

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Katedra ústavního a evropského práva

Diplomová práce

Doktrína Ústavního soudu ve vztahu k evropskému právu

Zpracovala: Julie Gaňová

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Monika Forejtová, Ph. D.

V Plzni 2012

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Plzni, 28. března 2012

.....

Julie Gaňová

Poděkování

Ráda bych na tomto místě poděkovala vedoucí mé diplomové práce JUDr. Monice Forejtové, Ph. D., která si i přes značnou časovou vytíženost, našla čas a s ochotou mi pomohla vyřešit problémy, které mi při psaní práce vyvstaly. Velké poděkování si zaslouží moji rodiče, kteří mi vytvořili klidné prostředí, abych se mohla naplno věnovat studiu pramenů a psaní této práce. Mé díky patří i přátelům, kteří mi pomáhali nejen psychicky ale i odbornými znalostmi a zkušenostmi z psaní jejich kvalifikační práce.

Obsah

Obsah	I
Seznam použitých zkratk	II
1. Předmluva	1
2. Charakteristické rysy evropského práva	4
2.1. Změna v systému práva EU a použité pojmosloví	4
2.2. Charakteristika práva evropské unie	5
2.3. Princip přednosti evropského práva	5
2.4. Zásada bezprostřední použitelnosti a přímého účinku	8
2.5. Princip nepřímého účinku (eurokonformní výklad)	11
2.6. Odpovědnost státu za škodu	12
2.7. Předběžná otázka v evropském právu	13
3. Relevantní judikatura soudů členských států ve vztahu k evropskému právu	15
3.1. Úvodem	15
3.2. Francie	17
3.3. Německo	18
3.4. Itálie	21
3.5. Polsko	22
4. Judikatura Ústavního soudu ČR ve vztahu k evropskému právu	25
4.1. Úvodem	25
4.2. Judikatura Ústavního soudu ČR v období před přistoupením	26
4.3. Základ působení práva EU v českém právním řádu	28
4.4. Řešení konfliktu mezi evropským a vnitrostátním právem z pohledu ÚS	32
4.5. Účinky evropského práva uvnitř právního řádu ČR	35
4.5.1. Obecně o účincích a jejich limitech	35
4.5.2. Přezkum ústavnosti českých aktů implementujících evropské právo	36
4.5.3. Povinnost eurokonformního výkladu evropského práva	39
4.5.4. Eurokonformní výklad v praxi - Evropský zatýkácí rozkaz	42
4.6. Evropské právo jako kritérium ústavnosti	45
4.6.1. Úvodní poznámky a doktrinální pohled	45
4.6.2. Stanovisko Ústavního soudu k otázce rozšiřování ústavního pořádku o normy evropského práva	47
4.7. Ústavní soud a předběžná otázka	52
4.7.1. Je ústavní soud soudem ve smyslu čl. 267 SFEU?	52
4.7.2. Podávání předběžných otázek obecnými soudy jako otázka ústavnosti	56
4.8. Předběžná kontrola ústavnosti Lisabonské smlouvy	59
4.8.1. Předběžná kontrola mezinárodních smluv – formální aspekty řízení	59
4.8.2. Evropská integrace versus suverenita	67
4.8.3. Další otázky zodpovězené v přezkumu Lisabonské smlouvy	70
4.9. Slovenské důchody	74
5. Závěr	78
Cizojazyčné resumé	i
Seznam použité literatury a pramenů	iii

Seznam použitých zkratk

ČR	Česká republika
EU, Unie	Evropská unie
SDEU, Soudní dvůr	Soudní dvůr Evropské unie
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
SEU	Smlouva o Evropské unii
SES	Smlouva o založení Evropského společenství
Smlouvy	SFEU (i ve smyslu bývalé SES) a SEU a přístupové smlouvy k nim
ES, Společenství	Evropské společenství
ESUO	Evropské společenství uhlí a oceli
EUROATOM	Evropské společenství pro atomovou energii
EHS	Evropské hospodářské společenství
ÚS	Ústavní soud ČR
Ústava	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
LZPS	Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů
ZÚS	Zákon č. 182 / 1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
LS	Lisabonská smlouva
LZPEU	Listina základních práv Evropské unie, Úřední věstník C 303 ze dne 14. 12. 2007
ECR	European Court Reports (časopis)
CMLR	Common Market Law Review (časopis)
SRN	Spolková republika Německo
SÚS	Spolkový ústavní soud

1. Předmluva

Členství států v Evropské Unii jako supranacionální entitě má nepochybně svoje právní důsledky. Státy účastníci se evropské integrace zastávají nové role a plní nové úkoly. V podmínkách členství států v Evropské unii spolupůsobí na území členských států právo evropské s právem národním. Evropské právo není nějakým abstraktním nadnárodním jevem, ale je i naším právem a naši soudci nejsou pouze soudci domácími, ale po vstupu České republiky do Evropské unie se stali také soudci evropskými, povinnými toto právo aplikovat.

Evropské právo v interakci s právem národním je charakterizováno určitými vlastnostmi, které napomáhají jeho fungování na území členských států. Principy související se samoprosaditelností práva EU formuloval ve své judikatuře Soudní dvůr Evropské unie, jejich uplatnění v praxi je však především otázkou jejich aplikace na národní úrovni, kde může evropské právo narážet i na jisté bariéry. Těmi byly reakce většiny nejvyšších soudních institucí jednotlivých členských států, které jakožto strážci ústavnosti, národních standardů lidských práv, demokratických principů, státní suverenity i vlastní autonomie se nenechaly zbavit možnosti se k principům fungování práva EU vyjádřit. Možné negativní vymezení k principům fungování evropského práva může být známkou ústavního patriotismu. Do jaké míry je patriotem také Ústavní soud ČR se pokusíme zjistit v průběhu studia jeho judikatury.

Cílem této práce je komplexní analýza judikatury Ústavního soudu ČR, která se zabývá vlastnostmi evropského práva, jeho působením na vnitrostátní právo a jejich vzájemným vztahem. Tedy judikatura, která díky komplexní množině evropských otázek může být nazývána evropskou doktrínou Ústavního soudu ČR.

Tato práce v sobě propojuje jak právo evropské, tak i ústavní. V obou případech jde o svébytné právní disciplíny, které mají svůj vlastní systém a prameny. I na právnických fakultách jsou vyučovány odděleně. Najdeme ale také mnoho oblastí, ve kterých se prolínají. Judikatura Ústavního soudu ČR ve vztahu k evropskému právu je právě jedním z těchto propojení. Může nám poskytnout smíšený pohled a výklad institutů práva evropského na poli domácího ústavního práva.

