

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

DISERTAČNÍ PRÁCE

**Princip přednosti evropského práva v teorii
a praxi soudů členských států Evropské unie**

**The principle of primacy of EU law in the
theory and practice of the courts of the
European Union Member States**

Školitel: Prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.

Doktorandka: JUDr. Jana Ondřejková

květen 2011

Prohlašuji, že jsem předkládanou disertační práci vypracovala samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.

.....
Jana Ondřejková

Praha, 25. května 2011

Obsah

SEZNAM POUŽÍVANÝCH ZKRATEK.....	i
PŘEHLED CITOVANÉ JUDIKATURY.....	ii
ÚVOD.....	1
1. PRÁVNÍ ZÁKLAD PRINCIPU PŘEDNOSTI EVROPSKÉHO PRÁVA.....	9
1.1 PRINCIP PŘEDNOSTI A ZÁKLADNÍ DOKUMENTY EVROPSKÉ INTEGRACE.....	10
1.1.1 SMLOUVA O EVROPSKÉM SPOLEČENSTVÍ UHLÍ A OCELI	11
1.1.2 SMLOUVA O ZALOŽENÍ EVROPSKÉHO HOSPODÁŘSKÉHO SPOLEČENSTVÍ.....	12
1.1.3 PRINCIP PŘEDNOSTI, DOKTRÍNA SVĚŘENÝCH PRAVOMOCÍ A ZÁSADA SUBSIDIARITY.....	15
1.1.4 SMLOUVA O ÚSTAVĚ PRO EVROPU	18
1.1.5 PROHLÁŠENÍ Č. 17 PŘIPOJENÉ K LISABONSKÉ SMLouvĚ.....	19
1.2 STĚŽEJNÍ ROZHODNUTÍ SOUDNÍHO DVORA VYMEZUJÍCÍ PRINCIP PŘEDNOSTI.....	20
1.2.1. VAN GEND EN LOOS	22
1.2.2. COSTA.....	24
1.2.3. INTERNATIONALE HANDELSGESELLSCHAFT.....	27
1.2.4. SIMMENTHAL.....	28
1.2.5. ZHODNOCENÍ STĚŽEJNÍCH ROZHODNUTÍ SOUDNÍHO DVORA Z HLEDISKA ZAKOTVENÍ PRINCIPU PŘEDNOSTI.....	30
1.3 PRINCIP PŘEDNOSTI Z HLEDISKA PRÁVNÍ TEORIE	31
1.3.1. HLEDÁNÍ KELSENOVY ZÁKLADNÍ NORMY	32
1.3.2. PROKAZOVÁNÍ NAPLNĚNÍ HARTOVA PRAVIDLA UZNÁNÍ	34
1.3.3. SOCIOLOGICKÁ KONCEPCE.....	38
1.4 DALŠÍ MOŽNÁ VÝCHODISKA PRINCIPU PŘEDNOSTI.....	41
1.4.1. PRINCIP PŘEDNOSTI VE SVĚTLE MEZINÁRODNÍHO PRÁVA	41
1.4.2. PRINCIP PŘEDNOSTI VE SVĚTLE VNITROSTÁTNÍHO PRÁVA.....	45
1.5 ZÁVĚR.....	49
2. TEORETICKÉ NAZÍRÁNÍ NA PRINCIP PŘEDNOSTI.....	51
2.1. PŮSOBNOST PRINCIPU PŘEDNOSTI EVROPSKÉHO PRÁVA A VÝJIMKY Z NĚJ.....	52

2.1.1 PŮSOBNOST VĚCNÁ.....	53
2.1.2 PŮSOBNOST PROSTOROVÁ.....	58
2.1.3 PŮSOBNOST OSOBNÍ.....	58
2.1.4 PŮSOBNOST ČASOVÁ.....	61
2.1.5 VÝJIMKY Z PRINCIPU PŘEDNOSTI.....	62
2.1.6 VZTAH PŮSOBNOSTI PRINCIPU PŘEDNOSTI A PŮSOBNOSTI EVROPSKÉHO PRÁVA	64
2.2. KONCEPCE PRINCIPU PŘEDNOSTI EVROPSKÉHO PRÁVA.....	65
2.2.1. TERMINOLOGICKÁ A METODOLOGICKÁ POZNÁMKA	67
2.2.2. PRINCIP PŘEDNOSTI JAKO INTERPRETAČNÍ PRAVIDLO	69
2.2.3. PRINCIP PŘEDNOSTI JAKO KOLIZNÍ NORMA.....	70
2.2.4. PRINCIP PŘEDNOSTI JAKO DEROGAČNÍ NORMA	72
2.2.5. PRINCIP PŘEDNOSTI JAKO PRÁVNÍ PRINCIP.....	74
2.2.6. PRINCIP PŘEDNOSTI JAKO ESENCIÁLNÍ VLASTNOST EVROPSKÉHO PRÁVA.....	76
2.2.7. ROZDÍLY V DŮSLEDČÍCH JEDNOTLIVÝCH POJETÍ.....	77
3. PRINCIP PŘEDNOSTI EVROPSKÉHO PRÁVA V ROZHODOVACÍ PRAXI ÚSTAVNÍCH SOUDŮ ČLENSKÝCH STÁTŮ.....	80
3.1. ROZBOR STĚŽEJNÍCH ARGUMENTŮ ÚSTAVNÍCH SOUDŮ ČLENSKÝCH STÁTŮ.....	82
3.1.1. ZÁKLAD PŘEDNOSTI EVROPSKÉHO PRÁVA ANEB VYHLÁŠENÍ VÁLKY SOUDCŮ	83
3.1.2. OCHRANA ZÁKLADNÍCH PRÁV A JINÝCH HODNOT ZAKOTVENÝCH V NÁRODNÍCH ÚSTAVÁCH.....	85
3.1.3. VNITROSTÁTNÍ MEZE MOŽNÉHO PŘENOSU PRÁVOMOCÍ (DEMOKRATICKÁ LEGITIMITA VE SPOJENÍ S DOSTATEČNĚ URČITÝM A PŘEDVÍDATELNÝM PŘENESENÍM VÝKONU PRÁVOMOCÍ).....	89
3.1.4. KONTROLA DODRŽOVÁNÍ MEZÍ VÝKONU SVĚŘENÝCH PRÁVOMOCÍ.....	91
3.1.5. OTÁZKA KOMPETENČNÍ KOMPETENCE.....	94
3.1.6. OTÁZKA (A PRIORI) KONTROLY TVORBY EVROPSKÉHO PRÁVA.....	97
3.2 PRINCIP PŘEDNOSTI A JEHO DŮSLEDKY V JUDIKATUŘE ČESKÉHO ÚSTAVNÍHO SOUDU	99
3.2.1. K PRÁVNÍMU ZÁKLADU PŮSOBNÍ PRINCIPU PŘEDNOSTI.....	101
3.2.2. DALŠÍ SPECIFICKÉ OTÁZKY ŘEŠENÉ ÚSTAVNÍM SOUDEM VE VZTAHU K PRINCIPU PŘEDNOSTI	105
3.3 DALŠÍ FAKTORY OVLIVŇUJÍCÍ ROZHODOVÁNÍ SOUDŮ V OTÁZKÁCH PRINCIPU PŘEDNOSTI	111

3.3.1. VÝCHODISKA A POSUNY ŠIRŠÍHO INTERPRETAČNÍHO RÁMCE V SOUVISLOSTI S INTENZITOU EVROPSKÉ INTEGRACE	113
3.3.2. OBJEKTIVNÍ OMEZENÍ, ZEJMÉNA INSTITUCIONÁLNÍ FAKTORY	114
3.3.3. SUBJEKTIVNÍ FAKTORY NA STRANĚ SOUDCŮ.....	116
3.3.4. FAKTORY NA STRANĚ DALŠÍCH RELEVANTNÍCH AKTÉRŮ	118
4. DOKTRINÁRNÍ ŘEŠENÍ PROBLÉMU VZTAHU EVROPSKÉHO A NÁRODNÍHO PRÁVA A VÝZNAM VNITROSTÁTNÍCH ORGÁNŮ TVORBY A APLIKACE PRÁVA	120
4.1. STRUČNÁ CHARAKTERISTIKA SOUDOBÝCH TEORETICKÝCH ŘEŠENÍ AKOMODACE EVROPSKÉHO A NÁRODNÍHO ÚSTAVNÍHO PRÁVA.....	122
4.1.1. PŮVODNÍ PLURALISTICKÝ MODEL NEILA MACCORMICKA.....	123
4.1.2. NOVÉ VYVAŽOVÁNÍ MOCÍ V KOOPERATIVNÍM PLURALISMU PODLE PAULA KIRCHHOFA....	126
4.1.3. KONSTITUCIONALISMUS NAD RÁMEC STÁTU MATTIASE KUMMA.....	127
4.1.4. KONTRAPUNKTUÁLNÍ PRINCIPY MIGUELA MADURA	130
4.1.5. NEUTRÁLNÍ MODEL ÚSTAVNÍHO PLURALISMU NEILA WALKERA.....	133
4.2. KRITICKÉ ZHDNOCENÍ SOUČASNÝCH PLURALISTICKÝCH TEORIÍ	135
4.2.1. LIMITY PLURALISTICKÝCH TEORIÍ	136
4.2.2. VHODNOST A POTŘEBNOST NOVÝCH TEORIÍ VE SROVNÁNÍ S „KLASICKÝMI“ DOKTRÍNAMI KONSTITUCIONALISMU.....	137
4.3. APLIKACE TEORETICKÝCH A JUDIKATORNÍCH PŘÍSTUPŮ K PRINCIPU PŘEDNOSTI NA ČINNOST STÁTNÍCH ORGÁNŮ ČESKÉ REPUBLIKY	141
4.3.1. NÁRODNÍ PARLAMENTY A PRINCIP PŘEDNOSTI EVROPSKÉHO PRÁVA	142
4.3.2. MOŽNOST OVLIVNĚNÍ DŮSLEDKŮ PRINCIPU PŘEDNOSTI PŘI TVORBĚ EVROPSKÉHO PRÁVA	146
4.3.3. ORGÁNY APLIKACE PRÁVA A PRINCIP PŘEDNOSTI EVROPSKÉHO PRÁVA.....	150
4.3.4. SPECIFICKÉ DŮSLEDKY PRINCIPU PŘEDNOSTI PŘI APLIKACI EVROPSKÉHO PRÁVA SPRÁVNÍMI ÚŘADY.....	154
5. ZÁVĚR.....	157
ABSTRAKT	161
SUMMARY.....	164
KLÍČOVÁ SLOVA	167
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	168

SEZNAM POUŽÍVANÝCH ZKRATEK

Princip přednosti	princip přednosti evropského práva
Soudní dvůr	Soudní dvůr Evropské unie, resp. Soudní dvůr Evropských společenství
EHS	Evropské hospodářské společenství
SESUO	Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli
SEHS	Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství
SESAE	Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii
SEU	Smlouva o Evropské unii
SÚE	Smlouva o Ústavě pro Evropu
SEULS	Smlouva o Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie

PŘEHLED CITOVANÉ JUDIKATURY

Soudní dvůr

25/62, *Plaumann*, ze dne 15. července 1963

26/62, *Van Gend en Loos*, ze dne 5. února 1963

6/64, *Costa*, ze dne 15. července 1964

14/68, *Walt Wilhelm*, ze dne 13. února 1969

11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, ze dne 17. prosince 1970

22/70, *Komise proti Radě*, ze dne 31. března 1971

43/71, *Politi*, ze dne 14. prosince 1971

39/72, *Komise proti Itálii*, ze dne 7. února 1973

166/73, *Rheinmühlen II*, ze dne 16. ledna 1974

9/74, *Casagrande*, ze dne 3. července 1974

43/75, *Defrenne v Sabena*, ze dne 8. dubna 1976

106/77, *Simmenthal*, ze dne 9. března 1978

32/79, *Komise proti Spojenému království*, ze dne 10. července 1980

96/81, *Komise proti Nizozemsku*, ze dne 25. května 1982

283/81, *CILFIT*, ze dne 6. října 1982

271/82, *Auer*, ze dne 22. září 1983

300/81, *Komise proti Itálii*, ze dne 1. března 1983

272/83, *Komise proti Itálii*, ze dne 28. března 1985

14/84, *Von Colson*, ze dne 10. dubna 1984

89, 104, 114, 116, 117, 125-129/85, *A. Ahlström Osakeyhtiö a další proti Komisi*, ze dne 27. září 1988

103/88, *Costanzo*, ze dne 22. června 1989

C-106/89, *Marleasing*, ze dne 13. listopadu 1990

C-213/89, *Factortame*, ze dne 19. června 1990

C-6/90 a C-9/90, *Francovich*, ze dne 19. listopadu 1991

C-159/90, *Society for the Protection of Unborn Children*, ze dne 4. října 1991

Posudek Soudního dvora č. 1/91 ze dne 14. prosince 1991

C-158/91, *Levy*, ze dne 2. srpna 1993

C-279/93, *Schumacker*, ze dne 14. února 1995

C-415/93, *Bosman*, ze dne 15. prosince 1995

C-473/93, *Komise proti Lucembursku*, ze dne 2. července 1996

C-264/96, *ICI*, ze dne 16. července 1998

C-336/96, *Gilly*, ze dne 12. května 1998

C-369/96 a C-376/96, *Arblade*, ze dne 23. listopadu 1999

C-438/96, *Donatella Calfa*, ze dne 19. ledna 1999

C-10/97 až C-22/97, *IN.CO.GE.*, ze dne 22. října 1998

C-224/97, *Ciola*, ze dne 29. dubna 1999

C-373/97, *Diamantis*, ze dne 23. března 2000

C-254/98, *TK-Heimdienst*, ze dne 13. ledna 2000

C-258/98, *Tanja Kreil*, ze dne 11. ledna 2000

C-376/98, *tabáková reklama*, ze dne 5. října 2000

C-456/98, *Centrosteeel*, ze dne 13. července 2000

C-60/02, *X*, ze dne 7. ledna 2004

C-387/02, C-391/02 a C-403/02, *Berlusconi*, ze dne 3. května 2005

C-144/04, *Mangold*, ze dne 22. listopadu 2005

C-341/05, *Laval*, ze dne 18. prosince 2007

C-402/05 P a 414/05 P, *Kadi – Al Barakaat*, ze dne 3. září 2008

C-127/07, *Arcelor Atlantique*, ze dne 16. prosince 2008

C-213/07, *Michaniki*, ze dne 16. prosince 2008

C-555/07, *Küçükdeveci*, ze dne 19. ledna 2010

Stanovisko generálního advokáta van Gervena ve věci C-159/90, *Society for the Protection of Unborn Children*, ze dne 11. června 1991

Stanovisko generálního advokáta Madura ve věci C-127/07, *Arcelor*, ze dne 21. května 2008

Stanovisko generálního advokáta Pedra Cruz Villalóna ve věci C-399/09, *Marie Landtová proti České správě sociálního zabezpečení*, ze dne 3. března 2011

Mezinárodní soudní dvůr

Poradní stanovisko Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti ve věci *jurisdikce gdaňských soudů*, ze dne 3. března 1928

Poradní stanovisko Mezinárodního soudního dvora v Haagu, týkající se *povinnosti řešit spory podle čl. 21 smlouvy o sídle OSN z 26. června 1947 arbitráží*, ze dne 26. dubna 1988

Ústavní soudy členských států

Rozhodnutí italského Ústavního soudu ve věci *Frontini*, ze dne 27. prosince 1973

Rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ve věci *Internationale Handelsgesellschaft*, ze dne 29. května 1974

Rozhodnutí italského Ústavního soudu ve věci *Granital*, ze dne 8. června 1984

Rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ve věci *Wünsche Handelsgesellschaft*, ze dne 22. října 1986

Rozhodnutí italského Ústavního soudu ve věci *Fragd*, ze dne 21. dubna 1989

Rozhodnutí francouzské Státní rady ve věci *Nicolo*, ze dne 20. října 1989

Rozhodnutí francouzské Ústavní rady ve věci *Maastricht (I)*, ze dne 9. dubna 1992

Rozhodnutí španělského Ústavního soudu ve věci *Smlouvy o Evropské unii* ze dne 1. července 1992

Rozhodnutí francouzské Ústavní rady ve věci *Maastricht (II)*, ze dne 2. září 1992

Rozhodnutí francouzské Ústavní rady ve věci *Maastricht (III)*, ze dne 23. září 1992

Rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ve věci *Maastricht*, ze dne 12. října 1993

Rozhodnutí belgického Arbitrážního soudu ve věci *Evropská škola*, ze dne 3. února 1994

Rozhodnutí francouzské Ústavní rady ve věci *Amsterdam*, ze dne 31. prosince 1997

Rozhodnutí dánského Nejvyššího soudu ve věci *Carlsen a další proti Rasmussenovi* ze dne 12. srpna 1996 a 6. dubna 1998

Rozhodnutí maďarského Ústavního soudu ve věci *nadlimitních zemědělských zásob*, ze dne 25. května 2004

Rozhodnutí francouzské Ústavní rady ve věci *Smlouvy o Ústavě pro Evropu*, ze dne 19. listopadu 2004

Rozhodnutí polského Ústavního tribunálu ve věci *evropského zatýkacího rozkazu*, ze dne 27. dubna 2005

Rozhodnutí polského Ústavního tribunálu ve věci *smlouvy o přistoupení k Evropské unii*, ze dne 11. května 2005

Rozhodnutí francouzské Ústavní rady ve věci *Lisabonské smlouvy*, ze dne 20. prosince 2007

Rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ve věci *Lisabonské smlouvy*, ze dne 30. června 2009

Rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ve věci *Mangold*, ze dne 6. července 2010

Rozhodnutí polského Ústavního tribunálu ve věci *Lisabonské smlouvy*, ze dne 24. listopadu 2010

Ústavní soud České republiky

Pl. ÚS 13/94, ve věci zrušení *zákazu noční práce žen* a některých dalších ustanovení zákoníku práce, ze dne 23. listopadu 1994

Pl. ÚS 3/95, tzv. *malé pivovary*, ze dne 11. října 1995

III. ÚS 31/97, o *ukládání pokut soutěžitelům za zneužití dominantního postavení*, ze dne 29. května 1997

Pl. ÚS 45/2000, týkající se *stabilizace trhu s cukrem a produkčních kvót*, ze dne 14. února 2001

Pl. ÚS 59/2000, *nezávislost České národní banky při její péči o stabilitu měny*, ze dne 20. června 2001

Pl. ÚS 5/01, tzv. *mléčné kvóty*, ze dne 16. října 2001

Pl. ÚS 36/01, *zákaz snížení dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv*, ze dne 25. června 2002

Pl. ÚS 39/01, tzv. *cukerné kvóty II*, ze dne 30. října 2002

- II. ÚS 14/04, *k nemožnosti obcházení smyslu restitučního zákonodárství žalobou na určení vlastnického práva*, ze dne 25. ledna 2006
- Pl. ÚS 50/04, *cukerné kvóty III. „Potud, pokud“*, ze dne 8. března 2006
- Pl. ÚS 37/04, *důkazní břemeno v diskriminačních sporech*, ze dne 26. dubna 2006
- Pl. ÚS 66/04, *eurozatykač*, ze dne 3. května 2006
- Pl. ÚS 51/06, *o neziskových nemocnicích*, ze dne 27. září 2006
- Pl. ÚS 36/05, *tzv. léková vyhláška*, ze dne 16. ledna 2007
- II. ÚS 347/07, *k Trestněprávní úmluvě o korupci*, ze dne 7. března 2007
- I. ÚS 31/07, *předběžné otázky a posuzování vnitrostátního práva*, ze dne 17. června 2008
- IV. ÚS 154/08, *nepoložení předběžné otázky a právo na zákonného soudce*, ze dne 30. června 2008
- Pl. ÚS 19/08, *Lisabonská smlouva I.*, ze dne 26. listopadu 2008
- Pl. ÚS 12/08, *k aktivní legitimaci obecného soudu k podání návrhu na zrušení zákona v případě, že předmětný zákon považuje za jsoucí v rozporu s právem Evropských společenství*, ze dne 2. prosince 2008
- Pl. ÚS 27/09, *kauza Melčák*, ze dne 10. září 2009
- Pl. ÚS 29/09, *Lisabonská smlouva II.*, ze dne 3. listopadu 2009
- IV. ÚS 1521/10, *odpovědnost za škodu způsobenou porušením evropského práva*, ze dne 9. února 2011
- Pl. ÚS 24/10, *tzv. data retention*, ze dne 22. března 2011

ÚVOD

Záměr zkoumat princip přednosti evropského práva (dále jen „*princip přednosti*“) primárně z teoretického hlediska v rozsahu a požadavcích kladených na disertační práci může na první pohled vzbuzovat určité pochybnosti. V učebnicích evropského práva mu s ohledem na kvantitu matérie, jež představuje vlastní předmět výkladu evropského práva, bývá věnováno pouze několik stránek, někdy kapitola. I přes poukaz na výhrady ze strany ústavních soudů členských států proti bezpodmínečné koncepci ražené Soudním dvorem Evropské unie (dále jen „*Soudní dvůr*“) prezentují autoři těchto statí princip přednosti jako prakticky vyřešený problém a odkazy na vybraná teoretická pojednání mají mnohdy spíše ilustrativní charakter.

Chová-li se nauka o evropském právu k principu přednosti poněkud macešsky, ani obecná teorie práva, ústavní právo a státověda zatím, zdá se, neprojeví zájem o komplexnější zkoumání tohoto klíčového prvku vztahu evropského a národního práva. Omezují se převážně na popis zařazení evropského práva ve schématu pyramidální struktury vnitrostátního právního řádu, případně širší zkoumání účinků evropského práva v právu národním. Na druhé straně, domnívám se, jsou to právě tato odvětví, jež jsou nejlépe vybavena dlouholetým teoretickým instrumentáři k hloubkovému zkoumání principu přednosti.

Důvody, proč tomu tak je, byly v novější literatuře několikrát zkoumány a podrobné závěry jsou uvedeny v příslušné části disertační práce. Na tomto místě však alespoň dva, které se s ohledem na předmět zkoumání jeví jako nejdůležitější: dlouhodobě oddělené traktování nauky evropského práva a samotný vývoj evropského práva a integrace vyznačující se vysokou dynamikou. Pro ilustraci – v době přípravy a psaní této disertační práce došlo k přijetí textu a následnému odmítnutí ratifikace Smlouvy o Ústavě pro Evropu, krátkému období reflexe a transformace ústavní smlouvy do smlouvy reformní, později nazvané Lisabonské, k prodlužování jejího vstupu v platnost a nečekané poslední ratifikaci prezidentem České republiky, jakož i k prvním snahám o využití ustanovení o zjednodušených změnách smluv v návaznosti na finanční krizi. Na uvedené i další události reagovaly ústavní soudy členských států, národní parlamenty a v určitých aspektech i Soudní dvůr.

Na druhé straně, v komplexním pohledu na více než padesát let evropské integrace, lze seznat určité dominantní rysy, které mohou být předmětem zkoumání i

ve víru proměnlivých detailů. Zejména otázka přednosti evropského práva představuje jeden ze stěžejních prvků, který lze nalézt jak v aspektech plánů evropskou integraci předcházejících, tak v nejaktuálnějších rozhodnutích ústavních soudů. A přestože, jak bylo řečeno, intenzivní evropská integrace v rámci Evropských společenství a potažmo Evropské unie trvá už více než padesát let, z války soudů, postojů národních parlamentů a názorů části doktríny je patrné, že doposud nejsou vyjasněny základní právní vztahy mezi právními řády členských států na jedné straně a evropským právem na straně druhé.

Tvrzení, že „evropské právo má přednost před právem národním,“ představuje přílišné zjednodušení. Stěžejní text Prohlášení č. 17 připojeného k Lisabonské smlouvě, jenž lze považovat za nejaktuálnější výslovné vyjádření vztahu evropského a národního práva, totiž zní: *„Konference připomíná, že v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora Evropské unie mají Smlouvy a právo přijímané Unií na základě Smluv přednost před právem členských států, za podmínek stanovených touto judikaturou.“* Zdůrazňuje důležitý aspekt principu přednosti evropského práva – jeho v podstatě nepsaný charakter a vágní podmínky aplikace vzhledem k vývoji judikatury Soudního dvora korespondující do značné míry se širším politicko-právním vývojem evropské integrace.

Bohužel však text výše uvedeného prohlášení upozaduje význam části právní doktríny, která sice s jistým zpožděním, ale o to intenzivněji analyzovala existující a vyvíjející se judikaturu Soudního dvora. Zejména od devadesátých let minulého století už začala nejen reagovat na vývoj evropské integrace, ale v některých otázkách i předjímat a vytvářet vlastní modely vztahů evropského a národního práva. Tyto modely navazují na otázku, zde lze evropské právo považovat za součást práva národního, mezinárodního, anebo se jedná o plně autonomní systém. Ve skutečnosti je ale situace poněkud komplikovanější, protože vyžaduje začlenění mezinárodního práva, jehož postavení se liší jak z hlediska evropského práva, tak z hlediska přístupů v jednotlivých členských státech. Uvedené modely proto dnes slouží zejména k ujasnění si rámce diskursu.

Dalším aspektem spojeným s principem přednosti, jež však v Prohlášení č. 17 nenalezneme, je judikatura ústavních a nejvyšších soudů členských států. Tato má bezprostřední reálný význam pro aplikaci principu přednosti na území jednotlivých členských států. Čerpá jak z jednotlivých vnitrostátních ústavních úprav, tak z obecnějších koncepcí demokratického právního státu včetně ochrany lidských práv či

státovědeckých koncepcí týkajících se dělby moci. Teprve analýza této judikatury nám dle mého názoru umožňuje přiblížit se ke skutečnému obsahu a působení principu přednosti.

Navíc, odraz postojů vnitrostátních soudů je možné nepřímo vystopovat i v judikatuře samotného Soudního dvora, zejména v 1.) koncepci přímého a přednostního působení evropského práva zakládající jeho specifičnost a autonomní charakter, která v šedesátých letech napomohla překonání aplikačních bariér v členských státech uplatňujících dualistický přístup k mezinárodnímu právu, 2.) zakomponování ochrany lidských práv do rámce evropského práva v sedmdesátých a osmdesátých letech a zeslabení argumentů národních ústavních soudů vyhrazujících si možnost rozhodovat o aplikaci nebo platnosti evropského práva z důvodu ochrany ústavou zaručených základních práv, 3.) poté, co v devadesátých letech ústavní soudy vyžadovaly před ratifikací Maastrichtské i Amsterodamské smlouvy předchozí novelizace národních ústav, které by přenos nových pravomocí v předpokládaném rozsahu umožnily, nacházíme náznaky přísnější kontroly, zda evropské orgány dodržují meze svých pravomocí, a 4.) v posledním desetiletí stále častější známky přihlížení ke specifikám jednotlivých členských států, zejména národní identitě výslovně zakotvené prvně v čl. F odst. 1 Smlouvy o Evropské unii (dále jen „SEU“), která je napříště upřesněná v čl. 4 odst. 2, 1. a 2. větě Smlouvy o Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy (dále jen „SEULS“). Podle posledně uvedeného ustanovení spočívá národní identita v „základních politických a ústavních systémech [členských států], včetně místní a regionální samosprávy. [Evropská unie] respektuje základní funkce státu, zejména ty, které souvisejí se zajištěním územní celistvosti, udržením veřejného pořádku a ochranou národní bezpečnosti.“

Vzhledem k hierarchické výstavbě soudních systémů a zvláštnímu postavení, které požívají ústavní soudy¹ členských států, bude pozornost zaměřena primárně na jejich judikaturu a z ní usuzováno na praxi nižších obecných soudů. V případech, kde se

¹ S ohledem na stěžejní argumenty disertační práce je důležité, jak bude pro její účely definován pojem ústavní soudnictví. Doktrína jím obecně rozumí „pozitivní právní ochranu norem ústavy obsažených v ústavním textu“ (viz Blahož, J., Balaš, V., Klíma, K.: *Srovnávací právo ústavní*. 3. přepracované a doplněné vydání. ASPI, Praha 2007, str. 335. Obdobně Sládeček, V.: *Ústavní soudnictví*. 2. podstatně přepracované a doplněné vydání. C. H. Beck, Praha 2004, str. 2). Abychom však předešli terminologickým komplikacím, spojeným s existencí různých modelů ústavního soudnictví v členských státech Evropské unie, budeme zde za ústavní soudy považovat soudy, které formálně stojí na nejvyšším stupni vnitrostátní soudní hierarchie a proti jejichž rozhodnutí není odvolání k jiné vnitrostátní soudní instanci.

lze důvodně domnívat, že nižší soudy sledují vlastní pojetí vztahu evropského a národního práva, bude na tyto odchylky poukázáno.

Výchozím bodem předkládané disertační práce je teoretická analýza zakotvení principu přednosti v evropském právu v historických dokumentech, platných pramenech evropského práva i ustálené judikatuře Soudního dvora, na kterou odkazuje Prohlášení č. 17. Nelze se vyhnout ani hledání odpovědi na otázku, nakolik je princip přednosti výsledkem soudcovské tvorby práva a nakolik jej lze dovodit z textu zakládajících smluv. Vzhledem k tomu, že přípravné práce na těchto smlouvách nebyly ve větším rozsahu publikovány, je proto významná i dobová srovnávací analýza s jinými mezinárodními organizacemi a s teorií mezinárodního práva, jež umožňuje učinit některé obecnější závěry o pravomoci Soudního dvora a povaze evropského práva. Ve všech případech považuji za nezbytné zohlednit i širší politicko-právní vývoj evropské integrace a jeho možné projevy v judikatuře Soudního dvora.

Absence politické vůle jednoznačně ukotvit vztah evropského a národního práva však neposkytuje pouze široký interpretační prostor Soudnímu dvoru a národním ústavním soudům, ale i obecné teorii práva, teorii ústavního práva a mezinárodního práva veřejného. Princip přednosti tak bude nahlížen jednak ve světle teorií základní normy *H. Kelsena*, pravidla uznání *H. L. A. Harta* jakož i právně-sociologických koncepcí, jednak z hlediska propracovanější doktríny vztahu vnitrostátního a mezinárodního práva.

Ustálená judikatura Soudního dvora však poukazuje vedle sporného původu na další zajímavý rys principu přednosti: oblast jeho působnosti a možné výjimky. Nejednotnost autorů píšících o principu přednosti, byť i v případě, že právo evropské shodně chápou jako autonomní právní systém, lze vysvětlit mimo jiné malým počtem rozhodnutí, například ve srovnání s judikaturou týkající se volného pohybu. Jednotlivá rozhodnutí související s principem přednosti bývají sice opatřena obecnými závěry, mnohdy se ale zakládají na specifických skutkových okolnostech. S vědomím těchto doktrinárních rozporů a jejich příčin a s přihlédnutím k politickému a právnímu vývoji evropské integrace, lze následně číst i rozhodnutí ústavních soudů členských států a hledat v nich legitimitu, kterou jim někteří striktní zastánci evropského práva upírají.

Druhá kapitola obecné části se však nejdříve zabývá otázkou působnosti principu přednosti a výjimkami z něj. Působnost se nejčastěji vymezuje jako okruh případů, na které se daná norma vztahuje s ohledem na svůj předmět úpravy, místo

realizace a aplikace, subjekty a časové vymezení.² V případě principu přednosti je ale nutno uvažovat o obou stranách vymezení, tj. evropské i vnitrostátní. Lze zkoumat například, zda mají přednost jen určité normy evropského práva nebo právo jako celek, a zda jen před určitými národními normami nebo národním právem jako celkem, resp. jaké jiné důsledky působí. Následně se zaměřím na situace, které sice spadají do působnosti principu přednosti, ale uplatní se výjimka vyvolaná nejčastěji použitím jiného principu.

Uvedený postup představuje nezbytný základ pro teoretickou analýzu pojetí principu přednosti, k čemuž přímo vybízejí zejména testy proporcionality používané ESD v případech kolize principu přednosti s jinými principy. Přes označení „*princip*“ se s principem přednosti totiž v literatuře zachází různě. K nejčastěji používaným teoretickým koncepcím principu přednosti patří jeho považování za: 1.) interpretační pravidlo, 2.) kolizní normu, 3.) derogační normu, 4.) právní princip, 5.) esenciální vlastnost evropského práva představující obecné vyjádření vztahu evropského a národního práva, které přesahuje pojem právního principu. Kritéria pro hledání adekvátní koncepce nespočívají jen ve výhodách a nevýhodách jednotlivých koncepcí, ale i v míře jejich korespondence s existující judikaturou Soudního dvora a potažmo národních ústavních soudů.

Domnívám se, že tato analýza by měla prokázat vhodnost zacházení s principem přednosti jako s právním principem, se všemi důsledky s tím spojenými, zejména v oblasti jeho aplikace. Pojetí právního principu, ačkoli může oslabovat nedotknutelnost efektivity evropského práva, na rozdíl od ostatních umožňuje poměrování s konkurujícími principy či hodnotami. To napomáhá nejen legitimitě evropského práva jako celku, ale i jeho stabilitě vůči chráněným zájmům členských států. Umožňuje hledat optimální rovnováhu tam, kde by jednostranná ochrana nedotknutelnosti evropského práva byla pro tento právní systém ve svých důsledcích nežádoucí. Zasahováním do ústav členských států a zejména zvláštních hodnot či zájmů jimi chráněných často na základě specifického vývoje konkrétního státu, oslabovala by akceptace evropského práva a rostly požadavky na jeho omezení.³

² Gerloch, A.: *Teorie práva*. 5. upravené vydání. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň 2009, str. 64 a n.

³ Srov. historický vývoj v sedmdesátých letech 20. století, jakož i snahy v rámci Lisabonské smlouvy výslovně upozornit na možnost omezení pravomocí Unie (Prohlášení č. 18). Obecně viz např. Belling, V., Malíř, J., Pítrová, L.: *Kontrola dělby pravomocí v EU se zřetelem ke kompetenčním excesům*. Ústav státu a práva, Praha 2010, zejména díl I.

Související problém představuje hledání roviny, ve které by poměrování principu přednosti s jinými principy mělo probíhat. Zejména v případě posuzování evropského práva jako autonomního právního systému se lze ptát, zda je možné poměrování s klíčovými principy práva členských států. Tato otázka však, zdá se, nevyvolává zvláštní problémy. Zaprvé, mnohé principy vnitrostátního práva byly přejety do práva evropského jakožto obecné principy právní⁴ společné všem členským státům. Zadruhé, již ve Smlouvě o Ústavě pro Evropu byla v čl. I-5 zakotvena ochrana národní identity, což by podle odborné literatury vedlo k nutnosti poměřovat tyto principy s principem přednosti uvedeným výslovně v následujícím čl. I-6. V Lisabonské smlouvě je v tomto duchu formulován článek 4 odstavec 2 nového znění Smlouvy o Evropské unii a lze se domnívat, že závěry týkající se neratifikované Ústavní smlouvy lze vztáhnout i na něj. Třetí řešení sjednocení roviny konfliktu principu přednosti evropského práva a základních národních principů je podobné druhému, pouze se neodehrává v rovině evropské, nýbrž národní. Opět zde narážíme na argument, že členské státy mohly delegovat určité pravomoci, resp. jejich výkon, pouze v rozsahu, ve kterém s nimi mohou disponovat. To však určuje právě národní ústavní právo.

Původní zaměření třetí části práce spočívalo v popise vývoje postojů nejvyšších soudů členských států k principu přednosti od zakládající šestky až po poslední rozšíření vstupem Bulharska a Rumunska. Tento vývoj totiž nebyl přímočarý: soudy, které se zpočátku jevily být evropskému právu nejvstřícnější, v pozdějších obdobích shledávaly vůči němu možné výhrady. Naopak soudy striktně se vyhradzující vůči evropskému právu postupně svůj postoj v různé míře zmírňovaly. Nejpozději od osmdesátých let je však možné vysledovat jakési argumentační vlny reagující na aktuální vývoj evropské integrace. Vzhledem k tomu, že stěžejní argumenty ústavních soudů jsou neustále potvrzovány v novějších rozhodnutích, rozhodla jsem se je rozčlenit nikoli primárně z hlediska chronologického, ale obsahového, a to do šesti skupin: 1.) dualistický přístup k právu mezinárodnímu a povaha evropského práva, 2.) ochrana základních práv a jiných hodnot zakotvených v národních ústavách, 3.) kontrola dodržování pravomocí evropských orgánů, 4.) otázka vnitrostátních mezí možnosti přenesení určitých pravomocí, 5.) otázka kompetenční kompetence, 6.) otázka (a priori) kontroly tvorby evropského práva. Jednotlivá témata obsažená v těchto skupinách však nelze pojímat jako striktně ohraničená vzhledem k souvislostem a přesahům mnohých argumentů.

⁴ Srov. rozhodnutí Soudního dvora ve věci 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, ze dne 17. prosince 1970.

Ačkoli se na přelomu osmdesátých a devadesátých let po rozhodnutích italského⁵ a německého⁶ ústavního soudu a francouzské Státní rady⁷ mohlo po určitou dobu zdát, že nejproblematictější odpůrci principu přednosti evropského práva složili zbraně, nová vlna rezistence se zvedla s Maastrichtskou smlouvou.⁸ A to navíc i ve státech, jež do té doby neměly s přiznáním plné aplikace evropského práva žádný větší problém, jako byla např. Belgie.⁹ Uvedené skutečnosti svědčí proti argumentu, že Česká republika přistoupila k Evropské unii v době, kdy byla doktrína přednosti jednoznačně formulována a akceptována, a proto by jí český Ústavní soud neměl klást odpor. Výše uvedené argumentační okruhy se v judikatuře Ústavního soudu České republiky projeví zejména v rámci rozhodnutí, jejichž předmětem byla právní otázka základu působení evropského práva a dále vliv evropského práva na normotvornou pravomoc a působnost orgánů České republiky, kterým bude věnována bližší pozornost.

S významem ústavních soudů členských států pro vnitrostátní akceptaci principu přednosti úzce souvisí otázka právních a mimoprávních vlivů na soudcovské rozhodování a právní i mimoprávní omezení soudní diskrece, kterým se i v kontinentální teorii práva začíná věnovat větší pozornost v souvislosti s otázkami soudcovské tvorby práva. Obecně se v literatuře uvádí následující faktory: sebevnímání soudců na pozadí národní identity a národní politické kultury, dělba pravomocí, soudcovský dialog a vzájemné obohacování, národní a evropský politický kontext, začlenění účastníků řízení a národních soudů do struktury evropského práva, role jednotlivých složek státní moci a mocenská rovnováha mezi nimi, vliv právní kultury a v neposlední řadě složení soudů a role jednotlivců.¹⁰ Rovněž předložená práce se proto pokouší na základě existujících, ač původně zejména politologických studií

⁵ Rozhodnutí italského Ústavního soudu ve věci *Granital* ze dne 8. června 1984, citováno dle Oppenheimer, A. (ed.): *The relationship between European Community law and national law: the cases*. Cambridge University Press, Cambridge 1994, str. 642 a n.

⁶ Rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ve věci *Wünsche Handelsgesellschaft*, ze dne 22. října 1986, citováno dle Oppenheimer, A. (ed.): *The relationship between European Community law and national law: the cases...*, str. 462 a n.

⁷ Rozhodnutí francouzské Státní rady ve věci *Nicolo* ze dne 20. října 1989, citováno dle Oppenheimer, A. (ed.): *The relationship between European Community law and national law: the cases...*, str. 335 a n.

⁸ V podrobnostech viz Oppenheimer, A.: *The Relationship between European Community Law and the National Law: The Cases*. Vol. 2. Cambridge University Press, Cambridge 2001, str. 8 a n.

⁹ Rozhodnutí Arbitrážního soudu č. 12/94 ze dne 3. února 1994, *Evropská škola*, citováno dle: Oppenheimer, A.: *The Relationship between European Community Law and the National Law*. Vol. 2..., str. 155 a n.

¹⁰ Slaughter, A.-M., Stone Sweet, A., Weiler, J. H. H.: Prologue. In: Slaughter, A.-M., Stone Sweet, A., Weiler, J. H. H. (eds.): *The European Courts & National Courts. Doctrine and Jurisprudence*. Hart Publishing, Oxford 1997, str. xi a n.

identifikovat faktory, které ovlivňovaly a ovlivňují rozhodování soudů v případech souvisejících s principem přednosti.

V rámci poslední části budou zkoumány jednotlivé teoretické přístupy k řešení konfliktů týkajících se principu přednosti mezi postoji Soudního dvora a národních nejvyšších soudů.

Přes výchozí zkoumání ryze praktického principu přednosti by tak předložená práce mohla poskytnout přehled možných teoretických koncepcí vztahu evropského a národního práva, postojů národních soudů při aplikaci evropského práva a možných odpovědí na základní teoretické otázky nutné při hledání vlastního řešení kolizí mezi právem evropským a národním.

Poděkování

Téma disertační práce, ač jsem to v době jeho výběru nemohla tušit, značně obohatilo můj profesní i osobní život. Svými přesahy do oblastí práva evropského, ústavního i mezinárodního, ale zejména do témat, jež jsou tradičně považována spíše za doménu politologie, případně i sociologie, mě naučilo pohlížet na právo skutečně jako na multidimenzionální fenomén. Při studiu tématu a v rámci různých konferencí jsem se seznámila s mnohými lidmi, s nimiž mě kromě počátečního společného zájmu o obecné otázky a souvislosti evropského práva dnes pojí i dobré přátelství.

Poděkování však patří zejména lidem, kteří mě na této cestě za rozšiřováním obzorů vedli a provázeli: jsou to především prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc., vedoucí předložené disertační práce, a doc. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., vedoucí mé rigorózní práce. Dále JUDr. PhDr. Jan Wintr, Ph.D. a JUDr. PhDr. Marek Antoš, Ph.D., kteří mi v rámci jimi organizovaných výjezdních seminářů dali dostatečný prostor pro prezentování a diskusi některých názorů obsažených v této práci, jakož i doc. JUDr. PhDr. Pavel Maršálek, Ph.D., který mě povzbuzoval v mých začátečnických snahách o publikaci mezitímních závěrů. V neposlední řadě děkuji svým rodičům, bratrovi a nejbližším příbuzným, kteří mi věřili i v době, kdy jsem si myslela, že se na „práva“ absolutně nehodím, a mému manželovi Pavlovi, který to po celou tu dobu magisterského i doktorského studia se mnou vydržel.

1. PRÁVNÍ ZÁKLAD PRINCIPU PŘEDNOSTI EVROPSKÉHO PRÁVA

Právní základ principu přednosti evropského práva představuje dle mého názoru neprávem opomíjenou otázku, přestože jiné aspekty samotného principu přednosti zaměstnávají evropskou právní teorii již dlouhou dobu. Ač to totiž nemusí být na první pohled patrné, zkoumání i praktická aplikace evropského práva vyžadují jisté předporozumění o povaze evropského práva. A v momentě, kdy se nespokojíme s pouhým popisem účinků tohoto právního systému v národních právních řádech, ale zeptáme se: „proč?“, „na základě čeho?“, zjistíme, že pod vrstvou uspořádaných fungujících právních vazeb dýmá latentní neustále se vyvíjející spor o povahu evropského práva, potažmo právního důvodu jeho přednostního působení v právu členských států.

Jednu z příčin tohoto stavu můžeme spatřovat v absenci výslovného zakotvení klíčového principu přednosti v právně závazném dokumentu. Hledání základní odpovědi neusnadnilo ani Prohlášení č. 17 připojené k Lisabonské smlouvě, které pouze značně vágně odkazuje na ustálenou judikaturu Soudního dvora a podmínky v ní stanovené. Na druhé straně optika národních ústavních soudů vychází z jednotlivých národních ústav a více nebo méně specifických ustanovení použitelných ve vztahu k evropskému právu. Nevůle členských států shodnout se na společném konkrétnějším vymezení, dokonce ani v právně nezávazném dokumentu, svědčí proto o existenci jenom minimálního konsenzu. Tím přirozeně zbývá široký prostor pro působení nejen teorie práva, ale například i státovědy, právní politologie nebo právní sociologie.

Z hlediska ryze právně teoretického připadají při hledání právního základu principu přednosti v úvahu především model základní normy *H. Kelsena* a pravidlo uznání podle koncepce *H. L. A. Harta*. Důvod jejich výběru spočívá zejména v tom, že nejkompaktněji postihují problémy spojené s principem přednosti. I tyto koncepce však již implikují obecnější souhlas s pojetím evropského práva jakožto autonomního právního systému. Takové pojetí, byť převládající, ale není jediné možné. Zejména v poslední době se opětovně objevují srovnání evropského a mezinárodního práva, jejichž základem jsou modely vztahu práva vnitrostátního a mezinárodního.

Cílem této části práce je proto zanalyzovat možná teoreticko-právní východiska principu přednosti, zahrnující nejen normativní právní texty a rozhodnutí Soudního dvora, ale i doktrinární koncepcí.

1.1 PRINCIP PŘEDNOSTI A ZÁKLADNÍ DOKUMENTY EVROPSKÉ INTEGRACE

Úhelným kamenem celého evropského práva jsou zakládající smlouvy. Toho si je vědom i Soudní dvůr, jenž podobně jako jiné soudy v kontinentálním právním systému nebyl nadán pravomocí k tvorbě nebo dotváření práva, ale pouze k jeho nalézání a interpretaci. Rovněž jeho rozhodnutí nejsou obecně výslovně uznána jako pramen práva.¹¹ V těchto souvislostech je víc než pochopitelné mimořádné úsilí Soudního dvora o to, aby se jeho rozhodnutí vyznačovala deklaratorním charakterem opřeným o zakládající smlouvy.

Na druhé straně však speciálně vyvinuté kreativní interpretační metody pro mnohojazyčné integrační seskupení, které Soudní dvůr používá,¹² vyvolávají četné diskuse o dodržování limitů pravomocí Soudního dvora.¹³ Problém související s principem přednosti přesto nespočíval v rozdílných jazykových verzích primárního nebo sekundárního práva, nýbrž vůbec v otázce jeho dovození cestou interpretace ze zakládajících smluv.

Důležitým východiskem, které se jako hlasitěji či tišeji vyslovená premisa pro přednost evropského práva objevuje i v pozdějších rozhodnutích, je spor o supranacionální charakter evropské integrace. Neostrý pojem „supranacionální“ je přitom v této souvislosti použit úmyslně místo jinak obvykle užívaného českého překladu „nadmárodní“, pro účely poukazu na terminologickou nejasnost s ohledem na dobové souvislosti. Ačkoli mu totiž dnes přisuzujeme poměrně silné federalistické zabarvení, je sporné, zda tak byl vnímán v padesátých letech dvacátého století.

Adjektivum supranacionální je totiž spojeno s několika etymologickými problémy:¹⁴ Zaprvé, samo o sobě neříká, k čemu se vztahuje: může to být právo, organizace i systém. Zadruhé, položíme-li důraz na složku „nacionální“, což v různých jazycích neznamená nutně „státní“, ale pojí se spíše s ideou (politického) národa, také tradiční mezinárodní právo je v tomto smyslu nadnárodní nebo nadstátní. A to nejen v situacích většinového rozhodování v orgánech mezinárodních organizací, ale i tam, kde požadavek jednomyslnosti přetrvává jako podmínka vázanosti členských států určitým rozhodnutím. Pouze zaměříme-li se výlučně na předponu „supra-“ indikující, že

¹¹ Pro detailnější rozbor otázky obecné závaznosti rozhodnutí Soudního dvora viz kapitolu 1.2.

¹² V podrobnostech viz např. Pescatore, P.: *Interprétation des Lois et Conventions Plurilingues dans la Communauté Européenne*. Les Cahiers de Droit 4/1984, str. 989 a n.

¹³ Srov. reakce ze strany národních ústavních soudů.

¹⁴ Podle Barents, R.: *The Autonomy of Community Law*. Kluwer Law International, The Hague 2004, str. 26-27.

je zde něco více než stát nebo národ, může to znamenat příklon k federalistickému uspořádání.

Spojení supranacionální organizace či právo, vzhledem ke své vágnosti, nakonec nejspíše označuje uspořádání mezi státem a federací, dnes označované jako „úzký svazek států“¹⁵. Přesto má slovo supranacionální specifický náboj, jenž zůstává zaklínadlem jak evropských federalistů, tak jejich oponentů.¹⁶

1.1.1 SMLOUVA O EVROPSKÉM SPOLEČENSTVÍ UHLÍ A OCELI

První z mezinárodních smluv konstituujících evropské společenství, smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli (dále jen „SESUO“) uzavřená v roce 1951 na dobu padesáti let, v sobě nesla jak étos poválečného obnovování západní Evropy, tak zárodky neshod týkající se míry integrace. Následné rozpory vedly nejen k distancování se Velké Británie od integračních projektů, ale zapříčinily i pozdější neúspěch plánů na vytvoření Evropského obranného společenství a Evropského politického společenství.¹⁷ Původní znění článku 9 odst. 5 a 6 SESUO uvozujícího postavení Vysokého úřadu (*Haute Autorité, High Authority*) nenechávalo nikoho na pochybách o zamýšleném supranacionálním charakteru tohoto Společenství. Neupřesnilo však, jaký má být obsah použitého pojmu (viz výše) a jaké další aspekty interpretace a aplikace evropského práva bylo lze z něj dovozovat. Cituji:

„Členové Vysokého úřadu jsou v obecném zájmu Společenství zcela nezávislí při vykonávání svých funkcí. Při plnění svých povinností nesmějí požadovat ani přijímat

¹⁵ Srov. bod 229bb rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu k Lisabonské smlouvě ze dne 30. června 2009: „... Spolková republika Německo se účastní rozvoje Evropské unie koncipované jako svazek států (Staatenverbund), na který jsou přenášena výsostná práva. Pojem svazku (Verbund) zahrnuje úzké, na trvalo založené spojení států, jež zůstávají suverénními, které na smluvním základě vykonává veřejnou moc, avšak jeho základní řád sám podléhá dispozici členských států a subjekty demokratické legitimizace v něm zůstávají národy členských států, to jest občané těchto států.“ Překlad J. Grince v publikaci *Evropská inspirace z Karlsruhe*. Odbor informování o evropských záležitostech Úřadu vlády ČR, Praha 2009, str. 68, zvýraznění v originále.

¹⁶ Charakteristický je např. postoj Spojeného království k jakýmkoli náznakům federace, jak uvedeme dále v historických souvislostech vývoje evropské integrace. O nezměněném postoji svědčí glosa Petra J. Tettingera v článku *Federalism in the Federal Republic of Germany and the European Union* (Duquesne Law Review 2005, str. 61): „For example, in the United Kingdom, "federalism" seems to be a swearword, so it is not found in any of its EU documents,“ kde swearword může značit nejen zaklínadlo, ale i nadávku.

¹⁷ Dobový pohled na rané stadium evropské integrace nabízí např. McWhinney, E.: „Classical“ *Federalism and Supra-National Integration or Treaty-Based Association*. American Society of International Law Proceedings 1963, str. 241 a n., z československé literatury lze zmínit o něco pozdější stať P. Kalenského: *Nadstátnost, suverenita a právo v tzv. evropských společenstvích*. Právník 6/1980, str. 640 a n.

pokyny od žádné vlády ani jiného orgánu. Zdrží se jakéhokoli jednání neslučitelného se supranacionálním charakterem jejich funkcí.

Každý členský stát se zavazuje respektovat tento supranacionální charakter a neusilovat o ovlivňování členů Vysokého úřadu při plnění jejich úkolů.“¹⁸

Při zpětném pohledu původní znění článku zůstalo spíše časově omezenou reminiscencí na politické prohlášení obsažené v Schumanově deklaraci z 9. května 1950. Ta sice sama pojem supranacionální neobsahovala, ale předvíдалa: „*Tím, že bude zavedena společná základní výroba, a bude vytvořen nový Vysoký úřad, jehož rozhodnutí bude závazné pro Francii, Německo a pro další země, jež se k nim připojí, vzejde z tohoto návrhu první konkrétní základ Evropské federace, jež je nezbytná pro udržení míru.*“¹⁹

1.1.2 SMLOUVA O ZALOŽENÍ EVROPSKÉHO HOSPODÁŘSKÉHO SPOLEČENSTVÍ

Výše zmíněný neúspěch s Evropským obranným společenstvím a Evropským politickým společenstvím měl již v roce 1957 za následek, že ačkoli zakotvení postavení členů Komise v čl. 157 smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství (dále jen „SEHS“, později odpovídající čl. 213 SES a čl. 245 Smlouvy o fungování Evropské unie – dále jen „SFEU“) kopírovalo čl. 9 SESUO, slovo „supranacionální“ bylo vypuštěno.²⁰ Současně byl změněn název orgánu z Vysokého úřadu na Komise a ve výčtu orgánů mu byla předřazena Rada ministrů.²¹ Po tzv. slučovací smlouvě z roku 1965²² odstraňující triplicitní strukturu orgánů Společenství a novelizující mj. čl. 9 SESUO, pojem „supranacionální“ vymizel z pozitivního evropského práva.²³

Nikoliv však ze závěrů argumentace dovolávající se úmyslů členských států v případě rozporu mezi evropským a národním právem.²⁴ V tomto duchu byly Soudním dvorem interpretovány i další články SEHS, na jejichž souhrnu postavil svou doktrínu

¹⁸ Viz: http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/11951K/tif/TRAITES_1951_CECA_1_FR_0001.pdf (francouzské znění).

¹⁹ Text dostupný např. na http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_cs.htm.

²⁰ „Členové Komise vykonávají své funkce zcela nezávisle v obecném zájmu Společenství. Při plnění svých úkolů nevyžadují ani nepřijímají pokyny od žádné vlády ani jiného subjektu. Zdrží se jakéhokoli jednání neslučitelného s povahou své funkce. Každý členský stát se zavazuje zachovávat tuto zásadu a nesnažit se ovlivňovat členy Komise při plnění jejich úkolů.“

²¹ Srov. Barents, R.: *The Autonomy of Community Law...*, str. 30-31.

²² Sdělení týkající se data vstupu v platnost Smlouvy o vytvoření jednotné Rady a jednotné Komise a protokolu a rozhodnutí podepsaných k těmto datu publikováno pod číslem 67/442/EHS.

²³ Barents, R.: *The Autonomy of Community Law...*, str. 31.

²⁴ Srov. rozhodnutí Soudního dvora v části 1.2. Soudní dvůr ve svých rozhodnutích sice pojem supranacionální výslovně nepoužívá (výjimku, resp. spíše nedopatření, představuje rozhodnutí ve věci 14/68, *Walt Wilhelm*, ze dne 13. února 1969), pracuje ale s jeho obsahem.

přednosti evropského práva (ke konkrétním rozhodnutím viz dále). Jednalo se 1.) o čl. 177 SEHS (234 SES, 267 SFEU) zakotvující pravomoc Soudního dvora rozhodovat o předběžných otázkách a 2.) o čl. 189 SEHS (249 SES, 288 SFEU) vymezující nařízení jako legislativní akt. Podpůrným argumentem se stala 3.) úloha Soudního dvora zajišťovat (v rámci svých pravomocí sic!) dodržování práva při výkladu a provádění Smluv.²⁵

Je nutné si uvědomit, že vzhledem k historickým zkušenostem se slabými mezinárodními organizacemi vybavily zakládající státy Soudní dvůr pravomocemi na tu dobu nezvykle silnými, které mohly být z komparativního hlediska kvalifikovány jako supranacionální. Soudní dvůr měl představovat kontrolu nad činností Vysokého úřadu a později Komise i pojistku proti snaze o jednostranné prosazování zájmů některých členských států (vezmeme-li v úvahu postavení Francie, Itálie a Německa a proti nim státy Beneluxu).²⁶

1.1.2.1. Institut předběžné otázky

Především za přispění mechanismu předběžné otázky²⁷ se činnost Soudního dvora soustředila zejména na posuzování aktů členských států, bez ohledu na jejich velikost, a beneficiary této úpravy nebyly primárně členské státy, ale jednotlivci. Nezanedbatelný vliv měla i skutečnost, že nerespektování rozhodnutí o předběžné otázce ze strany členského státu není odmítnutím nějakého cizího soudu (což by eventuálně připadalo v úvahu u řízení pro porušení povinnosti státu vyplývající z evropského práva před Soudním dvorem), ale pohrdání svými vlastními soudy, které z právního hlediska vynášejí konečné rozhodnutí, byť na základě předchozí instrukce Soudním dvorem.²⁸

Podobnost s principem přednosti spočívá opět v teleologickém argumentu, podle kterého je smyslem institutu předběžné otázky zajistit jednotný výklad a aplikaci evropského práva napříč členskými státy. Možnost jednostranně se odchýlit od evropského práva vnitrostátními předpisy nebo interpretací národních orgánů je z tohoto hlediska prakticky vyloučena.

²⁵ Čl. 164 SEHS, 220 SES, 19 SEULS.

²⁶ V podrobnostech viz Shapiro, M.: *The European Court of Justice*. In: Craig, P., De Búrca, G. (eds.): *The Evolution of EU Law*. Oxford University Press, New York 1999, str. 329 a n.

²⁷ Jenž byl do Smluv vložen podle všeho zčásti náhodně na podnět italské delegace, viz Bobek, M., Komárek, J., Passer, J., Gillis, M.: *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Linde, Praha 2005, str. 2.

²⁸ K tomuto tématu viz Alter, K. J.: *Establishing the supremacy of European law: the making of an international rule of law in Europe*. Oxford University Press, Oxford 2001.

Institut předběžné otázky změnil i postavení soudů a soudců členských států, jež se současně stali soudy a soudci podle evropského práva (tzv. funkční zdvojení – *dédoublement fonctionnel*).²⁹ Funkční hierarchie mezi národními soudy a Soudním dvorem při interpretaci evropského práva, opřená mj. o povinnost soudu, proti jehož rozhodnutí není opravného prostředku, podat předběžnou otázku, rovněž podle některých autorů svědčí o nadnárodním charakteru evropského práva.³⁰

1.1.2.2. Úprava přímé použitelnosti evropského práva

Dalším aspektem, který často vedl k usuzování na nadnárodní povahu evropského práva (ve smyslu nadřazenosti vůči právu národnímu) již v padesátých letech dvacátého století, byla přímá použitelnost evropského práva překonávající tradiční dualistický vztah práva vnitrostátního k právu mezinárodnímu v kombinaci s předvídaným většinovým hlasováním o legislativních návrzích připravených orgánem nezávislým na členských státech.³¹ Tato koncepce obsažená v SESUO byla zachována i ve smlouvách z roku 1957. Stěžejní čl. 189 SEHS stanovil: „*Nařízení má obecnou působnost. Je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech.*“ Podobně jako řízení o předběžné otázce směřuje uvedené ustanovení k zajištění jednotné aplikace evropského práva, kterou žádný členský stát nemůže jednostranně vyloučit svým vnitrostátním právem. Z toho se dovozuje, že nařízení musí mít přednost před kolidujícím právem národním.

Obdobná konstrukce, na základě které je vnitrostátní použitelnost určitého pravidla vyřešená již v mezinárodněprávní rovině, je ale známá již z rozhodnutí Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti ve věci jurisdikce gdaňských soudů. Podle něho „*za určitých okolností účelem smlouvy tak, jak jej zamýšlely smluvní strany, může být vytvoření pravidel zakládajících přímo individuální práva a povinnosti a vynutitelných domácimi soudy.*“³² Teoretický spor však následně vznikl o korektnost použití argumentu a fortiori, že jsou-li přímo a přednostně použitelná nařízení, totéž musí

²⁹ Leben, C.: *Hans Kelsen and the Advancement of International Law*. European Journal of International Law 1998, str. 297.

³⁰ Mosler, H.: *Supra-national Judicial Decisions and National Courts*. Hastings International and Comparative Law Review 3/1980-1981, str. 445 a n.

³¹ V podrobnostech viz Schütze, R.: *On “federal” ground: The European Union as an (inter)national phenomenon*. Common Market Law Review 2009, str. 1071 a n.

³² Kühn, Z.: *Samovykonatelnost, přímá účinnost a některé teoretické otázky aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu*. Právník 5/2004, str. 472 s odkazem na poradní stanovisko Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti ve věci *jurisdikce gdaňských soudů* ze dne 3. března 1928, dostupné na www.icj-cij.org.

platit i o hierarchicky nadřazených normách obsažených v samotné zakládající smlouvě.³³

1.1.2.3. Ustanovení o úloze Soudního dvora

Ani institut předběžné otázky ani přímá použitelnost nařízení samotné neposkytují jednoznačnou odpověď na v zakládajících smlouvách explicitně neřešený vztah evropského a národního práva. To však některým autorům nebrání v tom, aby považovali vzhledem k výslovné povinnosti Soudního dvora zajistit dodržování práva obsažené v čl. 164 SEHS (220 SES, 19 SEULS) za rozumné dovozovat, že „tvůrci Smlouvy zamýšleli Soudní dvůr k tomu, aby nesl odpovědnost za nalézání řešení právních kontroverzí, jež oni [tj. tvůrci, pozn. autorky] neposkytli, která by byla ve shodě se základní výchozí filosofií Smlouvy.“³⁴ Odmítají tedy argument a contrario, že by Soudní dvůr neměl nahrazovat členské státy v jejich postavení jediných legitimních (zakládající smlouvy a jejich změny) anebo neopominutelných (postavení Rady³⁵ při vydávání sekundárních evropských předpisů) tvůrců evropského práva, mj. v tak citlivé otázce jako je obecná přednost evropského práva neomezená na přímou použitelnost nařízení.

1.1.3 PRINCIP PŘEDNOSTI, DOKTRÍNA SVĚŘENÝCH PRAVOMOCÍ A ZÁSADA SUBSIDIARITY

S problémem příliš extenzivní až aktivistické judikatury Soudního dvora souvisí vývoj odkazů na doktrínu svěřených pravomocí v průběhu evropské integrace. Původně byla totiž argumentace Soudního dvora o přednosti evropského práva navázána na přenesení pravomocí členských států v určitých oblastech,³⁶ v nichž bylo možné uvažovat o nadnárodním charakteru evropské integrace a tím i evropského práva. To odpovídalo originárnímu chápání, že pravomoci výslovně nepřenesené mezinárodní smlouvou na Společenství zůstávají členským státům a jsou chráněny tím, že změna této zakládající smlouvy vyžaduje ratifikaci všemi členskými státy.³⁷ Na druhé straně, již samotná koncepce Soudního dvora o přenosu pravomocí, na rozdíl od prostého založení pravomocí mezinárodní organizací, která byla použita v těchto

³³ Srov. Arnall, A.: *The European Union and Its Court of Justice*. Oxford University Press, New York 1999, str. 76.

³⁴ Tamtéž, str. 77.

³⁵ S omezenými výjimkami ve prospěch samostatné legislativní pravomoci Komise.

³⁶ Srov. v rozhodnutí Soudního dvora ve věci 26/62, *Van Gend en Loos*, ze dne 5. února 1963 nebo rozhodnutí Soudního dvora ve věci 6/64, *Costa*, ze dne 15. července 1964 výslovné použití dodatku: „...tyto státy omezily, *byť jen v omezených oblastech*, svá suverénní práva...“.

³⁷ Viz Weiler, J. H. H., Mayer, F.: *The Division of Competences in the European Union*. European Parliament Working Paper, Political Series W-26, str. 5.

přelomových rozhodnutích, však představuje podle některých autorů výrazný odklon od klasických mezinárodních organizací.³⁸

Od sedmdesátých let pak můžeme pozorovat postupnou erozi výchozího konceptu svěřených pravomocí a je možné identifikovat čtyři základní typy změn:³⁹

1.) *Extenzivní interpretace* Soudního dvora v oblastech spadajících do kompetence Evropského hospodářského společenství (dále jen „EHS“). Příkladem lze uvést vytvoření systému ochrany lidských práv na evropské úrovni⁴⁰ a posílení pravomocí Evropského parlamentu vytvořením jeho aktivní i pasivní procesní způsobilosti.⁴¹ Vzhledem k tomu, že docházelo ke zpřísnování podmínek činnosti Společenství, byla tato změna ze strany členských států přijímána převážně pozitivně.

2.) Tzv. *absorpce*, kdy evropský normotvůrce jednající na základě svěřených kompetencí zasáhl i do oblasti mimo výslovné pravomoci EHS a Soudní dvůr tuto oblast následně posuzoval podle pravidel evropského práva. Pro ilustraci můžeme uvést konkrétní případ: vzdělávací politika je tradičně považována za výlučnou kompetenci členských států. Přesto Soudní dvůr shledal konkrétní vzdělávací politiku členského státu za odporující volnému pohybu osob po přijetí nařízení 1612/68, jež upravovalo mj. přístup dětí migrujících pracovníků ke vzdělání v hostitelském členském státě.⁴²

3.) Tzv. *inkorporace*, kdy kritéria ochrany lidských práv, původně určená pro evropského normotvůrce, začala být aplikována i na normotvorbu členských států. Příkladem vyvolavším neutichající značnou pozornost je rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Mangold*, které se dovolává existence zákazu diskriminace na základě věku jako obecného principu evropského práva. Národní úprava, která dočasně snížila věkovou hranici, po níž je možné uzavírat pracovní smlouvy, byla na základě tohoto tvrzení

³⁸ Belling, V., Malíř, J., Pítrová, L.: *Kontrola dělby pravomocí v EU se zřetelem ke kompetenčním excesům...*, str. 16.

³⁹ Podle Weiler, J. H. H.: *The Transformation of Europe*. The Yale Law Journal, vol. 100/1990-1991, str. 2437 a n.

⁴⁰ Srov. rozhodnutí Soudního dvora ve věci 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, ze dne 17. prosince 1970.

⁴¹ Dumbrovský, T.: *Vývoj judikatury Evropského soudního dvora v otázce postavení Evropského parlamentu*. Jurisprudence 2/2006, str. 17 a n.

⁴² Rozhodnutí Soudního dvora ve věci 9/74, *Casagrande*, ze dne 3. července 1974.

Soudního dvora prohlášena za odporující evropskému právu.⁴³ Použitý přístup se však pravidelně setkává s různou mírou averze na straně členských států.⁴⁴

4.) *Expanze* neboli přijímání evropských právních aktů v oblastech mimo vymezení spadající do koncepce svěřených pravomocí, a to jednak v souvislosti se Soudním dvorem provedenou širokou interpretací⁴⁵ doktríny implicitních pravomocí, jednak na základě častého používání klauzule flexibility (čl. 308 SES, dnes v pozměněné podobě zejména čl. 352 SFEU) členskými státy prostřednictvím svých zástupců v Radě.⁴⁶

Nevyhnutelným důsledkem těchto změn bylo rozměňování původního argumentu založeného na doktríně svěřených pravomocí, tj. že státy omezily své pravomoci v určitých relativně přesně ohraničených oblastech, v nichž má evropské právo napříště přednost před právem národním. Postupným vývojem, jenž nebyl vždy v plné režii všech členských států, došlo podle některých názorů k přímému či nepřímému pokrytí prakticky všech myslitelných oblastí národního práva právem evropským. Domnívám se proto, že i bývalý čl. 5 SES, dnes konkretizován zejména v čl. 4 SEULS, podle něhož *„náležejí pravomoci, které nejsou Smlouvami Unii svěřeny, členským státům,“* a čl. 5 SEULS odst. 2: *„[p]odle zásady svěřených pravomocí jedná Unie pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách. Pravomoci, které nejsou Smlouvami Unii svěřeny, náležejí členským státům,“* mají spíše význam pro vymezení funkční než věcné působnosti Evropské unie a souvisejí se zásadami subsidiarity a proporcionality.

Můžeme se ptát, zda nelze za těchto okolností spatřovat v principu subsidiarity dostatečný důvod pro přednost evropského práva. Argumentace by se mohla opírat o uznání nezbytnosti evropské normotvorby při posuzování naplnění podmínek zásady subsidiarity. Z toho by vyplývalo, že odchýlná úprava na úrovni členských států není žádoucí. Domnívám se, že ačkoli tato tvrzení mají racionální jádro, snaha o striktní ohraničení působnosti principu přednosti by vedla k popření závěrů ustálené judikatury. Uvedeného si byli vědomi i zástupci členských států, když do odstavce 2

⁴³ Rozhodnutí Soudního dvora ve věci C-144/04, *Mangold*, ze dne 22. listopadu 2005.

⁴⁴ Např. došlo k přijetí nové směrnice 2004/38/ES upravující práva související s volným pohybem občanů EU a jejich rodinných příslušníků, reagující na expanzivní judikaturu Soudního dvora zasahující do systémů sociálního zabezpečení v členských státech.

⁴⁵ Tj. k existenci implicitní pravomoci postačuje vymezení určitého cíle nebo účelu, zatímco u úzkého pojetí implicitních pravomocí je nezbytná výslovně zakotvená pravomoc. Srov. Craig, P., de Búrca, G.: *EU Law*. 4. vydání, Oxford University Press, Oxford 2008, str. 90.

⁴⁶ K podrobnostem viz i Belling, V., Malíř, J., Pítrová, L.: *Kontrola dělby pravomocí v EU se zřetelem ke kompetenčním excesům...*, str. 17 a n.

Protokolu č. 30 o používání zásad subsidiarity a proporcionality připojeném k Amsterodamské smlouvě vložili první nepřímou zmínku o principu přednosti:⁴⁷ „... tím nejsou dotčeny zásady formulované Soudním dvorem, které se týkají vztahu mezi vnitrostátním právem a právem Společenství...“.

