

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Disertační práce
Právo ES v judikatuře českých soudů

Knihovna UK PF



3125072172

Konzultant
Doktorand

Doc. JUDr. Pavel Svoboda
Jan M. Passer

září, 2006

Prohlašuji, že jsem tuto rigorózní práci zpracoval samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal, způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Brně dne 26. září 2006

Jan M. Passer



Rád bych na tomto místě vyjádřil své poděkování svému konzultantovi Doc. JUDr. Pavlu Svobodovi, za veškerou podporu, a především nekonečnou trpělivost, kterou mi po celé doktorské studium věnoval.

A handwritten signature, possibly the initials 'PS', enclosed within a hand-drawn circle.

Právo ES v judikatuře českých soudů
Jan M. Passer

1.	Ústavněprávní rovina	1
1.1	ústavněprávní základ působení komunitárního práva v českém právním řádu	2
1.2	vztah komunitárního práva a českého ústavního pořádku, meze přezkumu Ústavním soudem	40
1.3	postavení Ústavního soudu ve vztahu k článku 234 SES	70
2.	Procesní otázky	84
2.1	Komunitární právo v českém právním řádu	85
2.1.1	použití principu „iura novit curia“	85
2.1.2	neexistence pramene práva v české jazykové verzi	94
2.1.3	časové účinky komunitárního práva	109
2.2	aplikace práva ES z úřední povinnosti	120
	(civilní řízení)	125
	(trestní řízení)	128
	(správní soudnictví)	130
2.3	čl. 234 SES v českém právním řádu	134
2.3.1	dosavadní předběžné otázky z ČR	134
2.3.2	návrh účastníka na předložení předběžné otázky	141
2.3.3	rozhodnutí o předložení předběžné otázky	144
2.3.4	nepředložení předběžné otázky, pomnutí návrhu účastníka řízení na předložení předběžné otázky	156
3.	Metodologické otázky	159
3.1	způsob aplikace komunitárního práva	159
3.2	aplikace přímá a nepřímá	171
	Závěr	181
	Seznam citované judikatury	186
	Seznam citované literatury	191

ČÁST PRVNÍ

1. Ústavněprávní rovina

- 1.1 ústavněprávní základ působení komunitárního práva v českém právním řádu
- 1.2 vztah komunitárního práva a českého ústavního pořádku, meze přezkumu Ústavním soudem
- 1.3 postavení Ústavního soudu ve vztahu k článku 234 SES

Po přistoupení České republiky k Evropské unii se i české soudy začaly ve své aplikační praxi zabývat evropským právem¹. Evropské právo se přitom neuplatňuje v dříve neregulovaných vztazích, ale vstupuje do oblastí původně (a částečně stále) upravených právem českým. Český právní řád dosud vycházel z tradičního středoevropského modelu hierarchického uspořádání právních norem, na jehož vrcholu stojí, s nejvyšší právní silou, předpisy ústavní povahy.² Jakákoliv úvaha zabývající se koexistencí či prolínáním dvou dosud fakticky nezávislých systémů práva, proto musí na prvním místě vycházet z otázek ústavněprávních. V následujících řádcích se soustředíme na tři hlavní problémy, které byly již v období před

¹ V širším významu právem Evropské unie, v užším smyslu právem Evropských společenství, tj. především Evropského společenství.

² Pojem předpisy ústavní povahy používáme jako synonymum termínu ústavního pořádku v jeho materiálním pojetí, jak bylo extenzivně vyloženo Ústavním soudem i českou právní doktrínou (srov. nálezk Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, publikovaný pod č. 403/2002 Sb., a dále např. J. Malenovský, Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR, Právník 9/2003, str. 843, 849 a násl.).

1. 5. 2004 v teoretické rovině předvídaný a analyzovaný,³ a po přistoupení České republiky k Evropské unii se odrazily i v judikatuře českých soudů. Na prvním místě se budeme zabývat otázkou ústavněprávního základu působení evropského, zejména komunitárního, práva na území České republiky, resp. v českém právním řádu - budeme-li tento pojem vykládat jako soubor norem upravujících právní vztahy v daném území, a nikoliv jako soubor norem vydaných orgány tohoto státu.⁴ S touto otázkou bezprostředně souvisí úvahy o vztahu evropského, resp. komunitárního, práva a českého ústavního pořádku, v kterých se soustředíme především na pohled vnitrostátní a perspektivu evropského práva nastíníme pouze v nezbytném rozsahu. Výsledek úvahy by měl také ukázat možná omezení Ústavního soudu při jeho abstraktní i konkrétní kontrole norem a při rozhodování o ústavních stížnostech. S tím pak souvisí poslední část studie, a to postavení Ústavního soudu ve vztahu k Soudnímu dvoru ES, ve smyslu možného položení předběžné otázky.⁵

1.1 ÚSTAVNĚPRÁVNÍ ZÁKLAD PŮSOBENÍ KOMUNITÁRNÍHO PRÁVA V ČESKÉM PRÁVNÍM ŘÁDU

Základ působení komunitárního práva v právních řádech členských států Evropské unie se liší v perspektivě tohoto

³ Např. Z. Kühn, J. Kysela, Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu?, Právní rozhledy 1/2004, str. 23 a násl., J. Malenovský, Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR, Právník 9/2003, str. 841 a násl., Z. Kühn, Rozšíření Evropské unie a vztahy šestadvaceti ústavních systémů, Právník 8/2004, str. 745 a násl., R. Král, Znovu k zakotvení vnitrostátních účinků komunitárního práva v Ústavě ČR, Právní rozhledy 3/2004, str. 110 a násl.

⁴ Termínu bude nadále užíváno v onom širším významu. K pojmu srov. také J. Malenovský, Vítězství „dogmatiků“ nad „pragmatiky“ se odkládá, Právní rozhledy, 11/2005, str. 411.

⁵ Zejm. článek 234 SES a článek 35 SEU.

práva, a v perspektivě vnitrostátních právních řádů. Z pohledu komunitárního práva je důvodem jeho působení v rámci členských států Smlouva o založení ES.⁶ Soudní dvůr ES ovšem ve svém snad prvním „ústavním judikátu“ použil argumentaci, která ukazuje nutné doplnění evropského pohledu vnitrostátníma očima. Společenství tak sice vytváří nový právní řád mezinárodního práva, který může dávat konkrétní práva jednotlivcům, členské státy však musely ve prospěch práva Společenství ve vymezených oblastech omezit svá suverénní práva.⁷ Možnost omezení suverénních práv mezinárodní smlouvou, stejně jako obecné účinky mezinárodních smluv v právním řádu členského státu, se přitom odvíjejí od ústavních norem daného státu.⁸ Chceme-li proto hovořit o důvodu působení komunitárního práva v českém právním řádu, musíme kombinovat zakládající

⁶ K tomuto názoru z hlediska práva Společenství viz např. rozhodnutí Soudního dvora ES ve věcech 26/62 *Van Gend en Loos v. Nederlansche Administratie der Belastingen* [1963] ECR 1, 6/64 *Costa v. ENEL* [1964] ECR 585, 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* [1970] ECR 1125, a 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA* [1978] ECR 629 (tzv. *Simmenthal II*), srov. také Z. Kühn, Rozšíření Evropské unie a vztahy šestadvaceti ústavních systémů, *Právník* 8/2004, str. 776 a násl.

⁷ Srov. rozhodnutí Soudního dvora ES ve věci 26/62 *Van Gend en Loos v. Nederlansche Administratie der Belastingen* [1963] ECR 1.

⁸ Srov. např. J. Kysela, K dalším důsledkům přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR, *Právní rozhledy*, 11/2002, zejm. str. 529 a násl., J. Malenovský, Vítězství dogmatiků nad pragmatiky se odkládá, *Právní rozhledy*, 11/2005, str. 409, J. Malenovský, Znovu ke kompetencím Ústavního soudu ČR ve vztahu k Evropskému soudnímu dvoru a komunitárnímu právu, *Právník* 1/2005, a J. Malenovský, Mezinárodní právo veřejné, MU Brno, 2004, str. 422. Ke smířlivému pohledu na vztahy národních ústavních soudů a Soudního dvora ES srov. M. Kumm, *Who Is the Final Arbiter of Constitutionality in Europe?: Three Conceptions of the Relationship Between the German Federal Constitutional Court and the European Court of Justice*, *CML Rev.* 36/1999, str. 351 a násl. Zásadní důsledky ve svém maastrichtském rozhodnutí z popsané skutečnosti dovedl německý Spolkový ústavní soud (BvrfGE 89, 155) a velmi jednoznačně se na toto stanovisko postavil např. také polský Tribunal Konstytucyjny ve svém rozhodnutí ze dne 11. 5. 2005, č. K 18/04 (anglické shrnutí dostupné na www.trybunal.gov.pl).

smlouvy⁹ s relevantními ustanoveními českého ústavního pořádku. Která jsou tato relevantní ustanovení?

V úvahu přichází článek 10 Ústavy ČR, podle kterého jsou vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, součástí právního řádu. Ustanovení článku 10 Ústavy ČR zároveň vymezuje postavení takovýchto smluv v hierarchii právních norem a pro případ rozporu smlouvy se zákonem stanoví její aplikační přednost. Druhým teoreticky použitelným ustanovením je článek 10a Ústavy ČR, v souladu s nímž mohou být mezinárodní smlouvou přeneseny některé pravomoci orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci.

Ve vztahu k ústavnímu základu působení evropského práva v České republice probíhal na stránkách odborného tisku spor dvou základních doktrín. První z nich vycházela z názoru, že mezinárodní smlouvy podle článku 10a Ústavy ČR tvoří podmnožinu smluv podle článku 10 Ústavy ČR. V tomto pojetí článek 10a umožňuje uzavření mezinárodní smlouvy přenášející některé pravomoci České republiky na mezinárodní organizaci/instituci, a jako *de facto* zmocňovací ustanovení působí navenek, zatímco článek 10

⁹ V návaznosti na Smlouvu mezi Belgickým královstvím, Dánským královstvím, Spolkovou republikou Německo, Řeckou republikou, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Irskem, Italskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím, Nizozemským královstvím, Rakouskou republikou, Portugalskou republikou, Finskou republikou, Švédským královstvím, Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irsku (členskými státy Evropské unie) a Českou republikou, Estonskou republikou, Kyperskou republikou, Lotyšskou republikou, Litevskou republikou, Maďarskou republikou, Republikou Malta, Polskou republikou, Republikou Slovinsko, Slovenskou republikou o přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky k Evropské unii (Smlouva o přistoupení).

Ústavy ČR zpětně v českém právním řádu účinky takové smlouvy zprostředkuje, a jako ustanovení vymezující vztah vnitrostátního a mezinárodního práva působí dovnitř.¹⁰

Konkurenční názor vnímá mezinárodní smlouvy podle článku 10 a podle článku 10a Ústavy ČR jako oddělené skupiny. Ustanovení článku 10 se vztahuje na mezinárodní smlouvy obecně, zatímco článek 10a Ústavy ČR na smlouvy delegační. V tomto pojetí tedy článek 10a Ústavy ČR představuje nejen ustanovení, na jehož základě lze některé pravomoci České republiky přenést na jiný subjekt, ale také ustanovení, které *implicitně* umožní zpětné působení mezinárodní smlouvy v českém právním řádu. Naplnění obsahu předchozí věty přitom vychází ze samotné podstaty komunitárního práva, které si samo určuje podmínky své aplikace v prostoru uvolněném členským státem.¹¹

Česká soudní praxe, na rozdíl od akademické obce, věnovala ústavnímu kontextu působení evropského práva (kvantitativně) minimální pozornost. Přestože již byla řada českých soudů, včetně Ústavního soudu, ve své rozhodovací činnosti konfrontována s komunitárním právem,¹² otázkou základu jeho působení v českém právním

¹⁰ Srov. např. V. Týč, Poslední novela Ústavy umožní vstoupit ČR do ES (EU), Parlamentní zpravodaj, 4/2002, str. 19, J. Malenovský, Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR, Právník 9/2003, str. 841 a násl., nověji J. Malenovský, Ve věci ústavního základu působení komunitárního práva uvnitř ČR nebylo řečeno poslední slovo, Právní rozhledy, 6/2004, str. 227 a násl., J. Malenovský, Vítězství dogmatiků nad pragmatiky se odkládá, Právní rozhledy, 11/2005, str. 408 a násl.

¹¹ Srov. např. J. Kysela, K dalším důsledkům přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR, Právní rozhledy, 11/2002, zejm. str. 529 a násl., nověji Z. Kuhn, J. Kysela, Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu?, Právní rozhledy 1/2004, str. 23 a násl., Z. Kuhn, Ještě jednou k ústavnímu základu působení komunitárního práva v českém právním řádu, Právní rozhledy 10/2004, str. 395 a násl.

¹² Jen z rozhodnutí nejvyšších soudních instancí lze příkladmo zmínit usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 11. 2005, sp. zn.

prostředí se zabývá pouze pět rozhodnutí.¹³ Lze předpokládat, že toto mlčení vychází spíše z nedostatku pochybností o faktickém zakotvení komunitárního práva v rámci českého právního řádu,¹⁴ než z nejednoznačnosti jeho vymezení k Ústavě ČR. I tak je ovšem zajímavé, nakolik dosavadní nejednotnost právních názorů v rozhodovací praxi kopíruje jim předcházející akademickou debatu k uvedenému problému. Pluralita názorů odrážející nastíněné nejasnosti ostatně mohla být předvídatelná.¹⁵

Prvním reprezentantem obecných soudů, který svoji argumentaci související s aplikací komunitárního práva uvodil ústavněprávním základem jeho působení byl Městský soud v Praze.¹⁶ Jednalo se o rozhodnutí v rámci správního soudnictví. Žaloba brojila proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o odmítnutí žádosti o azyl jako nepřipustné, protože tato žádost byla podána občanem jiného členského státu Evropské unie. Městský soud uvedl, že se Česká republika stala na základě Smlouvy o přistoupení dne 1. 5. 2004 členem Evropské unie a pokračoval: „V Aktu o přistoupení se Česká republika zavázala, že ode dne přistoupení se pro ni stanou závaznými ustanovení původních smluv a aktů přijatých orgány Společenství a Evropskou centrální bankou přede dnem přistoupení (čl. 2 Aktu o přistoupení). Tato mezinárodní smlouva byla

28 Cdo 2420/2005 (www.nsoud.cz), rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2004, Čj. 5 Azs 56/2004 - 56 (č. 363/2004 Sb. NSS), či rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 19/04 (dosud nepublikováno).

¹³ Tj. pět autorovi známých rozhodnutí.

¹⁴ Srov. optimistický úvod Z. Kúhna v Ještě jednou k ústavnímu základu působení komunitárního práva v českém právním řádu, Právní rozhledy 10/2004, str. 395.

¹⁵ Viz pochybnosti R. Krále v Znovu k zakotvení vnitrostátních účinků komunitárního práva v Ústavě ČR, Právní rozhledy 3/2004, str. 110 a násl.

¹⁶ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 6. 2005, sp. zn. 7 Az 7/2005 (dosud nepublikováno).

vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 44/2004, k její ratifikaci dal Parlament souhlas a Česká republika je jí vázána (čl. 10 Ústavy České republiky). Z tohoto důvodu jsou ustanovení původních smluv součástí právního řádu České republiky ode dne jejího přistoupení k Evropské unii.¹⁷ Poté městský soud přikročil k přímé aplikaci Protokolu o poskytování azylu státním příslušníkům členských států Evropské unie s tím, že tento protokol tvoří podle článku 311 SES její nedílnou součást.

Městský soud svůj závěr o aplikaci článku 10 blíže neodůvodnil a nezabýval se ani vztahem mezi ustanoveními článku 10 a článku 10a Ústavy ČR. Přestože odůvodnění rozsudku neodkazuje k některé ze shora zmíněných doktrín, ve své stručné argumentaci se zdá směřovat k prvně jmenované. Na rozdíl od ní ovšem zcela pomíjí existenci článku 10a Ústavy ČR i jeho nutné spolupůsobení při posuzování mezinárodních smluv přenášejících pravomoci orgánů České republiky. Vzal-li městský soud existenci článku 10a Ústavy ČR na vědomí, učinil tak implicitně, aniž by shledal za nutné tímto článkem argumentovat. Pravděpodobnější je však zřejmě varianta, že městský soud použil článek 10 bez další úvahy o jeho vztahu k článku 10a Ústavy ČR. V odůvodnění svého rozhodnutí totiž uvádí, že Parlament dal souhlas k ratifikaci Smlouvy o přistoupení, zatímco ve skutečnosti byla tato smlouva schválena referendem.¹⁷ Již tato skutečnost přitom musí obrátit pozornost k článku 10a odst. 2 Ústavy ČR. Použití článku 10 městským soudem se tedy zřejmě odvíjí nikoliv od názoru na vztah článku 10 a článku 10a, ale spíše od skutečnosti, že text článku 10 umožňuje dovodit přímou

¹⁷ Viz oznámení prezidenta republiky č. 206/2003 Sb., srov. také sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 44/2003 Sb. m. s.

aplikací mezinárodní smlouvy jednoduchou jazykovou interpretací za splnění formálních podmínek,¹⁸ zatímco případně použití článku 10a obecně vyžaduje širší úvahu počínající obsahovým posouzením smlouvy,¹⁹ pokračující zvážením účinků smlouvy ve vnitrostátním právním řádu spíše z hlediska organizace/instituce, na niž je pravomoc přenášena, než z hlediska vnitrostátního práva,²⁰ zabývající se posouzením vztahu mezi článkem 10 a článkem 10a Ústavy ČR, a končící možnými limity nastavenými právem mezinárodní organizace/instituce ústavním právem.²¹

Z hlediska formálního zpracování i věcného řešení přistoupil k obdobnému problému velmi odlišně Ústavní soud.²² Ve věci cukerných kvót²³ rozhodoval o návrhu skupiny poslanců na zrušení některých ustanovení nařízení vlády, upravujícího organizaci trhu v odvětví cukru. Úvahu o vztahu ústavního a komunitárního práva Ústavní soud odvodil od toho, že „Právní úprava regulující rozdělování produkčních kvót cukru je sférou, v níž navazuje regulace vnitrostátní na regulaci obsaženou v *acquis communautaire*“. Svůj příklon ke druhé shora popsané doktríně Ústavní soud naznačil již tvrzením, že „...se jedná

¹⁸ Městský soud v daném případě řešil otázku aplikace smlouvy, nikoliv sekundárního práva Společenství.

¹⁹ Tj. zda smlouva přenáší některé pravomoci České republiky na mezinárodní organizaci/instituci.

²⁰ Příp. včetně navazující legislativy takové organizace/instituce. Srov. např. Z. Kühn, J. Kysela, Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu?, *Právní rozhledy* 1/2004, str. 23.

²¹ Srov. Z. Kühn, Rozšíření Evropské unie a vztahy šestadvaceti ústavních systémů, *Právník* 8/2004, str. 779, Z. Kühn, Ještě jednou k ústavnímu základu působení komunitárního práva v českém právním řádu, *Právní rozhledy* 10/2004, str. 397

²² Pozornost, kterou Ústavní soud problému věnoval není nijak překvapivá, neboť normy ústavního pořádku jsou základem jeho aplikační, a tedy i interpretační, činnosti (srov. zejm. 88 odst. 2 Ústavy ČR).

²³ Nález Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. 50/04 (č. 154/2006 Sb.).

o problematiku, jejíž původ pramení z komunitárního práva jako systému produkovaného mezinárodní organizací, na kterou ČR svým vstupem přenesla podle čl. 10a Ústavy ČR některé části státní suverenity. V důsledku toho se tento systém stal v těchto částech pro ČR bezprostředně závazným i uvnitř právního řádu ČR.²⁸ Ústavní soud tak vnímá článek 10a Ústavy ČR jako integrační klauzuli umožňující České republice vstoupit do Evropské unie, ale také jako klauzuli interpretační, neboť základ působení komunitárního práva spatřuje v přenosu části státní suverenity. Tímto přístupem Ústavní soud ponechává, byť implicitně, stranou článek 10 Ústavy ČR a jeho vymezení mezinárodního práva v českém právním řádu.

Ústavní soud tuto, v úvodu naznačenou, úvahu podrobně rozvedl v závěrečné části svého rozhodnutí. Východiskem jeho argumentace je skutečnost, že okamžikem přistoupení České republiky k Evropskému společenství se v souladu s článkem 10a Ústavy ČR realizoval přenos těch pravomocí českých orgánů, které podle primárního práva Evropského společenství vykonávají orgány Evropského společenství, na tyto orgány. Česká republika tyto pravomoci orgánům Evropského společenství pouze propůjčila. V důsledku tohoto propůjčení se však omezily pravomoci příslušných vnitrostátních orgánů, bez ohledu na to, zda se jedná o pravomoci normativní, nebo individuálně rozhodovací. S odkazem k doktrínální literatuře²⁹ pak Ústavní soud uzavřel, že „s přenesením některých pravomocí na ES je spojen i zánik volnosti ČR určovat vnitrostátní účinky

²⁸ R. Král, Znovu k zakotvení vnitrostátních účinků komunitárního práva v Ústavě ČR, Právní rozhledy, 3/2004, str. 111, Z. Kühn, J. Kysela, Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu?, Právní rozhledy 1/2004, str. 23 - 27, Z. Kühn, Ještě jednou k ústavnímu základu působení komunitárního práva v českém právním řádu, Právní rozhledy 10/2004, str. 395 - 397.

komunitárního práva, které se odvozují v oblastech, v nichž k tomuto přenosu došlo, přímo z komunitárního práva. Článek 10a Ústavy ČR tak vlastně působí obousměrně: tedy tvoří normativní základ pro přenos pravomocí a současně je tím ustanovením Ústavy ČR, které otevírá vnitrostátní právní řád pro působení komunitárního práva včetně pravidel týkajících se jeho účinků uvnitř právního řádu ČR.". Jednoznačný závěr Ústavního soudu je vedle argumentace samotné potvrzen jak výběrem literatury, na kterou rozhodnutí odkazuje, tak konstatováním, že „...pokud jde o působení komunitárního práva ve vnitrostátním právu, je třeba přijmout takový přístup, který by nekonzervoval účinky komunitárního práva ve vnitrostátním právním řádu. Takový přístup by totiž neodpovídal tomu, že samotná dogmatika účinků, které komunitární akty vyvolávají ve vnitrostátním právu, prošla a prochází dynamickým vývojem.". Poslední citace nemůže podle našeho názoru směřovat proti jinému ustanovení, než je článek 10 Ústavy ČR se svým přesným vymezením účinků mezinárodního práva v českém právním řádu, jakkoliv se Ústavní soud výslovnému označení tohoto článku vyhnul.

Své závěry ve věci cukerných kvót Ústavní soud zopakoval v rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu.²⁵ Rozhodoval zde o návrhu skupiny poslanců a senátorů na zrušení některých ustanovení trestního zákona a trestního řádu.²⁶ Přestože se na rozdíl od případu cukerných kvót jednalo o právo unijní, tj. právo třetího pilíře, Ústavní soud překvapivě neváhal dále posunout doktrínu vyslovenou

²⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 3. 5. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04 (č. 434/2006 Sb.).

²⁶ Napadená ustanovení implementovala Rámcové rozhodnutí Rady Evropské unie č. 2002/584/JHA, ze dne 13. 6. 2002, o Evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy.

v cukerných kvótách. Svě úvahy zahájil rekapitulací argumentů obsažených v rozhodnutí o cukerných kvótách, ke kterým ovšem výslovně dodal, že „Stejně jako u ostatních státních orgánů došlo, na základě čl. 10a Ústavy, vstupem České republiky do EU, do jisté míry i k omezení pravomoci Ústavního soudu.“. V další části odůvodnění Ústavní soud odlišuje právo komunitární od práva třetího piliře, a to především z hlediska jeho odlišných účinků, které je s to mít v právních řádech členských států. Shledává přitom nejistotu vyplývající ze skutečnosti, že „Sám ESD se tedy nijak nevyslovil, zda princip přednosti se vztahuje i na rámcová rozhodnutí. Ve věci *M. Pupino*²⁷ se ESD rovněž nedotkl takových otázek, zda princip přednosti, který vyložil ve vztahu ke komunitárnímu právu, se stejným způsobem vztahuje i na unijní právo, zda rámcová rozhodnutí jsou svou povahou jen mezivládní, nebo zda přichází v úvahu nějaký jiný výklad. Lze tedy konstatovat, že judikatura ESD, týkající se přesné povahy aktů unijního práva, jakými jsou rámcová rozhodnutí, je dosud ve vývoji.“. Ústavní soud, nikoliv výslovně, ale zopakováním doktríny o účincích komunitárního práva, shledává ústavněprávní základ působení práva unijního v České republice v článku 10a Ústavy ČR. Problémy vyplývají z toho, že komunitární právo své účinky ve vnitrostátním právu poměrně přesně definuje, a Ústavní soud tuto definici do značné míry akceptuje, zatímco právo Unijní definici svých účinků, v míře srovnatelné s právem komunitárním, postrádá. Ústava ČR tak sice prostřednictvím článku 10a uvolnila prostor působení práva unijního, ale z povahy tohoto práva není zřejmé, nakolik je s to tento prostor zaplnit.

²⁷ Rozhodnutí Soudního dvora ES ve věci C-105/03 *María Pupino* [2005] ECR I-5285.

Ústavní soud poté, kdy nastínil popsany problém, učinil úkrok stranou, dospěl k závěru, že je možné vyložit napadená ustanovení českého práva, implementující rámcové rozhodnutí, v souladu s ústavním pořádkem České republiky, a vznesené otázky nechal nezodpovězeny.

Rozhodnutí Ústavního soudu ve věci evropského zatýkacího rozkazu bylo v rámci odlišného stanoviska podrobena kritice soudkyně Wagnerové.²⁸ Její kritika k ústavněprávnímu základu působení unijního práva vychází z názoru, že podle článku 10a Ústavy ČR nemohlo dojít k přenosu části pravomocí českých orgánů na orgány EU. Tvrdí přitom, že „Na rozdíl od prvního pilíře EU vystavěného na enumerativním výčtu věcně vymezených kompetencí orgánů ES, by šlo v případě třetího pilíře při aplikaci čl. 10a Ústavy o „bianco šek“ poskytnutý orgánům EU ve vágně, neboť zcela rámcově vymezené oblasti - to jest v trestní agendě spojené s justicí a policií.“. Odlišné stanovisko poté na jedné straně posuzuje rámcová rozhodnutí jako „intergovernmentální smlouvy, a to se všemi důsledky, které z toho plynou“, ale na straně druhé neumožňuje jejich použití v českém právním řádu na základě článku 10 Ústavy ČR, neboť „Povaha rámcových rozhodnutí vylučuje jejich kvalifikaci jako mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy ČR již proto, že absentuje Ústavou předvídaný proces vnitrostátní ratifikace (souhlas Parlamentu)“. V důsledku obecné deklarace o dodržování závazků mezinárodního práva „implementace rámcových

²⁸ JUDr. Eliška Wagnerová, místopředsedkyně Ústavního soudu.

rozhodnutí podléhá toliko režimu čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR".²⁹

Na doktrinální právní názor Ústavního soudu bezprostředně navázal Nejvyšší správní soud, ve věci skutkově i právně obdobné případu dříve řešenému Městským soudem v Praze.³⁰ Nejvyšší správní soud dovedl aplikační přednost relevantního ustanovení Protokolu o poskytování azylu státním příslušníkům členských států Evropské unie před právem českým, „což je dáno jednak dogmatikou komunitárního práva (srov. věc 6/64, *Flaminio Costa v E.N.E.L.* [1964] ECR 585, str. 593 či věc 11/70 ...), z pohledu vnitrostátního práva pak článkem 10a Ústavy České republiky (srov. nálezní pléna Ústavního soudu ČR ze dne 8. března 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04, publikováno pod č. 154/2006 Sb.). Nejvyšší správní soud na rozdíl od Ústavního soudu nečinil žádné nuance v otázce českých norem, před kterými se komunitárnímu právu dostává aplikační přednost, a hovoří o přednosti před českým právem obecně. S ohledem na skutečnost, že svůj závěr o interpretační povaze článku 10a Ústavy nijak podrobně nezdůvodnil a pouze se výslovně přihlásil k nálezu Ústavního soudu lze ovšem dovozovat, že právní názor Ústavního soudu nepovažuje za nijak problematický, akceptuje jej v jeho celistvosti a bude z něj vycházet i do budoucna.

²⁹ Vztahem článků 10 a 10a, a článku 1 odst. 2 Ústavy ČR se obsáhle zabývá Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 31. 7. 2006, čj. A 2/2003 - 73 (dosud nepublikováno) a dospívá k závěru, že pouze na základě článku 1 odst. 2 Ústavy ČR nelze přiznat normě mezinárodního práva přednost před zákonem, neboť by taková interpretace vedla k faktickému popření článků 10 a 10a Ústavy ČR a byla by proto protiústavní.

³⁰ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 6. 2005, sp. zn. 7 Az 7/2005 (dosud nepublikováno). Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2006, čj. 3 Aze 259/2005 - 42 (www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud se otázkou ústavněprávního základu působení komunitárního práva v českém právním řádu zabýval již dříve, byť v podstatě okrajově. Ve věci tzv. československých důchodů posoudil komunitární právo jako „právo, k němuž je vhodné přihlídnout“, jeho použití však neshledal možným z důvodu jeho časových účinků.³¹ V zásadě jako názor vyslovený obiter dictum je proto třeba posuzovat bližší neodůvodněný závěr, že „Dnem 1. 5. 2004 se Česká republika stala členským státem Evropské unie (srov. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 44/2004 Sb. m. s.). V souladu s ustanovením čl. 10a odst. 1 Ústavy České republiky začalo tímto okamžikem na území České republiky platit právo Evropské unie, resp. z hlediska projednávané věci podstatně právo Evropských společenství.“. Tento závěr odpovídá právnímu názoru, který se v praxi díky rozhodovací činnosti Ústavního soudu později prosadil, ale s ohledem na absenci jeho odůvodnění v citovaném rozhodnutí nemá pro naše další úvahy podstatnější význam.

Předem vlastních úvah o ústavněprávním rozměru aplikace komunitárního práva v České republice připomeňme, že Ústavní soud se komunitárním právem vedle dvou jmenovaných věcí zabýval v řadě dalších případů,³² ve kterých ovšem otázku základu jeho působení v českém právním řádu zcela pominul. Lze se proto domnívat, že shora nastíněná rozhodnutí považuje sám Ústavní soud za „precedenční“, či pilotní, vymezení svého právního názoru,

³¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2005, čj. 6 Ads 62/2003 - 31 (č. 556/2005 Sb. NSS). Otázka časových účinků komunitárního práva, vč. další analýzy citovaného rozhodnutí, je diskutována dále, v druhé části této studie.

³² Namátkou jmenujme např. nálezy ze dne 25. 4. 2006, sp. zn. I. ÚS 709/05 (www.judikatura.cz).

ke kterému nepovažuje za nutné se vracet. Zároveň je pravděpodobné, že právní názor Ústavního soudu převezmou, či alespoň mlčky akceptují, i obecné soudy, které nemají praktický důvod se k němu vymezovat, jak ostatně Nejvyšší správní soud naznačil přihlášením se k doktríně Ústavního soudu, a ostatní soudy svým dosavadním nedostatkem pozornosti k této otázce.

Přes praxi vyřešenou otázku považujeme za vhodné ještě několik odstavců ústavněprávnímu základu působení komunitárního práva v českém právním řádu věnovat. Nejedná se o samoučelnou analýzu již z toho důvodu, že řešení tohoto problému má významný vliv na způsob, jakým český ústavní pořádek přiznává komunitárnímu právu účinky v právním řádu České republiky.

Česká republika po svém vzniku 1. 1. 1993 uplatňovala dualistický přístup k mezinárodnímu právu. Výjimku prolamující dualistickou koncepci tvořily pouze ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, kterým byla přiznána bezprostřední závaznost a přednost před zákonem.³³ Je přitom zřejmé, že vymezení této kategorie za použití věcného kritéria obsahu smlouvy muselo přinášet obtíže při aplikaci smluv smíšených, které směřovaly rovněž, nikoliv však výlučně, k ochraně lidských práv.³⁴ Zároveň bylo zjevné, že existující koncepce Ústavy jen stěží umožní reagovat na nároky spojené s připravovaným vstupem České republiky do Evropské unie.

³³ Viz čl. 10 Ústavy ČR, ve znění účinném do 31. 5. 2002,

³⁴ Srov. např. J. Malenovský, *Mezinárodní právo veřejné*, MU Brno, 2004, str. 416 a násl.

Změny bylo dosaženo novelizací Ústavy ČR,³⁵ pro kterou se s ohledem na její účel všeobecně vžil termín „euronovela“.³⁶ Euronovela především rozšířila kategorii mezinárodních smluv, jimž je přiznána aplikační přednost v případě rozporu se zákonem, a to na všechny vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas, a jimiž je Česká republika vázána.³⁷ Tato změna znamenala významný krok k monistickému přístupu k mezinárodnímu právu,³⁸ a zároveň nahrazením obsahového kritéria kritériem formálním zjednodušila posuzování podmínek pro bezprostřední použití vymezené kategorie mezinárodního práva. Druhým významným počinem bylo zakotvení nového článku 10a Ústavy ČR, v souladu s nimž mohou být mezinárodní smlouvou přeneseny některé pravomoci orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci, s tím, že k ratifikaci takové smlouvy je třeba souhlasu Parlamentu, nebo v referendu.³⁹ Ustanovení článku 10a Ústavy ČR tak kombinuje pro vymezení určité skupiny mezinárodních smluv kritéria věcná (obsahová) a kritéria formální.⁴⁰

Vymezení mezinárodních smluv, které budou mít v českém právním řádu účinky přiznané článkem 10 Ústavy

³⁵ Ústavním zákonem č. 395/2001 Sb.

³⁶ Skutečností je, že cíl novely přesahoval pouhou přípravu České republiky na vstup do Evropské unie, a v tomto kontextu se termín euronovela může zdát zavádějící. Srov. J. Kněžíček, Nevyhlašování mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána, Právní fórum, 1/2006, str. 8.

³⁷ Viz současné znění článku 10 Ústavy ČR.

³⁸ Přes významný posun se ovšem nejedná o úplné smísení práva českého s právem mezinárodním. Srov. J. Syllová, „Euronovela“ Ústavy ČR, Právní rádce, 5/2002, str. 38 a násl., viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, čj. A 2/2003 - 73 (dosud nepublikováno).

³⁹ Viz současné znění článku 10a Ústavy ČR.

⁴⁰ Euronovela Ústavy ČR ještě zavedla obecnou deklaraci dodržování závazků mezinárodního práva Českou republikou, a s ohledem na změněné postavení mezinárodního práva v českém právním řádu upravila pravomoci některých vnitrostátních orgánů.

ČR, je provedeno za pomoci formálních kritérií. Systematickým výkladem lze ovšem dospět k závěru, že stejně jako v případě smluv zmíněných článkem 10a, i smlouvám podle článku 10 Ústavy ČR lze přiřadit věcné vymezení. Jedním z formálních znaků vymezujících oba typy smluv, je nutný souhlas Parlamentu s jejich ratifikací.

Mezinárodní smlouvy uzavřené podle článku 10a přitom nacházejí svůj odraz v ustanovení článku 39 odst. 4 Ústavy ČR, který stanoví pro případ vyslovování souhlasu s jejich ratifikací Parlamentem požadavek souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů.⁴¹ Oproti tomu ustanovení článku 49 pro ratifikaci vyjmenovaných kategorií mezinárodních smluv⁴² výslovně požaduje souhlas obou komor Parlamentu, přičemž kvórum bude odvozeno od článku 39 odst. 2, příp. 3 Ústavy ČR. Ústava ČR hovoří o schvalování mezinárodních smluv v souvislosti s mocí zákonodárnou pouze ve shora zmíněném článku 39 odst. 4 a v článku 49. Zatímco ovšem článek 39 odst. 4 odkazuje přímo ke smlouvám uvedeným v článku 10a, volí článek 49 odlišný přístup, a to věcný za použití kritéria obsahu smlouvy, namísto odkazu k článku 10 Ústavy.⁴³ Neboť ovšem Ústava nezná jiný způsob schvalování

⁴¹ Souhlas „ústavní“ většiny, odpovídající požadavku na schvalování ústavních zákonů. Jedná se o logický požadavek, neboť tento typ smlouvy znamená přenos části pravomocí orgánů státu na jiný subjekt, tedy změny ve sféře suverenity státu, resp. přinejmenším jejího výkonu. Otázky související se suverenitou státu a základními atributy jejího výkonu jsou přitom obsaženy v normách ústavního pořádku. Pokud by pro souhlas s ratifikací takové smlouvy postačoval souhlas prosté většiny (byť i obou komor Parlamentu), mohlo by docházet ke změnám ústavního pořádku „skrytými novelizacemi“ prostřednictvím mezinárodních smluv, a to za požadavku nižšího kvóra, než jaké je pro tento druh novelizací požadováno.

⁴² Mezi něž patří mezinárodní smlouvy, z nichž České republice vzniká členství v mezinárodní organizaci - viz článek 49 písm. c) Ústavy ČR.

⁴³ Dlužno dodat, že takový přístup je logický, smlouva v okamžiku schvalování Parlamentem ještě nesplňuje formální kritéria článku 10 Ústavy. Pro vymezení smluv, které mají být Parlamentem schvalovány,

mezinárodních smluv Parlamentem, musí smlouvy uzavřené podle článku 10 odpovídat kategorii smluv podle článku 49 Ústavy ČR.⁴⁴ Ponecháváme na tomto místě úmyslně bez povšimnutí zajímavou problematiku vnitrostátních účinků mezinárodních smluv, které byly sjednány a vstoupily v účinnost před euronovelou, ale splňují podmínky článku 10 Ústavy ČR a požívají proto postavení tímto článkem přiznávané. Tato otázka v zásadě vybočuje z rámce této práce.⁴⁵

Obecné mezinárodní smlouvy, stejně jako smlouvy delegační, mohou před svojí ratifikací podléhat podle článku 87 odst. 2 Ústavy ČR přezkumu Ústavním soudem, a to z hlediska jejich souladu s ústavním pořádkem.⁴⁶ Ustanovení článku 87 odst. 2 přitom odkazuje na mezinárodní smlouvy podle článku 10a a článku 49 Ústavy ČR - vychází tedy zjevně z obsahového, nikoliv formálního hodnocení těchto smluv.⁴⁷ Popsaná pravomoc Ústavního soudu se pohybuje ve dvou rovinách. Mezinárodní smlouvy podle

proto muselo být nalezeno buď kritérium věcné, nebo kritérium formální, ovšem splnitelné v dané fázi nakládání se smlouvou. Srov. úvahy dále.

⁴⁴ Pro naše potřeby je významné, že proces schvalování těchto smluv Parlamentem odpovídá jejich nadzákonným, ale podústavním, aplikačním účinkům v českém právním řádu. Požadavky na jejich schválení sice vyžadují obdobně jako většina zákonů prostou většinu, na rozdíl od většiny zákonů však nemůže být Poslaneckou sněmovnou přehlasováno negativní stanovisko Senátu.

⁴⁵ Z uvedeného důvodu v další části hovoříme pouze o smlouvách věcně vymezených článkem 10a a článkem 49 Ústavy ČR, a otázku smluv předcházejících euronovele ponecháváme zcela stranou.

⁴⁶ Řízení se zahajuje pouze na návrh privilegovaných navrhovatelů - viz § 71a odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁷ Jedná se o logický stav. Smlouva v okamžiku posuzování Ústavním soudem formální kritéria článku 10 Ústavy ČR ještě splňovat nemůže. Stejně tak ovšem smlouva věcně vymezená článkem 10a odst. 1 Ústavy ČR, nemusí v okamžiku posuzování Ústavním soudem ještě splňovat formální kritérium vyplývající z článku 10a odst. 2 Ústavy ČR (srov. § 71a odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu), které je ale na rozdíl od článku 10 Ústavy ČR formulováno perspektivně, nikoliv retrospektivně.

článku 49, mají článkem 10 Ústavy ČR vymezené nadzákonné aplikační postavení v českém právním řádu. Kategorie těchto smluv prolamuje vázanost soudu zákonem, bez nutnosti obracet se na Ústavní soud.⁴⁸ Je proto logické, že je dána pravomoc Ústavního soudu provést abstraktní přezkum souladu takové smlouvy s ústavním pořádkem. Mezinárodní smlouvou podle článku 10a, aniž by Ústava ČR výslovně přiznávala takové mezinárodní smlouvě účinky ve vnitrostátním právním řádu, dochází ke změnám ve sféře suverenity státu. Důvodem, proč Ústava ČR svěřuje Ústavnímu soudu pravomoc takové smlouvy přezkoumávat se proto neodvívá od účinků, které by jí výslovně přiznávala, ale od skutečnosti, že taková smlouva svojí samotnou podstatou zasahuje do ústavních základů státu a ovlivní existující normy ústavního pořádku. Bez dalších výkladových metod není zatím zřejmé, zda Ústava ČR s přesunem pravomocí v souladu s článkem 10a implicitně spojuje vnitrostátní účinky mezinárodní smlouvy, jejímž prostřednictvím k přesunu dochází.

V každém případě se domníváme, že na základě článku 87 odst. 2 je třeba hovořit o smlouvách podle článku 10a a o smlouvách podle článku 49 Ústavy ČR, neboť těmito články jsou definována srovnatelná kritéria (věcný obsah smlouvy). Článek 10 tedy není podle našeho názoru ustanovením, které by charakterizovalo určitou skupinu smluv, nýbrž ustanovením, které pouze stanoví podmínky, za nichž se jinde vymezené smlouvy (např. v článku 49), a to v zásadě jakékoliv splňující jeho formální požadavky, stávají součástí právního řádu a s jakou právní silou do

⁴⁸ Srov. čl. 95 Ústavy ČR.

tohoto řádu vstupují.⁴⁹ Ustanovení článku 10a Ústavy ČR je ve své podstatě kombinací přístupu článku 49 a článku 10 Ústavy ČR. Stejně jako článek 49 věcně definuje určitou skupinu smluv⁵⁰ a obdobně jako článek 10 Ústavy ČR stanoví formální kritéria a účinky jejich splnění.⁵¹

Vyjdeme-li z postulátu předchozího odstavce, a jako články vymezující kategorie mezinárodních smluv posoudíme článek 10a s článkem 49, musíme si položit zcela legitimní otázku, zda článek 10 přiznává - za předpokladu splnění jeho formálních kritérií, smlouvám podle článku 10a stejné účinky, jako smlouvám podle článku 49 Ústavy ČR.

Troufáme si přitom tvrdit, že smlouvám uzavřeným ve smyslu článku 10a se vždy podaří splnit formální kritéria článku 10 Ústavy ČR. Ustanovení článku 10a nehovoří na rozdíl od článku 10 o nutnosti vyhlášení smlouvy, povinnost jejího vyhlášení však vyplývá z článku 52 odst. 2 Ústavy ČR za použití § 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů. Ustanovení článku 10a nezmiňuje oproti článku 10 Ústavy ČR nutnou vázanost České republiky mezinárodní smlouvou, ani to však není nepřekonatelným problémem. Především je nutné konstatovat, že otázka vázanosti České republiky sjednanou mezinárodní smlouvou, se odvíjí od norem mezinárodního práva a obecné

⁴⁹ Samozřejmě lze argumentovat, že splněním formálních požadavků článku 10 Ústavy ČR se vymezuje určitá konkrétní skupina mezinárodních smluv, která se vyznačuje jednotící vlastností přímé použitelnosti v českém právním řádu. Pro potřeby vymezení vztahu smluv podle článku 10a Ústavy ČR k ostatním mezinárodním smlouvám však musíme v této fázi úvah hledat srovnatelná kritéria, tj. v daném případě věcný obsah smlouvy.

⁵⁰ Smlouvy přenášející některé pravomoci orgánů České republiky na mezinárodní organizace/instituce.

⁵¹ Možnost realizace takové smlouvy. Otázka vnitrostátních účinků smluv podle článku 10a Ústavy ČR je diskutována níže.

právní zásady *pacta sunt servanda*.⁵² Také nelze přehlédnout, že vyhlášovány by měly být zásadně smlouvy, jimiž je Česká republika vázána (§ 5 odst. 1 písm. a) zákona o Sbirce zákonů a o Sbirce mezinárodních smluv). Nejpodstatnější rozdíl je proto třeba spatřovat v tom, že ústavní zákon stanoví pro ratifikaci mezinárodní smlouvy podle článku 10 povinnost souhlasu Parlamentu, zatímco pro smlouvy podle článku 10a Ústavy ČR je vedle nutného vyslovení souhlasu ústavní většinou Parlamentu stanovena alternativní možnost vyslovení souhlasu referendem (článek 10a odst. 2 a článek 39 odst. 4 Ústavy ČR).⁵³ Pokud stanoví Ústava ČR pro smlouvy podle článku 10a přísnější podmínky, není tato skutečnost na překážku jejich podřazení smlouvám podle článku 10 Ústavy ČR, a to především z hlediska tímto článkem definovaných účinků v českém právním řádu. Argumentací *a maiore ad minus* totiž smlouvy podle článku 10a nepochybně splňují i podmínky kladené na smlouvy podle článku 10 Ústavy ČR.

Neexistuje-li jiná norma, na jejímž základě ke zprostředkování účinků mezinárodní delegační smlouvy v českém právním řádu dojde, a která by tak ve vztahu k článku 10 byla v postavení normy speciální, nebo norma, která by použití článku 10 zakazovala, neexistuje formální

⁵² Viz čl. 26 Vídeňské úmluvy o smluvním právu (vyhláška Ministerstva zahraničních věcí č. 15/1988 Sb., o Vídeňské úmluvě o smluvním právu, dále srov. např. I. S. Hohenveltern, *Mezinárodní právo veřejné*, ASPI, 1999/2001, str. 115, 292, M. Potočný, J. Ondřej, *Mezinárodní právo veřejné*, C. H. Beck, 2003, str. 204, M. Dixon, R. McCorquodale, *Cases & Materials on International Law*, Blackstone Press, 1996, str. 111 a násl., a N. Šišková, *Mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR a otázky související*, *Právní fórum*, 8/2005, str. 291.

⁵³ Ke schvalování smluv Parlamentem a v referendu srov. zajímavý příspěvek J. Malenovského, *K řízení o ratifikaci Smlouvy o Ústavě pro Evropu: Na okraj uvažovaného ústavního zákona o referendu*, *Právník* 4/2005, str. 337 a násl.

důvod, proč delegačním smlouvám účinky podle článku 10 Ústavy ČR nepřiznat.

Jak již bylo zmíněno, článek 10a zavedla do Ústavy ČR tzv. euronovela. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu ústavního zákona⁵⁴ později v modifikované podobě přijatého pod č. 395/2001 Sb. (euronovela), před novou úpravu kladla dva cíle. Prvním z nich byla změna v přístupu k mezinárodním závazkům České republiky, resp. umožnění přímé aplikace mezinárodních smluv splňujících některé formální požadavky. Druhým, z hlediska této práce významnějším cílem, bylo vytvořit prostor pro přistoupení České republiky ke smlouvám, které jsou právním základem Evropské unie, nebo pro vstup do dalších mezinárodních institucí. V souvislosti se vstupem do Evropské unie vycházel návrh z nutnosti upravit třístranný vztah vnitrostátního práva, mezinárodního práva, a práva mezinárodní instituce. Co do práva vnitrostátního, „je nevyhnutelné jednak umožnit samotný vstup státu do nadstátní mezinárodní instituce, jednak zabezpečit, aby byl stát po svém vstupu trvale schopen plnit členské povinnosti. Svrchovaný stát při svém vstupu předává mezinárodní instituci část svých svrchovaných pravomocí v oblasti tvorby práva, vynucování práva ... Nevzdává se tím svrchovanosti samotné.“. Navrhovatel úpravy si byl vědom, že „Přenos pravomocí na nadstátní organizaci, jejíž činnost se v případě Evropské unie stále více dotýká každodenního života lidí, modifikuje charakter samotné státní moci i fungování dělby moci uvnitř státu.“. Z uvedeného důvodu byla k souhlasu s ratifikací navrhována nutnost stejné ústavní většiny, jaká je požadována k přijetí ústavního zákona.

⁵⁴ Sněmovní tisk č. 884 (www.psp.cz).