Tato práce je rozdělena do několika kapitol. Nejprve se zaměříme na výklad pojmů používaných v práci a definujeme si nejdůležitější principy evropského práva a jeho působení na území členských států tak, jak je ve své judikatuře zformuloval Soudní dvůr Evropské unie. Jako pomyslnou druhou dimenzi vztahu práva evropského s právem národním stručně rozebereme přístup vybraných národních soudních institucí, oprávněných k závaznému výkladu těchto otázek, a uvidíme, jak doktrínu SDEU a v ní definované vlastnosti práva EU tyto soudy uznávají nebo naopak jak se vůči ní více či méně ohrazují. Stěžejní pro nás pak bude přístup Ústavního soudu ČR k otázkám evropského práva, jejichž zodpovězení se od něj po vstupu ČR do EU očekávalo. Postupně budou rozebírány otázky vztahu mezi právem EU a vnitrostátním právem, a to zakotvení evropského práva v českém právním řádu, účinky evropského práva uvnitř českého právního řádu a limity, které vůči nim Ústavní soud vytváří, otázka, zda se kvantitativně či kvalitativně změnil ústavní pořádek vstupem ČR do EU, otázka přístupu Ústavního soudu k institutu předběžné otázky v evropském právu, otázka posunu v chápání pojmu státní suverenity. Z materiálního i formálního hlediska rozebereme i první případy předběžné kontroly ústavnosti mezinárodních smluv, které náš ÚS řešil ve věci Lisabonské smlouvy, až se nakonec podíváme na velmi překvapující nález ÚS z poslední doby. Závěrem budou shrnuty určité obecné principy týkající se vztahu ústavního a evropského práva, které lze z judikatury Ústavního soudu dovodit.

Judikatura Ústavního soudu v této práci bude probírána na základě jednotlivých evropsky relevantních otázek a podle časového hlediska, jak se před ÚS postupně objevovaly. V rámci těchto otázek pak převládne hledisko věcné, protože se pokusíme na jednom místě vyložit všechny, pro danou otázku, relevantní judikáty. Při rozboru jednotlivých judikátů nebudeme věnovat hlavní pozornost skutkovému stavu a ponecháme povětšinou stranou také meritorní rozhodnutí v dané věci. Naopak se zaměříme především na ty argumentace ÚS, ve kterých se nějakým způsobem vymezuje k právu EU a vytváří tak svoji více či méně konzistentní evropskou doktrínu. Aby práce nebyla příliš jednostranná, jednotlivé otázky nebudeme rozebírat pouze z pohledu samotného Ústavního soudu, ale pokusíme se nastínit jejich řešení také z pohledu právní vědy a komentářů k jednotlivým rozhodnutím. Při psaní práce budeme převážně používat analyticko-deskriptivní metodu výzkumu, dále využijeme také metodu komparace při práci s judikaturou ÚS, SDEU a dalších národních soudních institucí.

Prameny práce budou jednak zdroje primární, především judikatura ÚS, tak i odvozené, komentáře k jednotlivým rozhodnutím, odborné články a publikace. Pracovat budeme také se zahraničními prameny. Diplomová práce zpracovává odbornou literaturu, judikaturu a další prameny vydané do poloviny března 2012.

2. Charakteristické rysy evropského práva

2.1. Změna v systému práva EU a použité pojmosloví

Na začátku naší práce je třeba vymezit terminologii, která bude v práci používána, a to vzhledem ke změnám, které přinesla Lisabonská smlouva. Nadnárodní status požívala na počátku evropské integrace pouze Evropská společenství¹, která disponovala vlastní právní subjektivitou a na která členské státy dobrovolně přenesly část svých pravomocí. Tato společenství byla Maastrichtskou smlouvou doplněna o další dva pilíře, čímž vznikla Evropská unie jako zvláštní politická entita svého druhu. Lisabonská smlouva ovšem pilířovou strukturu tzv. Maastrichtského chrámu odstranila a nástupníkem Evropských společenství se napříště stává jednotná Evropská unie s právní subjektivitou, zahrnující všechny původní tři pilíře právní regulace. Proto, bude-li v textu použito pojmu *Evropská unie*, bude jím myšlena, Evropská unie v širším slova smyslu, tedy její původní tři pilíře, spolu se změnami, které zavedla Lisabonská smlouva.

Lisabonská smlouva s sebou přinesla kromě strukturálních změn také sjednocení systému evropského práva. Pojem *komunitární právo* ztratil svůj původní význam ve smyslu právního řádu Evropských společenství a nově se jej používá pouze v souvislosti s Evropským společenstvím pro atomovou energii. V této práci bude používán pouze v doslovných citacích textů rozhodnutí soudů nebo názorů doktríny. Pojem *unijní právo*, v užším slova smyslu, tj. jako právo II. a III. pilíře Evropské unie, se stal také historismem a tohoto pojmu se dá nyní použít pouze v jeho širším slova smyslu, znamenajícím právní řád celé Evropské unie. Synonyma tohoto pojmu, která budeme v práci dále používat, jsou *právo Evropské unie* nebo *evropské právo*. Ve třetí kapitole této práce budeme kromě těchto pojmů používat také pojmu *právo ES*, ve významu práva tehdejších Společenství v případě rozborů rozhodnutí soudních institucí členských států z doby, kdy Evropská unie ještě neexistovala. Vzhledem k terminologické změně zavedené Lisabonskou smlouvou budeme v textu naší práce používat pojmu *Soudní dvůr Evropské Unie* nebo pouze *Soudní dvůr* a pojem *Evropský soudní dvůr* zachováme pouze ve výslovných citacích.

¹ Ve smyslu všech tří společenství ESUO, EUROATOM, EHS, resp. dvě po zániku ESUO

2.2. Charakteristika práva evropské unie

V členských státech Evropské unie se stýká právo národní s právem evropským. Dalším právním řádem, jež má na území členských států pochopitelně své účinky, je právo mezinárodní. Evropské právo tvoří zvláštní právní řád na pomezí práva mezinárodního a vnitrostátního, který má své charakteristické rysy. Vzájemný vztah mezi právními řády vnitrostátními a právem Evropské unie není upraven žádnými kolizními normami ani ve Smlouvách a většinou ani v národních ústavách,² a proto to již v počátcích evropské integrace byl Soudní dvůr, který se musel vypořádat s otázkou vzájemného poměru mezi národními právními řády a právem evropským. V souvislosti s výkladem Smluv byla v jeho judikatuře zformována především doktrína aplikační přednosti, přímého účinku evropského práva, nepřímého účinku a odpovědnosti za škodu způsobenou jednotlivci porušením evropského práva.

