Kam až sahá volná úvaha zákonodárce: pojetí SD EU a německého Spolkového ústavního soudu

Radek Fröhlich*

1. ÚVOD

Cílem tohoto článku je nabídnout krátké zamyšlení nad tím, kde leží hranice soudního přezkumu legislativních aktů. Pozornost přitom zaměřím na dvě dílčí ovšem stěžejní oblasti: (a) přezkum skutkových východisek zákonodárce a (b) přezkum proporcionality přijatých opatření. Obě oblasti spolu úzce souvisejí, neboť správné posouzení výchozího skutkového stavu a predikce jeho vývoje je nezbytná pro následnou volbu vhodného opatření. Hodnocení ekonomických, sociálních či jiných jevů tak v převážné míře determinuje obsah legislativního aktu.

Zásahy soudní moci do této činnosti zákonodárce a nahrazování posouzení zákonodárce úvahami soudu mají v demokratickém právním systému své limity. Zákonodárce nehodnotí pouze konzistentnost, koherentnost a efektivitu právní úpravy, nýbrž mimo jiné i její politickou průchodnost. Naopak soud nemusí vyjednávat s jinými politickými aktéry a ani nenese za svá rozhodnutí politickou odpovědnost, je proto žádoucí, aby při přezkumu hodnocení zákonodárce postupoval zdrženlivě.

Na vybraných rozhodnutích se níže pokusím názorně naznačit, kde spatřují limity tohoto přezkumu Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „SD EU“)[1] a Spolkový ústavní soud (dále jen „BVerfG“).[2]

2. POSOUZENÍ SKUTKOVÝCH OKOLNOSTÍ V PRAXI SD EU

Dle ustálené judikatury SD EU disponuje unijní zákonodárce v oblastech vyžadujících komplexní posouzení, jakož i při výkonu politické odpovědnosti **širokou posuzovací pravomocí**. Soudní dvůr tak nemůže nahradit posouzení zákonodárce posouzením svým, nýbrž se musí omezit na přezkum toho, zda toto posouzení netrpí zjevnými vadami nebo zneužitím pravomoci nebo zda zákonodárce zjevně nepřekročil meze své zákonodárné pravomoci.[3]

Za velice zajímavý lze z tohoto pohledu označit plenární rozsudek Soudu pro veřejnou službu (dále jen „SVS“) ze dne 11. července 2007, ***Dieter Wils v. Evropský parlament*** (F-105/05 , Sb. 2006, s. I-01145), v němž se úředník Evropského parlamentu v rámci zaměstnaneckého sporu dle čl. 236 SES (resp. čl. 152 SEURATOM) domáhal zrušení své výplatní pásky, jež obsahovala zvýšení sazby příspěvků do důchodového systému na 9,75 %, a současně vznesl námitku protiprávnosti vůči příloze XII služebního řádu ve znění platném od 1. 5. 2004, která toto zvýšení zaváděla. Jeho námitka mimo jiné spočívala na argumentu, že příloha XII služebního řádu je stižena zjevně nesprávným posouzením skutkového stavu, což vedlo i k nesprávnému právnímu posouzení.

SVS v dané věci uvedl, že pojistně matematická rovnováha důchodového systému Společenství, který je podrobně upraven v příloze XII služebního řádu, předpokládá zohlednění dlouhodobého ekonomického vývoje a finančních proměnných a vyžaduje provedení komplexních statistických výpočtů. Z tohoto důvodu má zákonodárce Společenství širokou posuzovací pravomoc při přijímání podrobné úpravy pojistně matematické rovnováhy uvedeného důchodového systému, která odpovídá politické odpovědnosti, kterou mu přiznává Smlouva.

K tomu však SVS dále doplnil, že „[t]*řebaže má soudní přezkum prováděný v projednávaném případě omezený dosah, vyžaduje, aby Rada, jakožto autor dotčeného aktu, mohla před soudcem Společenství prokázat, že akt byl přijat prostřednictvím skutečného* ***výkonu*** *její* ***posuzovací pravomoci****, která* ***předpokládá, že se***

---

* Mgr. Radek Fröhlich, doktorand Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno.

[1] Ve významu čl. 19 SEU, jenž zahrnuje Soudní dvůr, Tribunál a specializované soudy zřízené podle čl. 257 SFEU.