Návrh však obsahoval další - z hlediska našeho zájmu zásadní, ustanovení, neboť „Po vzoru některých ústav členských států Evropské unie se zakotvuje zvláštní úprava vztahu mezinárodního, vnitrostátního a práva ES, a to v podobě generální interpretační klauzule zakazující interpretovat celý právní řád způsobem neslučitelným se závazky vyplývajících z členství ve výše zmíněné mezinárodní instituci. Mezi tyto závazky patří především zajištění provádění a vynucování evropského práva, garance jeho základních atributů, jako je přednost před celým vnitrostátním právním řádem či přímý účinek, dodržování základních hodnot a principů Evropské unie apod. Jak vidno, je povaha závazků v srovnání se závazky vyplývajících z ostatních mezinárodních smluv výrazně nadstandardní, proto je také navrhována zvláštní ústavní úprava.“. Navrhovatel si byl ovšem vědom, že „V řadě dalších zemí se specifikace této závažné otázky ponechává spíše ústavním soudům.“. Návrh tedy rozlišoval integrační, či delegační, klauzuli - reprezentovanou současným článkem 10a, a další ustanovení, které mělo být k článku 10a v obdobném vztahu, jako je článek 10 ve vztahu k článku 49 Ústavy ČR.⁵⁵

Interpretační klauzule byla na návrh Ústavně právního výboru z textu vypuštěna ještě v průběhu projednávání návrhu v Poslanecké sněmovně. Odůvodnění bylo více méně politické, nelze je však přehlédnout. Podle zpravodaje⁵⁶ je problematické explicitní podřazení ústavního pořádku

⁵⁵ Dlužno dodat, že návrh předložený Poslanecké sněmovně zpravidla obsahoval variantní řešení úprav jednotlivých článků. Totéž platí i pro generální interpretační klauzuli, v jejíž jedné variantě byla výslovně deklarována přednost komunitárního práva.

⁵⁶ Marek Benda

Evropské unii, poukazující na federální model Evropy s rozhodováním centra nadřazeným rozhodování jednotlivých zemí. Není proto nezbytně nutné, aby byla v Ústavě obsažena interpretační klauzule, neboť „apriorní prvopoužitelnost“ mezinárodních smluv a ustanovení, že mezinárodní závazky jsou dodržovány, by měly stačit i k výkladovému problému faktické nadřazenosti primárního práva Evropské unie nad vnitrostátním zákonodárstvím.

Předem další úvahy je třeba nastínit postulát, ze kterého budeme vycházet. Pozice České republiky, která se hodlala stát členským státem Evropské unie na počátku dvacátého prvního století, se lišila od pozice Španělska, které se stalo členským státem tehdy tří Společenství v osmdesátých letech dvacátého století, ale také od pozice např. Francie, která byla členským státem od počátků existence Evropského společenství uhlí a oceli. Lišila se v tom směru, že právní řád nejprve Společenství, a později Evropské unie, prochází dynamickým vývojem, a podoba celku, do kterého Česká republika hodlala vstoupit, byla jiná než podoba stejného celku v čase nazpět. Ostatně, obdobnou skutečnost uznalo např. i Rakousko ve své soudní praxi i nauce po přistoupení v r. 1995.⁵⁷ Obdobně prodělal svůj vývoj vztah mezi právem Společenství, interpretovaným Soudním dvorem ES na jedné straně, a právem (zejm. ústavním) členských států, interpretovaným zpravidla jejich ústavními soudy na straně druhé. Česká republika hodlala vstoupit do celku, který měl tento vztah více méně vydefinovaný, a přestože se postoj jednotlivých ústavních systémů ve vztahu ke komunitárnímu právu částečně

⁵⁷ Srov. K. Korinek, Řízení o předběžné otázce podle návrhů předkládaných ústavními soudy v Řízení o předběžné otázce a národní soudy (Sborník příspěvků z konference pořádané Ústavním soudem České republiky), Ústavní soud České republiky/Linde, 2005.

odlišoval, můžeme říci, že žádný nezaujímal vyhraněný postoj absolutní nadřazenosti jeho ústavních norem nad komunitárním právem.⁵⁸ Obdobně Soudní dvůr ES, jakkoliv naformuloval doktrínu absolutní přednosti práva Společenství před právem členských států včetně práva ústavního⁵⁹ mlčky akceptoval harmonizovaný, nikoliv jednotný, postoj ústavních systémů členských států. Výsledný stav, prakticky akceptovaný jak soudy členských států, tak Soudním dvorem ES, snese charakteristiku „federální logiky a určení“.⁶⁰

Česká republika se měla v souladu s článkem 2 Aktu o přistoupení, který je podle článku 1 odst. 2 Smlouvy o přistoupení její nedílnou součástí, zavázat, že se pro ni ode dne přistoupení stanou závaznými ustanovení původních smluv a aktů přijatých orgány Společenství a že tyto normy bude uplatňovat za podmínek stanovených v původních smlouvách a v Aktu o přistoupení. Uvedené ustanovení přitom nelze vykládat jinak, než že měla být vedena vůlí zavázat se k uvedeným normám v jejich materiálním smyslu, neboli ve významu, který jim svojí interpretační činností přisoudil Soudní dvůr ES, a který členské státy prostřednictvím svých soudních systémů akceptovaly. Bylo by v rozporu s elementárními právními zásadami, kdyby chtěla Česká republika po svém přistoupení k původním smlouvám měnit obsah svých závazků odlišnou interpretací smluvních ustanovení, od interpretace

⁵⁸ Srov. např. P. Craig, G. De Burca, *EU Law, Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, 3rd ed., 2003, str. 275 a násl., B. de Witte, *Direct Effect, Supremacy, and the Nature of the Legal Order, v The Evolution of the EU Law*, Oxford University Press, 1999, str. 205 a násl.

⁵⁹ Srov. např. rozhodnutí Soudního dvora ES ve věci 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* [1970] ECR 1125.

⁶⁰ Viz J. Malenovský, *Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR*, Právník 9/2003, str. 845

dlouhodobě ustálené, a dosavadními členskými státy všeobecně akceptované.

Ze shora popsanych důvodů je třeba odmítnout většinu argumentů, se kterými Poslanecká sněmovna vypustila z úprav Ústavy ČR interpretační klauzuli. Bylo jistě legitimním oprávněním zákonodárce navrhnout vypuštění explicitní podřízenosti mj. ústavního pořádku jako celku evropskému právu. Legitimita takového kroku vyplývá ze skutečnosti, že většina ústavních systémů členských států chrání tzv. tvrdé jádro ústavy, tj. základní nezměnitelná ustanovení,⁶¹ a soudní praxe členských států je nadřazuje i právu komunitárnímu.⁶² Ostatní argumenty však již legitimní nebyly. Komunitární právo vykazuje prvky federálního práva a Česká republika tuto skutečnost hodlala přistoupením ke Smlouvě o Evropské unii akceptovat. Nebylo proto důvodu ani podloženosti promítnout obavu z této skutečnosti do změn Ústavy ČR. Eufemismem je rovněž tvrzení, že aplikační přednost mezinárodních smluv a deklarace dodržování mezinárodních závazků by měly stačit i k výkladovému problému faktické nadřazenosti primárního práva Evropské unie na vnitrostátní zákonodárství. Závaznost předvídaná článkem 10 Ústavy ČR za prvé neodpovídá shora zmíněnému pojetí přednosti komunitárního práva před částí ústavního práva členských států, a za druhé je výrazem hlubokého nepochopení komunitárního práva domněnka, že přednostního

⁶¹ K použití pojmu nadpozitivní právo v kontextu euronovely ústavy srov. Z. Kühn, Ještě jednou k ústavnímu základu působení komunitárního práva v českém právním řádu, *Právní rozhledy* 10/2004, str. 397.

⁶² Ve vztahu např. k Rakousku srov. K. Korinek, Řízení o předběžné otázce podle návrhů předkládaných ústavními soudy v řízení o předběžné otázce a národní soudy (Sborník příspěvků z konference pořádané Ústavním soudem České republiky), Ústavní soud České republiky/Linde, 2005.

použití před národním právem se má dostat pouze právu primárnímu. Lze tedy říci, že zákonodárce odmítl interpretační klauzuli s argumenty, které by v případě jejich akceptace devalvovaly samotnou vůli České republiky vstoupit do Evropské unie.

Přijetím integrační klauzule však zákonodárce, nezávisle na výhradách shora, projevil svoji jednoznačnou vůli umožnit vstup České republiky do Evropské unie. Tato vůle byla později materializována podpisem smlouvy o přistoupení, a ve světle tohoto jednoznačného úmyslu je třeba vykládat relevantní ustanovení Ústavy ČR.

Ostatně, v této analýze se lze odvolat i na klasika právní vědy, podle kterého není vůle zákonodárce metodou výkladu, nýbrž cílem výkladu a výsledkem výkladu, výrazem pro apriorní nezbytnost systémově nerozporného výkladu celého právního řádu. Je proto možné konstatovat jako vůli zákonodárce to, co nikdy jako vědomá vůle autora zákona nebylo přítomno. Interpret může rozumět zákonu lépe, než mu rozuměl jeho tvůrce, zákon může být moudřejší než jeho autor – on právě musí být moudřejší než jeho autor.⁶³

Jakkoliv je zřejmé, že ustanovení článku 10 Ústavy ČR ve svém původně zamýšleném účelu nemělo sloužit k definici účinků komunitárního práva v právním řádu, nelze popřít, že doktrína nabízí přesvědčivé argumenty, proč by právě tento článek měl zprostředkovávat účinky komunitárního práva v českém právním řádu.⁶⁴ Přesto bychom si ovšem

⁶³ G. Radbruch, Rechtsphilosophie. Studienausgabe. Hrsg. R. Dreier, S. Paulson, Heidelberg 1999, s. 107.

⁶⁴ Viz J. Malenovský, Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR, Právník 9/2003, str. 841 a násl., J. Malenovský, Ve věci ústavního základu působení komunitárního práva uvnitř ČR nebylo řečeno poslední

dovolili formulovat několik výhrad, s ohledem na něž se pokusíme najít argumenty pro jiné řešení.

První problém spatřujeme v otázce právní síly, kterou článek mezinárodním smlouvám propůjčuje. Jak jsme již shora naznačili, v současném znění odpovídá nadzákonné, ale podústavní aplikační postavení mezinárodních smluv požadavku na jejich schválení podle článku 49 za použití článku 39 odst. 1 - 3 Ústavy ČR. Lze si představit, že smlouvám podle článku 10a, tj. ratifikovaným se souhlasem ústavní většiny Parlamentu, nebo referenda, bude právě vzhledem k vyšším požadavkům na souhlas přiznána extenzivním výkladem článku 10 Ústavy ČR aplikační síla odpovídající ústavním zákonům. Domníváme se však, že toto postavení problém aplikace komunitárního práva neřeší. Aplikační postavení norem komunitárního práva by bylo nepochybně nadzákonné, a na rozdíl od „běžných“ mezinárodních smluv by nebylo podústavní, ale rovno normám ústavního pořádku. Jediným výsledkem je, že by normy komunitárního práva měly aplikační přednost nejen před zákony, ale také před těmito „běžnými“ mezinárodními smlouvami. Jejich aplikační postavení v případě rozporu s normami ústavního pořádku by bylo s ohledem na identickou právní sílu konkurujících si norem nejisté. Jistě by bylo možné konflikty řešit za pomoci obecných právních zásad,⁶⁵ příp. za použití článku 1 odst. 2 Ústavy.⁶⁶ Takováto možnost, přestože není systémovým

slovo, Právní rozhledy, 6/2004, str. 227 a násl., J. Malenovský, Vítězství „dogmatiků“ nad „pragmatiky“ se odkládá, Právní rozhledy, 11/2005, str. 411.

⁶⁵ Nikoliv zrušením, ale aplikační předností speciální normy před normou obecnou, příp. předností aplikací normy pozdější před normou starší - vždy za použití článku 1 odst. 2 Ústavy ČR.

⁶⁶ Co do článku 1 odst. 2 Ústavy však lze argumentovat i opačně. Totiž tím, že by Česká republika, v rozporu s materiálními účinky komunitárního práva, nebyla schopna tomuto právu přiznat za použití

řešením potřeby přiznat komunitárnímu právu v podstatě nadústavní povahu, byť pouze k části ústavního pořádku, nepředstavuje podle našeho názoru situaci, která by vytvářela nepřekonatelný rozpor s požadavky komunitárního práva na jeho aplikační postavení.

Druhou překážku, tentokrát zásadní, aplikace komunitárního práva prostřednictvím článku 10 Ústavy ČR shledáváme v případech použití sekundárního práva. Jak ostatně zpravodaj při projednávání návrhu euronovely naznačil, článek 10 Ústavy ČR je možno (za výhrad shora uvedených) vztáhnout k právu primárnímu.⁶⁷ Obdobně extenzivním výkladem článku 10 Ústavy ČR, jakým bylo dovozeno aplikační postavení delegačních smluv, lze samozřejmě tvrdit, že sekundární právo požívá stejného postavení, neboť je v podstatě odvozením smluv, které určují účinky jimi definovaných aktů. Obáváme se ovšem, že takový výklad je již v rámci článku 10 Ústavy ČR neudržitelný. U smluv je pro jejich aplikační postavení ještě argumentováno způsobem vyslovení souhlasu s ratifikací, přičemž i jinak splňují veškeré formální náležitosti článku 10 Ústavy ČR. Sekundární právo však splní pouze tu podmínku, že jím bude Česká republika vázána. Vyhlášeno bude v Úředním věstníku, a přijato může být v některých případech i proti vůli České republiky.

článku 10 Ústavy ČR přednostní aplikační postavení i k části norem ústavního pořádku, nedodržela by své závazky vyplývající z mezinárodního práva. Ostatně, vycházely-li by české soudy ve svém nakládání s komunitárním právem z obdobných úvah jako zpravodaj v Poslanecké sněmovně při projednávání euronovely, k porušení článku 1 odst. 2 Ústavy ČR by to nepochybně vedlo.

⁶⁷ Je-li aplikováno ustanovení původních smluv, a jedná se o ustanovení nerozporné s normami českého ústavního pořádku, je použití článku 10 Ústavy ČR jednoduchým řešením nevyvolávajícím obtíže. V souladu s mým oblíbeným bonmotem (jehož autorkou je údajně JUDr. Eliška Wagnerová) je však třeba říci - zákony se píšou pro špatné časy...

Výklad, podle kterého své právní účinky přesto odvodí od článku 10 Ústavy ČR, proto považujeme za neudržitelný.⁶⁸

Přiznání účinků komunitárního práva v českém právním řádu prostřednictvím článku 10 Ústavy ČR předpokládejme, ze shora uvedených důvodů, možné není.⁶⁹ Jakkoliv euronovela zjevně s touto variantou nepočítala, bude možné, s ohledem na její zamýšlený účel, přiznat účinky komunitárnímu právu pouze prostřednictvím článku 10a Ústavy ČR? Domníváme se, že ano (za subsidiárního použití článku 1 odst. 2 Ústavy ČR), resp. přesněji řečeno - účinky komunitárnímu právu lze přiznat spíše za použití, než prostřednictvím, článku 10a Ústavy ČR.

Přenesení-li Česká republika na mezinárodní organizaci pravomoc samostatně regulovat právní vztahy v určité věcně vymezené oblasti a v tomto rozsahu také dodržování norem kontrolovat, ztratí v rozsahu takové smlouvy odpovídající vlastní pravomoc. I když Ústava ČR nestanoví, jaké účinky smlouva podle článku 10a ve vnitrostátním právu má, bude se v prostoru vyklizeném mezinárodní smlouvou nová úprava chovat v podstatě nezávisle, a podmínky jejího účinku se budou odvíjet od toho, jak si je sama stanoví.⁷⁰

Smlouvou o přistoupení Česká republika přistoupila mj. k původním smlouvám. Všechny tyto smlouvy, považuje komunitární právní systém za relativně autonomní zdroje

⁶⁸ Ostatně, k obdobnému závěru došla ve vztahu k sekundárnímu unijnímu právu JUDr. Eliška Wagnerová ve svém odlišném stanovisku ve věci evropského zatýkacího rozkazu.

⁶⁹ Resp. je možné s určitými obtížemi (tj. v ne zcela vyhovujícím rozsahu) pro právo primární reprezentované zakládajícími smlouvami, není však možné pro masu práva sekundárního.

⁷⁰ Resp. ve vztahu ke komunitárnímu právu, jak jsou ze smlouvy dovozeny k její interpretaci oprávněným orgánem (Soudním dvorem ES), a v rozsahu, nakolik je jeho interpretace všeobecně členskými státy akceptována.

práva, přičemž během vývoje tohoto řádu byly postupně definovány jejich účinky. Česká republika v době přistupování tyto účinky znala, a bylo jí tedy známo co do „uvolněného prostoru“ vstupuje. Základem fungování modelu bude nezasahování státu do „opuštěných“ oblastí, ve kterých bude mezinárodní organizace vyvíjet aktivitu nezávisle na státu, případně bude se státem spolupracovat v oblastech, kde se pravomoci prolínají. V tomto směru by žádoucí chování České republiky mělo být podmíněno článkem 1 odst. 2 Ústavy ČR. Ochrana tvrdého ústavního jádra v takovém modelu vyplývá ze skutečnosti, že se jedná o nezrušitelná ustanovení, v jejichž rozsahu nemůže dojít k přenosu pravomocí České republiky na jiný subjekt. Jinými slovy, ve vymezené oblasti přenáší Česká republika pravomocí až do ústavní roviny, ovšem s výjimkou těch, kterými pro jejich povahu nemůže vůbec disponovat.⁷¹ Vymezení tohoto nezměnitelného jádra ústavy, by mělo svým rozsahem alespoň zhruba odpovídat obecně akceptovanému *statu quo* v době vstupu České republiky do Evropské unie – podobný přístup ostatně např. akceptovala jak již zmíněno po přistoupení Rakouska k Evropské unii převažující část jak rakouské právní doktríny, tak praxe.⁷²

⁷¹ Je třeba objektivně uznat, že jejich rozsah se může měnit. Vedle ustanovení, která považujeme za skutečně nezměnitelná (demokratické zřízení, úcta k právům člověka a občana apod.), existují ustanovení, která za taková považujeme v současné době. Výsledkem zachování principu jednotnosti a svrchovanosti České republiky je konstrukce o „propůjčení“ pravomocí mezinárodní organizaci, nikoliv o jejich absolutním přenesení. Byl by však výklad tohoto ústavního principu stejný, kdyby vývoj Evropské unie vyústil v založení federálního státu s nepochybnou vůlí České republiky a jejích občanů být součástí takového celku?

⁷² Korinek K., Řízení o předběžné otázce podle návrhů předkládaných ústavními soudy v řízení o předběžné otázce a národní soudy (Sborník příspěvků z konference pořádané Ústavním soudem České republiky, Ústavní soud České republiky/Linde, 2005, str. 13.

Popsaný model se chová předvídatelně i v rovině aplikační (otázka platnosti se odvíjí vždy od podmínek, které pro normu stanoví vnitrostátní nebo komunitární systém práva, a druhý systém jej v zásadě nemůže ovlivnit), neboť otázka konfliktu norem je převážně otázkou pravomoci, tedy zda norma vnitrostátní nezasahuje do oblastí které jsou v pravomoci Společenství a naopak. Skutečné konfliktní situace tak může nastat zejména v případech, kdy se aplikované komunitární právo dotkne tvrdého jádra ústavy. Může se jednat o zásah komunitárního práva do pravomoci, která je této nedotknutelné části ústavy vyhrazena, a které se proto přenos pravomoci nemohl dotknout. Takový konflikt je rovněž řešitelný především vymezením pravomoci Společenství, a členského státu, resp. České republiky. Druhá varianta nastane, když se komunitární právo dotkne tvrdého jádra ústavy, a to ne oblastí, ve které působí, ale interpretací, které se mu má při jeho aplikaci dostat. Je-li možno více výkladů, z nichž některý je s nezměnitelnými ustanoveními ústavního pořádku v rozporu, a jiný nikoliv, měl by vždy dostat přednost výklad s ústavním pořádkem souladný. Jediným orgánem, oprávněným interpretovat komunitární právo je přitom Soudní dvůr ES. Popsaná situace by si proto pravděpodobně vyžádala položení předběžné otázky.⁷¹ Soudní dvůr by při jejím případném položení měl být samozřejmě na možný rozpor se základními ústavními principy upozorněn. V situacích, kdy bude jediný možný výklad v rozporu se základními ustanoveními ústavního pořádku, může být situace řešitelná cestou neplatnosti relevantního ustanovení komunitárního práva (opět za použití předběžné otázky). Předpokládám, že relativně marginální budou případy, kdy v důsledku jediné možné (nesouladné se

⁷¹ Článek 234 SES.

zásadními ustanoveními ústavního pořádku) interpretace a nepochybné platnosti komunitární normy, bude dána přednost právu vnitrostátnímu před právem komunitárním. V tuto chvíli ještě ponechme stranou kombinaci komunitárního a vnitrostátního práva, reprezentovanou implementačními předpisy. Neexistuje-li prostor členského státu pro vlastní uvážení, a ten je tak vázán relativně přesným zněním komunitárního aktu, bude se případný rozpor implementační normy s normami ústavního pořádku odvíjet vždy od primárního rozporu komunitárního aktu s ústavním pořádkem. Pokud existuje možnost členského státu dotvořit komunitární právo, pak může být rozpor buď v části implementační, a bude řešen ve vztahu mezi komunitárním aktem a ústavní normou, nebo nastane rozpor v části dotvářející, a pak se v zásadě nejedná o konflikt s komunitárním právem, ale o konflikt vnitrostátního práva.

V popsaném pojetí je článek 10a Ústavy ČR speciální normou ve vztahu ke dvěma jiným ústavním ustanovením. Z hlediska věcného (obsahového) vymezení mezinárodních smluv, ve vztahu k článku 49, z hlediska vnitrostátních účinků¹⁴ mezinárodního (pro naše potřeby komunitárního) práva pak *cum grano salis* ve vztahu k článku 10 Ústavy ČR. Specialita ve vztahu k článku 10 nespočívá v tom, že by článek 10a Ústavy ČR sám stanovil účinky práva mezinárodní organizace v českém právním řádu, nýbrž v tom, že umožňuje, aby si toto právo své účinky stanovilo samo. *Stricto sensu* by tak ekvivalentem článku 10 byla za použití článku 10a Ústavy ČR především relevantní

¹⁴ Za použití článku 1 odst. 2 Ústavy ČR, a principu aplikace komunitárního práva v rámci členských států, definovaných Soudním dvorem ES a všeobecně akceptovaných členskými státy.

ustanovení komunitárního práva a zejména rozhodnutí Soudního dvora ES, definující účinky komunitárního práva v právních řádech členských států.

Z důvodu úplnosti je při hledání ústavněprávního základu fungování komunitárního práva v českém právním řádu třeba alespoň stručně zmínit ještě jednu možnou variantu. Podle ní by mezinárodní smlouvě⁷⁵, splňující formální požadavky článku 10, byly přiznány vnitrostátní účinky tímto ustanovením, zatímco účinky práva sekundárního, jako práva přijatého již pouze mezinárodní organizací, by se odvíjely od článku 10a Ústavy ČR. Takový výklad by byl ovšem problematický proto, že neřeší shora zmíněný nedostatek přednosti komunitárního práva před částí ústavního pořádku, a dále proto, že by se sekundárnímu právu, aplikovanému relativně autonomněji podle článku 10a Ústavy ČR, mohlo dostat lepších aplikačních účinků než právu primárnímu. Jako slepou uličku tuto variantu proto blíže nerozvádíme.

Ve světle shora nastíněné analýzy je zřejmé, že např. rozhodnutí městského soudu,⁷⁶ opírající účinky komunitárního práva v českém právním řádu o článek 10 Ústavy ČR nemůže obstát. Použití uvedeného článku nevyvolalo obtíže v konkrétní věci, řešené městským soudem, ale slabiny tohoto řešení by nutně vyvstaly v případě konfliktu mezi aplikovaným ustanovením komunitárního práva a normami českého ústavního pořádku,⁷⁷ nebo v případě aplikace sekundárního práva Společenství.

⁷⁵ V daném případě Smlouva o přistoupení a původní smlouvy.

⁷⁶ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 6. 2005, sp. zn. 7 Az 7/2005 (dosud nepublikováno).

⁷⁷ V jejich širším významu, nikoliv v úzkém významu přiznávajícím vždy absolutní nadřazenost některým základním normám ústavního pořádku.

„Evropská“ rozhodnutí Ústavního soudu, zejména nález ve věci cukerných kvót, oprávněně vyvolala více pozornosti, než svým významem relativně marginální rozhodnutí městského soudu. Akceptace právního názoru Ústavního soudu ze strany obecných soudů se výslovně odráží v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, a jeho přijetí je přes vznesenou kritiku nepochybně i ze strany české právní doktríny.⁷⁸ Ta Ústavnímu soudu vytkla především způsob, jakým se vypořádal, či přesněji řečeno opomněl podrobně vypořádat, se vztahem mezi články 10 a 10a a s argumenty hovořícími ve prospěch použití článku 10 Ústavy ČR.

V tomto směru se domníváme, že je rozhodnutí Ústavního soudu přes svoji stručnost poměrně jednoznačné. Jeho závěry proti aplikaci článku 10 Ústavy ČR, byť nebyla odmítnuta výslovně, vycházejí z rigidity tohoto řešení, jen obtížně slučitelného s vyvíjejícími se požadavky komunitárního práva, a dále ze skutečnosti, že přenesením své pravomoci podle článku 10a své ústavy Česká republika ztratila možnost dále určovat vlastními normami vnitrostátní účinky komunitárního práva. Řešení Ústavního soudu ve věci cukerných kvót sledujeme z hlediska vyjádření se k ústavněprávnímu základu působení komunitárního práva v rámci České republiky dostatečným, a nevyvolávajícím zásadní obtíže.

⁷⁸ Srov. např. J. Zemánek, Otevření ústavního pořádku komunitárnímu právu potvrzeno, nikoli však nekontrolovatelné, *Jurisprudence* 5/2006, str. 50 a R. Král, Uznání i rozpaky nad „komunitárním“ nálezem Ústavního soudu ve věci cukerných kvót, *Právní rozhledy* 11/2006, str. 411.

Za podstatně zajímavější považujeme, i s ohledem na odlišné stanovisko soudkyně Wagnerové, rozhodnutí Ústavního soudu ve věci evropského zatýkacího rozkazu. Je nepřehlédnutelnou skutečností, že Ústavní soud si byl na jedné straně vědom odlišnosti, které v právních řádech členských států vyvolává komunitární a unijní právo, ale na straně druhé použil z hlediska vnitrostátního prakticky shodná kritéria.

Ústavní soud tak bez dalšího odůvodnění zjevně vycházel z postulátu, že Evropská unie je mezinárodní organizací ve smyslu článku 10a Ústavy ČR. V tomto bodu je jeho názor relativizován odlišným stanoviskem, charakterizujícím akt Evropské unie přijatý v rámci třetího pilíře - rámcové rozhodnutí, jako intergovernmentální smlouvu.

Evropská unie nedisponuje, na rozdíl od Evropského společenství, resp. Evropského společenství pro atomovou energii, právní subjektivitou.⁷⁹ Na druhou stranu nelze přehlédnout, že se jedná o celek disponující institucionální strukturou,⁸⁰ specifickými nástroji legislativní povahy,⁸¹ a určitými právy ve vztahu ke svým členům.⁸² Není proto nedůvodný závěr, že přes nedostatek vnější právní subjektivity je Evropská unie, jako celek s určitými vnitřními pravomocemi, mezinárodní organizací *sui generis*.⁸³ Jsme proto toho názoru, že Ústavní soud

⁷⁹ Srov. článek 281 SES, článek 184 EURATOM, a zejména články 1 a 3 SEU.

⁸⁰ Srov. články 3 a 5 SEU.

⁸¹ Srov. články 12 a zejm. 34 SEU.

⁸² Srov. článek 7 SEU.

⁸³ Shodně srov. např. D. Curtin, I. Dekker, The EU as a „Layered“ International Organization: Institutional Unity in Disguise, v *The Evolution of the EU Law*, Oxford University Press, 1999, str. 97, v opačném závěru srov. L. Tichý, R. Arnold, P. Svoboda, J. Žemánek,

správně aplikoval, v souladu se svojí doktrínou k ustavněprávnímu základu účinků práva mezinárodních organizací vymezenou nálezem v cukerných kvotách, při vymezení vztahu unijního práva - rámcového rozhodnutí, a českého právního řádu, článek 10a Ústavy ČR.

Se závěrem Ústavního soudu se lze, na rozdíl od odlišného stanoviska ztotožnit také proto, že rámcové rozhodnutí, přes svůj faktický charakter odpovídající mezinárodní smlouvě,⁸⁴ není mezinárodní smlouvou, ale aktem Evropské unie, přijímaným v jejím institucionálním rámci Radou, tj. orgánem Evropské unie.⁸⁵ Jakkoliv se s ohledem na jednomyslnost přijímání rámcových rozhodnutí a s ohledem na složení Rady,⁸⁶ může zdát rozdíl mezi mezivládní smlouvou a aktem Evropské unie pouze kosmetický, je nepopiratelnou skutečností, že samotné zakládající smlouvy důsledně odlišují mezi jednáním vlád členských států, a jednáním Rady - v naprosto identickém složení.⁸⁷ Odlišné stanovisko soudkyně Wagnerové správně upozorňuje, že povaha rámcového rozhodnutí vylučuje jeho podřazení článku 10 Ústavy ČR. Ji uváděné důvody, vylučující toto podřazení,⁸⁸ přitom odpovídají tomu, že se přes obdobnou povahu u rámcového rozhodnutí nejedná o mezivládní smlouvu, ale akt specifické mezinárodní organizace - Evropské unie.

R. Král, *Evropské právo*, C. H. Beck, 1999, str. 51 a nasl., a str. 709 a nasl.

⁸⁴ Nemožnost přijetí proti vůli členského státu, závaznost pouze pro členské státy EU s jejich volností co do volby forem a prostředků k realizaci, výslovné vyloučení bezprostředního účinku v právních řádech členských států.

⁸⁵ Viz článek 34 SEU.

⁸⁶ Viz článek 203 SES.

⁸⁷ Srov. články 223 SES a 139 EURATOM.

⁸⁸ Nedostatek vnitrostátní ratifikace. Nad rámec odlišného stanoviska lze dodat také nedostatek předepsané vnitrostátní publikace - rámcové rozhodnutí je publikováno v Úředním věstníku.

Skutečnost, že přes rozhodování orgánem Evropské unie, nikoliv členského státu, vyžaduje toto rozhodování jednomyslnost a složení Rady, podle našeho názoru vylučují závěr, že se jedná o *bianco šek* poskytnutý orgánům Evropské unie. Členský stát totiž může, na rozdíl od aktů přijímaných v rámci Evropského společenství,⁸⁹ vždy efektivně kontrolovat přijímání norem, které jej budou vázat. Pravomoci Evropské unie jsou navíc ve své obecnosti relativně přesně vymezeny smlouvou, ke které Česká republika bez výhrad v tomto směru přistoupila.⁹⁰

S ohledem na tyto závěry se domníváme, že i ve vztahu k unijnímu právu lze plně vztáhnout závěry shora provedené analýzy o použitelnosti článku 10a Ústavy ČR.

Již pouze na okraj považujeme za vhodné doplnit, že není možné souhlasit s tezí o článku 1 odst. 2 Ústavy ČR, jako jediném základu působení unijního práva v českém právním řádu. Článek 1 odst. 2 Ústavy ČR obecně deklaruje vůli České republiky dodržovat závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. Od tohoto článku se odvíjí povinnost zákonodárných, výkonných i soudních orgánů dodržovat mezinárodní závazky, jimiž je Česká republika vázána,⁹¹ přičemž zařazení do úvodního článku Ústavy představuje základní výkladové pravidlo, v jehož světle by měla být vykládána i ostatní ustanovení Ústavy ČR.⁹² Jedinými ústavními ustanoveními, na jejichž základě, resp. za jejichž použití, lze dovodit účinky mezinárodního

⁸⁹ Srov. článek 205 odst. 1 SES.

⁹⁰ Srov. článek 31 SEU.

⁹¹ Srov. V. David, P. Sladký, F. Zbořil, *Mezinárodní právo veřejné*, Linde, 2004, str. 88.

⁹² Srov. Č. Čepelka, P. Šturma, *Mezinárodní právo veřejné*, Eurolex Bohemia, 2003, str. 205 a násl.

práva v českém právním řádu, však i nadále zůstávají články 10 a 10a Ústavy ČR. Přiznat přednostní aplikační postavení před zákonem ve prospěch ustanovení mezinárodního práva, které nespĺňuje kriteria článku 10 ani článku 10a Ústavy ČR by znamenalo učinit obsoletními oba citované články. Článek 1 odst. 2 Ústavy ČR by tak byl použit nikoliv jako interpretační vodítko, ale jako přímo aplikovatelné ustanovení relativizující nejen zákonné normy, ale i normy ústavního pořádku, jako ustanovení *de facto* důsledně uplatňující monistickou koncepci vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva. Takový postup by byl zjevně protiústavní, a v rozporu se svrchovanou pravomocí České republiky stanovit nezávisle účinky, které ve svém právním řádu přiznává normám mezinárodního práva.⁹³

Bylo by nadbytečným zabývat se na tomto místě podrobněji již citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu,⁹⁴ který bez vlastního přínosu pouze akceptoval právní názor Ústavního soudu. Jeho význam lze spatřovat právě v akceptaci názoru Ústavního soudu, podrobnější argumentaci či nové důvody pro podporu akceptovaného názoru však nepřináší.

Z hlediska českého ústavního pořádku a normy, na jejímž základě komunitární, resp. unijní, právo v českém právním řádu působí, lze shodně s Ústavním, a v návaznosti na něj Nejvyšším správním soudem uzavřít, že touto normou je článek 10a Ústavy ČR. Tento závěr činíme v důsledku shora provedené analýzy, bez ohledu na výtky, které lze ve

⁹³ Srov. obdobné rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, čj. A 2/2003 - 73 (dosud nepublikováno).

⁹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2006, čj. 3 Aza 259/2005 - 42 (www.nssoud.cz).

vztahu k jednotlivým soudním rozhodnutím a úplností jejich argumentace vznést. Za současného ustáleného chápání článku 10a Ústavy ČR, jako základu působení komunitárního práva v českém právním řádu a zároveň klíče zprostředkujícího účinky tohoto práva v našem právním prostředí, přičemž tento výklad lze považovat za dostatečný jak z hlediska vnitrostátního požadavku právní jistoty tak z hlediska požadavku Evropské unie na dodržování závazků České republiky, vyplývajících ze smlouvy o přistoupení, by bylo nadbytečné do uvedené oblasti dále zasahovat. Jakkoliv se tedy zpočátku mohla zdát vhodnější varianta samostatného článku Ústavy, zprostředkujícího účinky článku 10a Ústavy ČR a práva mezinárodní organizace, tak jak byla navržena při „euronovele“ Ústavy, za současné situace a stavu judikatury by podobná úprava byla již nadbytečnou.

1.2 VZTAH KOMUNITÁRNÍHO PRÁVA A ČESKÉHO ÚSTAVNÍHO POŘÁDKU MEZE PŘEZKUMU ÚSTAVNÍM SOUDEM

S otázkou normativního základu působení komunitárního práva v českém právním řádu bezprostředně souvisí problematika vztahu tohoto práva a českého ústavního pořádku, a dopad, který přistoupení České republiky ke Smlouvě o Evropské unii mělo na rozsah rozhodovací pravomoci českého Ústavního soudu.

Zřejmě nikoliv náhodně se tato otázka odrazila téměř výlučně v rozhodnutích Ústavního soudu, který se jí - pro období po přistoupení České republiky ke Smlouvě o Evropské unii, podrobně zabýval. Nelze samozřejmě

přehlédnout, že se již před tímto přistoupením bylo možné setkat s „prozařováním“ komunitárního práva do českého právního řádu, jednalo se však o jevy více méně nahodilé a postrádající snahu o vytvoření ucelené doktríny vymezující vztah vnitrostátního práva, zejména jeho ústavní části, a práva komunitárního. Jeho možné účinky se v České republice odvozovaly od Evropské dohody o přidružení.⁹⁵

Prvním reprezentantem „evropské“ argumentace vůbec⁹⁶ byl Vrchní soud v Olomouci, který v rozsudku ze dne 14. 11. 1996, sp. zn. 2 A 6/96,⁹⁷ akceptoval správními orgány zvolenou aplikaci zákona o ochraně hospodářské soutěže⁹⁸ opírající se o výklad založený na právu Evropského společenství a judikatuře Soudního dvora ES. Ostatně, sám vrchní soud ve svém rozsudku judikaturou Soudního dvora ES argumentoval. Ústavní soud, k ústavní stížnosti proti rozsudku vrchního soudu, neshledal interpretaci soutěžních pravidel vycházející ze Smlouvy o založení Evropského společenství protiústavní a dovodil, že tato smlouva stejně jako Smlouva o Evropské unii vychází ze stejných hodnot a principů jako ústavní řád České republiky.⁹⁹

Na své závěry Ústavní soud dále navázal ve věci mléčných kvót,¹⁰⁰ kde potvrdil, že komunitární právo je i pro Českou republikou, jako stát stojící mimo Evropskou

⁹⁵ Evropská dohoda zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 7/1995 Sb.).

⁹⁶ Tj. prvním mně známým.

⁹⁷ Dosud nepublikováno.

⁹⁸ Zákon č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 29. 5. 1997, sp. zn. III. ÚS 31/97 (Sb. n. u. ÚS, sv. 8, nálezy 66, str. 149).

¹⁰⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01 (č. 410/2001 Sb.).

unii, při posuzování ústavnosti relevantní. Obecné právní zásady, jejichž obsahem jsou základní hodnoty společné všem členským státům, naplňují koncepty právního státu, základních lidských práv a svobod a spravedlivého řízení. Stejně tak Ústavní soud opakovaně aplikoval obecné právní zásady, v právních předpisech výslovně neobsažené, ale v evropské právní kultuře bezesbýtku uplatňované. „Primární komunitární právo tedy není Ústavnímu soudu cizí, ale prozařuje - zejména v podobě obecných zásad právních evropského práva - v široké míře do jeho vlastní rozhodovací činnosti. V této míře je pro rozhodování Ústavního soudu i relevantní.“ Zejména závěr o míře relevance komunitárního práva pro rozhodování Ústavního soudu není při analýze jeho pozdější rozhodovací činnosti bez zajímavosti - jak dále uvidíme.

Nálezem Ústavního soudu ve věci mléčných kvót a „prozařováním“ evropského práva do českého právního řádu se bezprostředně inspiroval Nejvyšší správní soud při interpretaci šesté směrnice,¹⁰¹ kdy v souladu s Ústavním soudem a s odkazem na jeho rozhodnutí dovodil na jedné straně povinnost evropsky konformní interpretace relevantních zákonných ustanovení, ale na straně druhé doktrínu vztahu českého a komunitárního práva blíže nerozvíjel.¹⁰² Jeho jinak zajímavý rozsudek, vycházející ze skutkového a právního stavu předcházejícího přistoupení České republiky ke Smlouvě o Evropské unii,¹⁰³ není pro další potřeby této práce příliš relevantní. V obdobném

¹⁰¹ Šestá směrnice Rady ze dne 17. května 1977 o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se daní z obratu - Společný systém daně z přidané hodnoty: jednotný základ daně (77/388/EHS).

¹⁰² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2005, čj. 2 Afs 92/2005 - 45 (č. 741/2006 Sb. NSS).

¹⁰³ Srov. § 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., o soudním řádu správním, ve znění pozdějších předpisů.

postavení se nachází řada dalších rozhodnutí obecných soudů, které ač konfrontovány s komunitárním právem, otázku vymezení jeho vztahu z pohledu postavení a hierarchie právních norem pomíjejí.¹⁰⁴

Otázkou vztahu komunitárního a ústavního práva se zabýval Krajský soud v Ostravě, který předložil Soudnímu dvoru ES předběžnou otázku týkající se aplikovatelnosti komunitárního práva, nevytištěného v relevantní jazykové mutaci Úředního věstníku.¹⁰⁵ Předběžná otázka se obsáhle zabývá aspekty dopadu neexistence relevantní jazykové verze Úředního věstníku do základních lidských práv, a činí tak především z úhlu pohledu českého ústavního pořádku. Zcela však pomíjí, v dané procesní fázi zřejmě důvodně, otázku vztahu tohoto ústavního pořádku a komunitárního práva, s jeho vztahem k ochraně základních lidských práv. Z hlediska dalšího rozhodování krajského soudu přitom může být tento problém klíčový - zejména dospěje-li Soudní dvůr ES k závěru, že vzniklá situace je s požadavkem ochrany lidských práv v souladu, ale Ústavní soud, vzhledem ke své dosavadní judikatuře¹⁰⁶ i s přihlédnutím k judikatuře Evropského soudu pro lidská

¹⁰⁴ Namátkou lze zmínit např. rozsudek Okresního soudu v Kladně ze dne 19. 7. 2005, čj. 16 C 109/2004 - 42 (dosud nepublikováno), rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 6. 2005, sp. zn. 7 Az 7/2005 (dosud nepublikováno) či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2006, čj. 3 Aze 259/2005 - 42 (www.nssoud.cz). Bez zajímavosti nebyly ani bitvy dosud neskončené války mezi Ústavním a Nejvyšším správním soudem ve věci tzv. československých důchodů, které kupodivu argumentovaly evropským právem pouze okrajově, a jeho vztahem k českému právnímu řádu téměř vůbec - srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2005, čj. 6 Ads 62/2003 - 31 (č. 556/2005 Sb. NSS), náleží Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04 (Sb. n. u. ÚS, sv. 36, náleží 16, str. 173), i navazující literaturu, např. J. Veselý, Nad rozdílnými právními stanovisky ÚS a NSS, Právní zpravodaj, listopad 2005, str. 12.

¹⁰⁵ Věc vedena Soudním dvorem ES pod sp. zn. C - 161/06 (www.curia.eu.int).

¹⁰⁶ Srov. zejména rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 25. 4. 2006, sp. zn. I. ÚS 709/05 (www.judikatura.cz).

práva,¹⁰⁷ dojde v průběhu dalšího možného řízení k opačnému závěru. I takovou situací a možnostmi jejího řešení se tato práce bude ve své další části zabývat.

Není bez zajímavosti, že k identické otázce se postavil diametrálně odlišně polský Wojewódzki Sąd Administracyjny v Bydgoszczy, který bez položení předběžné otázky dospěl k závěru, že uložení právní povinnosti na základě předpisu nepublikovaného v relevantní době v polském jazyce (tj. nepublikovaného předvídaným způsobem, byť dostupného např. v elektronické podobě na internetu) představuje porušení jedné ze základních právních zásad, a to právní jistoty.¹⁰⁸ Rovněž bez položení předběžné otázky, ve skutkově i právně obdobné situaci, estonský Nejvyšší soud naopak dospěl k závěru, že neexistence příslušné jazykové verze aplikaci normy komunitárního práva nijak nebrání.¹⁰⁹

Ústavní soud definoval svoji doktrínu vztahu evropského práva a českého ústavního pořádku v nálezech ve věci cukerných kvót,¹¹⁰ a ve věci evropského zatýkacího rozkazu.¹¹¹ Svoji doktrínu rovněž použil, a touto aplikací dále zpřesnil, při přezkumu rozhodnutí obecných soudů, týkajících se oblasti soudní spolupráce v civilních

¹⁰⁷ Srov. např. rozhodnutí *Bosphorus*, ze dne 30. 6. 2005, sp. zn. žádosti 45036/98, zejm. bod 156, a rozhodnutí *Matthews*, ze dne 18. 2. 1999, sp. zn. žádosti 24833/94, zejm. bod 32.

¹⁰⁸ Srov. rozhodnutí Wojewódzkiego sądu administracyjnego ze dne 20. července 2005, sp. zn. I SA/Bd 275/05, anotace rozhodnutí A. Wróbel, Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 20. 07. 2005 r. (SA/Bd 275/05), wyrok niepublikowany. Europejski Przegląd Sądowy, styczeń 2006, str. 48 násl.

¹⁰⁹ Rozhodnutí správního senátu estonského Nejvyššího soudu ze dne 10. 5. 2006, č. 3-3-1-66-05 (shrnutí v aj a fj, stejně jako plné estonské znění dostupné na <http://.193.191.217.21/home.html>).

¹¹⁰ Nález ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (č. 154/2006 Sb.).

¹¹¹ Nález ze dne 3. 5. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04 (č. 434/2006 Sb.).

věcech,¹¹² a naopak ji nezminil v jinak významném rozhodnutí, v jehož rámci řešil mj. namítanou podjatost všech soudců České republiky.¹¹³

Názor Ústavního soudu na vztah ústavního a komunitárního práva, vyjádřený ve věci cukerných kvót, se odvíjí od jeho závěrů o ústavním základu působení komunitárního práva v českém právním řádu. Přenos pravomocí podle článku 10a Ústavy ČR přitom podle Ústavního soudu nebyl absolutní, jednalo se pouze o jejich propůjčení. Česká republika i nadále zůstává suverénním státem, a „delegace části pravomocí vnitrostátních orgánů může trvat potud, pokud tyto pravomoci jsou orgány ES vykonávány způsobem slučitelným s uchováním základů státní suverenity ČR a způsobem, jenž neohrožuje samotnou podstatu materiálního právního státu“. Zcela mimo možnosti přenosu pravomocí zůstaly podstatné náležitosti právního státu, které „podle článku 9 odst. 2 Ústavy ČR leží dokonce i mimo dispozice samotného ústavodárce“.

Podmíněnost přenosu pravomocí znamená, že „Pokud by proto výkon delegovaných pravomocí byl orgány ES realizován způsobem regresivním vůči dosavadnímu pojetí podstatných náležitostí demokratického právního státu, jednalo by se o realizaci v rozporu s ústavním pořádkem ČR, která by si vyžadovala opětovné převzetí těchto pravomocí vnitrostátními orgány ČR.“

Takto nastíněné doktríně lze jen těžko rozumět jinak, než že české orgány, resp. Ústavní soud, vykonávají

¹¹² Nález ze dne 25. 4. 2006, sp. zn. I. ÚS 709/05 (www.judikatura.cz).

¹¹³ Nález ze dne 25. 1. 2006, sp. zn. II. ÚS 14/04 (www.judikatura.cz).

kontrolu realizace přenesených pravomocí a dále kompetenční kontrolu, tj. zda výkon pravomocí Evropské unie nevybočuje z mezí pravomocí přenesených Smlouvou o přistoupení a případnými navazujícími dokumenty. Tento postoj se zdá být ovlivněn dosavadní ústavní praxí některých jiných členských států a vychází z teze, že neexistuje-li jednotný evropský stát, na jehož soudní orgán by členské státy přenesly pravomoc rozhodovat kompetenční konflikty, zůstává tato pravomoc zachována soudnímu orgánu přenášejícího státu.¹¹⁴ Slabé místo této argumentace vychází z toho, že takový výklad může v některých hraničních případech vést k nejednotnosti při aplikaci evropského práva v různých členských státech (resp. úvahách, zda má věc být ještě upravena evropským právem).

Kompetenční kontrola ovšem platí i naopak, a Ústavní soud je povolán posoudit, zda vnitrostátní orgány nepřikročily k výkonu pravomocí již dříve přenesených na Evropskou unii, resp. Evropská společenství. Takový případ ostatně Ústavní soud shledal i v posuzované věci cukerných kvót a dospěl k závěru, že napadená ustanovení vládního nařízení nepřipustně reprodukuji bezprostředně aplikovatelné normy nařízení Komise – tento stav je v rozporu s články 10a, 1 odst. 2 a 78 Ústavy ČR, a je důvodem pro zrušení napadených ustanovení.

¹¹⁴ Vedle rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu z r. 1986, tzv. Solange II, BVerfGE, 73, 339 <375 f.> a zejm. tzv. maastrichtského rozhodnutí téhož soudu, BVerfGE 89, 155, srov. také Š. Brož, Německý Spolkový ústavní soud a řízení o předběžné otázce, v řízení o předběžné otázce a národní soudy (Sborník příspěvků z konference pořádané Ústavním soudem České republiky), Ústavní soud České republiky/Lande, 2005, str. 26 a násled.

Ústavní soud sice také dovodil, že „není kompetentní k tomu, aby posuzoval otázky platnosti norem komunitárního práva. Takové otázky spadají do výlučné pravomoci Evropského soudního dvora. Z pohledu komunitárního práva, jak bylo v minulosti vyloženo Evropským soudním dvorem požívají normy komunitárního práva aplikační přednosti před právními řády členských států ES. Podle judikatury ESD tam, kde jde o výlučnou regulaci komunitárním právem, má toto právo přednost a nemůže být popřeno skrze referenční kritéria stanovená vnitrostátním právem, včetně kritérií uplatňovaných v ústavní rovině.“, ale vědom si ústavní praxe některých starších členských států dospěl zároveň ke shora popsanému závěru o podmíněnosti přenosu pravomocí a nedostatku přednosti před základními náležitostmi právního státu.

