

# Nejvyšší soudy členských států, soudní hierarchie a efektivita soudního systému Evropské unie

**Jan Komárek\***

## Úvod

Tento krátký příspěvek je výňatkem z širší analýzy, která se zabývá současnými problémy řízení o předběžné otázce a jejich možnými řešeními.<sup>1</sup> Ve středu naší pozornosti zde bude pouze úloha nejvyšších (nebo vrcholných) soudních instancí v rámci soudního systému Evropské unie. Jak uvidíme, současné chápání unijního soudního systému podkopává roli, kterou tyto soudy hrají při zajišťování racionálního a efektivního fungování soudního systému jak na úrovni Unie, tak na úrovni vnitrostátní. Oprášíme pojem, který se zdá být v éře „dialogu a upřímné spolupráce“ mezi evropskými soudy téměř zapomenut, nebo je přinejmenším nepopulární: soudní hierarchie.

Vnitrostátní soudní hierarchie je podstatným způsobem narušována řízením o předběžné otázce. Toto řízení totiž nerespektuje instanční postup mezi soudy, když umožňuje kterémukoliv članku soudní soustavy obrátit se na jeho vrcholnou součást: Soudní dvůr v Lucemburku. Na jednu stranu to má (nebo v určitých fázích vývoje komunitárního či unijního právního řádu přinejmenším mělo<sup>2</sup>) své výhody: nižší soudy měly možnost „obcházet“ své nadřazené soudy, které mohly mít k právu Společenství mnohem méně sympatický vztah a činily tak komunitární právo skutečně účinným ve vnitrostátním právním řádu.<sup>3</sup> Na stranu druhou, řízení o předběžné otázce se stalo „obětí svého úspěchu“:<sup>4</sup> počet předběžných otázek narostl natolik, až se jejich počet stal těžko zvladatelným. V současné době trvá kvůli jejich objemu celé řízení tak dlouho, že se stalo legitimním v některých případech řízení vůbec neiniciovat. Těžko lze například tolerovat téměř dvouleté čekání<sup>5</sup> trestně stíhané osoby ve

---

\* Somerville College, Oxford.

<sup>1</sup> J. Komárek: 'In the Court We Trust' - But Should We? On the Need for Hierarchy and Differentiation in the Preliminary Ruling Procedure, <<http://ssrn.com/abstract=946010>>.

<sup>2</sup> Komunitární a unijní právo jsou v tomto článku odlišovány. Komunitárním právem (resp. právem Společenství) je myšleno právo Evropských společenství vytvářené od jejich počátků v padesátých letech minulého století, stejně jako současné právo tzv. prvního pilíře. Unijním právem se pak zde označuje právo zahrnující všechny tři pilíře (včetně toho prvního) tak, jak byly vytvořeny Maastrichtskou smlouvou v roce 1992. Pokud je odkazováno na tzv. unijní právo v užším smyslu (tj. právo pilíře druhého a třetího, které existují až od roku 1992), je to v příspěvku výslovně uvedeno.

<sup>3</sup> Takto vysvětlují úspěch řízení o předběžné otázce někteří autoři, především politologové. Srov. K. Alter: Explaining National Court Acceptance of European Court Jurisprudence: A Critical Evaluation of Theories of Legal Integration, in: A.M Slaughter, A.S. Sweet a J. Weiler (eds.): *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence* (Hart Publishing, 1998).

<sup>4</sup> T. Koopmans: La procédure préjudicielle – victime de son succès? in: F. Capotorti et al. (eds.) *Du droit international au droit de l'intégration: Liber Amicorum Pierre Pescatore* (Nomos, 1987). Srov. v češtině M. Bobek, J. Komárek, J. Passer, M. Gillis.: *Předběžná otázka v komunitárním právu* (Linde, 2005) na s. 403-426.

<sup>5</sup> Srov. statistiky dostupné na stránkách Soudního dvora <<http://www.curia.europa.eu>>.

vazbě na to, až Soudní dvůr odpoví na předběžnou otázku potřebnou k uzavření případu vnitrostátním soudem.<sup>6</sup>

Reforma řízení o předběžné otázce je stálící všech debat o unijním soudním systému.<sup>7</sup> Bez ohledu na rozličné návrhy, sahající od vytvoření „regionálních soudů Společenství“<sup>8</sup> až po možnost selekce nápadu případů samotným Soudním dvorem,<sup>9</sup> však vypadá řízení o předběžné otázce stejně jako před více než padesáti lety, kdy bylo uvedeno v život.<sup>10</sup>

Jedna možná změna byla odmítána ve všech návrzích, aniž by však o něm byla vedena vážnější diskuse – omezení možnosti podávat předběžné otázky pouze na soudy posledního stupně.<sup>11</sup> V jedné oblasti unijního práva toto omezení skutečně existuje: článek 68 odst. 1 SES, který upravuje podávání předběžných otázek v rámci Hlavy IV, tj. problematiku, azylu, přistěhovalectví, víz a soudní spolupráce v civilních věcech.<sup>12</sup> Toto omezení však nemusí mít dlouhého trvání; Evropská komise totiž vydala své sdělení, které obsahuje návrh na zrušení tohoto omezení.<sup>13</sup> Filozofií, na které je návrh založen, je nedůvěra v soudy členských států a jejich schopnost zajistit účinnou právní ochranu jednotlivcům. Soudní dvůr je ve sdělení představován jako nadřazený ochránce práv občanů Evropské unie, jejichž ochrana není plnohodnotně zajišťována vnitrostátními soudy. Návrh je v současné době diskutován na Pracovní skupině Rady „Soudní dvůr“.<sup>14</sup> Lze očekávat, že k některým změnám určitě dojde. Soudní dvůr, vědom si důležitosti tohoto návrhu, přišel s vlastním příspěvkem.<sup>15</sup> Omezuje se na zvažování variant, které by učinily řízení o předběžné otázce rychlejším. Snaha Soudního dvora je jasná: chce být schopen odpovídat tolik otázek, kolik jich vnitrostátní soudy předloží.

Tento článek se snaží navrhnout něco jiného: soudnímu systému Unie by podle našeho názoru prospělo, kdyby byl skutečně chápán ve své celistvosti, tj. zahrnující nejen ústřední soudy v Lucemburku, ale rovněž všechny soudy ve členských státech. O těch se v tomto smyslu mluví pouze tehdy, když jim jsou připomínány povinnosti, které z této unijní role vyplývají. Takové chápání je však nedostatečné a chybné. Pokud jsou vnitrostátní soudy skutečně soudy

<sup>6</sup> Tento problém byl diskutován na XIX. kolokviu Asociace státních rad a nejvyšších správních soudů, jež se konalo 14. a 15. 6. 2004 v Haagu. Srov. *General Report: The Quality of European Legislation and its Implementation in the National Legal Order*, <[http://193.191.217.21/fr/colloquiums/colloq\\_fr\\_19.html](http://193.191.217.21/fr/colloquiums/colloq_fr_19.html)> na s. 71-73.