[2] K pozici českého Ústavního soudu viz např. FILIP, Jan. Pojem rozporu (nesouladu) zákona s ústavním pořádkem v teorii a judikatuře Ústavního soudu. *Časopis pro právní praxi*, Brno: Masarykova univerzita, 2010, XVIII/2010, č. 2, s. 99, a tam citovaná judikatura.

[3] Viz např. rozsudky Soudního dvora ze dne 25. 1. 1979, *Racke* (98/78, Rec., s. 69, bod 5), ze dne 17. 1. 1985, *Piraiki-Patraiki a další v. Komise* (11/82, Rec, s. 207, bod 40), ze dne 25. 10. 2001, *Itálie v. Rada* (C-120/99, Rec., s. I-7997, body 44 a 45) a ze dne 5. 10. 1999, *Španělsko* v *Rada (*C-179/95, Rec. I-6475, bod 29).

přihlédne ke všem relevantním informacím a okolnostem situace, kterou má tento akt v úmyslu upravit“ [4].

Soud následně přistoupil k dokazování, aby posoudil opodstatněnost jednotlivých žalobních námitek, a dospěl k závěru, že unijní zákonodárce neužil svou širokou posuzovací pravomoc zjevně nesprávně nebo nevhodně.

Citované rozhodnutí názorně demonstruje ustálenou judikaturu SD EU, dle které unijní soudy přiznávají zákonodárci širokou posuzovací pravomoc, jejíž výkon však současně spojují s povinností **zvážit všechny relevantní okolnosti**.[5] Tento požadavek klade poměrně výrazné nároky na činnost zákonodárce, resp. na průběh legislativního procesu v širším slova smyslu.

Příliš extenzivní výklad tohoto požadavku však bezesporu není žádoucí. Při přezkumu jakékoliv komplexnější právní úpravy by aktivistický soud mohl téměř vždy nalézt nějakou relevantní okolnost, která nebyla zákonodárcem zohledněna. Určitá míra zdrženlivosti je ovšem nezbytná i při posuzování toho, jaké okolnosti jsou pro danou právní úpravu relevantní.[6, 7]

3. PROPORCIONALITA V PRAXI SD EU

Jak bylo uvedeno výše, na posouzení skutkových okolností může navazovat fáze výběru vhodných opatření, které dle názoru zákonodárce mají vést k dosažení sledovaného cíle. Při hledání vhodných opatření je přitom zákonodárce povinen uplatňovat princip proporcionality. Dle tohoto principu musí unijní právní úprava sledovat **legitimní cíl**, nepřekračovat meze toho, co je pro jeho dosažení **nezbytné**, a v případech, kdy existuje více různých variant, je třeba volit **nejméně omezující** opatření a způsobené **nevýhody nesmějí být nepřiměřené** vzhledem ke sledovaným cílům.[8] Nicméně i zde platí, že v oblastech, které předpokládají volby politické, ekonomické či sociální povahy a v nichž je vyžadováno komplexní posouzení, disponuje zákonodárce širokou posuzovací pravomocí, jež odpovídá politické odpovědnosti, kterou mu svěřuje Smlouva. Kontrola proporcionality se v takových případech omezí pouze na **zjištění *zjevné nevhodnosti* dotyčného opatření ve vztahu k cíli, jehož naplňováním je příslušný orgán pověřen**.[9]

Dle judikatury SD EU musí ovšem unijní zákonodárce i v případě existence takové posuzovací pravomoci založit svou volbu na objektivních kritériích a v rámci posuzování omezení spojených s jednotlivými opatřeními, jež připadají v úvahu, je povinen přezkoumat, zda cíle sledované zvoleným opatřením mohou odůvodnit i značné negativní hospodářské důsledky pro určité hospodářské subjekty.[10]

Platnost unijního aktu však může být následně **zpochybněna pouze na základě faktických a právních skutečností, které existovaly v době, kdy byl akt přijat**, a nemůže záviset na zpětných posouzeních dosažené míry účinnosti napadeného aktu. Má-li zákonodárce Unie posuzovat budoucí účinky přijímané právní úpravy, ač tyto účinky nelze přesně předvídat, lze jeho úsudek kritizovat pouze tehdy, jeví-li se jako zjevně nesprávný z hlediska okolností, jimiž disponoval v okamžiku, kdy přijímal dotčenou právní úpravu.[11]