Vedle bezprostředně účinných ustanovení evropského práva se Ústavní soud vyjádřil i k oblasti, v níž je vyžadována legislativní součinnost ze strany členských států. Tam, kde Společenství deleguje pravomoc zpět na členské státy za účelem provedení určitého aktu komunitárního práva nebo ponechává určité otázky neupravené a umožňuje členským státům přijetí specifické úpravy k provedení evropského práva je „Česká republika vázána principy evropského práva“, ale současně „protože jde o vnitrostátní právní úpravu, musí být taková právní úprava konformní i s českým ústavním pořádkem“. ... „Ač tedy referenčním rámcem přezkumu Ústavním soudem zůstávají i po 1. 5. 2004 normy ústavního pořádku ČR, nemůže Ústavní soud zcela přehlížet dopad komunitárního práva na tvorbu, aplikaci a interpretaci vnitrostátního práva, a to v oblasti právní úpravy, jejíž vznik, působení a účel je bezprostředně navázán na komunitární právo. Jinými slovy,

Ústavní soud v této oblasti interpretuje ústavní právo s přihlédnutím k principům plynoucím z práva komunitárního.“

Rozhodnutí Ústavního soudu ve věci cukerných kvót se nevyhnulo kritice,¹¹⁵ a i tato práce se k němu v další části vrátí. Nyní ovšem učiníme krátkou mezinárodní odbočku, abychom pouze stručně zmínili rozhodnutí slovenského Ústavního soudu, které, na rozdíl od poměrně sofistikovaného přístupu českého Ústavního soudu, může vést ke vzniku rozporu mezi vnitrostátním a komunitárním právem. Slovenský Ústavní soud, v řízení, v němž bylo navrhováno zrušení ustanovení, opírajícího se o konkrétní článek směrnice, uvedl, že „Predmetom konania pred ústavným súdom je konanie o súlade § 8 odst. 8 antidikriminačného zákona (v znení textu prevzatého z čl. 5 smernice) s čl. ... ústavy. Na posúdenie tohto súladu však podľa názoru ústavného súdu nie je potrebný výklad čl. 5 citovanej smernice.“¹¹⁶ Takový postoj samozřejmě zcela vylučuje možnost uvážení v tom směru, nakolik je vnitrostátní norma odrazem implementované směrnice, a nakolik již její rozměr překračuje. Namísto individualizovaného přístupu paušálně a mechanicky dělí právo na vnitrostátní a komunitární, čímž ovšem v případech prolínání těchto dvou systémů vytváří neřešitelné situace.

¹¹⁵ Např. R. Král, Uznání i rozpaky nad „komunitárním“ nálezem Ústavního soudu ve věci cukerných kvót, Právní rozhledy 11/2006, str. 412 a násl., a J. Zemánek, Otevření ústavního pořádku komunitárnímu právu potvrzeno, nikoli však nekontrolovatelné, Jurisprudence 5/2006, str. 50 a násl.

¹¹⁶ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky ze dne 12. 5. 2005, čj. Pl. ÚS 8/04 - 196 (www.concourt.sk).

Rovněž relativně vyhraněný postoj, ovšem podstatně podrobněji vyargumentovaný, zaujal polský Tribunal Konstytucyjny. V rozhodnutí o abstraktní kontrole norem - Smlouvy o přistoupení mj. Polska k Evropské unii měl polský Ústavní soud možnost vyjádřit se k řadě zásadních otázek vztahu evropského a polského ústavního práva.¹¹⁷ Jednoznačně se přitom postavil na primát polské Ústavy, která je zdrojem přenosu kompetencí, nad právem Společenství. Připustil přitom možnost přezkumu samotných zakládajících smluv, byť pouze v rozsahu, v němž jsou neoddělitelně spjaty s aplikací Smlouvy o přistoupení. Polský Ústavní soud jednoznačně odmítl uznat „supranacionální charakter“ Evropských společenství, či Unie, s tím, že členské státy i nadále zůstávají suverénními subjekty, stranami zakládajících smluv, od kterých mohou v souladu s pravidly Vídeňské konvence o smluvním právu (1969) také odstoupit. V souladu se svojí Ústavou tedy Polsko i nadále zůstává suverénním a demokratickým státem.

Polská Ústava si i nadále zachovává absolutní přednost před komunitárním právem (pozn. postoj zaujatý polským Ústavním soudem v tomto bodě nejvíce připomíná stav, který by byl v českém právním prostředí nastolen použitím komunitárního práva podle článku 10 Ústavy ČR). Rozpor mezi komunitárním právem a Ústavou může být řešen zásadně pouze změnou Ústavy, nebo změnou příslušných ustanovení komunitárního práva, nebo v krajním případě vystoupením Polska z Evropské unie. Případný eurokonformní výklad Ústavy polským Ústavním soudem má své hranice -

¹¹⁷ Rozhodnutí ze dne 11. 5. 2005, č. K 18/04 (anglické shrnutí dostupné na www.trybunal.gov.pl).

vycházející především z nutné ochrany základních lidských práv a svobod.

Členské státy si i nadále uchovávají pravomoc posoudit, zda je výkon pravomoci Společenství vykonáván v rozsahu, v němž na Společenství byly tyto pravomoci členskými státy přeneseny, a zda je vykonáván v souladu s principy proporcionality a subsidiarity. Soudní dvůr ES, jako orgán Evropské unie, je proto hlavním, nikoliv však jediným strážcem výkonu přenesených pravomocí.

Jakkoliv polský Ústavní soud nevyloučil svoji možnost předložit Soudnímu dvoru ES předběžnou otázku, konstatoval, že do jeho pravomoci nespadá ani přezkum rozhodnutí Soudního dvora ES, ani kontrola jeho ustálené judikatury. Na druhou stranu Ústavní soud připustil svoji možnost kontrolovat, v rozsahu jejich účinnosti na území Polska, právní normy včetně např. nařízení, z hlediska dodržování článku 31 (3) polské Ústavy.¹¹⁸ V rámci tohoto rozhodnutí se polský Ústavní soud odmítl zabývat rámcovým rozhodnutím o evropském zatýkacím rozkazu s tím, že se jedná o obecnou normu nepoživající na polském území přímých účinků.

Polský Ústavní soud ovšem svůj názor na evropský zatýkací rozkaz vyjádřil již v rozhodnutí ze dne 27. 4. 2005.¹¹⁹ Zde v souladu se svým později vysloveným (a shora citovaným) názorem zrušil vnitrostátní normu

¹¹⁸ Jakékoliv omezení výkonu ústavních práv a svobod je možné pouze zákonem, a pouze je-li to nutné za zachování prvků demokratického státu za účelem zajištění bezpečnosti a veřejného pořádku, ochrany životního prostředí, zdraví, nebo veřejné morálky, nebo práv a svobod jiných osob. Taková omezení nesmí ohrozit podstatu základních práv a svobod.

¹¹⁹ Rozhodnutí ze dne 27. 4. 2005, č. P 1/05 (anglické shrnutí dostupné na www.trybunal.gov.pl).

implementující do polského právního řádu Rámcové rozhodnutí o Evropském zatýkacím rozkazu s tím, že existenci tohoto právního institutu principiálně nevyloučil, ale považoval za nutnou předchozí změnu polské Ústavy. Jako určitou „euro vstřícnost“ můžeme hodnotit skutečnost, že určil poměrně dlouhý odkladný účinek svého rozhodnutí, čímž mohly být praktické dopady jeho rozhodnutí v případě dostatečně rychlé práce zákonodárce poměrně marginalizovány.

Český Ústavní soud se k Rámcovému rozhodnutí o Evropském zatýkacím rozkazu postavil ve srovnání s polským Ústavním soudem velmi odlišně.

Toto rozhodnutí, podobně jako nález v cukerných kvótách, Ústavní soud využil k vymezení českého ústavního pořádku a svého postavení ve vztahu k unijnímu právu. Jeho úvaha měla nepochybně mít i v chápání Ústavního soudu obecný význam, neboť samotný soud nepovažoval vyřešení některých sporných bodů z hlediska posuzované věci za klíčové.¹²⁰ Ústavní soud zopakoval, že „Vzhledem k doktríně ESD o přednosti komunitárního práva může Ústavní soud svou pravomoc, vůči normám tohoto práva, uplatňovat pouze za určitých okolností.“, ale připomněl, že pokud přenesené pravomoci nebudou vykonávány orgány Evropské unie způsobem neslučitelným se zachováním základů státní suverenity České republiky a neohrožujícím samotnou podstatu materiálního právního státu, „Ústavní soud veden shora uvedenou doktrínou ESD nebude přezkoumávat individuální normy komunitárního práva z hlediska jejich souladu s českým ústavním pořádkem.“.

¹²⁰ Srov. odst. 60 nálezu.

Ústavní soud se vrátil rovněž k rozdílu mezi evropským právem, které má bezprostřední účinky a které nikoliv s tím, že „V situaci, kdy členské státy implementují normy evropského práva, pak členský stát může přezkoumat výsledek z hlediska souladu s vlastní ústavou.“, a naopak tam „kde delegace pravomoci nedává členskému státu žádný prostor pro uvážení, pokud jde o výběr prostředků, tj. tam, kde česká právní úprava reflektuje závaznou normu evropského práva, doktrína přednosti komunitárního práva zásadně neumožňuje Ústavnímu soudu přezkoumávat takovouto českou normu z hlediska konformity s ústavním pořádkem České republiky, ovšem s výjimkou“ definovanou v předchozím odstavci.

Ústavní soud shledává nejistotu pramenící ze Soudním dvorem ES nevyjasněných rozdílů mezi unijním a komunitárním právem, ale pro možnost řešení posuzované věci bez jejich vyjasnění se další úvaze na dané téma vyhnul. Důležité je, že Ústavní soud naznačil svoji vůli nezabývat se v individuálních případech normami komunitárního práva z hlediska jejich souladu s ústavním pořádkem. Bude zajímavé sledovat, nakolik se Ústavnímu soudu podaří jeho doktrínu v jednotlivých případech udržet.

Při rozboru „evropské“ judikatury Ústavního soudu je totiž nutné připomenout velmi zajímavé rozhodnutí vydané v řízení o přezkumu rozhodnutí obecných soudů, týkajících se oblasti soudní spolupráce v civilních věcech.¹²¹ Časově toto rozhodnutí spadá do období mezi vynesemím nálezu ve věci cukerných kvót, a nálezu ve věci evropského

¹²¹ Nález ze dne 25. 4. 2006, sp. zn. I. ÚS 709/05 (www.judikatura.cz).

zatýkacího rozkazu. Na rozdíl od zmíněných nálezů se jedná „pouze“ o rozhodnutí senátní, z hlediska této studie je však významné, že se jedná o rozhodnutí ryze evropské.

Obvodní soud pro Prahu 3 prohlásil za vykonatelné rozhodnutí italského občanského soudu v Maceratě a Městský soud v Praze k odvolání stěžovatelky usnesení obvodního soudu potvrdil. Stěžovatelka, která tvrdila, že rozhodnutí italského soudu nemohlo nabýt právní moci, neboť proti němu podala včas odpor, a od té doby italský soud ve vztahu k ní nevyvinul žádnou aktivitu, napadla rozhodnutí obecných soudů ústavní stížností. Ústavní soud, bez reference k rozhodnutí pléna ve věci cukerných kvót konstatoval, že „Přistoupení ČR k EU dne 1. 5. 2004 mělo za následek převzetí všech právních závazků vyplývajících ze členství v EU, resp. ES, včetně převzetí celé masy právních předpisů, které jsou za podmínek v minulosti judikovaných Evropským soudním dvorem přímo aplikovatelné a mají přednost před domácími právními předpisy.“ Na rozdíl od předchozího rozhodnutí ve věci cukerných kvót se zde Ústavní soud detailním odůvodněním svého závěru nezabýval a z textu rozhodnutí není ani zřejmé, zda je přednost před právními předpisy myšlena přednost absolutní, nebo plénem nastíněná přednost podmíněná.

Ústavní soud také konstatoval, že „Vedle toho, že jednotlivá ustanovení tohoto nařízení (pozn. autora nařízení Rady (ES) č. 44/2001) jsou přímo použitelná ve vnitrostátním právním řádu, sladil český zákonodárce dosavadní právní úpravu této problematiky obsaženou v zákoně č. 97/1963 Sb., o mezinárodním právu soukromém a procesním, ve znění pozdějších předpisů, s textem nařízení přijetím novely provedené zákonem č. 361/2004 Sb. Tento

zákon vložil do zákona č. 97/1963 Sb. nová ustanovení § 68a - 68c, která upravují postup obecných soudů v případech uznávání a výkonu rozhodnutí podle nařízení č. 44/2001.". I v tomto směru lze vznést pochybnosti o úplnosti argumentace Ústavního soudu, který se na rozdíl od svých závěrů ve věci cukerných kvót nezabýval případným souběhem vnitrostátní a komunitární úpravy, a v další části odůvodnění pracuje paralelně jak se zákonem o mezinárodním právu soukromém a procesním, tak s nařízením.¹²²

Ústavní soud zrušil rozhodnutí městského soudu, neboť shledal v jeho rozhodnutí porušení základního práva stěžovatelky. Uvedl přitom, že „kritéria posouzení rozhodnutí italského soudu vyplývají z ustanovení článků 34 a 35 nařízení č. 44/2001 Sb. Aniž by chtěl Ústavní soud předjímat posouzení těchto kritérií v posuzovaném případě, považuje za nutné ve formě *obiter dicta* uvést, že rozpor s veřejným pořádkem se bezpochyby týká případů, kdy v řízení, z něhož příslušné rozhodnutí cizozemského soudu vzešlo, byla porušena základní práva účastníka řízení. Jak vyplývá z judikatury Evropského soudního dvora, rozpor s veřejným pořádkem musí být takového stupně, že porušuje základní principy právního řádu členského státu, ve kterém je podán návrh na uznání ... Trvání na ochraně základních práv jednotlivce bezpochyby k takovým základním principům právního řádu v ČR náleží. Jinak řečeno, uznání rozhodnutí, které neobstojí z hlediska ochrany základních

¹²² Rozsah této práce neumožňuje podrobnější úvahu na téma implementace nařízení. V tomto směru viz např. R. Král, Uznání i rozpaky nad „komunitárním“ nálezem Ústavního soudu ve věci cukerných kvót, *Právní rozhledy* 11/2006, str. 412 a násl., R. Král, Výklad nařízení ES pro účely jejich vnitrostátní aplikace, *Právní rozhledy* 8/2006, str. 285 a násl., a M. Petr, Implementace kompetenčních ustanovení komunitárních nařízení, *Právní rozhledy* 14/2006, str. 522 a násl.

práv, by bylo v rozporu s veřejným pořádkem ČR a v konečném důsledku i se samotným ústavním pořádkem ČR."

Závěr Ústavního soudu, i když vyslovený pouze ve formě *obiter dicta*, se nám nejeví příliš šťastným. Ústavní soud se pustil na tenký led interpretace evropského práva způsobem stejným, jakým přes své ujišťování, že není součástí obecné soustavy soudů, činí u práva jednoduchého. Při názorech Ústavního soudu na míru závaznosti jeho rozhodnutí¹²³ je pak pokus o interpretaci evropského práva (nařízení) i přes odkaz na judikaturu Soudního dvora ES vybočením z pravomoci vnitrostátního soudu nepochybně posledního stupně - pokud tento soud zároveň neuvede, proč se na něj nevztahuje povinnost položit předběžnou otázku.¹²⁴ Ústavní soud navíc svým názorem vede obecné soudy k faktickému přezkumu řízení, proběhlého u italského soudu, v čemž mu lze bez interpretace relevantních ustanovení nařízení Soudním dvorem ES jen těžko přisvědčit. Konečně pak Ústavní soud závěrem svého odůvodnění naznačuje, že věta o přednosti komunitárního práva před domácími předpisy může být také jen řečnickým obratem, neboť rozpor s ústavním pořádkem - a protože v odůvodnění nezúženém tak ústavním pořádkem v celé jeho šíři, je důvodem pro uplatnění pravomoci Ústavního soudu. Analyzované rozhodnutí se tak v některých svých bodech nejeví zcela souladným s doktrinálními rozhodnutími Ústavního soudu ke vztahu komunitárního práva a českého ústavního pořádku.

¹²³ Srov. např. rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 14. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 352/02 (dosud nepublikováno).

¹²⁴ Srov. zejm. články 68 a 234 SES, a dále např. M. Bobek, J. Komárek, J. M. Passer, M. Gillis, *Předběžná otázka v komunitárním právu*, Linde, 2005, str. 221 a násl.

Jaká jsou v tomto směru teoretická východiska? V souladu s článkem 10a Ústavy ČR může být výkon některých pravomocí České republiky přenesen na mezinárodní organizaci nebo instituci, a protože v souladu s dosavadními závěry této práce zmíněný článek představuje i normu, na jejímž základě jsou zprostředkovány účinky takového práva v českém právním řádu, určuje si svůj vztah k českému právnímu řádu evropské právo samo. Z rámce přenositelných pravomocí se podle Ústavního soudu vymyká ustanovení článku 9 odst. 2 Ústavy.

Podle článku 9 odst. 2 Ústavy ČR není přípustná změna podstatných náležitostí demokratického právního státu. Co představují tyto podstatné náležitosti? Ústavním soudem byla v rozporu s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu shledána např. možnost omezit „pouhým“ zákonem práva garantovaná ústavním pořádkem,¹²⁵ porušení principu dělby moci,¹²⁶ posun volebního systému předvídaného ústavou (od poměrného k většinovému),¹²⁷ či porušení principu nezávislého soudnictví¹²⁸ a naopak porušením článku 9 odst. 2 Ústavy nejsou např. závady ve výroční finanční zprávě politické strany, přes obecnou povinnost politických stran respektovat demokratické principy.¹²⁹ Ve světle judikatury se tak zdá být porušením podstatných náležitostí demokratického právního státu

¹²⁵ Viz rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 15. 2. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 35/93 (č. 49/1994 Sb.).

¹²⁶ Resp., princip dělby moci patří mezi podstatné náležitosti právního státu – srov. rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 9. 4. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 41/96 (Sb. n. u. ÚS, sv. 5, usnesení č. 4), které je i zajímavým sebeomezením Ústavního soudu při posuzování mezinárodní smlouvy.

¹²⁷ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 6. 2. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 (č. 64/2001 Sb.).

¹²⁸ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 14. 7. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 9/05 (č. 356/2005 Sb.).

¹²⁹ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94 (č. 296/1995 Sb.).

většina základních ústavních principů, příp. pokus o změnu některých principů ústavou nepředpokládaným způsobem - a článek 9 odst. 2 Ústavy je Ústavním soudem vnímán zjevně dosti široce. Přes šíři tohoto vnímání se ovšem zdá, že Ústavní soud vyžaduje porušení zmíněných práv ve vyšší intenzitě, a bylo by možné uvažovat o „prostém“ a „kvalifikovaném“ porušení některých práv a povinností, jako dělítku pro vybočení z náležitosti demokratického právního státu.

Nelze si na tomto místě odpustit otázku, nakolik se s širokou definicí podstatných náležitostí demokratického právního státu shoduje např. tolik diskutovaný demokratický deficit Evropské unie?¹³⁰ Ve věci cukerných kvót Ústavní soud konstatoval, že k porušení článku 9 odst. 2 Ústavy „obecně ani v konkrétním případě“ nedošlo. Není přitom zřejmé, co Ústavní soud myslel oním obecným, a zda se tak jedná o obdobu jistého *bianco* šeku vystaveného Evropské unii německým Spolkovým ústavním soudem.¹³¹ Situaci nastalou výkonem přenesených pravomocí způsobem neslučitelným se zásadami demokratického právního státu považuje Ústavní soud ve věci evropského zatýkacího rozkazu za „výjimečnou a vysoce nepravděpodobnou“. Lze se tedy důvodně domnívat, že demokratický deficit a institucionální struktura Evropské unie v její současné podobě porušení základních náležitostí demokratického

¹³⁰ Srov. např. J. Weiler, U. Haltern, F. Mayer, *European Democracy and its Critique*, v *The Crisis of Representation in Europe*, Frank Cass, 1995, str. 32 a násl., J. Weiler, *European Models: Policy, People and System*, v *Lawmaking in the European Union*, Kluwer, 1998, kap. I., dále P. Craig, *The Nature of the Community: Integration, Democracy, and Legitimacy*, v *The Evolution of the EU Law*, Oxford University Press, 1999, str. 23 a násl., C. Harlow, *European Administrative Law and the Global Challenge*, v *The Evolution of the EU Law*, Oxford University Press, 1999, str. 274.

¹³¹ Viz rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu z r. 1986, tzv. *Solance II*, BVerfGE, 73, 339 <375 f.>.

právního státu nepředstavují a dvě citovaná rozhodnutí Ústavního soudu mohou vést k určitému rozporu v jeho nakládání s článkem 9 odst. 2 Ústavy – ve vztahu k vnitrostátnímu právu vykládaným relativně široce, ale ve vztahu ke komunitárnímu právu aplikovaným úzce. Nelze ovšem přehlédnout, že Ústavní soud se také postavil na striktní ochranu základních lidských práv tak jak jsou jím samotným interpretována¹³² – a tento postoj může v budoucnu vyústit v širokou aplikaci článku 9 odst. 2 Ústavy i ve vztahu ke komunitárnímu právu.

Nedotknutelnost článku 9 odst. 2 Ústavy ČR se odvíjí od jeho podstaty. Citovaná norma, jako jistá garance esenciálních požadavků, které musí nejen zákonodárce, ale i ústavodárce, a obecně státní moc při svém výkonu, respektovat, nepředstavuje sama o sobě žádnou pravomoc, ale je limitem pro způsob výkonu pravomocí z Ústavy se odvíjejících.¹³³ Nelze proto hovořit o možnosti přenosu „pravomocí“ založené tímto článkem a jeho nedotknutelnost spočívá v tom, že jakýkoliv přenos pravomocí podle článku 10a Ústavy ČR, a výkon takto přenesených pravomocí mezinárodní organizací, musí respektovat náležitosti článku 9 odst. 2 Ústavy ČR. V souladu s těmito závěry by proto nebylo možné např. přenést soudní pravomoc na mezinárodní organizaci, která by negarantovala její výkon způsobem splňujícím požadavky nezávislosti, právní jistoty atd. Naopak v rozporu s nedotknutelností článku 9 odst. 2 Ústavy ČR by nutně nemuselo být omezení svrchovanosti související se vznikem evropského federálního státu, za

¹³² Viz náleží Ústavního soudu ze dne 25. 4. 2006, sp. zn. I. ÚS 709/05 (www.judikatura.cz).

¹³³ Ponecháváme přitom stranou úvahu z oblasti spíše právně teoretické, o legitimitě případného zrušení tohoto ustanovení a změně chápání postavení státu v případně např. zásadních společenských změn apod.

předpokladu, že by splňoval náležitosti státu demokratického a právního.¹³⁴

Ustanovení článku 9 odst. 2 Ústavy nastoluje ve vztahu ke komunitárnímu právu dvě základní otázky. První z nich je, kdo vykonává kontrolu jeho dodržování a druhou, jaké jsou či mohou být následky jeho nikoliv snad porušení, ale spíše porušování. V další úvaze vychází tato práce z charakteru Evropské unie, včetně Evropských společenství, jako mezinárodní organizace svého druhu, a pomíjí proto jakékoli možné varianty jejího budoucího vývoje.¹³⁵

Výkon pravomoci mezinárodní organizací způsobem neslučitelným s požadavky článku 9 odst. 2 Ústavy ČR by především musel vést k tlaku na takovou organizaci, se snahou o změnu jejich výkonu. Krajním řešením by pak bylo opuštění rámce, který dodržování požadavků této normy neumožňuje, tedy vystoupení z Evropské unie.¹³⁶

¹³⁴ Jak Ústavní soud poukázal v rozhodnutí ve věci cukerných kvot, taková skutečnost by mohla být v rozporu s článkem 1 odst. 1 Ústavy ČR, jehož změna je však, na rozdíl od článku 9 odst. 2 Ústavy zřejmě přípustná.

¹³⁵ Jistě lze teoreticky uvažovat o určitém budoucím rozředění Evropské unie k jakémusi spíše ekonomickému sdružení států, stejně jako o její další integraci až k formě federace. Kterákoliv z těchto variant by ovahy naší studie výrazně ovlivnila, ale analýza jejich možných dopadů by znamenala také nárůst rozsahu této práce za přijatelnou mez.

¹³⁶ K obdobnému závěru dospěl polský Ústavní soud v rozhodnutí ze dne 11. 5. 2005, č. K 18/04 (www.trybunal.gov.pl). Možnost a způsob „vystoupení“ z Evropské unie by byly tematem vyčerpávajícím samostatnou studii. Jediným historickým příkladem bylo „vystoupení“ Grónska v r. 1985 - viz Smlouvu pozměňující Smlouvy o založení Evropských společenství s ohledem na Grónsko, OJ L 029 (1. 2. 1985), také srov. např. P. Craig, G. de Búrca, EU Law, Text, Cases and Materials, Oxford University Press, 3rd ed., 2003, str. 14, a rovněž článek 59 nepřijaté Smlouvy o založení Ústavy pro Evropu, Evropská společenství, 2003.

Při chápání Evropské unie jako mezinárodní organizace, se svěřenými pravomocemi, které však nemohou porušit nadále účinnou normu vnitrostátního právního řádu, nemůže být z důvodu nepřenesení takové pravomoci kontrola možného porušení svěřena instituci mezinárodní organizace. Garantem dodržování článku 9 odst. 2 Ústavy ČR proto i nadále zůstává Ústavní soud. Tento závěr je ostatně podpořen i názorem Evropského soudu pro lidská práva, který na jedné straně připouští přenos pravomocí členských států na mezinárodní organizaci - pokud ta bude chránit práva vyplývající z Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod i když není její smluvní stranou, ale na straně druhé dodává, že členské státy mají v takovém případě i nadále odpovědnost za případné porušení úmluvy. Členské státy Evropské unie jsou pak společně odpovědné za důsledky, vyplývající ze Smlouvy o Evropské unii.¹³⁷

Kontrola výkonu svěřených pravomocí může být vykonávána důsledně a jednotlivě, vždy k tomu příslušnými vnitrostátními orgány v rámci výkonu jejich pravomocí, tj. pro naše potřeby např. Ústavním soudem při výkonu jeho soudní činnosti v individualizovaných věcech. Ústavní soud se také může výkonu této pravomocí vzdát, resp. ji nevykonávat, s obecným odkazem k institucionální struktuře Evropské unie, jejímu standardu ochrany lidských práv apod., ale s možností jejího „oživení“ pokud by svěřené pravomoci přestaly být vykonávány odpovídajícím způsobem. Druhou cestu zvolil např. německý Spolkový ústavní soud, a v již citovaném rozhodnutí *Solange II.* deklaroval svoji vůli nevstupovat do oblasti pravomocí svěřených Evropskému

¹³⁷ Viz rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Matthews*, ze dne 18. 2. 1999, sp. zn. žádosti 24833/94, body 32 - 33.

společenství. Takováto deklaráce je samozřejmě relativní, protože předpokládá alespoň nezjevnou kontrolu výkonu svěřených pravomocí. Její zřejmá výhoda spočívá v možnosti nereagovat na individuální pochybení, ke kterým může při činnosti Evropské unie dojít, ale které nemají vypovídací hodnotu o dlouhodobém fungování a charakteru systému jako celku. Opačný přístup vede k nutnosti posuzovat každou jednotlivou věc, s důsledkem méně stabilního vymezení vztahu mezi Evropskou unií a relevantním členským státem. Zde stojí za zmínku, že Ústavní soud ČR nevyslovil v žádném z citovaných rozhodnutí „absolutní důvěru“ Evropské unii s deklarací nezasahování do výkonu jejích pravomocí při zachování existujícího standardu ochrany lidských práv apod., byť takovou cestu ve věci evropského zatýkacího rozkazu naznačil. Na druhou stranu se ovšem svým právním názorem ve věci týkající se soudní spolupráce v civilních věcech¹³⁸ přiklonil spíše k individualizovanému přezkumu výkonu pravomocí Evropské unie. Takový postoj, při širokém výkladu článku 9 odst. 2 Ústavy ČR, vede k faktickému podřazení komunitárního práva nejen ústavnímu pořádku, ale do značné míry i přezkumné a rozhodovací činnosti Ústavního soudu.

Za vhodnější proto považujeme úzkou interpretaci článku 9 odst. 2 Ústavy ČR, soustředící se na institucionální otázky výkonu pravomocí svěřených Evropské unii. Takový výklad by měl být v ideálním případě kombinován s vyslovením důvěry ve standard ochrany lidských práv na úrovni Evropské unie, umožňující Ústavnímu soudu nezabývat se tvrzenými porušeními této části ústavního pořádku s poukazem k existujícímu

¹³⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 25. 4. 2006, sp. zn. I. ÚS 709/05 (www.judikatura.cz).

mechanismu ochrany na úrovni Evropské unie. Takový přístup totiž znamená maximální eliminaci možného přesahu pravomocí a nutnosti řešit hierarchické vztahy nadřazenosti evropského či vnitrostátního práva, a v jejím důsledku rovněž nadřazenosti Ústavního soudu, nebo Soudního dvora ES.

Vycházíme-li z presumpce věcného vymezení svěřených, či přenesených pravomocí, je pak většina možných konfliktů mezi komunitárním právem a českým ústavním pořádkem otázkou kompetenční, tedy zda některý z orgánů nevybočil při své činnosti z rámce pravomocí, které byly Českou republikou přeneseny na Evropskou unii, příp. při aplikaci primárního práva výklad toho, jaké pravomoci byly přeneseny.

Finálním arbitrem podobného kompetenčního konfliktu by měl být Ústavní soud spolu se Soudním dvorem ES - a to proto, že z vnitrostátního hlediska je zdrojem přenesení pravomocí Ústava ČR, konkrétně její článek 10a, ale pouze Soudní dvůr ES má pravomoc rozhodovat o výkladu zakládajících smluv,¹³⁹ každý z obou soudů tak má v evropské hře svoji roli, a vztah těchto rolí je v zásadě komplementární, nikoliv konkurenční.¹⁴⁰ Především Soudní dvůr ES by měl proto rozhodovat o tom, zda to které ustanovení zakládajících smluv znamená přenos odpovídající pravomoci, ale Ústavní soud představuje jeho korektiv v tom směru, zda je takový přenos a následný výkon

¹³⁹ Srov. články 220 a 234 SES.

¹⁴⁰ V podobném závěru srov. M. Kumm, Who Is the Final Arbiter of Constitutionality in Europe?: Three Conceptions of the Relationship Between the German Federal Constitutional Court and the European Court of Justice, CML Rev. 36/1999, zejm. str. 384 a násl., obecněji ke vztahu Ústavního soudu a mezinárodních soudů např. J. Malenovský, Mezinárodní právo veřejné, MU Brno, 2004, str. 463 a násl.

pravomoci v souladu se zachováním zásad demokratického právního státu. Zároveň má Soudní dvůr ES pravomoc kontrolovat v konkrétních případech výkon přenesených pravomocí ze strany orgánů Evropské unie, s možností vyslovit např. neplatnost aktu přijatého mimo rámec přenesených pravomocí, a Ústavní soud má podobnou roli ve vztahu k vnitrostátním orgánům - s možností zasáhnout tehdy, když vnitrostátní orgán bude činný v oblasti pravomoc přenesené na Evropskou unii.¹⁴¹ Klasickým příkladem může být např. vydání předpisu v oblasti upravené bezprostředně účinnou normou Evropské unie, která nedává žádný prostor další aktivitě členských států. Obecně je třeba dodat, že pravomoci Ústavního soudu, vztahující se k zakládajícím smlouvám je třeba vidět, vykládat a aplikovat velmi opatrně, a restriktivním způsobem.

Pravomoc k zodpovězení otázek týkajících se výkladu a aplikace norem sekundárního práva, které členskému státu neponechávají žádný legislativní prostor, má Soudní dvůr ES, s možností Ústavního soudu zasáhnout opět pouze v případě porušení již zmíněných podstatných náležitostí demokratického právního státu.

Na tomto místě nemůžeme přehlédnout roli obecných soudů. Ty totiž mají do jisté míry možnost vlastní práce s evropským právem, do značné míry jsou však povinny spolupracovat s jedinou institucí oprávněnou toto právo

¹⁴¹ Aniž by na tomto místě byla hodnocena věcná správnost jeho rozhodnutí je třeba připomenout, že takto svoji pravomoc Ústavní soud využil ve věci cukerných kvót.

interpretovat, tj. Soudním dvorem ES.¹⁴² Role Ústavního soudu pak doplňuje roli Soudního dvora ES a nemá spočívat v kontrole konkrétní rozhodovací činnosti obecných soudů, co do komunitárního práva, ale pouze v kontrole, zda české soudy svojí rozhodovací činností nezasáhly do pravomocí svěřených Soudnímu dvoru ES. Předmětem posuzování Ústavního soudu by tedy měly být především otázky kompetenční, nikoliv věcné. Typickým příkladem tohoto přístupu je rozhodování rakouského Spolkového ústavního soudu a německého Spolkového ústavního soudu, které nepoložení předběžné otázky k tomu povinným soudem považují za porušení práva na zákonného soudce, kterým je pro otázky výkladu komunitárního práva soudce Soudního dvora ES.¹⁴³ Podobný výklad by byl jistě možný i podle českého ústavního pořádku,¹⁴⁴ kde lze ve světle nálezu ve věci cukerných kvót argumentovat navíc i možným porušením ustanovení článku 1 odst. 2 a článku 10a Ústavy ČR.

Významnější roli může Ústavní soud, ať již v rámci abstraktní nebo konkrétní kontroly norem, sehrát při přezkumu aktů opírajících se o normu komunitárního práva, která vyžaduje implementaci (tj. typicky, nikoliv však výlučně, směrnice). Zde jsou zpravidla stanoveny cíle, přičemž volba forem a prostředků k dosažení cíle zůstává věcí legislativně technické úvahy členského státu.¹⁴⁵

¹⁴² Srov. články 68 a 234 SES, viz také M. Bobek, J. Komárek, J. M. Passer, M. Gillis, Předběžná otázka v komunitárním právu, Linde, 2005, str. 205 a násl.

¹⁴³ Srov. např. K. Korinek, Řízení o předběžné otázce podle návrhů předkládaných ústavními soudy v Řízení o předběžné otázce a národní soudy (Sborník příspěvků z konference pořádané Ústavním soudem České republiky) Ústavní soud České republiky/Linde, 2005, str. 17 a násl., S. Broß, Německý Spolkový ústavní soud a řízení o předběžné otázce, tamtéž, str. 37 a násl., a dále např. M. Bobek, J. Komárek, J. M. Passer, M. Gillis, Předběžná otázka v komunitárním právu, Linde, 2005, str. 234 a násl.

¹⁴⁴ Srov. článek 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

¹⁴⁵ Srov. článek 249 SES.

Ústavní soud, v souladu se závěry shora, prakticky nemá pravomoc k přezkumu takového vnitrostátního aktu v rozsahu, ve kterém odráží obsah komunitární normy,¹⁴⁶ a má naopak plnou pravomoc k přezkumu takového aktu v rozsahu, v němž ponechává evropské právo volnost členskému státu, případně v rozsahu, zda české orgány při implementaci komunitární normy nezasáhly do již přenesené pravomoci. Ústavní soud v takovém případě samozřejmě musí poměřovat relevantní akt kompetenčním hlediskem, tj. zvažovat ve které části je ještě odrazem komunitární normy, a ve které části se již jedná o projev relativně autonomní vůle českého zákonodárce. Ústavnímu soudu pak nic nebrání, aby zrušil z legislativního hlediska vnitrostátní akt, a to v jeho vnitrostátním rozsahu, resp. v případě nedělitelnosti v jeho celém rozsahu - kdy s ohledem na dodržení závazků, které pro Českou republiku vyplývají ze zakládajících smluv by bylo vhodným využít ustanovení o posunu vykonatelnosti rozhodnutí Ústavního soudu, aby měl zákonodárce v mezidobí možnost přijmout ústavně konformní akt implementující relevantní komunitární normu.¹⁴⁷

Jistě lze vznést výhrady jak k institucionálnímu systému Evropské unie, tak k její úrovni ochrany základních lidských práv. Tento systém, byť odlišný od českého, ovšem představuje systém do značné míry demokratický, a nepochybně vykazující základní znaky právního státu (tedy s výhradou, že se nejedná o stát). Co do ochrany lidských práv, Soudní dvůr ES je připravený odvolat se v jejich zájmu i na právní akty pro Evropskou

¹⁴⁶ S výjimkou jeho posouzení z hlediska článku 9 odst. 2 Ústavy ČR.

¹⁴⁷ Ustanovení § 58 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

unii formálně nezávazné.¹⁴⁸ Za popsaného stavu věci, v České republice v době přistoupení ke Smlouvě o Evropské unii známému, podle našeho názoru není nutné trvat na nadřazenosti ústavního pořádku evropskému právu.

Pojmeme-li ústavní pořádek jako soubor norem vymezujících především výkon státní moci a její meze, vztah mezi jednotlivci a státem, a ochranu základních lidských práv a svobod, mění jej evropské právo v následujících směrech.

Co do výkonu státní moci a jejích mezí, pouze v jejich rozsahu mohou být pravomoci na Evropskou unii přeneseny, a způsob jejich výkonu je limitován článkem 9 odst. 2 Ústavy. O nadřazenosti ústavního pořádku nad evropským právem můžeme hovořit v tom smyslu, že Ústavní soud má pravomoc vyjadřovat se k tomu, zda přenos pravomocí nevybočil z ústavního rámce a zda je vykonáván způsobem slučitelným s článkem 9 odst. 2 Ústavy. V prvním směru je nadřazenost dána tím, že Ústava je zdrojem přenášených pravomocí, a nelze přenést více pravomocí, než kolik jich z ní vyplývá. V druhém směru se jedná, jak shora rozebráno, o nezměnitelná ustanovení, jejichž dodržování nemůže být přenosem pravomocí dotčeno. Nejedná se zde o zásah do pravomocí Soudního dvora ES, protože výkon pravomocí Ústavního soudu nesměřuje k výkladu zakládajících smluv, ani z nich se odvíjejícího práva.

¹⁴⁸ Srov. rozhodnutí Soudního dvora ES ve věci C-540/03 *Parlament v. Rada*, zejm. bod 38, dosud nepublikováno (www.curia.eu.int). K ochraně lidských práv v Evropské unii obecně viz např. *L'Union Européenne et les Droits de l'Homme*, ed. F. Alston, Bruylant Bruxelles, 2001, nebo N. Šišková, *Evoluce ochrany lidských práv v ES/EU - přes soudní doktrínu k Ústavě*, *Jurisprudence* 2/2005, str. 3 a násl.

Vztah mezi jednotlivci a státem se pohybuje v mezích, ve kterých lze vůči jednotlivci uplatňovat státní moc, a zde lze odkázat na předchozí závěry, s tím že moc bude v oblasti přenesené pravomoci vykonávána nikoliv Českou republikou, či jejími orgány, ale Evropskou unií, resp. jejími institucemi. Korektivy tohoto výkonu jsou článek 9 odst. 2 Ústavy, a ochrana základních lidských práv. Ochrana lidských práv může být pojata přes odlišnosti jako ekvivalentní v Evropské unii i České republice, a na její kontrolu v individuálních případech lze buď rezignovat, nebo lze právě na základě odlišností v každém individuálním případě zkoumat, zda se nejedná o zásah neslučitelný s ochranou, tak jak byla nastavena Ústavním soudem. Takový přístup by ve svém důsledku, při uplatňování všemi členskými státy, vedl k faktickému podřazení evropského práva a rozhodovací činnosti Soudního dvora ES, jednotlivým členským státům a jejich ústavním jurisdikcím. Z hlediska nutné jednoty evropského práva je podobný přístup neudržitelný, proto je nutné poměřovat nikoliv jednotlivou, vysoce kasuistickou ochranu, ale obecné standardy této ochrany, které Evropská unie zřejmě splňuje. Domníváme se proto, že Ústavní soud by měl na kontrolu přenesené pravomoci v popsaném rozsahu, byť podmíněně, rezignovat.

Z logiky argumentace shora vyplývá, že v případech poměrování komunitárního práva a českého ústavního pořádku existuje přímá souvislost mezi těmito systémy práva, a pravomocí Ústavního soudu, resp. Soudního dvora ES. Zároveň je nutné připomenout, že oba systémy by se měly primárně doplňovat, aniž by mezi vznikaly hierarchické vztahy, které budou relevantní pouze v případě konfliktu.

V oblasti přenesených pravomocí se bude komunitární právo chovat relativně autonomně, přičemž při zachování existujícího standardu ochrany základních lidských práv a náležitostí demokratického právního státu nebude důvodu, aby byly výklad a aplikace komunitárního práva poměřovány normami českého ústavního pořádku. Vznikne-li pochybnost o kompetenci institucí Evropské unie, odvíjející se od evropského práva (zahrnujíc v něj zakládající smlouvy), mělo by evropské právo - díky rozhodovací pravomoci Soudního dvora ES převážít.¹⁴⁹ Obdobně při rozhodování o obdobných otázkách ve vztahu k českým orgánům by mělo převážít evropské právo - neboť i zde se otázka, zda došlo k přenosu pravomoci, odvíjí od posouzení zakládajících smluv. Naopak posouzení, zda mohlo k přenosu určité pravomoci vůbec dojít, případně zda její výkon splňuje nezměnitelné náležitosti požadované ústavním pořádkem, bude podléhat nadřazenému ústavnímu pořádku, s rozhodující rolí Ústavního soudu. Ta by však zpravidla měla být prakticky neznatelná, a zpravidla se odvíjející od uznaného standardu rozhodovacích mechanismů a ochrany lidských práv v rámci Evropské unie.

Výraznější role náleží Ústavnímu soudu v oblasti sdílené kompetence, u níž se však oba systémy opět doplňují, a soudy mají přezkumnou pravomoc každý ve vztahu ke „své“ části zkoumané normy.

Rozhodnutí Ústavního soudu ve věci cukerných kvót a evropského zatýkacího rozkazu shora nastíněným závěrům v zásadě odpovídají. Problematické je ovšem rozhodnutí ve

¹⁴⁹ To nic nemění na tom, že by Soudní dvůr ES měl v podobných případech rozhodovat velmi uvážlivě - což ovšem činí. Srov. např. J. Malenovský, Znovu ke kompetencím Ústavního soudu ČR ve vztahu k Evropskému soudnímu dvoru a komunitárnímu právu, Právník 1/2005.

věci přezkumu rozhodnutí obecných soudů, týkající se soudní spolupráce v civilních věcech. Zde Ústavní soud zcela pominul otázky kompetenci a svoji argumentaci založil nikoliv na tom, že obecné soudy interpretovaly relevantní ustanovení komunitárního práva způsobem, který je neslučitelný se zásadou zákonného soudce, tedy interpretovaly toto právo způsobem neslučitelným s přenosem pravomoci k jeho interpretaci na Soudní dvůr ES, ale pustil se do výkladu evropského práva, byl pouze *obiter dictum* a za použití judikatury Soudního dvora ES. Argumentace Ústavního soudu směřuje k tomu, že určitá interpretace evropského práva - a zde se Ústavní soud nezabývá tím, kdo jediný může tuto interpretaci podat, a zda obecné soudy nepoložením předběžné otázky neporušily normy ústavního pořádku, vede k aplikaci komunitárního práva, rozporné s českým ústavním pořádkem. Zároveň jednoznačně naznačuje, že taková situace by byla z jeho úhlu pohledu neakceptovatelná, aniž by přitom vymezil důsledky vyplývající pro obecný soud ze závazné interpretace relevantních ustanovení případně podané Soudním dvorem ES. Domníváme se přitom, v souladu se závěry shora, že Ústavní soud se měl omezit na kompetenční otázku, a otázku možného individuálního porušení základních lidských práv ponechat Soudnímu dvoru ES v rámci následné předběžné otázky, položené obecnými soudy.

Ústava České republiky neobsahuje, oproti původní verzi projednávané Parlamentem, ustanovení vymezující postavení evropského práva v právním řádu České republiky.¹⁵⁰ Jsme toho názoru, že tato situace v zásadě nevyvolává v praxi obtíže, a nynější zakotvení podobného

¹⁵⁰ Sněmovní tisk č. 884 (www.psp.cz).

ustanovení by již bylo nadbytečné. Jedná se o problém, který je, snad i s ohledem na nutnost reagovat relativně pružně na vývoj judikatury Soudního dvora ES, řešitelný judikaturou obecných soudů, ale především soudu Ústavního. Ústavní soud pak, přes dosavadní zásadní rozhodnutí vydaná ve vztahu ke komunitárnímu právu, bude i do budoucna vymezení tohoto vztahu zpřesňovat.

1.3 POSTAVENÍ ÚSTAVNÍHO SOUDU Z HLEDISKA ČLÁNKU 234 SES

V obecné rovině je Ústavní soud jistě soudem, který splňuje kritéria článku 234 Smlouvy o založení Evropského společenství,¹⁵¹ a protože vedle obecného soudnictví tvoří jediný specializovaný soudní orgán kontroly ústavnosti, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky, je i soudem ve smyslu ustanovení článku 234 (3) Smlouvy o založení ES. Jaké je však jeho postavení z hlediska českého právního řádu? Zřejmě ne ve všech typech řízení před ním může otázka komunitárního práva vyvstat, a ne vždy, když před Ústavním soudem bude argumentováno komunitárním právem, tato argumentace povede k povinnosti Ústavního soudu obracet se s předběžnou otázkou na Soudní dvůr ES.

¹⁵¹ Viz např. rozhodnutí Soudního dvora ES ve věci C-54/96 *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH v. Bundesbaugesellschaft Berlin mbH* [1997] ECR I-4961, bod 23 za použití např. rozhodnutí Soudního dvora ES ve věci C-24/92 *Corbiau v. Administration des Contributions* [1993] ECR I-1277. Srov. také M. Bobek, J. Komárek, J. M. Passer, M. Gillis, *Předběžná otázka v komunitárním právu*, Linde, 2005, str. 69 a násl., Z. Kühn, *Jak se změnilo ústavní soudnictví po 1. 5. 2004?*, *Právní rozhledy* 13/2004, str. 485 a násl., Z. Kühn, *Rozšíření Evropské unie a vztahy šestadvaceti ústavních systémů*, *Právník* 8/2004, str. 745 a násl., J. Malenovský, *Znova ke kompetencím Ústavního soudu ČR ve vztahu k Evropskému soudnímu dvoru a komunitárnímu právu*, *Právník* 1/2005, L. Tichý, *Řízení o předběžné otázce před ESD a české soudy: subjekty, předmět a následky v Řízení o předběžné otázce a národní soudy* (Sborník příspěvků z konference pořádané Ústavním soudem České republiky) *Ústavní soud České republiky/Linde*, 2005, str. 61.

Samotný Ústavní soud se tohoto problému dotkl ve svých dvou doktrinálních rozhodnutích.

Ve věci cukerných kvót Ústavní soud odmítl zaujmout ke svému postavení z hlediska článku 234 SES stanovisko. Konstatoval totiž, že „si je vědom delikátnosti nalezení odpovědi na otázku, zda lze Ústavní soud považovat za soud podle čl. 234 Smlouvy ES, popřípadě v jakých typech řízení, a nezbavuje se do budoucna možnosti zaujmout k této otázce jednoznačnou odpověď, tj. předložit v jednotlivých typech řízení věc k posouzení ESD“, ale pokračoval, že je „nyní toho názoru, že v daném případě by bylo možné na projednávanou věc vztáhnout jednu z výjimek zformulovaných v judikatuře ESD ...“. Jinými slovy, Ústavní soud na jedné straně konstatuje, že prozatím hodlá nechat bez odpovědi otázku, zda je soudem ve smyslu článku 234 Smlouvy o založení ES, ale na straně druhé argumentuje tím, proč v projednávané věci takovou otázku položit nemusí - čímž své postavení z hlediska citovaného článku implicitně potvrzuje. Jistě lze tvrdit, že se jedná o argumentaci navíc, která nepopírá argument předchozí, nelze však přehlédnout, že Ústavní soud tuto pasáž neoddělil např. tvrzením, že se jedná o *obiter dictum* jeho rozhodnutí, a že tím značně zúžil svoji možnost argumentovat v budoucnosti tak, že není soudem povinným předkládat předběžnou otázku. Na tom nemůže ničeho změnit ani jeho další argumentace, kterou se odvolal na ustálenou judikaturu Soudního dvora ES pouze jako na interpretační vodítko, když „právní úpravu klíče k rozdělení produkčních kvót zkoumal z hlediska domácího ústavního práva interpretovaného ve světle komunitárního práva, resp. ve světle jejího souladu s obecnými principy komunitárního

práva, sám. Přitom obecné principy komunitárního práva vyjádřené v dosavadní judikatuře ESD Ústavní soud nechává prozařovat do výkladu ústavního práva.”.