<sup>7</sup> Článků, které by bylo možné v této souvislosti ocitovat, je příliš mnoho. Stručným, avšak myšlenkově velice bohatým je *J. Weiler: Epilogue: The Judicial Après Nice*, in: G. de Búrca a J. Weiler (eds.) *The European Court of Justice* (Oxford University Press, 2001).

<sup>8</sup> Srov. *J.-P. Jacqué a J. Weiler: On the Road to European Union - A New Judicial Architecture: An Agenda for the Intergovernmental Conference*, 27 *Common Market Law Review* 185 (1990) na s. 192 an. V češtině srov. Bobek et al., op. cit. pozn. č. 4 na s. 424, marg. č. XIII-36.

<sup>9</sup> Srov. např. *Liz Heffernan: The Community Courts Post-Nice: A European Certiorari Revisited*, 52 *International and Comparative Law Quarterly* 907(2003). V češtině srov. Bobek et al., op. cit. pozn. č. 4 na s. 416-418, marg. č. XIII-23 až XIII-24.

<sup>10</sup> Některé procesní prostředky, kterými nyní Soudní dvůr disponuje, jsou pouze kosmetickými úpravami a nemohou vést k dlouhodobému řešení problémů unijní justice. Srov. Komárek, op. cit. pozn. č. 1, část I d).

<sup>11</sup> Srov. Bobek et al., op. cit. pozn. č. 4 na s. 419-420, marg. č. XIII-27 až XIII-28. Pravděpodobně jedinou výjimkou je *H. Rasmussen: Remediating the Crumbling EC Judicial System*, 37 *Common Market Law Review* 1071 (2000) na s. 1104-1107.

<sup>12</sup> Více k jurisdikci Soudního dvora v této oblasti srov. M. Claes: *The National Courts' Mandate in the European Constitution* (Hart Publishing, 2006) na s. 575-583 a další literaturu tam citovanou v pozn. č. 78 na s. 576.

<sup>13</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru, Výboru regionů a Soudnímu dvoru Evropských společenství o změně ustanovení hlavy IV Smlouvy o založení Evropského společenství týkajících se pravomocí Soudního dvora s cílem zajistit účinnější soudní ochranu, KOM(2006) 346 v konečném znění ze dne 28.6. 2006, dále citováno jako „Sdělení“.

<sup>14</sup> Komplexní kritiku sdělení obsahuje Komárek, op. cit. pozn. č. 1, část I.

<sup>15</sup> Viz dopis předsedy Soudního dvora předsedovi Rady EU, Dokument Rady č. 13272/06 ze dne 28.9. 2006, <<http://www.consilium.europa.eu>>.

unijními, musí jim být svěřeno mnohem více odpovědnosti. To předpokládá také důvěru. Na rozdíl od rétoriky Soudního dvora, plně „upřímného dialogu a spolupráce“ však realita ukazuje, že si tento soud chce uchovat téměř absolutní kontrolu nad tím, jak tyto soudy vykládají a uplatňují unijní právo.<sup>16</sup> Vzhledem k jeho omezeným kapacitám to je však dlouhodobě neudržitelná strategie, která v důsledcích vede k neefektivnímu fungování celého unijního soudního systému. Jedním z kořenů těchto chyb je nedostatečné pochopení role Soudního dvora. Jejím zkoumáním se zabývá následující část. Dále následuje zhodnocení úlohy, kterou pro efektivního fungování soudního systému hraje hierarchie mezi soudy. Ukázány jsou nepříznivé následky, které vyplývají z jejího narušování současným chápáním řízení o předběžné otázce. Nakonec článek zdůrazňuje odpovědnost, kterou musí nést vrcholné soudní instance za skutečně efektivní fungování unijního soudního systému, chápaného v jeho celistvosti.

## Soudní dvůr jako součást vnitrostátních soudních systémů – nejvyšší a ústavní soud

Jeden problém se správným chápáním soudního systému Evropské unie má svůj původ v nejasné povaze Soudního dvora. Ten není pouze „nadmárodním“ soudem nebo dokonce soudem obdobným jiným mezinárodním soudům. Soudní dvůr je zároveň civilním, trestním a správním soudem a jako takový je součástí vnitrostátních soudních systémů. Tvrzení, že vnitrostátní soudy jsou soudy unijními je tedy třeba doplnit o konstatování, že Soudní dvůr je v určitém smyslu soudem vnitrostátním. Není mezinárodním soudem, jenž vykonává svou činnost vně vnitrostátních soudních systémů. Daleko spíše je nejvyšším soudem v rámci vnitrostátních soudních systémů, jehož úkolem je vést „nižší“ soudy při aplikaci unijního práva.<sup>17</sup> Toto je klíčové: jakožto součást vnitrostátních soudních systémů musí Soudní dvůr brát důsledky své činnosti na této úrovni vážně.

Kromě této „obecné“ jurisdikce jedná Soudní dvůr jako ústavní soud Unie– rozhoduje spory týkající se rozdělení pravomocí, systémových principů unijního práva nebo základních práv těch, kdož jsou unijním právem vázáni. Tato smíšená povaha Soudního dvora činí pochopení jeho role v unijním soudním systému tak komplikovaným.<sup>18</sup> Jednou z příčin je skutečnost, že Soudní dvůr může vykonávat všechny tyto úlohy v rámci jediné procedury: řízení o předběžné otázce.

Vzorem pro tento institut byla řízení, která se skutečně týkala otázek ústavní povahy,<sup>19</sup> důležitých z jejich samotné podstaty, nikoliv otázek dotýkajících se běžného civilního,

---

<sup>16</sup> Otevřeně kritických příspěvků k tomuto paternalistickému přístupu Soudního dvora ve vztahu k vnitrostátním soudům je stále velmi málo. Kromě příspěvku cit. v pozn. č. 1 srov. ještě Rasmussen, op. cit. pozn. č. 11 nebo G. Davies: *The Division of Powers Between the European Court of Justice and National Courts*, <<http://ssrn.com/abstract=861824>>.

<sup>17</sup> „Nevyšší“ a „nižší“ jsou metaforami; účelem tohoto příspěvku není obhajovat existenci skutečné hierarchie mezi Soudním dvorem a soudy členských států, přinejmenším takové, jaká existuje na vnitrostátní úrovni. Lze však vyzorovat tendence období takové hierarchie nebo přinejmenším silnější kontroly vybudovat: srov. J. Komárek: „Velký hybatel“ – Evropský soudní dvůr a hledání vnitřního souladu právního řádu Společenství, 145 *Právník* 497 (2005).

<sup>18</sup> Srov. Claes, op. cit. pozn. č. 12 na s. 399: „Zaškatalkovat Soudní dvůr podle klasických dělicích čar a kategorií vnitrostátního a mezinárodního práva je ošidným úkolem“.