Soudní přezkum principu proporcionality může být názorně demonstrován na nedávném rozsudku Soudního dvora ze dne 17. 10. 2013, ***Herbert Schaible*** (C-101/12). V daném případě Soudní dvůr na základě výše uvedených kritérií podrobil přezkumu nařízení Rady (ES) č. 21/2004 o stanovení systému identifikace a evidence ovcí a koz. Dle tohoto systému musí být každé zvíře individuálně identifikováno za pomoci dvou identifikačních značek, a to tradiční ušní známky a elektronického zařízení. Identitu každého jednotlivého zvířete je nutné vést v evidenci příslušného hospodářství a v průvodním dokladu je třeba zaznamenávat přesuny zvířat.

---

[4] Bod 75 citovaného rozsudku *Dieter Wils v. Evropský parlament*.

[5] Srov. rozsudky Soudního dvora ze dne 7. 9. 2006, *Španělsko v. Rada* (C-310/04, Sb. rozh. s. I-7285, body 122 a 123) a rozsudky ze dne 8. 7. 2010, *Afton Chemical* (C-343/09, bod 34).

[6] Obdobně viz výše citovaný rozsudek Soudního dvora *Itálie v. Rada*, bod 44.

[7] Na druhou stranu, pokud zákonodárce opomene zvážit některé zásadní faktory, na nichž dotčená právní úprava objektivně závisí, nelze již vycházet z toho, že panovala politická shoda na způsobu, jakým má být daná otázka legislativně řešena. Naopak se lze domnívat, že sám zákonodárce by při vědomí těchto okolností mohl přijmout odlišnou právní úpravu. To dle mého názoru odůvodňuje i vyšší míru zásahu ze strany soudní moci.

[8] Viz např. výše citované rozsudky *Afton Chemical* (bod 45) a *Španělsko v. Rada* (bod 97), dále též rozsudky ze dne 20. 5. 2010, *Agrana Zucker* (C-365/08, bod 29), ze dne 12. 7. 2001, *Jippes a další* (C-189/01, Rec., s. I-5689, bod 81), ze dne 5. 10. 1994, *Crispoltoni a další* (C-133/93, C-300/93, C-362/93, Rec., s. I-4863, bod 41), a ze dne 13. 11. 1990, *Fedesa a další* (C-331/88, Rec., s. I-4023, bod 13), ze dne 23. 10. 2012, *Nelson a další* (C-581/10 a C-629/10, bod 71), ze dne 22. 1. 2013, *Sky Österreich* (C-283/11, bod 50).

[9] Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 8. 6. 2010, *Vodafone a další* (C 58/08, Sb. rozh. s. I 4999, body 51 a 52), a rozsudky Soudu prvního stupně ze dne 5. 6. 1996, *NMB France a další v. Komise* (T 162/94, Rec., s. II 427, bod 70) a 29. 11. 2006, *Campoli v. Komise* (T 135/05, Sb. VS s. I-A-2-297 a II-A-2-1527, bod 143).

[10] V tomto smyslu viz např. výše uvedený rozsudek *Vodafone a další*, bod 53.

[11] Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 17. 5. 2001, IECC v. Komise, C-449/98 P, Rec., s. I-3875, bod 87, a rozsudek Tribunálu ze dne 12. 12. 2000, *Alitalia v. Komise* (T-296/97, Rec., s. II-3871, bod 86) a výše citovaný rozsudek *Crispoltoni a další*, bod 43.

Soudní dvůr v rámci řízení o předběžné otázce v dané věci posuzoval neplatnost napadených ustanovení nařízení č. 21/2004 z důvodu rozporu výše uvedených povinností s právem na svobodný výkon povolání dotčených chovatelů. Soudní dvůr nejprve upozornil na cíle nařízení, kterými je zavedení vnitřního trhu s těmito zvířaty a zamezení možnosti šíření nakažlivých chorob, jako byla epidemie slintavky a kulhavky v roce 2001. Tento **cíl** označil Soudní dvůr za **legitimní**, a přistoupil proto k hodnocení **vhodnosti prostředků**, které k jeho dosažení byly zvoleny. Elektronická identifikace zvířat dle Soudního dvora představuje spolehlivější a účinnější prostředek sdělování údajů, jenž umožňuje účinnější potírání nakažlivých nákaz. Zavedený systém umožňuje zjistit původ každého zvířete a jednotlivá místa, kde se dané zvíře nacházelo. Tyto informace jsou v případě nákazy zásadní pro provedení přesných epidemiologických studií, pro identifikaci rizikových kontaktů, které by mohly vést k rozšíření choroby, a umožňují tak příslušným orgánům přijmout opatření, jež jsou k zabránění šíření takové nakažlivé choroby nezbytná.[12]