1.1.4 SMLOUVA O ÚSTAVĚ PRO EVROPU

První výslovné normativní zakotvení principu přednosti předvídal čl. I-6 Smlouvy o Ústavě pro Evropu (dále jen „SÚE“): „*Ústava a právo přijímané orgány Unie při výkonu jí svěřených pravomocí mají přednost před právem členských států.*“ Vstupem v platnost tohoto ustanovení by se ukončila letitá nejasnost, zda členské státy skutečně plně akceptovaly princip přednosti, anebo pouze nebyly s to dosáhnout jednomyslnosti nezbytné pro změnu zakládajících smluv, která by pokračování v předchozí judikatuře Soudního dvora omezovala či přímo vylučovala.⁴⁸ U sekundárního práva se jeho přednost explicitně podmiňovala dodržením zásady svěřených pravomocí ve smyslu uvedeném v předchozí podkapitole. I po přijetí tohoto ustanovení by ale zůstala otevřena nejpálčivější otázka – vztah mezi evropským právem a ústavním právem členských států. Vzhledem k dalším ustanovením SÚE, zejména čl. I-5 rozvíjejícím čl. 6 SEU o ochraně národní identity, se v doktríně objevily dvě různé interpretace:⁴⁹

Podle *M. Madura* byl důsledkem čl. 6 SEU přenos pravomocí chránit ústavní hodnoty členských států v oblasti působnosti evropského práva na Soudní dvůr a národní ústavy nemohou napříště sloužit jako referenční rámec pro přezkum evropského práva.⁵⁰ Čl. I-6 ve spojení s čl. I-5 SÚE po ratifikaci SÚE v souladu s příslušnými ústavními požadavky v členských státech „*předem zaručují systémovou kompatibilitu mezi evropskou a národními ústavami.*“⁵¹ Z toho důvodu má mít evropské

⁴⁷ de Witte, B.: *Institutional Principles: A Special Category of General Principles of EC Law*. In: Bernitz, U., Nergelius, J. (eds.): *General Principles of European Community Law: reports from a Conference in Malmö, 27-28 August 1999*. Kluwer Law International, Hague 2000, s. 147.

⁴⁸ Kumm, M., Ferreres Comella, V.: *The primacy clause of the constitutional treaty and the future of the constitutional conflict in the European Union*. *International Journal of Comparative Law* 2-3/2005, str. 477.

⁴⁹ Obě interpretace úzce souvisejí s komplexními teoriemi *M. Kumma* a *M. Madura*, které jsou podrobně analyzovány v kapitolách 4.1.3. a 4.1.4.

⁵⁰ Srov. stanovisko generálního advokáta Madura ve věci C-127/07, *Arcelor*, ze dne 21. května 2008, zejména odst. 16 a 17.

⁵¹ Maduro, M.: *The importance of being called a constitution: Constitutional authority and the authority of constitutionalism*. *International Journal of Comparative Law* 2-3/2005, str. 348.

právo přednost před právem členských států včetně práva ústavního, čímž se současně bezvýjimečně zajistí jednotná a efektivní aplikace evropského práva.⁵²

Jinou argumentaci nabízí *M. Kumm*. Podle něj by čl. I-5 SÚE opravňoval národní soudy „*neaplikovat sekundární evropské právo, pokud nerespektuje národní ústavní identity*,“⁵³ a to přímo na základě evropského práva. Jelikož je zde stanoveno omezení principu přednosti, nemůže tím dojít k jeho formálnímu porušení. Zůstává však sporné, nakolik by národní, zejména ústavní, soudy přistoupily na argumentaci pomocí článků typu čl. 6 SEU, I-5 SÚE nebo 4 odst. 2. SEULS. Jedna věc je totiž přijetí evropského aktu *ultra vires*, čehož posouzení náleží zásadně Soudnímu dvoru. Druhá věc je vlastní ústavněprávní rámec, vůči němuž národní ústavní soudy kontrolují evropské právo. Domnívám se, že v těchto případech lze uvedené články považovat spíše za pojistky usnadňující vnitrostátní ratifikaci Smluv tvořících primární evropské právo.⁵⁴ Závisí však i na teoretickém pojetí vztahu evropského a národního práva, jež konkrétní soudy nebo představitelé doktríny zastávají.

Po neúspěšných ratifikačních referendech ve Francii a Nizozemsku 29. května a 1. června 2005 zůstalo z ambiciózního článku I-6 SÚE (na rozdíl od jiných ustanovení inkorporovaných do Lisabonské smlouvy) pouze vágní prohlášení „*Konference konstatuje, že čl. I-6 vyjadřuje platnou judikaturu Soudního dvora Evropských společenství a Soudu prvního stupně.*“

1.1.5 PROHLÁŠENÍ Č. 17 PŘIPOJENÉ K LISABONSKÉ SMLOUVĚ

Z předchozího výkladu je patrné, že po více než půlstoletí evropské integrace je princip přednosti vnímán v teorii i praxi mnohem kontroverzněji a diverzifikovaněji než při zakládání prvního Společenství. *Z. Bañkowskeho* a *E. Christodoulidise* tento stav a vývoj v dalších stěžejních oblastech dokonce vedl k označení Evropské unie za ve své podstatě sporný projekt, založený na nekončícím procesu negociace a renegociace vyvolaném střetem různých normativních systémů.⁵⁵

⁵² Ačkoli *M. Maduro* ve výše uvedeném článku tvrdí, že tím nedochází k „*přisuzování ústavních pravomocí nad národními ústavami Evropské unii*“ (tamtéž, str. 348), domnívám se, že vzhledem k v evropské doktríně poměrně rozšířenému tvrzení o neexistenci výlučných pravomocí členských států (pouze aspektů národní identity, jež má Unie respektovat) je sporné, do jakých aspektů ústav členských států by Soudní dvůr podle tohoto pojetí nemohl přímo či nepřímo zasahovat.

⁵³ *Kumm, M., Ferreres Comella, V.: The primacy clause of the constitutional treaty and the future of the constitutional conflict in the European Union...*, str. 479.

⁵⁴ Srov. rozhodnutí ústavních soudů uvedená v další části práce.

⁵⁵ *Bañkowski, Z., Christodoulidis, E.: The European Union as an Essentially Contested Project. European Law Journal 4/1998, str. 341 a n.*

Výsledkem všech pokusů opřít princip přednosti o výslovné ustanovení evropského práva se stalo právně nezávazné Prohlášení č. 17 k Lisabonské smlouvě: „Konference připomíná, že v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora Evropské unie mají Smlouvy a právo přijímané Unií na základě Smluv přednost před právem členských států, za podmínek stanovených touto judikaturou.“ Ani připojené stanovisko Právní služby Rady nevnáší více světla: „Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že přednost práva ES je základní zásadou práva Společenství. Podle Soudního dvora je tato zásada neodmyslitelným prvkem zvláštní povahy Evropského společenství. V době prvního rozsudku této ustálené judikatury (rozsudek ze dne 15. července 1964 ve věci 6/64, *Costa/ENEL (1)*) nebyla ve Smlouvě žádná zmínka o přednosti. Je tomu tak i dnes. Skutečnost, že zásada přednosti nebude v budoucí smlouvě uvedena, nezmění žádným způsobem existenci této zásady ani stávající judikaturu Soudního dvora. Pozn. (1): „Z toho vyplývá, (...) že právo vytvořené Smlouvou, tedy autonomním pramenem práva, by nemělo být vzhledem ke své zvláštní a původní povaze převáženo vnitrostátními právními předpisy jakéhokoli charakteru, pokud nemá ztratit svůj charakter práva Společenství a pokud nemá být zpochybněn právní základ Společenství samotného.““

Pro část evropské doktríny je však i takový výsledek důvodem k tvrzení, že ani výslovné zakotvení principu přednosti by nemohlo nic změnit na stávajícím *acquis communautaire* a nepřipustnosti výhrad orgánů členských států.⁵⁶ Pro jiné autory obecné a nezávazné prohlášení představuje spíše potvrzení skutečnosti, že přetrvává absence konsenzu na určitém modelu vztahu evropského a národního práva, ale současně vnímají tento stav i jako určitý impuls k dalšímu hledání nejvhodnějšího modelu koexistence, jak bude uvedeno v poslední části.

Společným východiskem všech úvah o principu přednosti proto zůstávají pouze stěžejní rozhodnutí Soudního dvora, která se k němu přímo či nepřímo vztahují: *Van Gend, Costa, Internationale Handelsgesellschaft* a *Simmenthal*.

1.2 STĚŽEJNÍ ROZHODNUTÍ SOUDNÍHO DVORA VYMEZUJÍCÍ PRINCIP PŘEDNOSTI

Než budou podrobně rozebírány důvody, na kterých Soudní dvůr založil svou doktrínu přednosti evropského práva, je nezbytné se zmínit o problému povahy a zejména normativní síly rozhodnutí Soudního dvora. V případě jejich uznání za

⁵⁶ Niedobitek, M.: *Přednost práva EU a Lisabonská smlouva*. Jurisprudence 1/2009, str. 15.

formální pramen práva⁵⁷ bychom zde mohli hledání právního zakotvení principu přednosti ukončit.

Avšak podobně jako v případě principu přednosti, zakládající smlouvy o jakékoli závaznosti rozhodnutí Soudního dvora mlčí. Neobsahují ani ustanovení typu čl. 38 odst. 1 Statutu Mezinárodního soudního dvora⁵⁸ a ani Soudní dvůr ve svých rozhodnutích – zdá se – nepovažuje svou předchozí judikaturu za formální pramen práva.⁵⁹ Tvrzení, že nemožnost rozhodování *non liquet* nutně vedla Soudní dvůr k ujetí se normotvorné pravomoci,⁶⁰ není ani doktrínou plně sdílená⁶¹ a nenašla ani odraz v žádných revizích smluv.⁶²

Přestože se tedy zejména v anglicky psané literatuře o evropském právu setkáváme s pojetím rozhodnutí Soudního dvora jakožto pramenů práva a v praxi se rozdíl mezi obecnou právní závazností soudních rozhodnutí v common law a v kontinentálním typu právní kultury zmenšují, nebyly tyto odlišnosti úplně překonány a v základních východiscích právních systémů nadále přetrvávají.⁶³ Za zmínku stojí i skutečnost, že od počátku evropské integrace v ní měly převahu státy kontinentálního typu právní kultury a rovněž vzdělání a praxe soudců Soudního dvora byly formovány převážně tímto typem právní kultury.

Vzhledem k výše uvedenému považuji za sporné řadit princip přednosti mezi jiné nepsané principy práva, jako je například princip právní jistoty, či jej stavět na roveň ochrany základních práv a svobod, jež bývají nezpochybnitelnou doménou soudů. Nebrání nám to však ve zkoumání nakolik přesvědčivě, jednotlivě nebo ve svém

⁵⁷ Tj. „*formy, které obsahují právní normy, dodávají v nich obsaženým pravidlům charakter práva.*“ Gerloch, A.: *Teorie práva...*, str. 69.

⁵⁸ Publikovaný pod č. 30/1947 Sb. Čl. 38 odst. 1 zní: „*Dvůr... bere za podklad:... d) s výhradou ustanovení článku 59 soudní rozhodnutí a nauku nejvíce kvalifikovaných spisovatelů různých národů jakožto pomůcku pro určování právních pravidel.*“

⁵⁹ Coutron, L.: *Style des arrêts de la Cour de justice et normativité de la jurisprudence communautaire.* Revue trimestrielle de droit européen 4/2009, str. 643 a n.

⁶⁰ Tamtéž, str. 669.

⁶¹ Závažné protiargumenty (klíčová role některých soudců na vytváření dalekosáhlé judikatury, ztráta počáteční legitimacy Soudu z doby „zablokované“ integrace a dvojí přístup k ochraně základních práv, která jsou de facto uplatňována pouze proti členským státům, nikoli evropským institucím), na které navazují i ostatní kritici, předložil H. Rasmussen např. v článku *Towards a Normative Theory of Interpretation of Community Law.* The University of Chicago Legal Forum 1992, str. 135 a n., zejm. str. 150 a n.

⁶² Pokud za něj nebudeme považovat skutečnost, že čl. 19 SEULS již na rozdíl od čl. 220 SES a 164 SEHS neobsahuje výslovný dodatek, že Soudní dvůr zajišťuje dodržování práva „*v rámci svých pravomocí.*“

⁶³ Gerloch, A., Kysela, J., Kühn, Z., Wintr, J., Tryzna, J., Maršálek, P., Beran, K.: *Teorie a praxe tvorby práva.* ASPI, Praha 2008, str. 101 a n.

souhrnu, působí argumenty Soudního dvora, aby bylo možné tato rozhodnutí případně považovat za pouhou deklaraci normativně existujícího principu přednosti.

Především, že dále analyzovaná klíčová rozhodnutí Soudního dvora spadají do doby, kdy nejenže zakládající smlouvy byly v mnohém nejasné, ale i instituce, které měly napomáhat naplňování cílů Společenství, byly značně paralyzovány. Mnozí autoři v tom spatřují důvod a zčásti i legitimaci soudcovského aktivismu.

1.2.1. VAN GEND EN LOOS⁶⁴

Klíčovou otázkou tohoto případu bylo, zda má čl. 12 SEHS (dnes revidovaný čl. 30 SFEU) upravující zákaz zvyšování cel přímý účinek. Podle nizozemského práva by se totiž v případě kladné odpovědi mohl žalobce domáhat jeho přednosti před *dřívějším* vnitrostátním ustanovením obsahujícím vyšší celní sazbu. Sled argumentů Soudního dvora byl následovní: smysl (duch) smlouvy, její obecné schéma a jazykový výklad dotčených ustanovení.

Na základě teleologického výkladu jednoho z cílů smlouvy – vytvoření společného trhu, dále z preambule, z úpravy institucí nadaných svěřenými pravomocemi vykonávanými nezávisle na vůli členských států a ze zahrnutí občanů do Společenství skrze Evropský parlament a Hospodářský a sociální výbor Soudní dvůr implikuje, že Smlouvu není možno omezit na pouhé vzájemné povinnosti mezi státy. Systematický výklad se opíral o rozhodující úlohu ustanovení zakazujícího cla a obdobné dávky, uvedeného na několika místech Smlouvy, mezi jiným i v základních ustanoveních. V posledním okruhu argumentace se Soudní dvůr zabýval vlastním zněním článku 12 SEHS. Ustanovení svým jednoznačně formulovaným a nepodmíněným zakotvením negativní povinnosti členských států, které nadto k němu neučinily žádnou výhradu, bylo dle Soudního dvora způsobilé mít přímý účinek. Jen mimochodem, z důvodu protiargumentace členských států proti takové interpretaci, Soudní dvůr uvedl, že bdělost jednotlivců bude rovněž přispívat k efektivnímu dohledu nad dodržováním komunitárního práva.

Soudní dvůr tedy nemusel s ohledem na vstřícný přístup nizozemské ústavy vůči mezinárodnímu právu řešit otázku přednosti evropského práva. Rozhodnutí ve věci *Van Gend en Loos* je kromě judikování přímého účinku významné i kvůli zmínce o novém právním řádu odlišném od klasického mezinárodního i vnitrostátního práva. Potřeba zajištění efektivního působení evropského práva, zde uvedená pouze okrajově,

⁶⁴ Rozhodnutí Soudního dvora ve věci 26/62, *Van Gend en Loos*, ze dne 5. února 1963.

se stala výslovně nebo implicitně jedním z hlavních argumentů v následujících rozhodnutích. Přímý účinek formulovaný tímto rozhodnutím je současně významným pojítkem k principu přednosti, jelikož přednost je v striktním pojetí přiznána pouze normám evropského práva, které mají přímý účinek (viz dále část druhou).

Vzhledem k lakonické argumentaci se však můžeme ptát po dalších, ač přímo nevyslovených, důvodech tohoto rozhodnutí. Členské státy, jak lze dovodit i z jejich vyjádření, zamýšlely zakládajícími smlouvami vytvořit sice soud, který by účinně dohlížel na dodržování smluv, ale přece jen byl spíše podobný zdrženlivému Mezinárodnímu soudnímu dvoru v Haagu než aktivistickému Nejvyššímu soudu Spojených států.⁶⁵ Problematické je rovněž tvrzení o nevyhnutelnosti přímého účinku evropského práva v národním právu, jelikož existují i normy obsažené v přímo aplikovatelných evropských předpisech, které ale nemají přímý účinek – buď proto, že nesplňují judikaturou stanovená kritéria, anebo z důvodu, že jejich přímý účinek je výslovně vyloučen.⁶⁶ A naopak v případech netransponovaných směrnic se tyto nestávají přímo aplikovatelnými, ale některá jejich ustanovení mohou mít vertikální přímý účinek.⁶⁷

Pro podporu postoje Soudního dvora se tak obvykle odkazuje na doktrínu *rule of law*,⁶⁸ které by se přičilo, kdyby se jednotlivec nemohl dovolat ochrany platného práva vůči protiprávnímu jednání státu z důvodu, že stát porušil své implementační povinnosti. Ani uvedená doktrína však neposkytuje dostatečný důvod pro existenci přednosti evropského práva jako takové. Navíc dle mého názoru jde o jistý anachronismus, protože Spojené království přistoupilo k ES až několik let po vydání rozhodnutí ve věci *Van Gend en Loos*. Doktrína právního státu, resp. její variace v Německu (*Rechtsstaat*) a ve Francii (*état de droit*), se mj. právě v otázce, jakým právem je stát vázán, od doktríny *rule of law* podstatně liší.⁶⁹

Rozhodnutí *Van Gend en Loos* nebývá většinou spojováno s principem přednosti,⁷⁰ přestože se na jeho závěry, jakkoli nepřesvědčivé, Soudní dvůr v rozhodnutí *Costa* odvolává. Dalším zajímavým a později opomíjeným aspektem je v úvodní části rozhodnutí obsažené výslovné ubezpečení ze strany Soudního dvora pro

⁶⁵ Shapiro, M.: *The European Court of Justice*. In: Craig, P., de Búrca, G. (eds.): *The Evolution of EU Law...*, str. 331.

⁶⁶ Srov. bývalý čl. 34 odst. 2 SEU.

⁶⁷ Pro vztah principu přednosti, přímého účinku a přímé aplikovatelnosti viz následující kapitulu.

⁶⁸ Shapiro, M.: *The European Court of Justice...*, str. 334.

⁶⁹ V podrobnostech viz např. Rosenfeld, M.: *The rule of law and the legitimacy of constitutional democracy*. *Southern California Law Review* 2001, str. 1307-1350.

⁷⁰ Viz i Prohlášení č. 17 a posudek Právní služby Rady připojené k Lisabonské smlouvě.

nizozemskou vládu, že „v projednávaném případě není Soudní dvůr vyzván k tomu, aby rozhodoval o provádění Smlouvy podle zásad nizozemského vnitrostátního práva, které zůstává v pravomoci vnitrostátních soudů.“⁷¹

Tehdejší prezident Soudního dvora A. M. Donner se vyjádřil, že kdyby Soudní dvůr byl býval dotázán, pravděpodobně by dovedl přednost evropského práva před právem národním. Avšak skutečnost, že rozhodnutí o vztahu evropského a národního práva v daném případě spadalo do pravomoci národních soudů, svědčí o rovnovážném postavení mezi národními soudy a Soudním dvorem a současně o prozatímní neexistenci federálního uspořádání, ve kterém by Soudní dvůr měl vůči národním soudům nadřazené postavení.⁷² V průběhu několika měsíců od napsání jeho článku se situace radikálně změnila.

1.2.2. COSTA⁷³

Rok po vynesení rozhodnutí ve věci *Van Gend en Loos* stál Soudní dvůr před předběžnou otázkou, ve které se citlivému tématu vztahu evropského a národního práva vzhledem ke specifickým okolnostem případu vyhnout nemohl. Spor před italským smírčím soudcem vyvolal tvrzený rozpor mezi *pozdějším* zákonem o zestátnění elektrárenské společnosti a několika ustanoveními SEHS. Stěžovatel, advokát *Flaminio Costa* v pečlivě připraveném sporu vyvolal souběžně i řízení před italským Ústavním soudem, který 7. března 1964 vynesl rozhodnutí v tradičním dualistickém duchu: „vztah mezi komunitárními a národními normami se nijak neliší od jiných vztahů vyskytujících se mezi dvěma prameny práva požívajícími stejné právní síly,⁷⁴ a tudíž se mezi nimi uplatní pravidlo *lex posterior derogat priori*. Se znalostí tohoto postoje⁷⁵ bylo předmětem rozhodování Soudního dvora nejprve posouzení oprávněnosti smírčího soudce položit předběžnou otázku a následně objasnění smyslu článků Smlouvy s ohledem na jejich schopnost založit jednotlivcům práva, která byla pod ochranou národních soudů. Problematiku přednosti komunitárního práva řešil Soudní dvůr již v první části, přičemž argumentoval následovně:

⁷¹ Srov. rozhodnutí Soudního dvora ve věci 26/62, *Van Gend en Loos*, ze dne 5. února 1963, II-A odstavec 3.

⁷² Donner, A. M.: *National Law and the Case Law of the Court of Justice of the European Communities*. *Common Market Law Review* 1/1963, str. 14.

⁷³ Rozhodnutí Soudního dvora ve věci 6/64, *Costa*, ze dne 15. července 1964.

⁷⁴ Cartabia, M.: *The Italian Constitutional Court and the Relationship Between the Italian Legal System and the European Union*. In: Slaughter, A.-M., Stone Sweet, A., Weiler, J. H. H. (eds.): *The European Courts & National Courts...*, str. 135.

⁷⁵ K pozadí celého případu viz Stein, E.: *Toward Supremacy of Treaty-Constitution by Judicial Fiat: On the Margin of the Costa Case*. *Michigan Law Review* 1964-1965, str. 492 a n.

Za prvé, s odkazem na rozhodnutí *Van Gend en Loos* konstatoval Soudní dvůr existenci samostatného právního systému vytvořeného zakládající smlouvou, který na rozdíl od běžných mezinárodních smluv tvoří integrální část právních systémů členských států a vnitrostátní soudy jsou povinny toto právo aplikovat. Zmíněný argument byl nezbytný vzhledem k členským státům, které na rozdíl od Nizozemska neumožňovaly přímé působení mezinárodního práva v právu vnitrostátním.

Za druhé, podle Soudního dvora mělo vytvoření Společenství za následek mj. omezení suverénních práv států (i když *pouze v určitých oblastech*) a tím vytvoření masy práva, které zavazuje jak příslušníky členských států, tak tyto státy. Normotvorné i další pravomoci evropských institucí v těchto vymezených oblastech byly podle Soudního dvora založené omezením suverenity členských států *nebo* delegací jejich pravomocí, aniž by však odkázal na konkrétní akt nebo národní ústavu toto potvrzující.

Třetím v pořadí je argument označovaný jako pragmatický a účelový.⁷⁶ Operuje s pojmy duch (smysl) Smlouvy a její cíle. Duch, resp. podstata Smlouvy znemožňuje členským státům, aby přiznaly přednost jednostrannému pozdějšímu opatření před právním systémem, k němuž se zavázaly na základě reciprocity, tedy že „*zajištění jednotnosti a efektivnosti komunitárního práva je nezbytné, mají-li být konkrétní cíle stanovené ve Smlouvě realizované.*“⁷⁷

Dále použil Soudní dvůr systematický výklad pro podporu argumentu, že povaha závazků členských států ze Smlouvy není podmíněná, ale bezvýjimečná. Případné možné vnitrostátní odchylky a postupy při jejich přijímání jsou totiž zásadně stanoveny ve zvláštních ustanoveních Smlouvy.

Za páté, jakoby si Soudní dvůr uvědomoval, že jeho předchozí argumentace postrádá hlubší kořeny, poukázal na text čl. 189 SEHS (249 SES, 288 SFEU) upravující závaznost a přímou aplikovatelnost nařízení v členských státech. Zmíněné ustanovení by podle Soudního dvora postrádalo smysl, kdyby jej stát mohl jednostranně vyloučit prostřednictvím právní úpravy, která by měla přednost před komunitárním právem. Jak bylo uvedeno v části 1.1.2, taková argumentace rozhodně není prostá problémů: Soudní dvůr mluví o systémech práva, zatímco jím uvedené ustanovení čl. 249 (po revizi, dnes čl. 288 SFEU) mluví pouze o nařízeních, a to navíc pouze v souvislosti s jejich vnitrostátní působností, tj. že k nim není potřeba žádné další vnitrostátní úpravy. Z jednoho specifického ustanovení Smlouvy týkajícího se jediné kategorie

⁷⁶ Craig, P., de Búrca, G.: *EU Law...*, str. 346.

⁷⁷ Tamtéž.

sekundárního práva je tak usuzováno na přednost celé Smlouvy a práva na jejím základě vytvořeného jako celku.

Za pomoci uvedeného argumentačního postupu Soudní dvůr zformuloval větu o přednosti komunitárního práva, která v tomto případě nejen umožnila smírčímu soudci obrátit se s předběžnou otázkou na Soudní dvůr bez ohledu na vnitrostátní úpravu, ale i aplikovat v daném případě přímo evropské právo. Odpověď Soudního dvora na druhou položenou otázku následně indikuje, zda je možné se dovolávat před vnitrostátním soudem jednotlivých ustanovení Smlouvy. Ze závěru rozhodnutí nakonec vyplývá, že přímá a přednostní aplikace evropského práva smírčím soudcem je sice možná, ale není v této konkrétní věci relevantní, jelikož italské znárodňovací předpisy neodporovaly evropskému právu.

I v tomto rozhodnutí lze rozeznat dva argumentační okruhy: odkaz na povahu Společenství a cíle Společenství.⁷⁸ Zatímco teleologický argument sledující dosahování cílů Společenství je z právního hlediska nedostatečný, ale pragmaticky pochopitelný, problematickou zůstává argumentace povahou Společenství a jeho právního řádu. Co bylo v rozhodnutí *Van Gend en Loos* řečeno jen jakoby mimochodem kvůli některým členským státům,⁷⁹ stalo se pro příště základním kamenem.

Lze se oprávněně ptát, jak je možné, že se kolos principu přednosti stojící zpočátku na hliněných nohách ne zcela přesvědčivých argumentů v dalším vývoji nezhroutil. Možných důvodů, které postupem času vytvořily podstavec pod konstrukcí, až se z ní stala ustálená judikatura, je několik. Z akademického hlediska tomu pravděpodobně přispěl malý zájem širší odborné veřejnosti i členských států o dění v Lucemburském velkovévodství. Nepřímým důkazem je i skutečnost, že dobové články v odborných časopisech byly psány z velké části osobami majícími vztah k evropským institucím, jež princip přednosti z pochopitelných důvodů nekritizovaly, právě naopak.⁸⁰

Na základě politického a právního vývoje se předpokládá, že v dobových souvislostech nebyl princip přednosti vnímán jako problematický s ohledem na malý věcný rozsah komunitárního práva a doktrínu enumerativních (resp. svěřených)

⁷⁸ Srov. Steiner, J., Woods, L.: *Textbook on EC Law*. 8. vydání, Oxford University Press, Oxford 2003, str. 66.

⁷⁹ Srov. Stein, E.: *Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution*. In: Stein, E.: *Thoughts from a Bridge*. The University of Michigan Press, Ann Arbor 2000, str. 24.

⁸⁰ Schepel, H., Wesseling, R.: *The Legal Community: Judges, Lawyers, Officials and Clerks in the Writing of Europe*. *European Law Journal* 1997, str. 165 a n. Dobrým příkladem tohoto přístupu je i článek o nadřazenosti evropského práva: Bebr, G.: *How Supreme Is Community Law in the National Courts?* *Common Market Law Review* 1974, str. 3 a n. G. Bebr byl v té době právním poradcem Komise ES.

pravomocí posílenou o politickou kontrolu (viz 1.1.3. výše). Dále v mnoha případech skončily tyto kauzy ve prospěch dotčených členských států, jakkoli je lze považovat za Pyrrhova vítězství. Ostatní členské státy mohly benefitovat z těchto rozhodnutí, jež znesnadňovaly protekcionistickou politiku jiných (negociačně silnějších) členských států. A v neposlední řadě to byly i národní soudy, které nejenže získaly nové pravomoci z evropského práva, ale dalšími rozhodnutími Soudního dvora (které nižší národní soudy v převážné míře iniciovaly) se pravomoci těchto národních soudů dále rozšiřovaly. Sám Soudní dvůr v následujících rozhodnutích již problematické argumenty neopakoval, nýbrž pouze odkazoval na větu o přednosti komunitárního práva a případně doplňoval další odůvodnění podle povahy případu.⁸¹

1.2.3. INTERNATIONALE HANDELSGESELLSCHAFT⁸²

Předběžnou otázku v této věci podal německý soud za účelem ukončení nejistoty ohledem vnitrostátní aplikovatelnosti určitých ustanovení nařízení o společné organizaci trhu s obilninami a dovozních a vývozních povoleních. Podle těchto ustanovení, která sledovala v podstatě statistické účely, bylo pro získání licence nutné složit kauci, která ale v případě nevyužití licence propadla. Uznána byla pouze jediná výjimka, a to existence *vis maior*. Některé německé soudy v popsáných podmínkách shledávaly disproporcionální rozpor s ústavně zaručenou svobodou podnikání. Soudní dvůr stál před problémem, jak dostát ochraně základních práv, které zakládající smlouvy až na pragmatickou úpravu rovného odměňování mužů a žen opomíjely, a přitom zachovat svou dosavadní judikaturu. Předsunul proto vlastním odpovědím na předložené otázky následující dva odstavce, které jsou důležité ve vztahu k principu přednosti a dalšímu vývoji evropské i národní judikatury.

Za prvé, Soudní dvůr odmítnul možnost posuzovat platnost komunitární normy ve světle vnitrostátního práva, byť i ústavní povahy. Odůvodnil to nežádoucím účinkem takového posuzování na jednotu a efektivnost komunitárního práva a k tomu bez další argumentace uvedl závěr rozhodnutí ve věci *Costa* (viz výše). Princip přednosti evropského práva se tímto zdá být definitivně petrifikován.

⁸¹ Pro podrobnější rozbor nejen politické situace v době rozhodování Soudního dvora o těchto případech (1958-1965), ale i strategie právníků usilujících o maximální využití možností nového evropského práva (jak z řad advokátů, tak i části soudců Soudního dvora a jejich referendářů) viz Vauchez, A.: *The transnational politics of judicialization. Van Gend en Loos and the making of EU polity*. European Law Journal 1/2010, str. 1 a n.

⁸² Rozhodnutí Soudního dvora ve věci 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, ze dne 17. prosince 1970.

Za druhé ale se Soudní dvůr ujímá zkoumání platnosti komunitárního předpisu z hlediska základních práv, jež tvoří „*integrální součást obecných právních principů chráněných Soudním dvorem*.“⁸³ Otázkou však zůstává, na základě jakých postupů nebo argumentů dovozuje Soudní dvůr, co patří k základním právům majícím povahu obecných právních principů.⁸⁴ Podpůrným, ač ne explicitně vyjádřeným argumentem se zdá být úvaha, že státy při přenesení svých pravomocí na Společenství nemohly porušit závazky ochrany základních práv kladené jejich vnitrostátními právními řády.

Význam rozhodnutí *Internationale Handelsgesellschaft* spočívá v odstranění nejistoty týkající se okruhu vnitrostátního práva, před kterým má evropské právo přednost. Z rozhodnutí jednoznačně a bezvýjimečně plyne přednost i před právem ústavním, čímž Soudní dvůr postavil evropské právo na vrchol pomyslné pyramidy právního řádu. Aplikace principu přednosti i na individuální správní akty byla výslovně konstatována později v rozhodnutí *Ciola*.⁸⁵ V oblasti sjednávání mezinárodních smluv má zásadní význam rozhodnutí ve věci *ERTA*,⁸⁶ ze kterého lze dovodit, že pokusy státu upravit odlišně své mezinárodní vztahy mají ustoupit v rozsahu, v jakém jsou určité oblasti uvolněny pro společnou evropskou úpravu.⁸⁷

Důležitá je i zmínka řešení rozporů mezi ústavně chráněnými základními právy a právem evropským, u nichž se soulad zkoumá zprostředkovaně přes institut obecných právních principů chráněných Soudním dvorem.⁸⁸ Jako problematická se však ukázala úroveň této ochrany, která tvoří jeden z důvodů výhrad ústavních soudů členských států vůči bezpodmínečné přednosti evropského práva (viz dále).

1.2.4. SIMMENTHAL⁸⁹

Poslední základní rozměr principu přednosti, tj. překonání aplikace principu *lex posterior derogat priori*, vyslovil Soudní dvůr v rozhodnutí ve věci *Simmenthal*. Italský soudce stál v tomto případě mezi dvěma mlýnskými kameny v podobě judikatury italského ústavního soudu na jedné straně a na straně druhé Soudního dvora. Italský

⁸³ Čtvrtý odstavec rozhodnutí Soudního dvora ve věci 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, ze dne 17. prosince 1970.

⁸⁴ Viz Černá, D.: *Standard lidských práv v Evropě*. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Praha 2009, str. 76 a n.

⁸⁵ Rozhodnutí Soudního dvora ve věci C-224/97, *Ciola*, ze dne 29. dubna 1999.

⁸⁶ Rozhodnutí Soudního dvora ve věci 22/70, *Komise proti Radě*, ze dne 31. března 1971.

⁸⁷ K dalšímu vývoji v oblasti mezinárodních smluv srov. Ondřejek, P.: *Sjednávání mezinárodních smluv v rámci EU po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost*. In: Gerloch, A., Wintr, J.: *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Aleš Čeněk, Plzeň 2009, str. 247 a n.

⁸⁸ Tato kritéria byla později zpětně aplikována při posuzování národního práva, viz předchozí kapitulu a změny v principu svěřených pravomocí.

⁸⁹ Rozhodnutí Soudního dvora ve věci 106/77, *Simmenthal*, ze dne 9. března 1978.

ústavní soud totiž v návaznosti na rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Costa* deklaroval svoji připravenost rušit vnitrostátní předpisy pro rozpor s evropským právem.⁹⁰ V případě *Simmenthal* se jednalo o řešení střetu normy komunitárního práva s pozdější normou vnitrostátní. Soudce se ptal, zda má v takovém případě postupovat podle ustálené judikatury Soudního dvora a nebrat ohled na pozdější vnitrostátní normu, aniž by musel čekat na její zrušení kompetentním orgánem, anebo zda mohou být pozastavena oprávnění přiznaná přímo aplikovatelnými normami komunitárního práva do doby takového zrušení kompetentním orgánem členského státu, které však bude mít retroaktivní účinky, aby nedošlo ke zkrácení práv jednotlivců.

Soudní dvůr tentokrát rozpracoval teorii přednosti z hlediska přímé aplikovatelnosti komunitárních norem, které mají být plně a jednotně aplikovány v celém Společenství po celou dobu jejich účinnosti. Vztah přednosti vůči národnímu právu výslovně omezil na ustanovení Smlouvy a přímo aplikovatelná opatření institucí Společenství. Na druhé straně současně rozšířil důsledky nejen na neaplikovatelnost kolidujících národních norem, ale i na povinnost zdržet se přijímání legislativních opatření odporujících komunitárním předpisům. Po argumentech spočívajících v přímé použitelnosti komunitárních norem a jejich přednosti poukázal Soudní dvůr opět na potřebu zajištění efektivnosti komunitárního práva a nutnost neohrožovat základy, na nichž je Společenství postaveno.

V druhé řadě poukazuje Soudní dvůr na článek 177 SEHS (234 SES, 267 SFEU) vyjadřující mj. smysl institutu předběžné otázky. Dle názoru Soudního dvora by se jeho efektivita stala spornou, kdyby národní soud nemohl bezprostředně aplikovat komunitární právo v souladu s odpovědí na předběžnou otázku nebo s ohledem na ustálenou judikaturu Soudního dvora.

Uvedené dvě roviny – ustálená judikatura týkající se otázek přímé použitelnosti a přednosti a potřeba zajištění efektivnosti mechanismu předběžné otázky vedly Soudní dvůr k závěru o povinnosti vnitrostátního soudu neaplikovat (nikoli rušit)⁹¹ odporující vnitrostátní předpis, ať dřívější nebo pozdější než komunitární norma. Co víc, smyslu a podstatě komunitárního práva by odporovala jakákoli praxe státních orgánů, která by bránila plné účinnosti norem komunitárního práva například tím, že by znemožňovala některému národnímu soudu neaplikovat kolidující národní úpravu.

⁹⁰ Srov. Cartabia, M.: *The Italian Constitutional Court and the Relationship Between the Italian Legal System and the European Union...*, str. 136.

⁹¹ Tato skutečnost byla zdůrazněna i v rozhodnutí Soudního dvora v spojených věcech C-10/97 až C-22/97, *IN.CO.GE.*, ze dne 22. října 1998, srov. zejména odstavec 21.

Ve světle takové argumentace nebylo samozřejmě nutné odpovídat na druhou předloženou otázku. Problém, který může nastat v případě neexistence vnitrostátní normy upravující určité otázky (např. absence možnosti dovolávat se předběžného opatření vůči státu), vyřešil Soudní dvůr v případě *Factortame*⁹² tak, že národní soudy jsou za účelem zajištění plné účinnosti komunitárního práva povinny nejen neaplikovat kolidující národní předpis, ale případně jej i dotvořit.

Vnitrostátními orgány přímo aplikujícími komunitární právo (které nemají přihlížet k odporující platné vnitrostátní úpravě, ale mají ji případně eurokonformně dotvořit) jsou tedy všechny národní soudy a ve světle pozdější judikatury i správní úřady při procesu aplikace práva. Samotnou povinnost zdržet se vydávání nových vnitrostátních předpisů v rozporu s komunitárním právem je v současnosti možné dovodit zejména z principu loajality.

1.2.5. ZHODNOCENÍ STĚŽEJNÍCH ROZHODNUTÍ SOUDNÍHO DVORA Z HLEDISKA ZAKOTVENÍ PRINCIPU PŘEDNOSTI

Na princip přednosti, jak byl judikován v těchto čtyřech stěžejních rozhodnutích, odkazují všechna pozdější rozhodnutí. Z opakování obecné věty o *samostatném právním řádu, v jehož prospěch členské státy omezily svá svrchovaná práva a jehož účinnost by byla ohrožena, kdyby mu členské státy mohly bránit právními předpisy, opatřeními nebo i jen praxí svých orgánů (at' normotvorných, výkonných či soudních), resp. orgánů veřejné moci na jejich území obecně (např. samosprávy), a proto musí mít evropské právo přednost*, ze strany evropských institucí i doktríny se stalo jisté dogma. Z ryze teoretického hlediska však žádné rozhodnutí Soudního dvora samo o sobě ani spolu s dalšími neposkytlo dostatečný důvod pro jednoznačné konstatování existence principu přednosti. Ani připomínka v Prohlášení č. 17 k Lisabonské smlouvě se nesnaží zakotvovat princip přednosti v ustálené judikatuře Soudního dvora (argument „*v souladu*“). Ta výslovně slouží pouze k vymezení podmínek, za nichž má primární a sekundární evropské právo přednost před právem členských států.

Vzhledem k nedostatečnému pořizování a následné praktické absenci publikace přípravných prací v raném stadiu evropské integrace a současné neexistenci výslovného závazného ustanovení v jejím dalším vývoji nelze ani za použití výše uvedené argumentace Soudního dvora různými články zakládajících smluv a změnami jejich obsahu v průběhu evropské integrace uspokojivě vyřešit letitý spor o to, zda a na

⁹² Rozhodnutí Soudního dvora ve věci C-213/89, *Factortame*, ze dne 19. června 1990.

základě čeho by mělo být evropské právo považováno za autonomní právní systém odlišný jak od práva mezinárodního, tak od práva národního, jenž by měl následně přednost před právem členských států.

Přestože Soudním dvorem použité metody interpretace svědčí spíše o dotváření, ne-li přímo tvorbě práva, jeho závěry za obecně závazné prameny práva jednoznačně považovat nelze a tyto závěry zatím nebyly do obecně závazných pramenů evropského práva převzaty. Teorii práva nabízí dvě stěžejní a rozpracované koncepce, které by mohly poskytnout argumenty pro řešení tohoto problému: pojetí základní normy *H. Kelsena* a sekundární pravidlo uznání *H. L. A. Harta*. Stručně pojednáme i o třetím, právně-sociologickém, modelu.⁹³

1.3 PRINCIP PŘEDNOSTI Z HLEDISKA PRÁVNÍ TEORIE

Na úvod této kapitoly je nutné předestřít, že vychází z teoretických koncepcí právního systému⁹⁴ a platnosti práva,⁹⁵ pro jejichž nastínění zde není dostatečné místo a není to ani účelem této práce. Jelikož je pro tradici evropské právní vědy charakteristický zejména přístup označovaný jako pozitivistický⁹⁶ nebo teorie rodokmenu,⁹⁷ bude dále pozornost věnována dvěma ze tří druhů základních norem⁹⁸ a jejich aplikaci na evropské právo včetně principu přednosti, je-li pojímán jako esenciální vlastnost evropského práva.⁹⁹ Z dalších přístupů již byl zmíněn sociologický pohled.¹⁰⁰ Přírozenoprávní koncepce se ve stěžejních teoretických pojednáních o evropském právu pravděpodobně nevyskytuje.

⁹³ Další teorie, např. *N. Luhmanna* nebo institucionalismus *O. Weinbergra*, zatím podle všeho v evropské doktríně větší odezvu nenalezly, ačkoli by mohly představovat inspiraci na poli sporu o skutečně autonomní povahu evropského práva a jeho plné vyčlenění z práva mezinárodního; respektive v druhém případě zkoumání míry propojení evropského a národního práva vzhledem k sdílení některých právních institucí a provázanosti mnoha dalších.

⁹⁴ Viz např. Raz, J.: *The concept of a legal system: an introduction to the theory of legal system*. 2. vyd. Clarendon Press, Oxford 1980.

⁹⁵ Obecně k otázce ontologie práva viz např. Maršálek, P.: *Právo a společnost*. Auditorium, Praha 2008, str. 56 a n.

⁹⁶ Tamtéž, str. 56.

⁹⁷ Weinberger, O.: *Norma a instituce*. Masarykova univerzita, Brno 1995, str. 105.

⁹⁸ R. Alexy rozeznává tři druhy základních norem: analytické (koncepce *H. Kelsena*), normativně (koncepce *I. Kanta*) a empirické (koncepce *H. L. A. Harta*). Normativní koncepce *I. Kanta*, jíž se dále v podrobnostech věnovat nebudu, stojí na rozdílu od ostatních dvou na přírozenoprávních základech. Viz Alexy, R.: *Pojem a platnost práva*. Kalligram, Bratislava 2009, str. 126 a n.

⁹⁹ K různým koncepcím principu přednosti viz dále kapitolu 2.2.

¹⁰⁰ Srov. např. Příbáň, J.: *Multiple Sovereignty: On Europe's Self-Constitutionalization and Legal Self-Reference*. Ratio Juris 1/2010, str. 41 a n.

1.3.1. HLEDÁNÍ KELSENOVY ZÁKLADNÍ NORMY

Dnes málokterý teoretik, který se věnuje evropskému právu, postupuje striktně podle teorie *H. Kelsena*, mnoho jich však navazuje na myšlenku základní normy, jak byla popsána zejména v dílech Ryzí nauka právní¹⁰¹ a Všeobecná teorie norem.¹⁰² Rozvíjí ji přitom ve dvou základních směrech: pojetí evropského práva jako autonomního právního systému a vztah přednosti k právu vnitrostátnímu.

V prvním případě se argumentace opírá o pojem základní normy: „*Základní norma je taková norma, jež zakládá platnost všech norem právního systému s výjimkou své vlastní.*“¹⁰³ Jednotlivé teorie se liší v tom, kdy podle nich došlo ke vzniku základní normy evropského práva. Soudní dvůr zastává názor, že to bylo již uzavřením zakládajících smluv: „...*Smlouva o EHS, ačkoli byla uzavřena v podobě mezinárodní smlouvy, představuje v podstatě ústavní listinu právního společenství. Podle ustálené judikatury Soudního dvora vytvořily smlouvy Společenství nový právní řád, v jehož prospěch se státy ve stále větším rozsahu vzdávají svých suverénních práv a jehož subjekty nejsou jen členské státy, ale rovněž jejich státní příslušníci.*“¹⁰⁴ Tvzení autonomie evropského práva od samého počátku je však zpochybňováno poukazem na předchozí postoje jak evropských orgánů,¹⁰⁵ tak členských států.^{106, 107}

Jiní proto hledají revoluční okamžik později. Revoluce, neboli případ, ve kterém by se evropský právní řád změnil způsobem, jenž nebyl předvídan původním (v tomto případě zejména mezinárodním, ale v určitých aspektech i vnitrostátním) právním řádem,¹⁰⁸ se podle nich projevila až následně při otázce možnosti přijímání změn zakládajících smluv. Soudní dvůr totiž zdůraznil, že přijímání nových předpisů

¹⁰¹ Kelsen, H.: *Ryzí nauka právní. Metoda a základní pojmy*. Orbis, Brno-Praha 1933.

¹⁰² Kelsen, H.: *Všeobecná teorie norem*. Masarykova univerzita, Brno 2000.

¹⁰³ Alexy, R.: *Pojem a platnost práva...*, str. 127, Kelsen, H.: *Ryzí nauka právní...*, str. 33 a n.

¹⁰⁴ *Posudek Soudního dvora č. 1/91*, ze dne 14. prosince 1991, odst. 21.

¹⁰⁵ Srov. odkaz na „*nový právní řád mezinárodního práva*“ v rozhodnutí Soudního dvora ve věci 26/62, *Van Gend en Loos*, ze dne 5. února 1963.

¹⁰⁶ Členské státy v letech 1956 a 1957 samy nerespektovaly formální procedury pro změnu SESUO, ačkoli tato byla ve svém charakteru více „nadrárodní“ než pozdější SEHS a SEUROATOM (viz výše). Podrobněji v *Who in the Law is the Ultimate Judicial Umpire of European Community Competences? The Schilling – Weiler/Halter Debate*, 1996, dostupné na <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/96/9610.html>, a zejména literatura v tamní pozn. č. 157.

¹⁰⁷ Pro opačné tvrzení založené na jednostranné povaze evropského práva, jeho přednosti před celým národním právním řádem a přímém vztahu evropského práva k jednotlivcům, resp. občanům členských států, srov. Schütze, R.: *On “federal” ground: The European Union as an (inter)national phenomenon...*, str. 1079 a n.

¹⁰⁸ Richmond, C.: *Preserving the Identity Crisis: Autonomy, System and Sovereignty in European Law*. In: MacCormick, N. (ed.): *Constructing Legal Systems. “European Union” in Legal Theory*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht 1997, str. 69.

evropského práva a jeho změn je možné zásadně pouze na základě procedur stanovených v zakládajících smlouvách, nikoli prostředky mezinárodního práva.¹⁰⁹ Na rozdíl od toho mohou podle mezinárodního smluvního práva smluvní strany změnit mezinárodní smlouvu nebo ukončit její platnost společným souhlasem bez ohledu na případné zvláštní procedury takovou smlouvou stanovené, nebo v případě, že smlouva sama neobsahuje ustanovení o zániku, výpovědi nebo odstoupení.¹¹⁰ K takovým smlouvou nepředvídaným změnám došlo v prvních letech evropské integrace u SESUO,¹¹¹ jejíž charakter byl v mnoha aspektech „supranacionálnější“ než povaha pozdější SEHS.

Ačkoli se jedná o argument přesvědčivý, nebyl zatím ověřený. Prozatím tedy není zřejmé, zda změna zakládajících smluv v rozporu s procedurou jimi stanovenou bude mít za následek nějakou sankci.¹¹² Rovněž je však možné takový revoluční okamžik předvídat do budoucna, například jako vznik nového normativního ohniska evropského práva v podobě skutečné ústavy přímo schvalované evropskými občany v referendu.¹¹³

Uznání evropského práva za autonomní právní systém není nutnou podmínkou pro jeho přednost vůči právu národnímu, což dokládají teorie právních pluralistů. Pro federalisty však autonomní charakter představuje první krok ke spolkovému státu. Dovolávají se důsledků koncepce autonomního evropského práva spočívajících v tom, že „základní norma je společným pramenem platnosti všech norem patřících do jednoho a toho samého právního řádu, je to jejich společný základ platnosti.“¹¹⁴ Využívají při tom i analogii s Kelsenovým argumentem přednosti mezinárodního práva: „Ten, kdo za nejvyšší hodnotu považuje suverenitu svého státu... bude upřednostňovat přednost národního práva. Ten, kdo si cení myšlenku právní regulace světa, bude upřednostňovat

¹⁰⁹ Rozhodnutí Soudního dvora ve věci 43/75, *Defrenne v Sabena*, ze dne 8. dubna 1976, odst. 58.

¹¹⁰ Srov. část V. Vídeňské úmluvy o smluvním právu a zejména čl. 54 a 56.

¹¹¹ V letech 1956 a 1957, v podrobnostech viz: de Witte, B.: *Rules of Change in International Law: How Special is the European Community?* Netherlands Yearbook of International Law 1994, str. 316.

¹¹² Richmond, C.: *Preserving the Identity Crisis...*, str. 74.

¹¹³ Srov. bod 228 rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu k Lisabonské smlouvě ze dne 30. června 2009: „Základní zákon neopravňuje orgány jednající za Německo k tomu, aby se vstupem do spolkového státu (*Bundesstaat*) vzdaly práva německého národa na sebeurčení v podobě mezinárodněprávní suverenity Německa. Takový krok je vyhrazen bezprostředně projevené vůli německého národa, a to z důvodu neodvolatelného přenesení suverenity na nový subjekt legitimize, které by s tím bylo spojeno.“ Překlad J. Grince v publikaci *Evropská inspirace z Karlsruhe...*, str. 67, zvýraznění v originále.

¹¹⁴ Alexy, R.: *Pojem a platnost práva...*, str. 139, Kelsen, H.: *Ryzí nauka právní...*, str. 33 a n.

*přednost mezinárodního práva.*¹¹⁵ Podle *H. Kelsena* totiž existuje princip centralizace právních řádů, jakožto základní princip organizace různých právních řádů,¹¹⁶ který je uspořádává do kontinuální řady – právní řád státu, právo státy vytvořené mezinárodní organizace a posléze právo společenství všech států, což je podle něj obecné mezinárodní právo.¹¹⁷

Vracíme se tak oklikou k jádru problému principu přednosti – sporu o alokaci základní normy mezi koexistujícími právními řády. Vzhledem k výše uvedenému lze uzavřít, že aplikace teorie *H. Kelsena* neposkytuje za stávajícího stupně vývoje evropského práva přesvědčivou jednoznačnou odpověď ani na jednu z položených otázek: zda je evropské právo systémem autonomním a odlišným jak od národního, tak i mezinárodního práva, ani zda musí mít přednost před právem národním. Kelsenova koncepce, ačkoli juridicky nejčistší, není však jedinou aplikovatelnou na zkoumaný problém.

1.3.2. PROKAZOVÁNÍ NAPLNĚNÍ HARTOVA PRAVIDLA UZNÁNÍ

Podobně jako byl přístup *H. Kelsena* kritizován pro umělost,¹¹⁸ jsou i od něj odvozené argumenty napadány kvůli nedostatečné reflexi reality. Vytýká se jim zejména přehlížení postojů národních soudů a postupný proces akceptace evropského práva. Tento nedostatek umožňuje překonat pojetí práva podle *H. L. A. Harta* založeného na jednotě primárních a sekundárních pravidel.¹¹⁹

Ve vztahu k právu evropskému je nejdůležitějším¹²⁰ zkoumání naplnění tzv. *rekogničního pravidla* neboli pravidla uznání,¹²¹ jež ve své podstatě představuje empirickou základní normu.¹²² Slovy *H. L. A. Harta*: „*pravidlo uznání existuje pouze jako složitý, třebaže za normálních okolností harmonický celek praxe soudů, veřejných činitelů*

¹¹⁵ Kelsen, H.: *Pure Theory of Law*. University of California Press, Berkeley 1967, str. 346, citováno dle: Richmond, C.: *Preserving the Identity Crisis...*, str. 140.

¹¹⁶ Srov. i Leben, C.: *Hans Kelsen and the Advancement of International Law...*, str. 294-295.

¹¹⁷ H. Kelsen před právo států předřazuje v souladu s teorií právního normativismu ještě smlouvy vytvořené na základě (státního) práva. Tato v právní teorii sporná otázka však není podstatná pro zkoumání vztahu evropského a národního práva.

¹¹⁸ Pro kritiku ad personam viz např. Schmitt, C.: *Political Theology. Four Chapters on the Concept of Sovereignty*. The University of Chicago Press, Chicago 2005, str. 45. Na obecném vymezení se vůči Kelsenovo-Schmittovým koncepcím staví sociologické pojetí vztahu členských států a EU, viz např. Příbáň, J.: *Multiple Sovereignty: On Europe's Self-Constitutionalization and Legal Self-Reference...*, str. 41 a n.

¹¹⁹ V podrobnostech viz Hart, H. L. A.: *Pojem práva*. Prostor, Praha 2004, zejm. str. 89 a n.

¹²⁰ Pro podrobnější a komplexnější analýzu viz Jones, M. L.: *The legal nature of the European Community: A jurisprudential analysis using H. L. A. Hart's model of law and a legal system*. Cornell International Law Journal 1/1984, str. 1 a n.

¹²¹ Tamtéž, str. 107 a n.

¹²² Alexy, R.: *Pojem a platnost práva...*, str. 155.

*a soukromých osob, které identifikují zákon prostřednictvím odkazu k jistým kritériím. Jeho existence je prostě skutečností.*¹²³

K naplnění této podmínky dochází evolucí, na rozdíl od koncepcí založených na Kelsenově pojetí. Prostřednictvím vyvíjející se judikatury Soudního dvora¹²⁴ a za tichého souhlasu členských států se v průběhu padesáti let dospělo k široké¹²⁵ akceptaci určitých specifických rysů evropského práva. Tyto, možná nikoli jednotlivě, ale nepochybně ve svém souhrnu, z něj podle části doktríny činí autonomní právní řád. Uvedené specifické rysy se týkají cílů Společenství, postavení členských států, postavení evropských institucí, postavení evropských občanů a povahy evropského práva (sem patří i princip přednosti).¹²⁶ Rovněž ve srovnání s klasickými mezinárodními organizacemi lze u EU spatřovat řadu odlišností: „a) má na státech nezávislý výkonný orgán s přímou rozhodovací pravomocí jak vůči členským státům, tak vůči občanům členských států, b) [EU] vytváří samostatný právní systém, jehož normy mohou být přímo závazné pro občany členských států a mají přednost před normami vnitrostátními, c) soudní výklad práva [EU] je v rukou [EU], d) orgán reprezentující členské státy se usnáší zpravidla většinou a e) [EU] má do značné míry finanční samostatnost.“¹²⁷ Současně rozsah závazků členských států na základě extenzivní judikatury Soudního dvora přesahuje míru obvyklou v mezinárodním právu.¹²⁸

Autonomie evropského práva je pak založená na tvrzení, že jeho působnost, platnost, aplikace i interpretace není odvozená z žádného jiného právního řádu, ale výlučně ze sebe samého, tedy z evropského práva.¹²⁹ Je však sporné, zda lze přesto napříště plně odhlížet od vnitrostátního, zejména ústavního, práva členských států. Současně se u zdůvodnění některých účinků evropského práva navenek můžeme dostat do problému tautologické argumentace.¹³⁰ Ačkoli je tedy teoreticky dobře

¹²³ Hart, H. L. A.: *Pojem práva...*, str. 116.

¹²⁴ Srov. rozhodnutí Soudního dvora ve věci 166/73, *Rheinmühlen II*, ze dne 16. ledna 1974, podle kterého má právo založené zřizovací smlouvou komunitární charakter v tom, že je (1.) totožné (2.) ve všech členských státech (3.) za všech okolností (odst. 2), srov. i Barents, R.: *The Autonomy of Community Law...*, str. 8.

¹²⁵ Hartově modelu neodporuje částečná rezistence ze strany některých národních orgánů, viz Jones, M. L.: *The legal nature of the European Community...*, str. 46 a n.

¹²⁶ R. Barents v této souvislosti vypočítává dvaadvacet nejdůležitějších specifík evropského práva s odkazy na příslušná rozhodnutí Soudního dvora. V podrobnostech viz Barents, R.: *The Autonomy of Community Law...*, str. 9-11.

¹²⁷ Wintr, J.: *Právně politická metoda evropské integrace a návrh evropské ústavy*. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 1-2/2004, str. 33.

¹²⁸ Tichý, L. a kol.: *Evropské právo*. C. H. Beck, Praha 2006, str. 291.

¹²⁹ Barents, R.: *The Autonomy of Community Law...*, str. 12.

¹³⁰ B. de Witte upozorňuje, že zpočátku byly přímý účinek a přednost evropského práva zdůvodňovány poukazem na zvláštní charakter zakládajících smluv, a tím i evropského práva.

představitelné vytvoření celého koherentního autonomního systému evropského práva, jak to někteří autoři činí, bývá jinými poukazováno právě na faktické problémy takového modelu.¹³¹ S tím souvisí i skutečnost, že doktrína v členských státech se sice převážně hlásí k modelu evropského práva jakožto autonomního systému, jak léta prosazoval Soudní dvůr, nečiní tak bezvýjimečně. Svě výhrady zakládá na nemožnosti národních orgánů delegovat pravomoci v určitých oblastech nebo rozsahu, a tedy postupovat v rozporu s národním ústavním právem nebo alespoň jeho nejvýznamnější částí (srov. i stěžejní rozhodnutí ústavních soudů členských států v části třetí).

Uvedené připomínky lze shrnout do dvou stěžejních problémů. První představuje obecnou výtku vůči empirickému východisku, které neřeší adekvátně problém přechodu od toho, co je, k tomu, co býti má, jinými slovy od fakticity k normativitě.¹³² Druhý souvisí s komplexností vývoje evropského práva, kde výše tvrzená akceptace dle mého názoru představuje pouze uznání určitého statu quo, i to v jistém zpoždění za judikaturou Soudního dvora. Navíc motivace jednotlivých národních aktérů a rozsah jejich uznání evropského práva jsou značně diverzifikovány. V neposlední řadě lze vystopovat i posuny v přístupu samotného Soudního dvora, jak bude předmětem další části. Pro stručnou ilustraci je možné uvést některé politické souvislosti právního vývoje:

Přestože již v původní Smlouvě o založení EHS bylo zakotveno rozhodování v Radě kvalifikovanou většinou, pro mnohé oblasti byly stanoveny přechodné výjimky ve prospěch jednomyslnosti do dosažení určité etapy vytvoření společného trhu. Členské státy ale začaly slevovat z původních ambiciózních plánů na vytvoření nadnárodního společenství a snažily se jej fakticky přetvořit na klasickou mezinárodní organizaci, ve které budou mít nadále možnost plně ovlivňovat normotvorbu. Nejznámějším příkladem je tzv. *Lucemburský kompromis* z roku 1965, podle něhož měl každý stát možnost de facto vetovat rozhodnutí Rady z důvodu důležitých státních zájmů. Dále se v roce 1974 institucionalizovaly původní neformální setkání nejvyšších

Dnes, po akceptaci těchto principů, je naopak specificita evropského práva odůvodňována jeho přímým účinkem a předností. De Witte, B.: *Direct Effect, Supremacy and the Nature of the Legal Order*. In: Craig, P., de Búrca, G. (eds.): *The Evolution of EU Law...*, str. 208.

¹³¹ M. Shapiro upozorňuje na zkreslení akademických modelů integrace nezohledňujících politický vývoj a roli politických stran v členských státech (*Comparative Law and Comparative Politics*. Southern California Law Review 1980, str. 537 a n.), H. Schepel a R. Wesseling na základě analýzy časopiseckých článků poukazují mj. na problém možné jednostrannosti a tendenčnosti doktríny evropského práva vzhledem k úzkému propojení editorů a autorů nejvýznamnějších časopisů o evropském právu s evropskými institucemi (*The Legal Community: Judges, Lawyers, Officials and Clerks in the Writing of Europe...*, str. 165 a n., zejm. str. 174).

¹³² Viz Maršálek, P.: *O normativní síle skutečnosti*. In: Gerloch, A., Kysela, J. (eds.): *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. ASPI, Praha 2007, str. 29 a n.

představitelů členských států v Evropskou radu složenou z hlav států a vlád a předsedy Komise. Její závěry, ačkoli nezávazné, měly v praxi zásadný význam pro obsah závazných evropských předpisů. Mnohem jemnějším a i praktičtějším nástrojem se však stala tzv. *komitologie* – kdy se výbory složené ze zástupců členských států podílejí na obsahu prováděcích předpisů vydávaných Komisí – a etablování Evropské rady přijímající fakticky závazné parametry pro činnost Společenství.¹³³ Vzhledem k tomu, že členské státy měly evropskou normotvorbu prakticky pod svou kontrolou, byl Soudní dvůr „přehlížen“ jako relativně neškodný soud. Jeho případné rozhodnutí, ačkoli momentálně nevýhodné pro jeden členský stát, mohlo být později využito proti jinému členskému státu, který by se choval protekcionisticky. I to zajisté posílilo politickou vůli akceptovat přelomová rozhodnutí Soudního dvora.

Další vlna akceptace nesena rozhodnutími ústavních soudů typu *Solange II*¹³⁴ v průběhu sedmdesátých a zejména osmdesátých let rovněž zapadá do širšího politického klimatu, jež se začalo opět pozvolna přiklánět k více proevropskému, a Jednotný evropský akt symbolizoval začátek nových integračních tendencí, které vedly v devadesátých letech k přijetí Maastrichtské a Amsterdamské smlouvy.¹³⁵

Od první poloviny devadesátých let minulého století již jednotlivé státy nejsou s to se jednostranně bránit proti politicky citlivým rozhodnutím Soudního dvora v otázkách sociálního zabezpečení, zdravotní péče, azylové a migrační politiky, přestože tyto byly pouze ve vybraných aspektech upraveny v zakládajících smlouvách. Extenzivní judikatura Soudního dvora zasáhla rovněž do oblastí tradičně považovaných za výlučnou doménu národního práva: právo trestní, finanční, ale i některé otázky zahraniční politiky. Určité omezení Soudního dvora se tak výrazněji přesunulo do roviny ústavních soudů. Svým způsobem k prohloubení ztráty širokého předmaastrichtského konsenzu přispěly i ústavní soudy států přistoupivších do EU v roce 2004.¹³⁶

Je tedy možné tvrdit, že Hartovo pravidlo uznání bylo v průběhu vývoje evropské integrace (několikrát) naplněno. Zda je tomu tak i v současnosti považují v některých aspektech za sporné. A sporným zůstává rovněž rozsah principu přednosti, jenž je podstatnou součástí této akceptace.

¹³³ V podrobnostech srov. např. Craig, P., de Búrca, G.: *EU Law...*, str. 127.

¹³⁴ Viz zejména rozhodnutí italského Ústavního soudu ve věci *Granital* ze dne 8. června 1984 a francouzské Státní rady ve věci *Nicolo* ze dne 20. října 1989, obě např. v publikaci Oppenheimer, A. (ed.): *The relationship between European Community law and national law: the cases...*

¹³⁵ Tamtéž, str. 13.

¹³⁶ Viz část třetí.

1.3.3. SOCIOLOGICKÁ KONCEPCE

Testování autonomní existence evropského práva a jeho přednosti před právem národním z hlediska právní sociologie se zčásti překrývá s některými aspekty Hartova pravidla uznání. Má však širší záběr, jelikož neomezuje pozornost pouze na uznání právní komunitou, ale zkoumá vytváření vlastního autonomního práva evropských právníků a jeho demokratickou legitimitu.

Uplatňování principů přednosti a přímého účinku Soudním dvorem od šedesátých let dvacátého století z tohoto hlediska představovalo právní vyjádření faktického vyčlenění specializované skupiny právníků a vytvoření zvláštního sebereferečního systému evropského práva působícího ve společnosti.¹³⁷ Současně to s sebou neslo posun od zaměření se na oficiální právní dokumenty ke kontextu tvořenému specifickými profesními zvyklostmi a jinými neformálními pravidly.¹³⁸ Uvedenou skutečnost je možné dokumentovat i rozbořením dobové právní literatury: klíčoví autoři udávající po dlouhou dobu směr literatury o evropském právu byli profesně úzce spojeni s evropskými institucemi.¹³⁹ Pozdější narušení tohoto trendu souviselo se zvýšením množství platforem pro publikování alternativních studií o evropském právu¹⁴⁰ a s rozšířením možností studia evropského práva nevázaného napříště na několik málo univerzit.¹⁴¹

S vývojem evropského práva však rostly také požadavky na jeho demokratickou legitimitu. Soudní dvůr a vzápětí i evropští právníci začali používat rétoriku konstitucionalismu (horizontální a vertikální dělba moci, ochrana lidských práv, viz dále kapitulu 4.2.2) a pro konstitucionalismus současně hledali kořeny ve vytváření politické identity. Na scénu vstoupil argument demokratického deficitu.

Doktrína není jednotná v otázce, zda a nakolik demokratický deficit Evropské unie představuje skutečný problém. Lze rozeznat několik zčásti se prolínajících

¹³⁷ Srov. Stein, E.: *Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution...*

¹³⁸ Příbáň, J.: *Multiple Sovereignty: On Europe's Self-Constitutionalization and Legal Self-Reference...*, str. 49-50.

¹³⁹ Ve vztahu k principu přednosti lze jako příklad za všechny uvést soudce Soudního dvora Pierra Pescatoreho.

¹⁴⁰ Zejména formy tzv. working papers, ale i zájem dalších časopisů o články s tematikou evropského práva.

¹⁴¹ De Witte, B.: *European Union Law: A Unified Academic Discipline?* EUI Working Papers RSCAS 2008/34, dostupné na: www.eui.eu.

názorových proudů od plédování pro zachování demokratického deficitu Evropské unie¹⁴² až po popírání jeho existence.¹⁴³

V první řadě je zde skupina názorů, podle nichž „[l]egitimizace mocenského zřízení ... může být opřena jen o jeden zdroj: dnes v prostředí západní civilizace výlučně vůli lidu.“¹⁴⁴ Z tohoto hlediska musí zůstat primárními role členských států, což se logicky promítá o do popření absolutní povahy principu přednosti evropského práva.

Jiní autoři se domnívají, že demokratická legitimita je pouze jednou ze složek legitimacy, jež požívá Evropská unie. Dalšími *vektory* legitimacy jsou podle nich např. legitimita mezinárodní, parlamentní nebo zastupitelská, technokratická, právní a procedurální.¹⁴⁵ Dávají tím do souvislosti odbornost vyžadovanou obecně od mezinárodních organizací vytvořených za účelem dosažení předem stanovených společných cílů členských států a vůli lidu legitimující klasické státy.¹⁴⁶ Odrazem uvedeného je i skutečnost, že požadavek demokratické legitimacy Společenství měl až od osmdesátých let 20. století politické, nikoli právní pozadí.¹⁴⁷

Další část nauky polemizuje s výtkou demokratického deficitu jako takovou. Domnívá se, že nám k výtce chybí srovnávací kritérium.¹⁴⁸ Evropská unie zajisté daleko

¹⁴² S odůvodněním, že demokratická legitimita má být především zajištěná prostřednictvím národních parlamentů, mj. odpovědností zástupců členských států v evropských institucích. Pro přehled tohoto a dalších názorů srov. Curtin, D. M.: *'Civil Society' and the European Union: Opening Spaces for Deliberative Democracy?* In: Academy of European Law (ed.): *Collected Courses of the Academy of European Law*, svazek VII, část I. Kluwer Law International, The Hague 1999, str. 235.

¹⁴³ Tento názor byl postaven na tvrzení, že s ohledem na finální (cílový) charakter pravomocí Evropské unie, který nezahrnuje redistribuci statků, a současně specializaci evropského práva na pro obecné voliče nepodstatné záležitosti nemůže Evropská unie trpět demokratickým deficitem. Pro podrobnější popis a kritiku viz Snell, J.: *„European Constitutional Settlement“, an Ever Closer Union, and the Treaty of Lisbon: Democracy or Relevance.* *European Law Review* 5/2008, str. 620 a n.

¹⁴⁴ Georgiev, J.: *Snížení demokratického deficitu posílením role národních parlamentů.* Doslov k: Belling, V.: *Legitimita moci v postmoderní době. Proč potřebuje Evropská unie členské státy?* Masarykova univerzita – Mezinárodní politologický ústav, Brno 2009, str. 169.

¹⁴⁵ Lord, C., Magnette, P.: *Notes Towards a General Theory of Legitimacy in the European Union.* Working paper 39/02, dostupné na www.one-europe.ac.uk.

¹⁴⁶ Cannizzaro, E.: *The European Constitutional Framework: re-reading Eric Stein's Thoughts from a Bridge on the 50th Anniversary of the Treaty of Rome.* *American Journal of Comparative Law* č. 55/2007, str. 782.

¹⁴⁷ Srov. Craig, P.: *The Nature of the Community: Integration, Democracy, and Legitimacy.* In: Craig, P., de Búrca, G. (eds.): *The Evolution of EU Law...*, str. 5 a n.