Tyto aplikační zásady jsou rozvedením povinnosti loajality, zakotvené ve Smlouvách. Členské státy jsou povinny podle čl. 4 odst. 3 SEU učinit veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie a zdržet se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie. Toto, spolu s přímou použitelností nařízení,³ působí jako projev požadavku Smlouvy zajistit evropskému právu plnou funkceschopnost nejen ve smyslu obsahovém, ale i kolizním (přednostní použitelnost v případě střetu).⁴

2.3. Princip přednosti evropského práva

Princip přednosti znamená, že evropské právo je aplikačně nadřazeno právním normám členského státu. V případě konfliktu a rozporu mezi normou evropského práva a ustanovením vnitrostátního práva v oblasti stejné věcné působnosti jako pravidlo platí to, že se přednostně použije vždy norma práva EU. Tento princip vychází z potřeby, aby ve všech členských státech bylo právo EU národními právními systémy uplatňováno stejně.⁵

² Výjimkou jsou například slovenská nebo polská ústava, které obsahují výslovnou úpravu toho, jakým způsobem evropské právo působí v právu domácím. Podrobněji viz KÜHN, Zdeněk. KYSELA, Jan. Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu? *Právní rozhledy*, 2004, roč. 12, č. 1, s. 27

³ Dle ustanovení čl. 288 SFEU

⁴ ZEMÁNEK, Jiří in TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 299

⁵ OUTLÁ, Veronika a kol. *Právo Evropské unie*. 2. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 115

Prvním případem, kde Soudní dvůr řešil konflikt mezi normou evropského práva a normou národní, bylo rozhodnutí ve věci *Van Gend en Loos*.⁶ K zásadě nadřazenosti směřuje výrok Soudního dvora ohledně toho, že „Společenství vytváří nový právní řád mezinárodního práva, v jehož prospěch státy, byť jen v přesně vymezených oblastech, omezily svá suverénní práva“⁷. Takto soudní dvůr zdůraznil, že tehdejší Evropská společenství nejsou běžnou mezinárodní organizací, a tudíž jejich normy mají větší dopad na vnitrostátní právní řády členských států než běžné mezinárodní právo.

V dalším případě známém jako řízení *Costa v. E.N.E.L.*⁸ řešil Soudní dvůr poměr mezi dřívější normou evropského práva a pozdější normou vnitrostátního práva a snažil se tedy vyrovnat s konfliktem dvou právních systémů i s ohledem na klasickou interpretační zásadu *lex posterior derogat legi priori*.⁹ Soudní dvůr ve svém rozhodnutí stanovil, že založením ES členské státy vytvořily nový právní řád tvořící integrální součást právních řádů členských států, který musí být jejich soudy aplikován a který zavazuje příslušníky těchto států i státy samotné. Pokud by právní řád EU neměl jako svou vlastnost nadřazenost a mohl by být zpochybněn normou vnitrostátního práva, mohlo by dojít k ohrožení plnění cílů Unie a k diskriminaci. Vykonalnost práva EU se tedy nesmí lišit v jednotlivých členských státech tím, že by byla dána přednost jednostranným a následným opatřením členských států před právním řádem EU. Soudní dvůr poukázal na to, že závazky přijaté na základě Smluv by nebyly bezpodmínečné, ale pouze podmíněné, kdyby je následné akty členských států mohly zpochybnit. Přednost práva EU je dle Soudního dvora potvrzena i článkem 288 SFEU, podle kterého jsou nařízení závazná a jsou přímo použitelná ve všech členských státech. Toto ustanovení by nemělo žádný smysl, kdyby stát mohl jeho účinky jednostranně zrušit legislativním opatřením, které by mohlo nad právem EU převážet. Z toho plyne, že kdyby ustanovení vnitrostátního práva mohla převážet nad právem EU, došlo by ke zpochybnění právního základu samotné EU a evropské právo by bylo zbaveno svého zvláštního autonomního charakteru.

⁶ Rozhodnutí SDEU ve věci 26/62 NV *Algemeine Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration* [1963] ECR 1

⁷ *Ibidem*

⁸ Rozhodnutí SDEU ve věci 6/64 *Flamino Costa v. Ente nazionale energia elettrica (E.N.E.L.)*[1964] ECR 585

⁹ ŠIŠKOVÁ, Naděžda in ŠIŠKOVÁ, Naděžda, MATOCHOVÁ, Soňa. *Evropské a české právo, jejich vzájemný poměr v judikatuře Ústavního soudu ČR*. Praha: Linde, 2010, s. 13

V případě *Simenthal II.*¹⁰, který dále formuje doktrínu aplikační přednosti evropského práva, se Soudní dvůr zabýval otázkou, co se stane s normou vnitrostátního práva, která odporuje normám práva EU v případě jejich kolize a zda je nutné takovou normu zrušit. Soudní dvůr tedy vytváří jakýsi návod pro soudce národního soudu, jak by měli postupovat v případě, že se setkají s vnitrostátní normou, která odporuje normě evropského práva. “(...) vnitrostátní soudce pověřený v rámci své pravomoci použitím ustanovení práva Společenství má povinnost zajistit plný účinek těchto norem podle potřeby i tak, že ze své vlastní pravomoci ponechá nepoužité jakékoli odporující ustanovení vnitrostátního zákonodárství, byť by bylo pozdějšího data, aniž by musel žádat nebo čekat na předchozí odstranění tohoto ustanovení legislativní cestou nebo jakýmkoli jiným ústavním postupem.”¹¹ Sřet evropského práva s právem národním nemá tedy povahu střetu dvou právních norem různé právní síly, jeho výsledkem není derogace normy nižší právní síly, nýbrž způsobuje pouze neaplikovatelnost odporující normy vnitrostátního práva. Vnitrostátní soud musí tedy plně aplikovat ustanovení evropského práva a neaplikovat ustanovení vnitrostátního práva, které je s ním v rozporu, i kdyby bylo přijato později, a nemusí při tom čekat na žádné rozhodnutí vnitrostátního orgánu. Je však vhodné, aby vnitrostátní norma odporující evropskému právu, byla z důvodu právní jistoty na úrovni práva domácího zrušena a nahrazena jinou.¹² Tento princip tedy není normativní nadřazeností v pravém slova smyslu, jde zde spíše o stanovení pořadí aplikace norem za účelem jednotného prosazení evropské normy (aplikační přednost).¹³ Nejde ani o nadřazenost celého právního systému práva EU nad vnitrostátním právním řádem členského státu, ale pouze o aplikační přednost jednotlivých norem evropského práva před kolidujícími normami národního práva.