Při hodnocení **potřebnosti přijatých opatření** Soudní dvůr dospěl k názoru, že s ohledem na veterinární, epizootickou, hospodářskou a sociální situaci v době přijetí nařízení č. 21/2004 mohl unijní zákonodárce legitimně vycházet z toho, že původní systém nepředstavoval dostatečný prostředek, který by sledované cíle zaručoval stejně účinně jako nově zavedený systém.

K **nepřiměřenému charakteru** sporných povinností a nadměrné finanční zátěži vyvolané v jejich důsledku Soudní dvůr odkázal na tvrzení Rady a Komise, podle něhož byly finanční aspekty nového systému zavedeného nařízením č. 21/2004 široce prodiskutovány během legislativního procesu, v jehož rámci byly rovněž zváženy náklady a výhody tohoto systému.[13] Soudní dvůr dále vyšel z toho, že i) tyto náklady mohou být méně zatěžující než náklady na neselektivní opatření, jako je zákaz vývozů nebo preventivní porážka celého stáda v případě výskytu choroby, ii) nový systém upravuje několik výjimek, iii) povinnost elektronické identifikace byla zavedena pouze postupně a iv) chovatelé mají možnost získat finanční podporu určenou na kompenzaci části dodatečných nákladů spojených se zavedením systému.

Soudní dvůr tedy uzavřel, že unijní zákonodárce mohl legitimně uložit sporné povinnosti a mít za to, že nevýhody plynoucí z těchto povinností jsou přiměřené ve vztahu k cílům uvedeným v nařízení č. 21/2004. Zákonodárce se dle Soudního dvora nedopustil ani nesprávného posouzení, když zkoumal výhody a nevýhody těchto povinností v poměru k předmětným zájmům, a tudíž neporušil svobodu podnikání chovatelů ovcí a koz.[14]

4. NĚMECKÉ POJETÍ – PŘÍPAD KAMPFHUNDE

Za vhodný příklad přístupu BVerfG k posuzování skutkových okolností a hodnocení proporcionality přijatých opatření považuji rozhodnutí ze dne 16. 3. 2004, 1 BvR 1778/01, *Kampfhunde*. BVerfG se v dané věci zabýval mimo jiné otázkou, zda je zákaz dovozu psů tzv. *bojových plemen* v souladu se zásadou proporcionality a zda není v rozporu s právem na svobodný výkon povolání (*Berufsausübungsfreiheit*).

BVerfG předně připomněl, že svobodný výkon povolání může být omezen, je-li toto omezení ospravedlněno dostatečně závažnými důvody veřejného zájmu a vyhovuje-li principu proporcionality. Zákonná omezení musí být tedy **vhodná** a **nezbytná** k dosažení zákonodárcem sledovaného cíle a musí **zachovávat hranice přiměřenosti a únosnosti** (*Angemessenheit und Zumutbarkeit*).

Zákonodárce přitom disponuje **širokým polem uvážení** jak **při stanovování cíle** právní úpravy, tak při volbě prostředků, které považuje k dosažení sledovaného cíle za vhodné a potřebné. Tyto úvahy může BVerfG přezkoumávat pouze v omezeném rozsahu, jež závisí na povaze dotčených právních zájmů, na skutkových okolnostech, které danou právní úpravu odůvodňují, a na faktické možnosti učinit dostatečně jistý závěr. **Volný prostor zákonodárce** při hodnocení rizik, která společnosti hrozí, a posouzení opatření, která jim mají zabránit či je alespoň zmírnit, **je překročen** pouze tehdy, **jsou-li úvahy zákonodárce natolik chybné, že nelze dovodit žádný racionální důvod k přijetí daných opatření**.