¹⁴⁸ Resp. že se míra demokratičnosti rozhodování v evropských institucích nemá poměřovat tradičními kategoriemi, viz: Tomášek, M.: *Příspěvek Lisabonské smlouvy ke zmírnění demokratického deficitu v EU.* *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica* 3/2010, str. 7 a n.

zaostává za ideální demokracií, ale je až o tolik nedemokratičtější než členské státy?¹⁴⁹ Zdůrazňuje proto, že Evropská unie vyžaduje specifická kritéria demokracie,¹⁵⁰ přinejmenším vzhledem k dualistické struktuře legitimacy založené jak přímo na evropských občanech, tak zprostředkovaně přes národní orgány podílející se na činnosti Unie.¹⁵¹

Na druhé straně spektra se pak nachází autoři považující Evropskou unii za již dostatečně demokratickou a spatřují v ní realizaci modelu víceúrovňové demokracie.¹⁵² Rubem těchto tendencí je však hrozba, že prosazování fakticky nepodložené myšlenky evropského lidu může vést pouze k oslabení demokratické legitimacy na národní úrovni, aniž by se tím dosáhlo jakýchkoliv přínosů pro demokratickou legitimitu Evropské unie.¹⁵³

I z právně sociologického hlediska nutně docházíme k závěru, že právu vytvářenému orgány Evropské unie nelze bez dalšího přiznat bezvýjimečnou přednost před právem členských států. Naopak je zde patrná snaha o širší ex post demokratickou legitimaci předchozího vývoje, kterou J. Přibáň popsal slovy: „*historicky jedinečná a paradoxní situace, v níž ‚moc ustanovená‘ naléhavě potřebuje ustanovit svou ‚moc ustavující‘.*“¹⁵⁴

Právně-sociologická východiska a modely budou pro účely této práce dále použity při zkoumání právních i mimoprávních aspektů akceptace principu přednosti národními soudci (kapitola 3.3.) a potažmo v souvislosti se sebevnímáním orgánů členských států při aplikaci evropského práva (kapitola 4.3.3.). Vedle otázky demokratické legitimacy tak můžeme nalézt pro koncepcí principu přednosti důležité tvrzení vycházející ze sociologického realismu: „*orgány státu shledávají potvrzení svých pravomocí v národním právním řádu, aniž by je považovaly za závislé na konečném*

¹⁴⁹ Srov. zejména problematiku spojenou s delegací a substitucí zákonodárné moci: Kysela, J.: *Zákonodárství bez parlamentů*. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Praha 2006.

¹⁵⁰ „*svůj vlastní systém demokracie*“ – Stein, E.: *Panel Statement on „Democracy without ‘a People’*“ In: Stein, E.: *Thoughts from a Bridge...*, str. 343.

¹⁵¹ Srov. v této souvislosti i čl. 10 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy.

¹⁵² K jejich argumentům viz např. Ondřejková, J.: *Demokracie podle Lisabonské smlouvy*. In: Gerloch, A., Wintr, J. (eds.): *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR...*, str. 158 a n.

¹⁵³ V podrobnostech viz Přibáň, J.: *European Union Constitution-Making, Political Identity and Central European Reflections*. *European Law Journal* 2/2005, str. 147.

¹⁵⁴ Tamtéž, str. 147.

*schválení nebo legitimaci [Evropskou unií]; a obdobně orgány [Evropské unie] shledávají zakládající smlouvy dostatečnými pro svá oprávnění.*¹⁵⁵

1.4 DALŠÍ MOŽNÁ VÝCHODISKA PRINCIPU PŘEDNOSTI

Z předchozího textu vyplývá, že pomineme-li určitá zjednodušená tvrzení, postrádá evropská doktrína i aplikační praxe obecně závazné zakotvení principu přednosti. Nenalzáme jej ani v pramenech evropského práva vzhledem k tomu, že judikatuře Soudního dvora lze přiznat nanejvýš kvaziprecedenční charakter a na rozdíl od jiných koncepcí (například přímého účinku) se jeho pojetí principu přednosti nesetkalo s plným přijetím na straně členských států. Navíc samo chování orgánů Evropské unie v praxi neodpovídá široce koncipovaným závěrům Soudního dvora o principu přednosti, z čehož vyplývá, že nemůžeme dovozovat vytvoření právního obyčeje jako pramene práva.¹⁵⁶ A jak je patrné z předchozí kapitoly, ani obecné teorie právních systémů neposkytují přesvědčivé argumenty zastáncům bezvýjimečné (můžeme říct systémové) přednosti evropského práva, jak ji prosazuje Soudní dvůr.

V následujících kapitolách bude pozornost věnována dalším možným východiskům principu přednosti, které však jdou proti některým, do značné míry sporným (srov. kapitolu 1.2.) argumentům Soudního dvora. Jedná se o teorii mezinárodního práva a na druhé straně teorii národního ústavního práva ve vztahu k tzv. evropským článkům v národních ústavách.

1.4.1. PRINCIP PŘEDNOSTI VE SVĚTLE MEZINÁRODNÍHO PRÁVA

Část doktríny mezinárodního práva,¹⁵⁷ ale i někteří autoři specializující se na právo evropské, zastávají názor o přetrvávající mezinárodněprávní povaze evropského práva¹⁵⁸ a považují evropské právo za „úspěšný příklad mezinárodního práva.“¹⁵⁹ Proti

¹⁵⁵ MacCormick, N.: *The Maastricht-Urteil: Sovereignty Now*. European Law Journal 3/1995, str. 264.

¹⁵⁶ Malenovský, J.: *Důvěřuj, ale prověřuj: Prověrka principu přednosti unijního práva před právem vnitrostátním měřítky pramenů mezinárodního práva*. Právník 8/2010, str. 777 a n., zejména str. 786-788.

¹⁵⁷ Srov. např. Simma, B. – Pulkowski, D.: *Of Planets and Universe: Self-contained Regimes in International Law*. The European Journal of International Law 3/2006, str. 483 a n.

¹⁵⁸ Neúnavným zastáncem tohoto přístupu v ČR je J. Malenovský, srov. Malenovský, J.: „*Evropské nálezy*“ a mezinárodněprávní základy práva ES/EU: Ústavní soud ČR i česká nauka pokračují v zastřelování. Soudní rozhledy 8/2009, str. 281 a n., nebo též: *L'enjeu délicat de l'éventuelle adhésion de l'Union Européenne à la Convention des droits de l'homme: de graves différences dans l'application du droit international, notamment général, par les juridictions de Luxembourg et Strasbourg*. Revue Générale de Droit International Public 4/2009, str. 753 a n.

¹⁵⁹ Leben, C.: *Hans Kelsen and the Advancement of International Law...*, str. 298.

tomuto pojetí se však prakticky od začátku staví Soudní dvůr. Přestože v rozhodnutí *Van Gend en Loos* s ohledem na specifický monistický postoj Nizozemska k mezinárodním smlouvám uvedl, že „*Společenství představuje nový právní řád mezinárodního práva,*“¹⁶⁰ v následujících rozhodnutích zdůrazňuje, že „*[n]a rozdíl od běžných mezinárodních smluv Smlouva o EHS zavedla vlastní právní řád, který se stal součástí právních systémů členských států od vstupu Smlouvy v platnost a který je pro jejich soudy závazný.*“¹⁶¹ Výsledkem přístupu Soudního dvora je trend směřování k absolutní autonomii evropského práva a v některých aspektech k téměř dualistickému postoji k právu mezinárodnímu.¹⁶²

S tímto tvrzením se výše uvedená část doktríny úplně neztotožňuje. Upozorňuje zejména, že některé tvrzené rozdíly mezi povahou evropského a mezinárodního práva nejsou ve skutečnosti natolik významné, resp. jsou pouze umělé. Příkladem je i doktrína přímého účinku, uvedená v předchozím odstavci, a k ní komplementární princip eurokonformní interpretace.¹⁶³ Ačkoli v šedesátých až osmdesátých letech minulého století explicitní tvrzení těchto principů v některých ohledech předběhlo vývoj mezinárodního práva,¹⁶⁴ dnes co do výsledku nenacházíme zásadní rozdíl mezi uplatňováním evropského a mezinárodního práva v členských státech.¹⁶⁵ Rovněž pro princip přednosti evropského práva lze shledat mezinárodněprávní ekvivalent v normě mezinárodního obyčejového práva, později kodifikované v čl. 27 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, že stát „*se nemůže dovolávat ustanovení svého vnitrostátního práva jako důvodu pro neplnění smlouvy.*“

¹⁶⁰ Rozhodnutí Soudního dvora ve věci 26/62, *Van Gend en Loos*, ze dne 5. února 1963.

¹⁶¹ Rozhodnutí Soudního dvora ve věci 6/64, *Costa*, ze dne 15. července 1964 a rozhodnutí na něj odkazující.

¹⁶² S odkazem na rozhodnutí velkého senátu Soudního dvora ve spojených věcech C-402/05 P a 414/05 P, *Kadi – Al Barakaat*, ze dne 3. září 2008 P. Ondřejek konstatuje, že „[n]ejnovější judikatura Evropského soudního dvora zjevně směřuje k samostatnosti evropského práva, jehož autonomie nemůže být omezena ani kogentními normami mezinárodního práva veřejného.“ Ondřejek, P.: *Účinky mezinárodních smluv sjednaných Evropským společenstvím ve vnitrostátním právu členských států EU – reflexe současného stavu a budoucího vývoje*. Právník 2/2010, str. 113 a n.

¹⁶³ Rozhodnutí Soudního dvora ve věci 14/84, *Von Colson*, ze dne 10. dubna 1984, a ve věci C-106/89, *Marleasing*, ze dne 13. listopadu 1990.

¹⁶⁴ I když A. M. Donner již v roce 1963 nepovažoval přímý účinek právních norem vydávaných na základě mezinárodních smluv v poválečném mezinárodním právu za nic neobvyklého, srov. Donner, A. M.: *National Law and the Case Law of the Court of Justice of the European Communities...*, str. 11-12.

¹⁶⁵ V podrobnostech viz např. Betlem, G., Nollkaemper, A.: *Giving Effect to Public International Law and European Community Law before Domestic Courts. A Comparative Analysis of the Practice of Consistent Interpretation*. *European Journal of International Law* 3/2003, str. 569 a n.

I výjimečnost postavení Soudního dvora bývá zpochybňována. Čl. 19 SEULS (býv. čl. 220 SES),¹⁶⁶ další články SFEU upravující pravomoci Soudního dvora ani jejich výklad Soudním dvorem neobsahují kompetence nad rámec čl. 31 až 33 Vídeňské úmluvy o smluvním právu kodifikující předchozí mezinárodněprávní obyčej. Přestože ve srovnání s jinými mezinárodními soudy a tribunály měl Soudní dvůr při svém vytvoření silnější postavení vzhledem k negativním historickým zkušenostem s nerespektováním mezinárodních závazků, dnes můžeme nalézt srovnatelné pravomoci i u soudních orgánů jiných mezinárodních organizací.

Z rozhodnutí samotného Soudního dvora je zřejmé, že si neosobuje pravomoc přezkoumávat zakládající smlouvy a smlouvy je měnící, ale zachází s nimi „jako s ‚Ústavou‘ Unie, kterou je oprávněn... toliko vykládat, nikoli kvalifikovat, či dokonce rušit.“¹⁶⁷ Z toho někteří autoři dovozují, že členské státy, resp. zejména jejich nejvyšší soudy, mohou v extrémních případech dospět na základě stejných interpretačních metod k závěru, že výklad podaný Soudním dvorem je nesprávný, jelikož podle žádného ustanovení zakládajících smluv nedisponuje Soudní dvůr pravomocí podávat závazný nesprávný výklad evropského práva.¹⁶⁸ Pro srovnání, z obdobného argumentu vycházejí i státy popírající závaznost stanovisek Mezinárodního soudního dvora nebo jiných mezinárodních orgánů pro řešení sporů.¹⁶⁹

Jako další argument ve prospěch mezinárodně právního přístupu lze uvést, že ani některé tzv. evropské články v ústavách členských států nerozlišují ve svém textu mezi evropským a mezinárodním právem, resp. upravují pouze určité specifické odchylky (jako je kontrolní úloha národních parlamentů, volební právo občanů EU apod.).¹⁷⁰ Hodnocení vstřícnosti postoje vnitrostátních soudů k evropskému právu ze

¹⁶⁶ Soudní dvůr... zajišťuje dodržování práva při výkladu a provádění Smluv (pozn.: na rozdíl od znění zrušeného čl. 220 SES již není výslovně uvedeno, že tak činí „v rámci svých pravomocí“).

¹⁶⁷ Malenovský, J.: *Mezinárodní právo veřejné*. 5., podstatně upravené a doplněné vydání. Doplněk a Masarykova univerzita Brno, Brno 2008, str. 525.

¹⁶⁸ Schilling, T.: *The Autonomy of the Community Legal Order: An Analysis of Possible Foundations*. Harvard International Law Journal 37/1996, str. 406-407.

¹⁶⁹ V podrobnostech viz např. Halberstam, D.: *Local, Global, and Plural Constitutionalism: Europe Meets the World*. University of Michigan Law School Working Paper No. 176, prosinec 2009, str. 13-14, dostupné na SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1521016>.

¹⁷⁰ Albi, A.: *“Europe” Articles in the Constitutions of Central and Eastern European Countries*. Common Market Law Review 2/2005, str. 401, Filip, J.: *K formulaci evropských klauzulí v ústavním právu*. Časopis pro právní vědu a praxi, 3/2010, str. 217 a n.

strany evropské doktríny tak může být částečně zkreslené právě kvůli nezohledňování přístupu konkrétního členského státu k mezinárodnímu právu obecně.¹⁷¹

Vyvstává však přesto otázka, zda se evropské právo, které podle převažujících názorů původně tvořilo součást práva mezinárodního, neproměnilo nebo nevyvinulo v průběhu postupující integrace v samostatný právní systém. Argumenty zastánců těchto přístupů i protiargumenty k nim byly zkoumány v předchozí části 1.3. s konstatováním, že na základě obecných teorií se prozatím nelze jednoznačně přiklonit k žádnému tvrzení.

Pokud bychom proto nadále považovali evropské právo za regionální systém obecného mezinárodního práva, i princip přednosti by měl svůj původ v ustálené doktríně mezinárodního práva. Z hlediska práva mezinárodního totiž není jeho přednost (zde lze ekvivalentně použít termínu nadřazenost) před právem vnitrostátním nijak zpochybňována.¹⁷² Naopak, na právo vnitrostátní se hledí jako na pouhé *factum*.¹⁷³ Teoretickým východiskem pro toto tvrzení je obecný princip *pacta sunt servanda*, podle kterého státy zásadně nemohou jednostranně nedostát svým mezinárodněprávním závazkům, k nimž se přihlásily. Rovněž *H. Kelsen* staví mezinárodní právo na pomyslný vrchol své pyramidy norem.¹⁷⁴

Stricto sensu však důvod přednosti není dán mezinárodním právem, ale obecným principem. Ten má i další důsledky: Mezinárodní právo zajímá pouze výsledné dodržování a řešení svého vnitrostátního působení ponechává na státech. Nevnučuje jim tedy monistickou koncepci.¹⁷⁵ Druhý, mnohem významnější aspekt je, že výklad smluv mohou provádět pro sebe samy strany, které je uzavřely. Pouze v případě konfliktu rozhodne zvláštní nezávislý orgán, na jehož jurisdikci se dohodly.¹⁷⁶ To znamená, že kontrola rozsahu aplikace smlouvy není zcela odňata smluvními stranám.

¹⁷¹ Viz např. tradiční přiřazování nizozemských a belgických soudů k soudům evropskému právu nejvstřícnějším, přestože samotní nizozemští nebo belgičtí soudci nemusí nutně činit rozdíly v aplikaci mezinárodního a evropského práva.

¹⁷² Srov. argumentaci v poradním stanovisku Mezinárodního soudního dvora v Haagu ze dne 26. dubna 1988, týkající se *povinnosti řešit spory podle čl. 21 smlouvy o sídle OSN z 26. června 1947 arbitráží*. I. C. J. Reports 1988, str. 34-35, bod 57. Dostupné na www.icj-cij.org.

¹⁷³ Srov. poradní stanovisko Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti ve věci *jurisdikce gdaňských soudů* ze dne 3. března 1928, dostupné na www.icj-cij.org.

¹⁷⁴ Kelsen, H.: *General Theory of Law and State*. Harvard University Press, Cambridge 1945, str. 369 a n.

¹⁷⁵ Betlem, G., Nollkaemper, A.: *Giving Effect to Public International Law and European Community Law before Domestic Courts...*, str. 573.

¹⁷⁶ K výkladu mezinárodních smluv srov. i kodifikovaná obyčejová pravidla ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu z roku 1969, publikovaná pod č. 15/1988 Sb.

Právě naopak, zůstávají plně pány smluv oprávněnými je měnit, v některých případech dokonce pouhou praxí,¹⁷⁷ vypovědět anebo jejich platnost ukončit.

1.4.2. PRINCIP PŘEDNOSTI VE SVĚTLE VNITROSTÁTNÍHO PRÁVA

Výlučnost státního práva je spojována s představou bodinovského neomezeného suveréna¹⁷⁸ a tato koncepce je dle teorie příznačná pro rané období vývoje mezinárodního práva.¹⁷⁹ Zmínku o obhajitelném názoru považujícím evropské právo za „společné vnitrostátní právo členských států“ však nalezneme mj. u V. Knappa.¹⁸⁰ Ve starší praxi lze rozlišit dvě situace, ve kterých je možné z hlediska práva členských států usuzovat na vnitrostátní charakter evropského práva.

První případ byl možná poněkud paradoxně důsledkem striktně dualistického chápání poměru evropského a vnitrostátního práva. Původně evropské právo se na základě své vnitrostátní recepce formou zákona nebo jiného právního předpisu následně posuzuje jako běžné vnitrostátní právo. Dnes se jedná spíše o historickou reminiscenci spojenou s počátky principu přednosti (viz výše kapitola 1.2.2.).

Druhá varianta vychází z teze, že státy pouze přenesly svou normotvornou pravomoc na vnější orgán, ale právo vytvořené na základě této delegace¹⁸¹ je svou podstatou součástí vnitrostátního práva. Jedná se tedy o monistický přístup s primátem práva vnitrostátního založený na výše uvedeném zdůrazňování suverenity státu, resp. jeho právního řádu.¹⁸² Následný rozpor mezi svrchovaností státu a možnostmi, aby byl

¹⁷⁷ Čl. 31 odst. 3 písm. b) Vídeňské úmluvy o smluvním právu, kdy se v rámci výkladu mezinárodní smlouvy přihlíží mj. k jakékoliv pozdější praxi při provádění dotčené smlouvy.

¹⁷⁸ K různým pojetím suverenity a suveréna viz např. Holländer, P.: *Základy všeobecné státovědy*. Aleš Čeněk, Plzeň 2009, str. 80 a n., Kysela, J.: *Předpoklady soudní kontroly ústavnosti ústavních zákonů*. Jurisprudence 1/2010, str. 24 a n. a Příbáň, J.: *Multiple Sovereignty: On Europe's Self-Constitutionalization and Legal Self-Reference...*, str. 41 a n.

¹⁷⁹ Malenovský, J.: *Mezinárodní právo veřejné...*, str. 413.

¹⁸⁰ Knapp, V.: *Velké právní systémy*. Úvod do srovnávací právní vědy. C. H. Beck, Praha 1996, str. 223.

¹⁸¹ K různým významům pojmu delegace v právní vědě viz Kysela, J.: *Zákonodárství bez parlamentů...*, str. 34-39.

¹⁸² Tento přístup vystihuje citace z díla F. Weyra vztahující se s ohledem na dobu svého vzniku přirozeně pouze k právu mezinárodnímu, ale použitelná per analogiam i na zkoumanou koncepci evropského práva: „Opouštěti předpoklad svrchovanosti jednotlivých právních řádů a konstruovati za účelem normativního poznávání mezinárodního práva ještě jiný, vyšší, těmto jednotlivým řádům nadřazený normový soubor ... jakožto svrchovaný, znamenalo by zřítí se vůbec možnosti konstrukce samostatného práva státního.“ Weyr, F.: *Svrchovanost právního řádu*. In: Weinberger, O., Kubeš, V.: *Brněnská škola právní teorie (normativní teorie)*. Karolinum, Praha 2003, str. 73, zvýraznění v originálu.

vázán mezinárodními smlouvami, jež uzavřel, řeší tyto teorie pomocí odkazu na explicitní nebo implicitní¹⁸³ recepční klauzule v ústavách.¹⁸⁴

Obě uvedené koncepce jsou jako takové překonány. O přetrvávající úzké vazbě evropského práva na právo národní však svědčí skutečnost, že jak zakládající smlouvy, tak jejich změny zásadně podléhají ratifikaci smluvními stranami v souladu s jejich ústavními předpisy.^{185,186} Rovněž úroveň ochrany lidských práv v rámci Evropské unie a jejich výklad se mj. odvozuje z ústavních tradic společných členským státům.¹⁸⁷ V neposlední řadě pak některá pravidla evropského práva nevyhnutelně potřebují pro svou aplikaci součinnost národních právních řádů.¹⁸⁸ Také personální obsazení některých evropských orgánů (Evropská rada, Rada Evropské unie) je podmíněno funkcemi vyplývajícími z vnitrostátního práva, aniž by byly nějak aprobevovány právem evropským.¹⁸⁹

Z hlediska národního práva členských států nalzáme další aspekty „domestikace“ evropského práva v souvislosti s tzv. evropskými články v jejich ústavách. Ačkoli tyto články nemusí explicitně zmiňovat evropské právo,¹⁹⁰ pro část vnitrostátní doktríny a zejména pro národní ústavní soudy představují bránu, přes kterou jejich stát přenesl některé pravomoci na Evropská společenství, potažmo

¹⁸³ Např. ty, které lze dovodit interpretací z ústavního zmocnění státních orgánů uzavírat uvedené smlouvy.

¹⁸⁴ Analogie s Weyr, F.: *Svrchovanost právního řádu...*, str. 74.

¹⁸⁵ Čl. 357 SFEU (býv. čl. 313 SES), první věta: Tato smlouva bude ratifikována Vysokými smluvními stranami v souladu s jejich ústavními předpisy; čl. 48 odst. 4 SEULS, druhá věta: Změny vstoupí v platnost po ratifikaci všemi členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy. I zjednodušený postup pro přijímání změn v části třetí SFEU, které se týkají vnitřních politik a činností Unie, je vázán na schválení členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy (čl. 48 odst. 6 SEULS in fine).

¹⁸⁶ Evropské právo stanovuje dokonce postup rigidnější než u běžných mezinárodních smluv a mezinárodních organizací, ba i některých federálních ústav, jak poukazoval B. de Witte na ustanoveních Vídeňské úmluvy o smluvním právu, Chartě OSN, Základním zákonu SRN a ústavách USA a Austrálie v rámci kurzu *Legal Change in the European Union* (Academy of European Law, EUI, 29. červen – 10. červenec 2009).

¹⁸⁷ Čl. 6 odst. 3 SEULS: Základní práva, která jsou zaručena Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, tvoří obecné zásady práva Unie; čl. 52 odst. 4 Listiny základních práv EU: Pokud tato listina uznává základní práva, která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, musí být tato práva vykládána v souladu s těmito tradicemi. V podrobnostech viz Černá, D.: *Standard lidských práv v Evropě...*, str. 66 a n.

¹⁸⁸ Jedná se zejména o směrnice, k dalším podrobnostem srov. Wouters, J.: *National Constitutions and the European Union*. Legal Issues of Economic Integration 2000, str. 33 a n.

¹⁸⁹ MacCormick, N.: *The Maastricht-Urteil: Sovereignty Now...*, str. 264.

¹⁹⁰ Albi, A.: *“Europe” Articles in the Constitutions of Central and Eastern European Countries...*, str. 15.

Evropskou unii.¹⁹¹ Ústavní soudy jako strážcové této brány si mj. na základě toho nárokují kompetenční kompetenci – v této souvislosti chápanou jako pravomoc rozhodovat ve sporných případech, co patří do působnosti evropského práva. Argumentují zejména tím, že meze obsahu a rozsahu přenesených pravomocí odvozují právě z hlediska svého konkrétního ústavního práva.¹⁹² Současně opakovaně deklarují, že obdobnou pravomoc mohou uplatnit i v opačném směru a přezkoumávat obsah a rozsah evropského práva, jež se má zpětně uplatňovat v právu vnitrostátním.¹⁹³ Neochota ústavních soudů dynamicky interpretovat ústavu pak nutně vede k potřebě její změny¹⁹⁴ a tím i k novému potvrzení souhlasu občanů nebo jejich zástupců s vývojem evropské integrace.

Pomineme-li vyhrocený argument obhájců názorů Soudního dvora, že tímto způsobem dochází ke generování národních ústavněprávních koncepcí evropského práva paralelních vůči oficiální koncepci Soudního dvora,¹⁹⁵ nedostatkem posuzování evropského práva prizmatem práva vnitrostátního je nepřihlížení k možnému mezinárodněprávnímu, ne-li přímo osobitému charakteru evropského práva. I přes výše naznačené ústavněprávní aspekty zůstávají totiž zakládající smlouvy smlouvami mezinárodními, vytvářejí vzájemné závazky mezi státy. I z obecného mezinárodního práva navíc vyplývá pro každý smluvní stát závazek uvést do souladu své vnitrostátní právo, včetně práva ústavního, s mezinárodními smlouvami, k jejichž dodržování se zavázal.¹⁹⁶ V opačném případě se takový stát může pokusit o změnu mezinárodní smlouvy, anebo od ní odstoupit.¹⁹⁷ Lze se však setkat i s tvrzením, že pojetí evropského

¹⁹¹ Obecně viz Schilling, T.: *The Autonomy of the Community Legal Order: An Analysis of Possible Foundations...*, str. 407, konkrétní rozhodnutí soudů členských států uvádí Oppenheimer, A. (ed.): *The relationship between European Community law and national law: the cases...*

¹⁹² Pro kritiku tohoto přístupu viz např. Halberstam, D., Möllers, C.: *The German Constitutional Court says „Ja zu Deutschland!“*. German Law Journal 8/2009, str. 1241 a n.; José Baquero Cruz shrnul uvedený přístup německého Spolkového ústavního soudu slovy: „Z evropského práva se tak stává tabula rasa: mechanismus předběžných otázek je úplně pomínut; zdá se, jakoby Smlouva neexistovala; všechno pochází z německé ústavy a mělo by se jí vrátit. Takový přístup nepochybně zahrnuje určitý druh ústavního fetišismu nebo modloslužby.“ Baquero Cruz, J.: *The Legacy of the Maastricht-Urteil and the Pluralist Movement*. European Law Journal 4/2008, str. 407.

¹⁹³ Argumentační linie rozhodnutí typu Solange II, v podrobnostech viz Ondřejková, J.: *Ústavní soudy členských států EU a evropská integrace*. In: Wintr, J., Kysela, J. (eds.): *Pocta doktoru Marku Antošovi k 30. narozeninám*. Nákladem vlastním, Praha 2009, str. 112 a n.

¹⁹⁴ Malíř, J. a kol.: *Česká republika v Evropské unii (2004-2009). Institucionální a právní aspekty členství*. Ústav státu a práva, Praha 2009, str. 16.

¹⁹⁵ Mayer, F.: *The European Constitution and the Courts*. Jean Monnet Working Paper 9/03, dostupné na <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/03/030901-03.pdf>, str. 31.

¹⁹⁶ Srov. poradní stanovisko Mezinárodního soudního dvora v Haagu, týkající se *povinnosti řešit spory podle čl. 21 smlouvy o sídle OSN z 26. června 1947 arbitráží ze dne 26. dubna 1988*.

¹⁹⁷ Blíže viz kodifikaci obyčejového mezinárodního smluvního práva ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu z roku 1969, publikované pod č. 15/1988 Sb., zejm. čl. 39 a 56.

práva jako autonomního právního řádu a zakotvení ústavněprávní povinnosti jej respektovat je pro evropské právo méně výhodné, než kdyby se na něj vztahovala obecná ustanovení o poměru k právu mezinárodnímu.¹⁹⁸

Pojetí principu přednosti v této koncepci je kombinací vybraných prvků z teorie mezinárodního práva a argumentace Soudního dvora. S mezinárodním právem má společné, že stát jako domácí suverén sám stanoví, jaké právo a jakým způsobem na jeho území působí, aniž by tím porušoval své mezinárodněprávní závazky. Z evropského práva navazuje na argumentaci přenesení pravomocí a související možnosti kontroly jejich výkonu. Rozdíly vyvstávají zejména u aktů sekundárního evropského práva, které bývají i nejčastěji předmětem sporů spojených s principem přednosti (viz například v doktrinárních sporech, na základě čeho bude působit evropské právo v právním řádu České republiky, nebo v rozhodnutích českého Ústavního soudu v kapitole 3.2.).

Jak bylo několikrát zmíněno, již z obecného mezinárodního práva platí ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu¹⁹⁹ kodifikované pravidlo, že státy se nemohou dovolávat svého vnitrostátního práva jako důvodu neplnění svých závazků. V rámci primárního evropského práva je zřejmé, že je nezbytné, aby členské státy v případě potřeby přizpůsobovaly i své ústavy těmto mezinárodním smlouvám. Avšak specifikem sekundárních právních aktů vytvářených na základě primárních smluv je nejen možnost jejich přijetí i proti vůli jednotlivých členských států, ale i jejich interpretace prakticky mimo dosah členských států.²⁰⁰ Je proto legitimní se ptát, zda alespoň ve výjimečných případech, vzhledem k závažným důsledkům takového postupu, by nebyla namíste aplikace obecného principu *pacta sunt servanda* proti evropským institucím. Tímto způsobem by byla možná kontrola evropských institucí (včetně Soudního dvora) členskými státy v rovině evropského práva samotného. Princip *pacta sunt servanda* by v uvedených výjimečných případech měl za následek neuplatnění principu přednosti (viz i kapitolu 4.3.1.).

Vzhledem k ústavní úpravě anebo praxi mnohých členských států je však možná i druhá rovina kontroly, a to zpětně prostřednictvím vnitrostátního zakotvení principu přednosti evropského práva. Je sice možné současně tvrdit, že princip přednosti má původ v evropském právu a judikatuře Soudního dvora, ale co jiného je vnitrostátní

¹⁹⁸ Malenovský, J.: *Důvěřuj, ale prověřuj: Prověřka principu přednosti unijního práva před právem vnitrostátním měřítky pramenů mezinárodního práva...*, str. 790.

¹⁹⁹ Čl. 27: „Strana se nemůže dovolávat ustanovení svého vnitrostátního práva jako důvodu pro neplnění smlouvy.“

²⁰⁰ Srov. rozrušování principu svěřených pravomocí v kapitole 1.1.3.

otevření právního řádu právu evropskému než druhá strana téže mince? Soudní dvůr tvrdí, že evropské právo má přednost, a členské státy toto tvrzení akceptují, a proto mu otevírají svůj domácí právní prostor. Tento „skrytý“ dualismus má však i své důsledky, které rozvedeme v části třetí o postojích národních soudů.

1.5 ZÁVĚR

S ohledem na princip přednosti totiž v této souvislosti dospíváme k určitému paradoxu, jenž *M. Maduro* charakterizuje jako „*dva odlišné příběhy týkající se otázky absolutní autority rozvíjené Soudním dvorem a národními ústavními soudy.*“²⁰¹ Domnívám se, že přesněji by se počet těchto příběhů měl rovnat počtu členských států navýšenému o příběh koncipovaný evropskými institucemi. V rámci určitého zobecnění lze pak shrnout, že evropské právo se na jedné straně převážně uznává jako samostatný právní systém, který působí právní následky ze své vlastní povahy, nezávisle na právu vnitrostátním. Na druhé straně nelze přehlédnout existenci výslovných inkorporačních klauzulí, které určitým způsobem zprostředkovávají jeho vnitrostátní aplikaci. Uvedené klauzule jsou buď obsažené ve vnitrostátních ústavách, podobně jako v případě mezinárodního práva, resp. existence takových klauzulí je dovozována judikaturou nejvyšších soudů. Na mezinárodní úrovni lze současně zkoumat, do jaké míry byly naplněny podmínky pro vznik právního obyčeje o přednosti evropského práva před právem národním.

Můžeme se tedy ptát, zda hledat zakotvení principu přednosti v právu vnitrostátním nebo evropském, anebo jej vyvozovat z obecného mezinárodního práva. V případě, že se jedná o právo evropské, jak tvrdí Soudní dvůr a akceptuje převážná část doktríny a výslovně i některé členské státy, o jaké důvody se takové tvrzení opírá? Jaký má pak vztah princip přednosti k omezení nebo podmíněné delegaci určitých pravomocí vnitrostátních orgánů na orgány Evropské unie?

Z nastíněných otázek plyne, že při absenci společného pojetí členských států a Soudního dvora nelze jednoznačně určit zdroj principu přednosti. Přesto koncepce zdůrazňující jeho vybrané aspekty nám mohou pomoci lépe popsat působení tohoto principu v národních právních řádech. Právě tato právní nejistota současně umožňuje legitimní dialog o odchylném pojetí principu přednosti než tom předkládaném Soudním dvorem. Projevuje se zejména u států, které přednost evropského práva judikovanou Soudním dvorem uznávají na základě ústavních článků o působení mezinárodního

²⁰¹ Maduro, M. P.: *Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action*. In: Walker, N. (ed.): *Sovereignty in Transition*. Hart, Oxford 2003, str. 502.

práva a nejvýrazněji u těch členských států, jejichž ústavy obsahují explicitně tzv. evropské články.²⁰²

Doktrína není jednotná ani v hodnocení těchto evropských článků. Část je považuje za deklaratorní, vyjadřující „právně-politický výrok.“²⁰³ Podle dalších představuje výslovný normativní pokyn ústavodárce domácím orgánům, aby aplikovaly evropské právo v souladu s evropskými principy.²⁰⁴ Třetí názor, explicitně zastávaný i stále se zvětšující skupinou ústavních soudů členských států, je, že tzv. evropský článek, ačkoli různě formulovaný, musí být interpretován ve světle a systému ústavy, do níž je začleněn. Proto jeho rozsah závisí na kolidujících principech, hodnotách a zájmech chráněných daným ústavním právem.

Uvedené je nejzávažnějším důsledkem skrytého dualismu, resp. pluralismu vzhledem k počtu ústav členských států. Přesto se nedomnívám, že jde o důsledek plně nežádoucí, jak by mohl tvrdit Soudní dvůr vzhledem ke své judikatuře týkající se doslovného přejímání povinností stanovených přímo aplikovatelnými nařízeními.²⁰⁵ Hledání právního základu je však pouze východiskem k druhé sporné otázce, a to je samotné pojetí principu přednosti. V teorii ani aplikační praxi nepanuje totiž jednota, zda se skutečně věcně jedná o právní princip, což má dalekosáhlé důsledky pro argumentaci, která by se chtěla o princip přednosti opírat.

²⁰² Pro přehled typů evropských článků viz Blahož, J., Balaš, V., Klíma, K.: *Srovnávací ústavní právo...*, str. 428 a n.

²⁰³ Tento popis byl použit v souvislosti s novelizací českých procesních předpisů výslovně předvídacích podání předběžné otázky a jeho důsledky, ačkoli to vyplývá již přímo z evropského práva. Viz: Bobek, M., Komárek, J., Passer, J., Gillis, M.: *Předběžná otázka v komunitárním právu...*, str. 137. Domnívám se, že uvedené lze použít i ve vztahu k evropským článkům v ústavách *a simili*.

²⁰⁴ viz Albi, A.: *“Europe” Articles in the Constitutions of Central and Eastern European Countries...*, str. 419.

²⁰⁵ Srov. zejména rozhodnutí Soudního dvora ve věci 39/72, *Komise proti Itálii*, ze dne 7. února 1973 korigované rozhodnutím Soudního dvora ve věci 272/83, *Komise proti Itálii*, ze dne 28. března 1985 a na ně navazující judikaturu.

2. TEORETICKÉ NAZÍRÁNÍ NA PRINCIP PŘEDNOSTI

Předchozí kapitola se ve vztahu k principu přednosti věnovala analýze pramenů práva, judikatuře Soudního dvora a stěžejním doktrinárním přístupům. Jedním z důsledků absence výslovného zakotvení principu přednosti uvedeného stavu je vedle existence plejády různých koncepcí principu přednosti i skutečnost, že při zkoumání principu přednosti nelze zcela postupovat induktivní metodou aplikovanou obvykle v teoretických rozborech právních institutů (vymezení předmětu zkoumání, jeho působnosti a aplikace). Proto zde bude uplatněn postup opačný: z přístupu jednotlivých relevantních aktérů, jimiž jsou zejména evropské a národní orgány aplikace práva, ale i parlamenty a ústavní soudy v rámci abstraktní kontroly ústavnosti, budu deduktivní metodou usuzovat na působnost principu přednosti a jeho povahu. Zohledním i významný aspekt – postupně se proměňující kontext evropské integrace, který rovněž podmiňuje čtení jednotlivých dobových soudních rozhodnutí, jak podrobněji rozeberu v další části.

S přihlédnutím ke všemu výše zmíněnému jsem jako společné východisko této části zvolila ustálenou judikaturu Soudního dvora, jejíž vývoj jen částečně odrážel změny politické situace v průběhu integrace²⁰⁶ a na kterou odkazuje i Prohlášení č. 17 připojené k Lisabonské smlouvě (v podrobnostech viz část první). Pozornost se nesoustřeďuje pouze na to, co Soudní dvůr deklaroval ve svých rozhodnutích, ale zejména na to, jak s principem přednosti v průběhu doby v konkrétních případech nakládal, což není úplně totéž vzhledem k výjimkám, které přímo či nepřímo uznal. Důležitý faktor představuje i postoj Komise, která se do testování obtížných případů rezistence národních ústavních soudů nepouští.²⁰⁷

Povaha a důsledky těchto výjimek tvoří základ pro analýzu, která z existujících rozšířených koncepcí principu přednosti – interpretační pravidlo, kolizní norma, derogační norma, právní princip či existenciální vlastnost evropského práva – nejlépe odpovídá přístupu Soudního dvora a jaké důsledky z toho plynou pro vztah evropského a národního práva.

²⁰⁶ Nejviditelnější změna spočívá ve „vytracení se“ poznámky uváděné v souvislosti se zvláštní povahou evropského práva a jeho předností před právem národním, že se státy vzdaly svých pravomocí pouze ve vymezených oblastech – srov. rozhodnutí Soudního dvora ve věci 26/62, *Van Gend en Loos*, ze dne 5. února 1963 nebo rozhodnutí ESD ve věci 6/64, *Costa*, ze dne 15. července 1964: „...tyto státy omezily, *byť jen v omezených oblastech*, svá suverénní práva...“.

²⁰⁷ Viz Malenovský, J.: *Důvěřuj, ale prověřuj: Prověrka principu přednosti unijního práva před právem vnitrostátním měřítky pramenů mezinárodního práva...*, str. 787.

2.1. PŮSOBNOST PRINCIPU PŘEDNOSTI EVROPSKÉHO PRÁVA A VÝJIMKY Z NĚJ

Působnost právní normy bývá definována jako okruh případů, na které se daná norma vztahuje s ohledem na svůj předmět úpravy, místo realizace a aplikace, subjekty, a časové vymezení.²⁰⁸ V případě principu přednosti evropského práva je ale nutno uvažovat o obou stranách vymezení, tj. evropské i vnitrostátní. Znamená to zkoumat, zda mají přednost jen určité normy evropského práva nebo právo jako celek, a zda jen před určitými národními normami nebo národním právem jako celkem, resp. jaké jiné důsledky evropské právo v právu národním působí.

Samostatnou problematiku představuje vztah úzce ponímaného principu přednosti k dalším stěžejním principům spojeným s evropským právem. Například ve vztahu k přímému účinku existují dva protichůdné přístupy:²⁰⁹ podle prvního princip přednosti se uplatňuje obecně, i tam kde nejsou splněny podmínky pro přímý účinek evropských norem. Podle druhého se princip přednosti projeví pouze v případech přímo účinných evropských norem.²¹⁰ Rovněž se v literatuře vyskytují názory, že v současnosti začíná mít pro prosazování se evropského práva v praxi větší význam princip efektivity.²¹¹ Jiný pohled nabízí *D. Chalmers*, podle něhož je přednost evropského práva pouze jedním ze čtyř aspektů suverenity evropského práva vedle doktríny preempce, doktríny svěřených pravomocí a principu věrnosti (orig. fidelity).²¹²

Z pohledu české doktríny se princip přednosti přes své označení nejúžeji vymezuje jako interpretační pravidlo nebo kolizní norma, které určují, zda se na danou

²⁰⁸ Gerloch, A.: *Teorie práva...*, str. 64 a n.

²⁰⁹ Srov. Dougan, M.: *When worlds collide! Competing visions of the relationship between direct effect and supremacy*. *Common Market Law Review* 2007, str. 931 a n.

²¹⁰ R. Král tento vztah popisuje jako spojené nádoby: „Bez principu bezprostřední aplikovatelnosti komunitárního práva by neměly národní soudy v členských státech EU co přednostně aplikovat. Bez principu aplikační přednosti komunitárního práva by pak nebyla v členských státech zajištěna aplikace bezprostředně aplikovatelných komunitárních pravidel v případě jejich konfliktu s vnitrostátními pravidly.“ Král, R.: *Zásady aplikace komunitárního práva národními soudy*. C. H. Beck, Praha 2003, str. 32. V literatuře se někdy s odkazem na nedodržování terminologického rozlišení myslí přímým účinkem a/nebo přímou aplikovatelností (použitelností) sjednocení těchto kategorií. Srov. Tichý, L. a kol.: *Evropské právo...*, str. 293 a poukaz na různé úhly pohledu na přímý účinek.

²¹¹ Srov. Ross, M.: *Effectiveness in the European legal order(s): beyond supremacy to constitutional proportionality?* *European Law Review* 4/2006, str. 476 a n.

²¹² Chalmers, D., Gareth, D., Monti, G.: *European Union Law*. 2. vydání, Cambridge University Press, Cambridge 2010, str. 202-203.

situaci aplikuje národní právo nebo před ním bude mít přednost právo evropské.²¹³ To nutně neznamená, že zastánci těchto pojetí neberou ohled na rozhodnutí Soudního dvora uvedené v předchozí kapitole. Další povinnosti, které ve vztahu k státním orgánům interpretoval Soudní dvůr, např. povinnost zdržet se přijímání nových vnitrostátních předpisů odporujících předpisům evropským, jsou podle těchto autorů založené na jiných principech než na principu přednosti, např. na zásadě loajální spolupráce, subsidiarity apod.²¹⁴ S použitím tohoto minimalistického východiska a judikatury Soudního dvora se pokusím odvodit jednotlivé roviny působnosti principu přednosti. Již zde však budiž předesláno, že tento přístup, ač vhodný z hlediska doktrinárního zkoumání judikatury, bude kvůli svým aplikačním důsledkům v následující kapitole podroben částečné kritice a korigován.

Na zkoumání působnosti principu přednosti navazuje analýza situací, které sice spadají do působnosti principu přednosti, ale uplatní se výjimka vyvolaná nejčastěji použitím jiného principu. Z nich bude patrné, že ačkoli komplexní pohled na působnost principu přednosti získaný spojením dále uvedených hledisek může být prakticky shodný ve většině obecných publikací o evropském právu, právě v podrobnostech se projevují rozdíly mezi jednotlivými pojetími principu přednosti v pracích, které se podrobněji zabývají povahou evropského práva a jeho vztahem k právu národnímu.

2.1.1 PŮSOBNOST VĚCNÁ

Věcnou působnost můžeme pro účely této práce rozdělit na „odvětvovou“ a „hierarchickou“. „Odvětvová“ věcná působnost zde bude představovat okruhy oblastí vymezené po vzoru právních odvětví a jejich částí, ve kterých má evropské právo přednost. „Hierarchická“ působnost pak reflektuje jak pyramidální strukturu vnitrostátního právního řádu, kterou lze nejzákladněji rozdělit na normy ústavní, zákonné a podzákoné právní síly, tak hierarchii pramenů evropského práva.

Uvažovat o odvětvové věcné působnosti z hlediska přednosti²¹⁵ evropského práva znamená především zkoumat předchozí pilířovou strukturu s přihlédnutím

²¹³ Srov. např. Tichý, L. a kol.: *Evropské právo...*, str. 313, Král, R.: *K principu přednosti komunitárního práva*. Evropské a mezinárodní právo 7-8/2001, str. 35, Svoboda, P.: *Úvod do evropského práva*. 2. podstatně přepracované vydání. C. H. Beck, Praha 2007, str. 109 a n.

²¹⁴ Srov. Král, R.: *K principu přednosti komunitárního práva...*, str. 36.

²¹⁵ Samostatným problémem je otázka přesného a dostatečně určitého vymezení pravomocí Evropské unie a působnosti evropského práva. T. Břicháček přesvědčivě argumentuje, že jsou spíše neostré a vágní, a to z důvodů koncepce vnitřního trhu, vymezení pravomocí finálními normami, téměř blanketních právních základů v čl. 114 a 352 SFEU, principu subsidiarity v kontextu nevýlučných pravomocí, koncepce obecných zásad práva EU, implicitních vnějších

kzměněnám po Lisabonské smlouvě. Oblasti spadající do bývalého tzv. prvního - komunitárního pilíře, které se týkaly především fungování společného trhu,²¹⁶ nevyvolávaly ani v minulosti zvláštní otázky. Výjimky představují zásahy do citlivých oblastí ústavního práva členských států, jak bude podrobněji rozebíráno v další části.

Spory se vedly o to, zda byla působnost principu přednosti omezena pouze na první pilíř. Zastánci širšího pojetí se dovolávali nezbytnosti zohlednit samotnou Smlouvu o založení Evropské unie, která *stricto sensu* nespadala do prvního pilíře, jakož i postupného stírání rozdílů mezi některými akty tzv. třetího pilíře a komunitárním právem.²¹⁷ Poukazovali na skutečnost, že požadavek zajištění jednotné aplikace evropského práva, který stál za rozhodnutím *Costa*, byl stejně relevantní i pro tzv. unijní právo.^{218,219} V neposlední řadě předjímal již Ústavní smlouvou navržené odstranění třípilířové struktury a zavedení jednotného právního řádu Evropské unie.

Po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost lze zásadně souhlasit s tvrzením, že z kontinuity mezi „*dosavadním (supranacionálním) Evropským společenstvím a na základě Lisabonské smlouvy nově založenou Evropskou unií*“ a Prohlášení č. 17 připojeného k Lisabonské smlouvě plyne, že „*zásada přednosti unijního práva v podobě, v jaké byla rozvinuta Evropským soudním dvorem pro komunitární právo, je součástí nového unijního právního řádu.*“²²⁰ Přes tuto formální jednotu nadále zůstávají určité rozdíly mj. v rozhodovací působnosti, druzích právních aktů a procedurách pro jejich přijímání.²²¹

Zůstává proto relevantní protiargument vůči striktně formálnímu rozšiřování věcné působnosti principu přednosti, který byl v minulosti založený právě na požadavcích existence „přiměřených kontrolních mechanismů na evropské úrovni a

pravomocí EU a postavení Soudního dvora EU. V podrobnostech viz Břicháček, T.: *Je vymezení pravomocí EU ohraničené, rozpoznatelné a dostatečně určité?* Právník 6/2010, str. 576 a n. Související sporné otázky bude muset normativně vyjasnit buď zákonodárce anebo autoritativně rozhodnout soud. Obecně k otázkám, kdo je finálním arbitrem v Evropské unii, viz další kapitulu.

²¹⁶ V podrobnostech viz např. Tichý, L. a kol.: *Evropské právo...*, str. 28 a n.

²¹⁷ Srov. zevrubný rozbor různých ne-komunitárních aktů v Lenaerts, K., Van Nuffel, P.: *Constitutional Law of the European Union*. 2. vydání, Sweet & Maxwell, London 2005, str. 795 a n.

²¹⁸ Srov. Craig, P., de Búrca, G.: *EU Law...*, str. 351, včetně odkazu na článek Lenaerts, K., Corthout, T.: *Of Birds and Hedges: The Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law*. *European Law Review* 3/2006, str. 287 a n.

²¹⁹ K opačnému názoru viz např. Tichý, L. a kol.: *Evropské právo...*, str. 324.

²²⁰ Niedobitek, M.: *Přednost práva EU a Lisabonská smlouva...*, str. 15. Proti vyvozování dalekosáhlých důsledků z uvedeného tvrzení týkajících se absolutní přednosti evropského práva ale srov. část první.

²²¹ K dalším důsledkům viz např. Dougan, M.: *The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds not Hearts*. *Common Market Law Review* 2008, str. 624-625.

dostatečné demokratické legitimitě evropských akcí podle druhého a třetího pilíře.²²² Na druhé straně je s touto argumentací spojena i nemožnost omezení principu přednosti výlučně na normy mající přímý účinek,²²³ jejichž rozlišování nebylo ani Lisabonskou smlouvou překonáno. Přikláním se k posledně uvedenému pojetí, které věcnou působnost principu přednosti spojuje spíše s kvalitou různých druhů právních aktů přijímaných v rámci Evropské unie s tím, že základní podmínkou pro jejich případnou přednost je dodržení pravidel pro jejich přijetí.²²⁴

Podrobnější rozlišení než pilířová struktura představuje dnes vymezení oblastí z hlediska výkonu přenesených pravomocí. Zatímco přednost primárního práva včetně obecných právních zásad,²²⁵ základních práv a pravidel mezinárodního práva použitelných v právu evropském²²⁶ nebývá až na výjimky zpochybňována, lze u sekundárního evropského práva spatřovat tendenci k omezování účinků jeho eventuální přednosti pouze do oblastí spadajících do výlučné kompetence EU (obecně vymezené v čl. 3 SFEU) nebo které v rámci výkonu sdílených kompetencí připadly EU (čl. 4 SFEU), tj. z hlediska národního práva pouze v oblastech přenesených pravomocí, jakkoliv neostré jsou tyto hranice.²²⁷ Takové striktní chápání by však mohlo být způsobilé omezit účinnost evropského právního řádu.

Proto je na základě odůvodnění rozhodnutí Soudního dvora zásadně nutné spojovat princip přednosti jak s evropským právem jako celkem, tak před národním právem jako celkem. Čili sekundární evropské právo vydané v oblastech spadajících do

²²² Wouters, J.: *National Constitutions and the European Union...*, str. 86.

²²³ Srov. Simon, D.: *Komunitární právní řád*. ASPI, Praha 2005, str. 427. Podle I. Pelikánové je přímý účinek pouze „způsobem působení norem komunitárního práva, který je spjat s principem přednosti, je jeho konkretizací a důsledkem.“ Viz: Pelikánová, I.: *Princip přednosti komunitárního práva a jeho důsledky pro národní právo*. XV. Karlovarské právnické dny. Linde, Praha 2007, str. 187.

²²⁴ V literatuře se lze setkat i s názorem, že základní podmínkou je závaznost evropských aktů pro členské státy, viz např. Tichý, L. a kol.: *Evropské právo...*, str. 319 a n. Jistý problém může ale činit stanovení konkrétního data, ke kterému se sekundární předpisy stávají závaznými. Srov. rozhodnutí Soudního dvora ve věci 43/71, *Politi*, ze dne 14. prosince 1971, které váže vznik práv jednotlivců z nařízení na dny, kdy nabyly účinnosti, dále rozhodnutí Soudního dvora ve věci 106/77, *Simmenthal*, ze dne 9. března 1978, jehož odstavec 17 mluví o vstupu v platnost, apod. Ústavní soud ČR v nálezu k Lisabonské smlouvě mluví o přednostní aplikaci omezené na existenci platných a účinných norem (nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/08, ze dne 26. listopadu 2008, bod 90).

²²⁵ Např. zásada odpovědnosti státu za škody způsobené jednotlivcům porušením práva Společenství, jež lze státu přičíst (srov. rozhodnutí Soudního dvora ve spojených věcech C-6/90 a C-9/90, *Francovich*, ze dne 19. listopadu 1991, odstavec 35).

²²⁶ Lenaerts, K., Van Nuffel, P.: *Constitutional Law...*, str. 668 a 741, Ondřejek, P.: *Účinky mezinárodních smluv sjednaných Evropským společenstvím ve vnitrostátním právu členských států EU – reflexe současného stavu a budoucího vývoje...*

²²⁷ Viz výše Břicháček, T.: *Je vymezení pravomocí EU ohraničené, rozpoznatelné a dostatečně určité?...*

kompetencí evropských institucí se prosadí skrze princip přednosti i vůči těm vnitrostátním normám, které jsou *stricto sensu* za hranicí normotvorných kompetencí evropských institucí a spadají do oblastí s výhradní pravomocí členských států. Postačuje, že tyto národní normy mohou být ve svých důsledcích neslučitelné s evropským právem.²²⁸

Lze shrnout, že je nutné posuzovat v každém jednotlivém případě, zda evropské právo umožňuje v daných otázkách národní úpravu. Současně by však taková vnitrostátní úprava neměla být v rozporu s evropským právem jako celkem nebo ohrožovat aplikaci evropského práva či dosažení cíle, které evropské právo sleduje. Vnitrostátním prostředkem pro udržení kýženého souladu může být jak dobrovolná *ex post* derogace, tak *ex ante* loajalita zákonodárce při tvorbě práva, nebo eurokonformní výklad orgány aplikace práva. Z hlediska evropského práva se v takovém případě jedná o „měkký“ důsledek principu přednosti, aniž by bylo nutno jako *ultima ratio* přistoupit k jeho „tvrdé“ aplikaci, a tedy aplikaci evropského práva bez ohledu na odporující právo národní, případně až k řízení proti členskému státu kvůli porušení povinností z evropského práva.²²⁹

Další související problematika z hlediska odvětvového je členění na právo hmotné a procesní. V literatuře můžeme v této souvislosti nalézt dvě skupiny názorů. Podle první se princip přednosti uplatní v případě konfliktu norem stejné, tj. hmotněprávní, povahy a případná povinnost neaplikovat vnitrostátní pravidla procesní povahy ztěžující uplatnění evropských hmotněprávních norem je s ohledem na procesní autonomii²³⁰ členských států důsledkem principu loajality.²³¹ Podle druhé

²²⁸ Srov. např. rozhodnutí Soudního dvora ve věci C-438/96, *Donatella Calfa*, ze dne 19. ledna 1999, ve kterém byl automatický trest vyhoštění na dobu neurčitou v souvislosti se spácháním určitých trestných činů v případě občana jiného členského státu pokládán za rozporný se svobodou volného pohybu a pobytu, anebo rozhodnutí Soudního dvora ve věci C-279/93, *Schumacker*, ze dne 14. února 1995, bod 21, podle kterého přestože přímé daně zůstávají v pravomoci členských států, musí být tyto pravomoci vykonávané v souladu s evropským právem.

²²⁹ Příkladím se tak spíše k pojetí M. Claes, že princip přednosti jako takový je spojen s celým evropským právem, pouze jeho projevy se liší. Viz: Claes, M.: *The National Courts' Mandate in the European Constitution*. Hart Publishing, Oxford 2006, str. 103-104.

²³⁰ Ačkoli se v literatuře můžeme setkat i s názorem, že v důsledku expanzivní judikatury Soudního dvora a toho, jak Soudní dvůr ve skutečnosti aplikuje test rovnocennosti a efektivity, se princip procesní autonomie stal prázdným pojmem – viz Bobek, M.: *Why there is no principle of „procedural autonomy“ of the Member States*. In: Procházka, R. (ed.): *Vnútroštátne súdy a európske súdy: spojené alebo paralelné svety?* Aleš Čeněk, Plzeň 2010, str. 39 a n. Existující různorodost procesních modelů v členských státech, která dosah výše uvedeného tvrzení částečně omezuje, má však mj. praktické důsledky na prosazování judikatury Soudního dvora u národních soudců (viz kapitola 3.3.2).

²³¹ Viz Král, R.: *K principu přednosti komunitárního práva...*, str. 36 a literatura tam uvedená.

skupiny zásadně nezáleží, zda má kolidující vnitrostátní norma hmotněprávní nebo procesněprávní povahu. Smyslem je, aby ani vnitrostátní procesní právo nebránilo účinné aplikaci evropského práva.²³² Uvedené rozdílné argumentace lze překlenout vnímáním principu přednosti jakožto principu (viz kapitolu 2.2.5), jehož aplikace je ovlivněna faktickou národní procesní specificitou a potřebou zajistit dodržování zásady spravedlivého procesu v daném členském státě. Nelze totiž opominout praktické problémy spojené s existencí různých procesních modelů v členských státech.²³³

Na základě výše uvedeného je ale současně zřejmé, že jinak běžná vnitrostátní výhrada veřejného pořádku („public order“) nepředstavuje obecně uznanou výjimku z přednostní aplikace evropského práva,²³⁴ ačkoli může být v určitých případech relevantní, například při posuzování oprávněnosti vnitrostátních omezení volného pohybu.

Hierarchická věcná působnost principu přednosti evropského práva z pohledu ustálené judikatury Soudního dvora je jednoznačně absolutní ve smyslu, že jakákoli norma práva evropského²³⁵ má přednost i před ústavním právem členských států,²³⁶ tedy před národním právem jako celkem včetně ustálené judikatury.²³⁷ K tomu lze připojit vztah práva evropského k mezinárodnímu, který zprostředkovane modifikuje poměry vnitrostátních právních řádů členských států k právu mezinárodnímu.²³⁸ Posledně uvedené aspekty přesahují vlastní předmět principu přednosti, který se týká primárně vztahu evropského práva k právu národnímu.

²³² K podrobnostem viz např.: Svoboda, P.: *Úvod do evropského práva...*, str. 110-111, nebo de Witte, B.: *Direct Effect, Supremacy and the Nature of the Legal Order...*, str. 191-192.

²³³ Viz i kapitolu 3.3.2.

²³⁴ Srov. odstavec 31 rozhodnutí Soudního dvora ve spojených věcech C-369/96 a C-376/96, *Arblade*, ze dne 23. listopadu 1999, podle kterého veřejný pořádek může být relevantním důvodem pouze v případech výslovně uvedených v SES anebo na základě koncepce „*rule of reason*“.

²³⁵ I v rámci evropského práva samotného lze na základě jeho vnitřní hierarchie dovozovat přednost určitého typu pramenů před jinými, srov. např. přezkum legislativních aktů Soudním dvorem v rámci žalob pro porušení Smluv podle čl. 263 SFEU (bývalý čl. 230 SES).

²³⁶ Srov. rozhodnutí Soudního dvora ve věci 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, ze dne 17. prosince 1970, odstavec 3; de Witte, B.: *Direct Effect, Supremacy and the Nature of the Legal Order...*, str. 190-191 a Weiler, J. H. H.: *The Transformation of Europe...*, str. 2414-2415.

²³⁷ Lenaerts, K., Van Nuffel, P.: *Constitutional Law...*, str. 668, rozhodnutí Soudního dvora ve věci C-456/98, *Centroteel*, ze dne 13. července 2000.

²³⁸ K podrobnostem viz např. Ondřejek, P.: *Účinky mezinárodních smluv sjednaných Evropským společenstvím ve vnitrostátním právu členských států EU – reflexe současného stavu a budoucího vývoje...*, str. 113 a n.

Pro zajímavost lze dodat, že SESAE výslovně upravuje svojí přednost před soukromoprávními smlouvami.²³⁹ V SEU ani SFEU podobnou klauzuli nenalezneme²⁴⁰ a pouze některé soukromoprávní dohody (např. kartelové) jsou evropským právem výslovně prohlášeny za neplatné.

2.1.2 PŮSOBNOST PROSTOROVÁ

Přiznáme-li na základě výše uvedené argumentace věcnou působnost principu přednosti ve vztahu k evropskému právu jako celku, můžeme vyjít z toho, že princip přednosti evropského práva z hlediska prostorového se uplatňuje na území EU, jak je vymezeno v člancích 52 SEU a 355 SFEU.²⁴¹ Exteritoriální účinky lze rozdělit do tří základních skupin: 1.) na použití principu přednosti orgány, zejm. soudy členských států a Soudním dvorem na situace mimo území EU,²⁴² 2.) na aplikaci evropského práva orgány cizích států v rámci mezinárodního práva soukromého a 3.) na aplikaci evropského práva v zemích, kde probíhá proces přistoupení k EU. Současně to platí za předpokladu, že se určitá úprava z povahy věci na členský stát vůbec vztahuje (například ustanovení SEU a SFEU týkající se členských států, jejichž měnou je euro) anebo členský stát nevyužil, resp. si nesjednal, případnou možnost opt-outu nebo výjimku z určité konkrétní úpravy.²⁴³

2.1.3 PŮSOBNOST OSOBNÍ²⁴⁴

Další pojetí rozsahu působnosti principu se kryje s výše uvedenými případy rozhodnutými Soudním dvorem. Ačkoli původně byl princip přednosti omezován na

²³⁹ Čl. 104 odst. 1 SESAE v platném znění „Žádná osoba nebo podnik, který po 1. lednu 1958 nebo pro přistupujících státy po dni jejich přistoupení uzavře nebo obnoví dohody či smlouvy s třetí zemí, mezinárodní organizací nebo příslušníkem třetí země, se nemůže dovolávat těchto dohod či smluv, aby se vyhnul povinností, které mu ukládá tato smlouva.“

²⁴⁰ K horizontálnímu přímému účinku evropského práva mezi jednotlivci navzájem viz např. Tichý, L. a kol.: *Evropské právo...*, str. 296 a n.

²⁴¹ Pro aplikaci evropského práva v rámci celní unie a zón volného obchodu mezi EU a třetími státy viz např. Tichý, L. a kol.: *Evropské právo...*, str. 406-407.

²⁴² Např. rozhodnutí Soudního dvora ve spojených věcech 89, 104, 114, 116, 117, 125-129/85, *Ahlström Osakeyhtiö a další proti Komisi*, ze dne 27. září 1988, o exteritoriálních účincích evropských pravidel hospodářské soutěže.

²⁴³ Zajímavým příkladem je aplikace schengenského *acquis* v Dánsku, které na základě protokolu o začlenění schengenského *acquis* do rámce Evropské unie a souvisejícího protokolu o postavení Dánska, vyloučilo aplikaci ustanovení hlavy IV SES i aktů přijatých na jejím základě. Mezi ně ale patří i důležitá nařízení z oblasti evropského práva soukromého a procesního (např. tzv. Brusel I, II, Řím I, II). V těchto případech ve vztazích s Dánskem působí „obvyklé“ mezinárodní smlouvy. Po vstupu v platnost lisabonské smlouvy upravuje Dánské výjimky z aplikace části třetí hlavy V SFEU Protokol č. 22 o postavení Dánska.

²⁴⁴ Zde si dovoluji určitou nepřesnost, když budu rozlišovat mezi jednotlivými státními orgány, které samy o sobě nemají právní subjektivitu.

proces aplikace práva u soudních orgánů²⁴⁵ a až později výslovně rozšířen na orgány aplikace práva obecně,²⁴⁶ dnes se uznává jeho vliv i na normotvorbu.²⁴⁷ Princip přednosti je tedy primárně chápán jako příkaz pro všechny orgány veřejné moci.

Soudy, resp. obecně orgány členských států aplikující právo, jsou ex offo povinné nejen dát přednost normám evropského práva a neaplikovat rozporné domácí právo, ale případně mají hledat i nové prostředky, které umožní efektivní aplikaci evropského práva. Například byla přes princip loajality dovozena povinnost z vlastní iniciativy jednat jako orgán EU,²⁴⁸ povinnost prosazovat a doplňovat dosažení cílů i těch evropských norem, jež nemají přímý účinek,²⁴⁹ a povinnost eurokonformní interpretace. Důsledky principu přednosti se pak nejvíce projevují právě v situacích, ve kterých orgány aplikující evropské právo postupují z hlediska národního práva (zdánlivě) *ultra vires* a/nebo *contra legem*.²⁵⁰ Společným prvkem je, že Soudní dvůr nepovažuje za přípustné, aby vnitrostátní orgány zkoumaly platnost evropského práva.²⁵¹

Zákonodárny orgány jsou při tvorbě práva v různém rozsahu vázány existujícími pravidly evropského práva pod hrozbou přímých i nepřímých sankcí předvídaných evropským právem. K eventuálním nepříznivým důsledkům lze zařadit i aplikaci principu přednosti následně modifikujícího až vyřazujícího akty národního normotvůrce, které by odporovaly evropskému právu (srov. ale kapitolu 4.3.2.).

²⁴⁵ Srov. rozhodnutí Soudního dvora ve věci 6/64, *Costa*, ze dne 15. července 1964: „...proti právu založenému na Smlouvě vycházejícímu z autonomního zdroje se nelze s ohledem na jeho zvláštní originální povahu před soudy dovolávat jakéhokoli vnitrostátního právního předpisu...“

²⁴⁶ Rozhodnutí Soudního dvora ve věci 103/88, *Costanzo*, ze dne 22. června 1989, podle kterého mají správní orgány, včetně územní samosprávy, stejně jako soudy povinnost neaplikovat národní normu kolidující s evropským právem.

²⁴⁷ Srov. Claes, M.: *The National Courts' Mandate in the European Constitution...*, str. 98.

²⁴⁸ V případě záležitostí, které nesnesou odkladu, konkrétně v právu životního prostředí - rozhodnutí Soudního dvora ve věci 32/79, *Komise proti Spojenému království*, ze dne 10. července 1980, kde, ačkoli uplynula doba, na kterou byly vydány sekundární evropské předpisy, a aniž by byly prodlouženy nebo obnoveny na další období, byly členské státy a jejich orgány uznány za povinné nadále jednat k dosažení obecně stanovených zájmů Společenství.

²⁴⁹ V podrobnostech viz Temple Lang, J.: *The Duties of National Authorities under Community Constitutional Law*. *European Law Review* 2/1998, str. 109 a n., v české literatuře např. Svoboda, P.: *Úvod do evropského práva...*, str. 109 a n.

²⁵⁰ Sem patří například otázka, zda mohou být orgány moci výkonné oprávněny k delegované normotvorbě přímo z evropského práva za stejných podmínek jako při provádění vnitrostátních předpisů.

²⁵¹ Viz již rozhodnutí Soudního dvora ve věci 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, ze dne 17. prosince 1970.

Jistou zvláštností evropského práva ve srovnání s obecným mezinárodním právem také je, že k jeho adresátům patří nejenom členské státy, ale i jednotlivci.²⁵² Tito jsou v rozhodnutích Soudního dvora obvykle zdůrazňováni jako beneficianti a je vždy nutné zkoumat, zda jim evropské právo nepřiznává oprávnění, kterého by se mohli dovolávat.²⁵³ Jednotlivci jsou tak projektováni současně jako nejaktivnější strážci dodržování a správné aplikace evropského práva členskými státy, a tím i zajištění plného účinku evropských norem.²⁵⁴ Z právně-teoretického hlediska může být zajímavé, že spolu s tímto pojetím se opět rozšiřuje princip personality práva, kdy si jednotlivci (kterými se rozumí i právnické osoby) na základě evropského práva „nosí“ mnohé aspekty domovského práva s sebou a na území hostujícího státu podléhají tamní regulaci pouze v omezené míře.²⁵⁵ Je však potřebné upozornit, že jednotlivcům sice mohou přímo z evropského práva²⁵⁶ i bez ohledu na právo národní vyplývat určité povinnosti, méně již sankce.

Princip přednosti a cíl zajištění efektivity evropského práva musí být však vždy poměřovány mj. principy legální licence a autonomie vůle, právní jistoty a nullum crimen nulla poena sine lege, a proto jsou přímé důsledky principu přednosti v soukromoprávních vztazích a obecně vůči jednotlivcům omezenější než vůči orgánům veřejné moci.²⁵⁷ Naopak je na členských státech, aby zajistily, že soukromoprávní praxe nebo určité projevy vůle jednotlivců, které omezují efektivitu evropského práva, nebudou tolerovány a adekvátně je zakazovaly, resp. sankcionovaly.

²⁵² Jednotlivec je subjektem mezinárodního práva spíše výjimečně a primárními subjekty mezinárodního práva zůstávají státy a mezinárodní mezivládní organizace. V podrobnostech viz např. Malenovský, J.: *Mezinárodní právo veřejné...*, str. 156 a n.

²⁵³ Určitá práva jsou limitována na občany EU, případně vyžadují prokázání tzv. evropského prvku. Srov. zejména judikaturu Soudního dvora týkající se volného pohybu pracovníků a následně občanů EU na území členských států.

²⁵⁴ Srov. např. rozhodnutí Soudního dvora ve věci 106/77, *Simmenthal*, ze dne 9. března 1978, odstavec 16, rozhodnutí Soudního dvora ve věci C-213/89, *Factortame*, ze dne 19. června 1990, odstavec 19, rozhodnutí Soudního dvora ve spojených věcech C-6/90 a C-9/90, *Francovich*, ze dne 19. listopadu 1991, odstavec 32, a další.

²⁵⁵ Příkladem může být jednotná bankovní licence pro výkon činností úvěrových institucí podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/12/ES ze dne 20. března 2000.

²⁵⁶ Nejobvyklejším příkladem je soutěžní právo, ale i požadavky na výroby nebo ochrana spotřebitele.

²⁵⁷ Přesto srov. např. rozhodnutí Soudního dvora ve věci C-415/93, *Bosman*, ze dne 15. prosince 1995, podle kterého z evropského práva vyplývají oprávnění jednotlivcům, jichž se mohou dovolávat i proti stanovám soukromoprávních sportovních asociací, přičemž postačuje prokázání přeshraniční ekonomické aktivity např. ve formě pracovníprávního nebo obdobného vztahu.

2.1.4 PŮSOBNOST ČASOVÁ

Z hlediska časového nevyvolává princip přednosti zvláštní diskusi a literatura situaci charakterizuje jako „*absolutní monismus*“.²⁵⁸ To znamená, že při použití principu přednosti nezáleží na tom, zda se jedná o kolidující normu ve vnitrostátním předpisu dřívějším nebo pozdějším ve srovnání s příslušnou normou evropského práva. Uvedený popis časové působnosti však nelze směřovat s monistickým přístupem vnitrostátního práva k právu mezinárodnímu (viz i část první), přestože můžeme u obou shledat určité souvislosti.