V kauze známé jako *Internationale Handelsgesellschaft*¹⁴ Soudní dvůr *de facto* stanovil přednost práva EU také před ústavními normami, a to když prohlásil, že platnost aktu evropského práva, anebo jeho účinek na členský stát, neovlivňuje nařikáný rozpor se základními právy obsaženými v ústavě či s podstatnými strukturálními rysy ústavy. Právo odvozené ze smluvního základu Unie jako

¹⁰ Rozhodnutí SDEU ve věci 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA* [1978] ECR 629

¹¹ *Ibidem*

¹² Rozhodnutí SDEU ve věci C-197/96 *Komise v. Francie* [1997] ECR I-1489

¹³ ZEMÁNEK, Jiří in TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 316

¹⁴ Rozhodnutí SDEU ve věci 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* [1970] ECR 1125

z nezávislého pramene práva nemůže být už vzhledem ke své pravé podstatě překonáno pravidly vnitrostátního práva, ať již v jakékoli formě. Toto rozhodnutí nebylo členskými státy přijato právě příznivě, dotýkalo se totiž samotné podstaty jejich pravomocí, zejména v otázkách úpravy ochrany základních lidských práv národními ústavními zákony.¹⁵

V případě principu aplikační přednosti, tak jak ho formuloval SDEU, můžeme v podstatě mluvit o jeho absolutním působení. Jurisprudence však uvádí tři výjimky z tohoto pravidla. Na prvním místě jde o konflikt s národním ustanovením, které slouží k provedení závazků členského státu z mezinárodní smlouvy uzavřené ještě před přistoupením k Unii. Přednost přímo účinné normy se neuplatní ani tehdy, kdyby její použití znamenalo závažné a nepřiměřené poškození zájmů třetích osob jednajících v dobré víře a dále nesmí jít pouze o fiktivní výkon evropského práva zneužívajícím způsobem.¹⁶

Lucemburský soud se nikdy od daného vymezení poměru evropského a národního práva neodklonil a rigorózně trvá na rozhodnutém, co se týče absolutní ničím nepodmíněné aplikační přednosti norem evropského práva ve vztahu ke kolidujícím normám národního práva. Zdůrazňování nadnárodního charakteru práva EU patří ke stále se „opakujícímu refrénu“ ze strany Soudního dvora v rámci jeho konstantní judikatury.¹⁷

2.4. Zásada bezprostřední použitelnosti a přímého účinku

Bezprostřední použitelnost je vlastnost evropského práva, která znamená, že k aplikaci jeho norem ze strany členských států není nutná ani přípustná jakákoli jejich recepce vnitrostátním zákonodárstvím, tzn., že k jejich aplikaci dochází bez prostřednictví národního recepčního aktu. Přímý účinek je pak vlastnost norem práva EU, která znamená schopnost založit přímo práva a povinnosti subjektům členských států, tedy i možnost dovolat se ustanovení evropského práva osobou, která není přímo adresátem normy.

¹⁵ Podrobněji k reakci nejvyšších soudních institucí členských států na absolutní nadřazenost práva EU viz kapitola 3. této práce

¹⁶ ZEMÁNEK, Jiří in TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 319-320

¹⁷ ŠÍŠKOVÁ, Naděžda in ŠÍŠKOVÁ, Naděžda, MATOCHOVÁ, Soňa. *Evropské a české právo, jejich vzájemný poměr v judikatuře Ústavního soudu ČR*. Praha: Linde, 2010, s. 13

Soudní dvůr ve snaze zajistit, aby jednotlivci mohli účinně využívat svá evropským právem zaručená práva, stanovil poprvé princip přímého účinku ustanovení primárního práva v rozhodnutí *Van Gend en Loos*¹⁸. V této věci se nizozemský soud obrátil na Soudní dvůr s předběžnou otázkou, zda se může jednotlivec domáhat ustanovení SES (konkrétně tehdejšího čl. 12) zakládajícího určitá práva přímo u národního soudu.

„Článek 12 vyhláší jasný a bezpodmínečný zákaz, který není povinností konat, ale zdržet se. Navíc tato povinnost není podmíněna žádnou výhradou ze strany členského státu, která by její implementaci podmiňovala pozitivním legislativním opatřením přijatým v rámci národního práva. Sama povaha tohoto zákazu je ideální pro vyvolání přímých účinků v právních vztazích mezi členskými státy a jejich příslušníky. Implementace článku 12 nevyžaduje žádný legislativní zásah ze strany států. Fakt, že v tomto článku jsou subjektem zákazu členské státy, neznamená, že jejich příslušníci nemohou mít z této povinnosti prospěch.“¹⁹

Vertikální neboli částečný přímý účinek znamená možnost dovolat se evropské normy pouze vůči orgánům státu. Přímý účinek je tak vlastně sankcí členského státu, který řádně svou povinnost plynoucí z ustanovení evropského práva (např. povinnost řádně implementovat směrnici) nevykonal a která mu brání, aby pokračoval v jeho porušování.²⁰ Horizontální neboli úplný přímý účinek znamená, že se jednotlivec může právní normy práva EU dovolávat i vůči jiným jednotlivcům. Soudní dvůr ho kromě nařízení, u kterého je přímý účinek explicitně stanoven v čl. 288 SFEU, přiznal pouze u některých ustanovení primárního práva, ve kterých jsou práva a povinnosti jasně obsažené a pro obě strany tedy seznatelné. Naproti tomu u netransponovaných směrnic horizontální přímý účinek z pochopitelných důvodů Soudní dvůr odmítá.

Na rozdíl od zásady aplikační přednosti, která se uplatní ve vztahu ke všem normám práva EU, nikoli všechna ustanovení evropského práva mohou nabývat přímého účinku. Soudní dvůr ve své judikatuře vypracoval určitá kritéria, která musejí jednotlivá ustanovení norem evropského práva splňovat, aby byla schopná přímo založit práva a povinnosti jednotlivců, kterých se tito mohou následně

¹⁸ Rozhodnutí SDEU ve věci 26/62 NV *Algemeine Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration* [1963] ECR 1

¹⁹ *Ibidem*

²⁰ ZEMÁNEK, Jiří in TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 308

dovolávat. Soubor kritérií známý jako „Van Gend en Loos formule“ zahrnuje tyto prvky: ustanovení evropského práva musí být jasné a přesné; nesmí být vázáno na žádnou podmínku; nesmí záviset na uplynutí žádné lhůty nebo dodatečných opatřeních, které by orgány ES nebo členských států musely přijmout; nesmí podléhat ve větším rozsahu uvážení národního orgánu; nesmí zde být možnost se od nich odchýlit ani nesmí nabízet volbu mezi předvídanými alternativami.