Ovšem v případech, kdy se zákonodárce opírá o skutková východiska či předpokládané účinky, jež v době schvalování právní úpravy nelze dostatečně spolehlivým způsobem potvrdit, je nezbytné, aby zákonodárce nadále sledoval vývoj v dané oblasti a přijatou normu přezkoumával. Jestliže se ukáže, že původní předpoklady neodpovídají realitě, je zákonodárce povinen danou úpravu revidovat. To platí zejména tehdy,

[12] Bod 40 citovaného rozsudku *Herbert Schaible*.

[13] Tento argument považuji za velice zajímavý. Naznačuje, že rozsah soudního přezkumu legislativního aktu je větší v případech, kdy průběh přípravných prací a legislativního procesu vzbuzuje pochybnosti. Naopak široce pojaté konzultace s odbornou veřejností a zájmovými skupinami zákonodárci do jisté míry uvolňují ruce. Pokud si je zákonodárce vědom potencionálních problémů a příjme politické rozhodnutí (ať již proto, že je považuje za nejlepší, nebo proto že jiné řešení nebylo politicky průchodné), nemůže soud nahradit rozhodnutí zákonodárce rozhodnutím svým.

[14] Bod 75 citovaného rozsudku *Herbert Schaible*.

jsou-li posuzovány komplexní rizika, o nichž doposud nejsou spolehlivé vědecké poznatky.[15]

Dle BVerfG je věcí zákonodárce, aby rozhodl, zda, v jaké míře a jakým způsobem bude čelit situacím, které dle jeho názoru mohou působit společenské škody. Povaha zvolených opatření přitom ovlivňuje nároky kladené na spolehlivost původních východisek a na požadovaný stupeň pravděpodobnosti vzniku společenské škody.

Napadená právní úprava v projednávaném případě vycházela z předpokladu, že určitá psí plemena (pitbulteriér, americký stafordšírský teriér, bulterier a stafordšírský bulterier) jsou natolik nebezpečná pro život a zdraví lidí, že jejich dovoz do Německa musí být zakázán. Dle BVerfG je uvedená úvaha akceptovatelná a nejeví znaky zjevné nesprávnosti, ačkoliv s ohledem na současný stav vědeckého poznání nelze potvrdit, že by z příslušnosti k určité rase bylo možné vyvodit, zda a v jaké míře je daný pes pro člověka nebezpečný. Naopak se spíše jeví, že nebezpečnost psa je závislá na více různých faktorech (například na jeho výchově, vlivech okolí, ale zejména na spolehlivosti a odbornosti jeho majitele). **Zákonodárce je** však dle BVerfG **oprávněn jednat i tehdy, je-li nastoupení škodlivého následku závislé na spolupůsobení několika rozdílných faktorů**, **které** však **mohou nastat s dostatečnou mírou pravděpodobnosti**. Zákonodárce tedy může za účelem ochrany života a zdraví lidí přijmout zákonná opatření, existují-li dostatečné indicie naznačující, že psi uvedených plemen mohou být pro člověka nebezpeční (i je-li tomu tak pouze za současného působení dalších faktorů).

I přesto, že na spolkové ani zemské úrovni nejsou vedeny spolehlivé statistiky, a chybí tak přesná čísla o útocích jednotlivých plemen na člověka, údaje, z nichž zákonodárce vycházel, a závěry, jež na jejich základě vyvodil, nelze dle BVerfG označit za zjevně nesprávné. **Požadovaný stupeň pravděpodobnosti je závislý na povaze hrozící škody a významu chráněného zájmu.** Přitom nelze pominout, že útoky dotčených plemen mívají za následek smrt či vážná poranění. Vzhledem k významu, který ochrana lidského života a zdraví požívá v hodnotovém systému Základního zákona, představují údaje, z kterých zákonodárce vycházel, dostatečný podklad k přijetí zákonných opatření.

BVerfG následně přistoupil k posouzení proporcionality zákazu dovozu uvedených plemen a shledal, že napadená právní **úprava je vhodná k** dosažení sledovaného cíle. Zákaz dovozu dle soudu povede ke snížení počtu psů považovaných za nebezpečné a tím i ke snížení počtu útoků těmito psy způsobených. To dle BVerfG přispívá k zákonodárcem sledovanému cíli, jímž je ochrana života a zdraví lidí. K námitce stěžovatelů, že zákaz dovozu uvedených plemen je obtížně kontrolovatelný, soud poznamenal, že **zákonná úprava neztrácí svoji vhodnost tím, že je obtížně proveditelná, je-li její realizace možná**.