<sup>19</sup> Jak navíc zdůrazňuje bývalý soudce Soudního dvora (který byl rovněž přítomen sjednávání zakládajících smluv), obdobná vnitrostátní řízení se týkala pouze platnosti právních aktů a řízení o předběžné otázce, týkající se interpretace, bylo „vynálezem autorů smluv“ (srov. *Le recours préjudiciel de l'article 177 du traité CEE et la coopération de la Cour avec les juridictions nationales*, Office des publications officielles des Communautés

trestního nebo správního práva, jako tomu je v případě předběžné otázky k Soudnímu dvoru. To má dalekosáhlé důsledky: řízení o předběžné otázce neobsahuje žádný mechanismus zabezpečující, že se bude Soudní dvůr zabývat skutečně jen důležitými problémy, nebo alespoň bude mít zvládnutelný nápad nových případů. Naopak, každý soud se může obrátit na Soudní dvůr a ten v zásadě musí odpovědět - bez ohledu na význam otázky pro právní řád Unie. Soudní dvůr se tak stává arbitrem sporů, které by na vnitrostátní úrovni mnohdy řešil pouze odvolací soud a k vrcholu soudního systému by se nikdy nedostaly.

Samozřejmě, jakmile se začneme bavit o významu otázek řešených Soudním dvorem, musíme nějakým způsobem „významnost“ těchto otázek definovat. Zde se opět projevuje zmatení způsobené nejasnou rolí Soudního dvora v soudním systému Evropské unie. Primární úlohou nejvyšších soudů v členských státech je zajišťovat jednotu a vnitřní souladnost právního řádu tak, jak se odráží v rozhodovací činnosti nižších soudů, přičemž jejich posláním je odstraňovat rozpory v rozhodovací činnosti těchto soudů a orientovat hodnotovým a principiálním způsobem jejich činnost.<sup>20</sup> Na druhou stranu se ústavní soudy zajímají o ochranu ústavnosti, přičemž ústředním rámcem jejich činnosti bývá ochrana ústavně zaručených práv jednotlivců. Úloha nejvyšších a ústavních soudů se může dostat do vzájemného rozporu, jak dokazuje nedávný náleží Ústavního soudu České republiky. Ten shledal odmítnutí dovolání Nejvyšším soudem protiústavním, přičemž konstatoval:

dovolací soud si musí být při výkladu a aplikaci podmínek připuštění dovolání vědom toho, že účastník řízení jím vždy sleduje ochranu svých subjektivních práv bez ohledu na to, jaký jiný účel řízení o mimořádném opravném prostředku sleduje. Ochranu subjektivních práv proto nelze použít ze zřetele ani tam, kde je zákonodárcem sledovaným účelem řízení o mimořádném opravném prostředku tzv. sjednocování judikatury. Tento účel nemůže převážit nad ochranou subjektivních práv účastníka řízení tak, že se ochrana subjektivního práva zcela vyprázdní a tento účastník se stává pouze jakýmsi „dodavatelem materiálu“ pro sjednocování judikatury, nýbrž je třeba hledat vztah přiměřené rovnováhy mezi omezením práva na přístup k soudu a tímto účelem, který současně reprezentuje veřejný zájem, jímž je v daném případě zajištění souladné aplikace a interpretace jednoduchého práva obecnými soudy.<sup>21</sup>

Ústavní soud tak odmítá snahu Nejvyššího soudu o racionalizaci svého nápadu. Na tomto místě se nebudeme pouštět do polemiky s tímto náleží.<sup>22</sup> Omezíme se na konstatování, že velmi dobře ilustruje námi uvedené napětí mezi úlohami, které v demokratickém právním systému hrají nejvyšší a ústavní soudy.<sup>23</sup> Soudní dvůr je postaven do rozporuplného postavení: na jednu stranu má zabezpečovat, aby byla interpretace a aplikace práva Unie jednotná ve všech členských státech. Jedná tak jako Nejvyšší soud Unie s obecnou jurisdikcí.

---

européennes, 1986, pozn. č. 1). Všeobecně se věří, že řízení o předběžné otázce bylo do smluv doplněno na podnět italské delegace – srov. Claes, op. cit. pozn. č. 12, pozn. č. 145 na s. 432.

<sup>20</sup> Toto je jeden z možných modelů činnosti nejvyšších soudů v rámci soudního systému, který není v současné době univerzálně platným. Vedle takto chápaných nejvyšších soudů jsou Evropě soudní systémy, kde nejvyšší soudy fungují jako korektory jakýchkoliv chyb způsobených nižšími soudy. Jak ukazuje příspěvek M. Bobka *Curia ex machina*; o smyslu činnosti nejvyšších a ústavních soudů, zvl. příloha *Právních rozhledů* č. 22/2006, prvně uvedený model je z hlediska efektivního výkonu spravedlnosti lepším a soudní systémy by k němu měly směřovat.

<sup>21</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 10. května 2005, IV. ÚS 128/05, <<http://www.judikatura.cz>>.

<sup>22</sup> Pro kritiku nálezu srov. Bobek, op. cit. pozn. č. 20, s. 8-10.

<sup>23</sup> Potvrzením tohoto napětí může být i rozhodnutí polského Ústavního tribunálu ze dne 16. ledna 2006, SK 30/05, <<http://www.trybunal.gov.pl>>. Tribunál shledal protiústavní možnost stanovenou trestním řádem, kdy mohl Nejvyšší soud rozhodnout o kasaci jako „zjevně nepodložené“ na jednání bez účasti toho, o jehož kasaci se rozhoduje, a bez písemného vyhotovení odůvodnění rozhodnutí.

Na straně druhé je vnímán jako garant základních práv, tedy jako obdoba ústavního nebo dokonce štrasburského soudu.<sup>24</sup>

Toto samozřejmě není nijak neobvyklá konstelace: pravděpodobně nejprominentnějším příkladem soudu, jenž je v podobné pozici, je Nejvyšší soud Spojených států. Mezi těmito dvěma soudy je však zásadní rozdíl: Soudní dvůr staví svoji legitimitu, stejně jako legitimitu celého právního řádu Evropské unie na přímém vztahu k jednotlivcům.<sup>25</sup> Damian Chalmers to charakterizoval těmito slovy: „Funkčnost a autorita právního řádu EU byla znovu a znovu kladena na roveň potvrzení individuálních práv založených na právu Společenství a na přednosti soudní autority před správními orgány.“<sup>26</sup> Stejně tak se jednotlivci stali důležitým nástrojem prosazování práva Společenství v členských státech.<sup>27</sup> Na rozdíl od Soudního dvora, Nejvyšší soud Spojených států, stejně jako kterýkoliv jiný nejvyšší soud členského státu Evropské unie nemusí o svoji autoritu bojovat takovým způsobem. To je také možná důvod, proč je soudní ochranou jednotlivců argumentováno při prosazování širší jurisdikce Soudního dvora ve zmíněném návrhu Komise týkající se Hlavy IV Smlouvy,<sup>28</sup> zatímco se soudci Nejvyššího soudu Spojených států nerozpakují veřejně prohlásit, že jejich úkolem „není opravovat pochybení nejnižších soudů, ale zajišťovat harmonii v rozhodování a vhodné řešení otázek všeobecné důležitosti.“<sup>29</sup> Carolyn Shapiro konstatuje: „Nejvyšší soud si osvojil roli nikoliv zdroje individuální spravedlnosti pro jednotlivé účastníky sporů nebo úlohu fóra pro korekci odchylek při aplikaci práva, ale roli poskytovatele struktury a řízení potřebného nižším soudům pro opravu nebo vyloučení chyb.“<sup>30</sup>