Ustanovení primárního práva nabývají přímého účinku za výše stanovených obecných podmínek pro přímý účinek. Mezinárodní smlouvy uzavřené mezi EU a třetími státy jsou přímo účinné v případě, že s ohledem na znění, účel a povahu samotné smlouvy obsahují jejich ustanovení jasnou a jednoznačnou povinnost, která nepodléhá při své implementaci přijetí žádných následných opatření.²¹ Nařízení jsou ze své podstaty způsobilá mít přímý účinek (a to jak vertikální, tak i horizontální). Mají obecnou závaznost a jsou závazná ve všech svých částech a přímo použitelná v každém členském státě.²² Naproti tomu u směrnic je situace složitější, neboť vyžadují přijetí dalších opatření ze strany členských států. Proto u nich Soudní dvůr musel stanovit další specifické podmínky pro vznik bezprostředního účinku. Jsou jimi marné uplynutí lhůty stanovené k provedení směrnice a skutečnost, že při bezprostřední aplikaci směrnice nedojde k uložení povinnosti jednotlivci ani k porušení ochrany dobré víry a přímý účinek povede ke zlepšení právního postavení aktivně legitimovaných beneficentů směrnice. Ve věci *Van Duyn*²³ Soudní dvůr judikoval, že by se jednalo o oslabení účinnosti směrnice, jestliže by se práv v ní stanovených, jednotlivci nemohli domáhat před národními soudy. Stát, který neimplementoval směrnici řádně a včas, by neměl mít prospěch, ve vztahu k jednotlivcům, z opomenutí povinnosti plnit své závazky, které mu ze směrnice plynou.²⁴ Směrnice tedy mohou nabývat vertikálního přímého účinku, pokud členský stát směrnici řádně neimplementuje a splňují podmínky pro přímý účinek směrnice, nemohou však nabývat obráceného vertikálního účinku²⁵ ani horizontálního přímého účinku, tedy jednotlivec se nemůže ustanovení dovolávat vůči jinému jednotlivci.²⁶ Rozhodnutí jsou právní akty závazné v celém rozsahu pro ty, kterým jsou určena. U rozhodnutí určených členským státům je podobná situace jako u směrnic. Se

²¹ Rozhodnutí SDEU ve věci 12/86 Meryem Demirel v Stadt Schwäbisch Gmünd [1987] ECR 3719

²² Viz ustanovení čl. 288 SFEU

²³ Rozhodnutí SDEU ve věci 41/74 Yvonne Van Duyn v Home Office [1974] ECR 1337

²⁴ Rozhodnutí SDEU ve věci 148/78 Tullio Ratti [1979] ECR 1629

²⁵ Stát se nemůže dovolávat neimplementované směrnice vůči jednotlivci.

²⁶ Rozhodnutí SDEU ve věci 152/84 M. H. Marshall v Southampton and Southwest Hampshire Area Health Authority [1986] ECR 723

závazným účinkem rozhodnutí by bylo neslučitelné, pokud by byla vyloučena možnost oprávněných osob dovolat se takového rozhodnutí před soudem.²⁷ Jednotlivci se tedy před národními soudy mohou dovolávat i ustanovení rozhodnutí, pokud tato splňují obecné podmínky pro přímý účinek.

Zásada přímého účinku ukládá členským státům monistické řešení otázky postavení evropského práva ve vnitrostátním právním prostředí. Na základě pouhé ratifikace zakládající (přístupové) Smlouvy se přičleňují ustanovení evropského práva primární i sekundární povahy k národním právním řádům, aniž přitom ztratí své zvláštní, od norem mezinárodního práva odlišné, vlastnosti. Bezprostřední použitelnost evropské normy nadané přímým účinkem zavazuje orgány členských států k jejímu použití nikoliv jen na návrh dotčených subjektů, ale *ex officio*, jako součást objektivně platného práva.²⁸

2.5. Princip nepřímého účinku (eurokonformní výklad)

Není-li norma evropského práva (nejčastěji směrnice) přímo použitelná, mají orgány členských států povinnost vykládat vnitrostátní právo ve světle znění a účelu normy, tj. zajistit výklad vnitrostátních právních předpisů v souladu s duchem neprovedené nebo nenáležitě transponované směrnice, tak, aby se dotčení jednotlivci mohli dovolat těchto opatření.²⁹

Obdobně formuloval eurokonformní výklad Soudní dvůr i ve věci *Mareleasing*,³⁰ kde judikoval, že v souladu se zněním a cílem směrnice musí být vykládány nejen prováděcí předpisy vnitrostátního práva, ale rovněž i jiná ustanovení vnitrostátního práva, a to bez ohledu na to, zda sporná ustanovení byla přijata před přijetím směrnice nebo po něm. Právním základem pro princip eurokonformního výkladu je opět zásada loajality, která zavazuje členské státy učinit veškerá opatření k tomu, aby splnily své závazky plynoucí z evropského práva.³¹ Při výkladu ustanovení vnitrostátního práva v souladu s cíli směrnice jsou národní soudy povinny předpokládat, že členský stát zamýšlel jednat v souladu s evropským právem a usilovat co možná nejvíce o souladný výklad národního práva, za použití všech

²⁷ Rozhodnutí SDEU ve věci 9/70 Franz Grad v. Finanzamt Traunstein [1970] ECR 825

²⁸ ZEMÁNEK, Jirí in TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 307

²⁹ Rozhodnutí SDEU ve věci 14/83 Sabine von Colson a Elisabeth Kamann v Land Nordrhein-Westfalen [1984] ECR 1891

³⁰ Rozhodnutí SDEU ve věci C-106/89 Marleasing SA v. La Comercial Internacional de Alimentacion SA [1990] ECR I-4135

³¹ Ustanovení čl. 4 odst. 3 SEU

dostupných národních výkladových postupů. Nepřímý účinek znamená vykládat domácí právo v co nejvyšší možné míře konformně s právem evropským, ale v mezích diskreční pravomoci národního soudu. Nepřímý účinek neukládá však výklad jdoucí proti výslovnému znění vnitrostátního ustanovení resp. jeho normativnímu významu a soudržnosti celého právního řádu.³² Pokud tedy nelze dosáhnout eurokonformního výkladu, princip nepřímého účinku nebude možné použít a k ochraně práv jednotlivce musí nastoupit další zásada, a to odpovědnost členského státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením evropského práva.³³

Ve své další judikatuře Soudní dvůr rozšířil eurokonformní výklad i na akty třetího pilíře v podobě rámcového rozhodnutí. V rozsudku ve věci *Maria Pupino*³⁴ uvedl, že „*vnitrostátní soud je povinen vzít v úvahu všechna pravidla vnitrostátního práva a vykládat je v co největším možném rozsahu ve světle znění, jakož i účelu uvedeného rámcového rozhodnutí*“. Průlomovost tohoto judikátu, jenž zakládal nepřímý účinek v oblasti mezivládní spolupráce v oblasti třetího pilíře, byla zmírněna poté, co vstoupila v platnost Lisabonská smlouva, která ruší původní pilířovou strukturu EU.

2.6. Odpovědnost státu za škodu

Smysl evropského práva by nebyl naplněn, pokud by subjekt, jehož oprávnění založené evropskou normou bylo zmařeno nesprávným postupem nebo nečinností státu, neměl vůči tomuto státu nárok na náhradu případně vzniklé škody. Proto Soudní dvůr odpovědnost členského státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením evropského práva judikoval takto: „*Členské státy jsou povinny nahradit škodu způsobenou jednotlivci porušením komunitárního práva, za něž odpovídají. Plný účinek komunitárních norem by byl zpochybněn a ochrana práv jimi přiznaných by byla oslabena, kdyby jednotlivci neměli možnost získat náhradu, byla-li jejich práva dotčena porušením komunitárního práva*“³⁵

Odpovědnost za škodu je státu přičitatelná za nečinnost zákonodárce (např. za netransponování směrnice ve stanovené lhůtě nebo neodstranění předpisu

³² ZEMÁNEK, Jirí in TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 315

³³ Rozhodnutí SDEU ve věci C-334/92 Teodoro Wagner Miret v Fondo de Garantía Salarial [1993] ECR I-6911

³⁴ Rozhodnutí SDEU ve věci C-105/03 Maria Pupino [2005] ECR I-05285.