Zákaz dovozu je taktéž **nezbytný** k dosažení sledovaného cíle, neboť zákonodárce nedisponuje žádným jiným stejně účinným prostředkem, který by svobodný výkon podnikání nezatěžoval vůbec nebo v menší míře. Neexistují totiž žádné spolehlivé prostředky, pomocí kterých by bylo možno posoudit nebezpečnost psa.

Tento zákaz soud taktéž shledal jako **přiměřený v užším slova smyslu**, a to zejména z důvodu zvláštního významu, který naleží ochraně života a zdraví lidí. Společenský zájem, kterému daná úprava slouží, tedy převažuje nad ekonomickými či ideologickými zájmy dotčených chovatelů. Zásah do svobodného výkonu povolání má přitom pouze omezený rozsah, neboť dovoz a chov jiných plemen není žádným způsobem dotčen.

Spolkový zákonodárce však musí nadále sledovat vývoj v dané oblasti. Je třeba více zaměřit pozornost na rizikové situace a jejich příčiny a lépe než tomu bylo doposud vyhodnocovat případy kousnutí psem. Pokud bude prognostické hodnocení nebezpečnosti těchto plemen zcela či částečně vyvráceno, je zákonodárce povinen přizpůsobit právní úpravu těmto novým poznatkům.

BVerfG se zde tedy opřel o svou ustálenou judikaturu, která zákonodárci ukládá povinnost vyhodnocovat, nakolik přijatá právní úprava naplňuje původní očekávání a zda například v důsledku změny poměrů nevyvolává nežádoucí účinky (tzv. *Beobachtungspflicht*). V případě, že dojde k následné změně faktických či normativních východisek nebo se původní předpoklady ukážou být chybné, je zákonodárce povinen danou úpravu revidovat (tzv. *Nachbesserungspflicht*).[16] Na druhou stranu BVerfG zákonodárci umožňuje operativně reagovat na potencionální hrozby, a to i v případech, kdy neexistují spolehlivé vědecké poznatky o jejích příčinách. Široké pole volného uvážení v daných případech tak zahrnuje i možnost opírat se o nejistá východiska.[17]

5. ZÁVĚREČNĚ SROVNÁNÍ

Výše citovaná rozhodnutí ukazují, že požadavky kladené SD EU na unijního zákonodárce jsou v mnohém podobné doktríně BVerfG. Oba soudy dávají najevo, že respektují širokou posuzovací pravomoc zákonodárce v otázkách vyhodnocování společenských rizik i následného hledání vhodných opatření. Liší se

[15] Body 65-67 citovaného rozhodnutí *Kampfhunde*.

[16] Srov. např. rozsudky BVerfG ze dne 10. 6. 2009, sp. zn. 1 BvR 706/08, 1 BvR 814/08, 1 BvR 819/08, 1 BvR 832/08, ze dne 24. 11. 1981, sp. zn. 2 BvC 1/81, či ze dne 1. 3. 1989, sp. zn. 1 BvR 532, 533/77, 419/78 a BvL 21/78.

[17] Obdobně rozsudek BVerfG ze dne 28.5.1993, sp. zn. 2 BvF 2/90 a 4, 5/92, ve věci *Schwangerschaftsabbruch II*, bod 196.

však podmínky, za nichž jednotlivé soudy dospívají k závěru, že došlo k porušení této posuzovací pravomoci. Zatímco dle BVerfG je volný prostor zákonodárce překročen pouze tehdy, nelze-li dovodit žádný **racionální důvod k přijetí sporných opatření**, judikatura SD EU vyžaduje, aby zákonodárce při přijímání aktu **přihlédl ke všem relevantním okolnostem**.