Při luštění hádanky, co je důležité v řízení o předběžné otázce – zda ochrana práv jednotlivců nebo zajišťování efektivity práva Evropské unie z širšího pohledu, je třeba zdůraznit, že řízení o předběžné otázce nemůže, kvůli své samotné povaze, zajišťovat individuální spravedlnost každému, kdo ji od Soudního dvora chce dostat. Zatímco může napomáhat spravedlnosti v širší perspektivě tím, že bude řídit a koordinovat vnitrostátní soudy při jejich aplikaci práva Unie a tím zabezpečovat, že tyto soudy budou rozhodovat správně a spravedlivě, Soudní dvůr nemůže chránit jednotlivce v každém jednotlivém případě.<sup>31</sup> Nejjednodušším, avšak nejpřesvědčivějším argumentem je skutečnost, že jediný soud nemůže řešit tisíce sporů, které vyvstávají mezi milióny občanů Evropské unie. Tento jediný soud nemůže uspokojit poptávku po „lucemburské“ spravedlnosti. Spravedlnost musí být v Evropské unii zajišťována

<sup>24</sup> To je patrné i některých předběžných otázek, které se týkají skutečností, jež vůbec nespádají do oblasti působnosti unijního práva. Srov. např. usnesení ze dne 6. října 2005 ve věci Vajnai, C-328/05, dosud nepublikováno, kde Soudní dvůr odmítl jako nepřipustnou předběžnou otázku týkající se na soulad zákazu veřejného nošení symbolů komunismu se základními právy, nebo předběžnou otázku ve věci C-302/06 Koval'ský, Úř. věst. C 249, 14.10.2006, s. 2, kde se slovenský soud dokonce táže po souladu ustanovení vnitrostátního práva s článkem 1 Evropské úmluvy.

<sup>25</sup> Srov. např. D. Halberstam: The Bride of Messina: Constitutionalism and Democracy in Europe, 30 *European Law Review* 775 (2005) nebo M. Poiares Maduro: The importance of being called a constitution: Constitutional authority and the authority of constitutionalism, 3 *International Journal of Constitutional Law* 332 (2005).

<sup>26</sup> D. Chalmers: The Dynamics of Judicial Authority and the Constitutional Treaty, in: J. Weiler a C.L. Eisgruber: (eds), *Altneuland: The EU Constitution in a Contextual Perspective*, Jean Monnet Working Paper 5/04, <<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/04/040501-18.html>> na s. 3.

<sup>27</sup> Srov. např. C.W.A. Timmermans: Judicial Protection against the Member States: Article 169 and 177 Revisited, in: D. Curtin a T. Heukels (eds.) *Institutional Dynamics of European Integration. Essays in Honour of Henry G. Schermers. Vol. II.* (Martinus Nijhoff Publishers, 1994).

<sup>28</sup> Srov. text vázící se k pozn. č. 13. Kritiku těchto argumentů lze nalézt v Komárek, op. cit. pozn. č. 1, část I.b).

<sup>29</sup> A.D. Hellman: The Shrunken Docket of the Rehnquist Court, 9 *Supreme Court Review* 403 (1996), který na s. 432 cituje soudce Nejvyššího soudu USA.

<sup>30</sup> C. Shapiro: The Limits of the Olympian Court: Common Law Judging Versus Error Correction in the Supreme Court, 63 *Washington & Lee Law Review* 271 (2006) na s. 279.

<sup>31</sup> Pro detailní argumentaci srov. Komárek, op. cit. pozn. č. 1, část I.b).

celým soudním systémem – počítaje v to i vnitrostátní soudy. Soudní dvůr, spolu s těmi, kdo jsou odpovědní za konstruování unijního soudního systému, tedy členské státy zasedající v Radě a Komise, by se měly vrátit na samotný počátek a vzpomenout si, co bylo původním účelem řízení o předběžné otázce: jednotná interpretace a aplikace práva Společenství,<sup>32</sup> nikoliv ochrana práv jednotlivců.<sup>33</sup>

Další otázka vyvstane vzápětí: pokud je hlavním účelem řízení o předběžné otázce zajišťování vnitřního souladu právního řádu Unie, musí Soudní dvůr skutečně řešit každý případ, kde je interpretace unijního práva nejasná? Praxe nejvyšších soudů v řadě členských státech i mimo Evropu dokazuje, že tomu tak není.<sup>34</sup>

Je pravdou, že třeba přístup k italskému Nejvyššímu soudu, *Corte di Cassazione*, je naprosto neomezený. Tento soud musí rozhodnout každý případ, jelikož je právo účastníka na rozhodnutí Nejvyššího soudu zakotveno v italské ústavě. Právě tento příklad však ukazuje, že ani extrémní situace, kdy vrcholný soud kontroluje veškerou rozhodovací činnost nižších soudů, nenapomáhá koherenci či jednotnosti judikatury. Naopak, studie, která se zabývala pouze pěti lety rozhodovací činnosti tohoto soudu v rámci řešení občanskoprávních sporů a rozsudky publikovanými ve dvanácti právnických periodikách shledala, že se tento soud dostal do rozporu s vlastní judikaturou v ne méně než 864 případech.<sup>35</sup> Více rozhodnutí zkrátka neznámá více jednotnosti.<sup>36</sup> Problém, kterým je tudíž potřebné se zabývat, je intenzita kontroly Soudního dvora nad aplikací unijního práva na vnitrostátní úrovni a způsob, jak jí dosáhnout.<sup>37</sup> Bohužel se zdá, že se Soudní dvůr vydal cestou italského Nejvyššího soudu, kdy chce mít kontrolu nad interpretací všech ustanovení unijního práva, kde mohou nastat pochyby s jejich výkladem. Vzhledem k objemu unijní legislativy a také nízké kvalitě její produkce to je úkol zjevně nereálný. Soudní dvůr ale jako by to nechtěl vidět a trvá na tom, že pokud například pojem „noční košile“ nebude mít jednotný význam v celém Společenství,<sup>38</sup> jeho vnitřní trh se zhroutí.

Jedním z řešení by byla selekce nápadu prováděná Soudním dvorem. O této možnosti bylo již napsáno mnohé<sup>39</sup> a tento článek nemá v úmyslu být dalším příspěvkem do této nekonečné debaty. Nicméně, na rozdíl od tohoto řešení nebyla jiná možnost, jak snížit nápad případů na Soudní dvůr, nikdy seriózně diskutována. Omezení možnosti podávat předběžné otázky pouze na soudy posledního stupně. Následující část je výsekem z takového rozboru, který se soustřeďuje na úlohu vrcholných soudních instancí a soudní hierarchie vůbec. Mnoho otázek,

<sup>32</sup> K problematice pojmu „jednotnost“ ovšem srov. pozn. č. 37.