Ústavní soud ve věci cukerných kvót nastínil srovnávací úvahu, co do předkládání předběžných otázek jeho institucionálními ekvivalenty v jiných členských státech, a zejména co do abstraktní kontroly norem vznesl otázku, zda je vhodné, aby soud, „který má zúžený úhel pohledu při posuzování věci, jakým je Ústavní soud, ... předával věci ESD.”.

Podobnými pochybnostmi Ústavní soud nebyl zmitán o několik měsíců později, právě při abstraktní kontrole norem a rozhodování ve věci evropského zatýkacího rozkazu, kdy konstatoval, že stav řízení a jeho úvah „představuje možná ideální situaci pro předložení uvedených problémů ESD jako předběžnou otázku. Nicméně, vzhledem ke skutečnosti, že belgický Cour d'Arbitrage, už ESD předložil otázku, týkající se platnosti rámcového rozhodnutí, není žádný důvod pro to, aby Ústavní soud ČR postupoval stejně.”. Neboť poté své pochybnosti o evropském právu neshledal pro rozhodnutí ve věci podstatnými, rozhodl ve věci samé aniž vyčkal odpovědi Soudní dvora ES na předběžnou otázkou položenou belgickým Cour d'Arbitrage.

Jsme toho názoru, že dosavadní judikatura Ústavního soudu neodráží tolik jeho pochybnosti ve vztahu k možnosti, resp. povinnosti, pokládat v určitých případech předběžnou otázku, jako spíše jeho zjevnou neochotu tuto skutečnost přiznat dříve, než to bude

nezbytně nutné a Ústavní soud svoji první otázku naformuluje.

Jaké situace jej mohou v budoucnu přinutit, aby tak učinil? Při zodpovídání této otázky se musíme soustředit na pravomoci Ústavního soudu, tj. na jeho postavení z hlediska českého práva, a na to, zda při jejich výkonu může nastat situace, kdy bude Ústavní soud aplikovat evropské právo, tedy zabývat se jeho interpretací nutnou pro své rozhodnutí. Pokud taková možnost existuje, znamená potenciální povinnost Ústavního soudu položit předběžnou otázku, neboť z hlediska evropského práva kritéria soudu, jak shora uvedeno, splňuje.

Jako zajímavé vybočení z „plenárních“ názorů Ústavního soudu bychom v té souvislosti měli vnímat závěr, že *„Návrhem na položení předběžné otázky by se tudíž Ústavní soud mohl zabývat jen tehdy, pokud by se obecný soud, jehož rozhodnutí nebylo v posuzovaném případě možné napadnout opravnými prostředky, v souladu s čl. 234 Smlouvy o založení Evropských společenství, za použití čl. 35 odst. 1 a čl. 46 Smlouvy o Evropské unii, neobrátil na Soudní dvůr Evropských společenství s předběžnou otázkou výkladu zakladatelského dokumentu, jejíž položení některý účastník navrhoval.“*. Za prvé tento ojedinělý postoj Ústavního soudu neodpovídá jeho převládající judikatuře ani teoretickým názorům na jeho fungování, a za druhé při nedostatku bližšího odůvodnění můžeme jen těžko analyzovat, co Ústavní soud k tomuto závěru vedlo.¹⁵²

¹⁵² Viz náleží Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2006, sp. zn. II. ÚS 14/04 (www.judikatura.cz).

Při jakékoliv úvaze, týkající se možné aplikace evropského práva v řízení před Ústavním soudem, je třeba mít na zřeteli charakter rozhodování Ústavního soudu, který se jako specializovaný orgán ochrany ústavnosti pohybuje v relativně úzce vymezeném právním prostředí.¹⁵³ Ústavní stížnost není opravným prostředkem proti rozhodnutím obecných soudů, Ústavní soud nemá pravomoc vyjadřovat se k interpretaci jednoduchého práva, pokud tato interpretace nevedla k porušení některého z práv garantovaných ústavním pořádkem, a na podobném půdorysu se Ústavní soud pohybuje i ve vztahu k právu evropskému - nikoliv snad ve smyslu hierarchického vztahu evropského a ústavního práva, ale ve smyslu pravomocí Ústavního soudu, a kritérií jeho rozhodování.¹⁵⁴

Z hlediska četnosti je zřejmě nejvýznamnějším řízením u Ústavního soudu právě řízení o ústavních stížnostech,¹⁵⁵ zejm. v případech tvrzených porušení základních práv a svobod pravomocnými rozhodnutími nebo jinými zásahy veřejné moci. Zřejmě není nedůvodný závěr, že s ohledem na existenci správního soudnictví a velmi široký rozsah přezkumu aktů veřejné moci, zasahujících do práv a povinností jednotlivců,¹⁵⁶ se můžeme v našich úvahách omezit na ústavní stížnosti proti rozhodnutím obecných soudů, a jako zcela marginální pominout řízení o ústavních stížnostech proti jiným než soudním rozhodnutím.

¹⁵³ Viz článek 88 Ústavy.

¹⁵⁴ Srov. J. Malenovský, Znovu ke kompetencím Ústavního soudu ČR ve vztahu k Evropskému soudnímu dvoru a komunitárnímu právu, Právník 1/2005.

¹⁵⁵ Článek 87 odst. 1 písm. c), d) Ústavy.

¹⁵⁶ Srov. zejména § 4, § 65 a násl., § 79 a násl. a § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

V případě ústavní stížnosti proti soudnímu rozhodnutí si můžeme představit několik scénářů pracujících s evropským právem.

První z nich vychází z namítaného porušení některého základního lidského práva v důsledku aplikace evropského práva, přičemž v tvrzeném rozporu s ustavním pořádkem je samotná norma evropského práva.

Pak je nutné zabývat se především tím, zda v případě zpochybnění evropské normy z hlediska souladu s ochranou lidských práv, ve věci judikoval Soudní dvůr ES. Ten mohl být konzultován jak v řízení před soudem, jehož rozhodnutí bylo napadeno ústavní stížností, tak v jiném řízení, a jeho judikát obecný soud použil bez položení předběžné otázky. Tedy, je-li namítán nesoulad použité normy evropského práva s katalogem ochrany lidských práv, a Soudní dvůr ES shledal tuto normu z uvedeného hlediska konformní, má Ústavní soud v zásadě dvě možnosti.

Pokud by, jak tato práce shora naznačuje, vyslovil paušální důvěru standardu ochrany lidských práv v rámci Evropské unie, nebylo by nutné posuzovat normu z hlediska českého ústavního pořádku, a Ústavní soud by mohl bez dalšího ústavní stížnost odmítnout. Pokud by ovšem se svoji tezí o ochraně podstatných náležitostí demokratického právního státu přezkoumával každou individuální kauzu, musel by se věci zabývat, a porovnávat názor Soudního dvora ES s vlastní interpretací dotčeného základního práva. Tento postup by mohl vyústit buď v akceptaci právního názoru Soudního dvora ES, nebo by Ústavní soud případně shledané porušení základního lidského práva neposoudil jako dostatečně závažné ke

zpochybnění náležitosti demokratického právního státu, nebo by jako poslední možnost musel Ústavní soud nadřadit vlastní náhled na ochranu lidských práv v posuzované věci nad interpretaci, resp. posouzení platnosti, evropského práva provedené Soudním dvorem ES.

To by fakticky znamenalo podřadit evropské právo a rozhodovací činnost Soudního dvora ES vlastnímu přezkumu, což je z hlediska závazků členství v Evropské unii, a ostatně i z hlediska pravomocí přenesených na Evropskou unii - včetně pravomocí k posuzování platnosti evropského práva,¹⁵⁷ jen obtížně akceptovatelné. Jediná možnost, jak se takovému konfliktu vyhnout, by pak spočívala v položení předběžné otázky, jejímž prostřednictvím by se Ústavní soud snažil dosáhnout změny judikatury Soudního dvora ES.¹⁵⁸ Pokud by ovšem Soudní dvůr ES setrval na svém právním názoru, byl by konflikt nevyhnutelný.

Jako jednoznačně nejelegantnější řešení se v tomto kontextu jeví následovat německý Spolkový ústavní soud a jeho rozhodnutí *Solange II*, tj. vyslovit důvěru ochraně lidských práv Evropskou unií a Soudním dvorem ES, a tím se možnému konfliktu shora nastíněného typu, stejně jako pokládání předběžných otázek v podobném typu řízení, prakticky zcela vyhnout.

Druhý scénář vyplývá ze způsobu práce obecného soudu s evropským právem. Vytýkané porušení některého ze základních práv se může odvíjet buď od nerespektování

¹⁵⁷ Shodně srov. J. Malenovský, Znovu ke kompetencím Ústavního soudu ČR ve vztahu k Evropskému soudnímu dvoru a komunitárnímu právu, *Právník* 1/2005.

¹⁵⁸ Taková možnost není zcela nepravděpodobná - srov. např. J. Kokott, *Report on Germany v The European Court and National Courts - Doctrine and Jurisprudence*, Hart Publishing, 1998, str. 113.

judikatury Soudního dvora ES k relevantní normě, nebo od nepoložení předběžné otázky k tomu povinným soudem. Na tomto místě bychom si měli být vědomi toho, že samotné evropské právo disponuje relativně velmi omezenými možnostmi, jak podobná pochybení korigovat.¹⁵⁹

Porušené ústavní právo, od něž Ústavní soud zrušení napadeného rozhodnutí odvine, může být dvojí. Buď se může jednat o porušení práva na zákonného soudce podle článku 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, nebo o vybočení z pravomoci, kterou v důsledku uzavření Smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii, za použití článku 10a a článku 1 odst. 2 Ústavy ČR,¹⁶⁰ požívá co do interpretace evropského práva Soudní dvůr ES. Teoreticky lze uvažovat také o kombinaci nastíněných přístupů, a to zejména tak, že v důsledku vybočení z pravomoci dochází k porušení práva na zákonného soudce.

České právní prostředí vnímá zásadu zákonného soudce relativně rigidně a relativně úzce. Na jedné straně tak je prakticky nemyslitelné, aby jednotlivé věci byly soudcům přidělovány individuálním rozhodnutím bez předem daného klíče, na straně druhé se však chápání zákonného soudce soustředí převážně právě na přidělování věci jednotlivým soudcům, bez významnějších úvah abstraktního charakteru.¹⁶¹

¹⁵⁹ Srov. rozhodnutí Soudního dvora ES ve věcech C-129/00 *Komise v. Itálie* [2003] ECR I-14637, C-453/00 *Kühne & Hertz v. Produktschap voor Pluimvee en Eieren* [2004] ECR I-837, C-224/01 *Gerhard Kobler v. Rakousko* [2003] ECR I-10239, C-234/04 *Rosmarie Kapferer v. Schlank & Schick GmbH* (www.curia.eu.int), a dále M. Bobek, Porušení povinnosti zahájit řízení o předběžné otázce dle článku 234(3) SES, C. H. Beck, 2004, M. Bobek, J. Komárek, J. M. Passer, M. Gillis, *Předběžná otázka v komunitárním právu*, Linde, 2005, str. 232 a násl.

¹⁶⁰ Ve vztahu k činnosti soudů též článek 90 Ústavy.

¹⁶¹ Namátkou srov. V. Pavlíček a kol., *Ústava a ústavní řád České republiky*, 2. díl - Práva a svobody, Linde 2002, str. 306 a násl., M. Bobek, J. Komárek, J. M. Passer, M. Gillis, *Předběžná otázka v komunitárním právu*, Linde, 2005, str. 240 a násl., str. 279.

Někteří autoři shledávají možné uplatnění principu zákonného soudce v souvislosti s evropským právem jako „negaci integračního aktu“ a „zpětné pohlcení komunitárního práva právem ústavním“,¹⁶² někteří naopak navrhuji inspirovat se zejména německým příkladem a zásadu zákonného soudce, alespoň ve výjimečných případech, při nepředložení předběžné otázky k tomu povinným soudem uplatnit.¹⁶³

Obdobné rozpory existují v názoru na možnost Ústavního soudu shledat v nepoložení předběžné otázky k tomu povinným soudem porušení článku 10a a článku 1 odst. 2 Ústavy ČR.¹⁶⁴ Jsme toho názoru, v souladu se závěry shora, že citované články mohou být Ústavním soudem aplikovány v případě vybočení českých orgánů ze svých pravomocí, tj. v případech, kdy tyto orgány nepřípustně rozhodují v oblastech pravomocí přenesených na Evropskou unii. Tento závěr se samozřejmě v plné míře vztahuje také na soudy, které nemohou, s výjimkami definovanými Soudním dvorem ES,¹⁶⁵ interpretovat komunitární právo samostatně, ale musí se obrátit na jediný k tomu oprávněný orgán, tedy právě na Soudní dvůr ES. Nejedná se o nepřípustný zásah do oblasti komunitárního práva, ale o realizaci základní zásady demokratického právního státu, podle níž může být státní moc uplatňována pouze na základě zákona a v jeho

¹⁶² Viz J. Malenovský, Znovu ke kompetencím Ústavního soudu ČR ve vztahu k Evropskému soudnímu dvoru a komunitárnímu právu, Právník 1/2005.

¹⁶³ Srov. např. Z. Kuhn, Rozšíření Evropské unie a vztahy šestadvaceti ústavních systémů, Právník 8/2004, str. 756, M. Bobek, J. Komárek, J. M. Passer, M. Gillis, Předběžná otázka v komunitárním právu, Linde, 2005, str. 2 a násl.

¹⁶⁴ Srov. zejm. Z. Kuhn, Rozšíření Evropské unie a vztahy šestadvaceti ústavních systémů, Právník 8/2004, str. 745 a násl., J. Malenovský, Znovu ke kompetencím Ústavního soudu ČR ve vztahu k Evropskému soudnímu dvoru a komunitárnímu právu, Právník 1/2005.

¹⁶⁵ Srov. např. rozhodnutí Soudního dvora ES ve věci 283/81 CILFIT [1982] ECR 3415

mezích.¹⁶⁶ Výkon státní moci, včetně soudní, v oblasti neexistující pravomoci (z důvodu jejího přenesení) je nepochybně v rozporu s ústavním pořádkem, a aniž by se v tomto směru jednalo o podřazení komunitárního práva českému ústavnímu pořádku, či jeho pohlcení ústavním pořádkem, může Ústavní soud vyslovit porušení ústavního pořádku vnitrostátním orgánem, pro naše potřeby zejména obecným soudem. Při této úvaze je třeba podotknout, že pozornost je nutné věnovat i ustanovení článku 90 Ústavy ČR, které v návaznosti na článek 2 odst. 3 uvádí, že soudy poskytují ochranu právům zákonem stanoveným způsobem.

Byla-li by analyzovaná kompetenční ustanovení a zásada zákonného soudce ve vzájemném poměru speciality, muselo by být aplikováno ustanovení speciální namísto obecné normy. Domníváme se však, že je při možnosti relativně širokého výkladu zásady zákonného soudce vhodnější vycházet z komplementarity rozebíraných článků. Základem úvahy by tak mělo být vybočení z kompetence, interpretované za použití článku 90 Ústavy ČR, případně článku 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Není totiž přehnané tvrzení, že prakticky nemůže nastat situace, kdy nepoložením předběžné otázky dojde k porušení zásady zákonného soudce, nikoliv však k porušení kompetenčních ustanovení ústavního pořádku. Z faktické komplementarity některých článků Ústavy ČR, způsobem velmi obdobným úvaze shora, vycházel i Ústavní soud ve věci cukerných kvót, když shledal porušení nejen článku 10a a článku 1 odst. 2, ale také (a především) článku 78 Ústavy ČR.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Viz článek 2 odst. 3 Ústavy a článek 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

¹⁶⁷ K provedení zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydávat nařízení.

Prakticky obdobné stanovisko lze zaujmout k situaci, kdy obecný soud nebude povinen položit předběžnou otázku, např. s ohledem na existující judikaturu Soudního dvora ES, kterou ovšem při svém rozhodování pomine. Pak totiž z jeho strany dojde opět k vybočení z vlastních pravomocí, interpretací práva, k níž je oprávněn pouze Soudní dvůr ES - stejně jako k její případné změně. Kruh se tím uzavírá, neboť odchýlení se od judikatury Soudního dvora ES je principiálně možné opět pouze prostřednictvím řízení o předběžné otázce.

Je tedy třeba uzavřít, že nepoložením předběžné otázky, příp. nerespektováním judikatury Soudního dvora ES k tomu povinným soudem může dojít k porušení ústavního pořádku a Ústavní soud o takovém porušení může rozhodovat, aniž by tím nepřípustně zasáhl do oblasti komunitárního práva a pravomocí přenesených na Soudní dvůr ES. Může však být v takovém případě sám Ústavní soud konfrontován s komunitárním právem způsobem vyžadujícím položení předběžné otázky? Domníváme se, že zpravidla nikoliv, resp. pouze výjimečně.

Předmětem přezkumu Ústavního soudu totiž nebude komunitární právo samotné, ale pouze procesní postup obecného soudu. Jediným styčným bodem s oblastí komunitárního práva tak bude příslušné ustanovení zakládajících smluv o předběžné otázce,¹⁶⁸ s relevantní judikaturou Soudního dvora ES. Ústavní soud by se potom mohl omezit na posouzení toho, zda existovala povinnost obecného soudu položit předběžnou otázku podle článku 234

¹⁶⁸ Např. článek 68 a článek 234 Smlouvy o založení ES, článek 35 Smlouvy o EU atd.

(3) Smlouvy o založení ES. I při podobné úvaze by samozřejmě mohla vyvstat pochybnost o interpretaci nebo platnosti komunitárního práva, a Ústavní soud by se pak obracel na Soudní dvůr ES, prakticky je však taková možnost málo pravděpodobná. Ústavní soud se může ztotožnit s obecným soudem v jeho názledu na nedostatek povinnosti položit předběžnou otázku a pak nebude nutné, aby se sám na Soudní dvůr ES obracel, nebo bude mít o neexistenci této povinnosti pochybnosti, které zřejmě materializuje ve zrušení rozhodnutí obecného soudu a s poukazem k jeho vybočení z pravomocí náležejících Soudnímu dvoru ES. Předpokládáme, že relativně marginální budou případy, kdy Ústavní soud shledá vhodným, aby se sám obrátil na Soudní dvůr ES, byť nelze vyloučit, že z důvodů procesní ekonomie tento postup shledá vhodným.

Typickým případem takové vhodnosti může být např. posuzování zákona, sloužícího implementaci směrnice. Ústavní soud bude mít pochybnosti o souladu zákona jak v části implementující směrnici, tak ve zbývající části. Ze své pravomoci může bezpochyby zrušit zákon v části, ve které směrnici neimplementuje, příp. jej může zrušit jako celek, s poskytnutím vhodného odkladu vykonatelnosti svého rozhodnutí, aby vznikl prostor pro zákonodárce k přijetí nové úpravy. Tím však nebudou odstraněny pochybnosti o platnosti směrnice. Ústavní soud samozřejmě může ponechat otázku její platnosti obecným soudům, jako účelnější se však bude zřejmě jevit, aby předběžnou otázku položil sám.

Zcela jednoznačně by pak taková potřeba vyvstala v řízení o abstraktní kontrole norem. Zde Ústavní soud, nedisponující možností přenechat v rámci řešené věci položení předběžné otázky obecným soudům, bude nucen volit

mezi položením předběžné otázky k posouzení platnosti směrnice, nebo bude muset akceptovat její existenci a povinnost České republiky k její implementaci. Může pak zákon zrušit s poukazem na rozpor směrnice s např. požadavkem ochrany základních lidských práv, tím by se však dostal z hlediska dopadů svého rozhodnutí nikoliv snad na hranu svých pravomocí, ale dokonce za ni. V případě nepoložení předběžné otázky je tak jedinou další možností akceptace existence zákona implementujícího danou směrnici s tím, že otázku k posouzení její platnosti položí později v rámci své rozhodovací činnosti obecné soudy.¹⁶⁹

Jako příklad nepřilíš šťastného rozhodnutí Ústavního soudu může sloužit nálezn, kterým rušil rozhodnutí obecného soudu ve věci soudní spolupráce v civilních věcech. Ústavní soud se totiž, byť „pouze“ obiter dictum pustil na tenký led interpretace komunitárního práva, navíc poměřovaného katalogem lidských práv vnímaným z hlediska ústavního pořádku a nikoliv z hlediska standardu nastaveného Soudním dvorem ES. V takovém nakládání s komunitárním právem se položení předběžné otázky přímo nabízí. Pokud by Ústavní soud vycházel ze shora nastíněných tezí, a omezil se na zrušení napadeného rozhodnutí pro nepoložení předběžné otázky, mohl obecným soudům obiter dictum naznačit, ve kterých oblastech shledává problém, do postavení soudu ve smyslu článku 68 SES by se však vůbec nedostal.

¹⁶⁹ Problémem implementace komunitárního práva a jejím rozsahem se dlouhodobě zabývá R. Král, k posuzování ústavnosti implementovaných norem srov. např. jeho článek K přezkumu ústavnosti českých předpisů transponujících, popř. implementujících komunitární či unijní akty, Právní rozhledy 6/2005, str. 218 a násl.

Ústavní soud se, byť je soudem spadajícím do kategorie těch, na které se vztahují ustanovení o předběžné otázce, do situace jejího nutného položení dostane jen velmi zřídka. Četnost takových případů však bude záviset i na něm samotném a na míře jeho aktivismu, se kterým bude zasahovat do interpretace komunitárního práva provedené obecnými soudy.

ČÁST DRUHÁ

2. Procesní otázky

2.1 Komunitární právo v českém právním řádu

2.1.1 použití principu „*ius novit curia*“

2.1.2 neexistence pramene práva v české jazykové verzi

2.1.3 časové účinky komunitárního práva

2.2 aplikace práva ES z úřední povinnosti

(civilní řízení)

(trestní řízení)

(správní soudnictví)

2.3 čl. 234 SES v českém právním řádu

2.3.1 dosavadní předběžné otázky z ČR

2.3.2 návrh účastníka na předložení předběžné otázky

2.3.3 rozhodnutí o předložení předběžné otázky

2.3.4 nepředložení předběžné otázky, pominutí návrhu účastníka řízení na předložení předběžné otázky

Právní teorii zaujala z období po přistoupení především judikatura Ústavního soudu a jeho náhled na zásadní otázky vztahu vnitrostátního a evropského práva. Poněkud stranou pozornosti zůstala dosavadní aplikace evropského práva obecnými soudy, včetně několika dosud položených předběžných otázek. Judikatura obecných soudů

je méně viditelná než medializovaná rozhodnutí Ústavního soudu, ale to jí neubírá na zajímavosti. Na půdorysu několika dosavadních rozhodnutí, která pracovala s evropským právem a také několika dosud probíhajících řízení, nastíníme teoretické aspekty praktických otázek, se kterými se české soudy při aplikaci evropského práva setkaly. Prvním problematickým okruhem je uplatnění zásady soud zná právo „*iura novit curia*“ - v podmínkách změněného právního prostředí, představovaného přílivem několika desítek tisíc nových předpisů. S touto problematikou bezprostředně souvisí otázka aplikace evropského práva z úřední povinnosti, která nemusí být vždy jednoznačná, a i ve zdánlivě jednoduchých případech se může jednat mnohem více o virtuální realitu než o reálně fungující právní zásadu. Na posledním místě se budeme zabývat některými aspekty institutu předběžné otázky - s ohledem na existenci dostatečné literatury k danému tématu¹⁷⁰ zcela výběrově na půdorysu předběžných otázek dosud položených českými soudy.

2.1 KOMUNITÁRNÍ PRÁVO V ČESKÉM PRÁVNÍM ŘÁDU

2.1.1 POUŽITÍ PRINCIPU „IURA NOVIT CURIA“

Iura novit curia, soud zná právo - realita, nebo spíše zbožné přání moderní doby, zahlcené množstvím předpisů jen obtížně seznatelných v českém právním prostředí,¹⁷¹ a tím méně známých v relativně novém právním

¹⁷⁰ Z českých monografií např. Bobek M., Komárek J., Passer J. M., Gillis M., *Předběžná otázka v komunitárním právu*, Linde, 2005.

¹⁷¹ Viz např. Josef Baxa, *Tak co s přebytkem práva*, <http://aktualne.centrum.cz/nazory/co-si-mysli/clanek.phtml?id=84823>.

prostředí Evropské unie? V následující části se budeme zabývat dvěma problémy, kterých se česká praxe již dotkla, byť naše analýza nebude mít s ohledem na charakter problému nadčasový význam. Jedná se totiž o otázku publikace, či přesněji nedostatku publikace, komunitárního práva v českém jazyce, a časových účinků souvisejících s tímto právem, tj. jeho účinnosti v českém právním řádu.

V předchozí části této práce jsme dospěli k závěru, že komunitární právo se v prostoru vyklizeném českým ústavním pořádkem chová relativně autonomně, samo si definuje své účinky, a ústavní právo funguje pouze v omezené míře jako jeho korektiv. Na druhou stranu, nikoliv v rovině velkých principů, ale běžné aplikace, se komunitární právo neobejde bez „pomoci“ vnitrostátního právního řádu, a při praktické neexistenci vlastních procesních předpisů je při své aplikaci vnitrostátními soudy do značné míry závislé na procesních řádech jednotlivých členských států.¹⁷² Před tím, než přistoupíme k vlastní analýze, je třeba vymezit samotnou zásadu *iura novit curia*.

Ta je obecně chápána jak v prostém jazykovém významu, tj. že soud znalý práva není třeba s právem seznamovat a právo tedy nemusí být dokazováno, tak v jistém důsledku takto nastíněného významu, tedy že soud jemu známé právo aplikuje, aniž by bylo účastníky namítáno. Jedná se přitom o klasický projev kontinentální právní kultury, když některé právní systémy naopak s právem pracují pouze v rozsahu argumentace účastníků řízení.¹⁷³ Pro další

¹⁷² Srov. např. rozhodnutí Soudního dvora ES ve věci 33/76 *Rewe v. Landwirtschaftskammer für das Saarland* [1976] ECR 1989.

¹⁷³ Srov. např. Z. Kühn, M. Bobek, R. Polčák (eds.), *Judikatura a právní argumentace*, Auditorium, 2006, str. 127 a násl., nebo Z. Kühn,

potřeby této studie ovšem popsané významy principu oddělíme. Princip *iura novit curia* tedy bude nadále používán pouze ve smyslu rozsahu práva, které je soudu známo a jím používáno, aniž by bylo třeba jakkoliv mu zprostředkovat jeho obsah, a odděleně bude v další části pojednáno o otázkách souvisejících s aplikací práva, včetně případné povinnosti účastníků toto právo namítat.

Z českých procesních předpisů nachází zásada *iura novit curia* výslovný odraz pouze v ustanovení § 121 o. s. ř.¹⁷⁴ To samozřejmě neznámá, že by tato zásada neplatila v trestním řízení, nebo při soudním přezkumu správních rozhodnutí - jen cesty, kterými se k ní dochází jsou jiné.

Ostatně, ani občanský soudní řád není zcela důsledný, když podle některých názorů v něm uvedená zásada platí potud, že právo obecně nemůže být předmětem dokazování v pravém smyslu slova, neboť v důkazním řízení se dokazují jen skutečnosti účastníky tvrzené či v řízení jinak vyhlášené - proto i znalost cizozemského práva získaná např. vlastním studiem, vyjádřením Ministerstva spravedlnosti či znaleckým posudkem není důkazem listinou, ve smyslu ustanovení § 129 o. s. ř.¹⁷⁵ I starší literatura přitom uvádí, že pod pojem československé právo (vycházející z tehdejších geopolitických reálií) je třeba zahrnout veškeré obecně platné objektivní právo, ať bylo uveřejněno v jakýchkoli oficiálních sbírkách - byť připouští, že musí-li soud použít jiné normy než obecně závazné (včetně

Iura novit curia: aplikace starého principu v nových podmínkách, Právní rozhledy 8/2004, zejm. str. 296.

¹⁷⁴ Není třeba dokazovat skutečnosti obecně známé nebo známé soudu z jeho činnosti, jakož i právní předpisy uveřejněné nebo oznámené ve Sbírce zákonů České republiky.

¹⁷⁵ Viz J. Bureš, L. Drápal, L. Krčmář, M. Mazanec, Občanský soudní řád, komentář, 6. vydání, C. H. Beck, 2003, str. 461.

např. normy cizího práva), nejde z procesního hlediska o právo, aniž by šlo ovšem zároveň o skutečnost která je předmětem dokazování.¹⁷⁶

Přestože lze k části citovaného názoru vznést výhrady, lze souhlasit s tezí, že ustanovení § 121 o. s. ř. ve svém extenzivním výkladu pokrývá nejen právo platné, ale i právo zrušené a aplikovatelné na základě intertemporálních ustanovení, a dále právo československé recipované Českou republikou, popř. právo rakouské recipované Československou republikou.¹⁷⁷ Zároveň zřejmě neexistují pochybnosti o tom, že není třeba dokazovat např. mezinárodní smlouvy, uveřejněné ve Sbírce mezinárodních smluv.¹⁷⁸

Na rozdíl od citovaných názorů v tomto závěru nevycházíme pouze ze zásady, že soud zná právo, ale také ze skutečnosti, že i účastníci řízení mají díky dostupnosti oficiálních sbírek¹⁷⁹ možnost se s autentickým zněním tohoto práva seznámit. Právě s ohledem na práva účastníků, jimž nebude obsah práva nepublikovaného v některé z veřejných sbírek dostupný, musí mít účastníci řízení možnost seznámit se s obsahem normy dříve než bude

¹⁷⁶ Viz V. Handl, J. Rubeš a kol., Občanský soudní řád, komentář, Panorama Praha, 1985, str. 554 a 564. Srov. také O. Rais, *Iura novit curia?*, Právník 5/1965, str. 467 a násl. a F. Štajgr, *K otázce „Iura novit curia“*, Právník 8/1965, str. 738 a násl. Cit. názory vycházejí z tehdejšího znění o. s. ř., které bylo v relevantním ustanovení prakticky identické s nynější úpravou.

¹⁷⁷ K „automatickému“ použití zpětné posloupnosti až k právu rakouskému, aniž by měl soud pochybnosti o použitelnosti tohoto práva bez nutnosti jakkoliv jej dokazovat srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2005, čj. 6 Ads 46/2003 - 282 (www.nssoud.cz), v teorii srov. také Z. Kuhn, *Iura novit curia: aplikace starého principu v nových podmínkách*, Právní rozhledy 8/2004, zejm. str. 295.

¹⁷⁸ Srov. zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷⁹ Srov. ustanovení § 13 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů.

v řízení použita, ať je již právo soudu známo z jeho vlastní činnosti, vyžádáno od Ministerstva spravedlnosti, nebo získáno jinak.¹⁸⁰ Jeho „uvedení“ do řízení je pak korektní především formou dokazování, při kterém mohou být účastníky namítány i takové skutečnosti, že cizozemská úprava byla v mezidobí novelizována či zrušena, její překlad do českého jazyka není přesný apod.¹⁸¹ Tento závěr částečně odpovídá úpravě starého rakouského civilního řádu soudního, který sice podroboval důkazu právo platné v některém jiném státním území, práva obyčejová atd., ale pouze tehdy, nebylo-li soudu známo.¹⁸²

Zvláštní pozornost je třeba věnovat judikatuře, která v českém právním řádu nemá sílu formálně závazného precedentu, ale jejíž postavení při interpretaci a aplikaci práva je nezpochybnitelné.¹⁸³ Aniž by soudní rozhodnutí měla formální postavení pramene práva, je respektování zejm. ustálené judikatury požadavkem prakticky všech nejvyšších soudů České republiky.¹⁸⁴ V duchu kontinentální právní tradice není požadováno

¹⁸⁰ Srov. např. ustanovení § 53 zákona č. 97/1963 Sb., o mezinárodním právu procesním a soukromém, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸¹ V té souvislosti nelze přehlédnout, že normy Ústavního pořádku nestanoví češtinu jako úřední jazyk – právo jednání ve vlastním jazyku (článek 37 odst. 4 Listiny základních práv a svobod) či práva etnických menšin k používání vlastního jazyka (článek 25 Listiny základních práv a svobod) jsou tak explicitně zmíněna na rozdíl od češtiny, která formálně vystupuje jako úřední jazyk relativně nahodile (srov. § 16 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů) – byť o jejím faktickém postavení zřejmě nebude pochyb a je dovoditelné zejm. systematickým výkladem relevantních norem, ostatně např. i nabytí státního občanství České republiky je podmíněno mj. znalostí češtiny (srov. § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů).

¹⁸² Srov. § 271 zákona č. 113/1995 ř. z., civilního řádu soudního.

¹⁸³ Srov. Z. Kühn, M. Bobak, R. Polčák (eds.), *Judikatura a právní argumentace*, Auditorium, 2006, str. 40 a násl.

¹⁸⁴ Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1999, sp. zn. III. ÚS 470/97 (Sb. n. v. ÚS, sv. 16, nálezy 163, str. 203), usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 4. 2006, sp. zn. 29 Odo 551/2006 (www.nsoud.cz).

formální odkazování na konkrétní judikaturu, nebo její linii, ale při interpretaci formálně závazných pramenů práva postačuje respektování v judikatuře obsažených právních názorů. Z hlediska důvěryhodnosti a právní přesvědčivosti rozhodnutí, stejně jako z hlediska citační korektnosti, je jistě vhodnější na judikaturu odkázat, nikoliv pouze přejmout právní názor v ní obsažený - což někdy může být limitováno nedostatkem její publikace a tím i její veřejné dostupnosti. Pak skutečně nezbývá, než názor v ní obsažený do odůvodnění rozhodnutí plně převzít, nebo rozhodnutí, jehož má být použito, účastníkům řízení zpřístupnit - což platí i naopak v případech, kdy se některý z účastníků řízení odvolává na dosud nepublikovaný, a tedy veřejně nepřístupný judikát. Jeho uvedení do řízení by se pak mělo dít dokazováním, neboť alespoň teoreticky nelze vyloučit, že protistrana bude namítat např. pravost předloženého rozhodnutí, navíc ani soud nemusí mít možnost oficiální kopii rozhodnutí snadno či vůbec získat.¹⁸⁵

Je tedy zjevné, že ustanovení § 121 o. s. ř. je pro praxi pouze velmi vágním vodítkem, a v zásadě můžeme říci, že jakákoliv právní norma publikovaná v některé z oficiálních veřejných sbírek je bez dalších pochybností a dokazování civilními soudy používána. Tento závěr platí do značné míry i pro judikaturu, která na jedné straně nemá v českém právním řádu postavení právních norem, ale na straně druhé je používána na základě dostupnosti

¹⁸⁵ K nešvaru odkazů na nepublikovanou judikaturu srov. např. Z. Kúhn, M. Bobek, R. Polčák (eds.), *Judikatura a právní argumentace*, Auditorium, 2006, str. 42 a 117.

v prakticky jakýchkoliv veřejných, tj. nikoliv nutně oficiálních, sbírkách a databazích.¹⁸⁶

Závěry nastíněné pro civilní soudy lze prakticky plně vztáhnout - za použití ustanovení § 64 s. ř. s. i pro správní soudnictví.

Soudy trestní svoji „znalost práva“ dovzdují ze základních zásad trestního řízení,¹⁸⁷ přičemž i bez výslovného zmínění zásady *iura novit curia* lze systematickým a teleologickým výkladem trestního řádu tento princip dovodit.¹⁸⁸ Jeho rozsah pak přiměřeně odpovídá shora popsaným závěrům.

Tyto závěry je třeba přiměřeně vztáhnout i na ustanovení komunitárního práva. V tomto kontextu se jeví vcelku nadbytečným ustanovení § 13 zákona o Sbírci zákonů a o Sbírci mezinárodních smluv,¹⁸⁹ podle jehož prvního odstavce jsou kraje a hlavní město Praha povinny urnožnit v pracovních dnech každému nahlížení do Sbírký zákonů, Sbírký mezinárodních smluv a Úředního věstníku Evropské unie. Zajímavým se jeví snad jen druhý odstavec téhož ustanovení, podle kterého jsou za stejných podmínek

¹⁸⁶ Rozsah této práce by přesáhla úvaha na tema, nakolik se v moderní době staly materiální sbírky virtuální realitou. Nebudeme zřejmě daleko od pravdy, vyslovíme-li předpoklad, že většina českých soudů, stejně jako advokátů a odborné veřejnosti vůbec, pracuje ve své každodenní praxi spíše s elektronickými sbírkami, než s např. oficiální Sbírkou zákonů. Práve se tak v případě nepřesnosti v elektronické sbírce stává nikoliv to, co platným právem skutečně je (srov. ustanovení § 3 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírci zákonů a o Sbírci mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů), ale to, co za něj účastníci daného vztahu a řízení považují.

¹⁸⁷ Srov. zejm. ustanovení § 2 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸⁸ V trestním řízení je uvedený princip přítomný spíše latentně, vedle zásad s jeho logikou souvisejících, jakými jsou např. *nullum crimen sine lege*, *nulla poena sine lege* atd.

¹⁸⁹ Zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírci zákonů a o Sbírci mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů.

povinny obce, městské obvody a městské části územně členěných statutárních měst umožnit nahlížení do Sbírky zákonů. V logice zákona o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv má Úřední věstník Evropské unie nižší potřebu zpřístupnění veřejnosti než Sbírka zákonů. Bylo-li by takové zpřístupnění podmínkou platnosti tohoto práva, nebo podmínkou jeho soudní aplikace, bylo by možné takový přístup považovat za porušení povinnosti České republiky vyplývajících ze zakládajících smluv. Jsme ovšem toho názoru, že existence zásady *iura novit curia* ve shora popsaném rozsahu není dostupností Úředního věstníku Evropské unie pouze na úrovni kraje nijak ovlivněna. Co do platnosti tohoto práva, ta se odvíjí od něj samotného, za předpokladu dodržení elementárních zásad demokratického právního státu.

Publikace komunitárního práva v Úředním věstníku Evropské unie, obdobě české Sbírky zákonů,¹⁹⁰ nepochybně představuje stav, který znamená automatickou akceptaci tohoto práva českými soudy, aniž by bylo nutné jakkoliv dále upravovat procesní předpisy, včetně např. výslovného zakotvení aktů publikovaných v Úředním věstníku do ustanovení § 121 o. s. ř. Jakékoliv dokazování komunitárního práva či jeho obsahu proto není namístě, a vybočovalo by jak ze současného širokého vnímání zásady *iura novit curia* českými soudy a bylo by v tomto směru diskriminační ve srovnání s právem českým, tak by se dostalo do rozporu s právem komunitárním, které nepochybně se svým vlastním dokazováním před soudy členských států přes zásadu národní procesní autonomie nepočítá.¹⁹¹ Jako

¹⁹⁰ Srov. zejm. článek 254 a násl. SES a také výklad dále.

¹⁹¹ K zásadě národní procesní autonomie viz rozhodnutí Soudního dvora ES 33/76 *Rewe v. Landwirtschaftskammer für das Saarland* (1976) ECR 1989, a navazující judikaturu.

exces a procesně nikoliv relevantní doporučení je proto třeba posoudit např. návrh žalobce ve věci vedení Krajským soudem v Brně pod sp. zn. 30 Ca 2/2006, aby soud provedl důkaz „obsahem nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 178/2002/ES“.¹⁹²

Ponecháváme v naší úvaze stranou otázku rozsahu, v jakém se bude česká odborná veřejnost seznamovat s akty komunitárního práva v jejich jediné formálně závazné podobě, tj. Úředním věstníku Evropské unie, a nakolik zvolí uživatelsky nepochybně pohodlnější elektronickou verzi. V tomto směru ostatně zřejmě není rozdílu oproti současnému stavu při práci s českým právním řádem, neboť zatímco např. ASPI bychom zřejmě našli v počítači prakticky každého právníka, Sbírku zákonů bychom marně hledali u převažující většiny týchž.

Obdobně by mělo být zacházeno s judikaturou Soudního dvora ES. Díky překladům do Sbírky rozhodnutí Soudního dvora ES je judikatura Soudního dvora publikována s podstatným zpožděním oproti „papírové“ verzi, a ve srovnání s judikaturou domácí je třeba ji považovat za více právo tvornou, ve smyslu dotváření práva, přesto však neexistuje důvod, aby byla při svém užívání českými soudy „diskriminována“ tím, že bude její obsah prokazován. I zde lze vycházet z postulátu, že české soudy musí veřejně dostupná rozhodnutí Soudního dvora ES používat bez dokazování jejich obsahu, stejně jako tak činí u publikované judikatury domácí.

¹⁹² Ve věci podle dostupných informací nebylo dosud rozhodnuto. Pouze na okraj lze podotknout, že žalobce argumentoval nařízením především „negativně“, tj. v tom smyslu, že české správní orgány nemohou s odvoláním na jeho obsah nerespektovat české předpisy.

2.1.2 NEEEXISTENCE PRAMENE PRÁVA V ČESKÉ JAZYKOVÉ VERZI

Jaké bylo postavení komunitárního práva v „nových“ členských státech po rozšíření Evropské unie v roce 2004? Bylo toto právo dostupné v jazycích nových členských států a jaké důsledky plynuly z jeho případné nedostupnosti v relevantních jazycích?

Smlouva o založení Evropského společenství stanoví ve svém článku 254 odst. 1, že nařízení, směrnice a rozhodnutí přijaté postupem podle článku 251 podepisuje předseda Evropského parlamentu a předseda Rady a uveřejňují se v Úředním listu Evropské unie. Vstupují v platnost dnem, který je v nich stanoven, jinak dvacátým dnem po vyhlášení. Podle odstavce 2 téhož článku se nařízení Rady a Komise a směrnice těchto orgánů, které jsou určeny všem členským státům, vyhláší v Úředním věstníku Evropské unie a vstupují v platnost dnem, který je v nich stanoven, jinak dvacátým dnem po vyhlášení. Konečně pak podle odstavce 3 téhož článku se ostatní směrnice a rozhodnutí oznamují těm, jímž jsou určeny, a nabývají účinku tímto oznámením. Na článek 254 Smlouvy o založení Evropského společenství pak navazují další „prováděcí“ předpisy, které ovšem nejsou z hlediska naší analýzy zásadní.¹⁹³

Nelze přehlédnout, že článek 254 ve svém prvním a druhém odstavci hovoří o platnosti, nikoliv o účinnosti relevantních aktů. Anglická verze přitom užívá termínu

¹⁹³ Viz zejm. rozhodnutí Rady EHS (15. 9. 1958), o zřízení Úředního věstníku Evropských společenství, zvláštní vydání ÚV, kap. 01, sv. 01, str. 7.

„enter into force“, francouzská verze pracuje s pojmem „entrent en vigueur“, za povšimnutí stojí polský překlad „wchodzą w życie“ i slovenské „nadobúdajú účinnosť“. Zajímavé je i srovnání s neoficiálním překladem Amsterodamské smlouvy, které pracuje se spojením „nabývají účinností“.¹⁹⁴ Smlouva nemá jiná ustanovení, která by vymezovala vztah platnosti a účinnosti komunitárních aktů. Přes oficiální znění Smlouvy o založení Evropského společenství se tedy zdá rozumné vycházet z teze, že relevantní akty komunitárního práva nabývají platnosti dnem vyhlášení, a účinností dnem, který je v nich stanoven, jinak dvacátým dnem po vyhlášení.¹⁹⁵ Jedná se o racionální výklad, odpovídající srovnání s jinými jazykovými verzemi a souladný se smyslem analyzované normy. U vědomí, že otázka kvality českých překladů komunitárních norem, stejně jako další úvaha na téma platnosti a účinnosti by vydala na samostatnou studii, není možné věnovat se problému v širší, kterou by si zasloužil, neboť to rozsah této práce neumožňuje.

Z hlediska aktuálních problémů české praxe se totiž jeví významnější otázka platnosti a účinnosti komunitárních aktů (aktů obecné povahy) v návaznosti na jejich publikaci v českém jazyce, tedy v českém historickém, resp. zvláštním, vydání Úředního věstníku.¹⁹⁶ Česká republika se v souladu s článkem 2 Aktu o přistoupení, který je podle článku 1 odst. 2 Smlouvy o

¹⁹⁴ EU, Amsterodamská smlouva, Ministerstvo zahraničních věcí, nedat. (vydáno v rámci komunikační strategie před vstupem České republiky do Evropské unie).

¹⁹⁵ Jedná se o přístup naprosto analogický českému ustanovení § 3 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹⁶ K jazykovému režimu obecně srov. zejm. ustanovení zakládajících smluv (článek 53 SEU, článek 314 SES, článek 225 Euratom) a nařízení EHS 1/1958, o užívání jazyků v Evropském hospodářském společenství, Zvláštní vydání Úředního věstníku, kap. 01, sv. 01, str. 3.

přistoupení její nedílnou součástí, zavázala, že se pro ni ode dne přistoupení stanou závaznými ustanovení původních smluv a aktů přijatých orgány Společenství a že tyto normy bude uplatňovat za podmínek stanovených v původních smlouvách a v Aktu o přistoupení. Podle článku 58 Aktu o přistoupení pak jsou znění aktů přijatých relevantními orgány Evropské unie před přistoupením mj. v českém jazyce platná ode dne přistoupení za stejných podmínek jako znění vypracovaná ve stávajících jedenácti jazycích a zveřejní se v Úředním věstníku Evropské unie, pokud byla takto zveřejněna znění ve stávajících jazycích.

Problematickou se stala realizace nastíněných norem, neboť k 1. 5. 2004 v českém jazyce neexistovalo žádné vydání Úředního věstníku, a zpoždění v postupném vydávání se počítalo nikoliv na měsíce, ale na roky.¹⁹⁷ Veřejnost, a to včetně odborné, prakticky neměla a nemá možnost zjistit, zda byl předpis publikován k určitému datu, neboť zvláštní vydání Úředního věstníku neobsahuje datum vlastní publikace, nýbrž datum původní publikace předpisu.

Jistě lze argumentovat, že v době elektronických databází a široké dostupnosti informací např. na internetu není problém nedostatku „papírové“ publikace podstatný. Tento argument ovšem velmi těžko obстоjí. Přestože je nutné vycházet ze stavu, kdy zřejmě většina odborné veřejnosti skutečně pracuje spíše s informacemi

¹⁹⁷ V souvislosti s konkrétní projednávanou kauzou řešil otázku publikace normy k určitému datu Krajský soud v Ostravě, který kontaktoval Oddělení evropského práva Nejvyššího správního soudu. To pak iniciovalo dotaz předsedy Nejvyššího správního soudu Úřadu pro úřední tisky Evropské unie, který dopisem T.L. Cranfielda, generálního ředitele Úřadu pro úřední tisky Evropské unie ze dne 28. 11. 2005, č.j. DIRGEN(05) 0/15074, ref: TLC/ma - d15074 j.baxa (formálně nedostupný), poskytl informace o stavu publikací českého zvláštního vydání Úředního věstníku. Podobné informace jsou však veřejnosti, a to i odborné, dosud prakticky nedostupné.

v elektronické podobě,¹⁹⁸ a zatímco lze předpokládat, že většina této veřejnosti bude mít alespoň teoreticky možnost např. předpisy touto cestou dohledat, představa Úředního věstníku či jeho zvláštního vydání na nočním stolku byť i poučeného právníka se zdá být čirou utopií, nelze přehlédnout, že jediným skutečně závazným zněním je ono papírové. Pracovní dokumenty různě dostupné v elektronické podobě navíc doznávaly postupných změn, a ostatně i odkaz shora na znění článku 254 Smlouvy o založení ES - a jeho modifikace v různých zdrojích, je toho důkazem. Čelíme tedy problému, zda relevantní právo, v době, kdy mělo či má být aplikováno, existuje v oficiální české jazykové verzi, a budeme-li schopni zodpovědět tuto otázku, měli bychom se zabývat tím, zda se od 1. 5. 2004 uplatní pašální na všechny jím upravené vztahy, či zda existují určitá intertemporální pravidla.