Nejvýznamnější rozdíl však spatřuji v požadavku BVerfG, aby zákonodárce i po přijetí právní úpravy nadále vyhodnocoval, zda nedošlo ke změně faktických či normativních východisek nebo zda se v důsledku nových poznatků neukázala být původní prognóza mylnou, a v případě potřeby danou právní úpravu revidoval.[18]

Takto jasně stanovený požadavek judikatura SD EU neobsahuje. Ačkoliv i SD EU občas naznačuje své úvahy *de lege ferenda*[19] a mnoho právních předpisů předem výslovně vyžaduje svoji revizi,[20] nedodržení těchto povinností nemůže mít za následek neplatnost legislativního aktu. Dle ustálené judikatury SD EU může totiž neplatnost právního aktu spočívat jen ve faktických a právních okolnostech, které panovaly v době jeho přijetí.[21, 22] Tato podmínka ovšem dle mého názoru ztrácí na logice v případě, je-li právní akt prohlášen za neplatný s účinky *ex nunc*.

Německá právní doktrína naopak vychází z představy, že zákonodárce je neustále povinen usilovat o to, aby právní úprava byla v souladu s ústavou. BVerfG tuto povinnost odvozuje z obecného ustanovení čl. 20 odst. 3 Základního zákona, který stanoví, že zákonodárce je vázán ústavním pořádkem. Nejedná se tak o žádné specifikum německého právního systému, nýbrž o jeden ze základních principů demokratického právního státu. V pojetí BVerfG však tato povinnost zákonodárce nekončí přijetím zákona, který splňuje meze ústavnosti, ale zahrnuje i odpovědnost zákonodárce, že daná úprava bude ústavní meze zachovávat i nadále.[23]

Tento koncept osobně považuji za velmi praktický. Dodatečné požadavky kladené na zákonodárce svým způsobem kompenzují možnost zákonodárce přijmout právní úpravu i tehdy, panují-li určité pochybnosti. Pojetí BVerfG tak na jedné straně zákonodárci umožňuje v případě potřeby operativně zakročit, na straně druhé přispívá k tomu, aby právní řád byl konzistentním a racionálním systémem.

Summary

This article deals with the limits of judicial review of legislative acts. Attention is focused on the review of the factual bases of the legislator and the review of proportionality of adopted measures. These issues are described on the selected case law of the European Court of Justice (ECJ) and the German Federal Constitutional Court (BverfG). It discusses in more detail the judgments of the ECJ of 11 July 2007 in case F-105/05 Wils v Parliament and of 17 October 2013 in case C-101/12 *Herbert Schaible* and the decision of the BverfG of 16 March 2004 in case Nr. 1 BvR 1778/01 *Kampfhunde*. The paper concludes that both courts admit broad discretion to legislator in assessing social risks and finding appropriate measures. However, the ECJ connects this discretion with the obligation to take into consideration all relevant factors and circumstances of the situation that the act was intended to regulate. On the other hand, the BverfG considers as sufficient if it can find a rational reason for the adoption of the contested measures. Nevertheless, this apparently liberal approach of the BVerfG is balanced by the additional duty of lawmaker to evaluate the compliance of the legislation with the Constitution even after its entry into force and in case of necessity to revise it.

[18] Obdobně viz rozsudek BVerfG ze dne 25. 7. 2012, sp. zn. 2 BvF 3/11, 2 BvR 2670/11, 2 BvE 9/11; k němu též Fröhlich, R. Zásady německého volebního práva. Soudní rozhledy. Č. 1, 2013, s. 14-15.

[19] Viz např. rozsudek ze dne 16. 12. 2008, *Arcelor Atlantique et Lorraine a další* (C-127/07, Sb. rozh. s. I 9895, bod 62).

[20] Namátkou lze zmínit např. čl. 11 nařízení (ES) č. 717/2007 o roamingu ve veřejných mobilních komunikačních sítích ve Společenství nebo čl. 17 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/122/ES o ochraně spotřebitele ve vztahu k některým aspektům smluv o dočasném užívání ubytovacího zařízení (timeshare), o dlouhodobých rekreačních produktech, o dalším prodeji a o výměně.

[21] Viz pozn. 11. K tomu též HARTLEY, Trevor C. *The foundations of European union law: an introduction to the constitutional and administrative law of the European community*. 7th ed. Oxford: Oxford University Press, 2010, s. 429.

[22] To je též zásadní rozdíl i vůči přezkumu, který vykonává ÚS ČR. Srov. Filip, Jan. op. cit., s. 96 a tam citovaná judikatura.

[23] Viz rozsudky BVerfG ze dne 6. 2. 1963, sp. zn. 1 BvR 505/59, bod 38, či výše citovaný rozsudek *Schwangerschaftsabbruch* II, bod 303.