³⁵ Rozhodnutí SDEU ve věci C-6 a 9/90 Andrea Francovich a Danila Binifaci a další v Itálie [1991] ECR I-5357

odporujícího Smlouvám, aniž by bylo zabráněno jeho dalšímu použití); za pochybení zákonodárce (např. vadná transpozice směrnice nebo přijetí právního předpisu odporujícího Smlouvám); za pochybení správního orgánu (např. vydání správního rozhodnutí v rozporu se Smlouvami) nebo pochybení soudního orgánu (např. porušení povinnosti soudu posledního stupně podat předběžnou otázku SDEU).³⁶

Aby byl uznán nárok na náhradu škody je nutné, aby porušená evropská norma přímo či nepřímo směřovala k založení práv jednotlivce. Dále musí existovat příčinná souvislost mezi porušením evropského práva členským státem a škodou vzniklou jednotlivci. V neposlední řadě musí být porušení práva EU dostatečně závažné, tj. státní orgán musí zjevně a těžce překročit meze svého uvážení (např. při úplném opomenutí provést směrnici). Čím větší je volnost uvážení státního orgánu a čím méně jednoznačná a přesná je implementovaná evropská norma, tím se zmenšuje riziko, že nesprávná implementace bude označena za „dostatečně závažné“ porušení práva.³⁷ O žalobách na náhradu škody porušením povinnosti státu rozhodují vnitrostátní soudy členských států na základě vnitrostátních procesních předpisů.³⁸

2.7. Předběžná otázka v evropském právu

Se zásadami přímého účinku a nadřazenosti úzce souvisí také řízení o předběžné otázce. V rámci tohoto řízení Soudní dvůr rozhoduje o předběžných otázkách týkajících se výkladu Smluv a o platnosti a výkladu aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie.³⁹ Většinu závěrů ohledně aplikačních zásad učinil Soudní dvůr právě v rámci řízení o předběžné otázce. V tomto řízení Soudní dvůr nerozhoduje ve věci samé, ale pouze se vyjadřuje k relevantní právní otázce, vznesené národním soudem, který řeší konkrétní spor. To umožňuje zajistit jednotnou aplikaci a homogenní výklad norem evropského práva na území různých členských států, přičemž vztah mezi národními soudy aplikujícími evropské právo a Soudním dvorem je charakterizován zásadou spolupráce.⁴⁰

³⁶ ZEMÁNEK, Jiří in TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 323-324

³⁷ Ibidem, s. 325

³⁸ V ČR dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem

³⁹ Viz ustanovení čl. 267 SFEU

⁴⁰ ŠÍŠKOVÁ, Naděžda in ŠÍŠKOVÁ, Naděžda, MATOCHOVÁ, Soňa. *Evropské a české právo, jejich vzájemný poměr v judikatuře Ústavního soudu ČR*. Praha: Linde, 2010, s. 22

Předběžnou otázku může (v některých případech musí) položit soud členského státu, pokud má pochybnost o výkladu ustanovení primárního či sekundárního práva. Soudní dvůr stanovil v rámci své ustálené judikatury soubor kritérií pro určení pojmu soud.⁴¹ Těmito kritérii jsou: zákonný základ orgánu; obligatornost ve vztahu k pravomoci (strany sporu nesmí mít možnost obrátit se na jiný orgán); orgán rozhoduje o sporu (kontradiktornost řízení); při svém rozhodování aplikuje právní předpisy; nezávislost orgánu. Podle tohoto vymezení musíme za soud jednoznačně považovat také ústavní soudy členských států, což také potvrdil i samotný Soudní dvůr,⁴² právní věda⁴³ a soudní praxe řady členských států.

Dalším problémem se ukázalo být správné rozlišení případů, kdy národní soudy mohou a kdy jsou povinné předběžnou otázku vznést. Vystane-li předběžná otázka před soudem členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky, podle vnitrostátního práva, je tento soud povinen obrátit se na Soudní dvůr EU. Judikatura Soudního dvora a částečně i jeho jednací řád stanovují výjimky z tohoto pravidla. Soudní dvůr ve věci *CILFIT*⁴⁴ rozhodl, že mu národní soud nemusí zasílat předběžnou otázku, pokud Soudní dvůr tuto nebo obdobnou otázku již řešil (tzv. doktrína *acte éclairé*) anebo pokud otázka není relevantní a nemůže ovlivnit výsledek rozhodnutí u národního soudu nebo pokud je tak jasná, že nedává prostor pro jakoukoli rozumnou pochybnost o ní (tzv. doktrína *acte clair*).

⁴¹ Jde zejména o rozhodnutí SDEU ve věci 61/65 G. Vaassen-Göbbles v Management Beambtenfonds voor het Mijbedrijf [1966] ECR 261.

⁴² Rozhodnutí SDEU ve věci C-143/99 ve věci Aria WiennPipeline GbmH [2002] ECR I-8365

⁴³ BOBEK, M. a kol. *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Praha: Linde, 2005, s. 69-73

⁴⁴ Rozhodnutí SDEU ve věci 283/81 Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA v Ministry of Health [1982] ECR 3415

3. Relevantní judikatura soudů členských států ve vztahu k evropskému právu

3.1. Úvodem

Předmětem této práce je zhodnocení relevantní judikatury českého Ústavního soudu, týkající se práva Evropské unie. Ústavní soud neformoval tuto svou doktrínu zcela samostatně, ale jako ústavní soud země, která přistoupila k Evropské unii až 1. 5. 2004, musel ve své judikatuře vycházet z otázek již posuzovaných ústavními tribunály původních členských států Evropské unie.