Dovolíme si na tomto místě vyslovit poněkud zjednodušující postulát, že se v naší úvaze nadále pohybujeme ve dvou rovinách - a to vázanosti České republiky právem Evropské unie, v souladu s aktem o přistoupení, nehledě na okamžik jeho publikace v českém jazyce, případně na existenci české jazykové verze vůbec, a dále vázanosti jednotlivců tímto právem. Odlišnost vyplývá z rozdílného postavení subjektů, jiná je norma určena. Česká republika je okamžikem přistoupení k Evropské unii vázána závazkem součinnosti, odvíjejícím se zejména od článku 10 Smlouvy o založení ES, a lze u ní uvažovat o vázanosti i normou, která neexistuje v české jazykové verzi - včetně její odpovědnosti a možných důsledků.¹⁹⁹ Podobná vázanost v případě subjektu soukromého

¹⁹⁸ Kteroužto domněnku jsme již shora vyslovili.

¹⁹⁹ Srov. článek 226 Smlouvy o založení ES.

práva je značně diskutabilní, resp. s ohledem na elementární právní principy, zejm. právní jistoty, prakticky vyloučená. Od jednotlivce lze rozumně žádat, aby se choval v souladu s právní normou pouze tehdy, je-li mu, resp. může-li mu být, známa. Specifické postavení pak má vztah mezi jednotlivcem a Českou republikou, který se má řídit komunitárním právem dávajícím jednotlivci určitá práva, tedy zda je možné se těchto práv při neexistenci české jazykové verze normy dovolat.

Naše úvaha nemusí být na tomto místě nutně podrobná - k věci se totiž vyjádří Soudní dvůr ES,²⁰⁰ a to na půdorysu předběžné otázky položené mu Krajským soudem v Ostravě, ve věci řešené u něj pod sp. zn. 22 Ca 69/2005. U Soudního dvora ES byla věc registrována pod sp. zn. C-161/06.²⁰¹ Podstata sporu byla relativně jednoduchá. Žalobkyní byla uložena pokuta za spáchání celního deliktu, kterého se měla žalobkyně dopustit opakovaně, a to dílem před 1. 5. 2004, dílem pak po tomto datu. Podle celních orgánů se žalobkyně deliktu dopustila uvedením nesprávných údajů o sazebním zařazení zboží. Celní orgány udělily pokutu na základě dvou právních režimů - za delikty spáchané před 1. 5. 2004 na základě českého práva a za delikty spáchané po tomto datu na základě Celního kodexu a prováděcího nařízení. Dotazem u Úřadu pro Úřední tisky Evropské unie krajský soud zjistil, že v době uložení pokuty nebyly relevantní normy komunitárního práva v české jazykové mutaci Zvláštního vydání Úředního věstníku ještě publikovány. Žalobkyně přitom mj. namítala, že neměla

²⁰⁰ S ohledem na průměrnou délku řízení před ním lze očekávat rozhodnutí v delším časovém horizontu. V r. 2005 činila průměrná délka řízení o předběžné otázce 20,4 měsíce - srov. Výroční zprávu za r. 2005, dostupná na www.curia.eu.int.

²⁰¹ Úřední věstník C 121 ze dne 20. 5. 2006, str. 9.

možnost se s relevantními ustanoveními komunitárního práva seznámit.

Zajímavé je srovnání s některými jinými novými členskými státy. Estonský Riigikohus neshledal ve věci obdobné kauze řešené ostravským soudem nedostatek publikace relevantních předpisů v estonštině procesně podstatným, a bez položení předběžné otázky Soudnímu dvoru ES dospěl k závěru, že evropské právo se uplatňuje ve své celistvosti v Estonsku od okamžiku přistoupení k Evropské unii nezávisle na jeho dostupnosti v estonštině.²⁰² Naopak polský Wojewódzki Sąd Administracyjny v Bydgoszczy bez položení předběžné otázky dospěl k závěru, že uložení právní povinnosti na základě předpisu nepublikovaného v relevantní době v polském jazyce (tj. nepublikovaného předvídaným způsobem, byť dostupného např. v elektronické podobě na internetu) představuje porušení jedné ze základních právních zásad, a to právní jistoty, a brání aplikaci takového práva polskými soudy.²⁰³

Z teoretického hlediska a s přihlédnutím k elementárním zásadám demokratického právního státu lze věcně zřejmě souhlasit spíše s polským přístupem k řešení problému, byť s ohledem na skutečnost, že se jedná o otázku aplikace komunitárního práva a s ním související interpretační otázky, jeví se procesně nejvhodnější postup ostravského soudu a jím zvolené řešení položit předběžnou

²⁰² Rozhodnutí správního senátu estonského Nejvyššího soudu ze dne 10. 5. 2006, č. 3-3-1-66-05 (shrnutí v aj a fj a plné znění v estonštině dostupné na <http://193.191.217.21/home.html> v databázi JuriFast).

²⁰³ Rozhodnutí Wojewódzkiego správního soudu ze dne 20. července 2005, sp. zn. I SA/Bd 275/05 (anotace rozhodnutí A. Wróbel, Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 20. 07. 2005 r. (SA/Bd 275/05), wyrok niepublikowany. Europejski Przegląd Sadowy, styczeń 2006, str. 48 násl.).

otázku. V souladu s našimi závěry shora, o „vyklizení“ prostoru českým právem a relativně autonomním chování práva komunitárního je nutno v zásadě akceptovat řešení, které Soudní dvůr ES zvolí. V tomto směru - právě s ohledem na věcný souhlas s polským řešením se však nelze vyhnout úvaze o možném konfliktu s názorem na nutnou úroveň ochrany základních lidských práv, jak je interpretována Ústavním soudem. Kdyby totiž Soudní dvůr ES neshledal neexistenci předpisu v češtině překážkou jeho publikace, a Ústavní soud dospěl k opačnému závěru a použil výjimku nastíněnou ve věci cukerných kvót, nastalo by upřednostnění ústavního práva nad právem komunitárním historicky krátce po přistoupení České republiky k Evropské unii, s pravděpodobnými negativními důsledky pro další vývoj české judikatury v této oblasti.²⁰⁴

Samotný Soudní dvůr ES se již podobnou (nikoliv však identickou) otázkou zabýval.²⁰⁵ Jeho závěry jsou pro náš případ zčásti použitelné. Z hlediska časových účinků komunitárního práva konstatoval, že krátkost jeho uplatnění od přistoupení daného státu k (tehdejšímu) Evropskému hospodářskému společenství není relevantní, a jednotlivci mají povinnost řídit se tímto právem od okamžiku přistoupení, za podmínek stanovených Aktem o přistoupení. Stejně tak není z hlediska aplikace komunitárního práva v daném členském státě významné, že se jedná o první transakci daného typu, se kterou nemají jak státní orgány, tak jednotlivci žádné zkušenosti. Soudní

²⁰⁴ Ostatně, k částečně skrytému, při dalších čtení ovšem velmi zjevnému, nedostatku respektu ke komunitárnímu právu srov. např. rozhodnutí Odvolacího výboru anglické sněmovny lordů ze dne 19. 7. 2006 *Inntrepreneur Pub Company and others (Original Appellants and Cross-respondents) v. Crehan (Original Respondent and Cross-appellant)* [2006] UKHL 38.

²⁰⁵ Rozhodnutí Soudního dvora ES ve věci 160/84 *Oryzomyli Kavallas v. Komise* [1986] ECR 1633.

dvůr ovšem v dalším odůvodnění shledal relevantní skutečností mj. fakt, že jednotlivec, v jehož věci mělo být komunitární právo aplikováno, neměl k dispozici odpovídající jazykovou verzi²⁰⁶ relevantního nařízení, kterou ostatně nedisponovaly ani příslušné správní orgány. Ty proto vycházely z jiných jazykových verzí a neoficiálních překladů určených pro své vnitřní účely. Omezená možnost zobecnění citovaného rozhodnutí se odvíjí od skutečnosti, že se Soudní dvůr ES nezabýval otázkou platnosti či účinnosti nepublikovaného aktu obecně,²⁰⁷ ale pouze zkoumal, zda nedostupnost aktu představuje „zvláštní okolnosti“ ve smyslu článku 13 interpretovaného nařízení.²⁰⁸ Přestože přitom existenci zvláštních okolností shledal, nespočívaly pouze v nedostupnosti relevantní jazykové verzi, ale byly tvořeny kombinací více faktorů. Konečně pak nelze přehlédnout ani fakt, že Soudní dvůr pracoval ve dvou rovinách - dotčený jednotlivec neměl „svoji“ jazykovou verzi Úředního věstníku k dispozici, zatímco správní orgán relevantní jazykovou verzi Úředního věstníku „neobdržel“. Lze uzavřít, že Soudní dvůr ES v popisované věci vycházel z relativně specifického skutkového stavu a z nikoliv obecného dopadu nedostupnosti pramene práva dotčenému subjektu. Pracoval přitom s otázkou dostupnosti pramene práva, nikoliv s jeho existencí (resp. s existencí relevantní jazykové mutace) jako takovou.

Jakkoliv lze z rozhodnutí vyvodit obecný závěr, podle kterého se bude Soudní dvůr ES při rozhodování o závaznosti aktu, vůbec nepublikovaného v jazyce dotčeného

²⁰⁶ V daném případě řeckou.

²⁰⁷ Resp. aktu nepublikovaného v jazyce toho kterého členského státu.

²⁰⁸ Nařízení Rady EHS č. 1430/79, OJ L 175 (12. 7. 1979), str. 1 - 7.

subjektu, zabývat např. otázkami dostupnosti normy v jiné jazykové verzi dané osobě a její možnosti seznámit se s normou, rozhodnutí naznačuje budoucí spíše individuální přístup, nikoliv paušálně uplatňovaný obecný princip, a precedentální dopady tohoto rozhodnutí jsou zřejmě omezené.

Jisté vodítko pro rozhodování Soudního dvora lze nalézt i v jeho další judikatuře,²⁰⁹ kdy opakovaně²¹⁰ konstatoval, že při aplikaci komunitárního práva je nutné dodržet princip právní jistoty a ti, kterým je toto právo určeno, musí mít možnost seznámit se s přesným obsahem povinností jež jim jsou ukládány. K tomu musí dojít především adekvátní publikací, protože v opačném případě se nelze dovolávat splnění povinnosti v rámci civilního, ani trestního řízení. Ve věci posuzované Soudním dvorem se jednalo o situaci, kdy účinnost normy národního práva byla rozšířena na celé Společenství a Soudní dvůr dovodil, že obsah normy (existující pouze v jazyce členského státu původu normy) nemusel být nezbytně nutně známý veřejnosti a ekonomickým subjektům v rámci Společenství.

Posledně popsané rozhodnutí lze přitom do jisté míry vztáhnout i na postavení českých právních subjektů, které se nemohly v důsledku nepublikace seznámit s relevantními, na ně dopadajícími, normami komunitárního práva. Je otevřenou otázkou, nakolik se Soudní dvůr ES přidrží nastíněné koncepce vycházející z možnosti konkrétního subjektu seznámit se s normou zakládající tomuto subjektu

²⁰⁹ Viz rozhodnutí Soudního dvora ES C-108/01 *Consorzio del Prosciutto di Parma a Salumificio S. Rita SpA v. Asda Stores Ltd a Hygrade Foods Ltd.* [2003] ECR I-5121.

²¹⁰ Srov. rozhodnutí Soudního dvora ES C-209/96 *Spojené království v. Komise* [1998] ECR I-5655.

povinnost, a nakolik učiní princip právní jistoty obecně platným pravidlem, které bude porušeno vždy při nedostupnosti dané jazykové verze, bez ohledu na individuální okolnosti případu.

Nelze přitom alespoň stručně nepoukázat na problematiku uplatnění „individualizovaného“ přístupu. Ten totiž vede k rozdílnému přístupu v obdobných právních vztazích a může se dostat do rozporu především s požadavkem rovnosti před zákonem.²¹¹ Navíc by takový přístup vedl k obtížnému a zřejmě zdlouhavému dokazování, nakolik měl ten který subjekt možnost se s obsahem normy seznámit, nakolik jeho přístup k „neoficiálnímu“ překladu odpovídal obsahu překladu oficiálního a zda vůbec tento autentický oficiální překlad v dané době již existoval, a zda je např. možnost seznámit se s normou v jazyce jiného členského státu odpovídající principu zejm. právní jistoty. Je proto třeba, přiklonit se k názoru na obecnou nepoužitelnost nepřeložené normy, bez ohledu na možnost dotčeného subjektu seznámit se s jejím obsahem jiným způsobem.²¹² Hovoříme-li o nepoužitelnosti, či neúčinnosti, normy ve vztahu k jednotlivci, máme tím na mysli jak případy vertikálních vztahů, tj. státu proti jednotlivci, tak vztahů horizontálních, tj. jednotlivců mezi sebou.

V případě neaplikovatelnosti ve vztazích horizontálních samozřejmě může vyvstat otázka škody, která jednotlivci nemožností uplatnit jeho „komunitární“ právo proti jinému jednotlivci vznikne. V zásadě je třeba

²¹¹ Článek 1 Listiny základních práv a svobod.

²¹² Srov. např. P. Mlsna, K nepublikování předpisů práva ES/EU v českém jazyce v Úředním věstníku EU, Právní zpravodaj 9/2004, str. 9, Z. Kuhn, Jako za Františka Josefa? K publikaci (nejen) evropského práva v České republice, Právní rozhledy 18/2005, str. 679.

vycházet z možnosti domáhat se její náhrady, a to ať již proti Evropskému společenství, které v rozporu se svými shora nastíněnými závazky nepublikovalo v předpokládaném čase relevantní normy, nebo proti Evropskému společenství a členskému státu, pokud lze dovést zavinění i na straně tohoto členského státu.²¹³

Byť můžeme na základě našich předchozích úvah uzavřít, že uložení povinnosti jednotlivci na základě normy komunitárního práva nepublikované v české jazykové mutaci Úředního věstníku bude problematické, resp. vyloučené, neřeší nám tento závěr otázku, zda se i na takové právo vztahuje zásada *iura novit curia*, tedy zda soud toto právo musí znát a zda taková norma může být použita např. tak, že na jejím základě bude jednotlivci nikoliv uložena povinnost, ale přiznáno právo.

V této úvaze bychom se měli zabývat i otázkou vznesenou Krajským soudem v Ostravě při pokládání předběžné otázky. Krajský soud se mimo jiné ptal, zda je možné „vůči jednotlivci uplatňovat nařízení, které nebylo v okamžiku své aplikace řádně publikováno v Úředním věstníku v úředním jazyce daného členského státu“, a pokud taková aplikace možná není, zda „je nevymahatelnost předmětného nařízení vůči jednotlivci otázkou výkladu nebo otázkou platnosti komunitárního práva“.²¹⁴

V souladu s naší tezí nastíněnou shora, týkající se otázek nabytí platnosti a účinnosti tím kterým aktem je jistě třeba vycházet z předpokladu, že komunitární právo,

²¹³ Srov. zejm. článek 288 odst. 2 SES, dále viz např. P. Craig, G. de Burca G., *EU Law, Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, 3rd ed., 2003, str. 571 a násl.

²¹⁴ Viz Úřední věstník C 121 ze dne 20. 5. 2006, str. 9.

platné a účinné v době rozšíření Evropské unie, nepozbývá své platnosti pouze proto, že nebylo publikováno ve Zvláštním (historickém) vydání Úředního věstníku v jazycích nových členských států.²¹⁵ Otázku je tedy třeba položit tak, zda popsaná situace vede k „vícestupňové“ platnosti, tj. zda je norma v původních členských státech nadále platná a účinná, zatímco v novém státě, v jehož jazyce nebyla publikována, platnosti vůbec nenabude, nebo zda je taková norma, v souladu s podmínkami Aktu o přistoupení platná od okamžiku přistoupení, a okamžik publikace má vliv na její účinnost v právním řádu nového členského státu.

Komunitární právo, jako relativně koherentní právní systém, fungující do značné míry nezávisle na právních řádech členských států, může jen obtížně fungovat, akceptuje-li možnost vlastní vnitřní parcelace v důsledku rozdílného nabývání platnosti v jednotlivých členských státech, tedy je-li toto právo, nezávisle na právních řádech členských států obecně platné, lze si jen obtížně představit jeho následnou dílčí neplatnost v novém členském státě. Domníváme se proto, že případná nepublikace v jazyce nového členského státu, v našem případě v češtině, může vyvolat následky v účinnosti normy, nikoliv však v její platnosti.

Co do účinnosti normy, v úvaze shora, týkající se možnosti vymáhat proti jednotlivci povinnost nestanovenou v českém Zvláštním vydání Úředního věstníku, jsme

²¹⁵ Jakkoliv se v tomto kontextu jeví maximálně zajímavou otázka nabytí platnosti a účinnosti nové komunitární normy, publikované jen v některých, nebo v krajním případě jen v některém, z úředních jazyků Evropské unie, ponecháváme ji nezodpovězenou. Úvaha na toto téma, s předmětem naší studie souvisejícím pouze velmi okrajově, by vedla k vybočení ze zamýšleného rozsahu této studie.

vyslovili předpoklad, že se Soudní dvůr ES s takovou možností neztotožní. Znamená to neúčinnost nepřeložené normy v českém právním řádu obecně? Jinými slovy, může být na rozdíl od jednotlivců vázán nepřeloženou normou členský stát?

Zde je třeba vycházet především z principu loajální spolupráce,²¹⁶ přičemž k možnosti jednotlivců domáhat se práv vyplývajících pro ně z dosud v češtině nepublikovaných komunitárních aktů lze analogicky odkázat např. k otázce přímého účinku neimplementovaných směrnic. V tomto směru nemůže být ovšem analogie úplná, protože na rozdíl od neimplementovaných směrnic zde leží primární zavinění na straně Evropského společenství, a členský stát může být postaven před podobné problémy jako jednotlivci. Jinými slovy, i on bude muset vycházet pouze ze znění v jiných jazycích, případně z neoficiálních překladů, které se od později publikovaného autorizovaného znění mohou lišit - což může vyvolat i při dobré snaze takového členského státu nesprávnou aplikaci komunitární normy. Přestože se tedy přikláníme k možnosti namítat nepřeloženou normu proti členskému státu, činíme tak velmi opatrně, vědomi si obtíží, které takový názor může vyvolávat.²¹⁷ Výsledkem našeho názoru je pak existence zásady *iura novit curia* i co do práva dosud nepublikovaného ve Zvláštním vydání Úředního věstníku, byť se jeho aplikace bude lišit v závislosti na tom, zda

²¹⁶ Srov. zejm. článek 10 SES.

²¹⁷ K názoru na úplnou neaplikovatelnost nepublikované normy srov. např. R. Procházka, K publicitě prameňov komunitárneho práva, *Justičná revue* 8-9/2004, str. 859. Co do povinnosti členského státu přiznat jednotlivci i práva vyplývající z nepublikované komunitární normy je nutné být i bez dalšího rozvedení zmínit tematiku odpovědnosti za škodu a povinnost její náhrady, která se může následně objevit ve vztahu mezi dotčeným členským státem a Evropským společenstvím.

z normy vyplývá jednotlivci právo, nebo povinnost.

Účinností bychom tak v návaznosti na naši úvahu měli rozumět spíše možnost aplikace normy v relativně konkrétně vymezeném okruhu právních vztahů, než možnost její aplikace v českém právním řádu obecně.

Již pouze na okraj na tomto místě zmuňme dosud probíhající řízení u Krajského soudu v Brně, v jehož rámci žalobce navrhuje provedení důkazu obsahem nařízení.²¹⁸ Takový návrh je zcela nepřípadný v případě „obvyklé“ interpretace a aplikace komunitárního práva, svoji zdánlivou absurditu však začíná postrádat v případě práva řádně nepublikovaného, zpřístupnění jehož obsahu se z pohledu účastníka řízení může jevit obtížným. I když i zde zřejmě nebude namístě provádět dokazování, vedení řízení směrem k přezkumu obsahu takového předpisu, pořízení úředního překladu dané normy apod. se již může jevit jako naprosto případný procesní postup.

Samostatnou úvahu si zaslouží otázka judikatury Soudního dvora ES v oficiálním českém překladu, tj. ve Sbírce rozhodnutí Soudního dvora ES. Na rozdíl od legislativy, která bude ve zvláštním vydání Úředního věstníku v úplné podobě k dispozici, totiž judikatura Soudního dvora nikdy úplně přeložena nebude. Plánuje se překlad cca 950 zásadních judikátů, přičemž obdobný postup byl zvolen v případě prakticky všech předchozích rozšíření Evropské unie, resp. Evropských společenství. Judikatura Soudního dvora ES formálně nemá váhu precedentu, ve smyslu budoucí závaznosti, byť v praxi takový charakter do značné

²¹⁸ Věc vedena pod sp. zn. 30 Ca 2/2006, podle vědomostí autora dosud probíhající.

míry vykazuje.²¹⁹ Judikaturu Soudního dvora ES je proto třeba, nezávisle na nedostatku formálního zakotvení jejího postavení považovat ze jeden z pramenů komunitárního práva.²²⁰

Formální zakotvení judikatury Soudního dvora je proto obdobné, jako postavení judikatury českých soudů, a to zejm. nejvyšších, když je zjevné, že přes nedostatek formální obecné závaznosti jsou soudní rozhodnutí do značné míry fakticky obecně závazná. V té souvislosti lze poukázat např. na rozhodnutí Ústavního soudu, který takový precedenční charakter svých rozhodnutí jednoznačně deklaroval.²²¹ České soudy by tedy měly veřejně dostupná rozhodnutí Soudního dvora ES používat bez dokazování jejich obsahu, stejně jako tak činí u publikované judikatury domácí, s teoretickou možností vedení řízení směrem k přezkumu obsahu judikátu, např. porušením jeho úředního překladu.²²² Zároveň zřejmě neobstojí případná námitka účastníka, podle které mu nemůže být povinnost ukládána na základě normy neexistující v českém jazyce a

²¹⁹ Srov. G. Slynn, *The Court of Justice of the European Communities*, *International & Comparative Law Quarterly*, 33/1984 str. 409 a násl.

²²⁰ Srov. D. F. Keeling, *In Praise of Judicial Activism, But What Does It Mean? And Has the Court of Justice ever Practised It?* v *Scrattini in onore di Giuseppe Federico Mancini*, vol. II, *Diritto Dell'Unione Europea*, C. Galdino (ed.), Dott. A. Guffrè Editore, 1998, str. 506 a násl.

²²¹ Srov. např. rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 14. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 352/02 (Sb. n. u. ÚS, sv. 28, usnesení č. 35).

²²² Teoretická možnost tak učinit by podle našeho mínění neměla nalézt v praxi širšího uplatnění. České soudy i tam, kde argumentují judikaturou cizozemských, příp. mezinárodních soudů, nedostupnou v českém jazyce, činí tak nejen bez dokazování takové judikatury, ale i bez jakéhokoliv jejího oficiálního překládání – což je možné především díky tomu, že formálně (být ne nutně fakticky) se jedná „pouze“ o interpretační vodítka, nikoliv formální prameny práva – zdroje normy, kterými jsou i nadále především legislativní texty; k tomuto závěru srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2006, čj. 6 As 52/2004 – 67 (č. 851/2006 Sb. NSS), a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2006, čj. 6 A 25/2002 – 59 (www.nssoud.cz).

vyplývající např. z nepřeloženého judikátu Soudního dvora ES, protože formálně rozhodnutí Soudního dvora interpretují právo Společenství, nejsou samy o sobě jeho zdrojem, a při jejich použití se lze teoreticky vždy odvolat na jimi interpretované akty.²²³

2.1.3 ČASOVÉ ÚČINKY KOMUNITÁRNÍHO PRÁVA

Zabýváme-li se komunitárním právem v kontextu rozšíření Evropské unie, nevyhneme se řešení otázky časových účinků tohoto práva. Uplatní se pouze na vztahy založené po vstupu České republiky do Evropské unie, je případně přípustná retroaktivita tohoto práva, a pokud ano, tak retroaktivita přímá i nepřímá? Pokusíme se alespoň na některé z nastíněných otázek v následujících řádcích odpovědět, a zmíníme i řešení, která zvolily některé soudy nových členských států.

Jak bylo již shora uvedeno, Česká republika se v souladu s článkem 2 Aktu o přistoupení zavázala, že se pro ni ode dne přistoupení stanou závaznými ustanovení původních smluv a aktů přijatých orgány Společenství a že tyto normy bude uplatňovat za podmínek stanovených v původních smlouvách a v Aktu o přistoupení, přičemž podle článku 58 Aktu o přistoupení jsou znění aktů přijatých relevantními orgány Evropské unie před přistoupením mj. v českém jazyce platná ode dne přistoupení za stejných podmínek jako znění vypracovaná ve stávajících jedenácti jazycích.

²²³ Uvědomujeme si přitom, že tento eufemistický závěr do jisté míry přehlíží faktický charakter judikatury Soudního dvora ES.

Otázka časových účinků komunitárního práva se tak stává otázkou tohoto práva, a v souladu s našimi dosavadními závěry je oprávněn ji zodpovědět především Soudní dvůr ES. Vědomí této skutečnosti se odrazilo v několika předběžných otázkách adresovaných Soudnímu dvoru ES v období po 1. 5. 2004.

Obvodní soud pro Prahu 3 položil předběžnou otázku na půdorysu řízení o žalobě proti rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu, který uložil telekomunikační společnosti s dominantní tržní silou na telekomunikačním trhu povinnost uzavřít smlouvu o propojení její sítě s jiným operátorem. Podání obvodního soudu Soudnímu dvoru ES se skládalo z řady na sebe navazujících otázek, směřujících především k interpretaci směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2002/19/ES (přístupová směrnice)²²⁴ a směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2002/21/ES (rámcová směrnice).²²⁵ Součástí podání ovšem byla také otázka, zda je rozhodnou skutečností, že žádost konkrétního operátora o vydání rozhodnutí o nuceném propojení jeho sítě se sítí operátora s dominantní tržní silou na telekomunikačním trhu byla Českému telekomunikačnímu úřadu doručena a řízení o této žádosti před ním z rozhodující části probíhalo před 1. květnem 2004.²²⁶

Otázky časových účinků komunitárního práva se dotkl také maďarský Komárom-Esztergom Megyei Bíróság v podání, které směřovalo především k žádosti o interpretaci

²²⁴ Úřední věstník L 108 ze dne 24. 4. 2002, str. 7 a násl.

²²⁵ Úřední věstník L 108 ze dne 24. 4. 2002, str. 33 a násl.

²²⁶ Viz Úřední věstník C 121/2 ze dne 20. 5. 2006, sp. zn. pod kterou je věc vedena u Soudního dvora C-64/06 (u Obvodního soudu pro Prahu 3 věc vedena pod sp. zn. 18 C 140/2005).

směrnice Rady č. 77/388/EHS (šestá směrnice).²²⁷ V rámci položených otázek se přitom ptal, zda jsou-li „v členském státě po jeho přistoupení k Evropské unii zachovány dvě nebo více daní z obratu, je takové zavedení daně – vztahující se zpětně k určitému datu před přistoupením – v rozporu s článkem 33 směrnice?“.²²⁸

Soudní dvůr ES odmítl na jeho otázky odpovědět s tím, že není dána jeho příslušnost ve věci. Vyšel přitom ze své předchozí judikatury, podle které je příslušný interpretovat komunitární právo (směrnice) pouze v rozsahu týkajícím se jejich aplikace po vstupu daného členského státu do Evropské unie.²²⁹

Předchozí judikatura, na kterou Soudní dvůr ES také odkázal, představuje především rozhodnutí o jiné předběžné otázce, předložené maďarským Szombathelyi Városi Bírószág, který se mimo jiné tázal, zda „je z hlediska uplatnění práva Společenství relevantní, že hlavní řízení bylo zahájeno před vstupem Maďarské republiky do Evropské unie, avšak po přizpůsobení vnitrostátního práva směrnici?“.²³⁰

Soudní dvůr již v této věci rozsudkem ze dne 10. 1. 2006 uvedl, že má pravomoc k výkladu směrnice pouze pokud jde o její použití v novém členském státě ode dne

²²⁷ Směrnice Rady č. 77/388/EHS, ze dne 17. 5. 1977, o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se daní z obratu – Společný systém daně z přidané hodnoty: jednotný základ daně (šestá směrnice), Úřední věstník L 145, str. 1

²²⁸ Viz Úřední věstník C 205/13 ze dne 20. 8. 2005, věc vedena u Soudního dvora pod sp. zn. C-261/05.

²²⁹ Viz usnesení Soudního dvora C-261/05 *Lakép Kft. a spol.*, zejm. bod 19. Úřední věstník C 154/4 ze dne 1. 7. 2006, v plném znění www.curia.eu.int – odkaz judikatura a formulář pro vyhledávání.

²³⁰ Viz Úřední věstník C 251/5 ze dne 9. 10. 2004, věc vedena u Soudního dvora pod sp. zn. C-302/04 (*Ynos Kft.*). (rozsudek ze dne 10. 1. 2006).

přistoupení tohoto členského státu k Evropské unii,²³¹ a naopak předcházejí-li skutkové okolnosti (původního) sporu přistoupení daného členského státu k Evropské unii, Soudní dvůr nemá pravomoc k výkladu směrnice.²³²

V případě další maďarské předběžné otázky položené Fővárosi Bíróság se Soudní dvůr přes velmi obdobné časové souvislosti jako v předchozích případech otázkou časových účinků komunitárního práva vůbec nezabýval, neboť „není takto příslušný, pokud jde o právní úpravu, která nespadá do rámce práva společenství a předmět sporu nemá žádný vztah s jakoukoliv situací zamýšlenou ustanoveními smluv... Je nutno konstatovat, že případ ... nemá žádný vztah s jakoukoliv situací zamýšlenou ustanoveními smluv a že maďarská právní úprava použitá na spor v původním řízení nespadá do rámce práva Společenství... Soudní dvůr ES je zjevně nepřislušný k odpovědi...“.²³³

Z citované judikatury Soudního dvora vyplývá, že tento orgán jednoznačně odmítá pravou retroaktivitu komunitárního práva, resp. činí tak nepřímo, odmítnutím své příslušnosti k interpretaci tohoto práva, měla-li by sloužit jeho aplikaci na vztahy nastalé pro období před přistoupením toho kterého členského státu k Evropské unii. Tento postoj plně odpovídá jak názoru právní teorie, tak elementárním zásadám právního státu.²³⁴

²³¹ Soudní dvůr tento závěr i zde učinil s odkazem ke své předchozí judikatuře, srov. zejm. rozhodnutí Soudního dvora C-321/97 *Andersson a Wákerås-Andersson* [1999] Rec. I-3551.

²³² Viz usnesení Soudního dvora C-302/04 *Ynos Kft.*, zejm. bod 36-37. Úřední věstník C 48 ze dne 25. 2. 2006, v plném znění www.curia.eu.int - odkaz judikatura a formulář pro vyhledávání.

²³³ Viz usnesení Soudního dvora C-328/04 *Attíla Vajnai*, zejm. bod 11 a násl. Úřední věstník C 10 ze dne 14. 1. 2006, v plném znění www.curia.eu.int - odkaz judikatura a formulář pro vyhledávání.

²³⁴ Srov. např. V. Knapp, *Teorie práva*, C. H. Beck, 1995, str. 207 a násl., a článek 1 odst. 1 Ústavy ČR. K úvahám o možném připuštění

Příklady obdobného právního názoru pak můžeme nalézt i v některých judikátech vnitrostátních soudů. Poměrně podrobně se problému věnoval např. Nejvyšší správní soud ve věci tzv. československých důchodů,²³⁵ kdy konstatoval, že „Dnem vstupu Nařízení v platnost je třeba rozumět den jeho vstupu v platnost na území daného členského státu (viz např. rozhodnutí Soudního dvora ES ve věcech C-28/00, *Liselotte Kauer v. Pensionversicherungsanstalt der Angestellten*, odst. 21, a C-290/00, *Johann Franz Duchon v. Pensionversicherungsanstalt der Angestellten*, odst. 22). Temporální účinky práva ES (zejména pak ve vztahu k právnímu prostředí nově přistoupivších členů) se v obecné rovině vyznačují zákazem retroaktivity přímé, připouštějí však retroaktivitu nepřímou, tj. možnost aplikace „nového“ práva na existující či do budoucna vznikající účinky/následky situací, nastalých za doby existence práva „starého“ (viz např. rozhodnutí Soudního dvora ES ve věcech C-28/00, *Liselotte Kauer v. Pensionversicherungsanstalt der Angestellten*, odst. 20, a C-290/00, *Johann Franz Duchon v. Pensionversicherungsanstalt der Angestellten*, odst. 21, srov. rovněž S. L. Kaleda, *Immediate Effect of Community Law in the New Member States: Is there a Place for a Consistent Doctrine?*, v *European Law Journal* 1/2004, str. 102 a násl.).“.

Nelze přehlédnout rozhodnutí Soudního dvora ES, citovaná Nejvyšším správním soudem, v nichž Soudní dvůr

zpětné účinnosti komunitárních norem viz zejm. D. Petrlik, *Retroaktivita právních předpisů v komunitárním právu (s přihlédnutím k právu českému, německému a francouzskému)*, Linde, 2005.

²³⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2005, čj. 6 Ads 62/2003 - 31, č. 556/2005 Sb. NSS.

nejen jednoznačně vylučuje retroaktivitu, jako rozpornou s principem právní jistoty, ale také vychází z principu zásadně dovolené retroaktivity nepřímé a uvádí, že „Přestože je tedy nové právo platné pouze do budoucna, vztahuje se také, v souladu s obecně uznávaným principem, a při absenci ustanovení stanovících jinak, na budoucí důsledky skutečností, které mají svůj původ v období platnosti starého práva...“.²³⁶

Rovněž v tomto směru je právní názor zaujímaný praxí souladný s obecnou právní doktrínou,²³⁷ a nevyvolává podle našeho názoru zvláštní obtíže.

Zajímavým shledáváme rozhodnutí Vrchního soudu v Praze, který přes explicitní zaujetí obdobných hodnotových stanovisek, tj. vylučuje retroaktivitu přímou a akceptuje retroaktivitu nepřímou, resp. aplikaci nového práva na trvajících důsledky starších právních vztahů, dospívá k poněkud odlišnému procesnímu postupu.²³⁸ Ten vychází ze závěru, že od 1. 5. 2004 „je nutno v plném rozsahu aplikovat nařízení Rady (ES) č. 1346/2000,²³⁹ byť rozhodnutí soudu jiného členského státu EU o úpadku dlužníka nebo o prohlášení konkursu na majetek dlužníka bylo tímto soudem vyhlášeno před uvedeným dnem“.

Jednalo se přitom o situaci, kdy řízení před soudem

²³⁶ Viz rozhodnutí Soudního dvora ES C-28/00 *Liselotte Kauer v. Pensionversicherungsanstalt der Angestellten* [2002] ECR I-1343, zejm. body 20, 21 a C-290/00 *Johann Franz Duchon v. Pensionversicherungsanstalt der Angestellten* [2002] ECR I-3567, zejm. body 21, 22.

²³⁷ Srov. zejm. V. Knapp, *Teorie práva*, C. H. Beck, 1995, str. 161 a násl. a str. 208 a násl.

²³⁸ Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 5. 6. 2006, sp. zn. 12 Cmo 257/2005, dosud nepublikováno.

²³⁹ Nařízení Rady (ES) č. 1346/2000, o úpadkovém řízení, OJ L 160 (30. 6. 2000), str. 1 a násl.

prvního stupně bylo zahájeno před přistoupením České republiky k Evropské unii, na majetek žalobce - zahraniční právnickou osobu, byl rovněž před datem přistoupení prohlášen v Rakousku konkurs, a soud prvního stupně rozhodoval také ještě v období předcházejícím přistoupení České republiky k Evropské unii. Vrchní soud, který o odvolání rozhodoval již po 1. 5. 2004, se musel vypořádat mimo jiné s časovými účinky nařízení o úpadkovém řízení, jeho aplikovatelnosti v posuzované věci, a procesně rovněž se s těmito otázkami souvisejícím návrhem žalovaného na položení předběžné otázky.

Vrchní soud z článku 2 Aktu o podmínkách přistoupení dovodil, že „je zřejmé, že ode dne 1. 5. 2004 platí pro Českou republiku předpisy komunitárního práva, mezi jinými též nařízení, která mají přednost v případě konfliktu s národním právem“. Dále Vrchní soud pokračoval „Z uvedených ustanovení Nařízení²⁴⁰ v návaznosti na čl. 2 Aktu o podmínkách přistoupení plyne, že nepochybně by byl českým soudem uznán konkurs vyhlášený členským státem EU po dni 30. 4. 2004, tj. za situace, kdy v plném rozsahu začalo pro Českou republiku platit komunitární právo. V daném sporu je věc odlišná v tom směru, že konkurs byl rakouským soudem vyhlášen sice za platnosti Nařízení, ale v době, kdy komunitární právo nemělo účinek přednosti před českým právem. Čl. 43 Nařízení danou odlišnost neřeší, neboť se vztahuje na konkursy prohlášené před 31. květnem 2002 a na úkony dlužníka učiněné před uvedeným datem“.

²⁴⁰ Pozn. autora - články 15, 16 odst. 1, 17 a 43.

Vrchní soud, i s poukazem na judikaturu Soudního dvora ES,²⁴¹ poukázal „na to, že v předmetné ... věci se ... nemůže jednat o nepřípustnou retroaktivitu práva při plné aplikaci Nařízení ode dne 1. 5. 2004. Též konkurs prohlášený rakouským soudem dne 5. 12. 2003 má trvající účinky podle rakouského práva jak po dni vstupu České republiky do EU tak i v době rozhodování odvolacího soudu“. Na tuto úvahu pak Vrchní soud navázal podle našeho názoru polemickou pasáží, když tvrdí „Podle názoru odvolacího soudu bylo smyslem čl. 2 Aktu o podmínkách přistoupení zajistit plnou aplikaci veškerého *acquis communautaire* ve všech nových členských státech EU od dne jejich vstupu do EU ve stejné míře, jako je tomu u původních („starých“) členských států EU. Pokud by byl připuštěn názor, že Nařízení nelze v popsané situaci aplikovat, došlo by k tomu, že by v původních patnácti členských státech měl rakouský konkurs účinky dle rakouského práva, avšak v deseti nových členských státech by v závislosti na obsahu jejich právní úpravy nemusel být brán tento konkurs na vědomí. Zajisté by pak muselo platit i v obrácené situaci, že by neměl či nemusel mít právní účinky v žádném z členských států EU konkurs prohlášený českým soudem na český subjekt v době předcházející dni 1. května 2004. Takový výklad čl. 2 Aktu o podmínkách přistoupení a Nařízení by vytvářel značné praktické problémy a zcela by se míjel se smyslem uvedeného článku a komunitárního práva jako celku, neboť by vytvářel nežádoucí dvojkolejnost právní úpravy pro původní členské státy na jedné straně a pro nové členské státy na straně druhé. Z uvedených důvodů se odvolací soud přiklonil k právnímu závěru, že ode dne vstupu České republiky do EU

²⁴¹ Viz rozhodnutí Soudního dvora ES C-162/00 *Land Nordrhein-Westfalen v. Beata Pokrzeptowicz-Meyer* [2002] ECR I-1049.

je nutno aplikovat uvedené nařízení v celém rozsahu, byť konkurs na žalobce B.C.L. Trading GmbH byl prohlášen rakouským soudem před uvedeným dnem přistoupení.“.

Řízení u Vrchního soudu nakonec skončilo smírem, a tedy i jeho shora presentované závěry byly vysloveny pouze *obiter dictum*. S ohledem na schválení smíru nebyla ve věci ani položena předběžná otázka, a z téhož důvodu se k věci nevyjádří ani Nejvyšší soud, jako soud dovolací. Domníváme se však, že si několik bodů ve velmi podrobných a precizně zpracovaných úvahách Vrchního soudu zaslouží zvýraznění.

Především nelze přehlédnout „proevropské“, velmi široké pojetí nepravé retroaktivity, směřující k maximálnímu možnému použití komunitárního práva co nejdříve po 1. 5. 2004. Vrchní soud se přitom pohybuje na samé hraně možného, když se můžeme ztotožnit s téměř okamžitým použitím komunitárního práva v jeho procesní kapacitě, vždy však budeme muset velmi opatrně - shodně s dosud citovanou judikaturou Soudního dvora ES, zkoumat možné dopady „nového“ práva do hmotně právního postavení účastníků řízení, a případnou nepřipustnost jeho retroaktivních účinků. Právě v tomto směru nebyl odkaz Vrchního soudu na rozsudek Soudního dvora ES ve věci *Pokrzeptowicz-Meyer* zcela přesný, resp. nezabýval se otázkami rozlišení nepravé retroaktivity v pokračujících důsledcích dříve založených právních vztahů (*Pokrzeptowicz-Meyer*), a posouzením vlivu změny procesního postavení na hmotně právní postavení účastníků řízení (věc Vrchního soudu v Praze), když popsané případy jsou skutkově i právně rozlišitelné a práce s judikaturou by se měla s odlišnostmi vypořádat.

Zajímavé je rovněž to, jak Vrchní soud chápe otázku platnosti interpretovaného nařízení zjevně spíše v komunitární rovině, tj. nařízení platné ve „starých“ členských státech již před rozšířením Evropské unie, platí automaticky v „nových“ členských státech od okamžiku přistoupení, které na jeho předchozí nabytí platnosti nemá žádný vliv, a veškeré otázky aplikace v novém členském státě jsou pouze otázkami účinků (zejm. přednosti) komunitárního práva v rozšířeném rámci nového právního řádu.

Analyzované rozhodnutí Vrchního soudu si přes jistou spornost akceptované míry retroaktivity, kterou shledáváme na samé hraně shora nastíněných teoretických východisek i linie judikatury Soudního dvora ES, jistě zaslouží pozornost.

Na rozdíl od Vrchního soudu jednoznačně odmítl použít komunitární právo z důvodu jeho časových účinků Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka Liberec. Ten, rozhoduje v kapacitě odvolacího soudu, odmítl položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru ES jak navrhoval žalobce, mj. proto, že „Komunitární právo (právo evropských společenství) se jako samostatný právní řád zformulovalo po přijetí Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství v roce 1958. Jedním z hlavních právních principů jakožto primárního pramene komunitárního práva vedle zakládajících smluv je i princip zákazu zpětného působení právních norem (zákaz retroaktivity). Ten se mimo jiné uplatní i v přezkoumávané věci, kdy na právní vztahy založené v roce 1945 nelze aplikovat právo v té době neexistující, tzn. komunitární právo. V této souvislosti odkazuje odvolací soud i na rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve

Štrasburku ve věci prince Hanse-Adama II proti Německu z 12. 7. 2001, který se týkal konfiskace majetku dle dekretu prezidenta č. 12/1945 Sb. a kde Evropský soud uvedl, že k zásahu došlo před vstupem Úmluvy (3. 9. 1953) i Protokolu č. 1 v platnost, a že proto není příslušný *ratione temporis* k tomu, aby mohl posoudit okolnosti tohoto zbavení vlastnictví, nebo trvajících účinky, jež do současné doby vyvolalo. I když se toto rozhodnutí netýká komunitárního práva, vychází ze stejné úvahy o zákazu retroaktivity, kterou se řídil i odvolací soud."²⁴²

Rozsudek Krajského soudu byl jedním z prvních rozhodnutí českých soudů, která pracovala s komunitárním právem, ne-li vůbec prvním. Je specifický také tím, že se zabýval otázkou, která si vzbudila jistou pozornost nejen v odborných kruzích, a v části zabývající se procesními aspekty předběžných otázek se k němu ještě vrátíme.

Nyní je nutné upozornit především na fakt, že Krajský soud odkazuje na rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, nikoliv na relevantní (a existující - jak jsme shora nastínili) judikaturu Soudního dvora ES. Tento přístup byl nepochybně dán věcnou souvislostí, resp. obdobností, věci posuzované Krajským soudem a Evropským soudem pro lidská práva. Ostatně, na „štrasburskou“ judikaturu neřídka odkazuje i samotný Soudní dvůr. Problém je v části, ve které Krajský soud, vycházející z právního názoru Evropského soudu pro lidská práva, odmítá použití komunitárního práva i ve vztahu k trvajícím účinkům, které (předchozí) zbavení vlastnictví do současné doby vyvolalo. Takový případ se totiž posouvá již do

²⁴² Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka Liberec ze dne 30. 9. 2004, čj. 35 Co 213/2004 - 137 (dosud nepublikováno).

roviny nepravé retroaktivity, a zasloužil by si proto podrobnější úvahu, včetně práce s judikaturou Soudního dvora ES.²⁴³

Do určité míry rozdílný přístup českých soudů v rámci dvou posledně nastíněných případů svědčí o jisté neukotvenosti praktického řešení otázek časových účinků komunitárního práva. Tato rozkolísanost však podle našeho názoru nemá vliv na teoretická stanoviska nastíněná shora, a navíc má pouze dočasný charakter, který bude slábnout s dobou prodlužující se od přistoupení České republiky k Evropské unii. V některých případech může být postoj soudu ovlivněn také individuálními okolnostmi posuzované věci.

2.2 APLIKACE KOMUNITÁRNÍHO PRÁVA Z ÚŘEDNÍ POVINNOSTI

Na počátku druhé části této studie jsme pro její potřeby vymezili zásadu *iura novit curia* restriktivně s tím, že o otázkách souvisejících s aplikací práva, zejména pak o případné povinnosti účastníků soudního řízení toto právo namítat, bude pojednáno odděleně. S ohledem na odlišné procesní úpravy jednotlivých druhů soudních řízení se přitom i povinnosti účastníků co do rozsahu námitek liší. Zároveň se jedná o oblast v níž komunitární právo přes zásadu národní procesní autonomie,²⁴⁴ definovalo určitá kritéria. Učinilo tak

²⁴³ Považujeme ovšem za korektní uvést, že taková úvaha by mohla být ze strany Krajského soudu pouze teoretická, protože dalším důvodem, pro který neshledal použití komunitárního práva důvodným, byla existence článku 295 SES, podle kterého se tato smlouva nijak nedotýká úpravy vlastnictví v jednotlivých členských státech.

²⁴⁴ K jejímu vyslovení srov. např. rozhodnutí Soudního dvora 33/76 *Rewe v. Landwirtschaftskammer für das Saarland* [1976] ECR 1989,

prostřednictvím judikatury Soudního dvora, opírající se přitom mj. o zásadu efektivit a rovnocennosti.²⁴⁵ Úprava procesních podmínek soudních řízení určených k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z (přímého účinku) práva Společenství, obecně nesmí být méně příznivá, než úprava podmínek týkajících se obdobných řízení na základě vnitrostátního práva a nesmí být taková, aby v praxi znemožnila nebo nadměrně ztížila výkon práv přiznaných právním řádem Společenství.²⁴⁶

Soudy členských států nemusí z vlastní iniciativy vznést otázky komunitárního práva, pokud by tím porušily svoji povinnost zachovat pasivní roli v řízení a překročit rámec návrhů účastníků posuzováním okolností, na kterých nebyly návrhy (zejména žaloba) založeny.²⁴⁷ Soudní dvůr ES také považuje za souladné s komunitárním právem, aby rozhodnutí, které nabude právní moci, nemohlo být dále napadáno pro rozpor s komunitárním právem. Umožňují-li předpisy národního práva zohlednit i o vlastní vůli

k dalšímu zpřesňování jejich podmínek srov. např. rozhodnutí Soudního dvora 158/80 *Rewe v. Hauptzollamt Kiel* [1981] ECR 1805, C-213/89 *Factortame* [1990] ECR I-2433, C-208/90 *Theresa Emmott v. Ministr for Social Welfare and Attorney General* [1991] ECR I-4269 etc. Srov. také např. P. Craig, G. de Búrca, *EU Law, Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, 3rd ed., 2003, str. 231 a násl.

²⁴⁵ Do klasické linie rozhodnutí Soudního dvora ES, zabývajících se otázkou aplikace komunitárního práva národním soudcem z úřední povinnosti, můžeme zařadit např. případy C-312/93 *Peterbroeck a spol. v. Belgie* [1995] ECR I-4599, C-430, 431/93 *Van Schijndel a spol. v. Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten* [1995] ECR I-4705, C-72/95 *AAnnemersbedrijf P. K. Kraaijeveld BV a. a. v. Gedeputeerde Staten van Zuje-Holland* [1996] ECR I-5403, C-54/96 *Dorsch Consult Ingenieuresellschaft mbH v. Bundesbaugesellschaft Berlin mbH* [1997] ECR I-4961, C-126/97 *Eco Swiss China Time Ltd v. Benetton International NV* [1999] ECR I-3055, C-240-244/98 *Océano Grupo Editorial* [2000] ECR I-4491 a C-446/98 *Fazenda Pública v. Camara Municipal do Porto* [2000] ECR I-11435.