Prolomení zásady *lex posterior derogat legi priori* bylo důležité v souvislosti se státy, které po druhé světové válce nepřiznávaly zvláštní povahu právu mezinárodnímu a potažmo evropskému po jeho recepci do vnitrostátního právního řádu. Nezáleželo ani na tom, zda k mezinárodnímu právu zastávaly monistický či dualistický přístup. Důsledkem jejich přístupu byla možnost, aby se pozdější domácí právní předpis uplatnil před dřívější mezinárodní smlouvou tvořící součást vnitrostátního práva přímo nebo zprostředkovaně přes implementující národní předpis.

Již v rozhodnutí *Van Gend en Loos*²⁵⁹ Soudní dvůr překonal rozdíly mezi dualistickým a monistickým přístupem prohlásiv evropské právo za specifický právní řád. Vzápětí však Soudní dvůr upřesnil, že před takovým právním řádem nemůže mít přednost nebo jej jinak omezit žádná pozdější vnitrostátní norma.²⁶⁰

Uvedené souvislosti vyvolaly diskusi, zda by se přednost měla pojímat jako aplikační, nebo derogační, případně mající za následek povinnost státu zrušit kolidující vnitrostátní normu pod hrozbou žaloby na porušení evropského práva, vyvolaná zejména rozhodnutím *Simmenthal*. V něm Soudní dvůr řekl, že princip přednosti znemožňuje přijetí nové národní právní úpravy v rozsahu, ve kterém by odporovala normám evropského práva.²⁶¹ Například dle názoru Komise porušení tohoto zákazu by mělo za následek nulitu přijaté národní úpravy.²⁶² V rozhodnutí *IN.CO.GE.* však Soudní

²⁵⁸ de Witte, B.: *Direct Effect, Supremacy and the Nature of the Legal Order...*, str. 190-191.

²⁵⁹ Rozhodnutí Soudního dvora ve věci 26/62, *Van Gend en Loos*, ze dne 5. února 1963.

²⁶⁰ Rozhodnutí Soudního dvora ve věci 6/64, *Costa*, ze dne 15. července 1964.

²⁶¹ Rozhodnutí Soudního dvora ve věci 106/77, *Simmenthal*, ze dne 9. března 1978, odstavec 17.

²⁶² Rozhodnutí Soudního dvora ve spojených věcech-10/97 až C-22/97, *IN.CO.GE.*, ze dne 22. října 1998, zejména odstavec 18.

dvůr výslovně uvedl, že taková interpretace jde nad rámec povinnosti vnitrostátních soudů neaplikovat národní úpravu odporující evropskému právu.²⁶³

2.1.5 VÝJIMKY Z PRINCIPU PŘEDNOSTI

Na základě výše uvedeného by bylo možné shrnout, že působnost principu přednosti zásadně odpovídá působnosti evropského práva. Dokonce ji v jistém smyslu přesahuje, kladouc důraz na přednost cílů evropského práva i v oblastech, kde proti případné snaze o rozšiřování pravomocí Evropské unie²⁶⁴ existují ve smlouvách pojistky ze strany členských států.²⁶⁵ Svou povahou představují omezení působnosti evropského práva, což by podle striktního chápání mělo za následek i omezení jeho přednosti. Přesto však státy i v těchto oblastech musí dbát na dodržování ostatních z evropského práva pro ně vyplývajících povinností.²⁶⁶ Z hlediska principu přednosti, na rozdíl od působnosti evropského práva, není proto relevantní obranný argument případnými nepřenesenými, eventuálně i nepřenositelnými, kompetencemi členských států nebo tím, že podle zásady subsidiarity nemá v dané oblasti sdílených pravomocí jednat Evropská unie, nýbrž členské státy.

Výjimky z principu přednosti, a to i v oblastech spadajících do působnosti evropského práva, lze pojímat z několika hledisek: 1.) podle toho, zda můžeme jejich původ hledat v právu evropském nebo vnitrostátním, a 2.) z hlediska, zda se skutečně jedná o výjimky, nebo o pouhou neaplikaci na daný případ z důvodu existence jiného principu, který v konkrétních skutkových okolnostech převáží. Jelikož výjimky založené na principech vnitrostátního práva, kterými argumentují ústavní soudy členských států, budou předmětem zkoumání v další části, zaměříme se zde na analýzu výjimek upravených přímo evropským právem anebo dovozených judikaturou Soudního dvora.

Jako příklad skutečné výjimky z principu přednosti upravené v evropském právu se standardně uvádí článek 351 SFEU (bývalý čl. 307 SES). Umožňuje členskému státu dostát svým mezinárodním závazkům, které jsou však v rozporu s evropským

²⁶³ Rozhodnutí Soudního dvora ve spojených věcech-10/97 až C-22/97, *IN.CO.GE.*, ze dne 22. října 1998, zejména odstavce 19 až 21.

²⁶⁴ K dosavadním tendencím narušování doktríny svěřených pravomocí viz předchozí část, kapitoly 1.1.3.

²⁶⁵ Např. čl. 153 odst. 4 SFEU (bývalý čl. 137 odst. 4 SES) týkající se národních systémů sociálního zabezpečení nebo čl. 168 odst. 5 SFEU (bývalý čl. 152 odst. 5 SES) ve vztahu k organizaci zdravotnictví a poskytování zdravotní péče. K tomu lze přiřadit oblasti až na výjimky spadající do pravomoci členských států, jako je právo trestní nebo daňové.

²⁶⁶ Příkladem je řada rozhodnutí Soudního dvora reálně ovlivňujících sociální a zdravotní systémy členských států z důvodů zabezpečení volného pohybu osob (do Maastrichtské smlouvy pracovníků) a služeb.

právem, pokud je přijal předtím, než pro něj zakládající smlouvy vstoupily v platnost. Je zřejmé, že se nejedná o omezení věcné působnosti evropského práva, ale právě o omezení jeho přednosti před vnitrostátními předpisy, jimiž jsou takové mezinárodní závazky plněny.²⁶⁷ Obdobné úvahy existují ve vztahu k článku 347 SFEU (bývalý čl. 297 SES) týkajícího se mimořádných opatření v případě vážných vnitřních nepokojů, války nebo jejího nebezpečí, anebo závazků přijatých za účelem udržování míru a mezinárodní bezpečnosti.²⁶⁸ Jiným příkladem přechodných výjimek jsou ty, které si vyjednávají na určité období nově přistupující členské státy,²⁶⁹ resp. které si v souvislosti s přistoupením zavedou „staré“ členské státy.²⁷⁰

Na základě rozhodnutí Soudního dvora literatura uvádí další důvody omezení principu přednosti, a to nepřímé poškození práv třetích osob jednajících v dobré víře,²⁷¹ zneužití evropského práva,²⁷² kolizi s Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv,²⁷³ porušení zákonnosti, právní jistoty a zákazu retroaktivity²⁷⁴ a další. Jiný typový případ – rozpor se závazkem založeným Chartou OSN, byl překonán rozhodnutím Soudního dvora ve věci *Kádí*.²⁷⁵

Při bližším zkoumání těchto literaturou citovaných klíčových rozhodnutí Soudního dvora však zjistíme, že spíše než o soudně judikovanou výjimku se zde jedná o výsledek poměrování dvou principů. S principem přednosti evropského práva byl

²⁶⁷ Srov. rozhodnutí Soudního dvora ve věci C-158/91, *Levy*, ze dne 2. srpna 1993, týkající se aplikace ustanovení zákoníku práce o zákazu noční práce žen přijatého na základě úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 89 a článků 1 až 5 směrnice Rady č. 76/207/EHS upravujících vybrané otázky rovného zacházení s muži a ženami, resp. základního práva na rovné jejich zacházení (viz odstavec 16).

²⁶⁸ Srov. Koutrakos, P.: *Is Article 297 EC a „Reserve of Sovereignty“?* Common Market Law Review 2000, str. 1339 a n.

²⁶⁹ Příkladem souvisejícím s principem přednosti je více než dvouletá neaplikace § 17 odst. 2 devizového zákona, zákon č. 219/1995 Sb., bránící nabývání určitých nemovitostí cizincům, aniž by rozlišoval mezi občany Evropské unie a třetích států. Uvedené ustanovení devizového zákona se do 1. května 2009, kdy uplynulo přechodné období vyjednané ve Smlouvě o přistoupení České republiky k Evropské unii, nepodařilo novelizovat, resp. bez náhrady zrušit, v následku čehož se ocitlo v rozporu se svobodami volného pohybu upravenými v SFEU. Podle argumentace vlády ČR: „od 1. května 2009 je § 17 odstavec 2 devizového zákona sice stále ještě platný, ale není již účinný, a vzhledem k přednostní aplikaci primárního unijního práva by se neměl v praxi uplatňovat. To znamená, že předmětné ustanovení v praxi nikoho nijak neomezuje.“ (důvodová zpráva k sněmovnímu tisku 195 Novela devizového zákona - EU, VI. volební období).

²⁷⁰ Pravidelně se opakující příkladem jsou omezení volného pohybu pracovníků z nově přistoupivších členských států.

²⁷¹ Tichý, L. a kol.: *Evropské právo...*, str. 318, Svoboda, P.: *Úvod do evropského práva...*, str. 112.

²⁷² Tichý, L. a kol.: *Evropské právo...*, str. 318, Svoboda, P.: *Úvod do evropského práva...*, str. 112.

²⁷³ Svoboda, P.: *Úvod do evropského práva...*, str. 112.

²⁷⁴ Lenaerts, K., Van Nuffel, P.: *Constitutional Law...*, str. 668.

²⁷⁵ Rozhodnutí Soudního dvora ve spojených věcech C-402/05 P a C-415/05 P, *Kadi*, ze dne 3. září 2008.

v prvním případě poměřován princip ochrany práv třetích osob nabytých v dobré víře. Klíčová otázka spočívala v tom, zda může osoba, která se principu přednosti dovolává, použít i prostředek s méně škodlivým dopadem na dotčené třetí osoby jednající v dobré víře.²⁷⁶ V druhém případě šlo o aplikaci obecného principu zákazu zneužití práva, konkrétně práva dovolávat se přednosti evropského práva, pokud podmínky pro uplatnění přednosti byly vytvořeny fiktivně.²⁷⁷ Třetí případ reagoval na situaci, kdy národní právo neupravilo evropským právem předvídané sankce pro porušení určitých povinností, a zákaz retroaktivity trestněprávního postihu tudíž bránil stanovení nebo zpřísnění postihu na základě přímo aplikovatelného ustanovení evropského práva majícího přednost bez přihlídnutí k přijatému, i když rozpornému, národnímu předpisu.²⁷⁸

Z kazuistických rozhodnutí Soudního dvora je také zřejmé, že se nejedná o taxativní výčet výjimek²⁷⁹ a že mohou nastat i jiné situace, kdy se princip přednosti dostane do kolize s jiným principem. Bude záležet na skutkovém i právním posouzení, který z nich převáží. Právě postup Soudního dvora v hraničních případech naznačuje, že je nutné se zabývat skutečnou povahou principu přednosti a nespokojit se s původními tvrzeními o jeho absolutní povaze.

2.1.6 VZTAH PŮSOBNOSTI PRINCIPU PŘEDNOSTI A PŮSOBNOSTI EVROPSKÉHO PRÁVA

Z předchozího textu je patrné, že působnost evropského práva a působnost principu jeho přednosti se *stricto sensu*²⁸⁰ zcela nepřekrývají. Působnost principu přednosti může být jak širší, tak užší. Širší budeme-li jej uplatňovat i ve vztahu k cílům evropského práva anebo v oblastech spadajících do působnosti členských států. Užší v některých případech výslovného i implicitního omezení principu přednosti samým

²⁷⁶ Srov. rozhodnutí Soudního dvora ve věci C-373/97, *Diamantis*, ze dne 23. března 2000, ve kterém se minoritní akcionář domáhal po pěti letech prohlášení změn základního kapitálu v obchodní společnosti za neplatné na základě ustanovení druhé směrnice Rady č. 77/91/EHS.

²⁷⁷ Vedle klasických případů z evropského práva obchodních společností, např. *Überseeling*, *Centros*, *Inspire Art*, sem spadá i tzv. konstrukce „U-turn“, kdy je uměle vytvořen přeshraniční prvek vedoucí v určitých případech k přednostní aplikaci evropského práva, ačkoli jinak daná situace má pouze vnitrostátní charakter, ve kterém by se evropské právo neuplatnilo.

²⁷⁸ Srov. rozhodnutí Soudního dvora ve věci C-60/02, *X*, ze dne 7. ledna 2004.

²⁷⁹ Jak se někdy z literatury může zdát, viz Král, R.: *Zásady aplikace komunitárního práva národními soudy...*, str. 34.

²⁸⁰ V následující kapitole bude uveden i názor, že přednost je imanentní vlastností evropského práva, a v takovém případě by rozlišování působnosti evropského práva a jeho přednosti postrádalo smysl.

evropským právem v oblastech jeho působnosti. S tímto vědomím je potřeba korigovat zjednodušené tvrzení, že přednost má evropské právo jako celek.

V kapitole 2.1. jsem poukázala na specifické doktrinární spory vztahující se například k otázce, zda je přednost evropského práva omezena pouze na normy evropského práva s přímým účinkem, anebo naopak představuje vlastnost, která je s přímým účinkem disjunktní. Vzhledem k provedené analýze působnosti principu přednosti se však přikláním k širokému pojetí principu přednosti, který otázky přímého účinku přesahuje. To zahrnuje „škálu případů, v nichž je od soudů a národních orgánů vyžadována určitá míra *kreativity*“,²⁸¹ od prosté neaplikace kolidující vnitrostátní normy přes její eurokonformní interpretaci až po přímou aplikaci normy evropské. S principem přednosti specificky souvisí i pravomoci soudů ve věcech odpovědnosti státu za škody způsobené jednotlivci nedodržením vlastních povinností z evropského práva, vyplývajících mj. z důsledků principu přednosti pro všechny národní orgány, včetně těch normotvorných.²⁸²

Vedlejším důsledkem zkoumání působnosti evropského práva a působnosti principu přednosti bylo upozornění na testy proporcionality použité Soudním dvorem v případech kolize principu přednosti s jinými principy. Na tomto místě je tudíž nutné opustit minimalistické pojetí principu přednosti jakožto kolizní normy, které bylo pro zjednodušení používané jako východisko v dosavadním textu, a ptát se po vlastní teoretické povaze principu přednosti.

2.2. KONCEPCE PRINCIPU PŘEDNOSTI EVROPSKÉHO PRÁVA

Na tomto místě je nezbytné navázat na v úvodě učiněnou poznámku týkající se struktury předložené práce. V předchozích kapitolách, zejména 1.2. a 2.1., byla shrnuta obecná fakta o principu přednosti, a to jednak ve světle klíčových rozhodnutí Soudního dvora, která princip uvedla, a jednak ze širšího pohledu jeho dnešní působnosti, jak se vyvinula na základě další judikatury Soudního dvora. Ač by zajisté bylo teoreticky čistší podanému výkladu předestřít teoretický úvod o pojetí principu přednosti, skutečnost je taková, že předchází teorii. V souvislosti s principem přednosti to výstižně vyjádřil Bruno de Witte, podle něhož princip přednosti „*je právní realitou pouze do té míry, v níž národní soudy akceptují svůj (evropský – pozn. autorky) mandát, a praxe ukazuje, že*

²⁸¹ Claes, M.: *The National Courts' Mandate in the European Constitution...*, str. 114, zvýraznění doplněno autorkou. K příkladům jednotlivých povinností viz úvod této kapitoly.

²⁸² K této problematice viz obecně Malíř, J.: *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie*. Univerzita Karlova v Praze, Praha 2008.

tato akceptace je zatím selektivní a založena na ústavních rámcích upravujících činnost národních soudů.²⁸³ Ve své podstatě celé evropské právo je spíše praktickým výsledkem vývoje mocenské rovnováhy v evropském prostoru, než předem promyšleným a připraveným dílem teoretiků.²⁸⁴ To souvisí i se skutečností, že samotná evropská integrace byla nesena více ekonomickými a politickými zájmy²⁸⁵ než právními koncepcemi. Ačkoli doktrína obecně sledovala všechny úspěšné i neúspěšné integrační snahy v poválečné Evropě, až na základě rozhodovací činnosti Soudního dvora a v souvislosti s její genezí se začala hlouběji zabývat i zvláštní povahou evropského práva a evropských institucí. Opravdový rozkvět pak evropská doktrína doznala v souvislosti s rozhodnutím Spolkového ústavního soudu ve věci *Maastrichtské smlouvy*,²⁸⁶ které podnítilo i širší úvahy o vztahu evropského a národního práva (viz dále část čtvrtou). Princip přednosti v nich přirozeně sehrává důležitou roli.

Přes možnou námitku vůči použitému postupu, že z toho, co jest, nelze dovozovat to, co býti má,²⁸⁷ je nutné zdůraznit, že se jedná o snahu o pokud možno nejvěrnější popis situace.²⁸⁸ Na principu přednosti evropského práva se totiž projevují různá pojetí vztahu evropského a národního práva (viz část první). Zejména v polycentrickém vnímání vystupují do popředí nároky evropského práva sice legální a legitimní v jeho vnitřní logice, a přesto nikoli plně zřejmé a spíše pochybné z hledisek práva národního, především ústavního.²⁸⁹ Obdobná situace je však známá i v právu mezinárodním, pokud se stane, že se stát prostřednictvím svého zástupce zaváže k něčemu, co jeho právní řád nepřipouští: vnitrostátní právo nezpůsobí neplatnost

²⁸³ De Witte, B.: *Direct Effect, Supremacy and the Nature of the Legal Order...*, str. 209.

²⁸⁴ Cannizzaro, E.: *The European Constitutional Framework: re-reading Eric Stein's Thoughts from a Bridge on the 50th Anniversary of the Treaty of Rome...*, str. 785.

²⁸⁵ K dalším teoriím evropské integrace viz např. Craig, P.: *The Nature of the Community: Integration, Democracy, and Legitimacy...*, str. 3 a n., a literaturu uvedenou v úvodní kapitole. V české právní literatuře se tématu integrace věnoval J. Wintr v článku *Právně politická metoda evropské integrace a návrh evropské ústavy...*

²⁸⁶ K vývoji evropské právní teorie viz např. Shaw, J.: *European Union Legal Studies in Crisis? Towards a New Dynamics*. Oxford Journal of Legal Studies 2/1996, str. 231 a n.

²⁸⁷ K podrobnostem tohoto tvrzení srov. např. Holländer, P.: *Filosofie práva*. Aleš Čeněk, Plzeň 2006, str. 30-32 a literaturu tam uvedenou.

²⁸⁸ Domnívám se, že jinou možností by bylo vytvoření teorie, kterou by se podařilo normativně prosadit. Takové tendence ale zřejmě nejsou v současné době realistické. Ani navržený článek I-6 Ústavní smlouvy neřešil otázky kompetenční kompetence a rovněž nechal otevřenou otázku přednosti evropského práva před národním ústavním právem. V podrobnostech srov. Kumm, M., Ferreres Comella, V.: *The Future of Constitutional Conflict in the European Union: Constitutional Supremacy after the Constitutional Treaty*. In: Weiler, J. H. H., Eisgruber, P. C. L. (eds.): *Altneuland: The EU Constitution in a Contextual Perspective*, Jean Monnet Working Paper 5/04, dostupné na: www.jeanmonnetprogram.org/papers/04/040501-15.html

²⁸⁹ Srov. obecně Kysela, J.: *Mění se struktura právního řádu a jeho atributy*. Eric Stein Working Paper No 1/2009, dostupné na: www.ericsteinpapers.eu.

mezinárodního závazku ani mezinárodní závazek *per se* nemá vliv na aplikaci či platnost vnitrostátního práva.²⁹⁰ Významnou proměnnou při řešení těchto střetů v teoretické rovině představují nezměnitelná ustanovení ústav členských států.²⁹¹

S ohledem na stabilitu systému a předvídatelnost práva je důležité, že ke skutečným střetům dochází v podstatě pouze v určitých hraničních případech. Na druhé straně, právě tyto hraniční případy, resp. přiblížení se k nim, mají vysokou vypovídající hodnotu v souvislosti se zkoumáním konceptů jako je princip přednosti, přímý účinek apod. Současně s rozšiřováním oblastí, do kterých evropské právo přímo nebo nepřímo zasahuje, a se změnami v postojích národních ústavních soudů, jež budou podrobněji zkoumány v další části, se pravděpodobnost vzniku reálných konfliktů zvyšuje.

Na základě faktů uvedených v předchozím textu se v této kapitole zaměřím na hledání odpovědí na otázku, zda je princip přednosti skutečně principem, čili jaká je jeho skutečná povaha a jaké rozdílné důsledky plynou z jednotlivých pojetí principu přednosti. Ačkoli se pro účely právní praxe mohou zdát takové úvahy přespříliš teoretickými, nejednotnost různých představitelů doktríny, kteří se vyjádřili k této otázce, svědčí o hlubších kořenech problému. Lze rozlišit zejména²⁹² tato pojetí: 1.) interpretační pravidlo, 2.) kolizní norma, 3.) derogační norma, 4.) právní princip a 5.) esenciální vlastnost evropského práva, která představuje obecné vyjádření vztahu evropského a národního práva přesahující pojem právního principu.

2.2.1. TERMINOLOGICKÁ A METODOLOGICKÁ POZNÁMKA

Než přistoupíme k jednotlivým koncepcím, je potřebné uvést, z jakého pojetí právních principů budeme vycházet. To nám na jedné straně umožní odlišit pojetí „*normy*“ přednosti a na straně druhé pojetí „*metaprincipu*“. Zde budu v souladu s převažující českou teorií vycházet z protikladu právních principů a právních

²⁹⁰ Davies, G.: *Constitutional Disagreement in Europe and the search for Pluralism*. Eric Stein Working Paper No. 1/2010, www.ericsteinpapers.eu, str. 8.

²⁹¹ Obecně k otázce vhodnosti právní úpravy vyjímající určité otázky z dispozice zákonodárce i ústavodárce viz Bárány, E.: *Neměnnost a účel v právu*. In: Gerloch, A., Tomášek, M. et al.: *Nové jevy v právu na počátku 21. století. Teoretické a ústavní impulzy rozvoje práva*. Karolinum, Praha 2010, str. 17 a n. Podrobněji budou argumenty ústavních soudů dovolávající se nezměnitelného jádra platné ústavy toho kterého členského státu rozebrány v další části.

²⁹² M. Bobek upozorňuje, že v praxi „se lze spíše setkat s tendencí konflikt [práva Společenství a vnitrostátní úpravy] zahladit či potlačit a namísto přímého účinku a přednosti práva Společenství konstatovat, že právní úprava Společenství je *lex specialis*... anebo střet práva Společenství s právem vnitrostátním řešit za pomoci silného výkladového ohnutí práva vnitrostátního...“ Viz Bobek, M.: *Evropské právo v aplikační praxi správních orgánů a soudů – přílivová vlna nebo postupný průsak?* Soudní rozhledy 10/2008, str. 372.

norem.²⁹³ V literatuře německé provenience po druhé světové válce se používá rozlišení na principy a (obecná) pravidla, jimž je nadřazen pojem právní normy.²⁹⁴ V angloamerické doktríně nelze opominout známý spor mezi R. Dworkinem a H. L. A. Hartem o modelu (právních) pravidel,²⁹⁵ jenž je přes Dworkinovo specifické rozlišování mezi principy a „policies“ jedním ze společných základů pojetí právního principu.

Shrneme-li tyto východiska,²⁹⁶ společným hlediskem pro tzv. slabé rozlišení právních principů a právních norem je míra jejich obecnosti. Právní principy lze pak definovat jako právní pravidla vyjádřitelná ve formě kondicionální věty, představující standardy mimořádného stupně důležitosti z hlediska dané části práva (resp. právního řádu jako celku) a vyznačující se vysokým stupněm obecnosti.²⁹⁷ Tzv. silné rozlišení pak spočívá v rozdílné aplikaci právních principů v případě jejich kolize. Na rozdíl od právních norem se jejich rozpory neřeší derogací nebo výjimkou (použití pravidel *lex specialis* apod.), ale poměřováním (vyvažováním) nebo specifikací.²⁹⁸ Právě možnost aplikace některých principů pouze v určité míře bude důležitá pro další úvahy týkající se teoretické povahy principu přednosti.

Uvědomení si rozdílných důsledků, ke kterým vedou jednotlivá pojetí principu přednosti, má stěžejní význam pro práci s literaturou o evropském právu: již na počátku jejího studia je nezbytné zkoumat, co podle konkrétních autorů znamená pojem princip v principu přednosti a s jakým předporozuměním přistupují k interpretaci evropských předpisů a rozhodnutí Soudního dvora.²⁹⁹ Zdánlivě jednoduchý princip přednosti tak ve skutečnosti představuje otevřenou právně-teoretickou otázku s významným přesahem do modelu řešení střetů evropského a národního práva v části čtvrté.

²⁹³ Srov. Gerloch, A.: *Teorie práva...*, str. 32 a n., Maršálek, P.: *Právo a společnost...*, str. 67 a n. a literatura tam uvedená. Jednotliví autoři se různí v tom, co považují za další složky právního normativního systému, proto nelze jednoznačně mluvit o dichotomii právních norem a právních principů.

²⁹⁴ K dalším pojmovým variantám vztahu právních principů a právních norem srov. Holländer, P.: *Filosofie práva...*, str. 142.

²⁹⁵ Dworkin, R. M.: *The Model of Rules*. The University of Chicago Law Review 1967, str. 14 a n., text byl převzat do druhé kapitoly knihy *Když se práva berou vážně*, česky vydalo Oikoymenth, Praha 2001, str. 34 a n. H. L. A. Hart odpověděl v dodatku ke své knize *Pojem práva...*, str. 233 a n.

²⁹⁶ O vývoji a současných koncepcích právních principů podrobně pojednává J. Wintr v *Říši principů. Obecné a odvětvové principy českého práva*. Karolinum, Praha, 2006.

²⁹⁷ Kühn, Z.: *Aplikace práva ve složitých případech – k úloze právních principů v judikatuře*. Karolinum, Praha 2002, str. 136.

²⁹⁸ Přes vědomí námitek vůči tomuto rozlišení - viz Holländer, P.: *Filosofie práva...*, str. 149-152.

²⁹⁹ K vlastním rozhodnutím Soudního dvora viz podrobněji kapitolu 1.2.

2.2.2. PRINCIP PŘEDNOSTI JAKO INTERPRETAČNÍ PRAVIDLO

Zaprvé je princip přednosti možné pojímat jako zvláštní interpretační pravidlo³⁰⁰ vedle tří nejznámějších: *lex superior derogat legi inferiori*, *lex posterior derogat legi priori* a *lex specialis derogat legi generali*. Přes latinské „derogat“ (ruší) by to však v souladu s judikaturou Soudního dvora³⁰¹ nemělo za následek zrušení národní normy odporující normě evropské, ale pouze její neaplikaci. Současně by se dle názoru Soudního dvora „*lex europea derogat legi alii*“ mělo uplatňovat před všemi ostatními pravidly, aniž by indikovalo, zda existuje vztah nadřazenosti mezi evropským a národním právem. Alternativou je ztotožnění principu přednosti evropského práva s pravidlem *lex superior derogat legi inferiori*. Domnívám se, že určitou nevýhodou této druhé varianty by byla ztráta vnímání specifické povahy evropského práva jakožto nezávislého na hierarchii právního řádu členského státu. Pro úplnost dodejme, že předpokladem aplikace principu přednosti by byl konflikt působnosti evropské a národní normy.³⁰²

Výhody pojetí interpretačního pravidla spočívají zejména v absenci požadavku na jeho výslovné zakotvení.³⁰³ Vyplývalo by totiž z vlastností systému evropského práva v souladu s judikaturou Soudního dvora a současně ponechalo otevřenou politicky citlivou otázku nadřazenosti jednoho právního řádu nad druhým.

Protiargumentů lze zmínit několik: toto na první pohled neproblematické pojetí neodpovídá plně právní úpravě v zakládajících smlouvách ani judikatuře Soudního dvora, která byla uvedena v kapitole 2.1. a svědčí o modifikacích principu přednosti odchylnou úpravou přímo v evropských smlouvách a judikaturou Soudního dvora. Nelze mu proto přiznat obecnou platnost charakteristickou pro „klasická“ interpretační pravidla. Rovněž to vyplývá ze širšího pojetí principu přednosti, kdy se jeho důsledky neomezují na pouhou aplikaci konkrétní evropské normy před konfliktní normou vnitrostátní (viz výše kapitola 2.1.).

Základním nedostatkem vyplývajícím z koncepce interpretačního pravidla je však omezení principu přednosti pouze na vztah dvou norem. Může totiž nastat situace kdy na jedné, případně obou stranách nebude konkrétně identifikovatelná norma.

³⁰⁰ Srov. de Witte, B.: *Institutional Principles: A Special Category of General Principles of EC Law...*, str. 148.

³⁰¹ Zejména rozhodnutí Soudního dvora ve spojených věcech-10/97 až C-22/97, *IN.CO.GE.*, ze dne 22. října 1998, odstavec 21, viz i kapitolu 2.1.4.

³⁰² Tichý, L. a kol.: *Evropské právo...*, str. 313.

³⁰³ Pro teoretickou koncepci tří „klasických“ pravidel viz Knapp, V.: *Teorie práva*. C. H. Beck, Praha 1995, str. 115-116.

V předchozí kapitole byl uveden případ rozporu s ustálenou národní judikaturou, dalším příkladem je úmyslné opominutí zákonodárce, který neupraví určitý vztah nebo nestanoví sankci. Navíc možnost konfliktu norem na úrovni vnitrostátního práva je v takovém vidění mnohdy omezována pouze na evropské normy mající přímý účinek, neboli přímo jako normy vystupující v rovině národního práva a nemající povahu závazků pro členský stát vyplývajících z „vnějšího“ evropského práva. To by ale znamenalo popřít působnost principu přednosti, jak byla charakterizována v předchozí kapitole.

Nelze se totiž omezit pouze na konkrétní normu nebo normy evropského práva, je-li povinností národních orgánů vyplývajících z principu přednosti dát jim plný účinek. Domnívám se rovněž, že v souladu s výše uvedenou judikaturou Soudního dvora princip přednosti zahrnuje víc, než jen nahrazení kolidující národní normy evropskou a ve zbytku aplikaci ostatních národních norem, které neodporují ostatním evropským normám. Jistou korekci ve smyslu širšího zohlednění evropskoprávního kontextu by proto představovalo pojetí principu přednosti jakožto kolizní normy.

2.2.3. PRINCIP PŘEDNOSTI JAKO KOLIZNÍ NORMA³⁰⁴

Obecně jsou kolizní normy vymezeny jako normy, které „*samy neupravují věcně práva a povinnosti účastníků právního vztahu. Omezují se jen na to, že podle určitých hledisek (kritérií) určí právní řád některého státu, jehož normami se právní vztah řídí.*“³⁰⁵ Na rozdíl od předchozího pojetí se zde neomezujeme na rozpor dvou norem různého původu, ale v určitých, předem definovaných oblastech přímo aplikujeme evropské právo, zdánlivě bez ohledu na eventuální národní úpravu. Zdánlivě, jelikož samo evropské právo s národní úpravou na mnohých místech počítá, a to nejen u směrnic jakožto prostředků harmonizace. Jedná se například o nařízení předvídací národní sankce, možnost odchýlné národní úpravy podle čl. 114 odst. 4 až 8 SFEU (bývalý čl. 95 odst. 4 a 5 SES) apod.

Tento přístup umožňuje řešit situace, kde národní právo neobsahuje žádnou normu, tedy ani žádnou kolidující normu. Přesto evropské právo i v takových situacích působí na základě principu přednosti. Tuto skutečnost lze opět ilustrovat rozdílem

³⁰⁴ Výslovnou zastánkyní pojetí kolizní normy je D. Piqani: *Supremacy of European Law Revisited: New Developments in the context of the Treaty Establishing a Constitution for Europe*. Dostupné na <http://www.enelsyn.gr/papers/w4/Paper%20by%20Darinka%20Piqani.pdf>, str. 10.

³⁰⁵ Kučera, Z.: *Mezinárodní právo soukromé*. 7. opravené a doplněné vydání. Doplněk a Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., Brno-Plzeň 2009, str. 23.

mezi předností a přímým účinkem, resp. přímou použitelností.³⁰⁶ Ani v případech, kdy se evropská úprava nemůže uplatnit přímo, nelze vyloučit přednostní použití evropského práva jiným způsobem, například prostřednictvím eurokonformní interpretace nebo institutu odpovědnosti státu za škodu způsobenou porušením evropského práva. A to i u členských států, které koncepci odpovědnosti státu za škodu neupravují vůbec, anebo ji nepřipouští vůči suverénnímu zákonodárci.³⁰⁷

Při aplikaci obecné kolizní normy v jejím rozsahu postupujeme tedy směrem od evropského práva k národnímu, podobně jako při výuce „evropských“ předmětů, typicky např. evropského soutěžního práva. Primární jsou ustanovení zakládajících smluv, sekundárních předpisů, judikatura Soudního dvora a právně nezávazná, ale pro praxi významná sdělení evropských institucí. Následně tam, kde výslovně odkazují na národní právo, anebo v přetrvávajících mezerách, je možné doplnit regulační rámec dané oblasti národní úpravou. Výhodou kolizních norem je opět nehierarchický vztah mezi právními řády, na které odkazují.

Nevýhody můžeme opět spatřovat v omezení pojetí kolizní normy pouze na právní vztahy a postupy orgánů aplikace práva. Přímé důsledky pro činnost normotvůrce by se dovozovaly pouze obtížně. Příkladem budiž spor, zda lze založit delegovanou normotvornou pravomoc orgánu veřejné moci mezinárodní smlouvou. Zvláštní kolizní normu by ale mohly představovat tzv. evropské články – ustanovení typu čl. 10a Ústavy České republiky, odkazující na mezinárodněprávní instrumenty, jimiž členský stát přenesl některé pravomoci (jejich výkon) na Evropskou unii.³⁰⁸ Smlouvy primárního evropského práva obsahují relativně identifikovatelný³⁰⁹ seznam oblastí spadajících do působnosti evropského práva a v uvedeném pohledu mohou být chápány jako zvláštní kolizní normy zavazující i národní zákonodárce.

³⁰⁶ Rozdíl mezi přímou použitelností (aplikovatelností) a přímým účinkem může být spatřován v tom, že přímá aplikovatelnost (*direct applicability*, čl. 288 SFEU, býv. čl. 249 SES) značí, že k vyvolání vnitrostátních účinků normy evropského práva není zapotřebí žádné vnitrostátní recepční normy. Přímá aplikovatelnost je omezena na některé formální prameny evropského práva a je dále rozpracována judikaturou Soudního dvora. Přímý účinek (*direct effect*) naproti tomu vyjadřuje, že norma zakládá jednotlivcům práva, kterých se mohou dovolávat před národními soudy. Rozdíl je zřejmý zejména v případě směrnic, které mohou mít za určitých podmínek (vertikální) přímý účinek, ale nejsou přímo aplikovatelné, jelikož vyžadují transpozici. Srov. i poznámku pod čarou č. 210.

³⁰⁷ K problematice odpovědnosti viz blíže Malíř, J.: *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie...*

³⁰⁸ Filip, J.: *K formulaci evropských klauzulí v ústavním právu...*, str. 220.

³⁰⁹ Srov. ale s tímto značně polemizující až nesouhlasící článek Břicháček, T.: *Je vymezení pravomocí EU ohraničené, rozpoznatelné a dostatečně určité?... a problém dlouhodobého rozrušování hranic svěřených pravomocí* (podrobněji v kapitole 1.1.3.).

Z teoretického hlediska však narážíme na problém, že při aplikaci kolizních norem se na „cizí“ právo pohlíží jako na určitou právní skutečnost,³¹⁰ která se zásadně musí dokazovat. Není proto vyloučeno, že tatáž právní norma bude následně v různých státech různě interpretována a aplikována. Přetrvává rovněž problém osudu kolidujících národních ustanovení. Viděno uvedeným kolizně-kompetenčním pohledem, nová vnitrostátní ustanovení vydaná v oblastech spadajících do normotvorné kompetence Evropské unie, je zřejmě nutné považovat od počátku za nicotná z důvodu překročení pravomocí. Argumentace by spočívala v tom, že princip přednosti jako kolizní norma odkazuje na evropské právo stanovící, kdo má v určité věci normotvornou pravomoc. Národní kompetenční norma je tudíž v dotčeném rozsahu nepoužitelná a nelze se jí dovolávat jako základu pro tvorbu národního práva odporujícího nebo nahrazujícího právo evropské. Tato koncepce, ačkoli zastávaná Evropskou komisí, byla výslovně odmítnuta Soudním dvorem.³¹¹

Podstatnější rozpor s tím, jak je dnes princip přednosti používán, souvisí se základní povahou kolizních norem jakožto norem, které se aplikují absolutním způsobem a neumožňují poměrování, pouze normativně stanovené, resp. na základě interpretačních pravidel dovozené, výjimky. Doktrinární pojetí principu přednosti jako kolizní normy neobsahuje ani žádný neurčitý právní pojem a nepřipouští diskreci, která by umožňovala, ale nepřikazovala, aplikovat evropské právo, ač tak i Soudní dvůr v některých případech učinil (viz kapitola 2.1.5.).

2.2.4. PRINCIP PŘEDNOSTI JAKO DEROGAČNÍ NORMA

Na rozdíl od předchozích pojetí bychom v této souvislosti mohli změnit terminologii z principu přednosti (*primauté, primacy*) na princip nadřazenosti (*suprématie, supremacy*), jak to odpovídá i některým teoretickým tendencím,³¹² Soudní dvůr však striktně zachovává pojem přednost.³¹³ Nadřazenost evokuje právě hierarchické uspořádání právního řádu, pro které je charakteristická derogace norem nižší právní síly, a srovnávání Evropské unie s federálními formami států. Pro zajímavost lze připomenout, že související termín nadnárodní (*supranational – franc. i*

³¹⁰ MacCormick, N.: *The Maastricht-Urteil: Sovereignty Now...*, str. 202.

³¹¹ Rozhodnutí Soudního dvora ve spojených věcech-10/97 až C-22/97, *IN.CO.GE.*, ze dne 22. října 1998, odstavce 18 a 21.

³¹² Srov. např. učebnici Craig, P., de Búrca, G.: *EU Law...* z roku 2008, používající výlučně termín nadřazenost.

³¹³ Tuto skutečnost lze ověřit vyhledáváním termínu *supremacy* v databázi rozhodnutí Soudního dvora na www.curia.eu, s výjimkou již zmíněného rozhodnutí Soudního dvora ve věci 14/68, *Walt Wilhelm*, ze dne 13. února 1969.

angl.) byl použit v čl. 9 odst. 5 a 6 SESUO z roku 1950, avšak po neúspěchu koncepcí obranného a politického společenství nebyl přejet do obdobných ustanovení SEHS a SESAO.³¹⁴ Termín nadřazenost (*prééminence, prevails over*) nadále používá mezinárodní právo,³¹⁵ avšak zajištění své vnitrostátní přednosti ponechává na vnitrostátním právu.³¹⁶

Evropské právo představuje zásadní posun v tom, že si samo nárokuje důvod své vnitrostátní přednosti, ale z rozhodnutí Soudního dvora se jeví býti dostatečnou přednost aplikační, nikoli derogační. Na druhé straně, zejména vzhledem k požadavku právní jistoty a předvídatelnosti práva,³¹⁷ lze souhlasit s názorem, že v oblastech výlučné kompetence Evropské unie (není-li samým evropským právem předvídána i v této oblasti národní úprava) je na místě derogace vnitrostátního normativního aktu odporujícího, příp. i identického,³¹⁸ evropskému právu.³¹⁹ Jinou možností je výslovné omezení působnosti národní úpravy na situace nespádající do působnosti evropského práva.³²⁰

Tato koncepce, ačkoli není výslovně vyžadována Soudním dvorem (pomineme-li následky porušení povinností z evropského práva členským státem), řeší kolize vnitrostátního a evropského práva i v rovině normotvorné. Odráží pravomoc „negativního“ národního normotvůrce rušícího vnitrostátní právní normy bezprostředně pro rozpor s právem evropským, anebo zprostředkovaně přes vnitrostátní ústavní právo, které přednost evropského práva zaručuje. V rovině aplikační by však mohla vyvolat stav právní nejistoty vzhledem k derogačním oprávněním, které by z takového pojetí vyplývaly pro všechny vnitrostátní orgány povolané k přezkumu souladu vnitrostátního práva s evropským. Vedle těchto kompetenčních problémů zůstávají v pojetí derogační normy otevřené i další otázky,

³¹⁴ V podrobnostech srov. Barents, R.: *The Autonomy of Community Law...*, str. 30 a n a kapitola 1.1.

³¹⁵ Srov. poradní stanovisko Mezinárodního soudního dvora v Haagu, týkající se *povinnosti řešit spory podle čl. 21 smlouvy o sídle OSN z 26. června 1947 arbitráží*, ze dne 26. dubna 1988 dostupné na: www.icj-cij.org.

³¹⁶ Simon, D.: *Komunitární právní řád...*, str. 423-424.

³¹⁷ V teorii srov. zejména požadavek jasnosti a nerozpornosti zákonů v díle Fuller, L. L.: *Morálka práva*. Oikoymenth, Praha 1998, str. 63 a n.

³¹⁸ Zde se právě projevuje rozdílný přístup mezinárodního práva, které nezpochybňuje možnost své recepcce do práva vnitrostátního.

³¹⁹ Kühn, Z.: *Derogace a aplikační přednost ve vztahu domácího, mezinárodního a komunitárního práva*. Soudní rozhledy 1/2004, str. 1 a n.

³²⁰ Viz § 3 vládního návrhu zákona o mezinárodním právu soukromém, sněmovní tisk č. 837, v V. volebním období.

jako je původ takové kolizní normy, eventuální přesahování z roviny evropské do národní nebo přípustnost výjimek a jakých výjimek.

2.2.5. PRINCIP PŘEDNOSTI JAKO PRÁVNÍ PRINCIP

Nebýt obtíží, které vyšly najevo v souvislosti se spory o absolutní povahu principu přednosti, byl-li by chápán jako právní norma, mohli bychom se spolu s většinou učebnic evropského práva spokojit s pojetím odpovídajícím některému z výše popsaných modelů. Eventuální vývoj aplikační praxe by našel odraz v konkrétních výjimkách spočívajících v upozornění na další zvláštnosti, která vybrané pojetí principu přednosti přesahují. Pro běžné účely proto v podstatě nelze nic namítat proti omezení se na pojetí aplikační přednosti evropského práva jakožto interpretačního pravidla nebo kolizní normy, ačkoli je zřejmé, že jej zcela nevystihuje, případně nevyklučuje jiný model. To potvrzuje i tzv. paradox pluralismu, který upozorňuje, že přednost evropského práva je v současnosti bez většího odporu přijímána u vnitrostátních norem zákonné a podzákonné právní síly, a skutečné rozpory nastávají v určitých aspektech ústavního práva.³²¹ Nejen vzhledem k této úrovni konfliktu je vhodné zkoumat princip přednosti skutečně jako princip, včetně důsledků z toho vyplývajících.

Doktrína je pouze částečně jednotná v otázkách právních principů, proto navážu na stručný úvod v kapitole 2.2.1. Můžeme se ptát, proč byla přednost evropského práva označena za princip? Pouze účelově, aby bylo možno obejít absenci jeho zakotvení v psaných pramenech práva v době, kdy právní řády všech členských států patřily ke kontinentálnímu typu právní kultury? Připomeňme, že v šedesátých a sedmdesátých letech dvacátého století se diskuze o poměrování právních principů teprve rozbíhala. Z dávnější i nedávné minulosti však byly principy známé jako římské *regulae iuris* nebo novověké obecné zásady právní.³²² Výstižnou definici zaměřenou nikoli na aplikační poměrování při řešení obtížných případů (*hard cases*), ale na význam právních principů v právním řádu, podal J. Wintr, který je považuje za „pravidla, vyjádřitelná kondicionální normativní větou, která jsou základem, zhuštěným vyjádřením normativního obsahu, právního institutu, zákona, právního odvětví nebo právního řádu jako celku.“³²³

Převedeno do roviny evropského práva, dostáváme se k rozdílu mezi pojetím principu přednosti jako právního principu, který lze poměřovat, a jako bezvýjimečné

³²¹ Srov. Cannizzaro, E.: *The European Constitutional Framework...*, str. 780.

³²² Nejen k historickému vývoji viz Wintr, J.: *Říše principů...*, zejm. str. 14 a n.

³²³ Wintr, J.: *Říše principů...*, str. 105.

esenciální vlastnosti právního řádu Evropské unie. Alexyho pojetí právních principů jakožto příkazů k optimalizaci ze své podstaty vylučuje z množiny principů pravidla typu *nullum crimen sine lege*, která se aplikují způsobem všechno nebo nic, a z hlediska obecnějšího pojetí principů mohou tak představovat právě zhuštěné vyjádření základu právního řádu. Sám Soudní dvůr však nepřímo od bezvýjimečnosti principu přednosti ustupuje (srov. kapitola 2.1.5.) a i v doktríně se začínají objevovat řešení inspirovaná aplikací principu proporcionality na vztah evropského a národního práva. Z uvedených důvodů pohlížím na princip přednosti jako na právní princip nejenom vysokého stupně obecnosti, ale i poměřovatelný v případě střetu s jinými právními principy.

Jak již bylo zmíněno, v tomto užším pojetí principů se jedná především o odlišný způsob řešení kolizí. V teorii se uvádí dva základní: jednak metoda vyvažování, jednak metoda specifikace.³²⁴ Užití obou bylo patrné i z výjimek popsaných v předchozí kapitole 2.1.5, přičemž vyvažování nalézáme v judikatuře Soudního dvora a specifikaci primárně v právní úpravě. Přistoupíme-li však na tvrzení Soudního dvora o zvláštní povaze evropského práva, vzniká otázka, zda lze princip přednosti jako součást autonomního právního řádu představující speciální úpravu vyvažovat právními principy majícími původ v právu národním. Odpovíme-li si záporně, bude to znamenat, že evropské právo požívá před právem národním bezvýjimečnou přednost. Nebránilo by to však poměrování dvou principů v rámci systému práva evropského, jak je to ostatně dokumentovatelné v rozhodování Soudního dvora (srov. kapitolu 2.1.5.).

Znamená to tedy, že poměrování principu přednosti evropského práva a klíčových principů práva členských států je absolutně vyloučeno? Domnívám se, že nikoli. Za prvé, mnohé principy vnitrostátního práva byly přejety do práva evropského jakožto obecné principy právní³²⁵ společné všem členským státům. Za druhé, již ve Smlouvě o Ústavě pro Evropu byla v čl. I-5 zakotvena ochrana národní identity, což by podle odborné literatury vedlo k nutnosti poměřovat tyto principy s principem přednosti uvedeným výslovně v následujícím čl. I-6.³²⁶ V Lisabonské smlouvě je v tomto duchu formulován čl. 4 odst. 2 SEULS a lze se domnívat, že závěry týkající se neratifikované Ústavní smlouvy lze vztáhnout i na něj.

Třetí řešení sjednocení roviny konfliktu principu přednosti evropského práva a základních národních principů je podobné druhému, pouze se neodehrává v rovině

³²⁴ Gerloch, A.: *Teorie práva...*, str. 35, Holländer, P.: *Filosofie práva...*, str. 153.

³²⁵ Srov. Rozhodnutí ESD ve věci 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, ze dne 17. prosince 1970.

³²⁶ K možným důsledkům těchto článků viz kapitolu 1.1.4.

evropské, nýbrž národní. Setkáváme se zde s klíčovým argumentem, že členské státy mohly delegovat určité pravomoci, resp. jejich výkon, pouze v rozsahu, ve kterém s nimi mohou disponovat. To však určuje národní ústavní právo. Princip přednosti evropského práva je pak poměřován optikou národních (ústavních) principů za účelem stanovení, zda instituce Evropské unie jednaly v rámci pravomocí, které na ně bylo možné přenést. S uvedeným závěrem je v souladu i skutečnost, že většina ústavních soudů, které připustily možnost posuzovat evropské právo, resp. výkon svěřených pravomocí, uvádí jako možný důsledek rozporu neaplikovatelnost, nikoli neplatnost takových sekundárních pramenů evropského práva. Z našeho pohledu tedy pro danou věc neuplatní princip přednosti evropského práva před právem národním. Proti takovému postupu lze však namítnout, že přednost evropského práva není pouhým příkazem k optimalizaci, ale esenciální vlastností tohoto právního řádu.

2.2.6. PRINCIP PŘEDNOSTI JAKO ESENCIÁLNÍ VLASTNOST EVROPSKÉHO PRÁVA

Jak bylo uvedeno v první kapitole, přestože základem evropského práva byly mezinárodní smlouvy, na rozdíl od jiných mezinárodních organizací se Evropská společenství a potažmo Evropské unie podle převažujícího mínění vyvinula do specifického systému, který si nárokuje svébytnost (odlišnost od práva vnitrostátního i mezinárodního) a zvláštní postavení před právem národním. Zatímco první vlastnost – svébytnost – je uznávána převážnou většinou teorie i praxe, druhá – zvláštní postavení před právem národním – působí v určitých případech potíže.

Část doktríny v této souvislosti navazuje na rozhodnutí Soudního dvora, která přímo propojují princip přednosti a autonomní povahu evropského práva. Výsledkem je pojetí, podle kterého „*přednost nepředstavuje samostatnou normu vedle smluv a sekundárního práva, ale spíše zvláštní právní kvalitu*“³²⁷ (zvýraznění v originále – pozn. autorky), kterou mají všechny normy evropského práva. Často citovaný je výrok *P. Pescatoreho*, nestora evropského práva: „*[evropské] právo v sobě nese existenciální nutnost nadřazenosti. Nebude-li způsobilé mít ve všech případech přednost před národním právem, je neúčinné, a v takovém rozsahu i neexistující. Samotná koncepce společného právního řádu by tím byla zničena.*“ (zvýraznění v originálu).³²⁸ Uvedená tvrzení ve svém důsledku vedou k tomu, že evropské instituce požívají značnou míru

³²⁷ Srov. De Witte, B.: *Institutional Principles...*, str. 148. Obdobně i Simon, D.: *Komunitární právní řád...*, str. 424-425

³²⁸ Pescatore, P.: *L'Ordre Juridique des Communautés Européennes*. 2. Vydání, Presses Universitaires de Liège, 1973, str. 227, citováno dle: Oppenheimer, A. (ed.): *The relationship between European Community law and national law: the cases...*, str. 3.

autonomie³²⁹ na členských státech a navíc jsou jim přiznána oprávnění umožňující dosahovat cílů bez nebo dokonce i proti vůli členských států.³³⁰

Problematických aspektů tohoto pojetí můžeme shledat několik: jedná se například o argumentaci kruhem,³³¹ jež stojí u jeho kořenů. Původně Soudní dvůr odůvodňoval existenci principu přednosti zvláštní povahou evropského práva,³³² zatímco dnes bývá argumentace převrácena a zvláštní povaha evropského práva je mj. vyvozována z principu jeho přednosti.³³³ Otazníky vyvolává i věcná správnost takové argumentace, a to vzhledem k podobnosti principu přednosti a zásady *pacta sunt servanda* charakteristické pro „obyčejné“ mezinárodní právo.

Rovněž je sporné nárokování si kompetenční kompetence evropským právem a i z toho důvodu část doktríny preferuje pluralistické řešení.³³⁴ To znamená, že koexistence obou právních řádů je založena na faktické toleranci a vitální zájmy jednoho právního řádu se mohou ve druhém projevit, pokud je tento právní řád akceptuje. Anebo z opačného hlediska: absence společného řešení nepředstavuje „*vadu ani dočasnou komplikaci, ale naopak se jedná o esenciální charakteristiku obou systémů.*“³³⁵ Doktrína pak navrhuje různé způsoby řešení eventuálních konfliktů, jak bude uvedeno ve čtvrté části.

2.2.7. ROZDÍLY V DŮSLEDČÍCH JEDNOTLIVÝCH POJETÍ

Ačkoli je pro právní praxi patrně nejjednodušší uvažovat o principu přednosti jako o interpretačním pravidlu nebo kolizní normě a ačkoli silně proevropsky orientovaná část doktríny jej prosazuje jako esenciální vlastnost evropského práva a evropští federalisté by v něm nejradyji viděli derogační normu obdobnou německému *Reichsrecht bricht Landrecht*,³³⁶ pojetí principu má před ostatními několik předností.

³²⁹ I v důsledku podoby raného vývoje evropské integrace, srov. Stein, E.: *Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution...*, str. 15 a n.

³³⁰ Cannizzaro, E.: *The European Constitutional Framework...*, str. 776.

³³¹ De Witte, B.: *Direct Effect, Supremacy and the Nature of the Legal Order...*, str. 208.

³³² Srov. např. rozhodnutí Soudního dvora ve věci 6/64, *Costa*, ze dne 15. července 1964.

³³³ Srov. např. rozhodnutí Soudního dvora ve spojených věcech C-6/90 a C-9/90, *Francovich*, ze dne 19. listopadu 1991, odstavec 31.

³³⁴ Cannizzaro, E.: *The European Constitutional Framework...*, str. 777 a n., Kysela, J.: *Měnicí se struktura právního řádu a jeho atributy...*, str. 3 a n. a dále kapitola 4.1.

³³⁵ Halberstam, D.: *Constitutional Heterarchy: The Centrality of Conflict in the European Union and the United States*. University of Michigan Public Law Working Paper No. 111, <http://ssrn.com/abstract=1147769>, str. 3.

³³⁶ Ke stručnému popisu německého a evropského federalismu viz Tettinger, P. J.: *Federalism in the Federal Republic of Germany and the European Union*. *Duquesne Law Review* 2005, str. 53 a

Koncepce principu odráží plastické vidění přednosti evropského práva, jež může s ohledem na konkrétní situaci nabýt různé podoby. Nikoli pouze aplikaci evropské normy čili nic, na rozdíl od interpretačního pravidla. Obdobné kolizní normy dávají přednost celému právnímu řádu, přesto však nejsou s to překonat binární vidění aplikace versus neaplikace. I proto lze v literatuře zastávající toto užší pojetí nalézt korektiv, že: „...*princip aplikační přednosti přímo aplikovatelných komunitárních pravidel je, obrazně řečeno, tvrdým jádrem širšího principu přednosti komunitárního práva před národním právem členských států.*“³³⁷

Koncepce derogační normy a metaprincipu zase obsahují politologické a státopědné úvahy zkreslující aktuální realitu v Evropské unii. Obě se hodí pro poměr právního monismu spojeného s nadřazeností evropského práva zakotvenou přímo v právu evropském a současně nenapadnutelnou z hlediska národního práva. Domnívám se, že ustálená judikatura Soudního dvora, která není bezvýjimečně akceptována ze strany členských států, není s to založit takový poměr mezi evropským a národním právem.

Pojetí právního principu, ačkoli může v některých případech oslabovat klíčový požadavek efektivity evropského práva, na rozdíl od ostatních umožňuje poměrování, a tedy zohledňování konkurujících principů či hodnot.³³⁸ To napomáhá nejen legitimitě evropského práva jako celku, ale i ke stabilitě, která reflektuje citlivá témata členských států. Pojetí právního principu umožňuje hledat optimální rovnováhu tam, kde by jednostranná ochrana nedotknutelnosti evropského práva byla pro tento právní systém ve svých důsledcích nežádoucí. Nešetrné zásahy do ústav členských států a zejména zvláštních hodnot či zájmů jimi chráněných (někdy pouze na základě specifického vývoje konkrétního státu) by totiž mohly vést ke snížení akceptace evropského práva a nárůstu požadavků na jeho omezení.³³⁹ V konečném důsledku jsou to především soudci národních soudů nižších stupňů, které musí evropské právo přesvědčit.³⁴⁰

n., nebo Mlsna, P.: *Vztah ústavního a evropského práva ve Spolkové republice Německo s přihlédnutím k lisabonskému nálezu*. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 2/2010, str. 63 a n.

³³⁷ Král, R.: *Nariadení ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace*. C. H. Beck, Praha 2003, str. 33.

³³⁸ Viz i Kühn, Z.: *Rozšíření Evropské unie a vztahy šestadvaceti ústavních systémů*. Právník 8/2004, str. 781-782.

³³⁹ Srov. historický vývoj v sedmdesátých letech 20. století, snahy v rámci Lisabonské smlouvy výslovně upozornit na možnost omezení pravomocí Unie (Prohlášení č. 18) anebo přijetí nové směrnice 2004/38/ES upravující práva související s volným pohybem občanů EU a jejich rodinných příslušníků, reagujícího na expanzivní judikaturu ESD zasahující do systémů

Komplementární pohled na povahu principu přednosti se nabízí v historických souvislostech.³⁴¹ V době usazování evropského práva a hledání jeho místa mezi/vedle práva národního a mezinárodního byla striktní přednost evropského práva skutečně jeho existenční podmínkou. Dnes, po jeho rozšíření a dosahu do (téměř?) všech oblastí a za jeho faktického fungování, je namístě přehodnotit předchozí přístup a víc se přiblížit pojetí tradičního principu. V jistém smyslu lze říci, že se dnešní povaha principu přednosti stále hledá. Svědčí o tom i vágní text právně nezávazného prohlášení připojeného k Lisabonské smlouvě. Domnívám se, že dvě nejdůležitější proměnné, které ve vývoji pojetí principu přednosti sehrály roli, byly národní ústavní soudy, kterým je věnována další část, a doktrína nastíněna v poslední části této práce.

sociálního zabezpečení v členských státech. Obecně viz Belling, V., Malíř, J., Pítrová, L.: *Kontrola dělby pravomocí v EU se zřetelem ke kompetenčním excesům...*, str. 21 a n.

³⁴⁰ Chalmers, D.: *Judicial Preferences and the Community Legal Order*. *Modern Law Review* 1997, str. 164 a n.

³⁴¹ Srov. von Bogdandy, A.: *Doctrine of principles*. Jean Monnet Working Paper 9/03, dostupné na: <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/03/030901-01.pdf>, str. 42.

3. PRINCIP PŘEDNOSTI EVROPSKÉHO PRÁVA V ROZHODOVACÍ PRAXI ÚSTAVNÍCH SOUDŮ ČLENSKÝCH STÁTŮ

Předmětem předchozích dvou částí byl princip přednosti z hlediska koncepce právních řádů a koncepce právních principů. Na základě analýz rozhodnutí Soudního dvora jsme dospěli k závěru, že princip přednosti je nezbytné pojímat vskutku jako právní princip, tj. pravidlo vysokého stupně obecnosti zhuštěně vyjadřující působnost a způsob aplikace evropského práva v právu národním (viz kapitoly 2.2. a 2.2.5.). Navíc se z těchto rozhodnutí zdá, že s prohlubováním evropské integrace a stále pevnějšími vazbami mezi jednotlivými členskými státy již není nezbytné slepě bránit absolutní bezvýjimečnou aplikaci principu přednosti. Naopak, v konkrétních případech uvedených v předchozí části dal Soudní dvůr několikrát přednost jinému právnímu principu metodou, která připomíná vyvažování právních principů *R. Alexyho*.

V této části se zaměřím na druhou, komplementární stranu principu přednosti, kterou představuje vnitrostátní, zejména ústavní právo členských států.³⁴² Obdobnou roli, jakou svěřily zakládající smlouvy Soudnímu dvoru, plní v členských státech ústavní, resp. nejvyšší soudy.³⁴³ Dbají o to, aby byl dodržován základ národního práva – ústava. Že ke střetu představ o požadavcích vyplývajících z evropského a národního ústavního práva dochází, je zřejmé z judikatury Soudního dvora i národních ústavních soudů. Můžeme se však ptát, zda se nejedná spíše o poziční konflikt, sdělování vzájemných požadavků, za nichž bude respektována kompetence toho druhého, než o Huntingtonův střet civilizací.³⁴⁴ Ke skutečným střetům došlo totiž pouze v několika málo případech, které navíc nebyly zásadního významu.³⁴⁵ Judikatura Soudního dvora i národních soudů se však nadále vyvíjí.

³⁴² Následující text navazuje na myšlenky publikované ve stati Ondřejková, J.: *Ústavní soudy členských států EU a evropská integrace...*

³⁴³ K vymezení pojmu ústavní soudy pro účely této práce viz poznámka pod čarou č. 1 v úvodu.

³⁴⁴ Brösl, A. a kol.: *Ústavní právo Slovenskej republiky*. Aleš Čeněk, Plzeň 2010, s. 118.

³⁴⁵ Z hlediska Soudního dvora lze zmínit případ *Tanji Kreil* (rozhodnutí Soudního dvora ve věci C-258/98, ze dne 11. ledna 2000), která brojila proti v německé ústavě zakotvenému omezení výkonu vojenského povolání pouze na muže, nebo *Michaniki* (rozhodnutí Soudního dvora ve věci C-213/07, ze dne 16. prosince 2008), jehož předmětem bylo ustanovení řecké ústavy upravující neslučitelnost některých funkcí ve veřejné sféře s možností ucházet se o veřejné zakázky v oblasti sdělovacích prostředků.

V současnosti lze podle některých názorů považovat za nejzávažnější možný střet mezi Soudním dvorem a národními ústavními soudy důsledky rozhodnutí ve věci *Kücükdeveci*.³⁴⁶ Interpretují jej tak, že Soudní dvůr „konstatuje nutnost zákazu použití vnitrostátního práva odporujícího právu unijnímu (pokud o to rozhodl Soudní dvůr) i tehdy, když jej vnitrostátní soud neprohlásí za protiústavní.“³⁴⁷

Některá rozhodnutí národních soudů byla již zmíněna v předchozích částech a jejich různě podrobnou analýzu podle jednotlivých členských států můžeme nalézt jak v učebnicích evropského práva, tak ve specializovaných publikacích či statích.³⁴⁸ Na rozdíl od nich je v této práci zvolen odlišný přístup: nezkoumám vývoj judikatury odděleně v rámci individuálních jurisdikcí, ale zaměřuji se na hledání společných tematických skupin argumentů, kterými si ústavní soudy vyhradily možnost nepřihlížet k některým důsledkům principu přednosti evropského práva.

Širokou akceptaci principu přednosti však nelze vysvětlit pouze právními hledisky, stejně jako postavení Soudního dvora nemusí být tak silné, jak se z jeho rozhodnutí, která byla předmětem zkoumání v předchozích částech, může zdát. *D. Chalmers* upozorňuje na tři skupiny faktorů, které dle jeho názoru ovlivňují faktický význam a působení judikatury Soudního dvora: vnitřní organizace Soudního dvora, jeho formální postavení strážce zakládajících smluv a vnější vztahy s národními soudy.³⁴⁹ Z hlediska obsazení Soudního dvora je nezbytné mít na paměti jeho „*mimořádně silnou skupinovou identitu*“³⁵⁰ spočívající zejména ve způsobu výběru soudců Soudního dvora, dnes doplněnou o výbor podle čl. 255 SFEU, který vydává stanoviska k otázce vhodnosti kandidátů nominovaných členskými státy. Posilování skupinové identity Soudního dvora můžeme spatřovat rovněž v kolektivním způsobu rozhodování bez separátních vót.³⁵¹

³⁴⁶ Rozhodnutí Soudního dvora ve věci C-555/07, *Kücükdeveci*, ze dne 19. ledna 2010.

³⁴⁷ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol.: *Lisabonská smlouva: komentář*. C. H. Beck, Praha 2010, str. 30.

³⁴⁸ Z učebnic evropského práva viz např. Craig, P., de Búrca, G.: *EU Law...*, str. 353 a n., Lenaerts, K., Van Nuffel, P.: *Constitutional Law of the European Union...*, str. 678 a n. Podrobnou analýzu soudních rozhodnutí týkajících se evropského práva v Belgii, Francii, Německu, Itálii, Nizozemsku a Velké Británii obsahuje první část knihy Slaughter, A.-M., Stone Sweet, A., Weiler, J. H. H. (eds.): *The European Courts & National Courts...* Z česky psané literatury je možné uvést např. Belling, V., Malíř, J., Pítrová, L.: *Kontrola dělby pravomocí v EU se zřetelem ke kompetenčním excesům...* s podrobným rozбором situace ve Spolkové republice Německo a Francii.

³⁴⁹ Chalmers, D.: *Judicial Preferences and the Community Legal Order...*, str. 164-199.

³⁵⁰ Tamtéž, str. 168.

³⁵¹ Tamtéž.

Právě vztahy s národními soudy proto představují dle *D. Chalmerse* důležitý aspekt vnější limitace volné diskrece Soudního dvora.³⁵² Pro účely této práce se budu v kapitole 3.3. zabývat čtyřmi obecnějšími skupinami faktorů, jež mohou mít vliv právě na vztah národních soudů a Soudního dvora: 1.) východiska a posuny širšího interpretačního rámce v souvislosti s narůstající intenzitou evropské integrace, 2.) institucionální faktory, 3.) subjektivní faktory na straně soudců a 4.) vliv jiných relevantních aktérů (zejména stěžovatelů v řízeních o předběžné otázce, národních parlamentů a v neposlední řadě doktríny).

Zatímco v prvních dvou kapitolách se zaměřím více na ústavní a nejvyšší soudy členských států, třetí kapitola bude věnovaná hledání odpovědi na otázku, proč nižší obecné soudy akceptovaly mnohdy jako první argumentaci Soudního dvora o přednosti evropského práva a zda se tak ocitly mezi dvěma mlýnskými kameny anebo jim to naopak umožnilo sledovat vlastní autonomní politiku.

Podobně jako v celé práci je nezbytné mít na paměti historické právní i politické souvislosti. Zejména ústavní soudy postupně se rozšiřujících Evropských společenství byly stavěny před nové a nové výzvy. Ty byly kladeny nejen ze strany Soudního dvora, ale i od zástupců vlastních členských států, kteří sjednávali texty evropských smluv, případně se podíleli na tvorbě evropských předpisů. Z původně převažujících ex-post reakcí národních soudů na určité rozhodnutí Soudního dvora se dnes stále více setkáváme s a priori upozorněními adresovanými jak Soudnímu dvoru, tak národním orgánům o tom, které aspekty jejich rozhodnutí se mohou ocitnout již za hranicemi stávajícího ústavněprávního rámce a vyžadují buď změnu národní ústavy, anebo dokonce federalizaci Evropské unie.

3.1. ROZBOR STĚŽEJNÍCH ARGUMENTŮ ÚSTAVNÍCH SOUDŮ ČLENSKÝCH STÁTŮ

Srovnáme-li klíčová rozhodnutí národních soudů členských států, můžeme v nich identifikovat společné kategorie stěžejních argumentů. V dalším textu pracujeme s těmito skupinami: vnitrostátní základ působení evropského práva, ochrana lidských práv a jiných hodnot zakotvených v národních ústavách, vnitrostátní meze přenosu pravomocí, kontrola dodržování mezí výkonu svěřených pravomocí, otázka kompetenční kompetence, předběžná kontrola tvorby evropského práva.

³⁵² Pro jednotlivé argumenty viz Chalmers, D.: *Judicial Preferences and the Community Legal Order...*, str. 171 a n., o komplikacích spojených s případnou snahou členského státu zvrátit rozhodnutí Soudního dvora je pojednáno níže.

Již na úvod upozorňuji, že zvolená klasifikace není plně chronologická, přestože se určité argumenty pravidelně objevovaly napříč jednotlivými ústavními soudy ve spojitosti s přechody k vyššímu stupni evropské integrace. Klasifikace není ani výlučná či všezahrnující. Jednotlivé argumenty národních soudů se přesto vzájemně vhodně doplňují a ve svém souhrnu vytvářejí pomyslnou hranici evropskému právu.

3.1.1. ZÁKLAD PŘEDNOSTI EVROPSKÉHO PRÁVA ANEB VYHLÁŠENÍ VÁLKY SOUDCŮ

První významné rozhodnutí ústavního soudu členského státu k evropskému právu – rozhodnutí italského Ústavního soudu ve věci *Costa/E.N.E.L.* – se datuje do roku 1964, tedy pět let po vstupu v platnost SEHS. Soudní dvůr již vydal rozhodnutí ve věci *Van Gend en Loos*,³⁵³ které vzhledem ke vstřícnému přístupu nizozemské ústavy k mezinárodnímu právu nevyvolalo zvláštní pozornost³⁵⁴ a „pouze“ deklarovalo přímý účinek určitých norem evropského práva. Z evropského politického hlediska však mělo bezprostřední význam, protože týden po přerušení jednání s Velkou Británií naznačilo, že integrace nezůstane na mrtvém bodě.³⁵⁵

K vlastnímu rozhodnutí italského Ústavního soudu z března 1964: skutkově se jednalo o zanedbatelný účet za elektřinu, avšak s možnými dalekosáhlými právními důsledky pro proběhnuvší znárodnění energetického sektoru v Itálii. Závěr, k němuž dospěl italský soud, byl, že normy evropského práva požívají v Itálii stejnou právní sílu jako italské zákony a v případě jejich rozporu lze proto užít pravidlo *lex posterior*. Je však zřejmé, že takový přístup by mohl v případě svévolné selekce vnitrostátního plnění evropských závazků vážně ohrozit fungování Evropského hospodářského společenství. Evropský Soudní dvůr proto ve svém rozhodnutí z 15. července³⁵⁶ téhož roku vystavěl doktrínu přednosti evropského práva (viz též kapitolu 1.2.2.).

Možná i faktický výsledek rozhodnutí, které přes prohlášení principu přednosti hospodářsky nijak nezasáhlo Italskou republiku (italské předpisy podle Soudního dvora neodporovaly evropskému právu), způsobil, že se proti rozhodnutí nezvedla kritika ze strany členských států. Závěry Soudního dvora vyjádřené v rozhodnutí ve věcech *Van Gend en Loos* a *Costa* byly až do poloviny sedmdesátých let výslovně

³⁵³ Rozhodnutí Soudního dvora ve věci 26/62, *Van Gend en Loos*, ze dne 5. února 1963.