V této kapitole se tedy pokusíme poodhalit hlavní tendence v judikatuře ústavních soudů vybraných členských států. Obecně ústavní soudy, vycházejíce jak z vlastních ústavních předpisů, tak z práva EU, posuzují soulad zakládacích smluv či jejich změn s ústavním pořádkem, vyslovují se k otázce způsobu převzetí evropského práva do vnitrostátního právního řádu prostřednictvím ústavního pořádku, formulují principy koexistence práva vnitrostátního a evropského či stanoví rozsah přezkumu evropského práva ústavním soudem.⁴⁵

Jak již bylo řečeno, Soudní dvůr ve své judikatuře zvolil bezpodmínečný a ryze monistický přístup k otázce nadřazenosti evropského práva a jeho účinkům ve vnitrostátním právu. Tento přístup nebyl vždy sdílen národními soudy. Původ doktríny přednosti je tedy nepochybně dvojího charakteru a má dvě dimenze. Jednu z jeho dimenzí tvoří parametry této doktríny (doktríny přednosti) vypracované Soudním dvorem, avšak její plné přijetí, druhá dimenze, závisí na její inkorporaci do ústavních pořádků jednotlivých členských států a její potvrzení jejich nejvyššími soudními institucemi.⁴⁶

Pokud národní soudy uznávají požadavky nadřazenosti v praxi, činí to tak převážně z toho důvodu, že tyto vyplývají z jejich národních ústav, nežli s ohledem na autoritu zřizovacích smluv a Soudního dvora a rovněž si často ponechávají pravomoc ústavního přezkumu opatření evropského práva.⁴⁷ Na tuto skutečnost rovněž poukázal český Ústavní soud ve svém nálezu ve věci *Cukerných kvót III*, kde

⁴⁵ MATOCHOVÁ, Soňa in MALÍŘ, Jan a kol. *Česká republika v Evropské unii (2004-2009). Institucionální a právní aspekty členství*. Praha: Ústav státu a práva, 2009, s. 18

⁴⁶ WEILER, Joseph. The community System: the Dual Character of Supranationalism. in CRAIG, Paul, de BÚRCA, Gráinne. *EU Law: Text, cases and materials*. 5th edition. New York: Oxford University Press, 2011, s. 268

⁴⁷ Ibidem

konstatoval, že „nelze přehlédnout, že řada nejvyšších soudních instancí původních členských států ES se nikdy zcela nepodřídila doktríně absolutní přednosti komunitárního práva nad veškerým ústavním právem, především pak ponechala jistou rezervu při interpretaci principů, jako jsou princip demokratického právního státu a oblast základních lidských práv a svobod.“⁴⁸

Ústavní soudy členských států Evropské unie měly a stále mají klíčovou roli ve zpřesňování vymezení vztahu mezi právními řády národními a právním řádem EU. Jejich přínos se neomezuje pouze na vymezení režimu pramenů práva (postavení evropského práva primárního a sekundárního a jeho aplikaci) a souladnost tohoto práva s národními ústavami, ale zabývají se i dalšími aspekty, mnohdy na pomezí mezi politikou a právem, jako například státní suverenitou, ochranou materiálního základu ústavy (jejího nezadatelného a nepopíratelného jádra), povahou Unie, chováním soudců obecných soudů ve vztahu k nadnárodním pramenům práva, atd. Jedná se o složité otázky, které se odrážejí ve vztahu těchto soudních orgánů se Soudním dvorem, v interakci a v dialogu, které nebyly vždy pokojné. Zejména v počátcích integrace byly tyto vztahy charakterizovány spíše třením a jakýmsi soubojem o poslední slovo. Ústavní soudy nebyly nadšené z toho, že by měly ponechat poslední slovo Soudnímu dvoru v Lucemburku v oblastech pro ně z ústavního hlediska značně citlivých. Také proto pouze některé z nich uznávají a praktikují podávání předběžných otázek Soudnímu dvoru (Rakousko, Belgie, Litva), jiné se nepovažují za legitimované (Itálie, Španělsko). Z judikatury dalších jasně nevyplývá, zda se považují za legitimované v této věci, ale doposud tento instrument kooperace se Soudním dvorem nevyužili (Portugalsko, Německo, ČR).

Role ústavních soudů a jiných nejvyšších soudních institucí členských států s obdobným postavením byla a zčásti ještě je nejednoznačná. Na jedné straně se vrcholné soudní instituce členských států snažily zajistit uplatnění a přednostní použití norem evropského práva uvnitř svého vlastního právního řádu, na druhé straně vystupovaly někdy jako žárliví ochránci nezadatelného jádra národní suverenity, prostřednictvím jistých mechanismů resistance vůči limitacím suverenity ze strany EU, které si však na základě dobrovolného přenesení pravomocí na EU státy samy zvolily. Role ústavních tribunálů je zřetelnější tam, kde existuje preventivní kontrola ústavnosti mezinárodních smluv (Francie, Španělsko, ČR,

⁴⁸ Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006 „Cukerné kvóty III“ [online]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

Slovensko, Polsko, Slovinsko, Maďarsko). Je nutné připomenout, že nikoli všechny členské státy Evropské unie mají centralizovanou kontrolu ústavnosti svěřenou ústavním soudům. Ve Švédsku, Finsku, Holandsku, Velké Británii, Irsku, Řecku, Dánsku, Maltě, Kypru je kontrola ústavnosti rozšířená a v některém případě dokonce, např. ve finském, preventivní kontrola ústavnosti náleží parlamentní komisi. Ale i ve státech, které nemají ústavní tribunál, byly nastaveny určité mechanismy resistance národního práva vůči evropskému prostřednictvím nejvyšších soudů (i správních, jako v případě Švédska) nebo prostřednictvím vůle projevené ústavodárcem.⁴⁹

3.2. Francie

V současné době francouzské nejvyšší soudní instance akceptují doktrínu přednosti práva EU, ale nebylo tomu tak v minulosti vždy. V roce 1970 francouzská Státní rada (*Conseil d'Etat* – má postavení nejvyššího správního soudu) prakticky popřela aplikační přednost evropského práva nad národním právem v případě *Semoules*.⁵⁰ Obrat nastal v roce 1975 ve věci *Cafés Jaques Vabre*⁵¹, kdy francouzský Kasační soud (*Cour de Cassation*) poprvé přiznal, že postavení evropského práva na národní úrovni, včetně otázky pořadí jeho aplikace se musí řídit jeho vlastními, nikoli domácími pravidly. Trvalo to až do roku 1989, nežli si také Státní rada ve známém případě *Nicolo*⁵² osvojila toto pravidlo a uznala aplikační přednost ustanovení zřizovací smlouvy nad odpovídajícími ustanoveními národní legislativy. Státní rada v uvedeném případě má za to, že ústavodárce začlenil článkem 88 odst. 1 do francouzské ústavy⁵³ povinnost implementovat směrnice a obecněji tak i celou existenci evropského právního řádu do vnitrostátního právního řádu. Evropské právo tak může ve Francii fungovat pouze na základě vůle ústavodárce. Sama francouzská ústava tedy obsahuje normu, která upravuje vztah mezi právními řády, a tak i jeho přednost před všemi vnitrostátními normami. I přesto, že je do francouzské ústavy včleněna povinnost implementovat právo EU a princip jeho aplikační přednosti,

⁴⁹ DI GREGORIO, Angela. *Sovranità e integrazione europea/sovranazionale: il caso dell'Italia*. Lezioni Bulgaria, 2010