²⁴⁶ Srov. rozhodnutí Soudního dvora ES C-78/98 *Preston a spol.* [2000] ECR I-3201, bod 31 a násl.

²⁴⁷ Srov. rozhodnutí Soudního dvora ES C-430, 431/93 *Van Schijndel a spol. v. Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten* [1995] ECR I-4705, bod 22.

vnitrostátní předpisy sloužící ochraně veřejného zájmu, musí podobně zohlednit i předpisy komunitárního práva, přičemž např. článek 85 Smlouvy o založení ES je podle názoru Soudního dvora ekvivalentem vnitrostátního veřejného zájmu.²⁴⁸

Naopak v případech, kdy soud členského státu může či musí z úřední povinnosti aplikovat kogentní ustanovení vnitrostátního práva, která nebyla namítána účastníky řízení, musí z úřední povinnosti aplikovat také kogentní ustanovení práva komunitárního. V souladu s článkem 5 Smlouvy o založení Evropského společenství je totiž úkolem národních soudů zajistit ochranu právům, která jednotlivci požívají na základě bezprostředně účinných ustanovení komunitárního práva.²⁴⁹ K povinnosti aplikace komunitárního práva tak vede nejen povinnost, ale i pouhá možnost aplikovat nenamítané právo domácí.

Soud členského státu rovněž nemůže respektovat ustanovení národního práva v jehož důsledku je mu znemožněno o vlastní vůli posoudit, zda ustanovení domácího práva je v rozporu s komunitárním právem, pokud taková skutečnost nebyla namítnuta účastníkem řízení v předepsané lhůtě.²⁵⁰ Při aplikaci tohoto pravidla je

²⁴⁸ Srov. rozhodnutí Soudního dvora ES C-126/97 *Eco Swiss China Time Ltd v. Benetton International NV* [1999] ECR I-3055, bod 37 a násl., a nověji např. C-234/04 *Rosmarie Kapferer v. Schlank & Schick GmbH*, (www.curia.eu.int), bod 20 a násl.

²⁴⁹ Srov. rozhodnutí Soudního dvora ES C-72/95 *AAnnemersbedrijf P. K. Krasijeveld BV e. a. v. Gedeputeerde Staten van Zuje-Holland* [1996] ECR I-5403, bod 57 a násl. Termínu „kogentní“ právní ustanovení zde používáme v ekvivalentu anglického „binding rules“ či francouzského „les règles contraignantes“. K rozboru tohoto termínu v rámci popisované judikatury srov. např. S. Prechal, *Community Law in National Courts: the Lessons from Van Schijndel*, CML Rev. 35/1998, str. 698.

²⁵⁰ Srov. rozhodnutí Soudního dvora ES C-312/93 *Peterbroeck a spol. v. Belgie* [1995] ECR I-4599, bod 21.

nutné vycházet z posouzení individuálních okolností každého případu a zkoumat, zda norma vede k vyloučení nebo zásadnímu omezení možnosti namítat komunitární právo, a rovněž je nutné zabývat se tím, zda podobná omezení pro právo vnitrostátní.

Národní soud také musí při aplikaci vnitrostátního práva přihlížet k tomu, aby bylo interpretováno ve světle relevantních ustanovení komunitárního práva.²⁵¹ Soudní dvůr ES tak vyslovil, že soud členského státu stíhá nejen obecná povinnost interpretovat ustanovení vnitrostátního práva v nejvyšší možné míře v souladu se zněním a cíli neimplementované směrnice, ale např. i povinnost zabývat se nenamítanými otázkami komunitárního práva tam, kde by nedostatek povinného právního zastoupení mohl vést k porušení komunitárního práva „slabšího“ účastníka řízení (v konkrétní věci se jednalo o spotřebitele).²⁵²

Z citované judikatury je zjevné, že i když nelze dovést obecnou povinnost národního soudce aplikovat komunitární právo z úřední povinnosti, a zbývá tedy jistý prostor v návaznosti na vnitrostátní procesní úpravu, relativně kasuistický přístup Soudního dvora volnost národní procesní úpravy do značné míry limituje.²⁵³ Jedním z hlavních limitů se zdá být relativně neurčitý pojem veřejného zájmu.²⁵⁴

²⁵¹ Srov. rozhodnutí Soudního dvora ES C-54/96 *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH v. Bundesbaugesellschaft Berlin mbH* [1997] ECR I-4961, bod 43.

²⁵² Srov. rozhodnutí Soudního dvora ES C-240-244/98 *Océano Grupo Editorial* [2000] ECR I-4491, bod 26 a násl.

²⁵³ Srov. také T. Heukels, *Joined cases etc.*, CML Rev. 1996, str. 337 a násl.

²⁵⁴ Srov. např. S. Prechal, *Community Law in National Courts: the Lessons from Van Schijndel*, CML Rev. 35/1998, str. 702, nebo S. Prechal, N. Shelkopyas, *National Procedures, Public Policy and EC*

V souvislosti s otázkou povinnosti vnitrostátních soudů aplikovat komunitární právo *ex officio* je někdy vznášena otázka obdobné povinnosti na straně správních orgánů členských států.²⁵⁵ Na vnitrostátní úrovni se k tomuto problému vyjádřil poměrně jednoznačně český Ústavní soud, když konstatoval, že „počínaje 1. květnem 2004 je každý orgán veřejné moci povinen aplikovat komunitární právo přednostně před českým právem tehdy, pokud je český zákon v rozporu s právem komunitárním“.²⁵⁶ Jeho závěr tak směřuje nejen k uplatnění doktríny přednosti komunitárního práva, ale zcela zjevně i k aplikačnímu postavení všech orgánů veřejné moci, nejen soudů. Pouze na okraj podotkněme, že tato otázka si zřejmě ještě vyžádá pozornost českých nejvyšších soudních orgánů. Nejvyšší správní soud totiž zaujal, s citovaným rozhodnutím Ústavního soudu ne zcela souladný, názor, že je „nepřípustné, aby orgán moci výkonné, jehož činnost (rozhodovací či normotvorná) je nutně vždy podzákonného charakteru, suploval právní úpravu na úrovni zákona, navíc při výkonu své rozhodovací činnosti. Jednak by takovým postupem nepřipustně ingeroval do moci zákonodárné, jež přísluší výlučně Parlamentu ČR, jednak by jednal v rozporu s principem svrchovanosti zákona, kterým je v právním státě ovládána realizace moci výkonné.“²⁵⁷

Již na samý závěr této části naší úvahy podotkněme, že otázka aplikace komunitárního práva z úřední povinnosti

Law, from Van Schijndel to Eco Swiss and Beyond, *European Review of Private Law*, 2004, str. 589 a násl.

²⁵⁵ Viz S. Prechal, *Community Law in National Courts: the Lessons from Van Schijndel*, *CML Rev.* 35/1998, str. 701.

²⁵⁶ Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 19/04 (dosud nepublikováno).

²⁵⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2006, čj. 3 Azs 259/2005 - 42 (www.nssoud.cz).

se prozatím jeví vcelku akademická. Podařilo se nám totiž identifikovat pouze tři případy, ve kterých soud pracoval s komunitárním právem, aniž bylo účastníky řízení namítáno. V žádném z nich se ovšem nejednalo o přímé použití komunitárního práva, které vždy sloužilo pouze jako komparativní interpretační vodítko.²⁵⁸

2.2 APLIKACE PRÁVA ES Z ÚŘEDNÍ POVINNOSTI

V následující části zhodnotíme existující legislativní prostředí českého právního řádu, a důsledky, které pro výklad základních procesních předpisů vyplývají ze shora zmíněné judikatury Soudního dvora ES a z ní vyplývajících závěrů.

CIVILNÍ ŘÍZENÍ

Jak jsme již shora uvedli, formální zakotvení zásady *iura novit curia* a § 121 o. s. ř. nepředstavují základ pro aplikaci právních norem, pro naše potřeby vč. komunitárního práva, z úřední povinnosti, tj. na základě vlastní úvahy soudu, nezávisle na námitkách a tvrzeních účastníků. Tímto základem je v občanském soudním řízení kombinace několika ustanovení občanského soudního řádu.

Na prvním místě je třeba vycházet z obsahu ustanovení § 79 odst. 1 o. s. ř., které neuvádí mezi náležitostmi žaloby právní tvrzení. Žalobce je tak povinen uvést

²⁵⁸ Je otázkou nakolik je tato skutečnost náhodná - všechna tři rozhodnutí totiž byla vydána Nejvyšším správním soudem. Jedná se o rozsudek ze dne 29. 9. 2005, čj. 2 Afs 92/2005 - 45, rozsudek ze dne 17. 1. 2006, čj. 6 As 52/2004 - 67 a rozsudek ze dne 20. 7. 2006, čj. 6 A 25/2002 - 59 (všechny dostupné na www.nssoud.cz).

relevantní skutková tvrzení, nikoliv však právní charakteristiku popsaného skutku (právní důvody žaloby). Oproti uvedenému nedostatku povinnosti navrhovatele je soud povinen podle ustanovení § 157 odst. 2 o. s. ř. v odůvodnění rozsudku uvést, jak věc posoudil po právní stránce. Musí tedy rozepsat z jakých zákonných ustanovení při svém rozhodování vycházel a zjištěný skutkový stav těmito abstraktním právním normám podřadit. Zároveň musí vysvětlit, proč byla k aplikaci na určitý právní vztah vybrána ta které norma a popsat její smysl.²⁵⁹

V rámci odvolacího řízení je jedním z možných odvolacích důvodů podle ustanovení § 205 odst. 2 písm. g) o. s. ř. skutečnost, že rozhodnutí soudu prvního stupně spočívá na nesprávném právním posouzení věci - otevírá se zde tedy prostor pro procesní aktivitu účastníků řízení. Z hlediska komunitárního práva však tento posun není nijak významný, protože existující právní úprava nevychází z vázanosti odvolacího soudu uplatněnými odvolacími důvody, které mohou účastníci během odvolacího řízení měnit, a samotný odvolací soud může podle § 212a odst. 1 o. s. ř. přezkoumat rozhodnutí soudu prvního stupně i z jiných důvodů, než které byly v odvolání uplatněny.²⁶⁰

Není tedy zřejmě pochyb, že v rámci prvostupňového i odvolacího řízení musí být plně a bez potřeby jakékoliv aktivity účastníků komunitární právo zohledněno a aplikováno.

²⁵⁹ Srov. J. Bureš, L. Drápal, L. Krčmář, M. Mazanec, *Občanský soudní řád, komentář*, 6. vydání, C. H. Beck, 2003, str. 246 a 606, srov. také V. Handl, J. Rubeš a kol., *Občanský soudní řád, komentář, Panorama Praha*, 1985, str. 348 a 694 a násl.

²⁶⁰ Srov. J. Bureš, L. Drápal, L. Krčmář, M. Mazanec, *Občanský soudní řád, komentář*, 6. vydání, C. H. Beck, 2003, str. 916 a násl., str. 955 a str. 960 a násl.

Považujeme za vhodné zmínit ještě jeden, patrně nejvýznamnější mimořádný, opravný prostředek, totiž dovolání. Navrhovatel je povinen podle ustanovení § 241a odst. 1 o. s. ř. uvést důvody, pro které napadá rozhodnutí odvolacího soudu, přičemž těmito důvody může být podle ustanovení § 241a odst. 2 písm. b) o. s. ř. předchozí nesprávné právní posouzení věci. Obdobně jako v případech odvolání se zde tedy předpokládá procesní aktivita účastníka řízení, na rozdíl od odvolacího řízení zde však platí v souladu s ustanovením § 242 odst. 3 o. s. ř. obecná vázanost odvolacího soudu důvody uplatněnými v dovolání. Tato vázanost může být prolomena jak z důvodů taxativně vypočtených v ustanovení § 242 odst. 3 o. s. ř., tak z důvodů tam neuvedených, když *„dovolací soud přihlédne též ... k jiným vadám řízení, které mohly mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci, i když nebyly v dovolání uplatněny“*. Přestože je dovolací řízení ovládáno na rozdíl od odvolacího kasačním principem, na rozdíl od apelační zásady odvolacího řízení, domníváme se, že možnost odvolacího soudu vybočit z dovolacích důvodů, pod kterou podřazujeme též případy, kdyby dovolací soud posoudil nesprávné právní posouzení odvolacím soudem jako jinou vadu řízení, vede v souladu s požadavky komunitárního práva nastiněnými shora k jeho povinnosti aplikovat komunitární právo i tehdy, když nebylo účastníky řízení namítáno. Tento závěr se přitom vztahuje na případy, kdy dovolacím důvodem vůbec není namítané nesprávné právní posouzení věci. V případech, kdy dovolání namítá nesprávné právní posouzení věci je totiž dovolací soud touto námitkou vázán ve smyslu přezkumu právního posouzení, nikoliv v dovolání uplatněného právního

hodnocení,²⁶¹ a komunitární právo je-li to namísto nepochybně aplikovat musí.

TRESTNÍ ŘÍZENÍ

Pravděpodobnost výskytu komunitárního prvku v rámci trestního řízení je, přes svoji možnou existenci, poměrně nízká. Je přitom třeba rozlišovat eventuální prvek komunitárního práva v „klasickém“ řízení,²⁶² a otázky soudní spolupráce v trestních věcech, tedy právo unijní třetího pilíře.²⁶³

S ohledem na specifika trestního řízení můžeme snad již úvodem nastínit závěr, podle něž soud je nepochybně povinen zabývat se právní stránkou věci, včetně práva komunitárního (v případech soudní spolupráce unijního), z úřední povinnosti, tj. aniž by bylo obžalovaným při jeho obhajobě použito. Vycházíme přitom v naší úvaze z postulátu, že komunitární právo bude v případě jeho rozporu s právem vnitrostátním zpravidla důvodem vylučujícím trestnost jednání obžalovaného.²⁶⁴

Mezi elementární zásady ovládající trestní řízení patří stíhání pouze ze zákonných důvodů a zákonným

²⁶¹ Srov. J. Bureš, L. Drápal, L. Krčmář, M. Mazanec, Občanský soudní řád, komentář, 6. vydání, C. H. Beck, 2003, str. 1078.

²⁶² Srov. např. rozhodnutí Soudního dvora ES 148/78 *Tullio Ratti* [1979] ECR 1629. Viz také např. F. Púry, Vliv evropského práva na trestní postih některých negativních jevů v podnikání, *Trestněprávní revue* 9/2005 (dostupné rovněž na www.ippravnik.cz).

²⁶³ Hlava VI. (článek 29 a násl.) Smlouvy o Evropské unii.

²⁶⁴ Používáme termínu obžalovaný zjednodušujícím způsobem a u vědomí, že označuje stíhanou osobu pouze v určité fázi řízení. Zároveň podotýkáme, že úvaha na opačné téma, totiž zda a nakolik může komunitární právo samo o sobě založit trestnost jednání podle vnitrostátního právního řádu dovoleného by přesáhla rámec této studie.

způsobem, zásada oficiality - pro soudní řízení kombinovaná se zásadou obžalovací a další.²⁶⁵ Jsou-li orgány činné v trestním řízení povinny pohybovat se pouze v zákonném rámci, pak s přihlédnutím k požadavku rovnocenné ochrany komunitárního práva k němu musí při své činnosti přihlížet stejně jako k právu vnitrostátnímu. Soud musí v souladu s ustanovením § 125 odst. 1 tr. ř. v rozsudku odůvodnit, jakými právními úvahami se řídil, když posuzoval prokázané skutečnosti podle příslušných ustanovení zákona o vině a trestu, přičemž této povinnosti neodpovídá podobná povinnost právních tvrzení obžalovaného. Právní úvaha tedy musí být výsledkem *ex officio* činnosti soudu, který není vázán ani právním posouzením skutku v obžalobě.²⁶⁶

Podobné závěry lze vztáhnout také k odvolacímu řízení, při němž odvolací soud přezkoumá zákonnost napadených výroků rozsudku soudu prvního stupně,²⁶⁷ přičemž „Přezkoumání zákonnosti výroku napadeného rozsudku znamená podrobit jej zkoumání z hlediska právní stránky, tzn. zda v průběhu řízení nedošlo k porušení trestního zákona, trestního řádu, ale i všech dalších právních předpisů, jež přicházejí v úvahu a jsou součástí právního řádu. Přezkoumávají se přitom nejen předpisy použité při rozhodování, ale i ty, které použity být měly, ale nebyly.“²⁶⁸ Mezi tyto předpisy pak bez jakýchkoliv pochybností můžeme zařadit i předpisy komunitárního práva.

²⁶⁵ Viz § 2 tr. ř., srov. rovněž P. Šámal a kol., Trestní řád, komentář, C. H. Beck, 2005, str. 12 a násl.

²⁶⁶ Viz také § 120 a násl. tr. ř. a § 220 a násl. tr. ř. a dále srov. P. Šámal a kol., Trestní řád, komentář, C. H. Beck, 2005, str. 945 a násl. a str. 1677 a násl.

²⁶⁷ Viz § 254 odst. 1 tr. ř.

²⁶⁸ P. Šámal a kol., Trestní řád, komentář, C. H. Beck, 2005, str. 1921.

V rámci trestního řízení považujeme za vhodné zmínit jeden z mimořádných opravných prostředků, a to dovolání. Zde se již dostává prostoru pro povinnost větší procesní aktivity odvolatele, který jako jeden z důvodů dovolání může podle ustanovení § 265b odst. 1 písm. g) tr. ř. tvrdit, že napadené rozhodnutí spočívá na nesprávném právním posouzení skutku nebo jiném nesprávném hmotně právním posouzení, dovolací soud pak přezkoumá zákonnost napadených výroků v rozsahu a z důvodů uplatněných v dovolání. Je-li dovoláním namítnuto nesprávné právní posouzení, pak dovolací soud případně existující komunitární prvek v řízení zohlednit musí.²⁶⁹

Závěrem pak zmiňujeme právo třetího pilíře a otázky soudní spolupráce v trestních věcech. I zde soud, vázán shora zmíněnými zásadami trestního řízení, musí unijní právo bez dalšího zohlednit. S ohledem na charakter tohoto práva se s ním však, v případě řádného dodržování závazků vyplývajících ze Smlouvy o Evropské unii, zpravidla bude možné setkat v implementujících vnitrostátních normách.²⁷⁰ Např. jeden z jeho nejviditelnějších institutů - evropský zatýkací rozkaz, můžeme nalézt v § 403 a násl. tr. ř.²⁷¹

SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ

Soudní řízení správní se vyznačuje většími nároky na procesní aktivitu účastníků řízení, než civilní a trestní

²⁶⁹ Srov. obdobný závěr shora v části týkající se civilního dovolání. K rozsahu přezkumu rozhodnutí dovolacím soudem z důvodu namítaného nesprávného právního posouzení viz blíže např. P. Šámal a kol., Trestní řád, komentář, C. H. Beck, 2005, str. 2074 a násl.

²⁷⁰ Srov. článek 34 Smlouvy o Evropské unii.

²⁷¹ K právnímu styku s cizinou obecně viz ustanovení § 375 a násl. tr. ř. Viz také P. Šámal a kol., Trestní řád, komentář, C. H. Beck, 2005, str. 2489 a násl.

řízení, z našeho hlediska pak nejvýrazněji při přezkumu správních rozhodnutí. Náležitostí žaloby proti rozhodnutí správního orgánu jsou totiž podle ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Těmito body je soud ve smyslu ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. vázán, a pouze v případě, kdy je napadené rozhodnutí nicotné, vysloví soud podle § 76 odst. 2 s. ř. s. tuto nicotnost i bez návrhu.²⁷² Nad uvedený zákonný rámec můžeme vyslovit rovněž předpoklad, že povinnost soudu překročit rámec žalobních námitek bude dána také tehdy, když napadené rozhodnutí správního orgánu poruší některé právo z katalogu základních práv a svobod, byť by účastník takové porušení nenamítl.²⁷³

Domníváme se, že je namístě závěr, že v uvedeném typu řízení relativně striktní vázanost správního soudu žalobními námitkami vyústí v nedostatek povinnosti zabývat se otázkami komunitárního práva, nejsou-li účastníky namítány. Prolomení této povinnosti by mělo odpovídat obdobným případům ve vnitrostátním právu, tj. nicotnosti správního rozhodnutí související s komunitárním právem – což může být např. tehdy, když správní orgán rozhodne v oblasti, v níž není dána nejen jeho pravomoc, ale pravomoc českých orgánů vůbec, neboť se jedná o oblast pravomoci přenesené v souladu s článkem 10a Ústavy ČR na Evropskou unii, resp. Evropská společenství, a dále v případě nutné ochrany základních lidských práv a svobod.

²⁷² Srov. také V. Vopálka, V. Míkule, V. Šimůnková, M. Šolín, Soudní řád správní, C. H. Beck, 2004, str. 168 a násl. a 177 a násl.

²⁷³ V tomto závěru srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2006, čj. 8 As 41/2005 – 41, příp. rozsudek téhož soudu ze dne 20. 7. 2006, čj. 6 A 25/2002 – 59 (obě rozhodnutí na www.nssoud.cz).

Nemůžeme si na tomto místě odpustit otázku, zda by s ohledem na „slabost“ žalobce stojícího proti správnímu orgánu Soudní dvůr ES neshledal za případně položené předběžné otázky v tomto směru „absolutní“ povinnost správního soudu zdvihnout komunitární právo z úřední povinnosti,²⁷⁴ jakkoliv by se podle našeho názoru jednalo o excesivní stanovení takové povinnosti.

Odlišná situace nastane v případě žaloby o ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s. a v případě žaloby o ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s. Tyto žaloby totiž - podobně jako v civilním řízení nemusí obsahovat žalobní body s právními důvody, zatímco soudní rozhodnutí musí samozřejmě obsahovat právní odůvodnění.²⁷⁵ V řízení o tomto typu žalob proto i správní soud stihá povinnost zabývat se komunitárním právem z úřední povinnosti.

Správní soudnictví nezná žádné opravné prostředky. Nejfrekventovanějším mimořádným opravným prostředkem, svojí četností se bližícím odvolání,²⁷⁶ je kasační stížnost podle § 102 a násl. s. ř. s. Jedním z možných důvodů kasační stížnosti je podle ustanovení § 102 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, přičemž podle ustanovení § 109 odst. 2 s. ř. s. je kasační soud rozsahem, tedy i důvody, kasační stížnosti vázán, a obsah kasační námítky je chápán na rozdíl od dovolání v civilním

²⁷⁴ Srov. rozhodnutí Soudního dvora ES C-240-244/98 *Océano Grupo Editorial* [2000] ECR I-4491, bod 26 a násl.

²⁷⁵ Viz ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s. a § 157 odst. 2 o. s. ř. za použití § 64 s. ř. s., srov. rovněž V. Vopálka, V. Mikule, V. Šimůnková, M. Šolín, *Soudní řád správní*, C. H. Beck, 2004, str. 125.

²⁷⁶ Srov. www.nssoud.cz, odkaz rozhodovací činnost - statistika.

řízení poměrně konkrétně.²⁷⁷ Navíc kasační soud podle § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlíží pouze ke skutečnostem uplatněným před vydáním napadeného rozhodnutí.²⁷⁸ Rozsah jeho přezkumu je tedy relativně omezený. Nelze samozřejmě přehlédnout, že i kasační soud musí z úřední povinnosti přihlídnout např. k nicotnosti správního rozhodnutí, ale také k jeho nepřezkoumatelnosti, stejně jako k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí krajského soudu, nebo k ochraně základních lidských práv a svobod.²⁷⁹

Podobně jako při přezkumu správních rozhodnutí by měla relativně striktní vázanost kasačního soudu námitkami obsaženými v kasační stížnosti, a to i co do právní argumentace, vést ke vzniku jeho povinnosti zabývat se komunitárním právem pouze k námitkám účastníků řízení.

Z hlediska naší shora uvedené argumentace je zřejmé, že úprava jednotlivých procesních předpisů přes svoji roztříštěnost povede k převládající povinnosti českých soudů zabývat se komunitárním právem nezávisle na procesním postoji účastníků řízení. Nejvýznamnější výjimku v tomto směru představují některé typy soudního řízení správního. Jakékoliv změny vnitrostátního právního řádu nejsou podle našeho názoru namístě, a je možné ponechat

²⁷⁷ Srov. V. Vopálka, V. Mikule, V. Šimůnková, M. Šolín, Soudní řád správní, C. H. Beck, 2004, str. 264.

²⁷⁸ Srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 1999, sp. zn. IV. ÚS 432/98 (Sb. n. u. ÚS, sv. 16, nál. 160, str. 181), rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2005, čj. 5 Afs 45/2004 - 48 (www.nssoud.cz) a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, čj. 1 Azs 34/2004 - 49 (č. 419/2004 Sb. NSS).

²⁷⁹ Viz § 109 odst. 2 s. ř. s., dále viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2006, čj. 8 As 12/2005 - 51 (č. 865/2006 Sb. NSS), ze dne 26. 1. 2006, čj. 8 As 41/2005 - 41 a ze dne 20. 7. 2006, čj. 6 A 25/2002 - 59 (oba posledně jmenované rozsudky na www.nssoud.cz).

další zpřesnění celé problematiky judikatuře nejvyšších soudů.

2.3 ČLÁNEK 234 SES V ČESKÉM PRÁVNÍM ŘÁDU

Aktivita českých soudů vyústila dosud ve třech případech v předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru ES, podle článku 234 Smlouvy o založení ES. Ve všech třech případech se jednalo o soud prvního stupně, byť v rozdílných agendách - řízení představují škálu od řízení civilního přes řízení podle částí páté o. s. ř., až po soudní řízení správní. Procesní postupy i formální stránky rozhodnutí se v jednotlivých případech liší, a zasluhují si nepochybně naši pozornost. Obdobnou pozornost budeme věnovat procesnímu postupu českých soudů v případech, kdy se některý z účastníků položení předběžné otázky domáhal, ale nebylo mu vyhověno.

2.3.1 DOSAVADNÍ PŘEDBĚŽNÉ OTÁZKY Z ČR

Nebyli bychom v Čechách, aby historické prvenství v položení předběžné otázky nemohlo být zpochybněno, a aby si je nemohly nárokovat dva soudy - podle kritérií, která zvolíme. Zkusme to tedy takto: Prvním českým soudem, který se rozhodl postupovat podle článku 234 Smlouvy o založení ES, a svoji vůli materializoval do rozhodnutí, byl dne 24. 11. 2005 Obvodní soud pro Prahu 3, který tak o pouhé 4 dny v podobném kroku předběhl Okresní soud v Českém Krumlově. Na druhou stranu, prvním soudem, který předběžnou otázku Soudnímu dvoru ES skutečně předložil, byl právě soud v Českém Krumlově, který své rozhodnutí

dokázal doručit Soudnímu dvoru ES již dne 5. 12. 2005,²⁸⁰ zatímco Obvodní soud pro Prahu 3 tak učinil až dne 6. 2. 2006.²⁸¹

Půdorys případu řešeného Okresním soudem v Českém Krumlově byl následující: Jan Vorel, lékař nemocnice v Českém Krumlově, se proti této nemocnici domáhal zaplacení částky představující rozdíl mezi odměnou za pracovní pohotovost, která mu byla skutečně zaplacená, a odměnou, která by odpovídala jeho platu za výkon práce v řádné pracovní době. Odvolal se přitom na směrnici Rady č. 93/104/ES, o některých aspektech úpravy pracovní doby,²⁸² a související judikatury Soudního dvora ES.²⁸³

Okresní soud usnesením ze dne 28. 11. 2005, čj. 6 C 296/2005 - 99, formálně strukturovaným v souladu s ustanovením § 169 odst. 1 o. s. ř., přerušil řízení. Odůvodnění usnesení obsahuje stručný popis skutkových okolností případů, relativně podrobnou rekapitulaci právních názorů obou stran, založenou především na argumentaci komunitárním právem, konstatování návrhu žalobce na předložení předběžné otázky spojeného s návrhem na přerušování řízení, a závěr, podle nějž se soud ztotožnil s návrhem žalobce, a protože se rozhodl požádat Soudní dvůr ES o rozhodnutí o předběžné otázce, řízení podle § 109 odst. 1 písm. d) o. s. ř. přerušil. Usnesení dále obsahuje obvyklé poučení o (přípustném) odvolání, dataci a podpis soudce.

²⁸⁰ Soudním dvorem ES první zaregistrovaná předběžná otázka z České republiky byla zapsána pod sp. zn. C-437/05.

²⁸¹ Soudní dvůr ES věc zapsal pod sp. zn. C-64/06.

²⁸² Ze dne 23. 11. 1993, OJ L 307, str. 18.

²⁸³ Rozhodnutí Soudního dvora ES C-151/02 *Landeshauptstadt Kiel v. Norbert Jaeger* [2003] ECR I-8389.

Okresní soud vydal, rovněž dne 28. 11. 2005, druhé usnesení, čj. 6 C 296/2005 - 101, které si zaslouží naši pozornost především z hlediska své struktury, zcela se vymykající požadavkům ustanovení § 169 odst. 1 o. s. ř. Po označení „usnesení“ a obvyklém záhlaví, označujícím strany a jejich právní zástupce, předmět sporu, identifikaci soudu a ve věci rozhodujícího soudce, včetně kroku předcházejícího výroku rozhodnutí (tj. „... soud ... rozhodl ... takto:“), nenásleduje výrok rozhodnutí, ale konstatování, že se okresní soud rozhodl podat Soudnímu dvoru ES žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, dále je uvedeno, že je rozhodnutí určeno Kanceláři Soudního dvora (včetně plné adresy) a následuje vyjádření, že okresní soud „žádá tímto o zahájení řízení o předběžné otázce“. Rozhodnutí dále obsahuje stručnou rekapitulaci skutkových okolností případu, označení nesporných skutečností, a odkaz k relevantní vnitrostátní úpravě, která ovšem není plně citována, když je pouze odkázáno na relevantní paragrafy, či dokonce pouze předpisy.²⁸⁴ Poté rozhodnutí uvádí „právo společenství ... relevantní v daném případě a kterého se žalobce dovolává“ - s uvedením směrnice Rady č. 93/104/ES, rozhodnutí Soudního dvora ES ve věci *Jaeger*, a ve věci *Marleasing*.²⁸⁵ Dále rozhodnutí obsahuje samotnou předběžnou otázku, upozornění na připojení kopie žaloby a vyjádření žalovaného k rozhodnutí o položení předběžné otázky, dataci a podpis soudce.

²⁸⁴ Z hlediska první části této studie není bez zajímavosti, že podle citovaného usnesení krajského soudu „Další český právní předpis, kterého je třeba použít, je zákon č. 93 Sb. v platném znění, tj. ústavní zákon, Ústava ČR, čl. 1 odst. 2, čl. 10 a čl. 10a.“. Okresní soud toto konstatování blíže nerozvedl, jedná se však o jeden z mála pokusů, postavit práci s komunitárním právem na ústavněprávní základ. Na tomto místě však nepovažujeme za dále nutné zabývat se citací blíže.

²⁸⁵ C-106/89 *Marleasing SA v. La Comercial Internacional de Alimentación SA* [1990] ECR I-4135.

Obvodní soud pro Prahu 3, byť se pohyboval v rámci stejného procesního předpisu, tj. občanského soudního řádu, přistoupil k institutu předběžné otázky z formálního hlediska diametrálně odlišně. Obvodní soud koncentroval své procesní kroky do jediného rozhodnutí, strukturovaného v souladu s požadavkem § 169 odst. 1 o. s. ř. Po označení rozhodnutí (usnesení) a záhlaví následuje výroková část, se dvěma výroky. Prvním z nich obvodní soud přerušil řízení, podle druhého se pak „Souznímu dvoru . (na základě článku 234 Smlouvy o založení Evropského společenství) předkládají následující předběžné otázky:“ a jsou uvedeny čtyři otázky, některé s podotázkami. Usnesení dále pokračuje odůvodněním. To obsahuje nejprve vylíčení skutkových okolností případu, tedy popis předmětu sporu a průběh předcházejícího správního řízení;²⁸⁶ dále popis řízení před soudem, tedy zejména nastínění procesního rámce v němž se soud dosud pohyboval a v němž se bude věc dále pohybovat; následuje konstatování, že soud je soudem ve smyslu článku 234 Smlouvy o založení ES, a poté odůvodnění pokračuje relativně podrobnou rekapitulací žalobních námitek i vyjádření k žalobě, soustředící se především na otázky související s interpretací a aplikací v úvahu přicházejícího komunitárního práva.²⁸⁷ Dále obvodní soud odkázal k dosud provedenému dokazování, jehož výsledky a zjištění stručně shrnul. Následuje podrobná citace relevantní vnitrostátní legislativy, a to uvedením plných textů příslušných norem. Po konstatování, že soud považuje - ve shodě s oběma účastníky řízení, zodpovězení

²⁸⁶ Věci je žaloba Českého Telecomu a. s. proti Czech On Line a. s., podle části páté o. s. ř., přičemž soudní řízení navazuje na řízení u Českého telekomunikačního úřadu, který rozhodl o uložení povinnosti žalobce uzavřít dodatek ke smlouvě o propojení, týkající se poskytování služby ADSL.

²⁸⁷ Soud řešil otázky související se směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2002/19/ES (přístupová směrnice) a směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2002/21/ES (rámcová směrnice).

otázek za určující pro další výsledek sporu, je rozhodnutí uzavřeno zmínkou o nutném přerušeni řízení podle § 109 odst. 1 písm. d) o. s. ř. Dále obvodní soud připojil poučení o opravném prostředku - s tím, že v dané věci není přípustný, neboť se jej obě strany po vyhlášení rozhodnutí vzdaly, datace, a podpis ve věci rozhodujícího soudce.

Poslední ze série českých předběžných otázek je po formální stránce pojata odlišně od obou předchozích, přičemž tato odlišnost je jen částečně odůvodnitelná použitím jiného procesního předpisu (soudního řádu správního).

Spor řešený Krajským soudem v Ostravě se odvíjí od žaloby společnosti Skoma-Lux s. r. o. proti Celnímu ředitelství Olomouc. Žalobkyni byla uložena pokuta za opakované spáchání celního deliktu, kterého se měla dopustit dilem v období do 1. 5. 2004, dilem po tomto datu, a to uvedením nesprávných údajů o sazebním zařazení zboží. Pokuta za období do konce dubna 2004 byla uložena na základě českého práva, pokuta za období od 1. 5. 2004 se pak odvíjela od ustanovení komunitárního práva.²⁸⁹ Žalobkyně argumentovala zejména nedostupností české mutace Úředního vydání a tedy tím, že proti ní bylo rozhodnuto na základě práva, s nímž neměla možnost se seznámit.

Krajský soud, podobně jako Okresní soud v Českém Krumlově, rozhodoval ve dvou krocích. Nejprve usnesením ze dne 10. 2. 2006, čj. 22 Ca 69/2005 - 43, přerušil řízení. Jedná se o stručné rozhodnutí obvyklého standardu,

²⁸⁹ Celní kodex a prováděcí nařízení.

obsahující veškeré zákonné náležitosti,²⁸⁹ jehož výrokem bylo řízení přerušeno a odůvodnění především konstatuje, že se předsedkyně senátu rozhodla předložit Soudnímu dvoru ES předběžnou otázku a je tedy třeba postupovat podle § 48 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Za zmínku stojí, že ve věci rozhodla pouze předsedkyně senátu, nikoliv celý senát a poučení uvádí nepřipustnost opravných prostředků.

Poté, dne 10. 3. 2006, krajský soud procesně neupravenou formou požádal Soudní dvůr ES o rozhodnutí o předběžné otázce. Po uvedení adresáta a označení žádajícího soudu následuje specifikace věci a účastníků řízení a stručný popis skutkových okolností případu, včetně citace plných textů relevantních ustanovení vnitrostátního práva. Podání dále obsahuje rekapitulaci žalobních bodů, zejména co do právní argumentace žalobkyně, a popis dosavadních procesních kroků a zjištění krajského soudu.²⁹⁰ V další části se krajský soud zabývá předkládanými otázkami, vyvstalými v souvislosti s požadavkem aplikace normy neexistující v jazyce jejího adresáta, krajský soud přitom poměrně podrobně argumentuje jak normami českého ústavního pořádku, tak existující bytí nepřilíš bohatou judikaturou Soudního dvora ES. Podání končí samotnými (třemi) otázkami, datací a podpisem předsedkyně senátu.²⁹¹

Jakkoliv se věcná stránka jednotlivých případů, v nichž byly položeny předběžné otázky, může zdát

²⁸⁹ Srov. § 55 s. ř. s. za použití § 54 s. ř. s., a dále § 169 o. s. ř. za použití § 61 s. ř. s.

²⁹⁰ Např. zajištění sdělení Úřadu pro úřední tisky s harmonogramem skutečné publikace jednotlivých svazků Zvláštního vydání Úředního věstníku, prostřednictvím Nejvyššího správního soudu.

²⁹¹ Podání bylo doručeno Soudnímu dvoru ES dne 24. 3. 2006 a byla mu přidělena sp. zn. C-161/06.

zajímavá, a to zejména ve třetím případě se zřejmým přesahem do oblasti ochrany základních lidských práv a s potenciálem vyvolat konflikt mezi Soudním dvorem ES a Ústavním soudem, podle řešení, které Soudní dvůr ES zvolí, nebudeme se jí zabývat. Soustředíme se pouze na procesní otázky, především na formu, kterou jednotlivé soudy pro svůj postup zvolily, a v neposlední řadě přihlédneme k tomu, jaký dopad mají jednotlivá řešení do práv a postavení účastníků řízení.

Konkrétními body, kterým se budeme věnovat, bude role účastníků řízení na vyvolání celého procesu, a jejich možnost do tohoto procesu vstupovat - v návaznosti na formě rozhodnutí, kterou soud zvolí, a s přihlédnutím ke konsekvencím v oblasti opravných prostředků, vztah mezi soudy různých stupňů při pokládání předběžných otázek, problematika rozdělení rozhodnutí o položení předběžné otázky a rozhodnutí o předběžné otázce, a zejména ve vztahu ke správnímu soudnictví se dotkneme problematiky rozhodování předsedy senátu v. rozhodování senátu.

Soustředíme se především na úhel pohledu z hlediska vnitrostátního práva. Vycházíme totiž ze situace, kdy otázka formy a do značné míry ani problematika s formou souvisejících otázek, není komunitárním právem prakticky upravena, a otevírá se tak široký prostor principu procesní autonomie členských států.²⁹² S ohledem na

²⁹² Srov. zejm. článek 234 SES, články 23, 103 a násl. Statutu Soudního dvora ES, Informativní sdělení o zahajování řízení o předběžné otázce vnitrostátními soudy (Úřední věstník C 143/1 ze dne 11. 6. 2005), viz také M. Bobek, J. Komárek, J. M. Passer, M. Gillis, Předběžná otázka v komunitárním právu, Linde, 2005, str. 168 a násl.

odůvodněné hlasy hovořící o nedokonalosti existující úpravy²⁹³ se dotkneme i možnosti změny existující úpravy.

Před tím, než přikročíme k této teoretické analýze ovšem ještě stručně nastíníme několik případů, kdy soud nepoužil institutu předběžné otázky, přestože byl takový postup navrhován některým z účastníků řízení. Zaměříme se přitom pouze na věci, kde soud již rozhodoval, a pomineme případy, kdy byl návrh na položení předběžné otázky vznesen, řízení však stále probíhá a další postup soudu nelze prozatím předvídat. Za takové procesní situace by samozřejmě nebylo korektní případ jakkoliv věcně hodnotit.

2.3.2 NÁVRH ÚČASTNÍKA ŘÍZENÍ NA PŘEDLOŽENÍ PŘEDBĚŽNÉ OTÁZKY

Položení předběžné otázky „zda současná interpretace dekretu č. 12/1945 Sb., že totiž Československý stát měl možnost konfiskovat zemědělský majetek jeho vlastníkům bez toho, že by bylo nutné u konkrétního vlastníka zjišťovat že jsou nebo nejsou u něho splněny podmínky konfiskace, je v souladu s článkem 6 odst. 1 a 2 Smlouvy o Evropské unii a jejími uvozovacími články“ navrhl žalobce v rámci závěrečného návrhu při odvolacím řízení, ve věci vedené u Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka Liberec. Krajský soud se vypořádal s namítanými otázkami komunitárního práva tím, že na danou věc nedopadají, a to za prvé z důvodu jeho časových účinků, a za druhé proto, že řešená věc spadá do oblasti výslovně z komunitární úpravy

²⁹³ Viz L. Tichý, Řízení o předběžné otázce před ESD a české soudy: subjekty, předmět a následky v Řízení o předběžné otázce a národní soudy (Sborník příspěvků z konference pořádané Ústavním soudem České republiky) Ústavní soud České republiky/Linde, 2005, str. 82.

vyloučené. Z těchto důvodů uzavřel, že není nutné předběžnou otázku pokládat.²⁹⁴

Žalobce napadl rozsudek krajského soudu dovoláním, a domáhal se mimo jiné toho, aby dovolací soud podal „návrh na předložení předběžné otázky soudnímu dvoru v Lucemburku podle článku 234 Smlouvy o založení Evropských společenství ohledně otázky souladu aplikace a interpretace dekretu č. 12/1945 Sb. v České republice s právní úpravou Smlouvy o založení Evropských společenství“. Dovolací soud se s návrhem vypořádal z lingvistického hlediska sofistickým konstatováním, že „nepřikročil ... k realizaci uvedeného podnětu dovolatele, neboť rozhodnutí dovolacího soudu o dovolání dovolatele nevychází z žádné takové interpretace ustanovení dekretu č. 12/1945 Sb., kterou měl na zřeteli dovolatel ve svém návrhu na předložení předběžné otázky, jak ji dovolatel formuloval v řízení před odvolacím soudem, ale i ve svém dovolání proti rozsudku odvolacího soudu“.²⁹⁵

Žalobce v předchozích řízeních se domáhal položení předběžné otázky také v řízení o ústavní stížnosti (byť podané v jiné než shora popsané věci). Ústavní soud se jeho návrhem zabýval, a dospěl k závěru, že „není v posuzovaném případě soudem poslední instance podle čl. 234 Smlouvy o založení Evropských společenství, neboť jeho úkolem není, aby poskytoval ochranu právům, nýbrž aby chránil ústavnost [čl. 83 Ústavy České republiky ...], a ústavní stížnost není opravným prostředkem proti rozhodnutím obecných soudů. Návrhem na položení předběžné

²⁹⁴ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka Liberec, ze dne 30. 9. 2004 čj. 35 Co 213/2004 - 137 (dosud nepublikován).

²⁹⁵ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 4. 2005, sp. zn. 28 Cdo 810/2005 (www.nsoud.cz).

otázky by se tudíž Ústavní soud mohl zabývat jen tehdy, pokud by se obecný soud, jehož rozhodnutí nebylo v posuzovaném případě možné napadnout opravnými prostředky, v souladu s čl. 234 Smlouvy o založení Evropských společenství, za použití čl. 35 odst. 1 a čl. 46 Smlouvy o Evropské unii, neobrátil na Soudní dvůr Evropských společenství s předběžnou otázkou výkladu zakladatelského dokumentu, jejíž položení některý účastník navrhoval.“. Tak tomu ovšem ve věci posuzované Ústavním soudem nebylo. Ústavní soud dále rozvinul úvahu, proč na posuzovaný případ komunitární právo vůbec nedopadá, a protože „stěžovatelem navrhovaná předběžná otázka jde mimo rámec pravomoci Soudního dvora Evropských společenství, protože nezapadá do rámce evropského práva, ani její položení nebylo navrženo soudu, jehož rozhodnutí stěžovatel napadá, byl návrh na její položení Ústavním soudem odmítnut jako zjevně neopodstatněný.“²⁹⁶

Spojitosť práce s komunitárním právem a procesního institutu předběžné otázky některé soudy nastínily, aniž by využití daného procesního postupu některý z účastníků řízení navrhoval. Tak např. Okresní soud v Kládně ve svém rozsudku,²⁹⁷ v jehož rámci se zabýval mimo jiné otázkou použitelnosti směrnice č. 2000/35/ES na daný právní vztah, uvedl, že „nebyly důvody pro přerušení řízení podle § 109 odst. 1 písm.d) občanského soudního řádu a požádání Soudního dvora Evropských společenství o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou by byla přímá aplikovatelnost směrnice č. 2000/35/ES, neboť taková otázka by byla nepřipustná.“. Obdobně Nejvyšší správní soud, který dospěl

²⁹⁶ Viz rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2006, sp. zn. II. ÚS 14/04 (www.judikatura.cz).

²⁹⁷ Rozsudek ze dne 19. 7. 2005, čj. 16 C 109/2004 - 42 (dosud nepublikován).

k závěru, že na posuzovaný právní vztah nelze použít v řízení namítanou směrnici č. 2003/9/EC, neboť ještě neuplynula implementační lhůta, doplnil své závěry konstatováním, že „současně ani nevzniká případná povinnost soudu položit předběžnou otázku“.²⁹⁸

Je otázkou, nakolik nedůvodná byla v popsanych případech argumentace komunitárním právem, ale jistě stojí za zaznamenání, že důvodem nepoložení předběžných otázek nebyl např. odkaz na existující judikaturu Soudního dvora ES, či uplatnění principu *acte claire*, což by byl směr argumentace, kterým by se soud snažil se vyhnout položení předběžné otázky zpravidla musel vydat. Nepoužitelnost komunitárního práva v nastíněných případech tedy musela být poměrně zjevná. My se v další teoretické úvaze pokusíme naznačit možnosti, kterými snad účastníci řízení budou disponovat tehdy, když nepoužitelnost komunitárního práva nebude zcela zjevná, a případné položení předběžné otázky se bude jevit důvodným.

2.3.3 ROZHODNUTÍ O PŘEDLOŽENÍ PŘEDBĚŽNÉ OTÁZKY

Tři řízení o předběžných otázkách, iniciovaná českými soudy, reprezentují tři různé možnosti, jak s institutem předběžné otázky v rámci českého právního řádu naložit. Jakékoliv v úvahu přicházející modely přitom musí vycházet z obligatorního požadavku českých procesních předpisů – totiž že soud, rozhodne-li se obrátit s předběžnou otázkou na Soudní dvůr ES, přeruší řízení.²⁹⁹ Relevantní ustanovení

²⁹⁸ Rozsudek ze dne 19. 5. 2004, čj. 5 Azs 56/2004 – 56 (č. 363/2004 Sb. NSS).

²⁹⁹ Srov. ustanovení § 109 odst. 1 písm. d) o. s. ř., ustanovení § 48 odst. 1 písm. f) s. ř. s. a ustanovení § 9a tr. ř.

se v jednotlivých procesních kodexech v detailech liší, domníváme se však, že tato skutečnost není překážkou jejich jednotného výkladu, samozřejmě respektujícího odlišnosti jednotlivých druhů řízení.³⁰⁰ Obligatorní přerušeni řízení při předkládání předběžné otázky, bylo zároveň jedinou reakcí českého zákonodárce na institut předběžné otázky v komunitárním právu a na budoucí povinnost českých soudů s tímto procesním nástrojem pracovat. Byla tedy zvolena minimalistická varianta, přičemž ani důvodové zprávy k novelám zakotvujícím přerušeni řízení do procesních kodexů více světla nepřinášejí. Ve zbývajícím procesním postupu tak soudům nezbývá, než vycházet z existujícího právního rámce.

Ten nabízí škálu možností, kterou české soudy v praktickém použití zcela vyčerpaly, a máme proto možnost demonstrovat silná a slabá místa jednotlivých řešení na konkrétních případech.

Okresní soud v Českém Krumlově zvolil cestu dvou oddělených usnesení. Prvním z nich přerušil řízení a druhým, vydaným téhož dne, položil předběžnou otázku. Formálně podobný postup, ale koncentrovaný do jediného rozhodnutí, představuje řešení Obvodního soudu pro Prahu 3. Krajský soud v Ostravě se pak vydal cestou formálního přerušeni řízení, a neformálního předloženi předběžné otázky, vycházel však z jiného procesního předpisu než dva prvně jmenované soudy.

³⁰⁰ K procesu přijímání novel, zakotvujících institut povinného přerušeni řízení při předkládání předběžné otázky, viz sněmovní tisk č. 580 a sněmovní tisk č. 533, oba volební období 2002-2006.