³⁵⁴ Viz např. zmínku o tomto rozhodnutí jako o důsledku jednoho z řady podání nizozemských soudů v otázce cel u A. M. Donnera v článku *National Law and the Case Law of the Court of Justice of the European Communities...*, str. 8 a n.

³⁵⁵ Komentář k rozhodnutí Soudního dvora ve věci 26/62, *Van Gend en Loos*, ze dne 5. února 1963, v *Common Market Law Review* 1/1963, str. 88.

³⁵⁶ Rozhodnutí Soudního dvora ve věci 6/64, *Costa*, ze dne 15. července 1964.

akceptovány i německým Spolkovým ústavním soudem.³⁵⁷ Postupně je uznávaly i další ústavní soudy, avšak činily tak, přinejmenším zpočátku, s odvoláním se na vlastní ústavní úpravu týkající se mezinárodněprávních závazků.³⁵⁸ Se zpochybňováním autonomní povahy evropského práva se můžeme opět setkat o několik desetiletí později, např. v rozhodnutích maďarského a polského ústavního soudu, jak bude uvedeno dále.³⁵⁹

Podíváme-li se na rozhodnutí Soudního dvora v širším soudobém kontextu, nejednalo se pouze o obranu vůči posuzování evropského práva jako obyčejného mezinárodního práva. Jak bylo uvedeno v kapitole 1.3.2., již necelých deset let po vytvoření EHS začaly členské státy slevovat ze svých ambiciózních plánů a snažily se o zachování možnosti plně ovlivňovat evropskou normotvorbu, přestože SEHS zakotvovala ve většině oblastí rozhodování v Radě kvalifikovanou většinou. Dosáhly toho mj. v tzv. lucemburském kompromisu, dále vytvořením Evropské rady a prostřednictvím tzv. komitologie – kdy se na obsahu prováděcích předpisů vydávaných Komisí podílejí výbory složené ze zástupců členských států.³⁶⁰

Soudní dvůr se v této situaci snažil prezentovat svá aktivistická rozhodnutí jako obranu původní myšlenky evropské integrace. Zdá se však, že tím, že se členské státy domnívaly, že mají celou evropskou normotvorbu prakticky svou pod kontrolou, přehlížely Soudní dvůr jako relativně neškodný soud.³⁶¹ Navíc případné rozhodnutí, ačkoli momentálně nevýhodné pro jeden členský stát, mohlo být na druhé straně později využito proti jinému členskému státu, který by se choval protekcionisticky.

Integrace, z převažující části v režii členských států, se ale prohlubovala. A na začátku sedmdesátých let narazila na další ústavní hranici: ochranu lidských práv. Tím

³⁵⁷ Srov. Kokott, J.: Report on Germany. In: Slaughter, A.-M., Stone Sweet, A., Weiler, J. H. H. (eds.): *The European Courts & National Courts. Doctrine and Jurisprudence...*, str. 83.

³⁵⁸ Oppenheimer, A. (ed.): *The relationship between European Community law and national law: the cases...*, str. 4.

³⁵⁹ Zčásti to souvisí i s teoretickým problémem povahy evropského práva, kterým jsem se zabývala v první části.

³⁶⁰ V podrobnostech srov. např. Craig, P., de Búrca, G.: *EU Law...*, str. 127.

³⁶¹ Výstižně to popsal v úvodu svého článku *Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution...* E. Stein, vzhledem k poetičnosti vyjádření cituji v původním znění: „*Tucked away in the fairyland Duchy of Luxembourg and blessed, until recently, with benign neglect by the powers that be and the mass media, the Court of Justice of the European Communities has fashioned a constitutional framework for a federal-type structure in Europe.*“ Je však potřeba upozornit na bibliografická fakta uvedená v stati B. de Witteho: *The Continuous Significance of Van Gend en Loos*. In: Maduro, M. P., Azoulay, L.: *The Past and Future of EU Law*. Hart publishing, Oxford 2010, str. 9, která prokazují, že rozhodnutí Soudního dvora byla od počátku pozorně sledována evropskou a zejména americkou doktrínou.

se však už dostáváme k dalším konkrétně formulovaným argumentům národních soudů proti principu přednosti evropského práva.

3.1.2. OCHRANA ZÁKLADNÍCH PRÁV A JINÝCH HODNOT ZAKOTVENÝCH V NÁRODNÍCH ÚSTAVÁCH

Původní myšlenky hospodářského společenství členských států odpovídaly i zakládající smlouvy, jejichž ustanovení byla primárně zaměřená na vytvoření a fungování vnitřního trhu. Z tohoto důvodu rovněž jediné navenek lidskoprávní ustanovení upravující zásadu stejného odměňování žen a mužů (původní čl. 119 SEHS) mělo spíše antidumpingový charakter. Francie, která měla zákon o rovném odměňování mužů a žen, se podle všeho obávala, že by byla z hlediska konkurenceschopnosti znevýhodněna vůči jiným členským státům, zejména Německu, v nichž bylo možné platit ženám za stejnou práci nižší mzdu.³⁶² Vzhledem k prohlubování a rozšiřování evropskoprávní regulace (srov. i kapitolu 1.1.3.) nevyhnutně došlo ke střetu s hodnotami chráněnými ústavami členských států a zejména s ochranou lidských práv.

Případ společnosti *Internationale Handelsgesellschaft*, zkoumaný v kapitole 1.2.3, představuje podobně jako spor pana Costy notorietu evropského práva. Na rozdíl od rozhodnutí italského Ústavního soudu však vnitrostátní ústavní pozadí tohoto sporu přineslo zásadní přelom v postojích národních ústavních soudů a jejich akceptaci doktrín Soudního dvora. Pro tentokrát měl totiž poslední slovo německý Spolkový ústavní soud.

Předmětem sporu byla aplikace nařízení o společné organizaci trhu s obilninami a dovozních a vývozních povoleních. Nařízení stanovilo pro získání licence povinnost složit kauci, která měla primárně statistickou a evidenční funkci. Kauce ale v případě nevyužití licence propadla, přičemž jedinou nařízením seznanou výjimkou byla existence vis maior. Nereflekoval se tak v praxi nejčastější důvod nevyužití licence – nevýhodný vývoj cen na trhu. Některé německé soudy v tom shledávaly disproporcionální rozpor s ústavně zaručenou svobodou podnikání a správní soud ve Frankfurtu nad Mohanem se obrátil s předběžnou otázkou na Soudní dvůr. Ten v rámci odpovědi na předběžnou otázku uvedl, že základní práva tvoří „*integrální součást*

³⁶² V podrobnostech viz Fredman, S.: *Antidiskriminační právo*. Multikulturní centrum Praha, Praha 2007, str. 31 a n.

obecných právních principů chráněných Soudním dvorem,³⁶³ nemělo to však vliv na platnost sporných ustanovení. Soudní dvůr rovněž ve svém rozhodnutí ve věci *Internationale Handelsgesellschaft* výslovně popřel možnost národních orgánů posuzovat platnost komunitární normy ve světle vnitrostátního práva.

Další kolo tohoto případu proběhlo u německého Spolkového ústavního soudu a obecně je známo pod označením *Solange I*. Prvně se zde setkáváme s argumentací ve věci limitů přenosu pravomocí, podle kterého ustanovení v Základním zákoně umožňující takový přenos „*neumožňuje orgánům mezinárodní instituce změnit základní strukturu ústavy, na níž je založena její identita.*“³⁶⁴ Těžiště rozhodnutí spočívá v řešení konfliktu mezi komunitárním právem a ústavní ochranou základních práv tak, že „*dokud kompetentní orgány Společenství neodstraní takový konflikt v souladu s procedurou předvídanou Zakládající smlouvou,*“³⁶⁵ německá ústavní ochrana základních práv převáží. Podobně se již dříve vyjádřil i italský Ústavní soud v případě *Frontini*.³⁶⁶

Ačkoli pro jednotnou aplikaci evropského práva je takový přístup nevhodný a podle některých autorů staví individuální národní úpravu jako standard pro další vývoj základních práv ve Společenství,³⁶⁷ vedlo to k tomu, že Soudní dvůr prohloubil svou judikaturu a referenční rámec při posuzování evropských předpisů o ochranu základních práv. Do konce osmdesátých let bylo ještě vydáno rozhodnutí *Solange II*,³⁶⁸ ve kterém německý Spolkový ústavní soud uznal evropskou úroveň ochrany lidských práv za zásadně odpovídající úrovni německé a vyhradil si možnost přezkumu evropských předpisů pouze pro výjimečné případy. Avšak obecná představa o tom, že ochrana lidských práv na evropské úrovni by mohla plně odpovídat ochraně národní,

³⁶³ Rozhodnutí Soudního dvora ve věci 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, ze dne 17. prosince 1970, odst. 4.

³⁶⁴ Kokott, J.: Report on Germany. In: Slaughter, A.-M., Stone Sweet, A., Weiler, J. H. H. (eds.): *The European Courts & National Courts. Doctrine and Jurisprudence*. Hart Publishing, Oxford 1997, str. 86.

³⁶⁵ Rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ve věci *Internationale Handelsgesellschaft*, ze dne 29. května 1974, citováno dle Oppenheimer, A. (ed.): *The relationship between European Community law and national law: the cases...*, str. 448.

³⁶⁶ Rozhodnutí italského Ústavního soudu ve věci *Frontini*, ze dne 27. prosince 1973, citováno dle Oppenheimer, A. (ed.): *The relationship between European Community law and national law: the cases...*, str. 640 a n.

³⁶⁷ Srov. např. Kokott, J.: *Report on Germany...*, str. 87.

³⁶⁸ Rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ve věci *Wünsche Handelsgesellschaft*, ze dne 22. října 1986, citováno dle Oppenheimer, A. (ed.): *The relationship between European Community law and national law: the cases...*, str. 462 a n.

byla zpochybněna např. v rozhodnutí italského Ústavního soudu ve věci *Fragd*³⁶⁹ nebo pozdějším stanoviskem generálního advokáta v souvislosti s irskou ústavní úpravou chránící právo na život počatých, ještě nenarozených dětí.³⁷⁰

Změna postojů i dalších ústavních soudů³⁷¹ v průběhu sedmdesátých a zejména osmdesátých let rovněž zapadá do širšího politického klimatu, jež se začalo opět pozvolna přiklánět k více proevropskému. Probíhal proces finančního osamostatňování se Společenství a s tím částečně související proces posilování role Evropského parlamentu. Dále bylo vypracovaných několik studií za účelem dosažení původních cílů Smlouvy z r. 1957, mj. vytvoření vnitřního trhu. Současně došlo k překonání lucemburského kompromisu a Evropská rada v roce 1985 většinou schválila svolání mezivládní konference za účelem přípravy změny zakládající smlouvy.³⁷² Ta vyústila v přijetí Jednotného evropského aktu považovaného za symbol obnovené integrační tendence ve Společenství.³⁷³

Výsledkem tohoto vývoje byla skutečnost, že ústavní soudy ve všech tehdejších členských státech postupně akceptovaly princip přednosti komunitárního práva. Avšak právní důvod jeho vnitrostátní aplikace nadále nalézaly buď v obecné přednosti přiznané jejich ústavami mezinárodním smlouvám, anebo ve zvláštních ustanoveních ústav použitelných na povahu komunitárního práva.³⁷⁴

Evropské právo se tedy nejdříve snažilo překonat dualistický vztah některých právních řádů k právu mezinárodnímu argumentem, že evropské právo je právem zvláštním. Následná kolize s ústavněprávní ochranou lidských práv pak byla vyřešena konsenzuálně. Ústavní soudy členských států vyzvané k řešení takového sporu podmíněně akceptovaly tvrzení Soudního dvora, že ochrana lidských práv na evropské (komunitární) úrovni je dostatečně zajištěna. Paralelně došlo k obnovení integračních tendencí i na mezivládní úrovni a v devadesátých letech začíná nová etapa, kdy již

³⁶⁹ Rozhodnutí italského Ústavního soudu ve věci *Fragd*, ze dne 21. dubna 1989, citováno dle Oppenheimer, A. (ed.): *The relationship between European Community law and national law: the cases...*, str. 657 a n.

³⁷⁰ Stanovisko generálního advokáta van Gervena ve věci C-159/90, *Society for the Protection of Unborn Children*, ze dne 11. června 1991.

³⁷¹ Viz zejména rozhodnutí italského Ústavního soudu ve věci *Granital*, ze dne 8. června 1984, a francouzské Státní rady ve věci *Nicolo*, ze dne 20. října 1989, obě např. v publikaci Oppenheimer, A. (ed.): *The relationship between European Community law and national law: the cases...*

³⁷² Craig, P., de Búrca, G.: *EU Law...*, str. 12.

³⁷³ Craig, P., de Búrca, G.: *EU Law...*, str. 13.

³⁷⁴ K tzv. „evropským článkům“ v ústavách členských států viz Albi, A.: *“Europe” Articles in the Constitutions of Central and Eastern European Countries...*, str. 399 a n.

evropské právo neproniká do práva národního, ale ústavní soudy se snaží kontrolovat, co a na základě jakého vnitrostátního postupu bude evropským právem.

Jednou z prvních příležitostí byla vlna ratifikací Maastrichtské smlouvy podepsané 7. února 1992, která představuje důležitý milník ve vývoji evropské integrace. Smlouva zavedla třípilířovou strukturu, rozšířila věcnou působnost evropského práva (s čímž souvisela i změna přejmenování Evropského hospodářského společenství na Evropské společenství) a v neposlední řadě upravila občanství Evropské unie a práva občanů Evropské unie včetně jejich volebního práva do místních voleb a voleb do Evropského parlamentu ve všech členských státech Evropské unie.³⁷⁵

Maastrichtská smlouva je z dnešního pohledu významná i prvním výslovním zakotvením ochrany národní identity (čl. 6 SEU), která byla převzata i do navrhovaného článku I-5 SÚE a dnes můžeme vyjádření o úctě Evropské unie k národní identitě a respektu k základním funkcím státu nalézt v 4 odst. 2. SEULS.³⁷⁶ Nepřímý odkaz na ochranu národní identity můžeme nalézt např. v rozhodnutí francouzské Ústavní rady ke Smlouvě o ústavě pro Evropu co do ochrany francouzského principu laicity, neboli sekulárního státu.³⁷⁷ Výslovně jí pak argumentuje německý Spolkový ústavní soud, který za „obzvláště citlivá rozhodnutí pro schopnost demokratického sebeutváření státu... [považuje – pozn. autorky]... rozhodnutí o trestním právu hmotném a procesním (1), nakládání s policejním a vojenským monopolem užití násilí dovnitř, resp. navenek (2), základní rozhodnutí o příjmech a – právě i sociální politikou motivovaných – výdajích veřejného sektoru (3), utváření životních poměrů v rámci sociálního státu (4) a rovněž rozhodnutí obzvláště významná kulturně, například v právu rodinném, v systému školství a vzdělávání nebo v přístupu k náboženským společnostem (5).“³⁷⁸

³⁷⁵ K předchozí úpravě volebního práva a okolnostem přípravy úpravy evropského občanství, jež některé členské státy považovaly za příliš vágní a tudíž nekontroverzní koncepci, viz: Closa, C.: *The Concept of Citizenship in the Treaty on European Union*. *Common Market Law Review* 6/1992, str. 1137-1169.

³⁷⁶ K doktrinárnímu sporu, zda takové ustanovení zužuje možný dosah principu přednosti do národního ústavního práva, viz kapitolu 1.1.4.

³⁷⁷ Rozhodnutí francouzské Ústavní rady ve věci *Smlouvy o Ústavě pro Evropu*, ze dne 19. listopadu 2004, dostupné na www.conseil-constitutionnel.fr.

³⁷⁸ Srov. bod 252 rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu k *Lisabonské smlouvě* ze dne 30. června 2009. Překlad J. Grince v publikaci *Evropská inspirace z Karlsruhe...*, str. 75.

3.1.3. VNITROSTÁTNÍ MEZE MOŽNÉHO PŘENOSU PRÁVOMOCÍ (DEMOKRATICKÁ LEGITIMITA VE SPOJENÍ S DOSTATEČNĚ URČITÝM A PŘEDVÍDATELNÝM PŘENESENÍM VÝKONU PRÁVOMOCÍ)

Vraťme se však zpátky do první poloviny devadesátých let. Hmotněprávní i procesní situace u přezkumu Maastrichtské smlouvy se v jednotlivých členských státech samozřejmě lišila, ale v souhrnu tato rozhodnutí vykazují mnohé podobné rysy. Kromě potvrzení svého postavení jakožto garantů ústavně zaručených základních práv rozpracovaly ústavní soudy argument limitů svěřených pravomocí. Navíc svá rozhodnutí v několika případech opřely o nově formulované evropské články v národních ústavách, čímž opět nepřímou zpochybnily názory Soudního dvora vyjádřené ve věcech *Van Gend en Loos* a *Costa* a důsledky z nich plynoucí (viz výše kapitoly 1.2.1., 1.2.2. a 3.1.1.).

V Německu se Spolkový ústavní soud zabýval ústavní stížností dr. Manfreda Brunnera, bývalého úředníka Evropské komise, o protiústavnosti zákona schvalujícího Maastrichtskou smlouvu co do možného porušení jeho volebního práva podle čl. 38 Základního zákona. Ve zbývajících částech byla jeho stížnost, stejně jako stížnost několika německých poslanců Evropského parlamentu, odmítnuta, ale Spolkový ústavní soud při tom potvrdil svou předchozí judikaturu týkající se ochrany základních práv.

Zevrubné odůvodnění rozhodnutí³⁷⁹ obsahuje zajímavé myšlenky přesahující původní podání. Podle Spolkového ústavního soudu totiž čl. 38 Základního zákona negarantuje pouze právo účasti ve volbách, ale i právo účastnit se skrze volby na legitimizaci státní moci a možnost ovlivňovat její výkon. Přenesení pravomocí z Bundestagu (na základě čl. 23 ústavy ve znění novely z 21. prosince 1992) nesmí proto vést k porušení principu demokracie. I s ohledem na nedostatečnou demokratickou legitimitu Evropské unie musí zůstat skutečné těžiště legislativy v demokratických národních parlamentech nebo alespoň za jejich spoluúčasti při tvorbě právních předpisů. Zmíněná spoluúčasť podle Spolkového ústavního soudu spočívá mj. v rozhodování o vývoji německého členství v Evropské unii udělováním souhlasu s mezinárodními smlouvami, které mění zakládající smlouvy, a v přenesení výkonu pravomocí na Evropskou unii dostatečně určitým a předvídatelným způsobem. Jelikož shledal tyto podmínky splněnými, ústavní stížnost zamítnul.

³⁷⁹ Rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ve věci *Maastricht* ze dne 12. října 1993, citováno dle Oppenheimer, A. (ed.): *The relationship between European Community law and national law: the cases...*, str. 527 a n.

Stejný postoj zastává i německá ústavněprávní doktrína, která spatřuje omezení kompetenční normy v čl. 23 ústavy v „*nutnosti zachovávat identitu platného ústavního pořádku při prolomení jeho základních rysů a struktur.*“³⁸⁰

Na rozdíl od Německa, v němž byla ústavní novela výslovně upravující členství v Evropské unii, volební právo občanů Evropské unie a další změny předvídané Maastrichtskou smlouvou přijata téměř rok před rozhodnutím Spolkového ústavního soudu, vyžádaly si rozhodnutí francouzské Ústavní rady³⁸¹ a španělského Ústavního soudu změny národních ústav.

Francouzské Ústavní radě byla Maastrichtská smlouva v rámci předběžného přezkumu předložena dokonce třikrát.³⁸² Klíčové kritérium, které používá při přezkumu, vychází z principu suverenity lidu zakotveného v čl. 3 Deklarace práv člověka a občana, na kterou odkazuje preambule francouzské ústavy. Ústavní rada proto posuzuje míru, „*v jaké mezinárodní závazek zasahuje do zásadních podmínek výkonu národní suverenity.*“³⁸³ K těmto zásadním podmínkám Ústavní rada řadí právě „*respektování a nezávislost institucí republiky, kontinuitu života národa a garanci občanských práv a svobod.*“³⁸⁴

V podobném duchu i španělský Ústavní soud odmítl úvahu španělské vlády o možnosti implicitní novely ústavy ratifikací Maastrichtské smlouvy. Přiznáním aktivního a pasivního volebního práva do místní samosprávy evropským občanům však podle soudu nedochází k porušení národní suverenity, protože se nejedná o orgány vykonávající pravomoci přímo spojené se suverenitou, jejímž držitelem je španělský lid. Rozlišení mezi přenesením výkonu pravomocí a držením těchto pravomocí soud dále zdůrazňuje v souvislosti s interpretací rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Costa* (viz kapitola 1.2.2.). Proto je parlament oprávněn přenést pouze výkon práv odvozených

³⁸⁰ Dausés, M. A.: *Poměr práva Evropského společenství k vnitrostátnímu právu ve světle německého ústavního pořádku*. Právník 6/1997, str. 485.

³⁸¹ Rozhodnutí francouzské Ústavní rady ve věci *Maastricht (I)*, ze dne 9. dubna 1992, dostupné na www.conseil-constitutionnel.fr.

³⁸² Kromě výše citovaného rozhodnutí jde o rozhodnutí ze dne 2. září 1992 (Ústavní rada neshledala rozpor s novelizovanou Ústavou) a 23. září 1992 (Ústavní rada se odmítla podnětem zabývat). Všechna rozhodnutí jsou dostupná na www.conseil-constitutionnel.fr.

³⁸³ Malíř, J.: *Slučitelnost Smlouvy o Ústavě pro Evropu s Ústavou Francouzské republiky*. Právní rozhledy 9/2005, str. 322.

³⁸⁴ Tamtéž.

z ústavy, ale nikoli možnost novelizace ústavy, protože se nejedná o pravomoc, jejíž výkon by mohl být přenesen.³⁸⁵

Výsledkem těchto řízení před ústavními soudy bylo výslovné stanovení požadavku vnitrostátního základu pro přenesení výkonu pravomocí na evropské instituce. S tím nevyhnutně souvisí i ústavněprávní meze takového přenosu pravomocí, založené na demokratické legitimitě, resp. suverenitě lidu. Německý Spolkový ústavní soud se v této souvislosti v tzv. lisabonském nálezu vyjádřil poměrně jasně, že: „Základní zákon neopravňuje orgány jednající za Německo k tomu, aby se vstupem do spolkového státu (Bundesstaat) vzdaly práva německého národa na sebeurčení v podobě mezinárodní suverenity Německa. Takový krok je vyhrazen bezprostředně vůli německého národa, a to z důvodu neodvolatelného přenesení suverenity na nový subjekt legitimize, které by s tím bylo spojeno.“³⁸⁶

Zakotvení nových nebo zpřesnění stávajících evropských článků v národních ústavách tak dále oslabilo závěry Soudního dvora o bezvýjimečných důsledcích evropského práva pro národní ústavy, které podle něj vyplývají z autonomní povahy evropského práva, jako je například princip přednosti.

3.1.4. KONTROLA DODRŽOVÁNÍ MEZÍ VÝKONU SVĚŘENÝCH PRAVOMOCÍ

První polovina devadesátých let je poznamenána dalšími sebevědomými rozhodnutími Soudního dvora, tentokrát však s dalekosáhlejším dosahem neomezeným pouze na hospodářské otázky vnitřního trhu. Prostřednictvím nového článku SES o občanství Evropské unie se odvážil řešit i politicky a finančně citlivé otázky sociálního zabezpečení, zdravotní péče nebo azylové a migrační politiky,³⁸⁷ které tehdy byly pouze ve vybraných aspektech upraveny v novelizovaných zakládajících smlouvách. Extenzivní judikatura Soudního dvora však zasáhla i do oblastí tradičně považovaných za výlučnou doménu národního práva: právo trestní,³⁸⁸ finanční,³⁸⁹ ale i některé otázky

³⁸⁵ Rozhodnutí španělského Ústavního soudu ve věci *Smlouvy o Evropské unii*, ze dne 1. července 1992, komentováno na základě anglického překladu v Oppenheimer, A. (ed.): *The relationship between European Community law and national law: the cases...*, str. 712 a n.

³⁸⁶ Bod 228 rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu k Lisabonské smlouvě, ze dne 30. června 2009, v překladu J. Grince v publikaci *Evropská inspirace z Karlsruhe...*, str. 67.

³⁸⁷ Srov. např. Meulman, J., de Waele, H.: *Funding the Life of Brian: Jobseekers, Welfare Shopping and the Frontiers of European Citizenship*. *Legal Issues of Economic Integration* 4/2004, str. 275 a n.

³⁸⁸ Dawes, A., Lynskey, O.: *The Ever-Longer Arm of EC Law: The Extension of Community Competence Into the Field of Criminal Law*. *Common Market Law Review* 2008, str. 131 a n.

³⁸⁹ Rozhodnutí Soudního dvora ve věci C-336/96, *Gilly*, ze dne 12. května 1998 a ve věci C-264/96, *ICI*, ze dne 16. července 1998.

zahraniční politiky.³⁹⁰ Primárními a sekundárními prameny evropského práva byly tyto oblasti, resp. jejich vybrané aspekty, výslovně upraveny až o několik let později.³⁹¹

Na úrovni členských států byly tyto tendence sledovány s jistou nevolí,³⁹² avšak cena případného vzepření se rozhodnutím Soudního dvora je dost vysoká.³⁹³ Spočívá nejen v možné ztrátě reputace ve vztahu k ostatním členským státům, ale navíc se jeví současně jako pohrdání vlastními soudy, které vynášejí konečná rozhodnutí (podle návodu Soudního dvora podaného v rozhodnutí o předběžné otázce). Dále zde existuje finanční hrozba jak v udělení pokuty od Soudního dvora, tak v povinnosti nahradit škodu způsobenou porušením evropského práva individuálním stěžovatelům. V neposlední řadě pak v krátkodobém horizontu odpor jednoho členského státu prakticky nemá šanci na úspěch bez kooperace s dalšími členskými státy, která by eventuálně vedla ke změně problematické evropské úpravy.

Reálné možnosti určitého omezení expanzivní judikatury Soudního dvora se tak výrazněji přesunuly do oblastí spadajících pod pravomoci ústavních soudů. I do té doby vstřícné ústavní soudy se v některých případech začaly vyhrazovat proti možným zásahům do národního ústavního práva. Např. belgický soud výslovně uvedl, že: „žádné pravidlo mezinárodního práva nedává státům pravomoc sjednávat smlouvy v rozporu s jejich ústavami... zákon vyslovující souhlas s mezinárodní smlouvou může být předmětem ústavního přezkumu.“³⁹⁴

Podobně se již v souvislosti s ratifikací Maastrichtské smlouvy vyjádřily také německý Spolkový ústavní soud nebo španělský Ústavní soud (viz výše). Dánský

³⁹⁰ V souvislosti s nejasným rozhraničením mezi jednotlivými pilíři, přičemž druhým z nich byla právě společná zahraniční a bezpečnostní politika.

³⁹¹ K trestnímu právu viz i Kokott, J.: *The Basic Law at 60 – From 1949 to 2009: The Basic Law and Supranational Integration*. German Law Journal 1/2010, str. 105-108.

³⁹² Např. Helmut Kohl s ohledem na některá rozhodnutí Soudního dvora ve věcech sociálního zabezpečení navrhl, aby členské státy zvážily možnost omezení pravomocí Soudního dvora. Podle Malenovský, J.: *Triptych zobrazování Soudního dvora ES: arbitr, „motor integrace“ nebo „velký manipulátor“?* Právník 10/2007, str. 1079.

³⁹³ Pollack, M. A.: *The engines of European integration: delegation, agency and agenda setting in the EU*. Oxford University Press, Oxford 2003, str. 176. Přesto je možné najít některé příklady účinného odporu ze strany členských států, z nejnovějších jmenujme irské referendum o Lisabonské smlouvě nebo prohlášení o plánu obnovit provoz ve slovenské jaderné elektrárně kvůli „plynové krizi“, i když její uzavření bylo součástí smlouvy o přistoupení – v podrobnostech viz Šlosarčík, I.: *Politický a právní rámec evropské integrace*. Wolters Kluwer, 3. aktualizované vydání, Praha 2010, str. 204.

³⁹⁴ Oppenheimer, A.: *The Relationship between European Community Law and the National Law: The Cases*. Vol. 2..., str. 8.

Nejvyšší soud se ve svých rozhodnutích³⁹⁵ přihlásil k postoji německého Spolkového ústavního soudu a ve Francii musela být po rozhodnutí Ústavní rady přijata další novela ústavy před přijetím Amsterodamské smlouvy.³⁹⁶ I v případech, kdy tyto ústavní soudy formálně přezkoumávaly vnitrostátní ratifikační zákon, fakticky posuzovaly slučitelnost evropského práva s národní ústavou. Navíc se přezkum neomezoval pouze na a priori odstranění případných rozporů. Možnost kontroly dodržování mezí svěřených pravomocí při tvorbě a aplikaci evropského práva je přítomná i po ratifikaci smluv měnících smlouvy zakládající. Členské státy rovněž začaly výslovně zdůrazňovat své postavení jakožto „pánů smluv“, a z toho vyplývající krajní možnost vystoupit z Evropské unie.³⁹⁷

Soudní dvůr nemohl nezohlednit tuto hrozbu. Řešení našel v uznání národní identity nově upravené v tehdejšímu článku F odst. 1 SEU jako možného legitimního důvodu pro výjimky z aplikace evropského práva³⁹⁸ a historicky prvním zrušení nařízení pro překročení pravomocí při jeho vydání na základě žaloby členského státu.³⁹⁹ Národní identita však v prvním případě nebyla shledána dostatečným důvodem pro odlišné zacházení s jedním členským státem a rovněž ve druhém případě nakonec došlo k přijetí nařízení ve svých důsledcích téměř totožného se zrušením, které ale již bylo shledáno v souladu se zakládající smlouvou. Lze tudíž uzavřít, že i přes deklarování vstřícnějšího přístupu si Soudní dvůr udržuje své postavení a skutečně palčivé problémy konfliktu s ústavním právem řeší více politicky.⁴⁰⁰

V této souvislosti je vhodné zmínit i druhou, méně zřetelnou taktickou linii postupu ústavních soudů vůči evropskému právu. Spočívá v nepodávání předběžných otázek a je navíc často kombinována se snahou posoudit danou věc pokud možno výlučně podle vnitrostátního práva tak, aby ke konfliktu s evropským právem nedošlo. Výsledkem je omezování možnosti Soudního dvora vyjádřit se k důležitým otázkám souvisejícím s národním ústavním právem. „Mlčení“ některých národních soudů proto

³⁹⁵ Rozhodnutí dánského Nejvyššího soudu ve věci *Carlsen a další proti Rasmussenovi*, ze dne 12. srpna 1996 a 6. dubna 1998. K podrobnostem viz Oppenheimer, A.: *The Relationship between European Community Law and the National Law: The Cases. Vol. 2...*, str. 8-9 a 174 a n.

³⁹⁶ Rozhodnutí francouzské Ústavní rady ve věci *Amsterdam*, ze dne 31. prosince 1997, dostupné na www.conseil-constitutionnel.fr.

³⁹⁷ Oppenheimer, A.: *The Relationship between European Community Law and the National Law: The Cases. Vol. 2...*, na str. 11-12 uvádí případy *Orfinger* (Belgie 1996), *Talamucci* (Itálie 1998) a *Rees-Mogg* (Spojené království 1993).

³⁹⁸ Rozhodnutí Soudního dvora ve věci C-473/93, *Komise proti Lucembursku*, ze dne 2. července 1996.

³⁹⁹ Rozhodnutí Soudního dvora ve věci C-376/98, *tabáková reklama*, ze dne 5. října 2000.

⁴⁰⁰ Rozhodnutí Soudního dvora ve věci C-159/90, *Society for the Protection of Unborn Children*, ze dne 4. října 1991.

podle mého názoru nelze považovat automaticky za souhlas mající bez dalšího za následek jejich zařazení do kategorie „proevropské“ (viz dále). Pro úplnost lze dodat, že i Smlouva o Ústavě pro Evropu byla předmětem přezkumu několika ústavních soudů,⁴⁰¹ podstatnější nové argumenty však nepřinesly.

Co do následného výkonu přenesených pravomocí evropskými institucemi stojí za pozornost nedávné rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu v tzv. věci *Mangold*.⁴⁰² Zaměstnanec starší 52 let se před Spolkovým pracovním soudem úspěšně domohl neúčinnosti časového omezení svého pracovního poměru zaměstnavatelem z důvodu nepřípustné diskriminace na základě věku. Druhý senát německého Spolkového ústavního soudu stížnost společnosti Honeywell proti tomuto rozhodnutí pracovního soudu přesvědčivou většinou (7:1) zamítl jako neopodstatněnou. Prohlášení aktů evropských institucí za vydané *ultra vires* je podle něj možné pouze v případě podstatného překročení pravomocí. K tomu by došlo v případě zjevného překročení pravomocí při vydání aktu vedoucího k strukturálně významnému posunu kompetencí v neprospěch členských států. Současně by Soudní dvůr měl mít možnost se k takovému aktu vyjádřit jako první. V případě *Mangold* však podle druhého senátu německého Spolkového ústavního soudu (přes pochybnosti o právně-metodologické korektnosti postupu Soudního dvora) nemohlo dojít ke skutečnému založení nových pravomocí Evropské unie. Zbývající tvrzení Spolkový ústavní soud zamítl zejména s poukazem na ustálenou judikaturu.

Spolkový ústavní soud tak pokračuje v tradici rozhodnutí *Solange* – aniž by zpochybňoval svou pravomoc přezkoumávat evropské akty, vyhrazuje si ji pouze pro výjimečné případy. Současně specifikuje další důvody, které by ho mohly vést k závěru, že došlo k překročení pravomocí evropskými institucemi. Lze předpokládat, že podobně jako v minulosti zvolí tuto taktiku i další ústavní soudy.

3.1.5. OTÁZKA KOMPETENČNÍ KOMPETENCE

Otázka kompetenční kompetence patří k těm, jejichž řešení bývá ovlivněno koncepčními a ideovými východisky autorů. Ač se kompetenční kompetence obvykle definuje jako pravomoc rozhodovat ve sporných případech s konečnou platností, co

⁴⁰¹ Srov. Malíř, J.: *Slučitelnost Smlouvy o Ústavě pro Evropu s Ústavou Francouzské republiky...*

⁴⁰² Rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ve věci 2 BvR 2661/06, ze dne 6. července 2010, další text vychází z autorčina příspěvku do *Aktualit z Evropské unie*, publikovaného v časopisu *Jurisprudence* 6/2010, str. 75. Nejedná se o přímou odpověď na rozhodnutí Soudního dvora ve věci C-144/04, *Mangold*, ze dne 22. listopadu 2005, které bylo vydáno v průběhu řízení před obecnými soudy, ale o využití příležitosti vyjádřit se k jeho kontroverzním závěrům.

patří do působnosti evropského práva a co si uchovávají členské státy, ve vztazích k pravomocem Soudního dvora je důležité upozornit na její rozvinutí v německé doktríně.

Ta rozlišuje mezi kompetencí⁴⁰³ právních subjektů (z našeho hlediska se blíží právní způsobilosti) a mezi kompetencemi institucí zřízených právními subjekty (zde můžeme pro zjednodušení použít pravomoc a působnost). Kompetence sekundárních institucí může být užší, ale nikoli širší, než kompetence právních subjektů, které je vytvořily.⁴⁰⁴

Pokud by Soudní dvůr ve svém rozhodnutí posvětil právní akt Evropské unie, který by byl v rozporu se zakládajícími smlouvami, tvrdíce, že se jedná o řádný platný akt, jednal by nad rámec svých kompetencí jako svého druhu pozitivní zákonodárce. Z hlediska kompetenční kompetence mu to však nepřísluší, jelikož není orgánem, který by byl nadán kompetencí rozhodovat o svých kompetencích a potažmo kompetencích Evropské unie. Brání tomu již základní zásada svěřených pravomocí.

Problematika kompetenční kompetence byla řešena v mnohých rozhodnutích soudů „staré patnáctky“. Avšak zajímavě vystoupila do popředí v návaznosti na další rozšiřování Evropské unie. Ačkoli se tedy z důvodu přehlednosti o ústavních soudech států přistoupivších v roce 2004 podrobněji zmiňuji až na tomto místě, ve skutečnosti si tyto ústavní soudy připravovaly své doktrinární postoje již několik let před přistoupením. Zejména tři klíčové – český, polský a maďarský – zaujímají v souvislosti s předchozím vývojem ve „Východním bloku“ ve srovnání s jinými ústavními soudy relativně mocnější postavení. Navíc se jeví být citlivější na otázky státní suverenity a ochrany lidských práv, v čemž je možné spatřovat i některá specifika jejich

⁴⁰³ Vzhledem ke specifickému významu ve vztazích mezi Soudním dvorem a ústavními soudy členských států budu používat pojem kompetence, přestože v českém prostředí je jeho význam ve vztahu k evropskému právu poněkud posunut. Přesné terminologické rozlišování navíc komplikují různá pojetí pojmů pravomoc a působnost, která našla za často odraz mj. v jednotlivých jazykových verzích zakládajících smluv. V podrobnostech viz Zbiral, R.: *Obsah pojmu „pravomoc“ v článku 10a Ústavy ČR*. *Jurisprudence* 2/2011, str. 6, a další literaturu tam uvedenou.

⁴⁰⁴ Schilling, T.: *Rejoinder: The Autonomy of the Community Legal Order*. In: *Who in the Law is the Ultimate Judicial Umpire of European Community Competences? The Schilling – Weiler/Halter Debate...*

rozhodnutí.⁴⁰⁵ Na rozdíl od českého Ústavního soudu však další dva zaujaly v určitých aspektech mnohem vyhraněnější postoj.

Maďarský Ústavní soud tak učinil zejména⁴⁰⁶ v rozhodnutí zrušujícím zákon o opatřeních týkajících se nadlimitních zemědělských zásob⁴⁰⁷ pro porušení principu zákazu retroaktivity. Přestože vlastní argumentace nevybočovala z mezí vnitrostátního práva, jednalo se o zrušení vnitrostátního předpisu transponujícího směrnici, jež měl nabýt účinnosti nejdříve 25. května 2004, ale stanovil povinnosti ke dni vstupu do EU. O budoucích změnách právní úpravy spojených s členstvím v EU však byli adresáti dlouhodobě správními úřady i médii podrobně informováni. Maďarský Ústavní soud tak dal přednost ochraně striktní „maďarské“ koncepce⁴⁰⁸ právní jistoty před dostáním závazků z evropského práva.

Polský Ústavní tribunál se k evropské integraci nejvýrazněji vyjádřil ve dvou klíčových rozhodnutích, a to o evropském zatýkacím rozkazu⁴⁰⁹ a o ústavnosti Smlouvy o přistoupení k Evropské unii.⁴¹⁰ Přestože přístupovou smlouvu neshledal za odporující ústavě, v odůvodnění charakterizoval EU jako „běžnou“ mezinárodní mezivládní organizaci a deklaroval svoji připravenost chránit demokracii, suverenitu a ústavou zaručená práva. To prokázal již v o pár dní dříve vydaném rozhodnutí, ve kterém prohlásil novelu trestního řádu za v rozporu s ústavou, avšak ponechal lhůtu 18 měsíců pro nápravu tohoto stavu. Společné všem uvedeným případům je, že ač ústavní soudy formálně přezkoumávali vnitrostátní právní předpis, materiálně se jednalo o úpravu danou evropským právem.

Judikatura českého Ústavního soudu bude podrobněji rozebrána dále. Přesto lze naznačit, že v celé linii od mléčných a cukerných kvót až po rozhodnutí ve věci

⁴⁰⁵ V podrobnostech srov. např. Sadurski, W.: „*Solange, Chapter 3*“: *Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union*. EUI Working Paper LAW No. 2006/40, dostupné na: www.eui.eu.

⁴⁰⁶ Účinků evropského práva se týkalo rovněž předchozí rozhodnutí maďarského Ústavního soudu č. 30/1998 ze dne 25. června 1998, dostupné na www.mkab.hu, jež vyvolalo potřebu novely maďarské Ústavy.

⁴⁰⁷ Rozhodnutí maďarského Ústavního soudu č. 17/2004, *nadlimitní zemědělské zásoby*, ze dne 25. května 2004, dostupné na www.mkab.hu

⁴⁰⁸ Srov. rušení lustračních zákonů a zákonů upravujících promlčecí doby v případech politických trestných činů a procesů, podrobně v Schwartz, H.: *The struggle for constitutional justice in post-communist Europe*. The University of Chicago Press, Chicago a Londýn 2000, str. 100 a n.

⁴⁰⁹ Rozhodnutí polského Ústavního tribunálu P 1/05, *evropský zatýkací rozkaz*, ze dne 27. dubna 2005, dostupné na www.trybunal.gov.pl

⁴¹⁰ Rozhodnutí polského Ústavního tribunálu K 18/04, *smlouva o přistoupení k Evropské unii*, ze dne 11. května 2005, dostupné na www.trybunal.gov.pl

Lisabonské smlouvy můžeme vycítit v zásadě tolerantní postoj (zejména u nálezu ve věci „eurozatykače“). Ústavní soud ale současně v každém rozhodnutí opakuje svou připravenost bránit podstatné náležitosti demokratického právního státu a nepřekračování pravomocí orgány Evropské unie jakožto finální arbitr. Jen na okraj doplňme, že z tehdejší skupiny deseti přístupujících států výslovně zaujal nejpříznivější postoj estonský Nejvyšší soud.⁴¹¹

Všechny tři střeoevropské ústavní soudy tak daly zřetelně najevo, že budou střežit ochranu ústavnosti a národní ústavy, v nichž shledávají klíč ke kompetenční kompetenci. A to i v případě, že to bude vyžadovat přímé nebo nepřímé posuzování evropského práva.

3.1.6. OTÁZKA (A PRIORI) KONTROLY TVORBY EVROPSKÉHO PRÁVA

I po přijetí Lisabonské smlouvy pokračují nastíněné dlouhodobé tendence přístupu jednotlivých ústavních soudů k evropské integraci. V průběhu půl století se vykrytalizovaly základní kameny konfliktů mezi Soudním dvorem a národními soudy – lidská práva, demokratický deficit a s ním související změny evropského práva a způsob jejich přijímání, dále povaha evropské integrace, se kterou úzce souvisí otázka kompetenční kompetence. Avšak vzhledem ke změnám, jež reformní smlouva přináší, jsou podle názoru ústavních soudů nezbytné nové prostředky na vnitrostátní úrovni pro ochranu hodnot těmito ústavními soudy vytyčených.

Rovněž Soudní dvůr totiž prošel reformou, jež mu má mj. umožnit lépe se vypořádat s nápadem předběžných otázek. Právě tyto jsou ověřeným zdrojem situací, ve kterých může Soudní dvůr upevnit vliv evropského práva. Navíc došlo k rozšíření jeho pravomocí i na oblast bývalého druhého a třetího pilíře – další oblast potenciálních konfliktů. Samozřejmě nelze vyloučit ani jiné problematické oblasti (v minulosti viz např. konflikt sociálních práv a základních svobod⁴¹² nebo vztah mezinárodního a evropského práva⁴¹³).

Roli hrají i další souvislosti, např. že Soudní dvůr nově rozhoduje o žalobách národních parlamentů proti porušení principu subsidiarity podle čl. 263 SFEU (čl. 8

⁴¹¹ Stanovisko estonského Nejvyššího soudu z 11. května 2006, dostupné na www.nc.ee/?id=663. K možným důvodům spojeným s výsledky přístupových referend a existující vnitropolitickou situací viz článek Albi, A.: *“Europe” Articles in the Constitutions of Central and Eastern European Countries...*

⁴¹² Rozhodnutí Soudního dvora ve věci C-341/05, *Laval*, ze dne 18. prosince 2007.

⁴¹³ Rozhodnutí Soudního dvora ve spojených věcech C-402/05 P a C-415/05 P, *Kadi*, ze dne 3. září 2008.

Protokolu č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality). Vystává otázka, zda tím došlo k definitivní úpravě kompetenční kompetence, tj. zda po negativním rozhodnutí Soudního dvora bude moci některý z národních ústavních soudů přesto shledat (jiný) rozpor s principem svěřených pravomocí nebo zásah do ústavním soudem chráněného ústavního jádra. Domnívám se, že nová procedura upravená v Lisabonské smlouvě tomu nebrání. I v minulosti měl Soudní dvůr podle zakládajících smluv výlučnou pravomoc k přezkumu platnosti evropských aktů (srov. čl. 230 SES), což nijak nepřekáželo ústavním soudům v jejich rozhodnutích týkajících se evropského práva. Německý Spolkový ústavní soud výslovně opakovaně zdůrazňuje, že se k posouzení sporných ustanovení evropského práva vyjádří až poté, co je věc rozhodnuta Soudním dvorem.⁴¹⁴

Třetím okruhem, kterým Lisabonská smlouva znesnadnila postavení národních ústavních soudů, je dle mého názoru nový způsob změny primárního práva, pomocí nové klauzule flexibility. Na rozdíl od předchozího stavu je totiž možné nejen prohlubovat právní základ pro evropské akty v oblasti vnitřního trhu, ale i jej rozšiřovat v rámci obecných cílů Evropské unie. Zajisté, máme zde silné veto každého jednoho národního parlamentu, ale základem argumentace ústavních soudů byly právě záležitosti vyňaté z volné dispozice zákonodárců, jako jsou lidská práva a nedotknutelné části ústavy. Zatímco dnes jsou mezinárodní smlouvy měnící primární evropské právo pravidelně podrobovány přezkumu ústavnosti, na základě čeho budou ústavní soudy přezkoumávat rozhodnutí Rady, ať již a priori nebo a posteriori? Lze je v případě nutnosti posuzovat jako „materiální“ mezinárodní smlouvy? Nebylo by vhodnější upravit procesní postup i v těchto situacích, zejména u přechodu na rozhodování kvalifikovanou většinou v Radě, kde je pro veto vnitrostátního parlamentu poměrně krátká lhůta šesti měsíců (čl. 48 odst. 7 SEU)? Ke společným znakům rozhodnutí ústavních soudů v každém případě přibývá další: apelování na plné vnitrostátní využívání kontroly tvorby evropského práva a politik.⁴¹⁵

Ústavní soudy proto výslovně upozornily na význam vnitrostátní procedury změn evropského práva a její úpravy: německý Spolkový ústavní soud shledal

⁴¹⁴ Viz například rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ve věci *Mangold*, ze dne 6. července 2010, podrobnosti uvedeny výše.

⁴¹⁵ Srov. rozhodnutí k Lisabonské smlouvě od francouzské Ústavní rady, ze dne 20. prosince 2007, dostupné na www.conseil-constitutionnel.fr, českého Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/08, ze dne 26. listopadu 2008, anebo německého Spolkového ústavního soudu, ze dne 30. června 2009, dostupné na www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208en.html, nebo polského Ústavního tribunálu K 32/09, ze dne 24. listopadu 2010.

protiústavním zákon rozšiřující a posilující práva Spolkového sněmu a Spolkové rady v záležitostech Evropské unie, protože umožňoval některé změny základních smluv bez účasti federální legislativy.⁴¹⁶ Francouzská Ústavní rada i z těchto důvodů podmínila ratifikaci Lisabonské smlouvy změnou ústavy.⁴¹⁷ Český Ústavní soud a polský Ústavní tribunál výslovně odkázaly na legislativní změny parlamentních procedur, které upravily vnitrostátní postupy související se sjednodušenými změnami primárního práva.⁴¹⁸

3.2 PRINCIP PŘEDNOSTI A JEHO DŮSLEDKY V JUDIKATUŘE ČESKÉHO ÚSTAVNÍHO SOUDU⁴¹⁹

Přestože další text se věnuje téměř výlučně judikatuře českého Ústavního soudu ve vztahu k principu přednosti, je pro objasnění výchozího postavení nezbytné poukázat i na širší soudobou situaci v ostatních členských státech. Jak bylo v předchozím textu naznačeno, princip přednosti - produkt Soudního dvora, „ústavního“ soudu na evropské úrovni - postupem let nabíral na významu a účincích. Ačkoli se na přelomu osmdesátých a devadesátých let po rozhodnutích italského⁴²⁰ a německého⁴²¹ ústavního soudu a francouzské Státní rady⁴²² mohlo zdát, že jeho nejproblematictější odpůrci složili zbraně, nová vlna rezistence se zvedla s Maastrichtskou smlouvou.⁴²³ A to navíc i ve státech, jež do té doby neměly s přiznáním plné aplikace evropského práva žádný větší problém, jako byla např.

⁴¹⁶ Rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ve věci *Lisabonské smlouvy*, ze dne 30. června 2009, viz též Kokott, J.: *The Basic Law at 60 – From 1949 to 2009: The Basic Law and Supranational Integration...*, str. 109.

⁴¹⁷ Rozhodnutí francouzské Ústavní rady ve věci *Lisabonské smlouvy*, ze dne 20. prosince 2007, s odkazy na své předchozí rozhodnutí ve věci *Smlouvy o Ústavě pro Evropu*, ze dne 19. listopadu 2004.

⁴¹⁸ Nález českého Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/08, *Lisabonská smlouva I.*, ze dne 26. listopadu 2008, a rozhodnutí polského Ústavního tribunálu K 32/09 ve věci *Lisabonské smlouvy*, ze dne 24. listopadu 2010

⁴¹⁹ Následující text vychází z autorčiny rigorózní práce *Princip přednosti evropského práva a právní řád ČR*.

⁴²⁰ Rozhodnutí italského Ústavního soudu ve věci *Granital*, ze dne 8. června 1984, citováno dle Oppenheimer, A. (ed.): *The relationship between European Community law and national law: the cases...*, str. 642 a n.

⁴²¹ Rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ve věci *Wünsche Handelsgesellschaft*, ze dne 22. října 1986, citováno dle Oppenheimer, A. (ed.): *The relationship between European Community law and national law: the cases...*, str. 462 a n.

⁴²² Rozhodnutí francouzské Státní rady ve věci *Nicolo* ze dne 20. října 1989, citováno dle Oppenheimer, A. (ed.): *The relationship between European Community law and national law: the cases...*, str. 335 a n.

⁴²³ V podrobnostech viz Oppenheimer, A.: *The Relationship between European Community Law and the National Law: The Cases. Vol. 2...*, str. 8 a n.

Belgie.⁴²⁴ Uvedené skutečnosti tudíž dle mého názoru svědčí proti argumentu, že Česká republika přistoupila k Evropské unii v době, kdy byla doktrína přednosti jednoznačně formulována a akceptována,⁴²⁵ a proto by jí český Ústavní soud neměl klást odpor.

Doktrína principu přednosti dosáhla vrcholu své akceptace v krátkém období široké podpory vnitřního trhu, který ale nepřekračoval (resp. alespoň nikoli výrazně či nekontrolovaně) ekonomické mantinely. S každým novým rozšířením působnosti evropského práva, k němuž může dojít i bez ingerence zástupců členského státu v evropských orgánech, je legitimní prozkoumat, nakolik se to slučuje s domácí ústavou. Ani případný rozpor evropského práva s obsahem národní ústavy ale nemusí být nepřekonatelnou překážkou. Vyžaduje pouze ujištění se o dostatečném novém konsenzu lidu (přímo anebo prostřednictvím jeho zástupců), že má zájem na určité změně stávajících pravidel výkonu státní, resp. někdy i obecněji veřejné moci, která byla pro svou důležitost zakotvena v ústavách.

Národní ústavní soudy se staly významnými vyvažovacími činiteli po té, co došlo k oslabení vlivu národních parlamentů a pak i jednotlivých států nejen na tvorbu evropského práva, ale i na formulování jeho dalších vlastností, které si ve své judikatuře vyhradil Soudní dvůr. A stejně jako kdysi Soudní dvůr, národní ústavní soudy dnes vytvářejí své teorie o vztahu evropského a národního práva, které by případně umožnily vzepřít se působení evropského práva alespoň do doby výslovné změny konsenzu stojícího za zněním národní ústavy.

Do určité míry se výše nastíněnou cestou vydal i český Ústavní soud. Vzhledem k tématu práce bude předmětem této kapitoly rozbor nejvýznamnějších nálezů souvisejících s aspekty principu přednosti evropského práva v českém právním řádu a vztahu českého a evropského práva obecně. Jistou limitací této kapitoly je skutečnost, že na přibližně čtyřech desítkách rozhodnutí Ústavního soudu vztahujících se k evropskému právu, není možné plně pochopit názorovou orientaci Ústavního soudu ve všech aspektech, jimiž se tato kapitola zabývá. Navíc, od druhého nálezu Ústavního

⁴²⁴ Rozhodnutí Arbitrážního soudu č. 12/94 ze dne 3. února 1994, *Evropská škola*, citováno dle: Oppenheimer, A.: *The Relationship between European Community Law and the National Law. Vol. 2...*, str. 155 a n.

⁴²⁵ Navíc, zejména v případě klíčových rozhodnutí nestačí argumentovat pouze jejich výrokem. Jak poznamenává J. Baquero Cruz, rozhodnutí francouzské Ústavní rady a španělského Ústavního soudu, které zabránili ratifikaci Maastrichtské smlouvy bez odpovídající změny národní ústavy, představovaly pro evropské právo menší nebezpečí, než rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu, které prohlásilo Maastrichtskou smlouvu za souladnou se Základním zákonem. Baquero Cruz, J.: *The Legacy of the Maastricht-Urteil and the Pluralist Movement...*, str. 390.

soudu k Lisabonské smlouvě bylo před něj předložených minimum věcí obsahujících zásadní otázky týkající se vztahu evropského a českého práva. Další vývoj lze očekávat v souvislosti s otázkou důchodových nároků cizích státních příslušníků⁴²⁶ a odpovědnosti státu za škodu způsobenou porušením evropského práva,⁴²⁷ případně uchováváním osobních údajů.⁴²⁸

Rovněž nelze s jistotou tvrdit, že Ústavní soud v průběhu sedmnácti let od prvního rozhodnutí s evropskoprávním aspektem v roce 1994, zamýšlel všechny důsledky, jež budou dále dovozovány. Přesto bude mou snahou číst je jako Dworkinem popsanou „*chain novel*“,⁴²⁹ tedy hledání významu v celku, kdy pozdější rozhodnutí zpětně ovlivňují čtení dřívějších. Nevýhodou tohoto postupu ale je, že nejen v případě nové právní úpravy, ale i při vybočujícím rozhodnutí, je nutné se vrátit opět na začátek a hledat nové možné interpretace tam, kde byly původně přehlíženy. S tím souvisí i výhrada časové podmíněnosti výkladu ke dni posledního zkoumaného rozhodnutí, a důraz na pochopení, nikoli hodnocení, těchto rozhodnutí.

Ústavní soud rovněž vydává své nálezy s aspekty evropského práva v době, kdy již existuje poměrně rozvinuta judikatura ústavních soudů v jiných členských státech o mezích principu přednosti a český Ústavní soud ji z větší míry pouze přizpůsobil domácím podmínkám. Proto předmětem dalšího zkoumání budou nikoli jednotlivé argumenty, ale obecnější spor o základ působení principu přednosti a z toho vyplývající důsledky pro vnitrostátní normotvorbu a aplikaci práva.

3.2.1. K PRÁVNÍMU ZÁKLADU PŮSOBENÍ PRINCIPU PŘEDNOSTI

Otázka principu přednosti a konkrétně jeho právního základu se stala explicitně relevantní v judikatuře Ústavního soudu až po přistoupení České republiky k Evropské unii. Do té doby Ústavní soud k evropskému právu poměrně podrobně přihlížel v rámci interpretace, s výjimkou případů, kdy nařízení vlády bylo vydáno mimo zmocnění zákona a když zákon zúžil rozsah pravomocí České národní banky zakotvených

⁴²⁶ Otázky slovenských důchodů a sociálního pojištění francouzských zaměstnanců. První problém byl k datu uzavření této práce ve stadiu stanoviska generálního advokáta k předběžné otázce Nejvyšším správním soudem, viz stanovisko generálního advokáta Pedra Cruz Villalóna ve věci C-399/09, *Marie Landtová proti České správě sociálního zabezpečení*, ze dne 3. března 2011.

⁴²⁷ Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1521/10, *odpovědnost za škodu způsobenou porušením evropského práva*, ze dne 9. února 2011.

⁴²⁸ V závislosti na tom, jak český normotvůrce a Komise zareagují na zrušení ustanovení zákona a vyhlášky transponující evropskou směrnici nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/10, *tzv. data retention*, ze dne 22. března 2011.

⁴²⁹ Dworkin, R.: *Law's empire*. Fontana Press, London 1991.

v Ústavě,⁴³⁰ a k argumentům spojeným s aproximací práva nebylo proto přihlíženo,⁴³¹ resp. to nemohlo odstranit rozpor s ústavním pořádkem.⁴³² V ostatních projednávaných věcech mu odkazy na primární a sekundární evropské právo včetně judikatury Soudního dvora sloužily jednak jako jeden z relevantních argumentů pro jeho rozhodnutí,⁴³³ jednak k doložení legitimacy dané právní úpravy.⁴³⁴ Naopak v případě shledání dostatečné racionality a legitimacy i mimo aproximaci Ústavní soud upozornil, že argumentace evropským právem nebyla nutná.⁴³⁵ Jiným případem dovolávání se evropského práva je odkaz na obecné zásady právní⁴³⁶ prozařující do rozhodovací činnosti Ústavního soudu i před přistoupením České republiky k Evropské unii.

Společné všem těmto prvním případům je, že Ústavní soud sice nepovažoval evropské právo za závazné, ale přisuzoval mu velký význam – s ohledem na jeho způsobilost převážit v případě vícerozporů interpretačních závěrů. Samo evropské právo, tj. ani plnění povinností z Asociační dohody, se však podle názoru Ústavního soudu nemohlo stát právním základem pro normotvorbu, což plyne ze zrušení aproximujících prováděcích předpisů pro nedostatečné vnitrostátní zákonné zmocnění. Obdobně evropské právo nebylo samo dostatečným právním základem pro jednání orgánu veřejné moci v případě interpretací neodstranitelného rozporu se zákonem nebo ústavním pořádkem. Třetím výrazným rysem Ústavního soudu je detailnost, s jakou již před přistoupením vykládá evropské právo, včetně odkazů na judikaturu Soudního dvora. Zdá se, že tyto tři aspekty (prosazování eurokonformní interpretace, důraz na právní základ a autonomní interpretace evropského práva) pokračují i po 1. květnu 2004 s tou výjimkou, že na základě čl. 10a Ústavy byly některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na Evropskou unii.

Budeme-li pokračovat chronologicky, další pro tuto kapitolu relevantní rozhodnutí se týkalo ústavní stížnosti v restituční věci, jejíž evropsko-právní rozměr spočíval v návrhu na předložení předběžné otázky Ústavním soudem ohledně výkladu čl. 6 odst. 1 SEU (ve znění před 1. 12. 2009) ve vztahu k námitce podjatosti a možnosti

⁴³⁰ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 59/2000, *nezávislost České národní banky při její péči o stabilitu měny*, ze dne 20. června 2001.

⁴³¹ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 45/2000, *týkající se stabilizace trhu s cukrem a produkčních kvót*, ze dne 14. února 2001.

⁴³² Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/01, *tzv. cukerné kvóty II*, ze dne 30. října 2002.

⁴³³ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/94, *ve věci zrušení zákazu noční práce žen a některých dalších ustanovení zákoníku práce*, ze dne 23. listopadu 1994.

⁴³⁴ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/95, *tzv. malé pivovary*, ze dne 11. října 1995.

⁴³⁵ Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 31/97, *o ukládání pokut soutěžitelům, zde Škodě-auto, za zneužití dominantního postavení*, ze dne 29. května 1997.

⁴³⁶ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/01, *tzv. mléčné kvóty*, ze dne 16. října 2001.

přenesení působnosti soudů na jiný členský stát Evropské unie.⁴³⁷ Ústavní soud zde bez dalšího interpretoval evropské právo ve smyslu, že není soudem podle čl. 234 SES (dnes čl. 267 SFEU),⁴³⁸ a tedy nemá povinnost podat předběžnou otázku (tento názor později i pod vlivem doktríny částečně korigoval)⁴³⁹, a že navíc daná otázka nespadá do působnosti evropského práva. Tím sice neodňal evropskému právu přednost, ale, pokračuje v praxi argumentace evropským právem, Ústavní soud naznačuje, že bude v určité míře autonomně interpretovat, co je podle něj v působnosti evropského práva a může mít přednost před právem národním (srov. i kapitolu 2.1.).

Po těchto několika nálezech, z nichž lze dovozovat názory Ústavního soudu na vztah evropského a národního práva pouze nepřímo, následuje v krátkém sledu série rozhodnutí, ve kterých se Ústavní soud již explicitně vyjadřuje k principu přednosti. Vzhledem k tomu, že tato rozhodnutí byla hojně komentována v literatuře,⁴⁴⁰ budou zde shrnuty pouze klíčové body. V březnu 2006 rozhodl ve věci dalších *cukerných kvót*, kde se přiklonil na stranu zastánců čl. 10a Ústavy jakožto mostu mezi českým a evropským právem. Navíc zdůraznil, 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.*“⁴⁴¹ Sice nikoli bezvýjimečně se tak přihlásil k argumentaci, jež uznává evropské právo jako autonomní právní systém se všemi důsledky z toho vyplývajícími (viz první část).

V dvoutříměsíčním intermezzu, kdy nebylo zřejmé, zda Ústavní soud potvrdí svou širokosáhlou doktrínu základu přednosti komunitárního práva i na právo unijní, rozhodoval zajímavý případ tzv. *obráceného důkazního břemene*. Mimo jiné se blíže vyjadřuje k významu čl. 1 odst. 2 Ústavy objevenějšího se již v předchozím nálezu, avšak bez dalšího odůvodnění. Z argumentace, že se jedná o ústavní rámec povinnosti České

⁴³⁷ Nález Ústavního soudu II. ÚS 14/04, *k nemožnosti obcházení smyslu restitučního zákonodárství žalobou na určení vlastnického práva*, ze dne 25. ledna 2006.

⁴³⁸ „Ústavní soud 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 (dále jen "Ústava")], a ústavní stížnost není opravným prostředkem proti rozhodnutím obecných soudů.“ Nález Ústavního soudu II. ÚS 14/04, *k nemožnosti obcházení smyslu restitučního zákonodárství žalobou na určení vlastnického práva*, ze dne 25. ledna 2006.

⁴³⁹ Srov. další nález ve věci *cukerných kvót - sp. zn. Pl. ÚS 50/04, cukerné kvóty III. „Potud, pokud“*, ze dne 8. března 2006: „... nezabývá se do budoucna možností zaujmout k této otázce jednoznačnou odpověď, tj. předložit v jednotlivých typech řízení věc k posouzení ESD.“

⁴⁴⁰ Viz zejména Komárek, J.: *Vztah práva Evropské unie a právního řádu ČR očima tří rozhodnutí Ústavního soudu*. Soudní rozhledy 10/2008, str. 357 a n.

⁴⁴¹ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 50/04, *cukerné kvóty III. „Potud, pokud“*, ze dne 8. března 2006.

republiky „promítnout do svého právního řádu závazky vyplývající z evropských směrnic,⁴⁴² se lze domnívat, že Ústavní soud v něm spatřuje mj. vnitrostátní ustanovení odpovídající povinnosti loajality (čl. 4 odst. 3 SEULS, bývalý čl. 10 SES). Tímto však nejen posiluje zpětný účinek čl. 10a Ústavy, ale dává evropskému právu i další vnitrostátní meze vedle těch vztahujících se k otevření právního řádu. V rámci ústavněprávního závazku loajality musí totiž orgány České republiky dbát i dalších ustanovení Ústavy a ústavního pořádku vůbec.

V jaké míře mohou a musí této své vnitrostátní povinnosti orgány České republiky dostát, bylo předmětem aposteriori přezkumu ústavnosti tzv. *eurozatykače*.⁴⁴³ V době rozhodování neexistoval sice převažující názor na možnost přednosti unijního práva, nutno je ale si povšimnout limitace principu přednosti ze strany Ústavního soudu na přímo účinné předpisy a vypomáhání si čl. 1 odst. 2 Ústavy v případech ostatních. Avšak sám upozorňuje, že postup v rámci čl. 1 odst. 2 Ústavy je opačný: prvním krokem je využití domácí metodologie výkladu práva k zjištění, zda existuje několik možných interpretací ústavy, a pak zvolit ten výklad, který podporuje realizaci závazků České republiky z evropského práva (bod 82 a 83 nálezu). K otázce přednosti by se tudíž musel vymezit pouze při nemožnosti najít eurokonformní výklad nejdoucí výslovně proti textu domácího ustanovení.

Je však nutné upozornit, že v typově podobném problému – ústavnosti transpozice tzv. *data retention* směrnice – Ústavní soud čl. 1 odst. 2 ani čl. 10a Ústavy vůbec nezmněl. Za referenční hledisko přezkumu považoval pouze právo na respekt k soukromému životu a právo na informační sebeurčení, a přípustnost zásahu do práva na informační sebeurčení.⁴⁴⁴

Z těchto klíčových rozhodnutí vyplývá, že Ústavní soud se sice hlásí k pojetí principu přednosti tak, jak jej vykládá Soudní dvůr, jeho vnitrostátní účinky však různým způsobem „adaptuje“ domácím podmínkám: tam, kde existují přímo účinné evropské normy,⁴⁴⁵ zdá se být dostatečnou argumentace čl. 10a Ústavy a otevřením českého právního řádu. Čl. 1 odst. 2 Ústavy zde slouží pouze podpůrně jako vnitrostátní připomenutí povinnosti loajality. Naopak tam, kde se jedná o ostatní evropské právo, ať již nemající přímý účinek nebo u něhož je přímý účinek vyloučen, a dále u obecně

⁴⁴² Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 37/04, *důkazní břemeno v diskriminačních sporech*, ze dne 26. dubna 2006.

⁴⁴³ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 66/04, *eurozatykač*, ze dne 3. května 2006.

⁴⁴⁴ Viz nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/10, *tzv. data retention*, ze dne 22. března 2011.

⁴⁴⁵ Přičemž jednou z podmínek pro přímý účinek je jejich dostatečná konkrétnost.

formulovaných cílů EU a nepsaných obecných zásad společných členským státům, primát se zdá být na straně českého ústavního práva, které lze pouze do jisté míry „ohnout“ interpretací. Přednost takového evropského práva Ústavní soud patrně zakládá na čl. 1 odst. 2 Ústavy.

Vzhledem k dalšímu vývoji evropského práva po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, spojenému zejména s překonáním třípilířové struktury (ale viz kapitolu 2.1.1.), zůstává otevřenou otázkou, jak dlouho je Ústavní soud schopen tento dvojitý základ principu přednosti jednoho evropského práva udržet. Významnou roli sehraje pravděpodobně jak odmítání svého posuzování jakožto soudu povinného podle čl. 267 SFEU (bývalý čl. 234 SES) podat předběžnou otázku, tak jeho „autonomní“ interpretace evropského práva.⁴⁴⁶

Uvedený přístup Ústavní soud potvrdil i v prvním nálezu o *Lisabonské smlouvě* (zejm. body 113 a 114), kde přednostní aplikaci spojuje s bezprostřední použitelností a eurokonformní výklad s „*principy evropské integrace a spolupráce komunitárních orgánů a orgánů členského státu.*“⁴⁴⁷ Ústavní soud tedy nereagoval na upozornění na sice ze striktního hlediska právně nezávazné Prohlášení č. 17 o přednosti unijního práva, které ale ve své podstatě shrnuje judikaturu Soudního dvora i vývoj negociací při změnách zakládajících smluv. Důsledky se pak mohou projevit při hodnocení aplikace práva, vyvstala-li by potřeba „vytvořit“ novou pravomoc za účelem prosazení norem nebo cílů evropského práva, jež nemají přímý účinek. Eurokonformní interpretace pravděpodobně nebude dostačující ani z hlediska práva evropského, ani národního.

3.2.2. DALŠÍ SPECIFICKÉ OTÁZKY ŘEŠENÉ ÚSTAVNÍM SOUDEM VE VZTAHU K PRINCIPU PŘEDNOSTI

Jak bylo uvedeno v kapitole 2.1.3., princip přednosti není spojen pouze s aplikací práva, ale i s jeho tvorbou. Přes určitou nejednoznačnost právního základu působení evropského práva se Ústavní soud zdá být ve věcech rozdělení normotvorné kompetence striktním zastáncem autonomního charakteru evropského práva a jasných

⁴⁴⁶ Srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/05, tzv. *léková vyhláška*, ze dne 16. ledna 2007, kde Listinou zaručené právo na spravedlivý proces v konkrétním případě vykládá s odkazem na dvě rozhodnutí Soudního dvora v skutkově obdobných věcech, nebo usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 347/07, *k Trestněprávní úmluvě o korupci*, ze dne 7. března 2007, ve kterém Ústavní soud na základě interpretace evropského práva vyloučil pravomoc Soudního dvora vykládat právní úpravu v Trestněprávní úmluvě o korupci.

