než nebudeme mít čím topit.

Děkuji.



Pavel Rychetský, předseda Ústavního soudu



Kateřina Skřivánková, soudkyně Okresního soudu v Hodoníně



Martin Kopa, Krajský soud v Brně



Robert Fremr, místopředseda Vrchního soudu v Praze



Pavel Simon, soudce Nejvyššího soudu



Karel Šimka, předseda Nejvyššího správního soudu



Jaroslav Fenyk, místopředseda Ústavního soudu



Petra Škvařilová-Pelzl, soudkyně Tribunálu, Soudní dvůr Evropské unie



Jan Passer, soudce Soudního dvora Evropské unie



Kateřina Šimáčková, soudkyně Evropského soudu pro lidská práva



Vlastimil Göttinger, generální sekretář Ústavního soudu



Milada Tomková, místopředsedkyně Ústavního soudu



Jiří Zemánek, soudce Ústavního soudu



Pavel Rychetský, předseda Ústavního soudu; Milada Tomková, Jaroslav Fenýk, místopředsedové Ústavního soudu







VÍCEÚROVŇOVÁ SPRAVEDLNOST
Soudní ochrana v kontextu interakce národního,
nadmárodního a mezinárodního systému

Vydal: Ústavní soud
Joštova 8
660 83 Brno

Kontaktní osoba: Mgr. Pavel Dvořák, Ph.D
e-mail: Pavel.Dvorak@usoud.cz

Foto: Aleš Ležatka

© Ústavní soud České republiky

Brno 2023

Vydání první

On-line publikace

ISBN 978-80-87687-39-0