Předem dalších úvah musíme stručně oglosovat usnesení o předložení předběžné otázky, vydané Okresním soudem v Českém Krumlově. To se totiž, jak ostatně z jeho popisu shora vyplývá, vymyká z požadavků kladených na tento typ rozhodnutí. K podobnému postupu přitom okresní soud neměl žádný důvod. Samotné komunitární právo klade na rozhodnutí o předložení předběžné otázky určité požadavky,³⁰¹ především obsahové, jejichž splnění je však i na existujícím procesním půdorysu bez zvláštních obtíží možné. To ostatně prokázal Obvodní soud pro Prahu 3 respektováním ustálené formy i obsahu, za současného splnění obsahových požadavků komunitárního práva. I když je tedy nepochybně možné oddělit usnesení o přerušení řízení od usnesení o předložení předběžné otázky, není racionálního důvodu tato usnesení jakkoliv zbavovat jejich zákonných náležitostí a ustálené formy, když takový požadavek z komunitárního práva nevyplývá. Zbavením podstatných náležitostí máme na mysli zejména chybějící poučení o ne/přípustnosti opravných prostředků. Jedná se podle našeho názoru o podstatnou vadu rozhodnutí, s nepochybným dopadem do procesních práv účastníků řízení. Ve světle této skutečnosti se jeví v zásadě marginálním obsahové uspořádání rozhodnutí, bez rozeznatelně oddělené výrokové a odůvodňující části.

Přestože připouštíme možné rozdělení zmíněných usnesení, domníváme se, že vhodnější formou je usnesení jediné. Důvodem je především nepochybná logická spojitost obou rozhodnutí, resp. jejich výroků. Z hlediska ekonomie

³⁰¹ Viz např. rozhodnutí Soudního dvora ES C-320-322/90 *Telemarsicabruzzo SpA v. Circostel* [1993] ECR I-393, Informativní sdělení o zahajování řízení o předběžné otázce vnitrostátními soudy, a M. Bobek, J. Komárek, J. M. Passer, M. Sillis, *Předběžná otázka v komunitárním právu*, Linde, 2005, str. 169 a násl.

řízení je navíc zbytečné odůvodňovat dvě rozhodnutí, když odůvodnění výroku o přeručení řízení, obsažené v rozhodnutí o položení předběžné otázky, může být zredukováno na několik řádek obsahujících odkaz na relevantní procesní ustanovení ukládající soudu tento postup. Vrátime-li se k případu řešenému Okresním soudem v Krumlově, máme příklad paradoxní situace, kdy usnesení o přeručení řízení, bylo do značné míry obsáhleji a podrobněji odůvodněno, než rozhodnutí o položení předběžné otázky, které má sloužit jako základ pro rozhodování Soudního dvora EŠ.

Rozhodování jediným usnesením má další nepopiratelnou výhodu - nemůže totiž dojít ke komplikovanějším procesním situacím v případě podání opravného prostředku (pokládá-li předběžnou otázku soud prvního stupně). Vycházíme přitom ze stavu, kdy proti usnesení o přeručení řízení (i za účelem předložení předběžné otázky) je odvolání přípustné.³⁰² Poněkud sporná může být přípustnost odvolání do usnesení/vyroku o předložení předběžných otázek. Jediné ustanovení, kterým přitom můžeme odvolání vyloučit, se jeví § 202 odst. 1 písm. a) o. s. ř., a podřazení položení předběžné otázky úpravě vedení řízení. Domníváme se ovšem, že takový postup není možný.

Citované zákonné ustanovení totiž nepochybně dopadá na méně významná procesní rozhodnutí, která nemohou sama o sobě znamenat vážnější zásah do práv účastníků řízení, a v zájmu hospodárnosti řízení se jeví vhodné omezit napadání takových rozhodnutí opravnými prostředky.³⁰³

³⁰² Viz ustanovení § 202 odst. 1 písm. 1) o. s. ř. a *contra*rio.

³⁰³ Srov. J. Bureš, L. Drápal, L. Krčmář, M. Mazanec, *Občanský soudní řád, komentář*, 6. vydání, C. H. Beck, 2003, str. 899 a násl.

Rozhodnutí, kterým se věc předkládá Soudnímu dvoru ES se z tohoto popisu nepochybně vymyká.

Především délka řízení u Soudního dvora, v současné době o málo kratší než dva roky, znamená podstatný odklad rozhodnutí u vnitrostátního soudu.³⁰⁴ Velmi významným faktorem, pro některé účastníky řízení snad můžeme říci až fatálním, bude otázka nákladů řízení. Otázka právního zastoupení se odvíjí od požadavků kladených na řízení před vnitrostátním soudem, a účastník se tedy v případech, kdy není povinné právní zastoupení, může vždy rozhodnout, že „advokátovi cestu k Soudnímu dvoru nezaplatí“.³⁰⁵ Může také požádat o ustanovení právního zástupce na náklady státu.³⁰⁶ To ovšem neřeší povinnost náhrady nákladů řízení v případě prohraného sporu,³⁰⁷ a tedy náklady řízení, které řízením u Soudního dvora ES vznikly protistraně. Náklady řízení u Soudního dvora přitom budou v nejvýznamnější položce představovány hotovými náklady právního zástupce, vycházejícími z cesty k případnému jednání u Soudního dvora ES,³⁰⁸ a trůfáme si na tomto místě učinit empiricky nepodložený závěr, že ve velké části případů tyto náklady dalece převýší hodnotu sporu. Je nepochybné, že rozhodnutí s tak zásadními dopady do práv účastníků můžeme označit jako relativně málo významné procesní usnesení jen s eufemismem obsahujícím silné prvky sarkastického cynismu.

³⁰⁴ V roce 2005 činila délka řízení o předběžné otázce podle statistiky v rámci Výroční zprávy Soudního dvora ES 20,4 měsíce (www.curia.eu.int).

³⁰⁵ Srov. článek 104 odst. 2 Jednacího řádu Soudního dvora ES.

³⁰⁶ Srov. § 30 o. s. ř.

³⁰⁷ Srov. § 142 odst. 1 o. s. ř.

³⁰⁸ Viz zákon č. 119/1992 Sb., o cestovních náhradách, ve znění pozdějších předpisů, za použití ustanovení § 13 a násl. vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů.

Dalším důvodem, který nás vede k závěru o nutné provázanosti obou rozhodnutí, a shodném přístupu k opravným prostředkům, je vnitřní logická podmíněnost obou rozhodnutí/výroků. Neměl-li by odvolací soud možnost přezkoumat rozhodnutí o položení předběžné otázky, představovala by jeho přezkumná pravomoc u rozhodnutí o přerušení řízení jen prázdnou skořápku. Důsledkem by bylo buď automatické zamítání takových odvolání, nebo nepřímý přezkum položených otázek - prostřednictvím přezkumu rozhodnutí o přerušení řízení. Jako procesně čistší, a použijme pojmu férovější,³⁰⁹ se jeví akceptace odvolání v obou případech.

Ta musí být samozřejmě vyvážena krajní zdrženlivostí na straně odvolacího soudu, který svoji pravomoc nemůže vykonat způsobem omezujícím práva vycházející z komunitárního právního řádu. Připuštění opravného prostředku proto vnímáme do značné míry jako možnost „vtažení“ odvolacího soudu do celého procesu, jako možnost tohoto soudu doplnit to, co považuje za potřebné apod.³¹⁰ Při délce řízení u Soudního dvora ES a nárocích, zejm. finančních, které uvedená část řízení klade na jeho jednotlivé účastníky, je totiž velmi málo pravděpodobné, že by se soud vyšší instance později obrátil na Soudní dvůr ES znovu - jakkoliv formálně mu v takovém kroku nic nebrání.

Náš závěr o vhodnosti připuštění opravného prostředku proti rozhodnutí o položení předběžné otázky, které

³⁰⁹ K pojmu *fairness* srov. např. J. Rawls, *Teorie spravedlnosti*, Victoria Publishing, 1995, str. 21 a násl. (pozn. český překlad pracuje s pojmem *slušnost*, který si dovoluujeme považovat za méně přílehlavý).

³¹⁰ Srov. M. Bobek, J. Komarek, J. M. Passer, M. Gallis, *Předběžná otázka v komunitárním právu*, Linde, 2005, str. 183 a násl.

považujeme za současného legislativního rámce za možné, činíme u vědomí různých názorů, které v nahlížení na tento problém existují, které však podle našeho názoru shora nastíněné argumenty nevyvracejí.³¹¹ Naš závěr činíme s vědomím, že jsme se zabývali pouze řádným opravným prostředkem, odvoláním, a zcela ponechali stranou otázku mimořádných opravných prostředků, tedy dovolání.³¹²

Z hlediska komunitárního práva je opravný prostředek proti rozhodnutí o položení předběžné otázky možný, jak se Soudní dvůr ES v minulosti vyjádřil.³¹³ V dohledné době se ovšem, předpokládejme, budeme moci seznámit s podrobnou úvahou Soudního dvora ES na toto téma, v návaznosti na předběžnou otázku položenou maďarským Szegedi ítélőtábla.³¹⁴

My sami, z důvodů shora vyložených, se přikláníme jako k procesně ideálnímu postupu, k řešení zvolenému Obvodním soudem pro Prahu 3. Dovolíme si na tomto místě ještě krátké odbočení k možnosti civilního soudu, zvolit stejný postup jako Krajský soud v Ostravě, jenž rozhodoval nikoliv podle občanského soudního řádu, nýbrž podle soudního řádu správního. Domníváme se totiž, že takový postup není ani u civilního soudu principiálně vyloučený. Pro položení předběžné otázky nelze použít formu rozsudku,

³¹¹ Srov. J. Grygar, M. Grygar, Česká procesní úprava ve vztahu k řízení o předběžné otázce před Soudním dvorem Evropských společenství, *Právní rozhledy* 8/2005, nebo D. Petřík, Slučitelnost přezkumu rozhodnutí o předložení předběžné otázky Evropskému soudnímu dvoru s komunitárním právem, *Právní rozhledy* 18/2005.

³¹² S ohledem na znění § 239 o. s. ř. jsme toho názoru, že přípustění dovolání by v případě rozhodnutí o předložení předběžné otázky bylo zjevně *contra legem*.

³¹³ Srov. např. rozhodnutí Soudního dvora ES 146/73 *Rheinmühlen-Düsseldorf v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* [1974] ECR 139, bod 3.

³¹⁴ Věc vedena u Soudního dvora ES pod sp. zn. C-210/06 (úřední věstník C 165/17 - 15. 7. 2006).

občanský soudní řád pak ukládá soudu obecnou povinnost rozhodovat usnesením.³¹⁵ Přes tento požadavek ovšem soud, obracející se na Ústavní soud v souladu s článkem 95 odst. 2 Ústavy ČR tak činí z hlediska občanského soudního řádu procesně neupravenou formou, fakticky návrhem, tedy nikoliv usnesením. Institut předběžné otázky je pochopitelně možné vnímat podobným způsobem, tedy nikoliv jako rozhodnutí soudu položit předběžnou otázku, ale jako návrh vnitrostátního soudu určený Soudnímu dvoru ES na zahájení řízení o předběžné otázce. Této interpretaci by nasvědčoval i systematický výklad vnitrostátního a komunitárního právního řádu, neboť Soudní dvůr, po obdržení podání od vnitrostátního soudu, zasílá toto podání k vyjádření mimo jiné účastníkům vnitrostátního řízení. Implicitně tedy předpokládá, že je nemuseli nezbytně nutně obdržet od vnitrostátního soudu. Jakkoliv jsme toho názoru, že forma procesně neupraveného podání může obstát, z důvodů vnitřní provázanosti jednotlivých účastníků vnitrostátního řízení,³¹⁶ a z důvodu hospodárnosti řízení, by měla být dána přednost formě zvolené Obvodním soudem pro Prahu 3.

Nejsme ovšem toho názoru, že by si uvedená otázka vyžádala legislativní úpravy. Abstraktní právní normy se ze své podstaty vyznačují jistou mírou obecnosti, která je zpřesňována judikaturou soudů. Za situace, kdy existující úprava občanského soudního řádu nabízí více variant řešení určité procesní situace, z nichž však všechny mohou v zásadě obstát, a jedná se tak spíše o výběr nevhodnějšího řešení, nikoliv o nutnost doplnit mezeru

³¹⁵ Viz § 152 odst. 1 o. s. ř. a § 167 odst. 1 o. s. ř.

³¹⁶ Používáme tento pojem nepřesně, ve významu nejen účastníků řízení *stricto sensu*, ale také soudu, a v extensivním výkladu rovněž soudu vyšší instance.

v zákoně, měl by se ponechat prostor judikatuře, zejména pak Nejvyššího soudu, který bude mít jistě dříve či později možnost, aby se k problému alespoň obiter dictum vyjádřil.

Podobnou možnost jistě alespoň někdy bude mít i Nejvyšší správní soud. V tuto chvíli se zastavme u rozhodnutí správního soudu na krajském stupni alespoň teoreticky. Z hlediska legislativních požadavků byl postup Krajského soudu v Ostravě zcela správný. Jedna z významných odlišností civilního procesu na straně jedné a soudního řízení správního na straně druhé, totiž spočívá v tom, že v civilním řízení soud vždy rozhoduje procesně upravenou formou - nestanoví-li zákon jinak,³¹⁷ zatímco v soudním řízení správním rozhoduje soud (mimo rozhodnutí ve věci samé) zásadně procesně neupravenou formou - a usnesením pouze tam, kde tak stanoví zákon.³¹⁸ Vedle argumentu, podle nějž ani podání Ústavnímu soudu není činěno usnesením, tak přistupuje argument opírající se o absenci výslovného příkazu procesním kodexu, aby byla předběžná otázka předložena usnesením.

Přesto si dovolueme presentovat na tomto místě několik argumentů plédujících pro opačné řešení. Prvním, a snad nejsilnějším, jsou teoretická východiska mající na zřeteli rozumné praktické uspořádání procesních vztahů. Veškeré naše závěry, týkající se možnosti účastníků vyjádřit se k předkládaným předběžným otázkám, a to případně i cestou opravných prostředků (ke kterémužto bodu se ještě dostaneme) a z hlediska vlivu na jejich postavení i k samotné nutnosti tyto otázky Soudnímu dvoru ES

³¹⁷ Srov. ustanovení § 152 odst. 1 o. s. ř. a § 167 odst. 1 o. s. ř.

³¹⁸ Srov. ustanovení § 53 odst. 1, 2 s. ř. s.

předložit, stejně jako vnitřní logické spojitosti obou výroků/rozhodnutí (tedy o přerušení řízení a předložení předběžné otázky) nás vedou k závěru, že i v případě soudního řízení správního by bylo vhodnějším řešením učinit jeden úkon, a to přijmout usnesení. Ostatně, jen těžko lze argumentovat, že otázka samotného přerušení řízení je významnější než samotné předložení předběžné otázky a na rozdíl od něj proto musí mít starovenou formu.

Je námi požadovaný postup možný i přes nastíněné znění soudního řádu správního? Nepochybně ano. Na praktické obtíže vyvstávající z ustanovení § 53 odst. 2 s. ř. s. poukazují i jeho komentáře,³¹⁹ a za velmi významnou považujeme i tu skutečnost, že samotný Nejvyšší správní soud používá u některých procesně významných rozhodnutí formu usnesení, přestože mu to soudní řád správní neukládá.³²⁰ Je tedy třeba vycházet z názoru, že předložení předběžné otázky formou usnesení, tedy obdobně jako to učinil Obvodní soud pro Prahu 3, je zásadně možné. Ostatně, učiňme na tomto místě krátkou odbočku k dalšímu aspektu rozhodování, totiž odlišení případů, kdy rozhoduje senát, a kdy pouze předseda senátu.³²¹ Bez arbirí na podrobné rozvedení je vhodné zmínit, že byť rozhodování pouze prostřednictvím předsedy senátu bude zpravidla formálním aktem. Obecně bude platit, a zejména v případech, kdy soudcem „zpravodajem“, tedy soudcem jemuž byla věc podle rozvrhu práce přidělena, může být i votant. V takovém případě bude rozhodnutí předsedy senátu často

³¹⁹ Srov. např. V. Vopálka, V. Mikule, V. Šimůnková, M. Šolín, Soudní řád správní, C. H. Beck, 2004, str. 122 a násl.

³²⁰ Např. usnesením ze dne 22.5.2003, Čj. Na 486/2003-8, Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 7 odst. 5 s. ř. s. o postoupení věci krajskému soudu, přestože soudní řád správní pro tuto rozhodnutí formu usnesení nepředepisuje

³²¹ Srov. § 31 odst. 3 s. ř. s.

výsledkem doporučení soudce zpravodaje, a s ohledem na význam procesního kroku zřejmě i neformálních konzultací celého ve věci rozhodujícího senátu. Za stavu, kdy rozhodnutí senátem namísto pouze předsedou senátu nepředstavuje vadu řízení je vhodné zvážit, zda by se nemělo stát převládající praxí, aby u námi analyzovaného typu rozhodnutí nerozhodoval celý senát.³²²

S otázkou formy rozhodnutí bezprostředně souvisí otázka opravných prostředků. I zde nacházíme mezi občanským soudním řádem a soudním řádem správním významnou odlišnost. Civilní řízení vychází z obecné přípustnosti dovolání, s taxativně vypočtenými výjimkami.³²³ Oproti tomu soudní řízení správní, koncipované jako jednostupňové, vychází z obecné nepřípustnosti opravných prostředků, s taxativně stanovenými výjimkami.³²⁴ Budeme-li se dále zabývat pouze kasační stížností, které přes svůj mimořádný charakter připomíná v současném prostředí českého správního soudnictví svojí četností spíše řádný opravný prostředek, musíme u její přípustnosti a důvodů vycházet především z ustanovení § 103 s. ř. s. a § 104 s. ř. s. Pro další úvahy bude podstatné, zda usnesení o přerušení řízení a (případně) usnesení o předložení předběžné otázky podřadíme rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení, nebo které je podle své povahy dočasné.³²⁵

Rozhodnutím, kterým se upravuje vedení řízení, je např. rozhodnutí o spojení věcí ke společnému

³²² Srov. V. Vopálka, V. Mikule, V. Šimánková, M. Šolín, Soudní řád správní, komentář, C. H. Beck, 2004, str. 266, analogicky viz rovněž § 229 odst. 1 písm. f) o. s. ř.

³²³ Viz § 202 o. s. ř.

³²⁴ Viz § 53 odst. 3 s. ř. s.

³²⁵ Srov. § 104 odst. 3 písm. b) a c) s. ř. s.

projednání,³²⁶ a naopak jim není např. rozhodnutí o ne/ustanovení advokáta účastníku řízení,³²⁷ nebo usnesení, že určitá osoba není osobou zúčastněnou na řízení.³²⁸ Rozhodnutími, která jsou ze své povahy dočasná, jsou např. rozhodnutí o odkladném účinku žaloby, nebo rozhodnutí o předběžném opatření.³²⁹ Poměrně zřejmým dělítkem by měla být míra zásahu do práv účastníků řízení, a možnost napravit případná pochybení v průběhu řízení o opravném prostředku ve věci samé. To - z důvodů shora vyložených, bude při předložení předběžné otázky prakticky vyloučeno. Jedná se o krok s nezpochybnitelným dopadem jak do práv účastníků řízení, tak se zřejmým a zpravidla určujícím významem i pro konečné rozhodnutí ve věci samé. I zde se tedy jeví vhodné, případně podanou kasační stížnost akceptovat jako přípustnou. Domníváme se přitom, že to je možné i při existující právní úpravě, a stejně jako v případě civilního řízení lze ponechat další vývoj judikatuře bez nutnosti legislativních zásahů.

Otázka přípustnosti kasační stížnosti, popsaná v předchozím odstavci, před námi otevírá další problém, totiž otázku opravného prostředku proti rozhodnutí o nepředložení předběžné otázky. Veškeré předchozí závěry, jak k vhodnosti určité formy rozhodnutí, tak k přípustnosti opravných prostředků, se zcela zřejmě vztahují k situacím, kdy předběžná otázka je předložena a účastník řízení případně proti takovému kroku brojí.

³²⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2004, čj. 2 Afs 3/2003 - 46 (www.nssoud.cz).

³²⁷ Srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2005, čj. 3 Azs 187/2005 - 52 (č. 684/2005 Sb. NSS), a ze dne 30. 9. 2003, čj. 1 Azs 5/2003 - 47 (č. 108/2004 Sb. NSS).

³²⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, čj. 7 As 43/2005 - 53 (č. 710/2005 Sb. NSS).

³²⁹ Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2004, čj. 5 As 52/2004 - 172 (č. 507/2005 Sb. NSS), a ze dne 28. 1. 2004, čj. 1 Ans 2/2003 - 35 (č. 762/2006 Sb. NSS).

Opačná situace, totiž nepoložení předběžné otázky, podobný dopad do práv účastníka jistě nemá. Otázka napravitelnosti případných pochybení soudu nižší instance je bez větších obtíží odstranitelná v rámci později (případně) podaného opravného prostředku proti rozhodnutí ve věci samé. Zdá se tedy, že rozlišení těchto případů i v jejich procesních důsledcích může mít své opodstatnění.

2.3.4 NEPŘEDLOŽENÍ PŘEDBĚŽNÉ OTÁZKY POMINUTÍ NÁVRHU ÚČASTNÍKA ŘÍZENÍ NA PŘEDLOŽENÍ PŘEDBĚŽNÉ OTÁZKY

V civilním řízení je rozdíl snadno materializovatelný díky tomu, že návrh na předložení předběžné otázky nezakotvuje žádné, zákonnou formou vyjádřené, právo účastníka. Jedná se tedy o podnět k určitému procesnímu postupu, kterým se soud může, ale nemusí řídit - a nemusí o něm ani rozhodovat.³³⁰ Jinak je tomu u návrhu na přerušování řízení a předložení předběžné otázky, neboť minimálně ve vztahu k návrhu na přerušování řízení soud rozhodnout musí. S ohledem na nepřípustnost odvolání proti rozhodnutí o zamítnutí takového návrhu však může být rozhodování poměrně neformální a jednoduché.³³¹ Typickým příkladem takového přístupu jsou shora popsané případy nedůvodného namítání komunitárního práva, se kterým se soudy bez položení předběžné otázky vypořádaly vždy až v rozhodnutí ve věci samé.

³³⁰ V rámci rozhodnutí ve věci samé se soud samozřejmě musí vypořádat s argumentací účastníků řízení, a bude tedy nutné i vysvětlit, proč neshledal návrh na předložení předběžné otázky důvodným, přičemž podrobnost odůvodnění se bude odvíjet od míry podrobnosti návrhu.

³³¹ Srov. ustanovení § 202 odst. 1 písm. 1) o. s. ř. a contrario.

Ve správním soudnictví by akceptace podobného přístupu znamenala uplatnění rozdílného přístupu v jinak si podobných procesních situacích. S ohledem na odlišnost právní úpravy, oproti civilnímu řízení, bude řada principů otázkou judikatury, nikoliv výslovné zákonné úpravy. Tato judikatura by pak musela (podle našeho názoru možným a přípustným způsobem) odlišit rozhodnutí o ne/předložení předběžné otázky, a právě s ohledem na dopad do práv účastníků i otázku přípustnosti: kasační stížnosti. Domníváme se ovšem, že rozhodnutí vedoucí k nepředložení, nebo předložení předběžné otázky vytváří obdobné, nikoliv identické procesní situace, a důsledky, které z odlišností vyplývají, vylučují diskriminaci účastníků řízení nepřipuštěním opravného prostředku v jedné z popsaných situací.

Považujeme za vhodné zmínit se na tomto místě alespoň stručně o možných sankcích, důsledcích, které z nepoložení předběžné otázky k tomu povinným soudem mohou vzniknout. Tomuto tématu se abstraktně literatura věnovala poměrně podrobně,³³² omezíme se proto na dosavadní rozhodnutí českých soudů, reprezentované v podstatě pouze jediným rozhodnutím Ústavního soudu.

Určitým náznakem jeho budoucí rozhodovací činnosti může být názor, že *„Návrhem na položení předběžné otázky by se tudíž Ústavní soud mohl zabývat jen tehdy, pokud by se obecný soud, jehož rozhodnutí nebylo v posuzovaném*

³³² Srov. např. M. Bobek, Porušení povinnosti zahájit řízení o předběžné otázce podle článku 234 (3) SES, C. H. Beck, 2004, M. Bobek, J. Komárek, J. M. Passer, M. Gillis, Předběžná otázka v komunitárním právu, Linde, 2005, str. 232 a násl., nebo M. Bobek, J. Komárek, J. Passer, Vyhnání z rajské zahrady neodpovědnosti aneb národní soudy a porušení komunitárního práva, Soudce 9/2004.

případě možné napadnout opravnými prostředky, v souladu s čl. 234 Smlouvy o založení Evropských společenství, za použití čl. 35 odst. 1 a čl. 46 Smlouvy o Evropské unii, neobrátil na Soudní dvůr Evropských společenství s předběžnou otázkou výkladu zakladatelského dokumentu, jejíž položení některý účastník navrhoval.“³³³ Lze proto důvodně usuzovat, že případné nepoložení předběžné otázky k tomu povinným soudem by Ústavní soud mohl při posouzení souladu ústavní stížností napadeného rozhodnutí s požadavkem ochrany základních lidských práv a svobod zohlednit.

³³³ Viz rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2006, sp. zn. II. ÚS 14/04 (www.judikatura.cz).

ČÁST TŘETÍ

3. Metodologické otázky

3.1 způsob aplikace komunitárního práva

3.2 aplikace přímá a nepřímá

Následující část této studie si neklade za cíl vytvořit novou teoretickou koncepci právní metodologie. Ve svých skrovných ambicích se zabývá dosavadními příklady aplikace komunitárního práva českými soudy, které se pokouší hodnotit pomocí kritérií existujících teoretických koncepcí. Na prvním místě se, poněkud obecněji, zaměří na metody výkladu tohoto práva jak ve srovnání s tím, který používá Soudní dvůr ES, tak ve srovnání s tím, kterého používají samotné české soudy ve vztahu k právu vnitrostátnímu. Zohledněn bude rovněž způsob práce s judikaturou Soudního dvora ES, jako nepochybným pramenem komunitárního práva. V druhé části rozlišíme případy, kdy soud komunitární právo přímo aplikoval, a případy, kdy jej v řízení použil nepřímo, zpravidla v rámci srovnávací argumentace.

3.1 ZPŮSOB APLIKACE KOMUNITÁRNÍHO PRÁVA

Přistoupení České republiky ke Smlouvě o Evropské unii znamenalo, či spíše mělo znamenat, pro český právní řád zásadní změnu.³³⁴ Tímto okamžikem se totiž vnitrostátní

³³⁴ K výhledům na změnu právní argumentace srov. např. Z. Kuhn, Aplikace práva soudcem v éře středoevropského komunismu a

právo nejen rozrostlo o více než třicet tisíc nových předpisů,³³⁵ ale především bylo třeba tyto předpisy začít interpretovat a aplikovat způsobem dosud nikoliv snad neznámým, rozhodně však málo frekventovaným.³³⁶ Jsou-li tedy určujícími metodami výkladu komunitárního práva výklad teleologický a systematický, se silným důrazem kladeným na srovnávací prvky, a to zejména co do různých jazykových verzí téže normy, jedno z dnes již klasických děl české právní teorie uvádí např. teleologickou úvahu pouze drobnou poznámkou nezařazenou ani mezi výkladové metody.³³⁷ Zcela zásadním způsobem se změnilo také prostředí pramenů práva, s elementární rolí judikatury Soudního dvora ES. Ta má faktický precedenční charakter, což s sebou nese nutnost její znalosti, nebo alespoň schopnosti jejího vyhledání, a samozřejmě také nutnost jejího využití v právní argumentaci. Argumentace pracující s judikaturou Soudního dvora ES pak předpokládá schopnost tuto judikaturu analyzovat – zásadně odlišně od navykých způsobů, redukováných zhusta na právní věty, anotace a zkrácená odůvodnění.³³⁸ Rozhodnutí Soudního dvora ES, zejména v případě předběžných otázek, lze jen obtížně dělit navykým způsobem na „závaznou“ výrokovou část a méně podstatnou či zcela nepodstatnou část odůvodnění, a i klasické dělení na *ratio decidendi* a *obiter dictum* je jen

transformace (Analýzy příčin postkomunistické právní krize), C. H. Beck, 2005, str. 156.

³³⁵ Srov. např. J. Palivec, Kvantifikační analýza procesu aproximace práva České republiky s právem Evropských společenství, Právník 1/2005, str. 31.

³³⁶ Současný styl české právní argumentace lze – přes často překvapivou délku soudních rozhodnutí, která je želbohu často spíše odrazem reprodukční než argumentační části rozhodnutí, nazvat pro jeho strohost a stručnost magistrátním či legalistickým. Srov. Z. Kuhn, Aplikace práva ve složitých případech, Karolinum, 2002, str. 348.

³³⁷ Viz V. Knapp, Teorie práva, C. H. Beck, 1995, str. 170.

³³⁸ Srov. např. Z. Kuhn, M. Bobek, R. Polčák (eds.), Judikatura a právní argumentace, Auditorium, 2006, str. 49, k opačnému názoru tamtéž, str. 173 a str. 178.

omezeně použitelné, když z důvodu obvyklé vnitřní provázanosti rozhodnutí jeden argument navazuje na druhý a přehlédnutí či vypuštění některé pasáže, odstavce či věty může znamenat výrazný posun v chápání a významu presentovaného rozhodnutí.³³⁹

Nezabýváme se na tomto místě zkoumáním způsobu, jak se prvek komunitárního práva v řízení objeví, tedy zda jej namítne účastník řízení, či zda soud sám si je vědom, že toto právo musí použít - v případě jeho přímé aplikace, případně zda se soudu toto právo nabízí jako podpůrný argument v případech, na které samo nedopadá.³⁴⁰ Objeví-li se v řízení prvek komunitárního práva, musí si soud na prvním místě ujasnit, zda je pro řešení dané věci relevantní. To může znamenat leccos, počínaje situacemi, kdy si soudce nebude vědom existence konkrétní normy, ale ve sporu dvou subjektů pocházejících z různých členských států Evropské unie a při obchodním charakteru jejich vzájemného vztahu jej napadne, že by na věc některé ustanovení komunitárního práva mohlo dopadat, přes situace, kdy soudce sám ví o existenci určité normy až po situace, kdy relativně konkrétní námitku určitou normou vznese sám účastník řízení. Zkrátka, soudce musí na abstraktní normu - z hlediska jí zamýšlené úpravy určitých právních vztahů, aplikovat skutkové okolnosti posuzované věci a zjistit, zda norma na tento vztah dopadá. Výsledkem může být jak vcelku jednoznačné zjištění, že norma daný vztah neupravuje, nebo naopak, tak nejistota, zda se ustanovení komunitárního práva na daný případ vztahuje, či nikoliv. Pak soudce musí zkoumat - primárně za použití

³³⁹ Viz M. Bobek, Několik poznámek k práci s judikaturou komunitárních soudů, *Soudní rozhledy* 2/2006, str. 44 a násl.

³⁴⁰ Srov. M. Bobek, J. Komárek, J. M. Passer, M. Gillis, *Předběžná otázka v komunitárním právu*, Linde, 2005, str. 343.

judikatury Soudního dvora ES, zda může pro potřeby aplikace význam normy zpřesnit a sám dovodit, zda je namíste dané ustanovení v posuzované věci použít. V případě nejistoty věc může (případně musí) řešit za využití procesního institutu předběžné otázky spoluprací se Soudním dvorem ES.

Je-li si soudce jistý, že určité ustanovení komunitárního práva na jeho případ nedopadá, ale chce jej použít shora nastiněným podpůrným způsobem, musí tak přesto činit korektně. Jinými slovy, ani zde se nesmí odchýlit od obvyklých způsobů interpretace jeho ustanovení (typických pro toto právo, nikoliv pro právo vnitrostátní), protože v opačném případě by pro svoji vnitrostátní argumentaci použil to, co on sám za obsah komunitární normy považuje, a nikoliv to, co tímto obsahem skutečně je. I když tedy v takovém případě nelze využít institutu předběžné otázky,³⁴¹ neznámá to, že není třeba pracovat s judikaturou Soudního dvora ES tam, kde výklad komunitární normy není zcela jasný, přihlížet k různým jazykovým verzím vykládaného předpisu apod. Za předpokladu, že toto není možné, je doporučeníhodné komunitární právo raději nezmiňovat.

Shora uvedené platí tím spíše, když soudce komunitární právo skutečně přímo aplikuje. V takovém případě musí samozřejmě respektovat specifické způsoby jeho interpretace, a i v případech, kdy není povinen

³⁴¹ Viz např. rozhodnutí Soudního dvora ve věcech C-186/90 *Durighello v. INPS* [1991] ECR I-5773, C-83/91 *Meilicke v. ADV/ORG* [1992] ECR I-4871, srov. také M. Bobek, J. Komárek, J. M. Passer, M. Gillis, *Předběžná otázka v komunitárním právu*, Linde, 2005, str. 114 a násled.

obrátit se na Soudní dvůr ES³⁴² mít na paměti, že není pouze soudcem vnitrostátním, ale též komunitárním.

Dosavadní příklady aplikace komunitárního práva českými soudy uvedené požadavky respektovaly pouze částečně, přičemž odlišnosti lze nalézt nejen v argumentaci jednotlivých soudů, ale také v argumentaci v různých věcech u téhož soudu. V další části se budeme věnovat několika vybraným rozhodnutím, aniž bychom si činili nároky na úplnost našeho výčtu. Cílem není poskytnout úplný přehled judikatury, zabývající se evropským právem, jako spíše na několika vybraných judikátech demonstrovat možná slabá místa existujících argumentačních stereotypů. Nebudeme přitom hodnotit věcnou správnost závěrů jednotlivých soudů, jako spíše formální stránky jejich argumentace.

Ještě v období předcházejícím přistoupení České republiky ke Smlouvě o Evropské unii Ústavní soud využil možnosti podpořit svoji argumentaci komunitárním právem. V rozhodnutí o mléčných kvótách³⁴³ Ústavní soud vychází mimo jiné z účelu v řízení před ním zpochybněného předpisu, když uvádí, že „zavedení produkčních kvót mléka představuje přiblížení české právní úpravy k právní úpravě v Evropské unii a v jejích členských státech, vyvolané dlouhodobou nadprodukcí mléka v západní Evropě“ - včetně uvedení zdroje této informace. Ústavní soud dále ve své argumentaci odkazuje mimo jiné na legislativu Evropského společenství a uvádí, že „v daném případě soustava produkčních kvót mléka není nepřiměřená ani

³⁴² Srov. článek 234 odst. 2 Smlouvy o ES.

³⁴³ Jednalo se o abstraktní kontrolu norem. Nález ze dne 16. 10. 2001, č. 410/2001 Sb.

z komparativního hlediska s ohledem na podobnou úpravu trhu s mlékem v členských státech Evropské unie. Nejen v těchto státech, nýbrž i v dalších vyspělých zemích západní Evropy totiž srovnatelné úpravy trhu s mlékem a některými dalšími zemědělskými výrobky existují...". Ústavní soud cituje rovněž relevantní judikaturu Soudního dvora ES, „který se k otázce omezení základního práva na vlastnictví vyjádřil v souvislosti s uplatňováním komunitárních předpisů o zemědělské produkci...". Ústavní soud, který komunitární právo použil pouze podpůrně, jím argumentoval zcela korektně, vyšel z cíle zpochybněné úpravy, kterou zhodnotil za použití komunitární úpravy, tak jak je interpretována Soudním dvorem ES, a s přihlédnutím k právním úpravám některých dalších států. Z pochopitelných důvodů se v době svého rozhodování nezabýval tím, zda rozhoduje v postavení soudu posledního stupně podle článku 234 (3) SES, a zda jím učiněné závěry lze podřadit pod některou z výjimek odůvodňujících nepoložení předběžné otázky.

Podobně podrobnou a kvalitní argumentaci vykázal již po přistoupení k Evropské unii, ale ve vztahu, na který komunitární právo ještě nedopadalo, Nejvyšší správní soud. Ten se při interpretaci zákona o DPH, ve znění účinném do 30. 4. 2004, opřel o „šestou směrnici“³⁴⁴, když nejprve obsáhle argumentoval cílem přijetí zákona o DPH, stejně jako cílem přijetí směrnice samotné, aby dospěl k jednoznačnému závěru. „Je proto nasnadě, že při výkladu § 2b odst. 3 ZDPH nutno zásadně postupovat tak, aby tento výklad byl konformní s příslušnými ustanoveními Šesté

³⁴⁴ Směrnice Rady ze dne 17. května 1977, o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se daní z obrátu - Společný systém daně z přidané hodnoty: jednotný základ daně (77/388/EHS).

směrnice, zejména pak s jejím čl. 9; odchýlit se od takového výkladu je ovšem zpravidla nezbytné v případě, že pro to existují zřejmé racionální důvody kupříkladu dané českým zákonodárcem úmyslně zvolenou odlišnou textací příslušné pasáže ZDPH či jeho jinak v obsahu zákona nepochybně projevenou vůlí odlišnou od vůle projevené evropským normotvůrcem v odpovídající části Šesté směrnice...".³⁴⁵ Poté Nejvyšší správní soud přikročil k podrobnému srovnání relevantním ustanovení zákona o DPH a šesté směrnice, při jejíž interpretaci se opíral o bohatě citovanou judikaturu Soudního dvora ES. S tou se ostatně při výkladu zákona o DPH ztotožnil, „neboť pro výklad principiálně odlišný od výkladu zaujatého judikaturou Evropského soudního dvora zde není racionálního důvodu, když formulace užitá českým zákonodárcem se obsahově jen nepatrně liší od formulace užitá normotvůrcem komunitárním a nejsou patrné ani žádné jiné důvody k domněnce, že projevený úmysl českého zákonodárce se významově liší od úmyslu normotvůrce evropského...". Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve své podrobné argumentaci fakticky splňuje požadavky, které by bylo možné klást na případy přímé aplikace komunitárního práva, a jistě by obstálo např. i při aplikaci zákona o DPH ve znění účinném po přistoupení České republiky k Evropské unii. Nejvyššímu správnímu soudu by snad bylo možné vytknout pouze to, že i když rozhodoval již v období po přistoupení České republiky k Evropské unii, nezabýval se podrobněji rozbořením důvodů, pro které komunitární právo na věc přímo nedopadá.³⁴⁶

³⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2005, čj. 2 Afs 92/2005 – 45 (č. 741/2006 Sb. NSS).

³⁴⁶ Tato otázka, tedy časové účinky komunitárního práva, je věcně rozebrána v druhé části této studie.

Poněkud odlišný přístup, než shora zmíněná rozhodnutí, je reprezentován rozsudkem Městského soudu v Praze,³⁴⁷ který se zabýval otázkou podřazení finančního leasingu několika směrnicím. Argumentoval přitom takto: „Předmětná leasingová smlouva je poskytnutím peněžních prostředků ve prospěch spotřebitele formou finančního leasingu, a současně splňuje i předpoklady spotřebitelského úvěru ve smyslu § 2 písm. a) zákona č. 321/2001 Sb., zákona transponujícího směrnici Rady 87/102/EHS o sblížení zákonů a dalších právních a správních předpisů členských států týkajících se spotřebitelského úvěru, ve znění směrnice 90/88/EHS a směrnice 98/7/ES. Nelze proto mít pochybnosti o tom, že na předmětnou leasingovou smlouvu se uvedené předpisy vztahují. Tento závěr vyplývá zejména z čl. 2 odst. 1 písm. b) směrnice 87/102/EHS, který stanoví, že tato směrnice se nevztahuje na nájemní smlouvy s výjimkou těch, které stanoví, že vlastnické právo v konečném důsledku připadne nájemci, tak i z obsahově totožné transpozice tohoto ustanovení provedené v § 1 odst. 2 písm. b) zákona č. 321/2001 Sb.“. Městský soud se dále zabývá právní povahou leasingové smlouvy obecně a finančním leasingem zvláště, aby pokračoval „úmyslem zákonodárce bylo podřadit finanční leasing předmětné právní úpravě, jak to koneckonců vyplývá i ze směrnice Rady 87/102/EHS, neboť účelem této právní úpravy je poskytnutí vyšší ochrany spotřebitelům, což vyplývá i z čl. 15 směrnice Rady 87/102/EHS, který výslovně stanoví, že tato směrnice nebrání členským státům, aby zachovaly nebo přijaly přísnější ustanovení na ochranu spotřebitele v souladu s jejich závazky vyplývajícími ze Smlouvy o založení

³⁴⁷ Rozsudek ze dne 4. 1. 2005, čj. 8 Ca 6/2004 - 24 (dosud nepublikováno).

Evropského společenství, přičemž možnost vyloučení z působnosti této směrnice se má být omezena na jisté formy úvěry nekomerčního charakteru poskytované za zvláštních podmínek. Do této kategorie leasingová smlouva rozhodně nepatří. Zmíněný úmysl zákonodárce je potom výslovně uveden v důvodové zprávě k zákonu č. 321/2001 Sb., v jejíž zvláštní části se k návrhu ... § 10, který je transpozicí čl. 7 směrnice Rady 87/102/EHS (V případě úvěru poskytnutého na nabytí zboží stanoví členské státy podmínky, za nichž je možný zpětný přechod držby zboží, zvláště když k tomu spotřebitel neudělal souhlas. Zajistí také, aby v případech zpětného přechodu držby zboží na věřitele bylo vyúčtování mezi oběma stranami provedeno tak, aby zpětný přechod držby nevedl k bezdůvodnému obohacení.), a jehož transpozice právě s ohledem na leasing byla v legislativním procesu zvláště diskutována, se uvádí, že se jedná o ustanovení, které promítá výslovný požadavek Směrnice na stanovení podmínek, za kterých může být zboží převzato zpět do vlastnictví věřitele, případně třetí osoby.“.

Tento rozsudek městského soudu považujeme za jakýsi přechod mezi argumentací dosud převládající a právní argumentací komunitární. Na jedné straně je zjevné, že městský soud vycházel především ze zákonných textů (resp. textu směrnice), interpretovaných převážně tradičním jazykovým způsobem, ale na druhé straně nelze přehlédnout prvky teleologického výkladu, byť se městský soud soustředil spíše na úmysl zákonodárce vnitrostátního než evropského. Velmi pozitivně lze hodnotit systematické prvky argumentace, srovnávající relevantní aplikovaná ustanovení vnitrostátního práva s jím odpovídajícími ustanoveními práva komunitárního. Rozsudku městského soudu

pak můžeme vytknout, že se směrnicí pracoval relativně mechanicky, tj. při její interpretaci se nezabýval různými jazykovými verzemi, a především zcela pominul zohlednit judikaturu Soudního dvora ES. Neuvedl tedy ani zda se snažil judikaturu k jím použitým ustanovením dohledat, a v případě její existence uvést, proč jí ne/použil.

Považujeme za vhodné na tomto místě zmínit ještě dva odlišné přístupy, které se projevily v jakési „předběžné aplikaci“ komunitárního práva. Jedná se totiž o způsob práce s tímto právem v rámci dosavadních českých předběžných otázek. Srovnání si zaslouží především rozhodnutí/podání Obvodního soudu pro Prahu 3 a Krajského soudu v Ostravě. Obě jsou srovnatelná co do formální kvality, rozsahu a detailnosti argumentace. Podstatný rozdíl však lze nalézt v míře vlastní aktivity soudu. Zatímco tedy okresní soud převážně reprodukuje stanoviska účastníků, aniž by výrazněji projevil vlastní názor na referovanou problematiku, zabýval se dosavadním přístupem Soudního dvora ES k danému problému, či zmínil dosavadní neexistenci relevantní judikatury, krajský soud do argumentace velmi razantně vstupuje, podání účastníků mu jsou pouze východiskem k rozvinutí vlastní argumentace, půdorysem, na němž podrobuje podrobné analýze dosavadní elegantní judikaturu Soudního dvora ES, poukazuje na její důsledky a dále ji analyzuje. Můžeme říci, že ve svém přístupu překračuje rozměr pouhé citace této judikatury, a naznačuje způsob, jak by s ní mělo být skutečně zacházeno. Jako příklad přístupu krajského soudu můžeme citovat část z jeho podání Soudnímu dvoru ES, která naše dosavadní závěry jistě potvrzuje.

„V této souvislosti vyvstává otázka, především s přihlédnutím k rozsudku Soudního dvora věci 160/84, *Oryzomyli Kavallas* [1986] ECR 1633, body 17 - 21, zda není uplatnitelnost nepřeloženého nařízení či obecně nepřeložené komunitární legislativy třeba posuzovat individuálně, po zohlednění osobních poměrů dotčeného jednotlivce, povahy uplatňovaného právního institutu a možnosti skutečného seznámení se s obsahem příslušného dokumentu. V této věci totiž Soudní dvůr zkoumal, zda žalobce měl reálnou možnost se s obsahem právního předpisu seznámit a zda z jeho strany nedošlo k zanedbání náležité péče. ... Ve vztahu k případu ve výchozím řízení nelze opomenout, že žalobkyně se soustavně zabývá mezinárodním obchodem. O zásadních změnách právního rámce dovozů ze třetích států byly úřady i hospodářské subjekty informovány různými způsoby a povinnost pravdivě deklarovat dovážené zboží při celním řízení je institut typický pro celní právo všeobecně. Poukaz na nedostatek zveřejnění v Úředním věstníku ze strany žalobkyně se tak ocitá na samé hraně zneužití práva. ... Na druhou stranu nelze také přehlédnout skutečnost, že jak české právo, tak komunitární právo jsou postaveny na principu rovnosti subjektů a formálním požadavku řádné publikace tištěného znění právního předpisu v úředním jazyce adresáta (v případě komunitárního práva, srov. věc C-108/01, *Consortio del Prosciutto di Parma* [2003] ECR I-5121, bod 89 či věc C-209/96, *Spojené království v. Komise* [1998] ECR I-5655, bod 35). Jakákoliv „partikularizace“ jednoty právního řádu a pramenů práva s ohledem na situaci adresáta by měla za následek naprostý chaos v právních vztazích. Vznikala by otázka, kdy se právo skutečně stává závazným, pokud by to nebylo stanoveno objektivně předpokládaným způsobem právem samým. Stejně tak by v souvislosti s přistoupením nových

členských států vyvstávaly problémy s určením, při paralelní existenci několik polooficiálních či soukromých překladů, která verze překladu je tou správnou či závaznou. ... Formální vyhlášení práva v předepsané tištěné sbírce tak stále představuje spolehlivý způsob zajištění přesného obsahu existujícího, tedy platného práva. Lze se navíc obávat, že podobná partikularizace by při své vnitrostátní aplikaci narazila na ústavní imperativy rovnosti občanů před zákonem (čl. 1 Listiny základních práv a svobod, vyhlášené usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb.), principu *nulla poena sine lege* (čl. 4 Listiny) a obecných právních principů právní jistoty a předvídatelnosti právního řádu."

Při čtení předcházejících řádků by neměla uniknout naší pozornosti poslední pasáž. Krajský soud totiž nejen předkládá Soudnímu dvoru ES své otázky týkající se komunitárního práva, ale informuje jej rovněž o možných důsledcích jeho rozhodnutí - což je velmi podstatný prvek podání, a to i s přihlédnutím k některým judikátům českého Ústavního soudu,³⁴⁸ v širším kontextu pak s přihlédnutím k judikatuře např. polského Ústavního soudu.³⁴⁹

Podání Krajského soudu v Ostravě Soudnímu dvoru ES je jedním z ojedinělých příkladů přímé aplikace komunitárního práva, nad kterou se zdá prozatím převažovat aplikace nepřímá.

³⁴⁸ Srov. nález ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (č. 154/2006 Sb.), nebo rozhodnutí ze dne 25. 4. 2006, sp. zn. I. ÚS 709/05 (www.judikatura.cz).

³⁴⁹ Srov. rozhodnutí ze dne 11. 5. 2005, č. K 18/04 (www.trybunal.gov.pl).

3.2 APLIKACE PŘÍMÁ A NEPŘÍMÁ

V jednom z prvních „evropských“ rozhodnutí vůbec Ústavní soud, aniž by se musel zabývat otázkou podrobnosti či kvality podpůrné argumentace komunitárním právem, takovému podpůrnému výkladu přisvědčil a v období předstihujícím přistoupení České republiky ke Smlouvě o Evropské unii vyslovil, že nelze považovat za protiústavní interpretaci pravidel upravujících hospodářskou soutěž „jež vychází ze soutěžních pravidel, upravených Smlouvou o založení Evropského společenství. Tato smlouva, stejně jako smlouva o Evropské unii, vychází ze stejných hodnot a principů, na nichž je založen i ústavní řád České republiky.“³⁵⁰ Nedovolujeme si hodnotit toto rozhodnutí v naší studii proto, že samo komunitární právo, a to ani nepřímě, nepoužilo. Jeho význam však spočívá v tom, že interpretaci vnitrostátního práva ve světle práva komunitárního dalo „zelenou“.³⁵¹

To se projevilo v řadě následných soudních rozhodnutí, dílem z období před přistoupením k České republice k Evropské unii,³⁵² převážně však po něm. Po přístupová rozhodnutí můžeme rozdělit do několika skupin. Vedle případů, na které komunitární právo zjevně dopadá (a které vyústily i v předběžné otázky), to jsou případy, kdy soud dospěje k závěru, že řešený vztah není komunitárním právem regulován, ale přesto považuje za vhodné toto právo

³⁵⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 29. 5. 1997, sp. zn. III. ÚS 31/97 (Sb. n. u. ÚS, sv. 8, náleží 66, str. 149).