⁴⁴⁷ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/08, *Lisabonská smlouva I.*, ze dne 26. listopadu 2008, s odkazem na nálezy o *eurozatykači* - nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 66/04, ze dne 3. května 2006.

mezi přenesených pravomocí, resp. působností.⁴⁴⁸ Uvedený rys se projevil nejvíce v rozdílech mezi posuzováním nařízení vlády regulujících produkci cukru před a po přistoupení. Zatímco do 1. května 2004 dbal, aby „pokud jde o potřebu přizpůsobit právní řád České republiky právu Evropských společenství, je třeba tak činit ústavně konformním způsobem,⁴⁴⁹ po přistoupení má mít primát evropské právo a v „rozsahu [přenesených] pravomocí, které realizují orgány ES, se pak omezily pravomoci všech příslušných vnitrostátních orgánů bez ohledu na to, zda se jedná o pravomoci normativní či individuálně rozhodovací.“⁴⁵⁰

Právní základ normotvorby vnitrostátních orgánů související s evropským právem je pak buď v právu národním, nebo v právu evropském, podle rozsahu výkladu čl. 10a Ústavy.⁴⁵¹ Nutno však poznamenat, že vzhledem ke klauzulím flexibility a zjednodušení změny Smluv posuzovaným v nálezů o *Lisabonské smlouvě* se tato ústavní delegační norma zdá být sama dostatečně flexibilní, když Ústavní soud výslovně netrvá na požadavku a kontrole dostatečné předvídatelnosti výkonu delegovaných pravomocí.⁴⁵²

Mezi Scyllou Komise a Charybdou Ústavního soudu se národní normotvůrce ocitá v případech implementace závazků z evropského, zejména sekundárního práva. Určí-li vzhledem k výše uvedenému názoru Ústavního soudu správně právní základ, musí v obou případech přesto vyhovět jak nárokům celého evropského práva, tak domácímu ústavnímu pořádku,⁴⁵³ protože slovy Ústavního soudu: „konkrétní podoba transpozice... je projevem vůle českého zákonodárce, jež při dodržení účelu Směrnice [může] co do výběru prostředků variovat, avšak zároveň [je] při tomto výběru zákonodárce vázán ústavním pořádkem.“⁴⁵⁴

⁴⁴⁸ Viz Zbiral, R.: *Obsah pojmu „pravomoc“ v článku 10a Ústavy ČR...*

⁴⁴⁹ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 59/2000, týkající se *nezávislosti České národní banky při její péči o stabilitu měny*, ze dne 20. června 2001.

⁴⁵⁰ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 50/04, tzv. *cukerné kvóty*, ze dne 8. března 2006.

⁴⁵¹ Působnost evropského práva je sice složitě dovozována primárně z textu smluv a sekundárního práva zejména na základě judikatury Soudního dvora, přesto z hlediska národního práva zůstává klíčový rozsah jeho otevření se mj. zpětné delegaci pravomocí.

⁴⁵² Srov. rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu k *Lisabonské smlouvě*, ze dne 30. června 2009, dostupné na www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208en.html, dále též Břicháček, T.: *Je vymezení pravomocí EU ohraničené, rozpoznatelné a dostatečně určité?...*

⁴⁵³ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 50/04, tzv. *cukerné kvóty*, ze dne 8. března 2006.

⁴⁵⁴ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/10, tzv. *data retention*, ze dne 22. března 2011, v originálu jsou slovesa v závorkách v minulém čase.

Vedle nepřehlednosti zhojování zdánlivých rozporů různě napjatou eurokonformní interpretací⁴⁵⁵ totiž vyvstává otázka schopnosti smluv podle čl. 10a Ústavy implicitně měnit ústavní pořádek. K tomu se Ústavní soud, avšak bez podrobnější věcné argumentace, staví rezolutně negativně,⁴⁵⁶ což zdá se souvisí i s jeho chápáním vztahu českého a evropského práva. K výše uvedenému zatím spíše jako zajímavost přistupuje výtku ze strany Ústavního soudu o nesystémovosti konkrétní úpravy s ohledem na politické (sic!) závěry Rady EU předvídající budoucí evropskou úpravu v dotčené oblasti.⁴⁵⁷

Co se týká aplikace práva a aplikační praxe ostatních orgánů veřejné moci, lze za dva krajní body průniku evropského práva a pravomoci Ústavního soudu považovat protiústavní aplikaci evropského práva a na druhé straně jeho protiústavní neaplikaci. První situace v době dokončení tohoto textu nebyla Ústavním soudem konkrétně posuzována, pouze jí teoreticky jako možnou předjímá.⁴⁵⁸ Naopak druhá situace je mnohem častější, protože Ústavní soud jednak výslovně zdůrazňuje čl. 1 odst. 2 Ústavy jako vnitrostátní základ povinnosti loajality působící podpůrně při bezprostřední aplikaci evropského práva a současně jako základ eurokonformní interpretace (viz výše). Svévolné či *prima facie* nesprávné odmítnutí položení předběžné otázky soudem chápe dokonce jako porušení práva na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny.⁴⁵⁹

Sám Ústavní soud se však otevřené aplikaci evropského práva vyhýbá. Vycházejí z pojetí autonomního evropského právního řádu, dovozuje striktní hranici mezi kompetencí Soudního dvora a svojí. Dlouhou dobu uváděl, že Soudní dvůr se v rámci předběžných otázek omezuje na interpretaci, případně zkoumání platnosti evropského práva⁴⁶⁰ pro potřeby národního soudce a až v pozdějším rozhodnutí se

⁴⁵⁵ Viz zejména problém výkladu pojmů „vydání“ a „předání“ v rozhodnutí o *eurozatykači*, nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 66/04, ze dne 3. května 2006.

⁴⁵⁶ Viz zejm. bod 85 nálezu o *Lisabonské smlouvě* - nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/08, ze dne 26. listopadu 2008.

⁴⁵⁷ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 51/06, o *neziskových nemocnicích*, ze dne 27. září 2006.

⁴⁵⁸ „... je významný nikoli toliko vlastní text a obsah Lisabonské smlouvy, nýbrž i její budoucí konkrétní aplikace.“ Bod 120 nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/08, ze dne 26. listopadu 2008 o *Lisabonské smlouvě*.

⁴⁵⁹ Usnesení ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 154/08, *nepoložení předběžné otázky a právo na zákonného soudce*, ze dne 30. června 2008 a další.

⁴⁶⁰ Všechno vždy pouze v rámci hierarchie systému evropského práva, nikoli např. s ohledem na ústavní normy daného členského státu, srov. k tomu odpověď Soudního dvora na předběžnou otázku francouzské Státní rady, věc C-127/07, *Arcelor Atlantique*, ze dne 16. prosince 2008.

obecně zmínil, že ačkoli Soudní dvůr nemá derogační pravomoc, může „konstatovat, že určitá pravidla odporují, či naopak vyhovují komunitárnímu právu.“⁴⁶¹

Recipročně si ani Ústavní soud nikdy nepřivlastňoval pravomoc derogovat evropské právo, avšak po vzoru německého Spolkového ústavního soudu si vyhrazuje pravomoc rozhodovat o neaplikaci evropského práva v určitých případech.⁴⁶² Tyto situace však považuje za výjimečné a svou pravomoc dovozuje ze své základní role ochránce české ústavnosti podle čl. 83 Ústavy. Na obdobné argumentaci zakládá i svou rezervovanost vůči tomu, aby byl považován za soud podle čl. 267 alinea 3 SFEU (bývalý čl. 234 alinea 3 SES), jenž je povinen podat předběžnou otázku, vyvstane-li v řízení před ním pochybnost o výkladu evropského práva, včetně platnosti sekundárních předpisů.⁴⁶³

To však neznamená, že evropské právo ve své judikatuře pomíjí. Právě výše uvedené styčné body – čl. 10a a čl. 1 odst. 2 Ústavy a čl. 38 odst. 1 Listiny, s možností rozšíření na další chráněná práva v rámci ústavních stížností – vtahují evropské právo do ústavního rámce tvořeného jednak podstatnými náležitostmi demokratického právního státu, jednak dalšími normami ústavního pořádku. Vztah mezi tímto užším a širším referenčním rámcem, zdá se, není prozatím v judikatuře Ústavního soudu usazen.⁴⁶⁴

Diferenciace však má dle mého názoru jistý smysl ve vztahu k výše uvedenému dvojímu základu působení evropského práva: vyhradíme-li přímé působení na základě otevření se domácího právního řádu prostřednictvím čl. 10a Ústavy pouze přímo aplikovatelným normám, limitem může být pouze jejich zpochybnění jakožto norem vytvořených *ultra vires* z hlediska domácích pravomocí, jež nemohly být předmětem delegace na evropskou úroveň. Působí-li ostatní evropské právo skrze závazek loajality, který Ústavní soud situuje do čl. 1 odst. 2 Ústavy, je přirozené, že rozsah této povinnosti musí být interpretován i systematicky ve vztahu k celému ústavnímu pořádku.

⁴⁶¹ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 31/07, *předběžné otázky a posuzování vnitrostátního práva*, ze dne 17. června 2008.

⁴⁶² V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 50/04, *cukerné kvóty III. „Potud, pokud“*, ze dne 8. března 2006, mluví obecně o situaci, ve které by přenesené pravomoci byly evropskými orgány vykonávány způsobem neslučitelným s uchováním základů státní suverenity nebo způsobem, jenž ohrožuje samotnou podstatu materiálního právního státu. Ústavní soud svou doktrínu shrnuje a dále specifikuje ve *druhém nálezu k Lisabonské smlouvě*, sp. zn. Pl. ÚS 29/09, ze dne 3. listopadu 2009, zejména body 150 a n.

⁴⁶³ Srov. i nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/10, *tzv. data retention*, ze dne 22. března 2011.

⁴⁶⁴ Srov. ambivalenci v nálezu o *Lisabonské smlouvě*, sp. zn. Pl. ÚS 19/08, ze dne 26. listopadu 2008.

V rámci konkrétní kontroly ústavnosti je nutné mít na zřeteli, že „Ústavní soud zdůrazňuje odpovědnost obecných soudů za náležitou aplikaci práva Evropských společenství,“⁴⁶⁵ avšak jejich závěry o případném rozporu vnitrostátního a evropského práva si vyhrazuje přezkoumávat v rámci ústavních stížností, a to jak z hlediska předvídatelnosti vzhledem k ustálené soudní praxi, tak z hlediska rozumnosti v rámci odůvodnění.⁴⁶⁶

Při aposteriori abstraktní kontrole ústavnosti vychází Ústavní soud z toho, že ustanovení právních předpisů, která jsou v rozporu s evropským právem, nemusejí být v řízení před soudem použita, čímž pro Ústavní soud není dána možnost přezkumu podle § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu ve spojení s čl. 95 odst. 2 Ústavy. V ostatních případech této abstraktní kontroly musí Ústavní soud nutně brát v potaz i evropsko-právní souvislosti takové úpravy v rámci výše uvedených překlenovacích článků, tj. zda nedošlo normotvorbou k nepřípustnému zúžení čl. 10a Ústavy nebo k nedostátí povinnosti podle čl. 1 odst. 2 Ústavy. Dalším společným argumentem jsou již *per definitionem* obecné právní zásady společné všem členským státům. Ústavní soud si tak evropské právo svým způsobem „domestikuje“.

Ve světle kladení dvojích standardů na domácí normotvorbu lze pohlížet i na otázku implicitní novelizace ústavního pořádku smlouvou podle čl. 10a Ústavy. Do doby přijetí mezinárodněprávního evropského závazku, tj. do ratifikace mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy, jsou orgány ČR povinny odstranit rozpory s ústavním pořádkem buď změnou ústavních zákonů (je-li to možné), anebo renegociací.⁴⁶⁷ Po vzniku mezinárodněprávního závazku dojde ke změně (obvykle rozšíření) rozsahu otevření se evropskému právu majícímu základ v mezinárodní smlouvě podle čl. 10a Ústavy. Zjistí-li se dodatečně možný rozpor evropskoprávního závazku s ústavním pořádkem, nastupuje obecné pravidlo, že stát se nemůže dovolávat svého vnitrostátního, byť ústavního, práva jako důvodu pro neplnění svého mezinárodněprávního závazku.

Z hlediska vnitrostátního může dojít zásadně ke dvěma situacím, bude-li se jednat o přímo aplikovatelnou normu evropského práva: podle první argumentace,

⁴⁶⁵ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. US 12/08, k aktivní legitimaci obecného soudu k podání návrhu na zrušení zákona v případě, že předmětný zákon považuje za jsoící v rozporu s právem Evropských společenství, ze dne 2. prosince 2008, bod 31.

⁴⁶⁶ Tamtéž, bod 34.

⁴⁶⁷ Zde je nutné přihlídnout k tomu, že na soulad s ústavním pořádkem musí být dbáno v celém procesu negociace smluv.

přejde-li taková norma zpětným sítem čl. 10a Ústavy (tj. zejména bude-li vydána v rozsahu přenesených pravomocí), bude mít z důvodu svého evropského původu přednost. Vzhledem ke striktně chápané autonomní povaze evropského práva se tak už nebude jednat ani o rozpor mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy a ústavního pořádku, ačkoli fakticky dojde k jeho implicitní novelizaci. Anebo podle druhé argumentace, s ohledem na klíčový význam ústavy v právním řádu, budeme trvat na tom, že ji nelze měnit jinak, než způsobem v ní stanoveným. Jinak bychom mohli riskovat střet s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu, například z důvodu omezení procesních záruk, které Ústava sama stanoví pro svou novelizaci.⁴⁶⁸

Bude-li se jednat o jiné závazky z evropského práva, bude nutno brát v potaz meze eurokonformní interpretace na základě čl. 1 odst. 2 Ústavy, která buď zdánlivé rozpory odstraní, anebo nikoli. Posuzování dodržování závazků z evropského práva však přísluší pouze Soudnímu dvoru. Neodstraní-li ústavodárce takový rozpor, hrozí mu evropskoprávní odpovědnost. Jak bylo výše uvedeno, v případě přetrvávajícího rozporu na straně národního práva není samotná správná aplikace evropského práva dostatečnou v rámci posuzování souladu národního a evropského práva, proto by Soudní dvůr mohl případně vyvodit odpovědnost vůči České republice.

Sebeomezení Ústavního soudu tak má dle našeho názoru kromě kompetenčního charakteru ještě jeden výrazný aspekt. Potvrzuje, že na základě mezinárodních smluv, jež v České republice spadají pod čl. 10a Ústavy, se v rámci Evropské unie vytváří samostatný právní řád s vlastními pravidly. Rozpory mezi tímto a domácím právním řádem je možné řešit pomocí ústavního práva pouze omezeně, a to buď změnou ústavního pořádku (dobrovolnou nebo po rozhodnutí Soudního dvora), anebo vystoupením z Evropské unie, není-li taková změna přípustná. Vypovězení mezinárodních smluv podle čl. 10a Ústavy není totiž po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost ani vzhledem k čl. 54 Vídeňské úmluvy o smluvním právu⁴⁶⁹ možné.

⁴⁶⁸ Podrobně k diskusi o možnosti implicitních změn Ústavy viz Kysela, J.: *Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy po „lisabonském nálezu“ Ústavního soudu*. In: Gerloch, A., Wintr, J.: *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR...*, str. 49 a n.

⁴⁶⁹ V případě smluv obsahujících ustanovení o způsobu jejich výpovědi je nutné se řídit těmito ustanoveními, zde čl. 50 SEULS.

3.3 DALŠÍ FAKTORY OVLIVŇUJÍCÍ ROZHODOVÁNÍ SOUDŮ V OTÁZKÁCH

PRINCIPU PŘEDNOSTI

Na rozdíl od mnohých jiných rozhodnutí českého i dalších evropských ústavních soudů, snad vyjma francouzsky stručných odůvodnění, je při čtení výše uvedených rozhodnutí zřejmé, že právní rovina představuje pouze vnější část jejich sdělení. Z hlediska role soudů a soudců v kontinentální právní kultuře, kam se řadí většina států Evropské unie, však nikoli nepodstatnou. Představa soudce jako „úst zákona“ spojená s jinou francouzskou úchylkou spočívající ve ztotožnění práva a legislativy⁴⁷⁰ je i dle mého názoru neudržitelná. Kromě sebeomezení soudců proto významnou roli plní ustálené interpretační postupy, které zajišťují v rámci názorové plurality interpretačních závěrů⁴⁷¹ předvídatelnost soudních rozhodnutí.

Argumenty ústavních soudů členských států omezující dosah doktríny principu přednosti prosazované Soudním dvorem, které byly nastíněné v kapitolách 3.1 a 3.2, ukazují primárně na jiné problémy a hodnoty, než je metodologická čistota (i když i k ní se v rozhodnutí *Mangold* vyjádřil německý Spolkový ústavní soud⁴⁷²). Tyto problémy a hodnoty – poměr evropského a národního práva, konsenzus o šíři ochrany lidských práv, demokratická legitimita, meze výkonu svěřených pravomocí, kompetenční kompetence, procedury při tvorbě práva, ale i věcný obsah tvorby práva a jeho aplikace – by měly představovat předmět širšího společensko-politického konsenzu o jejich žádoucím uspořádání, který by zvolenému řešení současně poskytl dostatečnou legitimitu. Zkoumání, zda tomu tak je a na druhé straně proč tomu tak není, jsou mj. obsahem různých teorií evropské integrace, z nichž dvě stěžejní představují neofunkcionalismus a intergovernmentalismus:⁴⁷³

Neofunkcionalismus rozpracoval koncept tzv. přelévající se integrace, tj. že ekonomická integrace ve vybraných oblastech bude následována integrací v oblastech souvisejících, která dále iniciuje integraci měnovou a politickou. Počítalo se s tím, že jednání států bude ovlivňováno i výraznými ekonomickými zájmy podniků a jednotlivců a současně po vzoru Monnetovy metody byla zdůrazňována silná role

⁴⁷⁰ Gerloch, A., Kysela, J., Kühn, Z., Wint, J., Tryzna, J., Maršálek, P., Beran, K.: *Teorie a praxe tvorby práva...*, str. 88, s odkazem na Merryman, J. H.: *Francouzská úchylka*. Právník 12/1998, str. 1062 a n.

⁴⁷¹ Gerloch, A.: *Teorie práva...*, str. 126.

⁴⁷² Rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ve věci *Mangold*, ze dne 6. července 2010.

⁴⁷³ Následující dva odstavce jsou převzaty z autorčina článku: *Směšená forma vlády a Evropská unie*. Právník 7/2010, str. 675.

úředníků.⁴⁷⁴ Legitimita tohoto integračního projektu měla být dosažena především jeho výsledky: mírem a prosperitou.

Intergovernmentalismus proti tomu kladl důraz na demokratickou legitimitu zprostředkovanou členskými státy. Ústavní činitelé ustanovení na základě výsledků národních voleb sledují zájmy svých občanů při vyjednávání na evropské úrovni. K této koncepci se přidávají i aspekty víceúrovňového vládnutí (*Multi-level Governance*), při kterém evropská integrace probíhá v určité režii občanů členských států na substátní, státní i nadstátní úrovni.

V tomto právním polostínu se postoje ústavních soudů členských států rozprostřely na škále od absolutní akceptace evropského práva v oblasti na základě ústavy přenesených pravomocí (Estonsko), přes toleranci vůči evropskému právu, neboli akceptaci s výhradami (Německo, Dánsko, Francie, Belgie, Velká Británie, Maďarsko, Česká republika), až po setrvávání na národní ústavě, přičemž evropské právo se může uplatnit pouze v souladu s ní, což nevylučuje přípustnou novelizaci ústavy (Polsko).⁴⁷⁵ K tomuto členění je však potřeba přistupovat s jistou výhradou, protože rozhodnutí s výrazně pro-evropským výrokem může v odůvodnění obsahovat mnohé „proti-evropské“ pojistky.

Budeme-li hledat příčiny naznačeného poměrně širokého názorového rozptylu, je nezbytné zohlednit několik dalších propojených rovin možných vlivů: a) východiska a posuny širšího interpretačního rámce v souvislosti s intenzitou integrace, b) objektivní, zejména institucionální faktory na straně evropských soudů, c) subjektivní faktory na straně soudců a d) další faktory na straně ostatních relevantních aktérů. Ani tato zkoumání ve svém spojení však nemohou aspirovat na komplexnost. Další teorie, které nabízí vysvětlení pro soudcovské rozhodování, ale v následujícím textu budou pouze na příslušných místech naznačené, zahrnují například: vliv právní kultury,⁴⁷⁶ zkoumání individuálních hodnotových a politických preferencí jednotlivých soudců nebo podporu ze strany veřejnosti v souvislosti s citlivými politickými rozhodnutími.⁴⁷⁷

⁴⁷⁴ Blíže viz např. Craig, P., de Búrca, G.: *The Evolution of EC Law...*, str. 5 a n.

⁴⁷⁵ Viz i Chalmers, D., Hadjiemmanuil, C., Monti, G., Tomkins, A.: *European Union Law*. Cambridge University Press, Cambridge 2006, str. 198 a n.

⁴⁷⁶ Například dvojice protikladných přístupů: formalismus a pragmatismus, internacionalismus a parochialismus, parlamentarismus a soudcovský aktivismus, monismus a dualismus. Podle: Slaughter, A.-M., Stone Sweet, A., Weiler, J. H. H.: Prologue. In: Slaughter, A.-M., Stone Sweet, A., Weiler, J. H. H. (eds.): *The European Courts & National Courts...*, str. XIV.

⁴⁷⁷ Pro přehled a pokus o systematizaci jednotlivých teorií viz Dyevre, A.: *Making Sense of Judicial Lawmaking: a Theory of Theories of Adjudication*. EUI Working Paper MWP No. 2008/09, dostupné na www.eui.eu

3.3.1. VÝCHODISKA A POSUNY ŠIRŠÍHO INTERPRETAČNÍHO RÁMCE V SOUVISLOSTI S INTENZITOU EVROPSKÉ INTEGRACE

V rovině obecných kontextových východisek a jejich posunů lze poukázat na postupnou proměnu vnitrostátního, evropského i mezinárodního rámce. Z vnitrostátního hlediska se jedná primárně o modifikaci tzv. evropských článků v národních ústavách. A. Albi identifikovala několik otázek, kterých úprava vedla část tzv. starých členských států EU-15 k novelizaci svých ústav, pokud odpovídající úpravu neměly již při svém přistoupení. Jedná se o kontrolu rozhodování vlády v evropských orgánech národními parlamenty, aktivní a pasivní volební právo evropských občanů, kteří nejsou občany členského státu, v němž pobývají, úprava měnové unie apod.⁴⁷⁸

Ilustrativní příklad představuje německý Základní zákon ve světle rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu, kdy došlo k posunu od původně vstřícného integračního ustanovení v čl. 23 k výhradám spojeným s dnešním zněním článku 23 odst. 1 Základního zákona.⁴⁷⁹ Změnil se však i charakter mezinárodněprávních a potažmo evropských závazků – věcně i normativně skromné poválečné mezinárodní právo se posunulo k dnešnímu vysoce integrovanému, zčásti dokonce autonomnímu, normativnímu systému.^{480, 481}

Ve vztahu k mezinárodnímu právu lze uvažovat o společných východiscích přes autonomní vývoj evropského práva, které se ale dnes opět komplikovaně vymezuje v rámci práva mezinárodního, když mezinárodní právo v mnohém „dohonilo“ vývoj evropského práva. Příkladem budiž aplikace Evropské úmluvy o ochraně lidských práv podporované rozhodnutími štrasburského soudu, ale i další mezinárodněprávní instrumenty, vůči kterým se však Soudní dvůr staví značně rezervovaně, zejména jsou-li spojeny s potenciálně konkurující soudní pravomocí. Rovněž někteří autoři poukazují na jakýsi „návrat“ evropského práva do obecnějšího rámce práva mezinárodního.⁴⁸²

⁴⁷⁸ Albi, A.: *“Europe” Articles in the Constitutions of Central and Eastern European Countries...*, str. 401.

⁴⁷⁹ Novelizací bylo původní ustanovení o sjednocení Německa nahrazeno mandátem pro evropskou integraci, včetně měnové unie. Viz Kirchhof, P.: *The Balance of Powers Between National and European Institutions*. *European Law Journal* 3/1999, str. 235.

⁴⁸⁰ V podrobnostech viz: Kokott, J.: *The Basic Law at 60 – From 1949 to 2009: The Basic Law and Supranational Integration...*, Dausen, M. A.: *Poměr práva Evropského společenství k vnitrostátnímu právu ve světle německého ústavního pořádku...*

⁴⁸¹ Podobně pro historické okolnosti přijetí čl. 20 dánské Ústavy v roce 1949 a jeho dnešní použití ve vztahu k evropskému právu viz Hartig Danielsen, J.: *One of Many National Constraints on European Integration: Section 20 of the Danish Constitution*. *European Public Law* 2/2010, str. 181 a n.

⁴⁸² Malenovský, J.: *Důvěřuj, ale prověřuj: Prověrka principu přednosti unijního práva před právem vnitrostátním měřítky pramenů mezinárodního práva...*, str. 793.

Na straně paralelně se vyvíjející evropské integrace je nezbytné poukázat na stále se rozšiřující věcnou působnost evropského práva – od vybraných ekonomických oblastí po téměř všeobecnou regulaci omezenou spíše svou povahou funkčními principy subsidiarity a proporcionality (srov. kapitoly 1.1.3. a 2.1.). Významný faktor představuje i možnost, resp. usnadnění dovolání se evropského práva jednotlivci a skutečná vymahatelnost evropského práva v členských státech.

Navíc ve vnitrostátní rovině v této souvislosti většinou dochází k posilování exekutivy na úkor moci zákonodárné a k rozšiřování pravomocí obecných soudů o přezkum právních předpisů, nežádka v přímém rozporu s národním ústavním právem, které takovou pravomoc vyhrazuje soudům vyšších stupňů nebo pouze soudu ústavnímu.⁴⁸³

Národní soudy tak neustále hledají dynamickou rovnováhu mezi vnějšími proměnnými. Objektivní historicko-právní faktory však poměrně málo odhalují další výše uvedené hodnoty, které soudy při svém hledání zvažují. Navíc použijeme-li zjednodušený příklad (neo)funkcionalistické teorie evropské integrace založený na postupném přelévání integrace z roviny ekonomické do oblastí sociální a politické, nevysvětluje to, proč v jiných případech příznivých objektivních konstelací k posilování integrace nedochází a současně tato teorie značně přehlíží význam politické vůle a preferencí aktérů tohoto systému.⁴⁸⁴

3.3.2. OBJEKTIVNÍ OMEZENÍ, ZEJMÉNA INSTITUCIONÁLNÍ FAKTORY

Vedle obecného politicko-právního rámce je tudíž nezbytné poukázat na určité institucionální faktory, které mají vliv na relativní sílu konkrétního ústavního soudu vůči Soudnímu dvoru, jakož i ve srovnání s ústavními soudy ostatních členských států. Institucionální uspořádání soudní moci obecně a nejvyšších, resp. ústavních soudů konkrétně se pokládá za významný faktor mající vliv na omezení soudcovského aktivismu. Pozornost se přitom zaměřuje na aspekty typu výběr a ustavování soudců, kolegiátní struktura soudního orgánu a povaha rozhodovacího procesu včetně otázek jako jsou stanovení kvora pro přijetí rozhodnutí, početnost soudu nebo pravomoc předsedy soudu rozdělovat napadnuté případy jednotlivým soudcům.⁴⁸⁵ Ačkoli se konkrétní uspořádání těchto faktorů v jednotlivých členských státech liší (a

⁴⁸³ Srov. Claes, M.: *The National Courts' Mandate in the European Constitution...*, str. 214 a n.

⁴⁸⁴ K. Alter poukazuje především na rozdílný vývoj původně z hlediska hloubky integrace ambicióznějšího projektu ESUO. Viz Alter, K. J.: *The European Court's Political Power*. Oxford University Press 2009, str. 7 a n.

⁴⁸⁵ K dalším podrobnostem viz Dyevre, A.: *Making Sense of Judicial Lawmaking: a Theory of Theories of Adjudication...*, str. 13.

v souvislosti s prohlubováním integrace i fakticky mění, když dochází k oslabování role národních parlamentů ve prospěch exekutivy, ale i soudnictví), společně je určité vymezování se vůči „silnému“ Soudnímu dvoru.

Ve světle výše uvedených hledisek představuje totiž Soudní dvůr nebývale silnou instituci. Zakládající smlouvy obsahují přísné požadavky na výběr kandidátů na post soudce Soudního dvora, kteří jsou po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost navíc posuzováni zvláštním výborem podle čl. 255 SFEU. U kolegiálního rozhodování nejsou připuštěna odlišná ani konkurující stanoviska. Kontinuita rozhodování je zajištěna personálně mimo jiné oprávněním předsedy soudního dvora a prvního generálního advokáta přidělovat napadnuté věci konkrétním senátům anebo soudcům, resp. v druhém případě generálním advokátům.⁴⁸⁶ Fakticky dochází i k určité kontinuitě v souvislosti s obvyklým kariéřním postupem, kdy se z asistentů generálních advokátů a soudců stávají generální advokáti, případně i soudci. Podle některých názorů lze obecně z postavení Soudního dvora jako unijní instituce usuzovat, že bude při svém rozhodování aplikovat unijní perspektivu nahlížení.⁴⁸⁷

Různorodost právních úprav ústavních soudů členských států však svým způsobem představuje určitou skupinovou výhodu. Evropské soudnictví je do značné míry decentralizováno a Soudní dvůr musí spoléhat na spolupráci národních soudů při aplikaci požadavků evropského práva v konkrétních národních podmínkách. Přes princip přednosti, o kterém pojednává tato práce, není evropské právo ve všech oblastech dostatečně komplexní, aby bylo možno úplně opomíjet zbylý kontext národní úpravy, zejména co se týká procesních pravidel a sankcí.⁴⁸⁸

Z tohoto hlediska je určitá vstřícnost Soudního dvora namísto, nemá-li čelit masivnějšímu odporu ze strany nezávislých národních soudů a i případnému omezování podávání předběžných otázek. Jako „inhibitor“ totiž často působili právě vyšší a ústavní soudy skrze limitaci vnitrostátních podmínek pro podávání předběžných otázek. Vzhledem k doktríně rozvinuté již v rozhodnutí *Costa v. ENEL*, kde právo národního soudce podat předběžnou otázku je dáno přímo evropským právem, nebyla obvykle vůči aktivním soudům nižších instancí samotná taková omezení dlouhodobě úspěšná. K poklesu předběžných otázek však může dojít i v důsledku rostoucí zkušenosti národních soudů s evropským právem, kdy i preferují vyřešit otázku samostatně před dlouhodobým čekáním na výsledek řízení před Soudním

⁴⁸⁶ Srov. čl. 9 odst. 2 a čl. 10 odst. 2 Jednacího řádu Soudního dvora – konsolidované znění 2010/C 177/01.

⁴⁸⁷ Chalmers, D.: *Judicial Preferences and the Community Legal Order...*, str. 169.

⁴⁸⁸ Srov. i Chalmers, D.: *Judicial Preferences and the Community Legal Order...*, str. 173.

dvorem.⁴⁸⁹ Obdobná motivace zkrácením délky řízení může být i na straně dalších účastníků řízení.

Domnívám se, že zejména praktické důsledky vyplývající z rozmanitosti právních řádů členských států posilují i faktickou autoritu ústavních soudů, které se snaží o zachování svého postavení jakožto finálních arbitrů národního ústavního práva. Současně lze sledovat pokusy nižších soudů o obejití nebo zvrácení stávající judikatury za pomoci předběžných otázek a použití principu přednosti evropského práva.⁴⁹⁰ Uvedený jev tvoří jeden z předmětů zkoumání subjektivních faktorů ovlivňujících postoje národních soudců vůči principu přednosti.

3.3.3. SUBJEKTIVNÍ FAKTORY NA STRANĚ SOUDCŮ

Argument posilování postavení nižších národních soudů vůči svým instančně nadřazeným rozvinula zejména *K. Alter*.⁴⁹¹ Vychází z premisy, že primárním zájmem soudců je upevňování jejich nezávislosti, vlivu a autority. U soudců nižších instancí k tomu přistupuje skutečnost, že se v první řadě zabývají okolnostmi konkrétního případu a neberou nutně tolik na zřetel koherenci národního právního řádu jako celku - na rozdíl od soudců vyšších instancí zaměřených více na řešení právních otázek se širším přesahem než jenom ke konkrétnímu posuzovanému případu. Soudci nižších instancí mohou proto v případě, že očekávají od Soudního dvora potvrzení svých názorů, používat mechanismu předběžných otázek k vyvrácení nebo alespoň narušení a obejití právního názoru svých vyšších soudů. Je však nutné zdůraznit, že v některých jiných případech se ti samí soudci nižších instancí dovolávají rozhodnutí svých vyšších soudů proti vybraným důsledkům judikatorních závěrů Soudního dvora, s nimiž tito národní soudci nesouhlasí. Obecně však lze souhlasit s názorem, že „*soupeření mezi různými úrovněmi a druhy národních soudů usnadnilo pronikání doktríny Soudního dvora o nadřazenosti [evropského práva] do národních právních řádů.*“⁴⁹²

Jak již bylo zmíněno, toto soupeření o poslední slovo však nemusí nutně vést k obětování klíčových hodnot národního práva. Naopak významnou roli sehrává i soudní kultura včetně autority, kterou případně požívají rozhodnutí vyšších soudů v daném členském státě, a úvahy týkající se národních zájmů, zejména suverenity. Přestože většinou lze dovozovat takové tendence až ex-post na základě různých

⁴⁸⁹ Ramos Romeu, F.: *Law and Politics in the Application of EC Law: Spanish Courts and the ECJ 1986-2000*. Common Market Law Review 2006, str. 395 a n.

⁴⁹⁰ Stěžejní argument *K. Alter v Establishing the supremacy of European law: the making of an international rule of law in Europe...*

⁴⁹¹ Tamtéž, str. 45-50.

⁴⁹² Alter, K. J.: *The European Court's Political Power...*, str. 12.

korelací s postoji dalších národních i evropských orgánů⁴⁹³ (i vzhledem k tomu, že soudy se prezentují jako političtí aktéři pouze výjimečně), nejpozději od posuzování Maastrichtské smlouvy se tyto úvahy objevují výslovně v rozhodnutích některých ústavních soudů, včetně českého. Národní soudy se tím dostali i do pozice argumentační podpory pro postoje zástupců členských států v institucích a orgánech Evropské unie. Tito mohou proti přijetí určitých návrhů namítat, že by mohlo dojít k překročení limitů a zásahu do principů a hodnot chráněných národními ústavními soudy.⁴⁹⁴

Váha uvedeného tvrzení zástupců členských států bude záviset i na velikosti skupiny ústavních soudů zastávajících podobné názory.⁴⁹⁵ Významnou roli zde proto hrají aspekty vzájemné inspirace, používání komparativní argumentace a odkazování na rozhodnutí ústavních soudů jiných členských států. Na aktuální zařazení konkrétního soudu na škále od bezvýjimečné akceptace principu přednosti přes různou míru tolerance až pro upřednostnění národního ústavního práva však mají vliv i výrazné osobnosti zastávající nejvyšší soudcovské funkce. Za zmínku stojí studie ve Spojených státech, která zkoumala predikativní schopnosti právníků a politologů ohledně rozhodování soudců Nejvyššího soudu v období let 2002-3. Úspěšnost politologů byla 75%, zatímco právníků pouze 59,1 %. Je tudíž na pováženu, že až tři čtvrtiny rozhodnutí je možné předvídat zcela na základě mimoprávních faktorů, jako jsou postoje konkrétního soudce a statistické modely zohledňující typovou povahu případu a účastníků.⁴⁹⁶ Bohužel, na rozdíl od Spojených států se v Evropě podobné studie profilu soudců objevují pouze výjimečně.⁴⁹⁷ To platí i o soudcích Soudního dvora, přestože některé výrazné osobnosti jsou známy i širší veřejnosti (Pierre Pescatore, Koen Lenaerts).⁴⁹⁸ Samostatnou kapitolu by vyžadovali generální advokáti a jejich vliv na rozhodování Soudního dvora a vývoj evropské integrace.

⁴⁹³ K politickým konvencím spojeným se jmenováním nejvyšších soudců ve vybraných státech Evropské unie viz Volcansek, M.: *Appointing Judges the European Way*. Fordham Urban Law Journal 1/2007, str. 363 a n.

⁴⁹⁴ Pro příklady těchto principů a hodnot viz předchozí kapitolu 3.1.

⁴⁹⁵ Ač Soudní dvůr nejednou přijal rozhodnutí, proti kterému se stavěla většina členských států, může mít taková argumentace národními soudy vliv na rozhodování ostatních institucí Evropské unie.

⁴⁹⁶ Gibson, J. L.: *Judicial Institutions*. In: Rhodes, R. A. W., Binder, S. A., Rockman, B. A.: *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford University Press, Oxford 2008, str. 517, s odkazem na studii Martin, A. D., Quinn, K. M., Ruger, T. W., Kim, P. T.: *Competing approaches to predicting Supreme Court decision making*. Perspectives on Politics 2004, str. 761 a n.

⁴⁹⁷ Srov. Dyevre, A.: *Making Sense of Judicial Lawmaking: a Theory of Theories of Adjudication...*, str. 12.

⁴⁹⁸ K dalším významným osobnostem, které měly vliv na přehodnocení vztahu evropského a národního práva v členských státech (Ganshof van den Meersch, Yves Galmot, nebo Lord Slynn of Hadley) viz Claes, M.: *The National Courts' Mandate in the European Constitution...*, str. 262.

3.3.4. FAKTORY NA STRANĚ DALŠÍCH RELEVANTNÍCH AKTÉRŮ

Ač se vzhledem ke zkoumanému tématu pozornost zaměřuje primárně na soudy a soudce, nesmíme opomenout ani další aktéry, kteří mají přímý či zprostředkovaný vliv na judikaturu. Okruh těchto aktérů je v principu neomezený a zahrnuje jak další orgány veřejné moci, zejména národní parlamenty, tak různé zájmové skupiny a jednotlivce. Omezíme se zde proto na vliv tří vybraných skupin: individuálních stěžovatelů, národních parlamentů a představitelů právní doktríny.

V kapitole 3.3.1. již byl zmíněn význam neexistence právních omezení, která by bránila jednotlivcům rozporovat soulad národního práva s evropským. Za zmínku stojí srovnání, že až do Lisabonské smlouvy byl přístup jednotlivců k možnosti zpochybnit legalitu evropských předpisů judikatorně značně omezen,⁴⁹⁹ a je proto důležité, jakým způsobem bude Soudní dvůr vykládat nové znění článku 263 SFEU, které rozšiřuje možnosti jednotlivců napadat sekundární evropské právo. Sám Soudní dvůr totiž výslovně označil jednotlivce, resp. stěžovatele za významný faktor při dodržování evropského práva orgány členských států. Výraznější dopad mohou mít individuální stížnosti na zjevně krajně nespravedlivé případy.⁵⁰⁰ Často se však jedná o pilotní nebo profilové případy vybrané zájmovými skupinami nebo i jednotlivci,⁵⁰¹ přičemž případný příznivý výsledek zamýšlejí použít jako precedens pro další, někdy i mnohem spornější, případy proti národní právní úpravě.

Na opačné straně jakožto ti, kdo prohlubováním evropské integrace nejvíce ztrácejí, stojí národní parlamenty. Vyskytnou-li se případy, ve kterých bude mít členský stát zájem na přijetí nebo udržení aplikace právní úpravy potenciálně odporující evropskému právu, například z důvodu ochrany výše uvedených hodnot, je vhodné, aby důvod⁵⁰² takového vědomého odchýlení výslovně deklaroval vůči orgánům, které by se jinak pravděpodobně snažily o eurokonformní interpretaci nebo o striktní aplikaci principu přednosti.⁵⁰³ Uvedení důvodů současně může představovat jisté vodítko pro

⁴⁹⁹ Rozhodnutí Soudního dvora ve věci 25/62, *Plaumann*, ze dne 15. července 1963, a rozhodnutí na něj navazující.

⁵⁰⁰ Zde se autorka domnívá, že často hrozí nebezpečí, že se z výjimek stane v kontinentálním systému, který neumí pracovat s precedenty, pravidlo.

⁵⁰¹ Za upozornění stojí např. pozadí pro antidiskriminační právo přelomového případu Gabrielly Defrenne: bývalá úřednice Evropských společenství, Elaine Vogel Polsky, nejdříve teoreticky nastínila, jak by evropské právo mohlo napomoci odstranění diskriminace na základě pohlaví v členských státech. Následně hledala pilotní případ, na kterém by svou teorii otestovala, a Soudní dvůr ji v rozhodnutí ve věci 43-75, *Defrenne v. Sabena*, ze dne 8. dubna 1976, dal za pravdu. Na tento výsledek pak navázala ve své činnosti Komise. Podle: Alter, K. J.: *The European Court's Political Power...*, str. 19.

⁵⁰² Aniž by byl označen jako rozpor.

⁵⁰³ Názorné je i vyjádření lorda Denninga ve věci *Macarthys Ltd v Smith*: „Nastane-li jednou hodina, kdy náš Parlament vědomě přijme předpis – se záměrem odmítnout Smlouvu anebo

Komisi při jejím rozhodování o zahájení řízení pro porušení závazků vyplývajících z evropského práva. V každém případě je užitečné takovou úpravu prezentovat jako důležitý zájem.

Příkladem může být ve Spojeném království zamýšlený návrh zákona o Evropské unii (*European Union Bill*), který by měl obsahovat ustanovení o suverenitě britského parlamentu. Jedná se o výslovné potvrzení zásady common law, že vše co může suverénní parlament přijmout, může i zrušit, zejména ve vztahu k zákonu o Evropských společenstvích z roku 1972. Velká Británie se přitom odvolává na evropské články v jiných ústavách, které výslovně upravují účinky evropského práva na území toho kterého členského státu, jakož i na rozhodnutí ústavních soudů členských států, zejména německého (srov. i kapitolu 4.3.).

V obou výše uvedených případech hraje nepřímou, ale o to významnější roli, evropská právní doktrína. Stojí za pozornost, že v několika desetiletích stála téměř výlučně na straně stěžujících si jednotlivců a evropského práva proti členským státům. Jedním z důvodů bylo i profesní pozadí klíčových autorů udávajících po dlouhou dobu směr literatury o evropském právu. H. Schepel a R. Wesseling na základě analýzy časopiseckých článků poukazují mj. na problém možné dlouhotrvající jednostrannosti a tendenčnosti doktríny evropského práva vzhledem k úzkému propojení editorů a autorů nejvýznamnějších časopisů o evropském právu s evropskými institucemi.⁵⁰⁴ Narušení této zčásti uměle vytvořené konsistentnosti pak objektivně souviselo jednak s novými možnostmi publikování kritických studií o evropském právu,⁵⁰⁵ jednak s rozšířením studia evropského práva i na „obecné“ univerzity, které nebyly specificky zaměřené na výchovu evropských úředníků.⁵⁰⁶

některé její ustanovení-anebo záměrně se od nich odchýlit-a explicitně to sdělí-tehdy bych se domníval, že by mělo být povinností našich soudů následovat předpis našeho Parlamentu... Není-li zde takového vědomého a výslovného odmítnutí Smlouvy, je naší povinností dát přednost Smlouvě.“ Citováno dle: Arnulf, A.: *The European Union and Its Court of Justice...*, str. 102.

⁵⁰⁴ Schepel, H., Wesseling, R.: *The Legal Community: Judges, Lawyers, Officials and Clerks in the Writing of Europe...*, str. 165 a n., zejm. str. 174.

⁵⁰⁵ Zejména formy tzv. working papers, ale i zájem dalších časopisů o články s tematikou evropského práva.

⁵⁰⁶ De Witte, B.: *European Union Law: A Unified Academic Discipline?...*

4. DOKTRINÁRNÍ ŘEŠENÍ PROBLÉMU VZTAHU EVROPSKÉHO A NÁRODNÍHO PRÁVA A VÝZNAM VNITROSTÁTNÍCH ORGÁNŮ TVORBY A APLIKACE PRÁVA

Závěrečná část práce se věnuje reakci právní doktríny na vývoj vztahu evropského a národního práva a doktrinárnímu hledání nejlepšího vzájemně akceptovatelného řešení, které nebude představovat mírnější obdobu taktiky MAD („*mutually agreed destruction*“) známé ze studené války.⁵⁰⁷ Po více než padesáti letech evropské integrace jsou již požadavky a argumenty všech stran víceméně známy, ač nelze vyloučit, že se v souvislosti s novými mechanismy (např. kontrolou vyváženosti rozpočtů členských států) objeví další.

Současně však nalezení společného řešení nelze příliš dlouho odkládat, po Lisabonské smlouvě došlo totiž k oslabení některých předpokladů, které v minulosti v praxi vedly k omezení se na formu papírové války mezi nejvýznamnějšími soudy.⁵⁰⁸ Byla to zejména omezení, která evropskému právu vytýčily ústavní soudy. V minulosti se vztahovaly spíše na eventuální výjimečné situace střetu ústavního a evropského práva, zatímco dnes jsou vzhledem k pokračující konstitucionalizaci evropského práva tyto střety stále pravděpodobnější.⁵⁰⁹ V předchozí části byl uveden například spor o kompetenční kompetenci (srov. kapitolu 3.1.5).

V minulosti bylo lze pozorovat, že v praxi se přednost evropského práva projevuje na jeho relativně malé části, která bývá nejčastěji předmětem vnitrostátních sporů. Údaje pro taková tvrzení se však zakládají na situaci z konce devadesátých let minulého století.⁵¹⁰ Dnes, po překonání pilířové struktury⁵¹¹ a rozšíření působnosti evropského práva do dalších oblastí, lze očekávat tomu odpovídající rozšíření sporů

⁵⁰⁷ Příklad použili J. H. H. Weiler a U. R. Haltern v článku *The Autonomy of the Community Legal Order – Through the Looking Glass*, který je součástí širší diskuse nazvané *Who in the Law is the Ultimate Judicial Umpire of European Community Competences? The Schilling – Weiler/Halter debate...*

⁵⁰⁸ Chalmers, D., Gareth, D., Monti, G.: *European Union Law...*, str. 204-205.

⁵⁰⁹ Konstitucionalizace však nemusí nutně znamenat vítězství monistické, pyramidální struktury sjednoceného systému evropského a národního práva, na jejímž vrcholu bude evropská ústava, a tím i přesunutí kompetenční kompetence na Evropskou unii, resp. Soudní dvůr. Např. D. Halberstam tvrdí, že pluralismus je slučitelný s konstitucionalismem (viz *Pluralism in Marbury and Van Gend*. In: Maduro, M. P., Azoulai, L.: *The Past and Future of EU Law...*, str. 26 a n.). Na druhé straně, státy sice mohou teoreticky zvrátit nečekané rozhodnutí Soudního dvora, prakticky je to ale obtížně proveditelné, viz kapitolu 3.1.4.

⁵¹⁰ Chalmers, D., Gareth, D., Monti, G.: *European Union Law...*, str. 204-205.

⁵¹¹ S výhradou uvedenou v kapitole 2.1.1.

domáhajících se aplikace principu přednosti evropského práva. V neposlední řadě je potřeba uvážit i nárůst počtu členských států, který přinejmenším statisticky zvyšuje pravděpodobnost kolizí mezi evropským a národním ústavním právem.

První výraznější a komplexnější pokusy o nalezení řešení se objevily v souvislosti s rozhodnutím německého Spolkového ústavního soudu ve věci *Maastricht*.⁵¹² Přestože byl částí doktríny za své řešení kritizován, někteří autoři považovali jeho argumenty za legitimní a snažili se navrhnout řešení akceptovatelná jak pro Soudní dvůr, tak pro národní ústavní soudy.⁵¹³ Postupně se začaly rozlišovat dva základní modely řešení: pluralistický model a argumentace principy.⁵¹⁴ K představitelům prvního směru se řadil *N. MacCormick*,⁵¹⁵ ke druhému *M. Kumm*.⁵¹⁶

S rostoucí naléhavostí potřeby řešení, částečně umocněné i přípravou Smlouvy o Ústavě pro Evropu a diskusemi spojenými se vztahem článků I-5 a I-6 (viz kapitola 1.1.4), přibyla jak další řešení, tak i propracovanější protiargumentace.⁵¹⁷ Rovněž došlo k názorovým posunům u jednotlivých autorů, například i výše zmíněného *N. MacCormicka*.⁵¹⁸ Z tohoto důvodu navážeme na původní členění, které doplníme o nové modely, upozornění na další vývoj argumentů pro i proti řešením, která tyto modely navrhují. *J. Baquero Cruz* rozeznává sedm stěžejních pluralistických přístupů:⁵¹⁹ 1.) kontrapunktální principy *M. Madura*,⁵²⁰ 2.) deklarovaná neutrální pozice mimo soupeřící systémy *N. Walkera*,⁵²¹ 3.) politické řešení, změny ústavy nebo smluv *M.*

⁵¹² Rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ve věci *Maastricht* ze dne 12. října 1993, určité aspekty pluralismu lze nalézt již v souvislosti se staršími rozhodnutími národních ústavních soudů, které zpochybňovaly bezvýjimečnost koncepce doktríny principu přednosti Soudního dvora (viz část třetí). Domnívám se, že i obdobný dualistický přístup k mezinárodnímu právu můžeme ve světle těchto doktrín považovat za určitou formu pluralismu. Rozdíl je v tom, že mezinárodní právo se na rozdíl od práva evropského vnitrostátním právem přímo nezabývá, považuje jej za pouhé „factum“.

⁵¹³ MacCormick, N.: *The Maastricht-Urteil: Sovereignty Now...*, 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*. *Common Market Law Review* 1999, str. 357 a n.

⁵¹⁴ Chalmers, D., Gareth, D., Monti, G.: *European Union Law...*, str. 206.

⁵¹⁵ Statě *Beyond the Sovereign State*. *Modern Law Review* 1993, str. 1-23, *The Maastricht-Urteil: Sovereignty Now...*

⁵¹⁶ Článek vyšel v roce 1999, odkazuje ale primárně na maastrichtské rozhodnutí a z něj čerpá i hlavní argumenty, viz Kumm, M.: *Who is the Final Arbiter of Constitutionality in Europe...*

⁵¹⁷ Srov. Avbelj, M., Komárek, J.: *Four Visions of Constitutional Pluralism – Symposium Transcript*. *European Journal of Legal Studies* 1/2008, str. 325 a n.

⁵¹⁸ Viz dále kapitolu 4.1.1. a 4.2.

⁵¹⁹ Baquero Cruz, J.: *The Legacy of the Maastricht-Urteil and the Pluralist Movement...*, str. 412-413.

⁵²⁰ Maduro, M.: *Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action*. In: Walker, N. (ed.): *Sovereignty in transition*. Hart Publishing, Oxford 2003.

⁵²¹ Walker, N.: *The Idea of Constitutional Pluralism*. *Modern Law Review* 3/2002, 317 a n.

Kumma,⁵²² 4.) hledání nového vyvažování mocí *P. Kirchhofa*,⁵²³ 5.) multi-úrovňový konstitucionalismus *F. Mayera*,⁵²⁴ 6.) návrh na vytvoření Ústavní rady Evropské unie *J. H. H. Weilera*⁵²⁵ a 7.) hledání řešení pomocí arbitráže založené na pravidlech mezinárodního práva. K navrhovaným modelům řešení můžeme doplnit i metody založené na aplikaci teorie právních principů a jejich vyvažování.⁵²⁶

K těmto evropsky zaměřeným modelům řešení můžeme přiřadit i ve své podstatě globální model *M. Rosenfelda*.⁵²⁷ Autor vycházející z koncepce široce chápaného pluralismu (*comprehensive pluralism*) nabízí komplexní teorii řešení střetů právních systémů. V případě kolizí rovnocenných zájmů nebo hodnot poukazuje na pět typů známých řešení: 1.) federalismus (který může ve své podstatě jak spojovat – USA, tak rozdělovat – ČSFR), 2.) princip subsidiarity, 3.) zmocnění/přenesení pravomocí; systém miletů (moderní verze historického modelu náboženské samosprávy v Osmanské říši); právo na secesi, 4.) diskrece, 5.) analýza proporcionality a soudcovské vyvažování (*balancing*).

Pluralistickým modelům, ale lze to vztáhnout i na řešení kolizí za pomoci vyvažování principů, se někdy vyčítá, že nejsou tak neutrální, jak se někdy snaží prezentovat.⁵²⁸ Je však neutralita opravdu to, co hledáme, respektive co si pod neutralitou představujeme? Soudní dvůr z povahy svého zadání není neutrálním arbitrem, stejně jako jím nejsou národní ústavní soudy. Pokud zohlednění legitimních požadavků národních soudů znamená porušení neutrality, k čemu pak vede jednostranné prosazování judikatury Soudního dvora? Hledání odpovědi na tuto otázku vyžaduje podrobnější seznámení se s argumenty jednotlivých názorových proudů. Jim jsou věnovány následující kapitoly.

4.1. STRUČNÁ CHARAKTERISTIKA SOUDOBÝCH TEORETICKÝCH ŘEŠENÍ AKOMODACE EVROPSKÉHO A NÁRODNÍHO ÚSTAVNÍHO PRÁVA

Mluvíme-li o pluralismu, je nezbytné mít na paměti, že se jedná pouze o východisko. Většina teoretiků ve skutečnosti hledá jednotné, pro Evropskou unii i

⁵²² Kumm, M.: *Who is the Final Arbiter of Constitutionality in Europe...*

⁵²³ Kirchhof, P.: *The Balance of Powers Between National and European...*, str. 225 a n.

⁵²⁴ Mayer, F.: *The European Constitution and the Courts...*

⁵²⁵ Weiler, J. H. H., Haltern, U. R.: *The Autonomy of the Community Legal Order – Through the Looking Glass...*

⁵²⁶ Davies, G.: *Constitutional Disagreement in Europe and the search for Pluralism...*

⁵²⁷ Rosenfeld, M.: *Rethinking constitutional ordering in an era of legal and ideological pluralism*. *International Journal of Constitutional Law* 2008, str. 415 a n.

⁵²⁸ Baquero Cruz, J.: *The Legacy of the Maastricht-Urteil and the Pluralist Movement...*, str. 414.

členské státy společně akceptovatelné řešení. Pouze malou část doktríny bychom mohli označit za zastávce tzv. radikálního pluralismu,⁵²⁹ skeptických ohledně možnosti nalezení společného řešení. Na druhé straně některá řešení navrhovaná jako pluralistická mají ve svých důsledcích mnohem blíže k monismu po vzoru uspořádání právního systému ve federacích.

Množství otazníků a nižší právní jistota, s níž je pluralismus spojen, vede některé autory k akceptaci monistické teorie Soudního dvora, s eventuálním posílením záruk pro identitu členských států.⁵³⁰ Neřeší však již problematické argumenty, na kterých je monistická teorie Soudního dvora vystavěna – viz část první. Zdá se proto, že i přes všechny, nejenom doktrinární, problémy s pluralistickými teoriemi spojenými, mají tyto ve srovnání s jinými modely přesvědčivější výpovědní hodnotu o vztahu evropského a národního práva.

Vzhledem k početnosti existujících pojetí se v následujícím textu snažím upozornit na nejcitovanější z nich, které současně obsahují různá řešení, a tudíž je možné je navzájem srovnávat co do východisek i důsledků. Bohatost literatury věnované evropskému pluralismu i fakt, že nachází stále větší prostor v klíčových mezinárodně používaných učebnicích evropského práva, svědčí o přetrvávající aktuálnosti problémů. Alespoň přibližnou klasifikací základních pojetí a jejich chronologickým seřazením lze sledovat, jak použité myšlenky a argumenty různě krystalizovaly. Přestože přímé vzájemné odkazy někdy chybí, v souhrnném pohledu doplněném o vývoj evropské integrace a rozhodnutí Soudního dvora a národních ústavních soudů můžeme vystopovat společné prvky argumentační linie.

Současně je nezbytné mít na paměti, že autoři rozvíjejí své teorie dál. Následující text si proto klade skromný cíl uvést čtenáře do určitého rámce, v němž debata o evropském pluralismu probíhá, a shrnout nejdůležitější použité argumenty, se kterými by se příští doktrinární pokusy měly vyrovnat.

4.1.1. PŮVODNÍ⁵³¹ PLURALISTICKÝ MODEL NEILA MACCORMICKA

Pro teorii evropského práva může být jistým povzbuzením, že zatímco po několik desetiletí se snažila zpětně konceptualizovat vývoj evropské integrace (navíc

⁵²⁹ V podrobnostech viz Eleftheriadis, P.: *Pluralism and Integrity*. Ratio Juris 3/2010, str. 372-374.

⁵³⁰ Baquero Cruz, J.: *The Legacy of the Maastricht-Urteil and the Pluralist Movement...*, str. 416.

⁵³¹ Změnu původního pojetí můžeme nalézt v MacCormick, N.: *Risking Constitutional Collision in Europe?* Oxford Journal of Legal Studies 1998, str. 528 a n. K podrobnostem viz dále.

často přebírajíce závěry Soudního dvora bez pokusů o jejich „falzifikaci“⁵³²), v červnu 1992 se konala přednáška, jejíž teze se v souvislosti s pozdějšími rozhodnutími německého Spolkového ústavního soudu staly východiskem nebo alespoň impulsem pro zkoumání možného předejití konfliktů evropského a národního ústavního práva. Přednášejícím byl *Neil MacCormick* a přepracovaná verze byla publikována na začátku roku 1993.⁵³³

Výchozí teze odkazuje na dvojitý charakter – politický a právní – konceptů suverenity a státu s tím, že jednostranný pohled (buď z hlediska národního nebo evropského práva) ve srovnání se skutečností neobstojí. Místo hledání absolutního suveréna navrhuje *N. MacCormick* řešení pomocí systémově orientovaného přístupu,⁵³⁴ který umožní, aby se různé systémy prolínaly a vzájemně komunikovaly, aniž bychom trvali na tom, že tyto systémy musí být ve vztahu podřízenosti nebo hierarchické podřazenosti jak mezi sebou, tak vůči nějakému třetímu systému. *N. MacCormick* si přitom uvědomuje, že toto řešení s sebou nese „rozptýlení center politické moci jakož i nositelů právní moci.“⁵³⁵ Realizovatelnost pluralistického přístupu pak podle něj vyžaduje promyšlení „věrohodných a argumenty podložených koncepcí, jak o pravidlech, která jsou platná ve vztahu určitých systémů, tak o společných tradicích idejí spojujících a překlenujících rozdílné systémy a poskytujících interpretační úzus, soubor principů, ve světle kterých lze uchopit v určitém směru právního myšlení každý partikulární systém a zajistit jeho kompatibilitu s ostatními, částečně se prolínajícími systémy.“⁵³⁶ Za vzor pak dává evropskou judikaturu týkající se lidských práv, která se projevila mj. v rozpracování principu proporcionality Soudním dvorem.

V logice tohoto názoru jednoznačně přivítal rozhodnutí ústavních soudů ve věci Maastrichtské smlouvy, zejména tedy Karlsruhského. Za použití institucionální teorie zohledňující realitu (pro stěžejní argumenty této teorie viz kapitolu 1.3.3.) považuje za nejvíce odpovídající analýzu vztahu evropského a národního práva právní pluralismus a s ním spojený pluralismus orgánů nadaných nejvyššími interpretačními

⁵³² Původní myšlenku K. R. Poppera z knihy *Logika vědeckého bádání*, kterou později uplatnil na politiku v díle *Otevřená společnost a její nepřátelé*, výstižně shrnul R. Dahrendorf: „*I v politice je nutné potírat dogmatismus, který v praxi vede k totalitarismu. I zde platí, že je třeba prosazovat princip pokusu a omylu proti „vševědoucnosti“ filozofů...“*. Viz Dahrendorf, R.: *Pokoušení nesvobody*. H+H, Jinočany 2008, str. 43.

⁵³³ MacCormick, N.: *Beyond the Sovereign State...*, str. 1 a n.

⁵³⁴ Tamtéž, str. 8.

⁵³⁵ Tamtéž, str. 17.

⁵³⁶ Tamtéž, str. 18.

pravomocemi, každý z nich současně nejvyšší ve svém partikulárním systému.⁵³⁷ Ač lze důvodně očekávat, že tyto orgány mají zájem na tom, aby se vyhnuly vzájemné kolizi, konečné řešení sporu může být dle *N. MacCormicka* vzhledem k pluralitě systémů pouze politické. Zde lze dodat, že to nevyklučuje, aby na základě politického rozhodnutí došlo ke změně vnitrostátní právní úpravy i ústavněprávní síly, čímž se konflikt mezi dvěma nezávislými systémy odstraní. Příkladem je řešení polského Ústavního tribunálu v souvislosti s evropským zatýkacím rozkazem (srov. i část třetí).

Nález německého Spolkového ústavního soudu však nebyl jenom předmětem chvály, ale spíše kritiky ze strany zastánců evropské integrace. Mezi nimi *J. H. H. Weiler* značně kritizoval tzv. *no demos thesis*,⁵³⁸ čímž se pozornost doktríny načas odvrátila od hledání řešení nastíněných *N. MacCormickem*. *J. H. H. Weiler* pak v roce 1997 publikuje svůj návrh na vytvoření Evropské ústavní rady. Skládala by se z úřadujících soudců ústavních soudů členských států, kterým by předsedal předseda Soudního dvora. Po francouzském vzoru by na návrh určených evropských institucí, členských států nebo jejich parlamentů rozhodovala většinou hlasů kompetenční spory týkající se přijatých předpisů před tím, než nabudou účinnost.⁵³⁹ Právě složení z uvedených soudců by podle *J. H. H. Weilera* dodávalo rozhodnutím Rady potřebnou legitimitu a tím následně posilovalo i legitimitu evropského práva a Evropské unie jako takové.

Na uvedenou, do značné míry deskriptivní původní koncepci pluralismu *N. MacCormicka* navazuje normativním pojetím *M. La Torre*. Tvrdí, že právní pluralismus by měl být pojímán jako „*normativní kritérium, které doporučuje, aby se soudce (a občan) neobraceli pouze na jediný pramen práva při hledání právní úpravy určité záležitosti.*“⁵⁴⁰ Současně ale *M. La Torre* považuje za nezbytný požadavek pro funkčnost pluralismu možnost jeho redukce na určitý druh monismu, tj. z vnitřního hlediska adresátů práva zajištění právní jistoty o tom, který právní řád má být aplikován. Uvedená koncepce však nemá vést ke hledání společné základní normy, ale k vymezení oblastí, účelů nebo cílů, jejichž regulace se řídí určitým právním řádem.⁵⁴¹

⁵³⁷ MacCormick, N.: *The Maastricht-Urteil: Sovereignty Now...*, str. 264.

⁵³⁸ Zjednodušeně řečeno jde o tvrzení, že neexistence evropského lidu má za následek nedostatečnou (demokratickou) legitimitu Evropské unie, a tedy rozsah unijních pravomocí musí být vždy omezen a určitá rozhodnutí musejí být vždy alespoň zprostředkována, ne-li přímo přijímána, demokraticky legitimovanými členskými státy.

⁵³⁹ Weiler, J. H. H.: *The European Union belongs to its citizens: three immodest proposals*. *European Law Review* 2/1997, str. 155.

⁵⁴⁰ La Torre, M.: *Legal Pluralism as Evolutionary Achievement of Community Law*. *Ratio Iuris* 2/1999, str. 193.

⁵⁴¹ Tamtéž, str. 194.

Rozpracování myšlenek normativního pluralismu můžeme nalézt jak u *P. Kirchhofa*, tak u *M. Kumma*, který se jmenovitě vůči *P. Kirchhofovi* vymezuje (viz dále).

Ke koncepci *M. La Torreho* je vhodné dodat, že autor se stručně zabýval i různými pojetími konstitucionalismu. Rozeznává státně „smluvní“ model, organický model společenství a interakční model, přičemž právnímu pluralismu má nejlépe odpovídat posledně uvedený. Ústava v tomto pojetí představuje „*institucionální a normativní rámec vznikající v neustálém diskurzivním procesu mezi subjekty osobujícími si oprávnění a pravomoci, a který garantuje jeho odpovídající proceduru.*“⁵⁴² Popsaný proces by pak dle *M. La Torreho* měl směřovat k dosažení prolínajícího se konsenzu o smíšeném společenství. Pro úplnost lze dodat, že na původní pojetí *N. MacCormicka* navazovala ve své studii o vztahu evropského a národního práva i *C. Richmond*.⁵⁴³

4.1.2. NOVÉ VYVAŽOVÁNÍ MOCÍ V KOOPERATIVNÍM PLURALISMU PODLE PAULA KIRCHHOFA

P. Kirchhof, soudce německého Spolkového ústavního soudu, publikoval na konci devadesátých let minulého století článek prezentující judikaturu Spolkového ústavního soudu jako příklad kooperativního pluralismu. Opětovně v něm zdůrazňuje základní východisko, proti kterému již před rozhodnutím ve věci *Maastricht* brojila velká část evropské doktríny, a to že: „*právním základem platnosti evropského práva v Německu je německý ratifikační zákon.*“⁵⁴⁴ Konflikt odvíjející se od pluralismu evropského a národního práva však dle něj vzniká až v okamžiku, kdy totožné ustanovení je různě interpretováno Soudním dvorem a německým Spolkovým ústavním soudem, prvním v rámci práva evropského, druhým jako interpretace součásti německého ratifikačního zákona.

Podobně jako *N. MacCormick* zde *P. Kirchhof* vyzývá doktrínu k hledání vzájemně akceptovatelných kritérií vztahu evropského a národního práva. Současně ale odmítá tři již nabídnutá řešení: 1.) plně autonomní evropský systém, který by se snažil vytěsnit národní právo mimo svůj právně relevantní prostor, 2.) pojetí federálního státu a 3.) omezování významu národní ústavy na součást formálních podmínek ratifikace změn Smluv.⁵⁴⁵ Prvnímu vyčítá nedostatek demokratické legitimacy, druhému zase zkrusování reality, kdy podle *Kirchhofa* zakládající státy neměly v úmyslu vytvořit

⁵⁴² Tamtéž, str. 194.

⁵⁴³ Richmond, C.: *Preserving the Identity Crisis: Autonomy, System and Sovereignty in European Law...*

⁵⁴⁴ Kirchhof, P.: *The Balance of Powers Between National and European Institutions...*, str. 226.

⁵⁴⁵ Tamtéž, str. 229.

federaci a současně zde absentuje státoporný evropský lid. Námitka vůči třetímu řešení spočívá v poukazu na pojetí právního státu: „ústavní právo brání arbitrárnímu používání státní integrující moci, a místo toho ji formuje do ústavního zmocnění pro spolupráci v evropské integraci.“⁵⁴⁶

P. Kirchhof se ztotožňuje se čtvrtým modelem – modelem svazku (asociace) států, který v souladu s judikaturou německého Spolkového ústavního soudu vnímá evropské a národní ústavní právo jako dvě strany téže rovnice. Krácení prvků na kterékoli straně by vedlo k porušení rovnováhy, proto eventuální konflikty norem nelze dle něj řešit vztahem přednosti, resp. nadřazenosti, ale prostřednictvím vzájemného respektu a spolupráce.⁵⁴⁷ Společným kritériem pro řešení konfliktů má být princip dělby moci a její alokace mezi stát a Evropskou unii při dodržení principu subsidiarity. V dalším je článek věnován ústavnímu zmocnění pro změnu určitých znaků státu, resp. státnosti, zejména v souvislosti s měnovou unií.

Zatímco *P. Kirchhof* vnímá mimoprávní hledání společného řešení konfliktů evropského a národního ústavního práva jako ústavní povinnost, mj. s ohledem na explicitní znění čl. 23 odst. 1 německého Základního zákona, právě výlučná argumentace německým ústavním právem a minimální zohlednění obdobných postojů ústavních soudů dalších členských států mají za následek místy sebestředné vyznění celé koncepce. I kritika ostatních modelů je poměrně paušální, odkazující na další literaturu, ač k otázce demokratického deficitu či roli národních parlamentů existovala již v té době nezanedbatelná literatura.⁵⁴⁸ Za nejsilnější tezi článku lze proto považovat ústavní povinnost ke kooperaci v rámci evropského pluralismu, nutno však podotknout, že jen málo členských států ji má zakotvenou tak explicitně jako Spolková republika Německo.

4.1.3. KONSTITUCIONALISMUS NAD RÁMEC STÁTU MATTIASE KUMMA

Do diskuse o funkčním modelu ústavního pluralismu se v roce 1999 vložil i *M. Kumm* a teze svého článku následně rozpracoval v roce 2005 ve vztahu k Ústavní smlouvě. Výchozí bod jeho teorie představuje kritika jednostrannosti názorového postoje Soudního dvora i německého Spolkového ústavního soudu (a v jeho osobě kritiku i dalších podobně uvažujících ústavních soudů členských států). Ač nepopírá

⁵⁴⁶ Tamtéž, str. 229.

⁵⁴⁷ Tamtéž, str. 230.

⁵⁴⁸ Srov. Curtin, D. M.: 'Civil Society' and the European Union: Opening Spaces for Deliberative Democracy?...

autonomní charakter evropského práva, uznává, že ze strany tohoto právního systému může dojít k porušení základních práv ústavně chráněných v některém z členských států nebo k neodůvodněnému závažnému překročení svěřených pravomocí evropským normotvůrcem a následnému posvěcení takového kroku Soudním dvorem.⁵⁴⁹ V navazujícím článku doplňuje hrozbu porušení specifických národních závazků, například ochranu nenarozených dětí v Irsku.⁵⁵⁰

Soudní dvůr se trváním na striktním monismu a nepřihlížením k oprávněnosti uvedených obav národních soudů ochuzuje o plodný dialog, což současně může vést ke stupňování rezistence vůči takové jednostrannosti. V případě naplnění optimistického – Panglossova – scénáře by vstřícnější postoj Soudního dvora vedl k uvážlivému přístupu národních soudů k evropskému právu a jeho zpochybňování pouze ve výjimečných a důkladně odůvodněných případech, zatímco v případě naplnění pesimistického – Kasandřina – scénáře by soudy rušily evropské předpisy ve stejné míře jako své národní akty a tím fakticky způsobily rozpad Evropské unie.⁵⁵¹ Pravděpodobnost realizace hrozeb národních ústavních soudů je však dle *M. Kumma* minimální vzhledem k rozsáhlému evropskému konsenzu o základních právech, skutečnosti, že mnohé členské státy přistoupily ke změně svých národních ústav za účelem odstranění prima facie nepřekonatelných rozporů s evropským právem, a jako třetí důvod *M. Kumm* uvádí fakt, že soudní přezkum v mnohých členských státech nemá otevřeně zasahující charakter.