<sup>33</sup> Navíc, je těžké odolat závěru, že práva občanů EU jsou chráněna více než dostatečně: spolu s jejich vnitrostátními soudy je zde ještě Evropský soud pro lidská práva. Je otázkou, zda občané EU potřebují ještě jeden soud, který chránit jejich základní práva. Srov. kritický pohled J. Weilera: *Human Rights, Constitutionalism and Integration: Iconography and Fetishism*, 3 *International Law FORUM du droit international* 227 (2001).

<sup>34</sup> Srov. Chalmers, op. cit. pozn. č. 26 na s. 22, který podává příklady rozličných vrcholných soudních instancí v Evropě a omezený počet případů, kterými se zabývají.

<sup>35</sup> *M. Taruffo a M. La Torre: Precedent in Italy*, in: N. McCormick a R.S. Summers (eds), *Interpreting Precedents: A Comparative Study* (Aldershot, 1997) na s. 144.

<sup>36</sup> Tamtéž na s. 165.

<sup>37</sup> V podrobnostech srov. Komárek, op. cit. pozn. č. 1, část I a) a III a) kde se zabýváme pravým obsahem pojmu „jednotnost“, která je magickým zaklínadlem pro veškerou činnost Soudního dvora, aniž by však byl kriticky zkoumán jeho pravý obsah.

<sup>38</sup> Jedná se o odkaz na již příslovečný případ C-338/95 Wiener, kde tehdejší generální advokát F. Jacobs navrhoval sebeomezení Soudního dvora. Marně. Srov. Bobek et al., op. cit. pozn. č. 4 na s. 412, marg. č. XIII-15, popř. vlastní úvahu Jacobse, jdoucí nad rámec jeho stanoviska v případě, *The Role of National Courts and the European Court of Justice in Ensuring the Uniform Application of Community Law: Is a New Approach Needed?* in: *Diverte sociale e adeguamento del diritto, Studi in onore di Francesco Capotorti, II* (Giuffrè, 1999).

<sup>39</sup> Srov. pozn. č. 9.

kteří s návrhem omezení možnosti podávat předběžné otázky souvisejí zde není prostor řešit. V podrobnostech je tedy třeba odkázat na tento komplexnější návrh. Přesto i tato stručnější analýza ukáže, že navrhované omezení může přinést mnoho dobrého nejen pro Soudní dvůr, ale i pro vnitrostátní soudní systémy. V souhrnu pak může fungovat lépe soudní systém unijní, který, jak jsme již uvedli, je tvořen těmito soudy.

## Respektování vnitrostátní soudní hierarchie jako způsob racionalizace unijního soudního systému

Problémy, se kterými se v současné době střetávají soudní systémy po celém světě, se netýkají pouze nejvyšších soudů. Zasahují mnohem šířeji a dotýkají se všech jejich součástí, nikoliv pouze jejich vrcholných institucí. Způsobeno to je narůstající rolí práva a jeho institucí pro život společnosti. Všudypřítomnost práva přinesla „explozi“ soudních sporů, jejímž výsledkem je nezvladatelný objem práce pro soudy. Paradoxně, zvýšený objem práce soudů znamená snížení jejich důvěryhodnosti, jelikož se snížila kvalita jejich činnosti a samozřejmě rychlost, se kterou rozhodují.<sup>40</sup> Úkol poskytovat „ideální“ spravedlnost tak musí být poměřován s jinými zájmy a také omezeními, limitujícími efektivitu rozhodování soudů.<sup>41</sup> Následující řádky dokáží, že hierarchizace je nástrojem nalezení rovnováhy mezi rozličnými zájmy v soudním řízení a rovněž distribuce zdrojů v rámci soudního systému. Ve skutečnosti je soudní hierarchie předpokladem efektivního fungování soudního systému. Řízení o předběžné otázce, ve své současné podobě, narušuje tuto rovnováhu. S kapacitou Soudního dvora je v rámci řízení o předběžné otázce zacházeno nikoliv jako se vzácným zdrojem, ale jako s běžnou součástí soudního řízení. Slovy Komise (jež odrážejí přístup samotného Soudního dvora): „Základním prvkem tohoto řízení je zásada, podle níž mohou všechny vnitrostátní soudy vést se Soudním dvorem dialog.“<sup>42</sup> Důsledkem je přetížení Soudního dvora.

Soudní hierarchie zajišťuje racionální distribuci zdrojů v několika směrech. Čas soudního řízení a jiné náklady na jeho vedení jsou důležitými faktory určujícími, zda soudní systém produkuje spravedlivá rozhodnutí a zda je dostatečně přístupný pro všechny.<sup>43</sup> Jiné, nevyhnutelné omezení vyplývá z nestejných schopností jednotlivých soudců. Povolání soudce vyžaduje zkušenost, vzdělání a schopnosti, které soudci nemají ve stejné míře. „Soudcovská moudrost“ je distribuována v rámci soudního systému nestejně – více zkušenosti soudci všeobecně působí na vyšších soudech, jelikož tyto soudy musí rozhodovat složitější případy.<sup>44</sup>

<sup>40</sup> Srov. H. Fix-Fierro: *Courts, Justice and Efficiency: A Socio-legal Study of Economic Rationality in Adjudication* (Hart Publishing, 2004) na s. 1-33. V češtině je vynikajícím hodnocením současné krize judicializovaného řízení státu a společnosti P. Holländer: Kolaps „soudcovského státu“: běží odpočítávání? in: V. Hloušek a V. Šimíček (eds.): *Dělba soudní moci v České republice* (Masarykova univerzita v Brně, Politologický ústav, 2004).

<sup>41</sup> Srov. analýzu tohoto poměrování z pohledu morální filozofie: R. Dworkin: *A Matter of Principle* (Harvard University Press, 1985) na s. 72-103 (ačkoliv se Dworkin termínu „poměrování“ ve svém příspěvku vyhýbá). Sociologicko-právní perspektivu nabízí Fix-Fierro, op. cit. pozn. č. 40. Čistě ekonomický pohled představuje R. A. Posner: *An Economic Approach to Legal Procedure and Judicial Administration*, 2 *Journal of Legal Studies* 399 (1973). Příkladem, kde byla taková racionalizace velmi otevřeně provedena, je soudní systém Anglie. Adrian A.S. Zuckerman: *Civil Procedure* (Lexis Nexis UK, 2003), kapitola 1. Způsob, jakým se s narůstajícím objemem práce vyrovnalo federální soudnictví USA popisuje R.A. Posner: *The Federal Courts: Challenge and Reform* (Harvard University Press, 1999).

<sup>42</sup> Sdělení na s. 4. Diskusní příspěvek Soudního dvora, *The Future of the Judicial System of the European Union (Proposals and Reflections)* z května 1999, je na stejné vlnové délce se Sdělením. Srov. zejm. s. 22-23.

<sup>43</sup> Pro detailnější analýzu srov. Komárek, op. cit. pozn. č. 1, část I b).