³⁵¹ K akademickému odrazu cit. rozhodnutí viz např. Z. Kühn, Aplikace práva soudcem v éře středoevropského komunismu a transformace (Analýzy příčin postkomunistické právní krize), C. H. Beck, 2005, str. 153.

³⁵² Např. shora analyzované rozhodnutí Ústavního soudu ve věci mléčných kvót.

pro posílení své argumentace použít, ale také případy, kdy se soud omezí na konstatování nedostatku relevance komunitárního práva. Nezanedbatelnou kategorií tvoří případy, kdy je sice zjevné, že toto právo na vztah vůbec nedopadá, ale soud jej použije alespoň v komparativní rovině.

Vedle již zmíněných předběžných otázek je příkladem přímé aplikace komunitárního práva shora citované rozhodnutí Městského soudu v Praze ve věci finančního leasingu.³⁵³ Reprezentanty přímé aplikace *sui generis* jsou rozhodnutí Ústavního soudu ve věci cukerných kvót³⁵⁴ a eurozatykače.³⁵⁵ S ohledem na skutečnost, že ústavní soud uvedená rozhodnutí zjevně pojal jako svá „pilotní“, je samozřejmé, že jsou velmi podrobně odůvodněna s podrobnými citacemi rozhodnutí Soudního dvora ES apod. Z rozhodnutí Ústavního soudu proto věnujme pozornost jinému rozhodnutí - ve věci tzv. zlatých akcií.³⁵⁶

V té byl Ústavnímu soudu předložen jak návrh skupiny poslanců na zrušení určitého zákonného ustanovení, tak obdobný návrh Krajského soudu v Hradci Králové. Ústavní soud řízení zastavil, neboť v době do jeho rozhodování byla sporná zákonná ustanovení zrušena novelou daného zákona. Stále však zbývala otázka probíhajícího řízení u krajského soudu - přičemž v souladu se svojí doktrínou vyslovenou v nálezu Pl. ÚS 33/00 se Ústavní soud vyslovuje k souladu napadeného ustanovení s katalogem ochrany základních lidských práv a svobod, aby umožnil obecnému

³⁵³ Rozsudek ze dne 4. 1. 2005, čj. 8 Ca 6/2004 - 24 (dosud nepublikováno).

³⁵⁴ Nález ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (č. 154/2006 Sb.).

³⁵⁵ Nález ze dne 3. 5. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04 (č. 434/2006 Sb.).

³⁵⁶ Rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 19/04 (dosud nepublikováno).

soudu ve věci rozhodnout. Tentokrát tak odmítl učinit s tím, že „Aplikace právního závěru nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/2000 musí brát zřetel na členství České republiky v Evropské unii s tím, že počínaje 1. květnem 2004 je každý orgán veřejné moci povinen aplikovat komunitární právo přednostně před českým právem tehdy, pokud je český zákon v rozporu s právem komunitárním (viz věc 6/64 Costa v. ENEL [1964] ECR 585 a konstantní judikatura Evropského soudního dvora). Ústavní soud nepřehlédl, že krajský soud ve svém návrhu argumentoval tím, že dnes již zrušené předpisy jsou v první řadě v rozporu s evropským právem, a teprve v druhé řadě s českým ústavním pořádkem. Z toho ovšem plyne, že pokud snad bude nutné, podle právního názoru krajského soudu, aplikovat v jeho věci dnes již zrušené zákony, musí si otázku souladu těchto předpisů s evropským právem vyřešit sám, bez součinnosti s Ústavním soudem, eventuálně pokud to bude nutné, za podmínek daných evropským právem, i pomocí předběžné otázky k Evropskému soudnímu dvoru (srov. k těmto podmínkám obecně Bobek, M., Komárek, J., Passer, J. M., Gillis, M., Předběžná otázka v komunitárním právu, Linde Praha 2005). Do posuzování těchto otázek ovšem Ústavnímu soudu zásadně nepřísluší zasahovat.“. Ústavní soud zde opět sám komunitární právo, a to ani nepřímo, neaplikuje. Velmi jednoznačně však vymezuje nejen svoji kompetenci, ale zejména kompetenci všech vnitrostátních orgánů, včetně soudů, a zcela otevřeně směřuje krajský soud k přímé aplikaci komunitárního práva.

Ta je, zdá se něčím, čemu české soudy zatím vzdorují. Máme totiž k dispozici řadu rozhodnutí, ve kterých se účastník komunitárního práva, příp. položení předběžné otázky, dovolává, ale soud jeho argumentaci odmítne jako

nepřípadnou. Četnost těchto případů samozřejmě nemusí být jenom odrazem možné nechuti soudů, zabývat se komunitárním právem, neboť se setkáváme i s tím, že soud sám upozorní na komunitární aspekty, i když dodá, že na věc nedopadají. Odmítnutí soudu zohlednit komunitární právo je tedy stejně dobře možné v případech, kdy se účastník tohoto práva dovolává zjevně nedůvodně.

Příkladem posledně zmiňovaného přístupu je již citované rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka Liberec,³⁵⁷ s navazujícím rozhodnutím Nejvyššího soudu.³⁵⁸ Nejvyšší soud, na rozdíl od předchozí komunitárně nepříznivé judikatury (oprávněně kritizované),³⁵⁹ odmítl použití komunitárního práva v několika dalších případech, kdy nebylo velkých pochybností, že tak učinil zcela správně. Jeho odůvodnění navíc nepochybně splňovalo požadavky dostatečné podrobnosti a přesvědčivosti. Jako příklad může sloužit následující argumentace: „Pokud dovolatel spolu se svým dovoláním učinil dovolacímu soudu podnět k tomu, aby byla předložena předběžná otázka Soudnímu dvoru v Lucemburku podle článku 234 Smlouvy o založení Evropských společenství, týkající se výkladu článku 6 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii, dospěl dovolací soud k závěru, že z žádného z ustanovení mezinárodních smluv, uváděných žalobcem, a ani z žádného ustanovení právního řádu České republiky nevyjímaje ustanovení zákona č. 97/1963 Sb., o mezinárodním právu soukromém a procesním nelze dovodit právní předpoklad k tomu, aby soud České

³⁵⁷ Rozsudek ze dne 30. 9. 2004, čj. 35 Co 213/2004 - 137 (dosud nepublikováno).

³⁵⁸ Usnesení ze dne 28. 11. 2005, sp. zn. 28 Cdo 2420/2005 (www.nsoud.cz).

³⁵⁹ Viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 12. 2000, sp. zn. 25 Cdo 314/99 (www.nsoud.cz), a dále Z. Kuřm, Aplikace práva soudcem v éře střeoevropského komunismu a transformace (Analýzy příčin postkomunistické právní krize), C. H. Beck, 2005, str. 154 a násl.

republiky formou předložení předběžné otázky mezinárodnímu soudnímu orgánu sám zpochybňoval svou pravomoc k projednání právní věci, založenou vnitrostátními předpisy, bez vázanosti konkrétním závazkem vyplývajícím z mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána. Dovolací soud neshodl ani názor dovolatele ohledně smyslu a účelu řízení o předběžné otázce ve smyslu článku 23 Smlouvy o založení Evropských společenství. ... Článek 6 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii stanoví, že „Unie je založena na zásadách svobody, demokracie, právního státu a respektování lidských práv a základních svobod, zásadách, které jsou společné členským státům“. Článek 234 Smlouvy o založení Evropských společenství stanoví obecný rámec procedury řízení o předběžné otázce, prostřednictvím které se soudy členských států obracejí na Soudní dvůr s otázkami výkladu či platnosti práva ES. Z těchto uvedených ustanovení práva ES neplyne možnost přenesení pravomoci či příslušnosti českého soudu na soud např. jiného státu. Proto také nelze dojít k závěru, že by byla dána možnost přenesení pravomoci či příslušnosti českého soudu na soud např. jiného státu. Proto také nelze dojít k závěru, že by byla dána možnost přenesení pravomoci k projednání soudu jiného členského státu, a to ani na základě práva ES, ani na základě mezinárodní smlouvy, kterou by byla Česká republika vázána (srov. § 2 zákona č. 97/1963 Sb.). ... Smyslem a účelem řízení o předběžné otázce je zajistit správný a jednotný výklad ustanovení práva ES, která jsou relevantní pro výchozí řízení před soudem členského státu. Řízení o předběžné otázce není nástrojem přenesení rozhodovací pravomoci ze soudu členského státu na Soudní dvůr Evropských společenství a také nikoli ze soudu členského státu na soudy jiných členských států. Předložení předběžné otázky soudem členského státu

předpokládá situaci, kdy je ve výchozím řízení před soudem členského státu projednávána otázka, která se týká výkladu či platnosti práva ES. Tak tomu však není v případě tohoto dovolání. Dovolatelem namítané skutečnosti postrádají aspekt práva ES. Soudní dvůr Evropských společenství podle své judikatury i odmítá předběžné otázky, které jsou mimo rámec práva ES (srov. např. věc C-291/96 Trestní stíhání proti M. G. a S. B. /1997/ ECR I-5531, bod 12, nebo věc 299/95 K. v. Rakousko /1997/ ECR I-2629, bod 19, či věc C-144/95 M. /1996/ ECR I-2909, bod 13). Stejně tak z judikatury Soudního dvora plyne, že řízení o předběžné otázce je nástrojem spolupráce mezi soudy ES a nikoli prostředkem vznášení hypotetických nebo irelevantních otázek v řízení před soudem členského státu ze strany účastníků řízení. Podání předběžné otázky v takových případech by znamenalo zneužití řízení o předběžné otázce s následkem nepřipustnosti předložené otázky (srov. např. věc 244/80 F. v. N. /1981/ ECR 3045, bod 18, či věc 126/80 M. S. v. G. P. a F. B. /1981/ ECR 1563, bod 6). ... Dovolacímu soudu tu tedy v daném případě nevzniká v otázce namítané dovolatelem oprávnění či povinnost obrátit se na Soudní dvůr Evropských společenství se žádostí o předběžnou otázku (srov. věc 283/81 CILFIT /1982/ ECR 3415, bod 10).“³⁶⁰

Kontrastně k podrobnému odůvodnění Nejvyššího soudu může působit argumentační strohost např. Nejvyššího správního soudu ve věci, kde dovedl nedostatek podmínek, nutných pro aplikaci v řízení namítaného komunitárního práva. „Obsah směrnice Rady EU č. 2003/9/EC, o stanovení minimálních standardů při přijímání žadatelů o azyl, nelze

³⁶⁰ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 3. 8. 2005, sp. zn. 28 Cdo 1347/2005 (www.nsoud.cz).

vztáhnout na řešení otázky udělení azylu za účelem sloučení rodiny podle § 13 zákona o azylu, neboť ta, co se týče zachování sjednocení rodiny, dopadá na časový úsek ohraničený dobou do vynesení rozhodnutí o přiznání nebo nepřiznání statusu azylanta. Pod charakteristiku dostatečně jasné (*acte claire*) směrnice lze zahrnout i situaci, kdy je zcela zřejmé, že se tato vztahuje na takový okruh věcí, o nichž vůbec nemá být soudem v dané věci rozhodováno. Směrnice č. 2003/9/EC nebyla dosud do právního řádu České republiky převzata, když lhůta, v níž se tak má stát v souladu s čl. 26, o transpozici, uplyne až dnem 6. února 2005. Za té situace nelze se úspěšně domáhat práv v této sekundární normě obsažené a současně ani nevzniká případná povinnost soudu položit předběžnou otázku.³⁶¹ Jistá argumentační strohost samozřejmě nemusí být na překážku úplnosti odůvodnění. Obdobně stručný byl např. Okresní soud v Kladně, když dovodil, že nemůže užít opožděně implementované směrnice.

„Směrnice č. 2000/35/ES ze dne 29. 6. 2000 o postupu proti opožděním platbám v obchodních transakcích upravuje mimo jiné zásady, které členské ztráty měly přijmout pro úpravu splatnosti některých pohledávek v obchodních vztazích. Je skutečností, že část směrnice upravující splatnost cen dodávek zboží nebo služeb byla transponována do českého právního řádu opožděně až zákonem č. 554/2004 Sb. novou úpravou v § 369a obchodního zákoníku účinného od 1. 1. 2005. Dle článku VI. přechodných ustanoveních zákona č. 554/2004 Sb. se ustanovení § 369a obchodního zákoníku nepoužije na vztahy založené smlouvami uzavřenými před dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. ... § 369a obchodního

³⁶¹ Rozsudek ze dne 19. 5. 2004, čj. 5 Azs 56/2004 – 56 (č. 363/2004 Sb. NSS).

zákoníku aplikoval zásady citované směrnice, na něž žalobce odkazoval, v tom, že podle přednětné směrnice a rovněž nové úpravy § 369a obchodního zákoníku, a to odstavce 2 písm. a) není-li den nebo lhůta splatnosti ceny dodávky stanovena smlouvou, vznikne právo na úrok z prodlení aniž je za potřebí výzvy k plnění uplynutím 30 dnů ode dne, kdy dlužník obdržel fakturu nebo obdobnou žádost o zaplacení. Vedle odstavce 4 citovaného ustanovení dohoda stran odchylná od odstavců 2 a 3 a dohoda o výši úroku odchylná od výše stanovené předpisy práva občanského (§ 369), která je i s ohledem na konkrétní okolnosti případu, praxi zavedenou mezi stranami a na obchodní zvyklosti zřejmě zneužívající ve vztahu k věřiteli, je neplatná. Jestliže soud zjistí, že dohoda podle věty první je zneužívající a neexistuje objektivní důvod pro úpravu ve smlouvě odchylnou od odstavců dva a tři nebo o odchylné výši úroků, použijí se odstavce dva a tři a výše úroku stanovena předpisy obecného občanského práva. ... Česká republika měla transponovat zásady směrnice č. 2000/35/ES k 1. 5. 2004. Pokud by pouze na základě uvedené směrnice měla být uložena povinnost žalovanému, který není orgánem státu, nelze podle ustálené judikatury Evropského soudního dvora ("případ 152/84 M. H. Marshall v Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching). [1986] ECR 723, odst. 48") dovozovat pro konkrétní případ přímou aplikovatelnost uvedené směrnice."³⁶²

V případě, kde na komunitární právo nebylo vůbec odkazováno, Nejvyšší správní soud jeho související existenci zmínil s tím, že „Pro úplnost je vhodné poznamenat i to, že zákon č. 61/2006 Sb. sloužil, miao

³⁶² Rozsudek ze dne 19. 7. 2005, čj. 16 C 109/2004 - 42 (dosud nepublikováno).

jiné, implementaci směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/98/ES ze dne 17. 11. 2003, o opakovaném použití informací veřejného sektoru, do českého právního řádu. Z hlediska posuzované věci tato skutečnost není relevantní, neboť ustanovení § 16 odst. 4 citovaného zákona není normou bezprostředně sloužící implementaci.³⁶³ Tento závěr Nejvyššího správního soudu je spíše náznakem, než podrobným odůvodněním, na druhou stranu si však můžeme položit otázku, nakolik je nutné, aby se soudy skutečně vždy zabývaly podrobně tím, zda na jimi posuzovaný případ komunitární právo nedopadá. Dovolujeme si pak vyslovit názor, že přes formální povinnosti, které soudy při svém rozhodování mají, se musí vždy podrobně úplně vypořádat s námitkami účastníků řízení - a to i s komunitárním právem, a dále s ním musí odpovídajícím způsobem pracovat v případě jeho aplikace, ať již přímé, či nepřímé. Podobné zmínky, jako posledně uvedená, jsou tedy náznakem, že soud tuto skutečnost nepřehlédl, v kontextu posuzované věci však zjevně nebyla natolik podstatná, aby jí věnoval další pozornost.

Jako příklad absolutní argumentační strohosti můžeme uvést následující část rozsudku Nejvyššího správního soudu „Jen pro úplnost Nejvyšší správní soud připomíná, že obdobným způsobem nahlíží na princip legitimního očekávání již po několik desítek let také Soudní dvůr ES, zejm. pro obor hospodářských aktivit. Tato judikatura a jí vyslovené právní názory jsou konstantní - srov. k tomu rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 7. 1957, *Dineke Algeria a společníci proti Shromáždění ESÚO* (spojené případy 7/56, 3/57-7/57, Rec. 1957, str. 81), z novější doby např.

³⁶³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, sp. zn. A 2/2003 - 73 (dosud nepublikováno).

Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. 3. 2005, Španělsko Proti Radě EU (C-342/03, Sběrka rozhodnutí 2005, str. I-1975, bod 47), rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 12. 2005, Řecko proti Komisi ES (C-86/03, Sběrka rozhodnutí 2005, bod 71.) a dále rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 18. 1. 2000, Mehibas Dordtselaan BV proti Komisi ES (T-290/97, Rec. 2000, str. II-15, bod 59.)³⁶⁴.
Náš závěr samozřejmě nutně musí být relativizován tím, že na posuzovanou věc komunitární právo vůbec nedopadalo, a Nejvyšší správní soud na judikaturu Soudního dvora ES odkázal pouze proto, aby podpořil svůj závěr odpovídající judikatuře posledně jmenované instituce.

Případů, kdy české soudy s komunitárním právem pracovaly, či jej přímo aplikovaly, není mnoho. Předpokládejme, že je to spíše výsledkem naší nedostatečné kapacity při jejich vyhledávání, když zejména judikatura soudů nižších stupňů není obvykle publikována, není dostupná, a její monitorování se vyznačuje nahodilostí odvíjející se spíše od osobních kontaktů než široce dostupné veřejnosti. Na druhou stranu shora uvedené případy jsou, přes svoji různou kvalitu co do práce s komunitárním právem, podle našeho názoru pozitivním příslibem naznačujícím, že soudy se alespoň snaží osvojit si specifický styl argumentace typický pro komunitární právo, a že tedy v tomto směru budou jak práva účastníků řízení, tak jednota komunitárního právního řádu, i v českých realitách ochráněny.

³⁶⁴ Rozsudek ze dne 20. 7. 2006, čj. 6 A 25/2002 - 59 (www.nssoud.cz).

ZÁVĚR

Přistoupení České republiky ke Smlouvě o Evropské unii nepochybně znamenalo zásadní změnu v českém právním řádu. Změnu, na kterou se tento řád dlouhodobě připravoval, byť spíše v „technické“ rovině, tedy mechanickým přejímáním norem, bez hlubší diskuse o jejich významu a cíli. Snad i proto, stejně jako z důvodu určité setrvačnosti právních vztahů, a tím i určitému (dodejme navíc, že naprosto přirozenému) zpoždění justice, za realitou každodenního života, se prvky nového právního řádu začaly projevovat v rozhodovací činnosti soudů až s určitým odstupem. Významná změna, která je s datem 1. 5. 2004 spojována, tak v českém právním řádu představuje postupnou evoluci, drobné a nenápadné pronikání osamocených judikátů, které teprve s časem začínají dávat dohromady mozaiku Českého nakládání s evropským právem.

Je symptomatické, že si náš právní řád i vášnivě akademické debaty musely počkat téměř dva roky na zásadní rozhodnutí Ústavního soudu, který se zhruba ročním zpožděním za svým polským ekvivalentem nastínil svůj náhled na vztah nejvyšší normy Českého právního řádu, a „nového“ práva, které do tohoto řádu začalo pronikat. Nevyčítejme to Ústavnímu soudu. Soudy nerozhodují o problémech, které se jim zdají důležité, a na které by si veřejnost přála slyšet odpověď, ale o kauzách, které jim strany přinášejí. Nad nejedním článkem v denním tisku si soudce povzdychne „to bych chtěl soudit“, ale může trvat týdny, měsíce či roky, než mu účastníci a rozvrh práce podobný případ nadělí, a většinou se nedočká nikdy.

Ústavní soud se dočkal, a ve svém „sladkém“ rozhodnutí se přihlásil k doktríně převážně odpovídající komunitárnímu pojetí vztahu tohoto a vnitrostátního práva, k pojetí akceptovanému převážnou většinou evropských soudů. Jeho rozhodnutí, v jedné interpretaci snad méně sebevědomé, v jiné interpretaci snad více otevřené a kosmopolitní, než podobné rozhodnutí polské, je solidním základem, na němž může judikatura obecných soudů dále stavět. Některé otázky zůstávají otevřené, některé kauzy netrpělivě čekají na své rozuzlení. Rozhodnutí Soudního dvora ES týkající se otázky publikace právních předpisů může vyvolat další doktrinální judikaturu Ústavního soudu, který nepochybně, přes deklarovanou otevřenost právnímu řádu Evropské unie, zůstává nejdůležitějším strážcem ústavním pořádkem chráněných práv a svobod.

Tuto skutečnost si ostatně uvědomují i obecné soudy - a Krajský soud v Ostravě velmi příhodně v rámci své předběžné otázky upozornil Soudní dvůr ES na možné vnitrostátní důsledky jeho evropského rozhodnutí. Nepřímo tak poukázal na důležitou skutečnost. Komunitární a české právo nevytváří dva oddělené světy, a tím méně světy, které by stály proti sobě. Jedná se o dva relativně nezávislé, ale částečně se prolínající, a do značné míry se ovlivňující světy. Komunitární právo není něčím, co by bylo českému právnímu světu implantováno, a co bychom měli a museli slepě přijmout, ale čímsi, s čím pracujeme, a co můžeme pomoci přetvářet.

Některé problémy a otázky, které v souvislosti s komunitárním právem vyvstávají, nejsou jenom slabými body tohoto práva, ale poukazují na naše vlastní latentní problémy. Princip *iura novit curia*, a vývoj zjevně

směřující od klasické papírové verze právních předpisů k elektronickým sbírkám, otázka aplikace práva soudem z úřední povinnosti v éře norem přesahujících svoji kvantitou existující procesní schémata, a další, to nejsou problémy spojené bytostně a výlučně s komunitárním právem, ale výzvy, které komunitární právo otevírá našemu vlastnímu právnímu řádu a jeho dalšímu vývoji. Výzvy, které bychom jinak mohli ještě nějakou dobu přehlížet, ale jimž bychom dříve nebo později museli stejně čelit.

Samostatný okruh, který by vydal a který již vydal na samostatné publikace, představuje procesní institut předběžné otázky. České soudy, jak existující případy naznačují, tento procesní nástroj zaznamenaly, a v případech, kde se to zdálo odůvodněné jej dokázaly využít. Nehrají tedy pasivní roli těch, kteří se vyhýbají novému a neznámému či málo známému, ale nevydaly se ani maďarskou cestou přehršle podání, mnohdy však zcela bezdůvodných. Tento institut je ovlivňován vnitrostátním procesním řádem, před který klade nové otázky - jak jsme v naší studii naznačili, otázky řešitelné převážně bez nutnosti zásahu zákonodárce. Jedná se tedy o institut sice nový, který je ale schopen života ve starých podmínkách - dokáží-li mu soudy svoji judikaturou vytvořit alespoň trochu příznivé životní prostředí.

Institut předběžné otázky, který je nejviditelnější pupeční šňůrou spojující vnitrostátní a komunitární soudnictví, přitom ve svém vývoji odráží právě vztah soudce vnitrostátního, který je vždy zároveň i soudcem komunitárním, a soudcem komunitárním, který by se měl při svém rozhodování umět podívat na problém i vnitrostátníma očima.

Fokusili jsme se v naší studii nastínit, jakkoliv spíše implicitně, ještě jeden okruh problémů - souvisejících s ochranou práv účastníků řízení. Bylo zjevné, že institut předběžné otázky, nástroj spolupráce mezi soudy, do něhož účastníci „hlavního“ řízení nemohou formálně mnoho zasahovat, je třeba dle našeho názoru vykládat ve vnitrostátním kontextu vždy důsledně s respektem k právům právě účastníků řízení - neboť i když předběžná otázka slouží primárně jednotnému výkladu komunitárního práva, toto právo slouží jeho adresátům, a procesní normy nejsou než pravidla naponáhající jeho realizaci.

Domníváme se, že institut předběžné otázky by si zasloužil podstatnější revize, a činíme tak u vědomí, že náš hlas není první ani poslední, který se ozývá. W. S. Churchill kdysi řekl *„Demokracie je velmi špatný způsob vlády, ale neznám lepší.“* Předběžná otázka se nezdá být ideálním prostředkem k účelu, k němuž byla vytvořena, ale zatím mu slouží. Hovořil jsem jednou s A. Scaliou, soudcem Nejvyššího soudu Spojených států, o systému vybírání cca devadesáti „vyvolených“ případů ročně, ze zhruba devíti tisíc, které k Nejvyššímu soudu napadnou, a ptal jsem se jej, co se stane, když přehlédnou a nevyberou nějaký skutečně důležitý. On se jen usmál, a odpověděl *„Je-li skutečně důležitý, za několik let se objeví znovu.“* Estonský Nejvyšší soud považoval otázku nedostupnosti komunitárního práva v estonštině za jednoznačnou. Polský vojvodský soud neměl o diametrálně odlišném řešení také žádné pochybnosti. Krajský soud v Ostravě zformuloval předběžnou otázku. Je-li případ skutečně důležitý, za několik let se objeví znovu.

České soudy nepoživají valné důvěry veřejnosti. Obavy, zda se budou schopny zhostit aplikace komunitárního práva, mnohdy způsobem odlišným od dosud převládajícího trendu vázaného převážně na relativně mechanicky interpretované zákonné texty, proto zřejmě byly důvodné. Obáváme se, že vzorek příkladů, v nichž k aplikaci komunitárního práva došlo, není dostatečně reprezentativní, aby bylo možné činit zásadní závěry. Na druhou stranu se zdá ovšem naznačovat schopnosti českých soudů komunitární právo přiměřeným způsobem uchopit a v řešené věci použít. Kvalita rozhodování se přirozeně liší, ale zejména případy, kdy soud komunitární právo zdvihne, aniž by bylo ve věci přímo aplikovatelné, a dokáže s ním v nepřímém použití velmi kvalitně argumentovat, jsou jistě příslibem i do budoucna. Právní teorie, a akademický svět s anotacemi soudních rozhodnutí, by jim v tom měly být důstojnými partnery.

Citovaná judikatura**Ústavní soud ČR**

nález ze dne 15. 2. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 35/93 (č. 49/1994 Sb.)

nález ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94 (č. 296/1995 Sb.)

usnesení ze dne 9. 4. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 41/96 (Sb. n. u. ÚS, sv. 5, usnesení č. 4)

nález ze dne 29. 5. 1997, sp. zn. III. ÚS 31/97 (Sb. n. u. ÚS, sv. 8, nález 66, str. 149)

nález ze dne 19. 11. 1999, sp. zn. IV. ÚS 432/98 (Sb. n. u. ÚS, sv. 16, nál. 160, str. 181)

rozhodnutí ze dne 25. 11. 1997, sp. zn. III. ÚS 470/97 (Sb. n. u. ÚS, sv. 16, nález 163, str. 203)

nález ze dne 6. 2. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 (č. 64/2001 Sb.)

nález ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01 (č. 410/2001 Sb.)

nález ze dne 25. 6. 2002, publikovaný pod č. 403/2002 Sb.

rozhodnutí ze dne 14. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 352/02 (Sb. n. u. ÚS, sv. 28, usnesení č. 35)

nález ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04 (Sb. n. u. ÚS, sv. 36, nález 16, str. 173)

nález ze dne 14. 7. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 9/05 (č. 356/2005 Sb.)

nález ze dne 25. 1. 2006, sp. zn. II. ÚS 14/04 (www.judikatura.cz)

usnesení ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 19/04 (dosud nepublikováno)

nález ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. 50/04 (č. 154/2006 Sb.)

nález ze dne 25. 4. 2006, sp. zn. I. ÚS 709/05 (www.judikatura.cz)

nález ze dne 3. 5. 2006, sp. zn. Pl. 66/04 (č. 434/2006 Sb.)

Nejvyšší správní soud ČR

rozsudek ze dne 30. 9. 2003, čj. 1 Azs 5/2003 - 47 (č. 108/2004 Sb. NSS)

usnesení ze dne 28. 1. 2004, čj. 1 Ans 2/2003 - 35 (č. 762/2006 Sb. NSS)

rozsudek ze dne 19. 5. 2004, čj. 5 Azs 56/2004 - 56 (č. 363/2004 Sb. NSS)

rozsudek ze dne 14. 7. 2004, čj. 2 Afs 3/2003 - 46 (www.nssoud.cz)

rozsudek ze dne 22. 9. 2004, čj. 1 Azs 34/2004 - 49 (č. 419/2004 Sb. NSS)

usnesení ze dne 22. 12. 2004, čj. 5 As 52/2004 - 172 (č. 507/2005 Sb. NSS)
 rozsudek ze dne 23. 2. 2005, čj. 6 Ads 62/2003 - 31 (č. 556/2005 Sb. NSS)
 rozsudek ze dne 28. 2. 2005, čj. 6 Ads 46/2003 - 282 (www.nssoud.cz)
 rozsudek ze dne 27. 5. 2005, čj. 5 Afs 45/2004 - 48 (www.nssoud.cz)
 rozsudek ze dne 3. 8. 2005, čj. 3 Azs 187/2005 - 52 (č. 684/2005 Sb. NSS)
 rozsudek ze dne 31. 8. 2005, čj. 7 As 43/2005 - 53 (č. 710/2005 Sb. NSS)
 rozsudek ze dne 29. 9. 2005, čj. 2 Afs 92/2005 - 45 (č. 741/2006 Sb. NSS)
 rozsudek ze dne 17. 1. 2006, čj. 6 As 52/2004 - 67 (č. 851/2006 Sb. NSS)
 rozsudek ze dne 26. 1. 2006, čj. 8 As 12/2005 - 51 (č. 865/2006 Sb. NSS)
 rozsudek ze dne 26. 1. 2006, čj. 8 As 41/2005 - 41 (www.nssoud.cz)
 rozsudek ze dne 19. 7. 2006, čj. 3 Azs 259/2005 - 42 (www.nssoud.cz)
 rozsudek ze dne 20. 7. 2006, čj. 6 A 25/2002 - 59 (www.nssoud.cz)
 rozsudek ze dne 31. 7. 2006, čj. A 2/2003 - 73 (dosud nepublikováno)

Nejvyšší soud ČR

usnesení ze dne 12. 12. 2000, sp. zn. 25 Cdo 314/99 (www.nsoud.cz)
 usnesení ze dne 3. 8. 2005, sp. zn. 28 Cdo 1347/2005 (www.nsoud.cz)
 usnesení ze dne 28. 11. 2005, sp. zn. 28 Cdo 2420/2005 (www.nsoud.cz)
 usnesení ze dne 27. 4. 2006, sp. zn. 29 Odo 551/2006 (www.nsoud.cz)

Vrchní soud v Olomouci, rozsudek ze dne 14. 11. 1996, sp. zn. 2 A 6/96 (dosud nepublikováno)

Vrchní soud v Praze, usnesení ze dne 5. 6. 2006, sp. zn. 12 Cmo 257/2005 (dosud nepublikováno)

Městský soud v Praze

rozsudek ze dne 4. 1. 2005, čj. 8 Ca 6/2004 - 24 (dosud nepublikováno)
 rozsudek ze dne 20. 6. 2005, sp. zn. 7 Az 7/2005 (dosud nepublikováno)

Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka Liberec, rozsudek ze dne 30. 9. 2004, čj. 35 Co 213/2004 - 137 (dosud nepublikováno)

Krajský soud v Ostravě, věc vedená pod sp. zn. 22 Ca 69/2005 (sp. zn. Soudního dvora ES C-161/06), dosud neskončeno

Krajský soud v Brně, věc vedená pod sp. zn. 30 Ca 2/2006, dosud neskončeno

Obvodní soud pro Prahu 3, věc vedená pod sp. zn. 18 C 140/2005 (sp. zn. Soudního dvora ES C-64/06), dosud neskončeno

Okresní soud v Českém Krumlově, věc vedená pod sp. zn. 6 C 296/2005 (sp. zn. Soudního dvora ES C-437/05) dosud neskončeno

Okresní soud v Kladně, rozsudek ze dne 19. 7. 2005, čj. 16 C 109/2004 - 42 (dosud nepublikováno)

Soudní dvůr ES

26/62 *Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen* [1963] ECR 1

6/64 *Costa v. ENEL* [1964] ECR 585

11/70 *Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* [1970] ECR 1125

146/73 *Rheinmühlen-Düsseldorf v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* [1974] ECR 139

33/76 *Rewe v. Landwirtschaftskammer für das Saarland* [1976] ECR 1989

106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA* [1978] ECR 629

148/78 *Tullio Ratti* [1979] ECR 1629

158/80 *Rewe v. Hauptzollamt Kiel* [1981] ECR 1805

283/81 *CILFIT* [1982] ECR 3415

160/84 *Oryzomyli Kavallas v. Komise* [1986] ECR 1633

C-106/89 *Marleasing SA v. La Comercial Internacional de Alimentacion SA* [1990] ECR I-4135

C-213/89 *Factortame* [1990] ECR I-2433

C-186/90 *Durighello v. INPS* [1991] ECR I-5773

C-208/90 *Theresa Emmott v. Ministr for Social Welfare and Attorney General* [1991] ECR I-4269

C-320-322/90 *Telemarsicabruzzo SpA v. Circostel* [1993] ECR I-393

- C-83/91 Meilicke v. ADV/ORGA [1992] ECR I-4871
 C-24/92 Corbiau v. Administration des Contributions [1993] ECR I-1277
 C-312/93 Peterbroeck a spol. v. Belgie [1995] ECR I-4599
 C-430, 431/93 Van Schijndel a spol. v. Stichting Pensioenfondsvoor Fysiotherapeuten [1995] ECR I-4705
 C-72/95 AAnnemersbedrijf P. K. Kraaijeveld BV e. a. v. Gedeputeerde Staten van Zuje-Holland [1996] ECR I-5403
 C-54/96 Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH v. Bundesbaugesellschaft Berlin mbH [1997] ECR I-4961
 C-209/96 Spojené království v. Komise [1998] ECR I-5655
 C-126/97 China Time Ltd v. Benetton International NV [1999] ECR I-3055
 C-321/97 Andersson a Wåkerås-Andersson [1999] Rec. I-3551
 C-78/98 Preston a spol.
 C-240-244/98 Océano Grupo Editorial [2000] ECR I-4491
 C-446/98 Fazenda Pública v. Camara Municipal do Porto [2000] ECR I-11435
 C-28/00 Liselotte Kauer v. Pensionversicherungsanstalt der Angestellten [2002] ECR I-1343
 C-129/00 Komise v. Itálie [2003] ECR I-14637
 C-162/00 Land Nordrhein-Vestfalen v. Beata Pokrzepowicz-Meyer [2002] ECR I-1049
 C-290/00 Johann Franz Duchon v. Pensionversicherungsanstalt der Angestellten [2002] ECR I-3567
 C-453/00 Kuhne & Hertz v. Produktschap voor Pluimvee en Eieren [2004] ECR I-837
 C-108/01 Consorzio del Prosciutto di Parma a Salumificio S. Rita SpA v. Asda Stores Ltd a Hygrade Foods Ltd. [2003] ECR I-5121
 C-224/01 Gerhard Kobler v. Rakousko [2003] ECR I-10239
 C-151/02 Landeshauptstadt Kiel v. Norbert Jaeger [2003] ECR I-8389
 C-105/03 Maria Pupino [2005] ECR I-5285
 C-540/03 Parlament v. Rada (www.curia.eu.int)
 C-234/04 Rosmarie Kapferer v. Schlank & Schick GmbH (www.curia.eu.int)
 C-302/04 Ynos kft v. János Varga (www.curia.eu.int)
 C-328/04 Attila Vajnai (www.curia.eu.int)
 C-261/05 Lakép Kft. a spol. (www.curia.eu.int)

Probíhající řízení

- C-437/05 Vorel (sp. zn. Okresního soudu v Českém Krumlově 6 C 296/2005) (www.curia.eu.int)
 C-64/06 Český Telecom a.s. (sp. zn. Obvodního soudu pro Prahu 3 18 C 140/2005) (www.curia.eu.int)

C-161/06 *Skoma-Lux* (sp. zn. Krajského soudu v Ostravě
22 Ca 69/2005) (www.curia.eu.int)
C-210/06 *Cartesio* (www.curia.eu.int)

Evropský soud pro lidská práva

rozhodnutí ze dne 30. 6. 2005, sp. zn. žádosti 45036/98
rozhodnutí ze dne 18. 2. 1999, sp. zn. žádosti 24833/94

anglický Odvolací výbor Sněmovny lordů, rozhodnutí ze dne
19. 7. 2006 *Inntrepreneur Pub Copany and others (Original
Appelants and Cross-respondents) v. Crehan (Original
Respondent and Cross-appellant)* [2006] UKHL 38

estonský Nejvyšší soud, rozhodnutí ze dne 10. 5. 2006,
č. 3-3-1-66-05 (<http://.193.191.217.21/home.html>)

německý Spolkový ústavní soud

BVerfGE, 73, 339

BVerfGE 89, 155

polský Trybunał Konstytucyjny

rozhodnutí ze dne 27. 4. 2005, č. P 1/05
(www.trybunal.gov.pl)

rozhodnutí ze dne 11. 5. 2005, č. K 18/04
(www.trybunal.gov.pl)

polský Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy,
rozhodnutí z 20.07.2005, I SA/Bd 275/05 (anotace
rozhodnutí A. Wróbel, Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu
Administracyjnego w Bydgoszczy z 20.07.2005 r. [SA/Bd
275/05], wyrok niepublikowany, Europejski Przegląd Sądowy,
styczeń 2006)

slovenský Ústavný súd, rozhodnutí ze dne 12. 5. 2005, čj.
Pl. ÚS 8/04 - 196 (www.concourt.sk)

Citovaná literatura

Knihy

- Alston P. (ed.)**, L'Union Européenne et les Droits de l'Homme, Bruylant Bruxelles, 2001
- Bobek M.**, Porušení povinnosti zahájit řízení o předběžné otázce dle článku 234(3) SES, C. H. Beck, 2004
- Bobek M., Komárek J., Passer J. M., Gillis M.**, Předběžná otázka v komunitárním právu, Linde, 2005
- Broß S.**, Německý Spolkový ústavní soud a řízení o předběžné otázce v řízení o předběžné otázce a národní soudy (Sborník příspěvků z konference pořádané Ústavním soudem České republiky) Ústavní soud České republiky/Linde, 2005
- Bureš J., Drápal L., Krčmář L., Mazanec M.**, Občanský soudní řád, komentář, 6. vydání, C. H. Beck, 2003
- Craig P.**, The Nature of the Community: Integration, Democracy, and Legitimacy, v The Evolution of the EU Law, Oxford University Press, 1999
- Craig P., de Burca G.**, EU Law, Text, Cases and Materials, Oxford University Press, 3rd ed., 2003
- Curtin D., Dekker I.**, The EU as a „Layered“ International Organization: Institutional Unity in Disguise, v The Evolution of the EU Law, Oxford University Press, 1999
- Čepelka Č., Šturma P.**, Mezinárodní právo veřejné, Eurolex Bohemia, 2003
- David V., Sladký P., Zbořil F.**, Mezinárodní právo veřejné, Linde, 2004
- Dixon M., McCorquodale R.**, Cases & Materials on International Law, Blackstone Press, 1996
- Handl V., Rubeš J. a kol.**, Občanský soudní řád, komentář, Panorama Praha, 1985
- Harlow C.**, European Administrative Law and the Global Challenge, v The Evolution of the EU Law, Oxford University Press, 1999
- Hohenveldern I. S.**, Mezinárodní právo veřejné, ASPI, 1999/2001
- Keeling D. T.**, In Praise of Judicial Activism, But What Does It Mean? And Has the Court of Justice ever Practised It? v Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini, vol. II, Diritto Dell'Unione Europea, Gialdino C. (ed.), Dott. A. Guffre Editore, 1998, str. 505
- Knapp V.**, Teorie práva, C. H. Beck, 1995
- Kokott J.**, Report on Germany v The European Court and National Courts - Doctrine and Jurisprudence, Hart Publishing, 1998

- Korinek K.**, Řízení o předběžné otázce podle návrhů předkládaných ústavními soudy v Řízení o předběžné otázce a národní soudy (Sborník příspěvků z konference pořádané Ústavním soudem České republiky) Ústavní soud České republiky/Linde, 2005
- Kühn Z.**, Aplikace práva ve složitých případech (k úloze právních principů v judikatuře), Karolinum, 2002
- Kühn Z.**, Aplikace práva soudcem v éře středoevropského komunismu a transformace (Analýzy příčin postkomunistické právní krize), C. H. Beck, 2005
- Kühn Z.**, Bobek M., Polčák R. (eds.), Judikatura a právní argumentace, Auditorium, 2006
- Malenovský J.**, Mezinárodní právo veřejné, MU Brno, 2004
- Pavlíček V. a kol.**, Ústava a ústavní řád České republiky, Linde 2002
- Petrlík D.**, Retroaktivita právních předpisů v komunitárním právu (s přihlédnutím k právu českému, německému a francouzskému), Linde, 2005
- Potočný M., Ondřej J.**, Mezinárodní právo veřejné, C. H. Beck, 2003
- Radbruch G.**, Rechtsphilosophie. Studienausgabe. Hrsg. R. Dreier, S. Paulson, Heidelberg 1999
- Rawls J.**, Teorie spravedlnosti, Victoria Publishing, 1995
- Šámal P. a kol.**, Trestní řád, komentář, C. H. Beck, 2005
- Tichý L.**, Řízení o předběžné otázce před ESD a české soudy: subjekty, předmět a následky v Řízení o předběžné otázce a národní soudy (Sborník příspěvků z konference pořádané Ústavním soudem České republiky) Ústavní soud České republiky/Linde, 2005
- Tichý L., Arnold R., Svoboda P., Zemánek J., Král R.**, Evropské právo, C. H. Beck, 1999
- Vopálka V., Mikule V., Šimůnková V., Šolín M.**, Soudní řád správní, C. H. Beck, 2004
- Weiler J.**, European Models: Polity, People and System, v Lawmaking in the European Union, Kluwer, 1998
- Weiler J., Haltern U., Mayer F.**, European Democracy and its Critique, v The Crisis of Representation in Europe, Frank Cass, 1995
- de Witte B.**, Direct Effect, Supremacy, and the Nature of the Legal Order, v The Evolution of the EU Law, Oxford University Press, 1999

Články

- Bobek M., Komárek J., Passer J.**, Vyhnání z rajské zahrady neodpovědnosti aneb národní soudy a porušení komunitárního práva, Soudce 9/2004

- Bobek M.**, Několik poznámek k práci s judikaturou komunitárních soudů, *Soudní rozhledy* 2/2006, str. 41
- Grygar J., Grygar M.**, Česká procesní úprava ve vztahu k řízení o předběžné otázce před Soudním dvorem Evropských společenství, *Právní rozhledy* 8/2005
- Heukels T.**, Joined cases etc., *CML Rev.* 1996, str. 337
- Kaleda S. L.**, Immediate Effect of Community Law in the New Member States: Is there a Place for a Consistent Doctrine?, *European Law Journal* 1/2004, str. 102
- Kněžíček J.**, Nevyhlašování mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána, *Právní fórum*, 1/2006, str. 8
- Král R.**, Znovu k zakotvení vnitrostátních účinků komunitárního práva v Ústavě ČR, *Právní rozhledy* 3/2004, str. 110
- Král R.**, K přezkumu ústavnosti českých předpisů transponujících, popř. implementujících komunitární či unijní akty, *Právní rozhledy* 6/2005, str. 218
- Král R.**, Výklad nařízení ES pro účely jejich vnitrostátní aplikace, *Právní rozhledy* 8/2006, str. 285
- Král R.**, Uznání i rozpaky nad „komunitárním“ nálezem Ústavního soudu ve věci cukerných kvót, *Právní rozhledy* 11/2006, str. 410
- Kumm M.**, Who Is the Final Arbiter of Constitutionality in Europe?: Three Conceptions of the Relationship Between the German Federal Constitutional Court and the European Court of Justice, *CML Rev.* 36/1999, str. 351
- Kühn Z., Kysela J.**, Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu?, *Právní rozhledy* 1/2004, str. 23
- Kühn Z.**, Iura novit curia: aplikace starého principu v nových podmínkách, *Právní rozhledy* 8/2004, str. 295
- Kühn Z.**, Ještě jednou k ústavnímu základu působení komunitárního práva v českém právním řádu, *Právní rozhledy* 10/2004, str. 395
- Kühn Z.**, Jak se změnilo ústavní soudnictví po 1. 5. 2004?, *Právní rozhledy* 13/2004, str. 485
- Kühn Z.**, Rozšíření Evropské unie a vztahy šestadvaceti ústavních systémů, *Právník* 8/2004, str. 745
- Kühn Z.**, Jako za Františka Josefa? K publikaci (nejen) evropského práva v České republice, *Právní rozhledy* 18/2005, str. 679
- Kysela J.**, K dalším důsledkům přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR, *Právní rozhledy*, 11/2002, str. 525
- Malenovský J.**, Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR, *Právník* 9/2003, str. 841
- Malenovský J.**, Znovu ke kompetencím Ústavního soudu ČR ve vztahu k Evropskému soudnímu dvoru a komunitárnímu právu, *Právník* 1/2005

- Malenovský J.**, Ve věci ústavního základu působení komunitárního práva uvnitř ČR nebylo řečeno poslední slovo, *Právní rozhledy*, 6/2004, str. 227
- Malenovský J.**, Vítězství dogmatiků nad pragmatiky se odkládá, *Právní rozhledy*, 11/2005, str. 408
- Malenovský J.**, K řízení o ratifikaci Smlouvy o Ústavě pro Evropu: Na okraj uvažovaného ústavního zákona o referendu, *Právník* 4/2005, str. 337
- Mlsna P.**, K nepublikování předpisů práva ES/EU v českém jazyce v Úředním věstníku EU, *Právní zpravodaj* 9/2004, str. 9
- Palivec J.**, Kvantifikační analýza procesu aproximace práva České republiky s právem Evropských společenství, *Právník* 1/2005, str. 29
- Petr M.**, Implementace kompetenčních ustanovení komunitárních nařízení, *Právní rozhledy* 14/2006, str. 522
- Petrlik D.**, Slučitelnost přezkumu rozhodnutí o předložení předběžné otázky Evropskému soudnímu dvoru s komunitárním právem, *Právní rozhledy* 18/2005
- Prechal S.**, Community Law in National Courts: the Lessons from Van Schijndel, *CML Rev.* 35/1998, str. 681
- Prechal S., Shelkopyas N.**, National Procedures, Public Policy and EC Law, from Van Schijndel to Eco Swiss and Beyond, *European Review of Private Law*, 2004, str. 589
- Procházka R.**, K publicite prameňov komunitárneho práva, *Justičná revue* 8-9/2004, str. 859
- Púry F.**, Vliv evropského práva na trestní postih některých negativních jevů v podnikání, *Trestněprávní revue* 9/2005
- Rais O.**, Iura novit curia?, *Právník* 5/1965, str. 467
- Slynn G.**, The Court of Justice of the European Communities, *International & Comparative Law Quarterly*, 33/1984 str. 409
- Syllová J.**, „Euronovela“ Ústavy ČR, *Právní rádce*, 5/2002, str. 38
- Šišková N.**, Evoluce ochrany lidských práv v ES/EU – přes soudní doktrínu k Ústavě, *Jurisprudence* 2/2005, str. 3
- Šišková N.**, Mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR a otázky související, *Právní fórum*, 8/2005, str. 291
- Šrajbr F.**, K otázce „Iura novit curia“, *Právník* 8/1965, str. 738
- Týč V.**, Poslední novela Ústavy umožní vstoupit ČR do ES (EU), *Parlamentní zpravodaj*, 4/2002
- Veselý J.**, Nad rozdílnými právními stanovisky ÚS a NSS, *Právní zpravodaj*, listopad 2005, str. 12
- Wróbel A.**, Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 20.07.2005 r. (SA/Bd 275/05), wyrok niepublikowany. *Europejski Przegląd Sądowy*, styczeń 2006, str. 48

Zemánek J., Otevření ústavního pořádku komunitárnímu právu potvrzeno, nikoli však nekontrolovatelné, *Jurisprudence* 5/2006, str. 47

Ostatní

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 884)

Výroční zpráva Soudního dvora ES za r. 2005