Pak následuje podrobná analýza tehdejších postojů německého Spolkového ústavního soudu, zejména stanovení podmínek přípustnosti a obsahových kritérií přezkumu evropského práva. *M. Kumm* zde kritizuje názory *P. Kirchhofa*, který pojímá lid na základě objektivních etnických faktorů. Ve spojení s Kirchhofovými třemi kritérii pro to, aby se určitý celek mohl označovat za suverénní na vůli lidu založený stát (kompetenční kompetence, alespoň minimální soubor podstatných pravomocí a kritérium demokratické legitimacy), které našly odraz v rozhodování německého Spolkového ústavního soudu, učinily uvedená kritéria ve svém souhrnu podle *M. Kumma* z tohoto soudu hlídače, nad kterým už žádný další není.⁵⁵²

M. Kumm proti tomu obecně uvádí, že s ohledem na historické zkušenosti je přinejmenším sporné považovat národní stát za menší nebezpečí než mezinárodní

⁵⁴⁹ Kumm, M.: *Who is the Final Arbiter of Constitutionality in Europe...*, str. 357 a n.

⁵⁵⁰ Kumm, M.: *The Jurisprudence of Constitutional Conflict ...*, str. 296 a n.

⁵⁵¹ Pojmenování scénářů patrně vychází z postav Panglosse – věčného optimisty z Voltairova románu *Candide*, a Kasandry – bájně dcery krále Priama, která předpověděla pád Tróje.

⁵⁵² Kumm, M.: *Who is the Final Arbiter of Constitutionality in Europe...*, str. 368, 370.

integraci; dále, že taková koncepce se stává překážkou rozšiřování panství právního státu do dalších oblastí a nakonec i teorie demokratické legitimacy je dle názoru *M. Kumma* příliš omezena, když nepřihlíží k pozitivům spojeným s rozhodovacími procesy jak na nadnárodní, tak na substátní úrovni, které umožňují lepší zohlednění názorů jinak rozdrobených menšin. Zajímavá jsou i tvrzení, že německý Spolkový ústavní soud ve svých rozhodnutích překročil rámec německé ústavy, vzhledem k poměrně vysoké specifčnosti však na ně pouze odkážeme.⁵⁵³

Ve svém navazujícím článku pak za důvod neudržitelnosti tvrzení o svrchovanosti národní ústavy uvádí nesplnění dvou základních předpokladů: existence nezměnitelných ústavních pravidel a v rámci nich i pravidla nadřazenosti národní ústavy. *M. Kumm* argumentuje odkazem na rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Kreil*,⁵⁵⁴ podle něhož směrnice o rovném zacházení vylučovala aplikaci národních předpisů, které by bránily ženám zastávat vojenské posty spojené s použitím zbraní. Ač toto rozhodnutí mělo přesah do ústavní roviny Základního zákona (čl. 12a odst. 4), německý Spolkový ústavní soud proti uvedenému zásahu nevystoupil a ústavní ustanovení bylo následně změněno.⁵⁵⁵ Domnívám se však, že tento argument je nedostatečný a nereflexuje rozlišení hierarchických rovin ústavněprávní úpravy.⁵⁵⁶ Jednoznačné řešení nemá podle *M. Kumma* ani spor o to, zda Evropská unie odvozuje svou legitimitu od členských států nebo přímo od evropského lidu, případně zda činností národních soudců došlo ke změně Hartova pravidla uznání.⁵⁵⁷

Jako řešení těchto nejednoznačností nabízí vlastní koncepci konstitucionalismu neomezujícího se na stát, založenou na principu *best fit* (nejlepší adekvátnosti),⁵⁵⁸ podle něhož „*úkolem národních soudů je vytvořit odpovídající vztah mezi národním a evropským právním řádem na základě nejvhodnější interpretace principů, na kterých jsou oba řády založeny. Správná kolizní norma nebo soubor kolizních norem, kterou by měl národní soudce přijmout, je ta, jež je nejlépe uzpůsobena, aby vedla k nejlepším výsledkům při realizaci ideálů, na nichž je založena právní praxe v Evropské unii a členských*

⁵⁵³ Tamtéž, str. 371-374.

⁵⁵⁴ Rozhodnutí Soudního dvora ve věci C-285/98, *Tanja Kreil*, ze dne 11. ledna 2000.

⁵⁵⁵ Kumm, M.: *The Jurisprudence of Constitutional Conflict...*, str. 272.

⁵⁵⁶ V podrobnostech viz Kysela, J.: *Předpoklady soudní kontroly ústavnosti ústavních zákonů...*, str. 26.

⁵⁵⁷ Kumm, M.: *The Jurisprudence of Constitutional Conflict...*, str. 274-278.

⁵⁵⁸ M. Kumm zde explicitně odkazuje na inspiraci z díla R. Dworkina: *Law's Empire...*

státech.⁵⁵⁹ Jako příklady společných principů uvádí svobodu, rovnost, demokracii a právní stát.⁵⁶⁰

Na základě uvedeného kritéria identifikuje čtyři principy, které by měly soudy při svém rozhodování vyvažovat: 1.) formální princip legality, který zakládá presumpci vymahatelnosti evropského práva i proti národním ústavám a proti kterému mohou působit zbylé tři principy: 2.) obsahový princip efektivní ochrany základních práv, 3.) jurisdikční princip bránící neodůvodněné uzurpaci pravomocí Evropskou unií (označuje jej rovněž jako princip subsidiarity) a 4.) procedurální princip demokratické legitimacy, a to zejména v případech, kdy by evropské právo trpící určitým demokratickým deficitem zasahovalo do „jednoznačných a specifických ústavních norem odrážejících esenciální závazky národního společenství.“⁵⁶¹ Obdobně lze tuto doktrínu vztáhnout i na Soudní dvůr, zejména ve vztahu k článku o ochraně národní ústavní identity.

4.1.4. KONTRAPUNKTUÁLNÍ PRINCIPY MIGUELA MADURA

V druhé polovině devadesátých let minulého století začal rozvíjet svou teorii vztahu evropského a národního ústavního práva i *M. Maduro*. Podobně jako skupina silně proevropsky smýšlejících právníků kolem *J. H. H. Weilera* a Evropského univerzitního institutu začíná vlastní koncepci poukazem na neudržitelnost podle něj uměle vytvořené nadřazenosti národní ústavy.⁵⁶² Ve sporu o další podobu evropské integrace rozeznává tři stanoviska, která považuje možná poněkud paradoxně za založená na společných východiscích: 1.) přijetí evropské ústavy a vytvoření evropské demokracie 2.) návrat k mezivládnímu modelu, omezení nárůstu pravomocí Evropské unie a posílení role národních parlamentů anebo 3.) ordo-liberální koncepce federalismu podporující oslabování pravomocí státu aniž by současně docházelo ke zvětšování pravomocí Evropské unie. K posledně zmíněnému modelu se na konci devadesátých let i on přiklání.⁵⁶³

Svou argumentaci dále zakládá na několika paradoxech spojených s konstitucionalismem. Ty podle něj v rozporu s tvrzeními národních ústavních soudů,

⁵⁵⁹ Kumm, M.: *The Jurisprudence of Constitutional Conflict...*, str. 286.

⁵⁶⁰ Tamtéž, str. 289.

⁵⁶¹ Tamtéž, str. 300.

⁵⁶² Maduro, M.: *Europe and the Constitution: What if this is As Good As It Gets?* Con WEB 5/2000, dostupné na www.bath.ac.uk/esml/conWEB, str. 1. Později publikováno v Weiler, J., Wind, M. (eds.): *European Constitutionalism Beyond the State*. Cambridge University Press, Cambridge 2003.

⁵⁶³ Maduro, M.: *Europe and the Constitution...*, str. 4-5.

zejména německého, dokazují neexistenci jednoznačného řešení dovolávajícího se demokracie a konstitucionalismu. Zejména zpochybňuje tvrzení o výlučnosti konstitucionalismu vázaného na stát a současně klade do popředí výhody evropského konstitucionalismu.

První paradox je spojen s otázkou lidu, resp. politického společenství (*polity*): proti etnicko-kulturnímu pojetí lidu namítá, že ačkoli v menších celcích lze dovozovat vyšší intenzitu a úroveň reprezentace a participace, včetně relativního zvýšení významu každého jednotlivého člena, v evropském měřítku ve skutečnosti dochází k omezení podstaty demokracie nezajištěním reprezentace a participace dotčených zájmů, které se nacházejí mimo území daného státu. Z toho podle *M. Madura* plyne, že neexistuje abstraktní ideální koncepce lidu pro účely konstitucionalismu, naopak že pro různé situace mohou konstitucionalismus a demokracie vyžadovat různá vymezení *polity*.⁵⁶⁴

Podobně je to s druhým paradoxem, který *M. Maduro* označuje jako obava z (tyranie) většiny a obava z (tyranie) menšiny.⁵⁶⁵ Podstatou je upozornění, že tradiční hodnoty konstitucionalismu – vláda většiny při ochraně práv menšin (první spojena s obavou z uzurpace moci menšinou, druhá varující před zneužíváním moci většinou), získávají nové rozměry na evropské úrovni. Z menšinových zájmů rozpuštěných v jednotlivých členských státech může vzejít poměrně silný aktér (např. zájmy obchodníků na podmínkách volného trhu) a z národní většiny relativní menšina v evropském měřítku (např. irský zákaz umělého přerušování těhotenství). Tyto přesahy by proto neměly být opomíjeny tím, že konstitucionalismus omezíme pouze na úroveň států. Třetí paradox je pak spojen s tvrzením o neexistenci jednoznačné odpovědi na otázku, kdo rozhoduje o tom, kdo má rozhodovat.⁵⁶⁶ Důvodem je, že oba systémy – evropské i národní právo – samy sebe vnímají jako hierarchické konstrukce, ve kterých stojí na vrcholu primární právo Evropské unie a národní právo.

M. Maduro s ohledem na tyto skutečnosti formuluje koncept kontrapunktuálních principů, které obrazně řečeno mají napomoci sladit nehierarchické tóniny melodií evropského a národního práva, pocházející zejména od Soudního dvora a národních ústavních soudů, do jedné hudební skladby. Vymezuje se však vůči výše popsané teorii *M. Kumma*, jíž vyčítá, že legitimizováním odchylek založených pouze na jednostranných důvodech v členském státě může vést k „rozšíření

⁵⁶⁴ Tamtéž, str. 7-12.

⁵⁶⁵ Slovo tyranie bylo pro větší srozumitelnost doplněno autorkou. Pojem tyranie většiny se spojuje zejména s dílem Alexise de Tocqueville: *Demokracie v Americe*. 2. vydání, Academia, Praha 2000.

⁵⁶⁶ Maduro, M.: *Europe and the Constitution...*, str. 20 a n.

užívání až zneužívání národních ústavních výjimek.“⁵⁶⁷ Podle M. Madura mají být odchylky od evropského práva možné, avšak odůvodněné „univerzálními hledisky, při zachování koherence a integrity evropského právního řádu.“⁵⁶⁸ V navazujícím článku upřesňuje další dva požadavky: soudy mají konstruovat své teorie tak, aby byly s to se přizpůsobit soupeřícím teoriím, a měly by umožnit dosažení shody na specifických výsledcích.

K dostání těmto požadavkům mají sloužit následující kontrapunktuální principy: 1.) princip pluralismu, podle něhož kterýkoli právní řád musí „respektovat identitu ostatních právních řádů; jeho identita nesmí být postulována způsobem, který by zpochybňoval identitu ostatních právních řádů anebo pluralistické pojetí evropského právního řádu jako takového,“⁵⁶⁹ 2.) princip konzistentnosti a vertikální a horizontální koherence,⁵⁷⁰ 3.) princip univerzálnosti, resp. obecné použitelnosti⁵⁷¹ a 4.) princip institucionální volby, protože dle M. Madura „jediný způsob definování hranic různých právních systémů... spočívá v posílení vzájemného porozumění svých jednotlivých předností a nedostatků a uvědomění si, že představují pouze jeden prvek ze škály institucionálních alternativ.“⁵⁷²

Ač se M. Maduro svou koncepcí přímo vymezuje proti M. Kummovi, jehož liberalismus by prý vedl k faktickému kolapsu zneužíváním ústavních výjimek, domnívám se, že Madurovo pojetí ve svých důsledcích straní Soudnímu dvoru. Je to patrné i z jednoho z novějších článků napsaných v závěru jeho působení jakožto generálního advokáta Soudního dvora.⁵⁷³ Podmínky, které stanovuje jeho koncepce kontrapunktuálních principů, ve své podstatě v mnohém vycházejí z primárního evropského práva a judikatury Soudního dvora a nepřímě diskriminují národní soudy, kterým jsou rovněž z velké většiny adresovány. Např. požadavek zohlednění všech právních řádů a alternativ ve své podstatě vyžaduje rozsáhlé analytické oddělení soudu složené z právníků znalých právních řádů jednotlivých členských států obdobné tomu, kterým disponuje Soudní dvůr. Dle mého názoru není tento požadavek reálně proveditelný ani na úrovni nejvyšších a vyšších soudů členských států, natož obecných soudů, které nejčastěji aplikují evropské právo. Domnívám se rovněž, že tyto principy,

⁵⁶⁷ Tamtéž, str. 24.

⁵⁶⁸ Tamtéž, str. 24.

⁵⁶⁹ Maduro, M.: *Contrapunctual Law ...*, str. 526.

⁵⁷⁰ Tamtéž, str. 527 a n.

⁵⁷¹ Tamtéž, str. 529.

⁵⁷² Tamtéž, str. 530.

⁵⁷³ Viz Maduro, M.: *Interpreting European Law – Judicial Adjudication in a Context of Constitutional Pluralism*. Working Paper IE Law School, dostupný na <http://ssrn.com/abstract=1134503>.

zejména požadavek obecné použitelnosti, jsou v rozporu s respektováním národní ústavní identity byt' specifické pro jediný členský stát.⁵⁷⁴ *M. Maduro* tak neustále mluví o širším evropském právním kontextu, ve kterém se ale těžce hledá místo pro subsidiaritu a vůbec aplikaci okřídleného „sjednocení v rozmanitosti“.

4.1.5. NEUTRÁLNÍ MODEL ÚSTAVNÍHO PLURALISMU NEILA WALKERA

Snad i v odpovědi na předchozí kritiku, podle níž koncepce právního pluralismu ve skutečnosti straní národnímu ústavnímu právu (ač to nemusí nutně platit pro všechny koncepce, viz výše *J. H. H. Weiler* a *M. Maduro*), které se tím vymezuje proti Soudním dvorem deklarovanému monismu s primátem evropského práva, nabídl v roce 2002 *N. Walker* teorii založenou na potřebě překonání klasického konstitucionalismu. Tomu jsou namítány zejména zaměřenost výlučně na státy, tzv. ústavní fetišismus vedoucí k omezení přípustné diskuse, normativní podjatost chránící převažující zájmy ve společnosti a ideologické zneužívání při snaze o vytváření určité symboliky (například při popírání a na druhé straně utvrzování existence ústavního práva Evropské unie).⁵⁷⁵

N. Walker, upozorňuje na tyto nejčastěji kritizované nedostatky, proti nim staví tři dvojice kritérií pro upravené pojetí konstitucionalismu: postavení státu jako důležitého prvku diskursu, ale současně otevření tohoto diskursu i pro nestátní subjekty a procesy (kritéria místa), požadavek kontinuity s historickými kořeny konstitucionalismu (událostmi a strukturami) a současně požadavek diskursivní kontinuity idejí (kritéria časová) a nakonec požadavky inkluzivní interní a externí koherence (koherence zevnitř i zvnějšku systému – kritéria normativní).⁵⁷⁶

Převedeno do situace v Evropské unii nalézáme zde podle *N. Walkera* tři aspekty tvrzení o ústavním pluralismu: 1.) vysvětlující, který identifikuje existenci několika center ústavního diskursu a autority, 2.) normativní, který považuje vzájemné uznání a respekt mezi národními a evropskými orgány za jediný přijatelný a politicky odpovědný přístup, a 3.) epistemický aspekt, spočívající v uvědomění si různých východisek a perspektiv jednotlivých oblastí ústavního pluralismu.⁵⁷⁷

⁵⁷⁴ V této souvislosti odkazujeme na článek *J. Komárka*, který na příkladu rozhodnutí několika ústavních soudů v souvislosti s tzv. eurozatykačem ilustruje limity kontrapunktuálních principů: *European Constitutionalism and the European Arrest Warrant – In Search of the Contrapunctual Principles' Limits*. *Common Market Law Review* 2007, str. 9-40.

⁵⁷⁵ V podrobnostech srov. *Walker, N.: The Idea of Constitutional Pluralism...*, str. 319-333.

⁵⁷⁶ Tamtéž, str. 333-336.

⁵⁷⁷ Tamtéž, str. 337-338.

Na tomto minimalistickém východisku buduje *N. Walker* svou koncepci ústavního pluralismu. Z pojmového hlediska upozorňuje na propojení práva a politiky v konstitucionalismu. Pro zachování kontinuity je nezbytné mít na paměti význam politického společenství, kolem něhož byl konstitucionalismus historicky ukotven, ze kterého vyplývají i kritéria pro pokračování ústavněprávního diskursu: nezbytnost sebeuvědomění části politického společenství a přivlastňování si výchozí pravomoci (resp. suverenity, kterou *N. Walker* definuje jako „*plausibilní tvrzení o nejvyšší pravomoci ve jménu určitého společenství*“⁵⁷⁸), to jsou tzv. konstitutivní kritéria. Pak identifikuje kritéria pro výkon moci-vládnutí: působnost, interpretační pravomoc a institucionální způsobilost. Zde je nezbytné rozlišovat mezi interpretační nebo soudní kompetenční kompetencí a normativní kompetenční kompetencí, kdy první jmenovaná závisí na rozsahu normativní působnosti.⁵⁷⁹ Třetí skupinu tvoří kritéria společenská: občanství jako vymezení podmínek členství jednotlivce v politickém společenství a mechanismy zohlednění nebo reprezentace postojů členů společenství.⁵⁸⁰

Strukturální dimenze ústavního pluralismu spočívá dle *N. Walkera* v zohlednění různých fenoménů jdoucích nad rámec tradičního vestfálského pojetí státu, což mohou být jak různé systémy ochrany lidských práv, tak vytváření relativně autonomních organizací typu WTO, NAFTA, až po Evropskou unii. V konečném důsledku tak dochází k vytváření „metanormativních“ vztahů a procesů, odvozených od konstitucionálního diskursu vztahujícího se ke státu a současně metanormativní ve smyslu přesahující normativní autoritu státu, vůči které se tyto nové fenomény a organizace vymezují.⁵⁸¹

N. Walker si je vědom nebezpečí roztříštěnosti a ztráty funkčnosti a právní jistoty, ale současně jako přednost ústavního pluralismu uvádí, že obecné uznání jeho kritérií znemožní libovolné zmnožování místních forem požadujících uznání svého ústavněprávního charakteru, současně ale jeho koncepcí nebrání vývojovým změnám v stávající konfiguraci jednotek pluralismu ani změnám v jejich normativním obsahu.⁵⁸² Tím se doufá vypořádat s námitkami vůči tradičnímu konstitucionalismu uvedeným v úvodu jeho článku.

⁵⁷⁸ Tamtéž, str. 345.

⁵⁷⁹ Tamtéž, str. 349, protiargumenty založené na pojetí ústavních soudů jako negativních a v určité míře i pozitivních zákonodárců, uvádí T. Schilling, viz kapitolu 3.1.5.

⁵⁸⁰ Walker, N.: *The Idea of Constitutional Pluralism...*, str. 342 a n.

⁵⁸¹ Tamtéž, str. 356.

⁵⁸² Tamtéž, str. 357.

4.2. KRITICKÉ ZHODNOCENÍ SOUČASNÝCH PLURALISTICKÝCH TEORIÍ

Po téměř dvaceti letech od přelomového rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ve věci *Maastricht*, které bylo impulsem pro rozvoj pluralistických teorií, je možné se kriticky ohlédnout na jejich přínosy i nedostatky. Tyto teorie se významnou mírou podílely na komplexnějším vidění skutečnosti vztahu evropského a národního, případně i mezinárodního práva. Zatímco klasické teorie ústavního práva se zdály zaměřovat pouze na stát a naopak nové teorie Soudního dvora se pojily s autonomním *sui generis* charakterem evropské integrace, pluralistické teorie se snaží pojmut oba tyto přístupy, které někdy navíc doplňují o pohled práva mezinárodního. *N. MacCormick* v této souvislosti mluví o „*pluralismu pod [pro srozumitelnost můžeme doplnit zastřešujícím] mezinárodním právem*“ na rozdíl od „*radikálního pluralismu*“, který klade právo státní, evropské i mezinárodní na stejnou úroveň.⁵⁸³

Současně však stále častěji dochází k upozorňování na nedostatky až přehodnocování těchto teorií, a to nejen konkurujícími si autory. Kritiku lze samozřejmě rozčlenit do různých skupin podle různých měřítek, v následujícím textu se zaměříme na: 1.) otázky, které zůstaly neřešené, resp. obecněji omezené zaměření pluralistických teorií, 2.) zkoumání oprávněnosti tvrzení pluralistických teorií o nedostacích stávajících teoretických a ústavněprávních doktrín a 3.) možnost nalezení řešení s obdobným výsledkem přímo v primárním právu Evropské unie a ustálené praxi Soudního dvora a národních ústavních soudů.

Můžeme se totiž ptát, zda vznik pluralistických teorií nebyl částečně podmíněn masovějším „povstáním“ ústavních soudů členských států proti diktátu Soudního dvora zasahujícího do jejich ústavněprávního hájemství. V době usazení těchto konfliktů po přijetí nového konsenzu v Lisabonské smlouvě a určitých aspektech posílení národních parlamentů, resp. obecně demokratických principů,⁵⁸⁴ můžeme očekávat i určité utišení doktrinárních sporů ve prospěch kompromisních řešení. S novou integrační krizí, například v podobě dvou- či vícerychlostní Evropy, se však pluralistické aspekty mohou opět vynořit, a je proto důležité držet je v patrnosti i s jejich nedostatky.

⁵⁸³ MacCormick, N.: *Risking Constitutional Collision in Europe?...*, str. 528 a n.

⁵⁸⁴ Ondřejková, J.: *Demokracie podle Lisabonské smlouvy*. In: Gerloch, A., Wintz, J. (eds.): *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Aleš Čeněk, Plzeň 2009, str. 155 a n.

4.2.1. LIMITY PLURALISTICKÝCH TEORIÍ

Na jeden z nejvýznamnějších praktických limitů výše uvedených pluralistických teorií poukazuje *J. Komárek*:⁵⁸⁵ ve svých důsledcích se všechny vztahují pouze na soudy, resp. můžeme doplnit, že zejména na ústavní soudy, které vytvářely a udržují potenciální meze aplikace evropského práva v rámci svých jednotlivých států. Zmíněné meze spočívají ve specifických požadavcích na evropský systém, případně i jednotlivé akty. Ve skutečnosti je však evropské právo převážně a mnohem častěji předmětem hodnocení při své aplikaci správními orgány a obecnými soudy či parlamenty při tvorbě práva. *J. Komárek* tak v návaznosti na čtvrtý, avšak opomíjený, kontrapunktuální princip *M. Madura* (viz výše) formuluje rámec institucionální dimenze ústavního pluralismu.

Celá záležitost však může být vnímána ještě komplikovaněji. Vzhledem ke komplexnímu systému tvorby a aplikace evropského práva (jak primárního, tak sekundárního) a zapojení, nebo spíše propojení aktérů vázaných na členské státy právě tak jako na evropské instituce, lze systém vládnutí v Evropské unii popsat za použití vybraných aspektů koncepce smíšené formy vlády.⁵⁸⁶ Koncept smíšené formy vlády, jak byl tradován snad již od *Platóna*,⁵⁸⁷ je dnes ve většině případů překonán zejména koncepty dělby moci.⁵⁸⁸ Druhá linie vývoje teorie smíšené formy vlády se však zaměřuje nejen na kompetenční stránku, ale i na kvantitativní a kvalitativní hledisko, nebo – z jiného úhlu – na složení a legitimitu orgánů, které jsou nadány určitými pravomocemi. Z kvalitativního hlediska pak smíšenou formu vlády lze popsat jako „*souhru a vyvažování různých sociálních činitelů, z nichž žádný není dominantní*“.⁵⁸⁹

Podíváme-li se znova na strukturu orgánů Evropské unie i na Evropskou unii jako celek, můžeme načrtnout schéma novodobé smíšené formy vlády. Máme zde horizontální i vertikální dělbu moci, která v spleť sítě vztahů udržuje institucionální rovnováhu mezi orgány Evropské unie navzájem i ve vztahu s členskými státy. Tato

⁵⁸⁵ Komárek, J.: *Institutional Dimension of Constitutional Pluralism*. Eric Stein Working Paper No 3/2010, dostupné na www.ericsteinpapers.eu.

⁵⁸⁶ V následujícím bude autorka vycházet ze svého článku *Smíšená forma vlády a Evropská unie...*, str. 665-677.

⁵⁸⁷ V souvislosti s jeho ideální ústavou, kde každý ze stavů (intelektuálů, bojovníků a třetího stavu) „koná to, co mu od přírody konati přísluší“ – Tomsa, M.: *Idea spravedlnosti a práva v řecké filosofii*. Aleš Čeněk, Plzeň 2007, str. 110 a n., k dalším úvahám viz i Adamová, K., Křížkovský, L.: *Dějiny myšlení o státě*. ASPI, Praha 2000.

⁵⁸⁸ J. Kysela tak o současné teorii dělby moci píše, že je „*skořápkou, původně skrývající smíšenou vládu*“ Kysela, J.: *Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Eurolex Bohemia, Praha 2004, str. 35.

⁵⁸⁹ Tamtéž, str. 32.

rovnováha je založena nejen rozdělením pravomocí podle zakládajících smluv, ale i organizací a faktickým fungováním jednotlivých institucí.

Z pohledu držitelů a vykonavatelů moci⁵⁹⁰ je zde kombinace dvou až tří držitelů: členských států, občanů Evropské unie a národních parlamentů, přičemž vedle nich zaujímá zvláštní postavení jak byrokratická Komise, tak Soudní dvůr. V evropské perspektivě se jedná o mix byrokraticko-oligarchických prvků (Komise, Soudní dvůr) s formami přímé (Parlament) nebo nepřímé (Rada) demokratické kontroly.⁵⁹¹ Zvláštní roli při kontrole činnosti evropských orgánů plní národní, zejména ústavní a nejvyšší, soudy.⁵⁹² Vzrůstá i vliv národních parlamentů, jež nadále nejsou odkázány na míru, v jaké příslušní zástupci v Radě budou respektovat jejich názory. Současně na všech úrovních existuje reprezentace a prostor pro deliberaci zájmů různých sociálních skupin, které mohou profitovat zejména z přeshraničních fór nebo z nově upraveného institutu občanské iniciativy.

Jedním z důsledků tohoto stavu je i různé prolínání počáteční legitimacy efektivitou, jež stála při zrodu Evropských společenství, s legitimitou legalitou, jež je v právním státě nezbytná pro všechny byrokratické orgány, s demokratickou legitimitou, jíž jsou v různé míře nadány spolurozhodující orgány. Je tedy minimálně sporné za současného stavu Evropské unie trvat výlučně na ideálu demokratické legitimacy.⁵⁹³ Na druhé straně, uvedený postup však ve svých důsledcích může vést k tomu, že popřeme samotný pluralismus.⁵⁹⁴

4.2.2. VHODNOST A POTŘEBNOST NOVÝCH TEORIÍ VE SROVNÁNÍ S „KLASICKÝMI“ DOKTRÍNAMI KONSTITUCIONALISMU

Další společný aspekt většiny pluralistických teorií spočívá ve vymezení se vůči klasickému, modernímu konstitucionalismu. Ne vždy je však zřejmé, co tím mají na mysli. *M. Avbelj*⁵⁹⁵ zasazuje nástup pluralistických teorií evropského práva do širšího rámce vývoje pojetí evropského konstitucionalismu. Z části doktríny, která již od konce

⁵⁹⁰ Neubauer, Z.: *Státověda a teorie politiky*. Sociologické nakladatelství, Praha 2006, str. 255.

⁵⁹¹ MacCormick, N.: *Democracy, Subsidiarity, and Citizenship in the 'European Commonwealth'*. In: MacCormick, N. (ed.): *Constructing Legal Systems. "European Union" in Legal Theory...*, str. 344.

⁵⁹² Viz vývoj „dialogu“ evropských soudů např. v Slaughter, A.-M., Stone Sweet, A., Weiler, J. H. H. (eds.): *The European Courts & National Courts...*, nebo Ondřejková, J.: *Ústavní soudy členských států EU a evropská integrace...*, str. 112 a n.

⁵⁹³ K dalším aspektům legitimacy Evropské unie viz např. Lord, C., Magnette, P.: *Notes Towards a General Theory of Legitimacy in the European Union...*

⁵⁹⁴ Walker, N.: *Legal Theory and the European Union: A 25th Anniversary Essay*. Oxford Journal of Legal Studies 4/2005, str. 292-293.

⁵⁹⁵ Avbelj, M.: *Questioning EU Constitutionalism*. German Law Journal 1/2008, str. 1 a n.

osmdesátých let považovala Evropská společenství za federaci, což hodlala později stvrdit v tzv. Ústavní smlouvě, se pod vlivem maastrichtského rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu odštěpila skupina teoretiků, která ve svých modelech usilovala o reflexi tohoto vývoje v členských státech. Vedle výše uvedených modelů k nim můžeme s určitými výhradami přiřadit i *J. H. H. Weilera* a *I. Perniceho*, případně na druhé straně spektra radikální pluralisty.

Stěžejním argumentem *J. H. H. Weilera* je to, že Evropská unie má již svého druhu zčásti psanou, ale zejména fungující, ústavu. Je proto chybné pokoušet se ji uměle vylepšit, resp. modifikovat.⁵⁹⁶ Jak ale poukazuje *M. Avbelj*, ve svých důsledcích Weilerovo pojetí konstitucionalismu „nejdříve hierarchicky podřazuje národní právní řády pod hierarchicky nadřazený právní řád Evropské unie, a následně od nich požaduje, aby byly tolerantní.“⁵⁹⁷

K obdobnému výsledku, ač z jiných důvodů, vede i teorie *I. Perniceho* o multiúrovňovém konstitucionalismu. Formálně sice rozlišuje mezi evropským a národním (ústavním) právem, považuje je však za natolik úzce provázané, že vylučuje pluralitní pohledy na společné problémy těchto právních řádů.⁵⁹⁸ *J. H. H. Weiler* ani *I. Pernice* totiž nezpochybňují právě přednost evropského práva a pokládají ji za esenciální vlastnost tohoto systému.⁵⁹⁹

Podíváme-li se na tento rozšířený obrázek, možná nás překvapí, že pouze jeden autor vychází z pozic národního práva a jeden autor se nakonec přikloní k právu mezinárodnímu. Jsou „klasické“ doktríny národního práva skutečně přežitky, jak svorně tvrdí téměř všichni ostatní představitelé evropské doktríny? Skutečně potřebujeme nové teorie? Společné pluralistickým teoriím je, že ač právě ony se zdají „zrovnoprávnovat“ význam národního práva s právem evropským (a tím právo národní fakticky mohou jak povyšovat tak i snižovat), vychází z národního práva pouze minimálně, většinou čerpají příklady pro kritiku. A nenachází se dnes mezinárodní právo na kvantitativně i kvalitativně jiné úrovni než v šedesátých letech dvacátého století, což ve své podstatě zpochybňuje paušální odmítání mezinárodněprávního pohledu na Evropskou unii?

⁵⁹⁶ Weiler, J. H. H.: *In Defence of the Status Quo: Europe's Constitutional Sonderweg*. In: Weiler, J., Wind, M. (eds.): *European Constitutionalism Beyond the State...*, str. 7 a n.

⁵⁹⁷ Avbelj, M.: *Questioning EU Constitutionalism...*, str. 24.

⁵⁹⁸ V podrobnostech viz Pernice, I.: *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-making Revisited?* *Common Market Law Review* 1999, str. 703 a n.

⁵⁹⁹ K pojetí principu přednosti jako esenciální vlastnosti evropského práva viz kapitolu 2.2.6.

Na jedné straně tedy hrozí obvinění z rigidního zpátečnictví, na straně druhé z předčasného ústavního inženýrství. Domnívám se proto, že nadále zůstává široký prostor pro doktrínu dalších odvětví, zejména ústavního práva, jakož i pro obecnou teorii práva, pro zkoumání klíčových otázek vztahu evropského a národního práva. Společným nedostatkem výše nastíněných koncepcí je právě jednostrannost jejich pohledu a převážené zaměření se na negativní argumentaci proti národnímu právu. V konečném důsledku tak postrádají propracovanou komplexní pozitivní teorii, která by mohla vést k novému pojetí konstitucionalismu.

Navíc mnohé aspekty, na které tyto nové teorie poukazují, jsou dlouho známy v obecnějších právních disciplínách. Například otázka řešení zdánlivého problému „we agreed not to agree“ (shodli jsme se na tom, že se neshodneme) nemusí znamenat bez dalšího uvolnění pole působnosti Soudnímu dvoru, ale lze zde aplikovat doktrínu o mezerách v právu.⁶⁰⁰ Nebo v souvislosti s problémem teoretického pluralismu na pozadí praktického monismu lze užít některé zkušenosti s rozlišováním tzv. vnitřního a vnějšího pozorovatele (internal a external point of view).⁶⁰¹

Možná by bylo proto vhodné se v určitém bodě zastavit a přestat klást nadměrný důraz na neustálé přehodnocování, přizpůsobování nebo vytváření nových teorií reflektujících kazuistický vývoj judikatury o evropském právu a soustředit se na principy a hodnoty konstitucionalismu, které se formovaly v politické teorii a praxi⁶⁰² před vznikem moderních států a které i dnes tvoří měřítko legitimacy vládnutí. *L. Henkin* je shrnuje následovně: 1.) suverenita lidu, 2.) pojetí ústavních norem jako norem požívajících nejvyšší právní síly, s nimiž ostatní normy i výkon státní moci musejí být v souladu, 3.) vláda práva, demokratická forma vlády s reprezentativní vládou, 4.) omezení mocí jejich dělbou nebo vyvažováním, dále také nezávislé soudnictví, 5.) zajištění dodržování práv jednotlivců, 6.) orgány dohlížející nad dodržováním ústavnosti, 7.) princip sebeurčení národů, aby si „*zvolili, změnili nebo ukončili svou politickou příslušnost.*“⁶⁰³

⁶⁰⁰ V podrobnostech viz Melzer, F.: *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. C. H. Beck, Praha 2010, str. 209 a n.

⁶⁰¹ Hart, H. L. A.: *Pojem práva...*, str. 97 a n.

⁶⁰² Podrobně zkoumá vývoj těchto principů v etapách konce 18. století, před druhou světovou válkou a po ní J. Wintr v knize *Říše principů...*, str. 26-39.

⁶⁰³ Henkin, L.: *A New Birth of Constitutionalism: Genetic Influences and Genetic Defects*. Citováno dle: Dorsen, N., Rosenfeld, M., Sajó, A., Baer, S.: *Comparative Constitutionalism*. Thomson Reuters, St. Paul 2003, str. 37-38.

Evropská unie, resp. její zakládající smlouvy a instituce vskutku mohou naplňovat určité principy konstitucionalismu, stejně tak však i členské státy. A právě členské státy jsou nadále v určitých aspektech za stávajícího stavu evropské integrace nenahraditelné. Ani Smlouva o ústavě pro Evropu, která svou ratifikační ambicí měla snad nejbližší k získání souhlasu suverénního evropského politického lidu (zde k prospěchu evropské doktríny odhlédnu od faktu, že tvrzení o existenci jednoho evropského lidu není v doktríně zatím převažující⁶⁰⁴), neuspěla, ač výslovně uznávala vedle Evropské unie i ústavní identitu jejích členských států.

Vznik skutečné evropské ústavy splňující všechny principy konstitucionalismu včetně nejvyšší právní síly by v souladu s argumentací *C. Schmitta* vyžadoval odstranění stávajících ústav členských států, což je rozhodnutí, které nepřínáleží zástupcům členských států v orgánech Evropské unie a, odhlédneme-li od střetu fakticity a normativity,⁶⁰⁵ ani orgánu jinak nadanému pravomocí přijímat ústavní zákony, nikoli však rozhodovat o základních ústavně-politických otázkách, které by způsobily „výměnu ústavy, a nikoli její revizi.“⁶⁰⁶

Je-li takové rozhodnutí o nové ústavě vyňato z rozhodnutí zastupitelského orgánu demokracie na národní úrovni, považují minimálně za sporné, aby jej mohl deklarovat Soudní dvůr ve své judikatuře. V rovině členských států však můžeme rovněž zvažovat, zda jsou to právě národní ústavní soudy, kdo je povolán k vymezování hranic mezi evropským a národním právem. *D. Halberstam* poukázal na analogii mezi evropskou integrací a právně-politickou situací v USA ve směru, že absence hierarchie právních autorit v obou systémech „nemá za následek chaos, ale zakládá určitý řád.“⁶⁰⁷

Ač můžeme proti tomuto pojetí vznést určité námitky s ohledem na klíčový rozdíl mezi obecným uznáním ústavně zakotvené tzv. *supremacy clause*⁶⁰⁸ a pouze omezenou akceptací principu přednosti evropského práva, postavení Nejvyššího soudu USA a Soudního dvora Evropské unie zdá se býti podobné v tom ohledu, že si ani jeden

⁶⁰⁴ Na druhé straně podle některých autorů přiklánějících se k určité formě evropského federalismu není existence evropského lidu nutnou podmínkou pro existenci evropské ústavy.

⁶⁰⁵ Maršálek, P.: *O normativní síle skutečnosti...*

⁶⁰⁶ Holländer, P.: *Filosofie práva...*, str. 54.

⁶⁰⁷ Halberstam, D.: *Constitutional Heterarchy...*, str. 1.

⁶⁰⁸ Čl. VI, odst. 2: „*This constitution, and the laws of the United States which shall be made in pursuance thereof; and all treaties made, or which shall be made, under the authority of the United States shall be the supreme law of the land; and the judges in every state shall be bound thereby, any thing in the constitution or laws of any state to the contrary notwithstanding.*“ Pro kritiku srovnávání rozhodnutí Nejvyššího soudu USA ve věci *Marbury v. Madison* a judikatury Soudního dvora viz Avbelj, M.: *The Pitfalls of (Comparative) Constitutionalism for European Integration*. Eric Stein Working Paper No 1/2008, dostupné na: www.ericsteinpapers.eu.

z nich nemůže nárokovat závaznost své interpretace vůči ostatním aktérům daného systému⁶⁰⁹ - tj. v případě USA vůči prezidentovi a Kongresu, v Evropské unii vůči ústavním systémům členských států.⁶¹⁰ Koordinace mezi těmito konkurujícími si složkami je dle *D. Halberstama* zabezpečena jejich proměnlivou schopností opírat se v co největší míře o základní hodnoty konstitucionalismu: reprezentaci relevantní politické vůle (ve zkratce „*voice*“ – hlas), znalosti a kapacitu pro jejich uplatnění („*expertise*“) a ochranu základních práv jednotlivců („*rights*“).⁶¹¹ Orgán nebo systém, který bude v určité záležitosti schopen argumentovat větší mírou naplnění těchto hodnot, bude patrně požívat vyšší míru legitimacy pro prosazení své interpretace v procesu tvorby nebo aplikace práva. Slovy J. Kysely: „*Nejvyšší autorita tak je oscilující; předem nelze s jistotou určit, čí názor se prosadí, jakkoliv v ‚běžných‘ záležitostech převažuje interpretace soudcovská.*“⁶¹²

4.3. APLIKACE TEORETICKÝCH A JUDIKATORNÍCH PŘÍSTUPŮ K PRINCIPU PŘEDNOSTI NA ČINNOST STÁTNÍCH ORGÁNŮ ČESKÉ REPUBLIKY⁶¹³

Předchozí pojednání upozorňuje na důležitý element, a to zda si v „neběžných“ záležitostech, jako je například schvalování revizí zakládajících evropských smluv nebo přelomová judikatura Soudního dvora, nejvyšší autoritu udržují pouze ústavní soudy členských států. Některé z nich totiž samy vedle konstatování určitých nezměnitelných aspektů národní ústavní identity výslovně požadují odstranění případných rozporů mezi národními ústavami a evropskými smlouvami, a to i tehdy, pokud jsou tyto smlouvy schvalovány rigidnější procedurou než ústavní zákony samotné.⁶¹⁴

O ústavních soudech již bylo pojednáno v části třetí, avšak v logice výše uvedeného je nutné se zamyslet rovněž nad možnostmi národních parlamentů nerespektovat interpretaci Soudního dvora týkající se principu přednosti evropského práva. A to nejen v procesu ratifikace evropských smluv a přijímání jejich změn, ale i v rámci běžného zákonodárství. Obdobně pak v procesu aplikace národního i evropského práva orgány členských států. Současně je však nutné mít na paměti, že jak ústavní soudy, tak Soudní dvůr v případě relevantního podnětu budou ze svých

⁶⁰⁹ Halberstam, D.: *Constitutional Heterarchy...*, str. 8.

⁶¹⁰ Tamtéž, str. 12.

⁶¹¹ Tamtéž, str. 14.

⁶¹² Kysela, J.: *Mění se struktura právního řádu a jeho atributy...*, str. 8.

⁶¹³ Následující text navazuje na rigorózní práci autorky *Princip přednosti evropského práva a právní řád ČR*.

⁶¹⁴ Srov. rozhodnutí polského Ústavního tribunálu sp. zn. K 32/09, ve věci *Lisabonské smlouvy*, ze dne 24. listopadu 2010, bod 1.1.2.

hledisek posuzovat, zda národní orgány tvorby a aplikace práva správně vybalancovaly princip přednosti s kolidujícími principy, zejména těmi, které byly seznány v judikatuře Soudního dvora a národních ústavních soudů.

4.3.1. NÁRODNÍ PARLAMENTY A PRINCIP PŘEDNOSTI EVROPSKÉHO PRÁVA

Z hlediska národního práva je pro normotvůrce princip přednosti ve většině případů omezen na zohledňování případných výše uvedených následků vyplývajících z evropského práva. Státy, jež přistoupily k Evropské unii od roku 2004, byly podrobně monitorovány co do plnění kritérií pro adaptaci svého právního řádu evropskému právu. Vzhledem k pokračování procedur⁶¹⁵ zavedených pro tyto účely vykazují i nadále vysokou míru souladu s evropským právem.⁶¹⁶

Přesto se mohou vyskytnout případy, ve kterých bude mít členský stát zájem na přijetí nebo udržení aplikace právní úpravy potenciálně odporující evropskému právu.⁶¹⁷ V České republice se jedná nejen o nepřípustnou změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu podle čl. 9 odst. 2 Ústavy,⁶¹⁸ a to ani interpretací (čl. 9 odst. 3 Ústavy), ale i o „běžné“ zajištění ústavní ochrany základních práv a svobod, případně ochrany jiných právních principů.⁶¹⁹ Rozdíl spočívá v pravidlech, k nimž musí při takové normotvorbě přihlížet.

Na základě čl. 10a Ústavy⁶²⁰ je v České republice vedle jejího právního řádu vyhrazené místo pro právo evropské, a to jak právo primární, tak i sekundární, tj. vytvářené na základě přenesených pravomocí. Evropské právo musí z teoretického hlediska koexistovat vedle práva národního, jelikož má jiné vlastnosti, jinou vnitřní logiku, a jeho tvorba i aplikace⁶²¹ se řídí jinými pravidly. Z praktického hlediska

⁶¹⁵ V České republice se tématem podrobně zabýval mj. Petr Mlsna v stati *Legislativní pravidla vlády a jejich změny reflektující vstup ČR do Evropské unie*. In: Gerloch, A., Kysela, J. (eds.): *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. ASPI, Praha 2007, str. 123 a n.

⁶¹⁶ Sedelmeier, U.: *After conditionality: post-accession compliance with EU law in East Central Europe*. *Journal of European Public Policy* 6/2008, str. 821.

⁶¹⁷ Zajímavě je tato problematika diskutována v Irsku, viz např. Phelan, W.: *Can Ireland Legislate Contrary to European Community Law?* *European Law Review* 4/2008, str. 530 a n.

⁶¹⁸ Souhlasím s Z. Kühnem, že: „právní řád, v němž existují nadústavní principy typu českého čl. 9 odst. 2 Ústavy, nemůže přistoupit na perspektivu bezpodmínečné přednosti komunitárního práva ve vztahu k domácí ústavě.“ – Kühn, Z.: *Rozšíření Evropské unie a vztahy šestadvaceti ústavních systémů...*, str. 779.

⁶¹⁹ Např. M. Tomášek spatřuje tři okruhy důvodů rezistence vůči evropskému právu: 1.) demokratický deficit evropského práva, 2.) problém identity, neboli zachování osobitosti národního právního systému a 3.) ochrana základních lidských práv a svobod – Tomášek, M.: *Mechanismy resistance národního práva vůči právu evropskému*. *Právník* 11/2003, str. 1057 a n.

⁶²⁰ V podrobnostech viz předchozí kapitolu 3.2.1.

⁶²¹ Např. povinnost přihlížet k jiným jazykovým verzím stanovená v rozhodnutí Soudního dvora ve věci 283/81, *CILFIT*, ze dne 6. října 1982.

přestávají být rozdíly v aplikaci zejména vzhledem k přizpůsobování se celého vnitrostátního právního řádu významné. Současně je však čl. 10a Ústavy přiznán tzv. obousměrný účinek⁶²² a sehrává roli jakéhosi mostu, po němž se evropské normy dostávají do českého právního řádu. Takové normy by měly splňovat požadavky kladené na pravomoci, na základě přenesení kterých byly vytvořeny.⁶²³ Prvním a nejdůležitějším je čl. 9 odst. 2 Ústavy. Jeho kontrola z logiky Ústavy⁶²⁴ přináležejí Ústavnímu soudu, jenž toto své oprávnění několikrát potvrdil,⁶²⁵ a probíhat bude podle pravidel českého ústavního práva.⁶²⁶

Rozpor s evropským právem však nemusí dosahovat prahu podstatných náležitostí demokratického právního státu, a přesto může být žádoucím z hlediska jiných vnitrostátních principů. V oblastech spadajících do působnosti evropského práva jsou sice obvykle výslovně upravené možnosti pro odchylnou vnitrostátní úpravu, Soudní dvůr uznává argumentaci i jinými přesvědčivými legitimními důvody (viz kapitolu 2.1.5.). Vzhledem k letitému sblížování právních řádů i občanů členských států však mnohé z nich oslabují. Na základě ustálené judikatury Soudního dvora a přijetí Listiny základních práv Evropské unie⁶²⁷ našla rovněž většina základních práv a svobod

⁶²² Prvně v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 50/04 k *cukerným kvótám*, ze dne 8. března 2006.

⁶²³ Lze zde nalézt analogii s občanskoprávním principem *nemo plus iuris ad alienum transferre potest quam ipse habet* související s obecným principem vázanosti státní moci zákonem (v podrobnostech viz např. Wintr, J.: *Principy českého ústavního práva*. Eurolex Bohemia, Praha 2006, str. 18 a n.).

⁶²⁴ Viz k tomu i nálezy ÚS sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. září 2009 (*Kauza Melčák - Ústavní zákon o zkrácení pátého volebního období do Poslanecké sněmovny*).

⁶²⁵ Prvně se k tomu s normativními důsledky pro pojem ústavního pořádku vyslovil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01, *zákaz snížení dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv*, ze dne 25. června 2002. V souvislosti s evropským právem ke klíčovému rozhodnutí patří nálezy ÚS sp. zn. 50/04, *cukerné kvóty III. „Potud, pokud“*, ze dne 8. března 2006, Pl. ÚS 66/04, *eurozatykač*, ze dne 3. května 2006 – bod 53 a Pl. ÚS 19/08, *Lisabonská smlouva I.*, ze dne 26. listopadu 2008, bod 139. V podrobnostech viz kapitolu 3.2.

⁶²⁶ Referenční rámec pro přezkum souladu transponujících vnitrostátních předpisů s jinými články Ústavy je podle části doktríny tvrdící nekonzistentnost judikatury Ústavního soudu sporný, viz Bobek, M.: *Ústavní soud ČR a přezkum vnitrostátní implementace komunitárního práva: „Poslouchej, co říkám, a nekoukej, co dělám“?* Soudní rozhledy 5/2007, str. 173 a n. Zejména se poukazuje na problematickou snahu Ústavního soudu o udržení hranice mezi evropským a národním právem na základě argumentu, že pro něj může být referenčním rámcem pouze český ústavní pořádek. Sporným dále zůstává i samotný rozsah čl. 9 odst. 2 Ústavy. K tomu se přidávají další aspekty týkající se mezi uvážení normotvůrce umožněného evropským právem při jeho implementaci. Viz Kühn, Z.: *Rozšíření Evropské unie a vztahy šestadvaceti ústavních systémů...*, str. 764 a n. Pro ilustraci tohoto problému je zajímavé srovnání rozhodnutí německého a českého Ústavního soudu ve věci eurozatykače.

⁶²⁷ K okolnostem spojeným s přijetím a závazností Listiny viz Krzyžanková, K.: *Zamyšlení nad ideou Listiny základních práv Evropské unie*. In: Gerloch, A., Wintr, J.: *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR...*, str. 339 a n.), do vstupu Lisabonské smlouvy v platnost se sice nejednalo o právně závazný dokument, v praxi generálních advokátů a Soudního dvora však získala interpretační relevanci.

chráněných na úrovni členských států svůj odraz v evropském právu. Obě uvedené kolize je možné řešit na evropské úrovni a podle pravidel evropského práva.

Jako možné legitimní důvody zbývají tedy zejména určité procesní záruky a pravidla v neharmonizovaných oblastech, jimiž jsou do značné míry procesní a trestní právo. Ale i přes evropskou úpravu požadující dosažení určitých výsledků může národní zákonodárce vzhledem ke specifické situaci svého státu chránit určitá práva a legitimní zájmy jiných dotčených osob, právo na soudní a jinou právní ochranu, dodržení zákazu retroaktivity, principů *ne bis in idem* a *res iudicata* apod., které nemusejí být sdíleny ostatními členskými státy, a tak dosahovat úrovně obecných právních principů. Typickým příkladem je nejen ochrana počatých, ještě nenarozených, dětí v Irsku, ale i úprava výroby a prodeje alkoholu v severských zemích či dokonce argumenty geografickou polohou a reliéfem.⁶²⁸ Vzhledem k postupující a prohlubující se evropské integraci mohou být zajímavé i kulturní argumenty.⁶²⁹

Druhou, mnohem komplikovanější, oblastí je normotvorba v případě kolizí závazků z mezinárodního a evropského práva. Národní normotvůrce totiž není orgánem, který by mohl zahájit řízení o předběžné otázce ani derogovat evropské právo. Při implementaci si tedy musí sám vyhodnotit, kterému závazku dá přednost – zda evropskému, jenž může být následně Soudním dvorem zrušen pro rozpor s mezinárodním právem, anebo mezinárodnímu, který jej ale případně uvede do (dočasně) rozporu s evropským. Navíc oba závazky jsou obvykle podepřeny sankcí v případě porušení.

Třetí oblastí, naznačenou rovněž nálezem německého Spolkového ústavního soudu k *Lisabonské smlouvě*,⁶³⁰ je bdění nad dodržováním limitů přenesených pravomocí podle čl. 10a Ústavy. V případě, že dojde k přijetí takového evropského aktu (zejména na základě některé nové klauzule flexibility), který by nebyl předvídatelný

⁶²⁸ Rakousko ve věci C-254/98, *TK-Heimdienst*, ze dne 13. ledna 2000, odůvodňovalo omezení podomního prodeje pečiva, masa, ovoce a zeleniny na zřízení provozovny v daném nebo sousedícím administrativním regionu potřebou zajistit rozvoz čerstvých potravin v geograficky členitých regionech země. Soudní dvůr tento argument uznal jako potenciálně legitimní, ale vzhledem k paušálnímu uplatňování dané úpravy i v nikoli členitých regionech jí prohlásil za neslučitelnou s evropským právem.

⁶²⁹ Například zákaz nošení náboženských symbolů a volný pohyb pracovníků či rituálního usmrcování zvířat. Srov. Scheu, H.: *K otázce rituálního usmrcování zvířat podle islámských předpisů. Kulturní konflikt před německými soudy*. Jurisprudence 1/2007, str. 10 a n. a další články tohoto autora ke kulturním konfliktům.

⁶³⁰ Rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu k *Lisabonské smlouvě*, ze dne 30. června 2009.

v době zmocnění⁶³¹ přes existenci z hlediska evropského práva perfektní normy, lze uvažovat o nutnosti jejího vnitrostátního schválení procedurou obdobnou pro smlouvy podle čl. 10a Ústavy i nad rámec předvídaný novelou jednacích řádů komor Parlamentu č. 162/2009 Sb., viz dále. Vhodné je též sledovat chování zákonodárných sborů dalších členských států za účelem hledání společných legitimních důvodů, jak to činí ústavní soudy.

V těchto případech může být z povahy věci obtížné argumentovat použitelnými výjimkami v rovině evropského práva, ačkoli jsou citlivé okolnosti, které chce národní právo odchylně upravit, z hlediska národního práva legitimní. Proto se domnívám, že je vhodnější v nejlepší víře zdůvodnit potřebnost takového vnitrostátního předpisu a ponechat spíše na Soudním dvoru, jak je v případě svého posuzování vyhodnotí. Následně se lze pokusit o zpochybnění argumentů anebo závěrů Soudního dvora jak na vnitrostátní, tak na mezivládní evropské úrovni.

Výše uvedené úvahy platí samozřejmě za předpokladu informovaného normotvůrce, jenž má zájem „čestně“ dodržovat své závazky z evropského práva. Hodnocení nakolik dostal správnému poměrování mezi evropským a národním právem se projeví v procesu aplikace takové kolidující normy. Jak jsem již uvedla v kapitole 3.3.4., bylo by proto vhodné, aby normotvůrce v takovém případě výslovně sdělil důvod svého vědomého odchýlení se od evropského práva. Sloužilo by to jako vodítko pro vnitrostátní orgány aplikace práva, které by jinak mohly upřednostňovat právo evropské prostřednictvím eurokonformní interpretace nebo striktní aplikací principu přednosti. Uvedení důvodů může rovněž představovat jisté vodítko pro Komisi při jejím rozhodování, zda proti členskému státu zahájí řízení pro porušení závazků vyplývajících z evropského práva.

V této souvislosti však můžeme narazit na faktický důsledek dvojího postavení výkonné moci, která má sloužit jak právu českému, tak evropskému (v podrobnostech viz kapitolu 4.3.3.). Vzhledem k tomu, že na tvorbě evropského práva se – do značné míry nezávisle na domácím parlamentu – podílí, je sporné, zda bude mít ve všech případech zájem takové národní úpravy navrhopat, srov. návrh zákona č. 162/2009 Sb., provádějícího čl. 10b Ústavy od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, který byl kvůli nečinnosti vlády podán jako poslanecký návrh s kvalitní důvodovou zprávou.

⁶³¹ Ačkoli je v této otázce český Ústavní soud značně rezervovaný, srov. body 135 až 140 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/08, *Lisabonská smlouva I.*, ze dne 26. listopadu 2008.

Naopak vláda by na takové národní úpravě mohla mít sama zájem v případě, že se jí nepodaří ochránit důležité hodnoty chráněné ústavním pořádkem České republiky v rámci jednání v evropských institucích přijímajících určitý evropský akt kvalifikovanou většinou, anebo by tím reagovala na neočekávané dalekosáhlé rozhodnutí Soudního dvora. Uvedené faktické souvislosti ve svých důsledcích omezují možnost legitimace svévole nebo opomenutí. Skutečně přesvědčující legitimní důvody by proto měly být zásadně uvedeny v důvodové zprávě, případně jasně zachycené v záznamu parlamentních rozprav.⁶³²

Pro úplnost je vhodné dodat, že v případě shledání rozporu s evropským právem sice národní soud takovou normu neaplikuje a dá přednost evropskému právu, tato norma je ale nadále součástí právního řádu. Podle Soudního dvora však aplikační praxe nezaručuje např. dostatečnou transpozici směrnic⁶³³ a i obecně z důvodu právní jistoty je vhodnější takovou normu upravit podle požadavků evropského práva, anebo bez náhrady zrušit.

Domnívám se tedy, že ke skutečné legitimitě výjimečných důvodů je potřeba naplnit jak formální, tak materiální aspekty. Materiální spočívají v závažných věcných důvodech (například těch, které ve svých rozhodnutích judikovali Soudní dvůr, viz kapitola 1.2.5., a národní ústavní soudy, viz část třetí). Formální důvody shledávám v jisté nepředvídatelnosti z hlediska domácího ústavního konsenzu vyjádřeného referendem anebo kvalifikovanou většinou při ratifikaci smlouvy podle čl. 10a Ústavy. Ty mohou výjimečně nastat v případě, že stát sám prostřednictvím svých zástupců k takové situaci na evropské úrovni nepřispěl a využil všechny prostředky pro uplatnění svých výhrad, tj. jak stanoviska (obou komor) parlamentu při posuzování dodržení principu subsidiarity, tak nesouhlas v Radě, případně Evropské radě.

4.3.2. MOŽNOST OVLIVNĚNÍ DŮSLEDKŮ PRINCIPU PŘEDNOSTI PŘI TVORBĚ EVROPSKÉHO PRÁVA

Vytváření rozporů mezi evropským a národním právem, i těch odůvodněných kolidujícími zájmy nebo principy, není žádoucí z hlediska adresátů obou koexistujících systémů. Na úrovni normotvorby je možné mu předcházet přijetím vhodné procesní úpravy pro kontrolu připravovaných norem evropského práva, jimž by musela být

⁶³² Jasně zformulované postoje Parlamentu se obecně stávají silným argumentem v rukou vlády při jednáních na evropské úrovni.

⁶³³ Viz např. rozhodnutí Soudního dvora ve věci 300/81, *Komise proti Itálii*, ze dne 1. března 1983, a další rozhodnutí na něj odkazující.

odepřena vnitrostátní přednost z důvodu kolize s jinými principy. V české literatuře byla již tomuto tématu věnována značná pozornost,⁶³⁴ proto se zde pouze omezím na stručný popis situace s přihlédnutím k zákonu č. 162/2009 Sb., který novelizoval jednací řády Poslanecké sněmovny a Senátu a nabyl účinnosti dnem vstupu Lisabonské smlouvy v platnost.

Ústavním základem parlamentní kontroly evropské normotvorby je čl. 10b Ústavy,⁶³⁵ podrobnosti jsou upraveny v Protokolu o úloze národních parlamentů.⁶³⁶ Již před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost (a navazujícího zákona v účinnost) mezi parlamenty fakticky existovala užší spolupráce na základě tzv. Barrosovy iniciativy, jejíž počátky můžeme spatřovat ve vytvoření COSACu⁶³⁷ v roce 1989.

Vedle přímé komunikace s evropskými orgány je však možné využít i přijímání stanovisek pro jednání zástupců vlády v Radě nebo dalších orgánech, pokud to pro ně evropské právo připouští. V podrobnostech můžeme rozlišovat, zda je zástupce vlády mandátem striktně vázán, resp. nakolik mu umožňuje určitý vyjednávací prostor, a také zda je takový mandát udělován systematicky pro určité kategorie rozhodnutí nebo selektivně ad hoc. Národní parlamenty rovněž vysílají své zástupce do Bruselu, kteří pak fungují jako kontaktní osoby a zprostředkovávají výměnu informací a názorů mezi parlamenty.⁶³⁸

Zajímavě s evropským právem a jeho předností i v některých ústavních otázkách operuje právě zmíněný zákon č. 162/2009 Sb. Senát, pravděpodobně vzhledem ke svému slabšímu⁶³⁹ postavení vůči vládě, nespolehá (na rozdíl od

⁶³⁴ Viz např. Syllová, J.: *Parlamentní pravomoci v zákonodárném procesu a vstup do EU*. In: Jirásková, V., Suchánek, R. (eds.): *Pocta prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Linde, Praha 2004, str. 282 a n., Mlsna, P.: *Legislativní pravidla vlády a jejich změny reflektující vstup ČR do Evropské unie...*, str. 123 a n., Gerloch, A., Kysela, J., Kühn, Z., Wintr, J., Tryzna, J., Maršálek, P., Beran, K.: *Teorie a praxe tvorby práva...*, str. 326 a n.

⁶³⁵ Podle některých názorů, nehledě na odkaz na jednací řády, dává jeho druhý odstavec Parlament ČR přímo do vztahu k evropským institucím. Viz Syllová, J.: *Parlamentní pravomoci v zákonodárném procesu a vstup do EU...*, str. 288.

⁶³⁶ Do vstupu Lisabonské smlouvy v platnost se jednalo o Protokol č. 9 o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii z roku 1997.

⁶³⁷ Konference parlamentních výborů pro evropské záležitosti, www.cosac.eu.

⁶³⁸ V podrobnostech viz

http://www.senat.cz/evropa/meziparlamentni/index.php?ke_dni=04.02.2007&O=6.

⁶³⁹ Jedná se zejména o institut vyslovení nedůvěry vládě a souhrn asymetrických povinností vlády pouze vůči dolní komoře Parlamentu (eventuální povinnost člena vlády dostavit se na základě usnesení Poslanecké sněmovny na její schůzi, možnost průběžné kontroly vlády, ukládání obecných úkolů a zejména interpelace). Srov. Pavlíček, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda*. Díl 2, Ústavní právo České republiky. Část 1. 2. podstatně rozšířená a doplněná vydání, Linde, Praha 2008, str. 562-569. Skutečnou praxi vlády by ale bylo možné hodnotit

Poslanecké sněmovny) na její stoprocentní součinnost a odvozuje své oprávnění vyjadřovat se k určitým otázkám přímo z evropského práva.⁶⁴⁰ Otevřená zůstává i otázka schvalování aktů přijatých na základě přechodových klauzulí a klauzulí flexibility. Jelikož tyto mění způsob a rozsah přijímání navazujících evropských právních aktů, které budou mít přednost před (dalším) národním právem, lze uvažovat o okolnostech, za kterých by mohly být materiálně považovány za změny smlouvy schválené podle čl. 10a Ústavy vyžadující potvrzení stejnou většinou.⁶⁴¹ Proti tomu lze namítnout názor, že se nejedná o přenos nových pravomocí, „pouze“ o změnu výkonu pravomocí již přenesených.⁶⁴²

Komory Parlamentu tak mají na základě různých formálních i méně formálních procedur a postupů možnost upozorňovat evropské instituce na eventuální problémy, s nimiž by se jednou přijatý evropský předpis mohl potýkat. Přes různě intentivně vázaný mandát zástupců členských států při přijímání evropských aktů se mohou i v dalším stádiu pokusit prosadit své názory. Po přijetí předpisu, který z různých důvodů nadále zůstává pro Českou republiku problematický, nemají již Poslanecká sněmovna ani Senát z hlediska evropského práva žádnou možnost odporu,⁶⁴³ vyjma eventuální žaloby na porušení principu subsidiarity po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost.⁶⁴⁴ A to ani v případě zasažení do národní identity či dalších hodnot a principů chráněných jejich právním řádem. Za takových okolností je namístě zvažovat poměrování principu přednosti evropského práva.

pouze na základě analýzy jejího postupu v případech rozporných stanovisek Poslanecké sněmovny a Senátu.

⁶⁴⁰ Srov. § 109j Jednacího řádu Poslanecké sněmovny, zákon č. 90/1995 Sb., po novele, a § 119a odst. 3 Jednacího řádu Senátu, zákon č. 107/1999 Sb., po zmíněné novelizaci, ale i odkazy v Jednacím řádu Senátu na Protokol o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii a Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

⁶⁴¹ Alternativou je jejich schvalování nebo odmítání „obyčejným“ usnesením komor, k němuž je v Ústavě stanovena nadpoloviční většina přítomných podle čl. 39 odst. 2 Ústavy. Pouze u rozhodnutí Evropské rady podle čl. 48 odst. 6 SEU uvádí jednací řád Senátu (zákon č. 107/1999 Sb., v platném znění), že jsou projednávány jako mezinárodní smlouvy (§ 119o). I podle důvodové zprávy je však nadále otevřená otázka kvora nezbytného pro vnitrostátní schválení takové změny části třetí SFEU. Srov. i Zbíral, R.: *Obsah pojmu „pravomoc“ v článku 10a Ústavy ČR...*

⁶⁴² Srov. část XV. nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/08, *Lisabonská smlouva I.*, ze dne 26. listopadu 2008.

⁶⁴³ Pomineme-li málo pravděpodobnou, ale nikoli vyloučenou variantu pověření vlády k iniciování určité změny evropské legislativy. Příkladem může být „česká“ výjimka z Listiny základních práv Evropské unie.

⁶⁴⁴ Čl. 8 Protokolu č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality připojeného k Lisabonské smlouvě. Ustanovení čl. 48 odst. 6 a 7 SEULS se vztahují pouze na rozhodnutí Evropské rady ve dvou případech zjednodušeného postupu při přijímání specifikovaných změn SFEU. Ke všem možnostem ingerence viz v podrobnostech Kysela, J.: *„Lisabonské“ novely jednacích řádů obou komor Parlamentu ČR*. In: Zemánek, J. (ed.): *Vliv Lisabonské smlouvy na český právní řád*. Metropolitní univerzita Praha, Praha 2009.

Národní parlamenty byly považovány za hlavní poražené⁶⁴⁵ evropské integrace vzhledem k narůstajícímu objemu práva tvořeného na základě delegace, kterému byla navíc přisouzena přednost před zbývajícím národním právem. Postupně si proto začaly vytvářet mechanismy pro kontrolu zástupců svého státu v Radě a jejich orgánech. Přesto je ale vzhledem ke stále častějšímu používání většinového hlasování možné, že některé legitimní důvody zůstanou nepovšimnuty. K tomu přispívá i skutečnost, že jednotné evropské právo pro 27 členských států, není-li dostatečně obecné, nemůže dostatečně postihnout jejich historickou, kulturní i geografickou rozmanitost. Diskurs a náprava těchto opominutí nemusí být odložena až na soudy, které by částečně stavěla do role chybějícího národního zákonodárce.

S tím souvisí i stěžejní komparativní výhoda národních parlamentů, kterou se zejména po přijetí Maastrichtské smlouvy ukázala být jejich demokratická legitimita.⁶⁴⁶ Ta posiluje pozici národních parlamentů nejen formálně – při kontrole evropské legislativy, ale dle mého názoru i materiálně, tj. možností dovolat se své demokratické legitimacy proti bezbřehému prosazování principu přednosti. Přitom se národní parlamenty pro podporu svých argumentů mohou mnohdy dovolávat přímo evropského práva.

Národní parlamenty by proto na svou normotvornou roli neměly rezignovat a neměly by se stavět do postavení pouhých hlídacích psů nebo „implementátorů“. Naopak, shledají-li existenci legitimních důvodů (spočívajících například, ale nikoli pouze, v existenci protichůdných principů chránících lidská práva nebo jiné zájmy, kolidující závazky z mezinárodních smluv a v neposlední řadě rozsah přenesených pravomocí s ohledem na nepřekročitelné meze národní ústavy, abstraktně uvedené v čl. 4 odst. 2 SEULS, za situace neočekávaného vývoje na evropské úrovni), nemusejí se zdráhat je otevřeně prosazovat ani proti principu přednosti evropského práva. Hodnocení takových záměrných, ale i náhodných střetů evropského a národního práva pak přísluší dalším vnitrostátním orgánům v procesu aplikace práva.

⁶⁴⁵ Situaci i možná řešení výstižně shrnuje Petra Rakušanová v příspěvku *Srovnání vlivu procesu europeizace na národní legislativu v zemích střední a východní Evropy*. In: Kysela, J. (ed.): *Parlamenty a jejich funkce v 21. století*. Eurolex Bohemia, Praha 2006, str. 232 a n.

⁶⁴⁶ Šuchman, J.: *Evropská agenda v Parlamentu ČR: demokratický deficit nahrazován alternativním deficitem*. In: Gerloch, A., Kysela, J. (eds.): *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. ASPI, Praha 2007, str. 177 a n.

4.3.3. ORGÁNY APLIKACE PRÁVA A PRINCIP PŘEDNOSTI EVROPSKÉHO PRÁVA

Již v druhé polovině devadesátých let minulého století byly judikaturou Soudního dvora dovozeny jak negativní, tak pozitivní závazky plynoucí z evropského práva pro všechny vykonavatele veřejné moci (nejen pro soudy, ministerstva a správní úřady, ale i pro samosprávu⁶⁴⁷ či osoby soukromého práva, na které byl výkon státní nebo obecně veřejné moci přenesen⁶⁴⁸). V určitých případech se mohou vztahovat i na další osoby veřejného a soukromého práva (např. odbory, státní podniky či penzijní fondy).