<sup>44</sup> Srov. analýzu Mirjana R. Damašky, který se zabývá rozdílnými přístupy k rozdělení autority v rámci jeho modelů soudních systémů (hierarchizovaný a koordinovaný) v závislosti na vlastnostech, které oceňuje ten který

Nižší počet předběžných otázek podávaných vyššími soudy nemusíme nutně vysvětlovat neochotou těchto soudů podřizovat se autoritě Soudního dvora. Stejně pravděpodobným vysvětlením by mohlo být to, že jsou tyto soudy schopnější řešit složité případy aplikace unijního práva než jim podřízené soudy.<sup>45</sup> Některé předběžné otázky podané těmito soudy to potvrzují. Na rozdíl od mnohdy příliš stručných a neúplných odůvodnění, poskytovaných Soudním dvorem,<sup>46</sup> v nich lze najít obdobné analýzy problémů unijního práva podobně jako u generálních advokátů.<sup>47</sup>

„Soudcovskou moudrostí“ se nemyslí pouze čistě právnícké schopnosti, které by zkušený soudce měl mít. Soudní řízení zahrnuje rozdílné úkoly a vyžaduje různé schopnosti, které jsou alokovány na různých stupních soudního řízení různým způsobem. Nalézání skutkového základu sporu vyžaduje schopnost pracovat se svědky a jinými důkazními prostředky, stejně jako schopnost zvažovat jejich spolehlivost. To činí především prvostupňové soudy. Na druhou stranu soudy vyšší skutková zjištění většinou nečiní; mnohem spíše určují, co je právem ve složitých případech jeho aplikace. To je obzvláště pravdou v případě nejvyšších soudů. Jejich činnost musí být založena nejen na zvláštní právní erudici, ale také na schopnosti vidět širší společenské důsledky svých rozhodnutí, neboť ve složitých případech zkrátka tvoří právo.<sup>48</sup>

Možnost obcházet prostřednictvím řízení o předběžné otázce tyto nejvyšší soudy zároveň znamená, že jsou často složitá rozhodnutí, která nezahrnují pouze „čisté“ právo, činěna soudy, které k tomu nejsou vůbec způsobilé. Výsledkem jsou konflikty, které by nejvyšší soudy byly pravděpodobně schopny odvrátit, a které nejsou vítány ani samotným Soudním dvorem. Příkladem může být série sporů týkající se ústavního zákazu potratů v Irské republice.<sup>49</sup> Soudní dvůr se velmi krkolomně posuzování tohoto zákazu z hlediska základních svobod vnitřního trhu vyhnul: dokázal zřejmě posoudit lépe, než předkládající prvostupňový irský soud, že jeho institucionální kompetence nesahá tak daleko, aby se mohl pustit do řešení

---

system: *The Faces of Justice and State Authority. A Comparative Approach to the Legal Process* (Yale University Press, 1986) na s. 16-28.

<sup>45</sup> Srov. Chalmers, op. cit. pozn. č. 26 na s. 34, který odmítá apriorně nedůvěřivý postoj k vyšším vnitrostátním soudům.

<sup>46</sup> V tomto příspěvku není prostor pouštět se do kritiky argumentačních postupů Soudního dvora, respektive toho, jakým způsobem se tyto postupy odrážejí v jeho rozhodnutích. V podrobnostech srov. Komárek, op. cit. pozn. č. 1, část I d), popř. Weiler, op. cit. pozn. č. 7, zejm. na s. 225.

<sup>47</sup> Srov. v tomto směru např. předběžnou otázku podanou německým Spolkovým správním soudem, zveřejněnou spolu s komentářem v Právních rozhledech č. 1/2006 (*M. Bobek a J. Komárek: Jak by měla vypadat předběžná otázka do Lucemburku?*, v originále dostupná na stránkách předkládajícího soudu <<http://www.bundesgerichtshof.de>>).

<sup>48</sup> Což je samozřejmě názor zastávaný nejen právními realisty, ale i pozitivisty. Srov. např. *B. Leiter: Legal Realism and Legal Positivism Reconsidered*, 111 *Ethics* 278 (2001) nebo *J. Gardner: Legal Positivism: 5½ Myths*, 45 *American Journal of Jurisprudence* 199 (2001), zejm. na s. 214-218. Ačkoliv by zřejmě R. Dworkin nesouhlasil, že soudci ve složitých případech aplikace práva právo tvoří, jistě by nám dal za pravdu v tom, že hledání „jediné správné odpovědi“ vyžaduje zvláštní kompetenci (ostatně proto také Dworkin stvořil svého soudce „Herkula“; srov. jeho *Law's Empire* (Belknap Press of Harvard University Press, 1986) a *A Matter of Principle* (Harvard University Press, 1985)). I v právních řádech, kde je role soudce minimalizována – alespoň v oficiálním právním diskursu – soudci právo tvoří – což je případ třeba Francie. Srov. M. de S.O.L. Lasser: *Judicial Deliberations. A Comparative Analysis of Judicial Transparency and Legitimacy* (Oxford University Press, 2004).

<sup>49</sup> Blíže srov. Claes, op. cit. pozn. č. 12 na s. 526-531.

ústavního konfliktu.<sup>50</sup> To bylo nakonec nalezeno mimo soudní proces na politické úrovni přijetím zvláštního protokolu k Maastrichtské smlouvě.<sup>51</sup>

Oddělení nalézání skutkového základu sporu od nalézání (a tvorby) práva má i jiné důvody. Jak uvádí již citovaný Mirjan Damaška:

Ti, kdo přijímají rozhodnutí na počátku, jsou blíže k propleteným detailům života, zahrnujícím lidská dramata, a jsou tak méně odolní individuálním aspektům jednotlivých případů. Vyšší úředníci [v Damaškově pojetí tedy soudci na vyšších soudních instancích] se zatím střetávají s realitou předpřipravenou nebo upravenou svými podřízenými; individuální osudy tak jsou méně patrné. Z důvodu tohoto zprostředkování mohou ti nahoře snáze přehlížet „spravedlnost“ v případech, které rozhodují. Výhoda jejich necitelnosti k individuálním okolnostem je ta, že se mohou soustředit na odstraňování rozporů v rozhodnutích přijímaných na nižší úrovni a kultivaci širších zadání pro rozhodovací proces.<sup>52</sup>

Tato výhoda je ztracena, když prvoinstanční soud předloží předběžnou otázku Soudnímu dvoru před tím, než je problém dostatečně zpracován v rámci soudního řízení na vnitrostátní úrovni. Předčasné předběžné otázky mají jeden další nechtěný výsledek: mohou ve skutečnosti vylučovat vyšší soud z procesu dialogu se Soudním dvorem. Vyšší soud totiž poté, kdy k němu dorazí případ, kde již byla předběžná otázka jednou předložena, často nechce prodlužovat řízení o další téměř dva roky tím, že by podal předběžnou otázku znovu, byť by se mu mohla zdát sebevhodnější.<sup>53</sup>