Vzhledem k tématu práce jsou důležité pozitivní povinnosti obecně vyplývající ze zásady loajální spolupráce upravené v čl. 4 odst. 3 SEULS (bývalý čl. 10 SES), které však úzce souvisejí s principem přednosti. Vedle negativní povinnosti neaplikovat evropskému právu odporující národní předpis tak byla mj. dovozena i povinnost z vlastní iniciativy jednat jako orgán Společenství,⁶⁴⁹ povinnost prosazovat a doplňovat dosažení cílů i těch evropských norem, jež nemají přímý účinek,⁶⁵⁰ a povinnost eurokonformní interpretace. Důsledky principu přednosti se pak nejvíce projevují v situacích, ve kterých orgány aplikující evropské právo postupují z hlediska národního práva (zdánlivě) *ultra vires* a/nebo *contra legem*.

Na rozdíl od normotvorby je zkoumání aplikace práva přes podrobnější úpravu ztíženo nedostatkem informací o aplikační praxi správních orgánů. I domácí literatura na toto téma je skromnější. V zahraniční literatuře se v souvislosti s administrativní vnitrostátní aplikací práva v evropských podmínkách věnuje pozornost otázkám jednotné aplikace evropského práva při existenci různých procesních předpisů,⁶⁵¹

⁶⁴⁷ Rozhodnutí Soudního dvora ve věci 96/81, *Komise proti Nizozemsku*, ze dne 25. května 1982, kde bylo uznáno, že členské státy mohou delegovat pravomoci pro implementaci evropského práva oblastním či místním orgánům, a rozhodnutí Soudního dvora ve věci 103/88, *Costanzo*, ze dne 22. června 1989, podle kterého mají správní orgány, včetně územní samosprávy, stejně jako soudy povinnost neaplikovat národní normu kolidující s evropským právem.

⁶⁴⁸ Rozhodnutí Soudního dvora ve věci 271/82, *Auer*, ze dne 22. září 1983, týkající se zápisu do komory zvěrolékařů.

⁶⁴⁹ V případě záležitostí, které nesnesou odkladu, konkrétně v právu životního prostředí - rozhodnutí Soudního dvora ve věci 32/79, *Komise proti Spojenému království*, ze dne 10. července 1980, kde, ačkoli uplynula doba, na kterou byly vydány sekundární evropské předpisy, a aniž by byly prodlouženy nebo obnoveny na další období, byly členské státy a jejich orgány uznány za povinné nadále jednat k dosažení obecně stanovených zájmů Společenství.

⁶⁵⁰ V podrobnostech viz Temple Lang, J.: *The Duties of National Authorities under Community Constitutional Law*. *European Law Review* 2/1998, str. 109 a n., v české literatuře např. Svoboda, P.: *Úvod do evropského práva...*, str. 109 a n.

⁶⁵¹ Zajímavý je například protiklad harmonizace procesních předpisů členských států, o kterou mají zájem i nadnárodní obchodní společnosti, a možnosti vzájemného učení se a hledání nejlepšího modelu v podmínkách horizontálního pluralismu. V podrobnostech viz Ladeur, K.-H.:

problému ztráty jednoty státní vůle,⁶⁵² či jevu označovanému jako „double loyalty“, dvojí loajalita,⁶⁵³ kde se národní administrativy ocitají v postavení „sluhy dvou pánů.“ Naopak aplikace práva soudy s ohledem na evropskou integraci byla předmětem mnohých studií.⁶⁵⁴

Vůbec je obtížné zjistit, na základě jakého právního titulu aplikují tyto orgány evropské právo a o co opírají přednostní působení evropského práva. Vzhledem k významnosti rozhodnutí Ústavního soudu České republiky i pro související právní věci se lze domnívat, že soudy jako orgány aplikace práva zakládají působení evropského práva primárně na čl. 10a Ústavy. Nikoli tedy na jiných člancích Ústavy nebo nezprostředkovaně na základě evropského práva samotného, přičemž poslední zmíněné by mohlo nasvědčovat bezvýhradné akceptaci závěrů Soudního dvora. Jeví se tak nadále být primárně orgány České republiky a až následně Evropské unie. Z rozhodovací praxe však zjistíme, že Nejvyšší soud a Nejvyšší správní soud argumentují evropským právem přímo, ač často využívají doktrínu *acte clair* a *acte éclairé* formulovanou Soudním dvorem v rozhodnutí *CILFIT*,⁶⁵⁵ a dávají tím najevo, že nepovažují za potřebné požádat Soudní dvůr o pomoc při interpretaci evropského práva.⁶⁵⁶

Ačkoli původní teze by měla tím spíše platit u správních orgánů, je zjištění právního základu jejich aplikace evropského práva z důvodu praktické nepublikace rozhodnutí obtížnější. Paradoxně proto působí, že ze tří literaturou nejčastěji uváděných profilových rozhodnutí dvě⁶⁵⁷ poukazují pouze obecně na princip přednosti evropského práva. Toto specifikum může být dáno jak zřejmostí rozporu v předmětných normách, tak věcnou působností v oblasti hospodářské soutěže a

Introduction: Conflict and Cooperation between European Law and the General Administrative Law of the Member States. In: Ladeur, K.-H. (ed.): *The Europeanisation of Administrative Law. Transforming national decision-making procedures.* Ashgate, Aldershot 2002, str. 8 a n.

⁶⁵² Von Bogdandy, A.: *Links between National and Supra-national Institutions: A Legal View of a New Communicative Universe.* In: Kohler-Koch, B. (ed.): *Linking EU and National Governance.* Oxford University Press, Oxford 2003, str. 25 a n.

⁶⁵³ B. de Witte označil důsledky výše uvedeného rozhodnutí Constanzo ve vymanění se správních úřadů z bezvýjimečné poslušnosti národnímu právu za ústavněprávní herezi z pohledu členských států (De Witte, B.: *Direct Effect, Supremacy and the Nature of the Legal Order.* In: Craig, P., de Búrca, G. (eds.): *The Evolution of EU Law...*, str. 192.

⁶⁵⁴ Např. Claes, M.: *The National Courts' Mandate in the European Constitution...*

⁶⁵⁵ Rozhodnutí Soudního dvora ve věci 283/81, *CILFIT*, ze dne 6. října 1982.

⁶⁵⁶ K doktríně *acte clair* viz i Broberg, M., Fenger, N.: *L'application de la théorie de l'acte clair par les juridictions des États membres.* *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 4/2010, str. 488 a n.

⁶⁵⁷ Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže R 50/2004 a vyjádření Státní zemědělské a potravinářské inspekce dostupné na <http://www.szpi.gov.cz/ViewFile.aspx?docid=1006604>

zemědělské politiky, jež jsou dlouhodobě úzce spojeny s evropským právem. Na rozdíl od nich byl třetí případ, spočívající ve vytvoření pátého procesního postupu Ministerstvem vnitra ve věcech řízení podle zákona o azylu, podroben kritice ze strany Nejvyššího správního soudu z důvodu neexistence skutečného obsahového rozporu mezi národním a evropským právem.⁶⁵⁸

I při alternativě aplikace principu přednosti odvozené od čl. 10a Ústavy však může vzniknout problém v souvislosti s kompetencí daného orgánu.⁶⁵⁹ Čl. 79 odst. 1 Ústavy na rozdíl od čl. 95 Ústavy⁶⁶⁰ váže působnost ministerstev a jiných správních úřadů na (explicitní) zákonný základ. Tj. zatímco soudy jsou oprávněné bez omezení nalézat právo i v mezinárodních smlouvách, které jsou součástí právního řádu, správní úřady mohou aplikovat mezinárodní smlouvy pouze v rámci své zákonem stanovené působnosti a mezinárodní smlouva jim nemůže založit novou pravomoc ani působnost. Byla-li však určitá část kompetence orgánů státní správy přenesena na Evropskou unii, mohou být pravomoce v přenesené oblasti zpětně založeny přímo evropským právem, a nikoli zákonem? To vše by se vystupňovalo při striktním pojmání čl. 10a Ústavy pouze jako jednostranného kompetenčního zmocnění k přenesení pravomocí na mezinárodní organizaci nebo instituci.

Avšak i Ústavní soud potvrdil částí doktríny⁶⁶¹ zastávaný názor o obousměrném účinku čl. 10a Ústavy. Z toho dle mého názoru vyplývá, že i evropské právo samo může být právním důvodem jednání správních orgánů. To má rovněž své praktické důsledky: vzhledem k omezenosti materiálních i personálních zdrojů evropských institucí nadaných exekutivní pravomocí musí se evropské právo spoléhat primárně na decentralizovanou aplikaci orgány členských států, jak plyne nejobecněji ze zásady loajality vyjádřené v čl. 4 odst. 3 SEULS (bývalý čl. 10 SES).

Vzhledem k typovému vymezení působnosti orgánů veřejné moci se mnohem konkrétnějším problémem stává vztah k principu vázanosti státní moci zákonem.⁶⁶² Můžeme rozlišit tři základní situace. Nejjednodušší se pro řešení zdají být případy

⁶⁵⁸ Srov. Bobek, M.: *Evropské právo v aplikační praxi správních orgánů a soudů – přílivová vlna nebo postupný průsak?...*, str. 369-370.

⁶⁵⁹ Mlsna, P.: *Novela zák. č. 309/1999 Sb. z pohledu práva ES/EU*. Právní zpravodaj 10/2005, str. 10.

⁶⁶⁰ Ačkoli se z hlediska disjunktnosti článků 10 a 10a Ústavy jeví být tento argument bezpředmětný.

⁶⁶¹ Viz kapitolu 3.2.1.

⁶⁶² Wintř, J.: *Principy českého ústavního práva...*, str. 18 a n. Širší úvahu o dopadech členství České republiky v Evropské unii obsahuje článek V. Pavlíčka: *Svrchovanost zákona v Evropské unii?* In: Gerloch, A., Maršálek, P.: *Zákon v kontinentálním právu*. Eurolex, Praha 2005, str. 53 a n.

obdobné s aplikací norem mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy: evropská norma bude mít přednost před kolidující národní normou.⁶⁶³ Na základě obousměrného působení čl. 10a Ústavy lze odůvodnit i druhý případ, tzv. redelegaci/zpětnou delegaci některých přenesených pravomocí, ačkoli nabytý evropský charakter jim kromě přednosti přidává i další pro evropské právo typické vlastnosti. Spornou však zůstává třetí situace, tj. případ pravomocí, které daný orgán před přenesením neměl a případně ani nemohl mít.⁶⁶⁴

Navíc čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny omezují výkon státní moci nejen požadavkem zákonného zmocnění, ale i způsobem zákonem stanoveným. Tento požadavek naráží na teleologickou a finální povahu mnohých evropských norem, jež stanoví primárně výsledky a málokdy postupy, odvolávající se mj. na procesní autonomii členských států. Názorným příkladem může být postup Ministerstva vnitra v otázkách žádosti o azyl státních příslušníků jiných členských států.⁶⁶⁵

Výše uvedené postupy lze (vedle dovolání se evropského práva) legitimizovat s ohledem na potřebu a možnosti vyplňování mezer v právu, i když je u kompetenčních norem použití analogie nebo jiných metod vyplňování právních mezer obecně považováno za nežádoucí.⁶⁶⁶ Tam, kde se jedná o práva jednotlivce, je stát povinen zabezpečit jim reálnou možnost jejich uplatnění.⁶⁶⁷ Naopak, kde se jedná o postup veřejné moci proti jednotlivci, musí nutně převážet principy typu *nullum crimen, nulla poena sine lege* či *lex retro non agit* s výjimkou pozdější příznivější úpravy.⁶⁶⁸

⁶⁶³ Srov. příklad neaplikace § 17 devizového zákona v poznámce č. 269.

⁶⁶⁴ Úvahy tohoto druhu se objevily v souvislosti s Římským statutem Mezinárodního trestního soudu, viz Kysela, J.: *Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy po „lisabonském nálezu“ Ústavního soudu*. In: Gerloch, A., Wintr, J.: *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR...*, str. 56.

⁶⁶⁵ Ačkoli byl tento postup Nejvyšším správním soudem kritizován (viz výše), ukázal možnou cestu v případech, kdy výsledek požadovaný evropským právem skutečně nebude možné dosáhnout v mezích práva vnitrostátního. Zde se jednalo o to, že tehdejší znění zákona o azylu znalo pouze čtyři způsoby vyřizování žádostí o azyl (udělení azylu, neudělení azylu, zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné a zastavení řízení), z nichž ale žádná *stricto sensu* neodpovídala důsledkům Protokolu o poskytování azylu státním příslušníkům Evropské unie, podle kterého mají členské státy pro účely azylu navzájem postavení bezpečných zemí původu, a takové žádosti Ministerstvo vnitra začalo odmítat jako nepřijatelné. V podrobnostech viz rozhodnutí NSS sp. zn. 3 Azs 259/2005 – 42, ze dne 19. července 2006.

⁶⁶⁶ Melzer, F.: *Metodologie nalézání práva...*, str. 237 a n.

⁶⁶⁷ Argumentace částečně založená na principu zákazu *denegationis iustitiae*. K tomu viz Wintr, J.: *Říše principů...*, str. 253-4.

⁶⁶⁸ Příkladem přitahujícím pozornost i kvůli jeho hlavnímu aktéru je rozhodnutí Soudního dvora ve spojených věcech C-387/02, C-391/02 a C-403/02, *Berlusconi*, ze dne 3. května 2005. Poté, co se stal premiérem, byla přijata úprava, která uvedla předtím souladné italské právo obchodních společností do rozporu s právem evropským a ve svém důsledku znemožnila trestní stíhání pro určité porušení pravidel vedení účetnictví. Přednostní aplikace evropského práva nebyla

Nicméně zůstává sporná skupina případů, v níž nefigurují jednotlivci, ale jiné zájmy Evropské unie, což může být ochrana hospodářské soutěže, ale i životního prostředí. Zatímco v první oblasti vzhledem k dlouhému vývoji existuje podrobná právní úprava, vysvětlující sdělení i ustálená judikatura k právům a povinnostem národních orgánů, právo životního prostředí v obdobné míře usazené není. Navíc zde existuje i řada mezinárodních smluv, zčásti transponovaných sekundárním evropským právem, zčásti právem národním. Může pak dojít k situaci, kdy jsou národní orgány podle judikatury Soudního dvora povinny zasáhnout i na ochranu obecně formulovaného zájmu bez ohledu na vnitrostátní hmotněprávní či procesní úpravu právě s odkazem na povahu evropského práva.

Zdá se tedy, že autonomní povaze evropského práva nelze stavět do cesty požadavky čl. 2 odst. 3 Ústavy a 2 odst. 2 Listiny jako takové. Naopak, je na národním zákonodárci, aby uvedl vnitrostátní právo do souladu se svými závazky z členství v Evropské unii. Do té doby se bude v maximální možné míře uplatňovat princip přednosti evropského práva. Korigovat jej však budou další principy, zejména ty vztahující se k právní jistotě a sankcím.

Ve všech případech aplikace evropského práva mohou vyvstat problémy s jeho otevřenou povahou, jak je popsal Z. Kühn: s ohledem na historickou zkušenost lze u národních orgánů předpokládat nadměrný důraz na doslovný výklad právního předpisu, nechuť k teleologickým úvahám a neochotu aplikovat cokoli jiného, než je text zákona.⁶⁶⁹ Obecnějším problémem, který je ale palčivěji vnímán v jiných jurisdikcích, je i příslušnost k určitému právnímu systému a podsystemu.⁶⁷⁰ Zejména rozdíly mezi obecným správním právem se mohou projevat v různé aplikaci evropského práva, přestože jeho přednost bude všude uznávána.⁶⁷¹

4.3.4. SPECIFICKÉ DŮSLEDKY PRINCIPU PŘEDNOSTI PŘI APLIKACI EVROPSKÉHO PRÁVA SPRÁVNÍMI ÚŘADY

V předchozím textu jsem se pokusila naznačit, že dání přednosti normě evropského práva zásadně nemusí působit problém ani z hlediska vnitrostátního

v řízení před italskými soudy podle Soudního dvora možná z důvodu trestněprávního principu *lex retro non agit* zahrnujícího však výjimku ve prospěch pozdější, pro pachatele příznivější, právní úpravy.

⁶⁶⁹ Kühn, Z.: *Teoretické problémy aplikace komunitárního práva v nových členských státech*. Právní fórum 9/2005, str. 342.

⁶⁷⁰ Obecně k členění právních systémů viz Knapp, V.: *Velké právní systémy...*

⁶⁷¹ K těmto otázkám ve vybraných členských státech viz Ladeur, K.-H. (ed.): *The Europeanisation of Administrative Law. Transforming national decision-making procedures...*

právního řádu. Vyšší nároky mohou být kladeny na správní úřady v případě potřeby poměrování evropského práva, kde by toto nemělo být slepě aplikováno bez přihlídnutí k tomu, zda neexistují legitimní důvody pro odchylnou národní úpravu (viz kapitola 4.3.1.). Právě zde se může projevit postavení správních úřadů jako sluhů dvou pánů – evropského i národního práva. Ať již upřednostní princip přednosti či proti němu stojící legitimní důvod, mění se jejich charakter a úloha v ústavním právu.

Ministerstva a jiné správní úřady jsou totiž podle českého ústavního práva vázány celým právním řádem i vnitřními instrukcemi vlády a nadřízených správních úřadů.⁶⁷² To má mj. za cíl zajistit jednotu výkonu státní moci, sledování vrcholnými ústavními orgány stanovených cílů a politik, které se z velké části mohou odvíjet od výsledků voleb.

Naproti tomu z hlediska evropského práva princip přednosti znamená nejen přednostní aplikaci norem, ale i politik a cílů⁶⁷³ evropského práva v rámci činnosti národních orgánů. Vytváří se tak nová evropská struktura administrativy, na jejímž pomyslném vrcholu stojí Komise a která je dále složená z evropských agentur, celoevropských úřadů, národních správních úřadů i nezávislých orgánů.⁶⁷⁴ V této komplexní struktuře se národní správní úřady dostávají do nových vztahů a pozic neomezených na hierarchickou strukturu národní administrativy. Princip přednosti evropského práva za účelem jeho jednotné aplikace tak vedle odstraňování hranic právních řádů odstraňuje i rozdíly v členských státech sledovanými cíly a vyvazuje národní orgány z vedení a dohledu národní vlády vytvořené na základě výsledku voleb.

Další narušení řídicích vztahů ve státě spočívá v podílu ministerstev na tvorbě evropského práva,⁶⁷⁵ které budou tyto úřady následně samy prosazovat. Přesouváním agendy na evropskou úroveň obcházejí jinak na národní úrovni nevyhnutelnou diskusi s jinými dotčenými resorty a vzdalují se i od kontroly veřejnosti představované zejména zájmovými sdruženími.

V české právní vědě a praxi zatím pouze částečné řešení pro oblast norem představuje „přiměřenost v aplikační přednosti“ evropského práva a její pojmání jako

⁶⁷² K podrobnostem viz Wintr, J.: *Principy českého ústavního práva...*, str. 87.

⁶⁷³ I vzhledem k stále častěji používaným tzv. novým metodám vládnutí.

⁶⁷⁴ Viz např. Chiti, E.: *An Important Part of the EU's Institutional Machinery: Features, Problems and Perspectives of European Agencies*. *Common Market Law Review* 5/2009, str. 1395 a n.

⁶⁷⁵ Rainer Nickel i z tohoto důvodu označuje evropskou administrativu za normotvornou hydry (Nickel, R.: *Participatory Governance and European Administrative Law: New Legal Benchmarks for the New European Public Order*. EUI Working Paper LAW No. 2006/26, dostupné na: www.eui.eu, str. 6).

ultima ratio – „neaplikace vnitrostátní úpravy by měla být pro správní orgán skutečně až poslední možností, vyhrazenou pro případ, kdy není možné dosáhnout respektování práva Společenství za pomoci stávajících postupů vnitrostátního práva, pokud možno také souladně vyloženého.“⁶⁷⁶

Je na uvážení, zda pozitiva shledávaná vedle jednotné aplikace zejména v možnosti zohlednění dotčených zájmů v ostatních členských státech⁶⁷⁷ nebo ve vzájemném učení se a hledání nejlepších modelů v jednotlivých sektorech napříč Evropskou unií jsou s to vyvážit volnost nabytou správními úřady. Ty si do značné míry mohou samy zvolit cíle kterého „pána“ budou sledovat. Navíc rozbití jednoty státní správy se může negativně projevit v konfliktech při přednostní aplikaci evropského práva vytvořeného bez zohlednění dalších relevantních faktorů existujících v členských státech, sledování kterých je ale svěřeno jiným národním orgánům. I to může být zdrojem legitimních důvodů na národní úrovni, kterými lze vyvažovat princip přednosti evropského práva.

⁶⁷⁶ Srov. Bobek, M.: *Evropské právo v aplikační praxi správních orgánů a soudů – přílivová vlna nebo postupný průsak?...*, str. 370, s odkazem na rozsudek NSS sp. zn. 3 Azs 259/2005-42, ze dne 19. července 2006.

⁶⁷⁷ S ohledem na množství extraterritoriálních dopadů vnitrostátních právních úprav v úzce propojeném vnitřním trhu, ale i v oblastech jako je ochrana životního prostředí či risk management.

5. ZÁVĚR

V předložené práci jsem se na zdánlivě úzkém předmětu zkoumání – principu přednosti evropského práva – pokusila nastínit bohatost diskuse spojené s klíčovým problémem vztahu evropského a národního práva, ale i argumenty různé míry přesvědčivosti, které se v této diskusi používají. Dle mého názoru to souvisí s malým zájmem obecné teorie práva, ústavního práva a státovědy o koncepty, které z různých důvodů byly prezentovány jako *sui generis* – specifikum pro „zasvěcené“ znalce evropského práva.

Nelze proto než souhlasit s *M. Shapiroem*, který v roce 1980 pranýřoval evropskou doktrínu za to, že zachází s evropským právem jako s ústavním právem bez politiky. Evropská doktrína podle něj *„prezentuje Společenství jako výtvar právníků, psanou ústavu jako posvátný text, profesní komentář jako právem stanovenou pravdu, judikaturu jako nevyhnutelné dovození správných implikací z ústavního textu a ústavní soud [myšleno Soudní dvůr – poznámka autorky] jako hlas shůry sdělující to, co je správné a rozumné.“*⁶⁷⁸

Pro jiné společenské vědy, zejména politologii nikdy nebyl problém vnímat evropskou integraci pluralitně, jako boj různých koncepcí (např. neofunkcionalismu a intergovernmentalismu – viz kapitola 3.3.). Snad to bylo zmíněnou dlouhodobou jednostranností evropské doktríny spojenou s poměrně překotným vývojem v devadesátých letech (který se odvážili komentovat většinou pouze ti, kdo měli solidní základy evropského práva, a tedy s největší pravděpodobností opět přináleželi spíše ke staršímu jednostranně proevropsky orientovanému myšlenkovému proudu), že ani po kritice Shapira a dalších k výrazné změně v nekritickém zkoumání evropského práva nedošlo.

Dnes se však situace ustálila – po komplikacích spojených se Smlouvou o Ústavě pro Evropu transformované do reformní – Lisabonské smlouvy, už žádný politik nechce ztrácet „politické body“ tím, že by bojoval za tak rozsáhlé reformy Evropské unie (vyjma euroskeptiků, ale jim jde o restriktce a nikoli o reformy posilující Evropskou unii srovnatelné s Maastrichtskou, Amsterdamskou, Niceskou či Lisabonskou smlouvou).

⁶⁷⁸ Shapiro, M.: *Comparative Law and Comparative Politics...*, str. 538.

Domnívám se, že je to vhodný čas pro kritické doktrinární zkoumání evropského práva. A rozšířené tvrzení o *sui generis* povaze Evropské unie by nemělo být překážkou. To, že nebylo výrazněji zpochybňováno, neznamená, že by bylo pravdivé. Podle mého názoru je to spíše pouze důkazem toho, že po dlouhou dobu nebyl dán prostor pro doktrinární kritiku tohoto pojetí. Důsledky příliš rozsáhlého lpění na s ničím nesrovnatelném *sui generis* charakteru Evropské unie může vést k opakování historických chyb.

Z tohoto hlediska jsem přistupovala i k zvolenému tématu. V první části práce jsem se pokusila o upřesnění principu přednosti zejména z hlediska jeho právního základu a vymezení. Předmět zkoumání představovaly v literatuře se nejčastěji vyskytující tvrzení o původu principu přednosti, tj. zakládací smlouvy, rozhodnutí Soudního dvora, právní doktrína (možná souvislost s Kelsenovou základní normou, Hartovým pravidlem uznání či sociologickým pohledem), jakož i právo mezinárodní a vnitrostátní. Dospěla jsem k závěru, že vzhledem k tomu, že rozhodnutí Soudního dvora (pomineme-li jeho možnost vystupovat jako negativní evropský zákonodárce) nejsou prameny práva ve formálním smyslu, při absenci společného pojetí členských států a Soudního dvora nelze jednoznačně určit zdroj principu přednosti na základě některé z převažujících koncepcí.

Na druhé straně je nutné vycházet z faktu, že princip přednosti má širokou škálu důsledků pro národní (i mezinárodní) právo. Proto jsem se v druhé části zaměřila na projevy principu přednosti, jak je judikoval Soudní dvůr a v převážné míře akceptovaly i členské státy, zejména národní soudy. Vzhledem k různorodosti názorů, zda se princip přednosti týká vztahu norem nebo právních řádů, jsem se pokusila porovnat působnost principu přednosti s působností evropského práva. Zjištění, že působnost principu přednosti je podle rozhodnutí Soudního dvora v některých případech užší, mě vedlo ke zkoumání vlastní povahy principu přednosti: zda se jedná o interpretační pravidlo, kolizní normu, derogační normu, právní princip nebo o metaprincip – esenciální vlastnost evropského práva. Domnívám se, že judikatuře Soudního dvora nejvíce odpovídá pojetí právního principu, který může být poměřován jinými kolidujícími principy.

Od tohoto závěru se odvíjel předmět třetí části – judikatura ústavních soudů členských států. V ní totiž po několik desetiletí vykrytalizovaly společné výtky ústavních soudů proti absolutně chápanému principu přednosti (tzn., že by evropské právo mělo přednost před jakýmkoliv národním právem, včetně ústavního). V těchto

výtkách je možné spatřovat některé kolidující principy, proti nimž může být princip přednosti evropského práva poměřován. Východiskem je spor o právní základ principu přednosti, který, jak jsem naznačila v první části, nemá jednoznačné řešení, a jedná se konkrétně o: výhrady ochrany základních práv a jiných hodnot zakotvených v národních ústavách, vnitrostátní meze možného přenosu pravomocí, princip svěřených pravomocí a dodržování mezí výkonu svěřených pravomocí, kompetenční kompetenci a a priori kontrolu tvorby evropského práva spojenou s požadavkem demokratické legitimacy. Ve zvláštní kapitole jsem se zaměřila na rozhodovací činnost Ústavního soudu České republiky. Vzhledem k tomu, že národní soudy hrály významnou roli při akceptaci principu přednosti a její zkoumání představuje aktuální předmět zájmu evropské právní vědy, samostatná kapitola se zabývá právními i mimoprávními faktory, které mohly mít vliv na postoj národních soudů.

Čtvrtá, závěrečná část disertační práce je opět orientována více teoreticky a zabývá se teoriemi evropského pluralismu. Poukazuji v ní na historické, politické i myšlenkové souvislosti, které se projevily v koncepcích stěžejních autorů. Pro demonstraci škály přístupů jsem se podrobně věnovala pracím N. MacCormicka, P. Kirchhofa, M. Kumma, M. Madura a N. Walkera. Na tomto základě jsem se pokusila o kritické zhodnocení současných pluralistických teorií a aplikaci jejich závěrů na činnost orgánů České republiky.

Princip přednosti evropského práva, který obvykle nebývá předmětem zkoumání z dvou protichůdných důvodů: část doktríny jej považuje za natolik jasnou a petrifikovanou vlastnost evropského práva, že ji není možné kritizovat, aniž by bylo zpochybněno evropské právo jako takové. Druhý extrém spočívá v považování principu přednosti za natolik neukotvený, že lze zkoumat pouze jeho projevy odvislé od rozhodování Soudního dvora a národních soudů. Domnívám se, že nástroje, koncepce a metody, kterými teorie práva disponuje, umožňují vyhnout se oběma úskalím, a proniknout hlouběji do problematiky principu přednosti.

To dle mého názoru platí rovněž o evropském právu obecně. Je nesporné, že Evropská unie má mnohá specifika – netradiční koncept horizontální a vertikální dělby moci nebo existence 22 autentických úředních jazykových režimů, což jsou výzvy jak pro právo ústavní, tak pro teorii interpretace práva. Nejsm si však jistá, zda se specifika týkají i tak základních pojmů jako je konstitucionalismus nebo suverenita.

Potíž s často tvrzeným evropským excecionalismem, pro něž se tradiční teorie práva právu evropskému namnoze vyhýbala, spočívá mj. v tom, že je většinou uplatňován ve své „negativní verzi“ – evropská integrace něco není. Pozitivní doktrína evropského práva je však nejen mezerovitá, ale hlavně flexibilní a odvislá od rozhodnutí Soudního dvora. Záleží proto i na právní doktríně, nakolik takové upevnění tvrzení o evropském právním excecionalismu mlčky připustí. To je však problém přesahující téma i možnosti předložené práce věnované principu přednosti evropského práva.

ABSTRAKT

Předložená disertační práce zkoumá princip přednosti evropského práva primárně z právně-teoretického hlediska. Poukazuje na různé přístupy k principu přednosti a analyzuje argumenty, o které se tyto přístupy opírají.

První části práce je věnována zkoumání principu přednosti z hlediska jeho právního základu. V literatuře jsou nejčastěji uváděny zakládající smlouvy, rozhodnutí Soudního dvora, právní doktrína (Kelsenova základní norma, Hartovo pravidlo uznání či právně-sociologické přístupy), jakož i právo mezinárodní a vnitrostátní. Pozornost byla věnována jak historickým dokumentům (Smlouva o Evropském společenství uhlí a oceli, Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství), tak na nich založeným koncepcím (doktrína svěřených pravomocí a zásada subsidiarity), jakož i neratifikované Smlouvě o Ústavě pro Evropu a právně nezávaznému Prohlášení č. 17 připojenému k Lisabonské smlouvě.

Kritickému zkoumání byla podrobena argumentace Soudního dvora v rozhodnutích, kterými vyvodil princip přednosti: *Van Gend en Loos*, *Costa*, *Internationale Handelsgesellschaft*, *Simmenthal*. Vzhledem k existujícím výhradám vůči použitým argumentům jsem se zaměřila na existující teoretické koncepce, které by uvedené nedostatky dokázaly překonat (zmíněné teorie *H. Kelsena*, *H. L. A. Harta* a dalších), jakož i na tvrzení opřena o obecné mezinárodní právo nebo naopak právo vnitrostátní.

Dospěla jsem k závěru, že vzhledem k tomu, že rozhodnutí Soudního dvora (pomineme-li jeho možnost vystupovat jako negativní evropský zákonodárce) nejsou prameny práva ve formálním smyslu, při absenci společného pojetí členských států a Soudního dvora nelze jednoznačně určit zdroj principu přednosti na základě některé z převažujících koncepcí. Všeobecně akceptovanou odpověď zatím nedává ani právní doktrína. Rovněž je nadále nezbytné při zkoumání principu přednosti zohledňovat i širší politicko-právní vývoj evropské integrace a jeho možné projevy v judikatuře Soudního dvora.

Ve druhé části disertační práce jsem se zaměřila na projevy principu přednosti, jak je judikoval Soudní dvůr a v převážné míře akceptovaly i členské státy, zejména národní soudy. Nejednotnost autorů píšících o principu přednosti, na kterou jsem poukázala v úvodu této části, lze vysvětlit mimo jiné malým počtem rozhodnutí

obsahujících věcnou argumentaci k principu přednosti. Vlastní zkoumání působnosti principu přednosti (věcné, prostorové, osobní a časové) dle mého názoru potvrdilo tvrzení, že se princip přednosti týká vztahu právních řádů jako takových, nikoli konkrétně identifikovatelných norem těchto právních řádů.

Důležité bylo i zjištění, že působnost principu přednosti je podle rozhodnutí Soudního dvora v některých případech užší než působnost evropského práva, tj. že z něj existují určité výjimky. Přes označení „*princip*“ se s principem přednosti totiž v literatuře zachází různě. Bylo proto nutné zkoumat vlastní povahu principu přednosti: zda se jedná o 1.) interpretační pravidlo, 2.) kolizní normu, 3.) derogační normu, 4.) právní princip (v pojetí *R. Alexyho*), 5.) esenciální vlastnost evropského práva představující obecné vyjádření vztahu evropského a národního práva, které přesahuje pojem právního principu. Domnívám se, že i když odhlédneme od výhod a nevýhod jednotlivých koncepcí, judikatuře Soudního dvora nejvíce odpovídá pojetí právního principu, který může být poměřován jinými kolidujícími principy.

Na tento závěr navázala třetí část věnovaná judikatuře ústavních soudů členských států. V ní totiž po několik desetiletí vykryštovaly společné výtky ústavních soudů proti absolutně chápanému principu přednosti (tzn., že by evropské právo mělo přednost před jakýmkoliv národním právem, včetně ústavního). V těchto výtkách je dle mého názoru možné spatřovat některé kolidující principy, proti nimž může být princip přednosti evropského práva poměřován.

Východiskem je spor o 1.) právní základ principu přednosti, který, jak jsem naznačila v první části, nemá jednoznačné řešení. Dále jde konkrétně o: 2.) výhrady ochrany základních práv a jiných hodnot zakotvených v národních ústavách, 3.) vnitrostátní meze možného přenosu pravomocí, 4.) princip svěřených pravomocí a dodržování mezí výkonu svěřených pravomocí, 5.) kompetenční kompetence a 6.) požadavek a priori kontroly tvorby evropského práva spojený principem demokratické legitimacy.

Ve zvláštní kapitole jsem se zaměřila i na rozhodovací činnost Ústavního soudu České republiky. Ten se v souvislosti s principem přednosti věnoval nejen otázce právního základu působení evropského práva, ale i dalším specifickým otázkám spojeným s normotvorbou (zejména transpozicí a implementací evropského práva) a aplikací evropského práva soudy a orgány moci výkonné.

Vzhledem k tomu, že národní soudy hrály významnou roli při akceptaci principu přednosti, a její zkoumání představuje aktuální předmět zájmu evropské právní vědy, samostatná kapitola se zabývá právními i mimoprávními faktory, které mohly mít vliv na postoj národních soudů. Mezi ně se řadí zejména 1.) posuny širšího interpretačního rámce v souvislosti s intenzitou evropské integrace, 2.) objektivní omezení, zejména institucionální faktory, 3.) subjektivní faktory na straně soudců, 4.) faktory na straně dalších relevantních aktérů, jako jsou další orgány veřejné moci, zejména národní parlamenty, různé zájmové skupiny, jednotlivci i právní doktrína.

Čtvrtá, závěrečná část disertační práce je v jejím úvodu opět orientována převážně právně teoreticky a zabývá se koncepcemi evropského právního pluralismu. Ty totiž dle mého názoru nejlépe reagují na nedostatky jiných pojetí, jak je na ně upozorněno v předchozích částech. V této části poukazuji na historické, politické i myšlenkové souvislosti, které se projevily v koncepcích stěžejních autorů. Pro demonstraci škály přístupů se podrobně věnuji původnímu pluralistickému modelu *N. MacCormicka*, kooperativnímu pluralismu *P. Kirchhofa*, teorii konstitucionalismu nad rámec státu *M. Kumma*, kontrapunktuálním principům *M. Madura* a neutrálnímu modelu ústavního pluralismu *N. Walkera*. Současně upozorňuji, že tito autoři nejsou ve svých důsledcích politicky neutrální, tedy tíhnou k více pro-federalistickým koncepcím anebo naopak k důsledkům dávajícím více za pravdu výhradám národních ústavních soudů, jak jsou uvedeny v části třetí.

Na kritické zhodnocení současných nových pluralistických teorií (především jejich vhodnosti a potřebnosti ve srovnání s „klasickými“ doktrínami konstitucionalismu) navazuje aplikaci jejich závěrů na činnost orgánů České republiky. Zejména se jedná o možnost národních parlamentů za specifických okolností přijmout národní úpravu v rozporu s evropským právem, možnost ovlivnění důsledků principu přednosti při tvorbě evropského práva, důsledky principu přednosti pro soudy a zejména pro orgány moci výkonné, které se ocitají v postavení „sluhy dvou pánů“, od něhož je požadována dvojí loajalita.

Na základě výše uvedeného dospívám k názoru, že úlohou právní vědy není být na poplach při první zmínce o evropském federalismu, ale ani jeho okázalé vítání. Úkolem má být snaha o co nejvěrnější analýzu situace *sine ira et studio* za pomoci instrumentů, které právní věda má (propracované teorie, pojmy, atd.). Výsledkem pak může být vyvození důsledků, které budou účelné pro fungování právních řádů *de lege lata* i *de lege ferenda*, ale při striktním odlišení těchto dvou situací.

SUMMARY

The submitted dissertation thesis analyses the principle of primacy of EU law from the basic point of view of legal theory. It points out different approaches to the primacy principle and examines the arguments on which these approaches are based.

The first part of the thesis deals with the examination of the primacy principle related to its legal basis, using the sources most frequently listed in the literature: the founding treaties, the case law of the Court of Justice, legal theory (Kelsen's basic norm, Hart's rule of recognition and the legal sociology approaches), and international and national law. I have focused on the historical documents (Treaty Establishing the European Coal and Steel Community, Treaty Establishing the European Economic Community), the concepts based on them (doctrine of the conferred powers and the principle of subsidiarity), and the non-ratified Treaty Establishing a Constitution for Europe and legally non-binding Declaration No. 17 attached to the Lisbon Treaty.

I have applied a critical approach to the argumentation of the Court of Justice in the decisions establishing the principle of primacy: *Van Gend en Loos*, *Costa*, *Internationale Handelsgesellschaft*, *Simmenthal*. Taking into account the existing objections against the arguments used by the Court of Justice, I have focused on several theories that could overcome the shortcomings (those of *H. Kelsen*, *H. L. A. Hart* and others as mentioned above), and also on the allegations based on general public international law, or conversely, on national law.

I have reached the conclusion that since the decisions of the Court of Justice (if we omit its power to act as a negative European lawmaker) are not formally binding sources of law and a common understanding of the Member States and the Court of Justice is lacking, it is not possible to unequivocally determine the basis of the primacy principle according to any of the prevailing conceptions. Moreover, the legal doctrine provides no generally accepted answer. It is also necessary to take into account the broader political and legal development of the European integration and its potential to be reflected in the case law of the Court of Justice.

In the second part of the dissertation, I concentrate on the manifestations of the principle of primacy as decided by the Court of Justice, which to a great extent have been accepted by the Member States, primarily by their courts. The divergence between authors on the primacy principle demonstrated in the introduction to this part

can be explained by the small number of decisions containing substantial arguments on the primacy principle. The actual research on the scope of application of the principle (*ratione materiae, loci, personae, temporis*) in my view confirms the claim that the primacy principle is concerned with the relationship between two legal systems, not the concretely identifiable norms belonging to these systems.

Significantly, I found that according to the decisions of the Court of Justice, the scope of application of the primacy principle is in certain cases narrower than the scope of application of European law, i.e. certain exceptions exist. Although it is labelled as a “*principle*”, the principle of primacy is not handled uniformly in the literature. It therefore became necessary to examine the actual nature of the principle of primacy: whether it presents 1.) a rule of interpretation, 2.) a rule of conflict of laws, 3.) a derogation rule, 4.) a legal principle (in the concept of *R. Alexy*), or 5.) an essential characteristic of EU law that presents a general expression of the relationship between EU and national law, exceeding the notion of legal principle. I assume that even if we disregard the advantages and disadvantages associated with individual conceptions, the conception that is most in compliance with the case law of the Court of Justice is that of the legal principle that can be balanced against other colliding principles.

The third part of the dissertation builds on this conclusion and deals with the decisions of the Member States’ constitutional courts. During the decades, the shared objections against the absolute principle of primacy (i.e. that the European law should prevail over any national law, including constitutional) have crystallised. In my opinion we can consider these objections to include some colliding principles balancing the principle of primacy of European law.

The starting point lies in the dispute over 1.) the legal basis of the principle of primacy, which has no clear solution, as I outlined above, and also in 2.) objections based on the protection of the fundamental rights and other values enshrined in the national constitutions, 3.) national limitations on the possible transfer of competences, 4.) the principle of conferred powers and the compliance with the limits of the conferred powers, 5.) the *kompetenz-kompetenz* and 6.) the requirement of the a priori control of EU lawmaking to be connected with the principle of democratic legitimacy.

I have focused on the case law of the Constitutional Court of the Czech Republic in a separate chapter. With regard to the primacy principle, the Constitutional Court deals not only with the issue of the legal basis for the application of EU law, but also

with other specific issues related to lawmaking (especially the transposition and implementation of EU law) and the application of EU law by courts and administrative (executive) governmental bodies.

As the national courts have played an important role in the acceptance of the principle of primacy and the examination of this role is a current subject of interest within the European legal doctrine, this separate chapter deals with the legal and non-legal factors that could have influenced the standpoint of the national courts. These include in particular 1.) changes in the broader interpretational frame in connection with the intensity of the European integration, 2.) objective limitations, notably institutional factors, 3.) subjective factors relating to judges, 4.) factors relating to other relevant players, such as other state bodies (mainly national parliaments), various interest groups and individuals, and the legal doctrine.

The fourth and final part of the dissertation thesis again starts with a focus on legal theory, and concerns the conceptions of European legal pluralism. These, in my opinion, react most appropriately to the shortcomings of other conceptions demonstrated previously. In this part, I point out the historical, political and philosophical links that are included in the concepts of the principal writers. In order to demonstrate the variety of the approaches I deal in detail with the original pluralistic model of *N. MacCormick*, the cooperative pluralism of *P. Kirchhof*, the theory of constitutionalism beyond the state of *M. Kumm*, the contrapunctual principles of *M. Maduro* and the neutral model of constitutional pluralism of *N. Walker*. I also point out that these authors are not politically neutral in their outcomes, and that either they are attracted by the more pro-federal conceptions or they prefer outcomes that are more in line with the objections of the national constitutional courts as stated in the third part.

A critical assessment of the new theories of legal pluralism (especially their suitability and necessity in comparison with the “classical” doctrines of constitutionalism) is followed by the application of their conclusions to the operation of the bodies of the Czech Republic. Discussed in detail are the ability of the national parliament in specific circumstances to adopt a law contrary to EU law, the possibility of influencing the consequences of the primacy principle in the process of EU lawmaking, and the consequences of the principle of primacy for the courts, and even more so, for the public administrative bodies that find themselves in the position of the “servant of two masters” and from whom double loyalty is required.

Finally, I come to the conclusion, on the basis of the above, that the role of the legal doctrine is neither to provoke alarm at the first reference to European federalism, not to pompously welcome it. Instead, the most accurate analysis of the situation must be found *sine ira et studio* using the instruments available to legal science (elaborated theories, notions, etc.). Work in this vein could have useful consequences for the operations of the legal systems both *de lege lata* and *de lege ferenda*, but in any case must strictly distinguish between them.

KLÍČOVÁ SLOVA

Přednost evropského práva, právní princip, právní pluralismus

Primacy of EU law, legal principle, legal pluralism

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

- Academy of European Law (ed.): *Collected Courses of the Academy of European Law*, svazek VII, část I. Kluwer Law International, The Hague 1999
- Adamová, K., Křížkovský, L.: *Dějiny myšlení o státě*. ASPI, Praha 2000
- Albi, A.: "Europe" Articles in the Constitutions of Central and Eastern European Countries. *Common Market Law Review* 2/2005
- Alexy, R.: *Pojem a platnost práva*. Kalligram, Bratislava 2009
- Alter, K. J.: *Establishing the supremacy of European law: the making of an international rule of law in Europe*. Oxford University Press, Oxford 2001
- Alter, K. J.: *The European Court's Political Power*. Oxford University Press 2009
- Arnulf, A.: *The European Union and Its Court of Justice*. Oxford University Press, New York 1999
- Avbelj, M., Komárek, J.: *Four Visions of Constitutional Pluralism – Symposium Transcript*. *European Journal of Legal Studies* 1/2008
- Avbelj, M.: *Questioning EU Constitutionalism*. *German Law Journal* 1/2008
- Avbelj, M.: *The Pitfalls of (Comparative) Constitutionalism for European Integration*. Eric Stein Working Paper No 1/2008, dostupné na: www.ericsteinpapers.eu
- Bañkowski, Z., Christodoulidis, E.: *The European Union as an Essentially Contested Project*. *European Law Journal* 4/1998
- Baquero Cruz, J.: *The Legacy of the Maastricht-Urteil and the Pluralist Movement*. *European Law Journal* 4/2008
- Barents, R.: *The Autonomy of Community Law*. Kluwer Law International, The Hague 2004
- Bebr, G.: *How Supreme Is Community Law in the National Courts?* *Common Market Law Review* 1974
- Belling, V., Malíř, J., Pítrová, L.: *Kontrola dělby pravomocí v EU se zřetelem ke kompetenčním excesům*. Ústav státu a práva, Praha 2010
- Belling, V.: *Legitimita moci v postmoderní době. Proč potřebuje Evropská unie členské státy?* Masarykova univerzita – Mezinárodní politologický ústav, Brno 2009
- Bernitz, U., Nergelius, J. (eds.): *General Principles of European Community Law: reports from a Conference in Malmö, 27-28 August 1999*. Kluwer Law International, Hague 2000

- Betlem, G., Nollkaemper, A.: *Giving Effect to Public International Law and European Community Law before Domestic Courts. A Comparative Analysis of the Practice of Consistent Interpretation*. European Journal of International Law 3/2003
- Blahož, J., Balaš, V., Klíma, K.: *Srovnávací právo ústavní*. 3. Přepřacované a doplněné vydání. ASPI, Praha 2007
- Bobek, M., Komárek, J., Passer, J., Gillis, M.: *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Linde, Praha 2005
- Bobek, M.: *Evropské právo v aplikační praxi správních orgánů a soudů – přílivová vlna nebo postupný průsak?* Soudní rozhledy 10/2008
- Bobek, M.: *Ústavní soud ČR a přezkum vnitrostátní implementace komunitárního práva: „Poslouchej, co říkám, a nekoukej, co dělám“?* Soudní rozhledy 5/2007
- Bröstl, A. a kol.: *Ústavne právo Slovenskej republiky*. Aleš Čeněk, Plzeň 2010
- Břicháček, T.: *Je vymezení pravomocí EU ohraničené, rozpoznatelné a dostatečně určité?* Právník 6/2010
- Cannizzaro, E.: *The European Constitutional Framework: re-reading Eric Stein's Thoughts from a Bridge on the 50th Anniversary of the Treaty of Rome*. American Journal of Comparative Law 2007
- Claes, M.: *The National Courts' Mandate in the European Constitution*. Hart Publishing, Oxford 2006
- Closa, C.: *The Concept of Citizenship in the Treaty on European Union*. Common Market Law Review 6/1992
- Coutron, L.: *Style des arrêts de la Cour de justice et normativité de la jurisprudence communautaire*. Revue trimestrielle de droit européen 4/2009
- Craig, P., De Búrca, G. (eds.): *The Evolution of EU Law*. Oxford University Press, New York 1999
- Craig, P., de Búrca, G.: *EU Law*. 4. vydání, Oxford University Press, Oxford 2008
- Černá, D.: *Standard lidských práv v Evropě*. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Praha 2009
- D. Piqani: *Supremacy of European Law Revisited: New Developments in the context of the Treaty Establishing a Constitution for Europe*. Dostupné na <http://www.enelsyn.gr/papers/w4/Paper%20by%20Darinka%20Piqani.pdf>
- Dahrendorf, R.: *Pokoušení nesvobody*. H+H, Jinočany 2008
- Dauses, M. A.: *Poměr práva Evropského společenství k vnitrostátnímu právu ve světle německého ústavního pořádku*. Právník 6/1997

- Davies, G.: *Constitutional Disagreement in Europe and the search for Pluralism*. Eric Stein Working Paper No. 1/2010, www.ericsteinpapers.eu
- Dawes, A., Lynskey, O.: *The Ever-Longer Arm of EC Law: The Extension of Community Competence Into the Field of Criminal Law*. *Common Market Law Review* 2008
- de Witte, B.: *European Union Law: A Unified Academic Discipline?* EUI Working Papers RSCAS 2008/34, dostupné na: www.eui.eu
- de Witte, B.: *Rules of Change in International Law: How Special is the European Community?* *Netherlands Yearbook of International Law* 1994
- Donner, A. M.: *National Law and the Case Law of the Court of Justice of the European Communities*. *Common Market Law Review* 1/1963
- Dorsen, N., Rosenfeld, M., Sajó, A., Baer, S.: *Comparative Constitutionalism*. Thomson Reuters, St. Paul 2003
- Dougan, M.: *The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds not Hearts*. *Common Market Law Review* 2008
- Dougan, M.: *When worlds collide! Competing visions of the relationship between direct effect and supremacy*. *Common Market Law Review* 2007
- Dumbrovský, T.: *Vývoj judikatury Evropského soudního dvora v otázce postavení Evropského parlamentu*. *Jurisprudence* 2/2006
- Dworkin, R. M.: *Když se práva berou vážně*. Oikoymenh, Praha 2001
- Dworkin, R. M.: *The Model of Rules*. *The University of Chicago Law Review* 1967
- Dworkin, R.: *Law's empire*. Fontana Press, London 1991
- Dyevre, A.: *Making Sense of Judicial Lawmaking: a Theory of Theories of Adjudication*. EUI Working Paper MWP No. 2008/09, dostupné na www.eui.eu
- Eleftheriadis, P.: *Pluralism and Integrity*. *Ratio Juris* 3/2010
- Evropská inspirace z Karlsruhe*. Odbor informování o evropských záležitostech Úřadu vlády ČR, Praha 2009
- Filip, J.: *K formulaci evropských klauzulí v ústavním právu*. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 3/2010
- Fredman, S.: *Antidiskriminační právo*. Multikulturní centrum Praha, Praha 2007
- Fuller, L. L.: *Morálka práva*. Oikoymenh, Praha 1998
- Gerloch, A., Kysela, J. (eds.): *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. ASPI, Praha 2007

- Gerloch, A., Kysela, J., Kühn, Z., Wintr, J., Tryzna, J., Maršálek, P., Beran, K.: *Teorie a praxe tvorby práva*. ASPI, Praha 2008
- Gerloch, A., Tomášek, M. et al.: *Nové jevy v právu na počátku 21. století. Teoretické a ústavní impulzy rozvoje práva*. Karolinum, Praha 2010
- Gerloch, A., Wintr, J. (eds.): *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Aleš Čeněk, Plzeň 2009
- Gerloch, A.: *Teorie práva*. 5. upravené vydání. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň 2009
- Halberstam, D., Möllers, C.: *The German Constitutional Court says „Ja zu Deutschland!“*. German Law Journal 8/2009
- Halberstam, D.: *Local, Global, and Plural Constitutionalism: Europe Meets the World*. University of Michigan Law School Working Paper No. 176, prosinec 2009, dostupné na SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1521016>.
- Hart, H. L. A.: *Pojem práva*. Prostor, Praha 2004
- Hartig Danielsen, J.: *One of Many National Constraints on European Integration: Section 20 of the Danish Constitution*. European Public Law 2/2010
- Holländer, P.: *Filosofie práva*. Aleš Čeněk, Plzeň 2006
- Holländer, P.: *Základy všeobecné státovědy*. Aleš Čeněk, Plzeň 2009
- Chalmers, D., Gareth, D., Monti, G.: *European Union Law*. 2. vydání, Cambridge University Press, Cambridge 2010
- Chalmers, D., Hadjiemmanuil, C., Monti, G., Tomkins, A.: *European Union Law*. Cambridge University Press, Cambridge 2006
- Chalmers, D.: *Judicial Preferences and the Community Legal Order*. Modern Law Review 1997
- Chiti, E.: *An Important Part of the EU's Institutional Machinery: Features, Problems and Perspectives of European Agencies*. Common Market Law Review 5/2009
- Jirásková, V., Suchánek, R. (eds.): *Pocta prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Linde, Praha 2004
- Jones, M. L.: *The legal nature of the European Community: A jurisprudential analysis using H. L. A. Hart's model of law and a legal system*. Cornell International Law Journal 1/1984
- Kalenský, P.: *Nadstátnost, suverenita a právo v tzv. evropských společenstvích*. Právník 6/1980
- Kelsen, H.: *General Theory of Law and State*. Harvard University Press, Cambridge 1945

- Kelsen, H.: *Ryzí nauka právní. Metoda a základní pojmy*. Orbis, Brno-Praha 1933
- Kelsen, H.: *Všeobecná teorie norem*. Masarykova univerzita, Brno 2000
- Kirchhof, P.: *The Balance of Powers Between National and European Institutions*. European Law Journal 3/1999
- Knapp, V.: *Teorie práva*. C. H. Beck, Praha 1995
- Knapp, V.: *Velké právní systémy. Úvod do srovnávací právní vědy*. C. H. Beck, Praha 1996
- Kohler-Koch, B. (ed.): *Linking EU and National Governance*. Oxford University Press, Oxford 2003
- Kokott, J.: *The Basic Law at 60 – From 1949 to 2009: The Basic Law and Supranational Integration*. German Law Journal 1/2010
- Komárek, J.: *European Constitutionalism and the European Arrest Warrant – In Search of the Contrapunctual Principles' Limits*. Common Market Law Review 2007
- Komárek, J.: *Institutional Dimension of Constitutional Pluralism*. Eric Stein Working Paper No 3/2010, dostupné na www.ericsteinpapers.eu
- Komárek, J.: *Vztah práva Evropské unie a právního řádu ČR očima tří rozhodnutí Ústavního soudu*. Soudní rozhledy 10/2008
- Koutrakos, P.: *Is Article 297 EC a „Reserve of Sovereignty“?* Common Market Law Review 2000
- Král, R.: *K principu přednosti komunitárního práva*. Evropské a mezinárodní právo 7-8/2001
- Král, R.: *Nariadení ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace*. C. H. Beck, Praha 2003
- Král, R.: *Zásady aplikace komunitárního práva národními soudy*. C. H. Beck, Praha 2003
- Kučera, Z.: *Mezinárodní právo soukromé*. 7. opravené a doplněné vydání. Doplněk a Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., Brno-Plzeň 2009
- Kühn, Z.: *Aplikace práva ve složitých případech – k úloze právních principů v judikatuře*. Karolinum, Praha 2002
- Kühn, Z.: *Derogace a aplikační přednost ve vztahu domácího, mezinárodního a komunitárního práva*. Soudní rozhledy 1/2004
- Kühn, Z.: *Rozšíření Evropské unie a vztahy šestadvaceti ústavních systémů*. Právník 8/2004
- Kühn, Z.: *Samovykonatelnost, přímá účinnost a některé teoretické otázky aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu*. Právník 5/2004

- Kühn, Z.: *Teoretické problémy aplikace komunitárního práva v nových členských státech*. Právní fórum 9/2005
- Kumm, M., Ferreres Comella, V.: *The primacy clause of the constitutional treaty and the future of the constitutional conflict in the European Union*. International Journal of Comparative Law 2-3/2005
- 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*. Common Market Law Review 1999
- Kysela, J. (ed.): *Parlamenty a jejich funkce v 21. století*. Eurolex Bohemia, Praha 2006
- Kysela, J.: *Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Eurolex Bohemia, Praha 2004
- Kysela, J.: *Mění se struktura právního řádu a jeho atributy*. Eric Stein Working Paper No 1/2009, dostupné na: www.ericsteinpapers.eu
- Kysela, J.: *Předpoklady soudní kontroly ústavnosti ústavních zákonů*. Jurisprudence 1/2010
- Kysela, J.: *Zákonodárství bez parlamentů*. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Praha 2006
- La Torre, M.: *Legal Pluralism as Evolutionary Achievement of Community Law*. Ratio Iuris 2/1999
- Ladeur, K.-H. (ed.): *The Europeanisation of Administrative Law. Transforming national decision-making procedures*. Ashgate, Aldershot 2002
- Leben, C.: *Hans Kelsen and the Advancement of International Law*. European Journal of International Law 1998
- Lenaerts, K., Corthout, T.: *Of Birds and Hedges: The Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law*. European Law Review 3/2006
- Lenaerts, K., Van Nuffel, P.: *Constitutional Law of the European Union*. 2. vydání, Sweet & Maxwell, London 2005
- Lord, C., Magette, P.: *Notes Towards a General Theory of Legitimacy in the European Union*. Working paper 39/02, dostupné na www.one-europe.ac.uk
- MacCormick, N. (ed.): *Constructing Legal Systems. "European Union" in Legal Theory*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht 1997
- MacCormick, N.: *Risking Constitutional Collision in Europe?* Oxford Journal of Legal Studies 1998
- MacCormick, N.: *The Maastricht-Urteil: Sovereignty Now*. European Law Journal 3/1995

- Maduro, M. P., Azoulay, L.: *The Past and Future of EU Law*. Hart publishing, Oxford 2010
- Maduro, M.: *Europe and the Constitution: What if this is As Good As It Gets?* Con WEB 5/2000, dostupné na www.bath.ac.uk/esml/conWEB
- Maduro, M.: *Interpreting European Law – Judicial Adjudication in a Context of Constitutional Pluralism*. Working Paper IE Law School, dostupný na <http://ssrn.com/abstract=1134503>
- Maduro, M.: *The importance of being called a constitution: Constitutional authority and the authority of constitutionalism*. International Journal of Comparative Law 2-3/2005
- Malenovský, J.: „Evropské nálezy“ a mezinárodněprávní základy práva ES/EU: Ústavní soud ČR i česká nauka pokračují v zastřelování. Soudní rozhledy 8/2009
- Malenovský, J.: *Důvěřuj, ale prověřuj: Prověrka principu přednosti unijního práva před právem vnitrostátním měřítky pramenů mezinárodního práva*. Právník 8/2010
- Malenovský, J.: *L'enjeu délicat de l'éventuelle adhésion de l'Union Européenne à la Convention des droits de l'homme: de graves differences dans l'application du droit international, notamment général, par les juridictions de Luxembourg et Strasbourg*. Revue Générale de Droit International Public 4/2009
- Malenovský, J.: *Mezinárodní právo veřejné*. 5., podstatně upravené a doplněné vydání. Doplněk a Masarykova univerzita Brno, Brno 2008
- Malenovský, J.: *Triptych zobrazování Soudního dvora ES: arbitr, „motor integrace“ nebo „velký manipulátor“?* Právník 10/2007
- Malíř, J. a kol.: *Česká republika v Evropské unii (2004-2009). Institucionální a právní aspekty členství*. Ústav státu a práva, Praha 2009
- Malíř, J.: *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie*. Univerzita Karlova v Praze, Praha 2008
- Malíř, J.: *Slučitelnost Smlouvy o Ústavě pro Evropu s Ústavou Francouzské republiky*. Právní rozhledy 9/2005
- Maršálek, P.: *Právo a společnost*. Auditorium, Praha 2008
- Martin, A. D., Quinn, K. M., Ruger, T. W., Kim, P. T.: *Competing approaches to predicting Supreme Court decision making*. Perspectives on Politics 2004
- Mayer, F.: *The European Constitution and the Courts*. Jean Monnet Working Paper 9/03, dostupné na <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/03/030901-03.pdf>
- McWhinney, E.: *“Classical” Federalism and Supra-National Integration or Treaty-Based Assotiation*. American Society of International Law Proceedings 1963
- Melzer, F.: *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. C. H. Beck, Praha 2010

- Merryman, J. H.: *Francouzská úchylka*. Právník 12/1998
- Meulman, J., de Waele, H.: *Funding the Life of Brian: Jobseekers, Welfare Shopping and the Frontiers of European Citizenship*. Legal Issues of Economic Integration 4/2004
- Mlsna, P.: *Novela zák. č. 309/1999 Sb. z pohledu práva ES/EU*. Právní zpravodaj 10/2005
- Mlsna, P.: *Vztah ústavního a evropského práva ve Spolkové republice Německo s přihlédnutím k lisabonskému nálezu*. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 2/2010
- Mosler, H.: *Supra-national Judicial Decisions and National Courts*. Hastings International and Comparative Law Review 3/1980-1981
- Neubauer, Z.: *Státověda a teorie politiky*. Sociologické nakladatelství, Praha 2006
- Nickel, R.: *Participatory Governance and European Administrative Law: New Legal Benchmarks for the New European Public Order*. EUI Working Paper LAW No. 2006/26, dostupné na: www.eui.eu
- Niedobitek, M.: *Přednost práva EU a Lisabonská smlouva*. Jurisprudence 1/2009
- Ondřejek, P.: *Účinky mezinárodních smluv sjednaných Evropským společenstvím ve vnitrostátním právu členských států EU – reflexe současného stavu a budoucího vývoje*. Právník 2/2010
- Ondřejková, J.: *Aktuality z Evropské unie*. Jurisprudence 6/2010
- Ondřejková, J.: *Směšovaná forma vlády a Evropská unie*. Právník 7/2010
- Oppenheimer, A. (ed.): *The relationship between European Community law and national law: the cases*. Cambridge University Press, Cambridge 1994, a 2. svazek z roku 2001
- Pavliček, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda*. Díl 2, Ústavní právo České republiky. Část 1. 2. podstatně rozšířené a doplněné vydání, Linde, Praha 2008
- Pelikánová, I.: *Princip přednosti komunitárního práva a jeho důsledky pro národní právo*. XV. Karlovarské právní dny. Linde, Praha 2007
- Pernice, I.: *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-making Revisited?* Common Market Law Review 1999
- Pescatore, P.: *Interprétation des Lois et Conventions Plurilingues dans la Communauté Européenne*. Les Cahiers de Droit 4/1984
- Phelan, W.: *Can Ireland Legislate Contrary to European Community Law?* European Law Review 4/2008
- Pollack, M. A.: *The engines of European integration: delegation, agency and agenda setting in the EU*. Oxford University Press, Oxford 2003
- Procházka, R. (ed.): *Vnútrostátne súdy a európske súdy: spojené alebo paralelné svety?* Aleš Čeněk, Plzeň 2010

- Přibáň, J.: *European Union Constitution-Making, Political Identity and Central European Reflections*. *European Law Journal* 2/2005
- Přibáň, J.: *Multiple Sovereignty: On Europe's Self-Constitutionalization and Legal Self-Reference*. *Ratio Juris* 1/2010
- Ramos Romeu, F.: *Law and Politics in the Application of EC Law: Spanish Courts and the ECJ 1986-2000*. *Common Market Law Review* 2006
- Rasmussen, H.: *Towards a Normative Theory of Interpretation of Community Law*. *The University of Chicago Legal Forum* 1992
- Raz, J.: *The concept of a legal system: an introduction to the theory of legal system*. 2. vyd. Clarendon Press, Oxford 1980
- Rhodes, R. A. W., Binder, S. A., Rockman, B. A.: *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford University Press, Oxford 2008
- Rosenfeld, M.: *Rethinking constitutional ordering in an era of legal and ideological pluralism*. *International Journal of Constitutional Law* 2008
- Rosenfeld, M.: *The rule of law and the legitimacy of constitutional democracy*. *Southern California Law Review* 2001
- Ross, M.: *Effectiveness in the European legal order(s): beyond supremacy to constitutional proportionality?* *European Law Review* 4/2006
- Sadurski, W.: „Solange, Chapter 3“: *Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union*. EUI Working Paper LAW No. 2006/40, dostupné na: www.eui.eu
- Sadurski, W.: „Solange, Chapter 3“: *Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union*. EUI Working Paper LAW No. 2006/40, dostupné na: www.eui.eu
- Sedelmeier, U.: *After conditionality: post-accession compliance with EU law in East Central Europe*. *Journal of European Public Policy* 6/2008
- Shapiro, M.: *Comparative Law and Comparative Politics*. *Southern California Law Review* 1980
- Shaw, J.: *European Union Legal Studies in Crisis? Towards a New Dynamics*. *Oxford Journal of Legal Studies* 2/1996
- Schepel, H., Wesseling, R.: *The Legal Community: Judges, Lawyers, Officials and Clerks in the Writing of Europe*. *European Law Journal* 1997
- Scheu, H.: *K otázce rituálního usmrcování zvířat podle islámských předpisů. Kulturní konflikt před německými soudy*. *Jurisprudence* 1/2007
- Schilling, T.: *The Autonomy of the Community Legal Order: An Analysis of Possible Foundations*. *Harvard International Law Journal* 37/1996

- Schmitt, C.: *Political Theology. Four Chapters on the Concept of Sovereignty*. The University of Chicago Press, Chicago 2005
- Schütze, R.: *On "federal" ground: The European Union as an (inter)national phenomenon*. *Common Market Law Review* 2009
- Schwartz, H.: *The struggle for constitutional justice in post-communist Europe*. The University of Chicago Press, Chicago a Londýn 2000
- Simma, B., Pulkowski, D.: *Of Planets and Universe: Self-contained Regimes in International Law*. *The European Journal of International Law* 3/2006
- Simon, D.: *Komunitární právní řád*. ASPI, Praha 2005
- Sládeček, V.: *Ústavní soudnictví*. 2. Podstatně přepracované a doplněné vydání. C. H. Beck, Praha 2004
- Slaughter, A.-M., Stone Sweet, A., Weiler, J. H. H. (eds.): *The European Courts & National Courts. Doctrine and Jurisprudence*. Hart Publishing, Oxford 1997
- Snell, J.: „*European Constitutional Settlement*“, *an Ever Closer Union, and the Treaty of Lisbon: Democracy or Relevance*. *European Law Review* 5/2008
- Stein, E.: *Thoughts from a Bridge*. The University of Michigan Press, Ann Arbor 2000
- Stein, E.: *Toward Supremacy of Treaty-Constitution by Judicial Fiat: On the Margin of the Costa Case*. *Michigan Law Review* 1964-1965
- Steiner, J., Woods, L.: *Textbook on EC Law*. 8. vydání, Oxford University Press, Oxford 2003
- Svoboda, P.: *Úvod do evropského práva*. 2. podstatně přepracované vydání. C. H. Beck, Praha 2007
- Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol.: *Lisabonská smlouva: komentář*. C. H. Beck, Praha 2010
- Šlosarčík, I.: *Politický a právní rámec evropské integrace*. Wolters Kluwer, 3. aktualizované vydání, Praha 2010
- Temple Lang, J.: *The Duties of National Authorities under Community Constitutional Law*. *European Law Review* 2/1998
- Tettinger, P. J.: *Federalism in the Federal Republic of Germany and the European Union*. *Duquesne Law Review* 2005
- Tichý, L. a kol.: *Evropské právo*. C. H. Beck, Praha 2006
- Tocqueville, A. de: *Demokracie v Americe*. 2. vydání, Academia, Praha 2000
- Tomášek, M.: *Mechanismy resistance národního práva vůči právu evropskému*. *Právník* 11/2003, str. 1057

- Tomášek, M.: *Příspěvek Lisabonské smlouvy ke zmírnění demokratického deficitu v EU*. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 3/2010
- Tomsa, M.: *Idea spravedlnosti a práva v řecké filosofii*. Aleš Čeněk, Plzeň 2007
- Vauchez, A.: *The transnational politics of judicialization. Van Gend en Loos and the making of EU polity*. European Law Journal 1/2010
- Volcansek, M.: *Appointing Judges the European Way*. Fordham Urban Law Journal 1/2007
- von Bogdandy, A., Bast, J.: *Principles of European Constitutional Law*. Hart, Oxford 2006
- von Bogdandy, A.: *Doctrine of principles*. Jean Monnet Working Paper 9/03, dostupné na: <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/03/030901-01.pdf>
- Walker, N. (ed.): *Sovereignty in Transition*. Hart, Oxford 2003
- Walker, N.: *The Idea of Constitutional Pluralism*. Modern Law Review 3/2002
- Weiler, J. H. H., Eisgruber, P. C. L. (eds.): *Altneuland: The EU Constitution in a Contextual Perspective*, Jean Monnet Working Paper 5/04, dostupné na: www.jeanmonnetprogram.org/papers/04/040501-15.html
- Weiler, J. H. H., Mayer, F.: *The Division of Competences in the European Union*. European Parliament Working Paper, Political Series W-26
- Weiler, J. H. H.: *The European Union belongs to its citizens: three immodest proposals*. European Law Review 2/1997
- Weiler, J. H. H.: *The Transformation of Europe*. The Yale Law Journal, vol. 100/1990-1991
- Weiler, J., Wind, M. (eds.): *European Constitutionalism Beyond the State*. Cambridge University Press, Cambridge 2003
- Weinberger, O., Kubeš, V.: *Brněnská škola právní teorie (normativní teorie)*. Karolinum, Praha 2003
- Weinberger, O.: *Norma a instituce*. Masarykova univerzita, Brno 1995
- Who in the Law is the Ultimate Judicial Umpire of European Community Competences? The Schilling – Weiler/Halter Debate*, 1996, dostupné na <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/96/9610.html>
- Wintr, J., Kysela, J. (eds.): *Pocta doktoru Marku Antošovi k 30. narozeninám*. Nákladem vlastním, Praha 2009
- Wintr, J.: *Právně politická metoda evropské integrace a návrh evropské ústavy*. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 1-2/2004
- Wintr, J.: *Principy českého ústavního práva*. Eurolex Bohemia, Praha 2006

Wintr, J.: *Říše principů. Obecné a odvětvové principy českého práva*. Karolinum, Praha, 2006

Wouters, J.: *National Constitutions and the European Union*. Legal Issues of Economic Integration 2000

Zbírál, R.: *Obsah pojmu „pravomoc“ v článku 10a Ústavy ČR*. Jurisprudence 2/2011

Zemánek, J. (ed.): *Vliv Lisabonské smlouvy na český právní řád*. Metropolitní univerzita Praha, Praha 2009