Více instancí na vnitrostátní úrovni rovněž znamená lépe formulovanou předběžnou otázku, respektive lepší identifikaci toho, čím se Soudní dvůr má zabývat. Vystihuje to Condorcetův teorém, který lze jednoduše popsat jako „více hlav víc ví“:

Za určitých okolností, [...] kumulativní hlasování nezávislých subjektů rozhodovacího procesu, z nichž každý přijme s větší pravděpodobností rozhodnutí správné a nikoliv naopak, bude směřovat k větší a větší správnosti spolu s tím, jak se bude zvětšovat počet členů skupiny. Více hlav je lepší než méně, pokud má každá z nich pravděpodobně pravdu. Související bodem je skutečnost, že konsensus omezuje rozdílnost názorů a tím tlumí účinek extrémních pozic. Typická struktura hierarchizovaných soudních systémů ilustruje tyto institucionální principy: Počet soudců, kteří rozhodují o případu obvykle roste s tím, jak případ stoupá soudní hierarchií, což zdůrazňuje skutečnost, že nejspornější rozhodnutí budou pravděpodobně přijata větší skupinou soudců.<sup>54</sup>

Potřeba zlepšit kvalitu předkládaných otázek je někdy reflektována poněkud podivnými návrhy. Např. Damian Chalmers navrhuje vytvoření jakýchsi poradních sborů složených ze

<sup>50</sup> Obecně ke srovnávací institucionální analýze srov. N. Komesar: *Imperfect Alternatives. Choosing Institutions in Law, Economic, and Public Policy* (University of Chicago Press, 1994).

<sup>51</sup> Obecně k nutnosti rozlišovat mezi procesy, v rámci nichž mohou být ústavní konflikty řešeny srov. J. Komárek: *European Constitutionalism and the European Arrest Warrant – In Search of the Contrapunctual Principles' Limits*, vychází v 44 *Common Market Law Review* (2007), část 4.2 a 4.3.

<sup>52</sup> Damaška, op. cit. pozn. č. 44 na s. 20.

<sup>53</sup> Tento problém by mohl být vyřešen rovněž možností opravného prostředku proti rozhodnutí podat předběžnou otázku. Soudní dvůr zřejmě tuto možnost nevylučuje: rozsudek ze dne 12. února 1974, Rheinmühlen-Düsseldorf, 146/73, Recueil s. 139, bod 3; v současné době je tato otázka řešena v řízení před Soudním dvorem – věc C-210/06 Cartesio, Úř. věst. C 165 ze dne 15.07.2006, s. 17. K této možnosti srov. Bobek et al., op. cit. pozn. č. 4 na s. 183-192, proti této možnosti srov. D. Petřík: *Slučitelnost přezkumu rozhodnutí o předložení předběžné otázky Evropskému soudnímu dvoru s komunitárním právem, Právní rozhledy* č. 18/2005.

<sup>54</sup> A. Vermuele: *Interpretive Choice*, (2000) 75 *New York University Law Review* 74 na s. 117.

soudců Soudního dvora a soudců nejvyšších soudů daného členského státu, které by rozhodovaly o vhodnosti otázky.<sup>55</sup> Namísto vytváření takových institutů, cizích soudnímu řízení, se jeví větší respektování vnitrostátní soudní hierarchie mnohem vhodnější. Může totiž zabezpečit selekci skutečně důležitých otázek, aniž by musely být vytvářeny další instituce.

Dělba práce mezi vyššími a nižšími soudy tedy umožňuje optimálnější fungování celého systému, který, vnímán z celkového pohledu, je schopen produkovat spravedlivější výsledky. Samozřejmě, znamená to, že některé nespravedlnosti v jednotlivých případech zůstanou neodstraněny. Jsou ovšem cenou za to, že se celý systém nezhroutí pod náporům případů, jež jsou výsledkem nerealistické snahy o absolutní spravedlnost v každém jednotlivém případě. Nižší soudy tak rozhodují všechny otázky a prostřednictvím opravných prostředků jím nadřízené soudy kontrolují, jak v tomto úkolu obstály a případně opravují chyby, kterých se tyto soudy dopustily. Tato kontrola však nemůže být absolutní a nekonečná. Účastníci sporů mají k dispozici pouze omezený počet opravných prostředků a čím výše se spor dostane v soudní hierarchii, tím méně může soudní systém přihlížet ke každému individuálnímu případu pouze z pohledu spravedlnosti, které v něm má být dosaženo. Vyšší články soudní soustavy musí brát v úvahu širší úvahy, týkající se rovněž institucionální schopnosti tohoto systému dosahovat spravedlivých výsledků. Případy, které rozhodují, jsou tak v rámci soudního systému filtrovány, aby se nejvyšší články soudní soustavy zabývaly těmi skutečně podstatnými.<sup>56</sup>

Všechny tyto výhody jsou ztraceny pokud se nejnižší soud vnitrostátní soudní hierarchie může obrátit rovnou na konečnou a v jistém smyslu i nejvyšší interpretační autoritu v rámci právního řádu Evropské unie – Soudní dvůr. To způsobuje problémy v celém soudním systému Unie. Je tedy celý systém zralý na změnu?

## Druhá strana mince: vrcholné soudy členských států a jejich odpovědnost za řádné fungování unijního práva na vnitrostátní úrovni

Předchozí část prosazovala více důvěry ve vnitrostátní soudní systémy, obzvláště pak ve vyšší soudní instance. Tato důvěra je však přesně v rozporu s intuicí každého právníka, který se zabývá právem Evropské unie: vždyť to přece tak často byly vnitrostátní vrcholné soudy, které bránily účinnému uplatňování práva Společenství na vnitrostátní úrovni. Pravděpodobně nejznámější je Francouzská Státní rada, která po mnoho let odmítala doktrínu Soudního dvora o přímém účinku směrnic,<sup>57</sup> nebo obdobně německý Spolkový finanční soud.<sup>58</sup> Tyto případy jsou pak citovány pokaždé, když se objeví jakýkoliv návrh, který se snaží přesunout více odpovědnosti na vnitrostátní soudy.

Nevyhnutelně, spolu s důvěrou musí na straně vnitrostátních soudů vyvstat větší odpovědnost. Vnitrostátní soudy se skutečně musí považovat za unijní soudy, které jsou povolány k ochraně práv unijních občanů. Unijní právní řád již není tak bezzubý, jako tomu bylo v době, kdy se soudní systém Unie formoval. Soudy nejsou imunní vůči odpovědnosti členského státu za škodu, způsobenou jejich porušením práva Společenství,<sup>59</sup> ani vůči řízení pro porušení

<sup>55</sup> Viz Chalmers, op. cit. pozn. č. 26 na s. 33-34.

<sup>56</sup> Obdobně zdůrazňuje úlohu nižších soudů pro náležité fungování soudního systému Holländer, op. cit. pozn. č. 40 nebo Bobek, op. cit. pozn. č. 20.

<sup>57</sup> Srov. anglický překlad rozsudku ze dne 22. prosince 1978, *Minister of the Interior v. Daniel Cohn-Bendit*, [1980] 1 *Common Market Law Reports* 543.

<sup>58</sup> Srov. anglický překlad rozsudku ze dne 8. dubna 1987, *Kloppenburg*, [1988] 3 *Common Market Law Reports* 1.

<sup>59</sup> Rozsudek ze dne 30. září 2003, *Köbler*, C-224/01, Recueil, s. I-10239.

povinnosti podle článku 226 SES.<sup>60</sup> Ačkoliv praktická aplikovatelnost těchto donucovacích doktrín či řízení je více než sporná,<sup>61</sup> jejich síla leží mimo soudní síně: jejich význam spočívá v odrazujícím účinku, který na vnitrostátní soudy, jež by se chtěly zpronevřit svému unijnímu poslání, mají. Odvolávají se na ně sami účastníci řízení před vnitrostátními soudy<sup>62</sup> a jejich existenci neopomenou připomenout sami soudci Soudního dvora, pokud vystupují na konferencích organizovaných pro vnitrostátní soudy.<sup>63</sup> Obdobně může těmito případy argumentovat Komise v řízení o porušení povinnosti, jako třeba v nedávném řízení proti Švédsku, které na jeho základě provedlo úpravu svého procesního práva.<sup>64</sup>

Tento příspěvek je však postaven na zcela odlišném přístupu: na skutečné důvěře ve vnitrostátní soudy. Ačkoliv jsme viděli, že případy skutečného odporu vnitrostátních soudů vůči autoritě Soudního dvora lze nalézt, obecně lze tvrdit, že pokud soudy posledního stupně nepodají předběžnou otázku ačkoliv k tomu jsou povinny, činí tak z dobrých důvodů. Jak říká Damian Chalmers: „Dokonce velice povrchní pročetí těchto případů budí dojem, že to nebylo systematické odmítání autority Soudního dvora. Naprostá většina případů se týkala významných obchodních zájmů, kde rychlé vyřešení sporu spolu s právní jistotou byly shledány obzvláště důležitými. Pokud záležitost není obecná a důležitá, vnitrostátní soudy posledního stupně předběžnou otázku nepodají.“<sup>65</sup> Zprávy z konference nejvyšších správních soudů se zdají tento názor potvrzovat.<sup>66</sup> Na rozdíl od Soudního dvora se střetávají vnitrostátní soudy se skutečnými problémy reálného života jejichž řešení pro ně může být důležitější než vytváření nadnárodního právního řádu, o němž usiluje Soudní dvůr.

Bylo by možné namítat, že tato důvěra není možná v okamžiku, kdy k Unii přistoupilo deset, respektive dvanáct nových členských států se soudy, které nemají žádnou zkušenost s aplikací unijního práva. Dosavadní zkušenosti se však zdají tyto obavy vyvracet, ačkoliv mají soudci v těchto státech své specifické problémy, jež odrážejí dědictví totalitních systémů, ze kterých vzešly.<sup>67</sup> Některá rozhodnutí ústavních soudů v těchto členských státech, která zdánlivě odmítla uznat autoritu unijního právního řádu, je třeba vnímat v souvislostech. Jejich ostrá rétorika je často adresována vnitrostátnímu diskursu, přičemž ve výsledku nijak

---

<sup>60</sup> Rozsudek ze dne 9. prosince 2003, Komise v. Itálie, C-129/00, Recueil, s. I-14637.

<sup>61</sup> Srov. především *P.J. Wattel*: „*Köbler, CILFIT and Welthgrove: We Can't Go on Meeting Like This*,“ 41 *Common Market Law Review* 177 (2004), nebo *D. Simon*: *La condamnation indirecte du 'manquement judiciaire': Le juge national doit être asservi par le législateur au respect du droit communautaire*“, *Europe* č. 3/2004 na s. 9 popř. Komárek, op. cit. pozn. č. 17.

<sup>62</sup> Srov. např. příspěvek B.J. Drijbera ve sborníku Council of Bars and Law Societies of Europe (CCBE), *Papers from the Colloquium on the Judicial Architecture of the European Union 15 November 2004*, <[http://www.ccbe.org/doc/colloquium\\_nov\\_2004/documents.htm](http://www.ccbe.org/doc/colloquium_nov_2004/documents.htm)> na s. 35.

<sup>63</sup> Srov. např. příspěvek soudce Soudního dvora P. Janna na shromáždění European Network of Councils for the Judiciary, Barcelona, 2.-3.6. 2005, *The responsibility of judges in Europe*, <[www.csm.it/pages/ENCJ/ENCJ%20conference%20report%20Barcelona.pdf](http://www.csm.it/pages/ENCJ/ENCJ%20conference%20report%20Barcelona.pdf)> nebo příspěvek předsedy Soudního dvora V. Skouris *The Position of Constitutional Courts Following Integration into the European Union*, Bled, 30.9.-2.10. 2004 <<http://www.us-rs.si/en>>.

<sup>64</sup> Srov. *U. Bernitz*: *The Duty of Supreme Courts to Refer Cases to the ECJ: The Commission's Action Against Sweden*, in: N. Wahl a P. Cramér (eds), *Swedish Studies in European Law - Volume 1, 2006* (Hart Publishing, 2006).

<sup>65</sup> Chalmers, op. cit. pozn. č. 26, na s. 34.

<sup>66</sup> Srov. výše pozn. č. 6.

<sup>67</sup> Srov. Z. Kühn: *Aplikace práva soudcem v éře středoevropského komunismu a transformace. Analýza příčin postkomunistické právní krize* (C.H. Beck, 2005).

nezpochybňují principiální přednost unijního práva.<sup>68</sup> Ve skutečnosti právo Unie respektují a snaží se jej aplikovat.<sup>69</sup>

## Závěr

Shrnuto, ať už jsme optimisty a věříme ve schopnost a ochotu vnitrostátních soudů aplikovat unijní právo, nebo se spoléháme na možnosti unijního právního řádu si tuto schopnost a ochotu vynutit, není důvodu dále nabourávat vnitrostátní soudní systémy za účelem účinnější aplikace práva Evropské unie. Naopak, toto narušování konzistence vnitrostátních soudních systémů přináší problémy i pro unijní soudní systém. Skutečně úplné chápání unijního soudního systému vyžaduje, aby byly vnitrostátní hierarchické struktury respektovány, neboť jsou klíčem pro fungování unijní justice. Současná diskuse týkající se soudního systému Unie však bohužel příliš nenasvědčuje tomu, že by takové chápání mělo mezi těmi, kdo o soudním systému rozhodují, změnit.

---

<sup>68</sup> Srov. *W. Sadurski*: 'Solange, chapter 3': Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union, vychází jako *EUI Working Paper*, < <http://cadmus.iue.it/dspace/handle/1814/3//browse-date>>.

<sup>69</sup> Srov. *M. Bobek*: A New or Non-Existent Legal Order? Some (Early) Experience in the Application of EU Law in Central Europe, vychází v (2006) 3 *Croatian Yearbook of European Law and Policy*.