⁵⁰ Rozhodnutí francouzské Státní rady ze dne 1. 3. 1868 ve věci Syndicat Général de Fabricants de Semoules de France [1970] CMLR 395

⁵¹ Rozhodnutí francouzského Kasačního soudu ze dne 24. 5. 1975 ve věci Administration des Douanes v. Société Cafés Jacques Vabre et SARL Weigel et Cie [1975] 2 CMLR 336

⁵² Rozhodnutí francouzské Státní rady ze dne 20. 10. 1989 ve věci Raoul Georges Nicolo [1990] 1 CMLR 173

⁵³ Současná francouzská ústava účinná od 4. 10. 1958 (*Constitution française du 4 octobre 1958*)

neznamená to, že by právo EU nahrazovalo ústavu na vrcholu hierarchie pramenů práva.⁵⁴

Co bylo popsáno výše lze shrnout tak, že francouzské soudy obecně akceptují aplikační přednost práva EU před národním právem. Avšak tato akceptace nepramení ze samé podstaty práva EU, tak jak ji charakterizoval Soudní dvůr, ale na základě autority, kterou právu EU propůjčuje jejich vlastní právní řád. Články 55 a 88 francouzské ústavy položily základ pro akceptaci principu přednosti evropského práva ve Francii. Na závěr je třeba upozornit, že francouzské soudy zatím nepřijaly princip nadřazenosti práva EU před jejich ústavními normami.⁵⁵

3.3. Německo

Zvlášť významná je judikatura německého Spolkového ústavního soudu (*Bundesverfassungsgericht*), ve které byly zformovány tradiční mechanismy resistance německého ústavního práva vůči právu EU. V Německu nalezneme bohatou judikaturu zabývající se vztahem mezi právem EU a německým právem, ve které německé soudy vyslovily různá omezení principu nadřazenosti práva EU. Navzdory těmto limitům, německé soudy uznávají přednost práva EU. To je zřejmé z rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ve věci *Honeywell*.⁵⁶ Spolkový ústavní soud řekl, že právo Evropské unie se může efektivně rozvíjet pouze tehdy, pokud bude s ním neslučitelné právo členských států vytlačeno. Nadřazenost práva EU nevede k situaci, ve které odporující národní právo je neplatné a nicotné, většinou je však z principu neaplikovatelné v oblasti, kde se aplikuje právo Unie. Aplikační přednost plyne ze samotného práva Unie, protože tato by nemohla jako právní společenství existovat, pokud by jednotná vykonatelnost práva Unie nebyla zaručena v členských státech. Článek 23 odst. 1 Základního zákona⁵⁷ dovoluje spolu s přesunem svrchovaných pravomocí, i když jakkoli podmíněným, současně i jejich přímý účinek uvnitř právních systémů členských států.⁵⁸ Hlavním důvodem pro akceptaci nadřazenosti práva EU je tedy i v Německu dikce Základního zákona, a to i přesto, že Spolkový ústavní soud přebírá argumentaci Soudního dvora z rozsudku

⁵⁴ CHARPY, Chloé. The status of (Secondary) Community Law in the French Internal Order. In CRAIG, Paul, de BÚRCA, Gráinne. *EU Law: Text, cases and materials*. 5th edition. New York: Oxford University Press, 2011, s. 272

⁵⁵ CRAIG, Paul, de BÚRCA, Gráinne. *EU Law: Text, cases and materials*. 5th edition. New York: Oxford University Press, 2011, s. 272

⁵⁶ Ibidem

⁵⁷ Základní zákon Spolkové republiky Německo ze dne 23. 5. 1949 (Grundgesetz vom 23. Mai 1949)

⁵⁸ Bod 53 rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 6. 7. 2010 ve věci 2 BvR 2661/06

Costa v. E.N.E.L. o potřebnosti jednotné aplikovatelnosti práva EU v členských státech. Přestože tedy Spolkový ústavní soud uznává nadřazenost práva EU, v závěru svého rozhodnutí připomíná, že na rozdíl od přednostní aplikace federálního práva v německém právním řádu, aplikační přednost práva EU nemůže být absolutní.⁵⁹

Rozhodování Spolkového ústavního soudu nebylo vždy bez výhrad vůči principům formulovaným Soudním dvorem a prošlo si svým vývojem. V minulosti zaujímal Spolkový ústavní soud vůči principům formulovaným Soudním dvorem podstatnější výhrady, když judikoval limity aplikační přednosti evropského práva. Jsou jimi podle něj na prvním místě především základní lidská práva a svobody. Již v roce 1967 v rozsudku ve věci *Neumann*⁶⁰ učinil německý Spolkový ústavní soud výhradu, že přenos suverenity ze Spolkové republiky Německo na Společenství ve smyslu čl. 24 Základního zákona může obsahovat výhradu v oblasti základních lidských práv a svobod. Dle tehdejších závěrů Spolkového ústavního soudu nebyl evropský právní řád vybaven dostatečnými mechanismy ochrany základních lidských práv a svobod a proto nemohl zaručit jejich dostatečnou ochranu na úrovni evropského práva ani v rámci přenesených pravomocí.⁶¹

V rozsudku *Solange I* vytkl Spolkový ústavní soud tehdejším Evropským společenstvím demokratický deficit a především neexistenci kodifikovaného katalogu základních práv, který by chránil základní lidská práva obdobně, jako tomu činil Základní zákon. Společenství tak podle něj neposkytovalo základním právům a svobodám srovnatelnou úroveň ochrany, jaké dosahovalo v právu německém. Rozhodl tedy, že: „*Prozatímně proto, v hypotetickém konfliktu mezi právem Společenství a (...)ochranou základních práv v Základním zákoně (...) převládne ochrana základních práv v Základním zákoně, dokud odpovědné orgány Společenství neodstraní konflikt norem pomocí nástrojů daných Smlouvou.*“⁶² Německý Spolkový ústavní soud odmítl uznat ničím nepodmíněnou nadřazenost práva ES nad základními právy zakotvenými v Základním zákoně. Přenos pravomocí v čl. 24 Základního zákona tedy nemůže znamenat zásah do nezcizitelných základních rysů

⁵⁹ Bod 54 Ibidem.

⁶⁰ Nález Spolkového ústavního soudu ze dne 18. 10. 1967

⁶¹ TOMÁŠEK, Michal. Mechanismy resistance národního ústavního práva vůči právu evropskému, *Právník*, 2003, roč. 142, č. 11, s. 1063

⁶² Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 29. 5. 1974 ve věci 2 BvL 52/71 Internationale Handelssesellschaft v Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel (Solange I)

německého ústavního práva, jako je ochrana základních práv a svobod.⁶³ Spolkový Ústavní soud je tedy povinen chránit základní práva německých občanů tak, jak jsou zaručeny Základním zákonem, a žádný soud ho nemůže zbavit této povinnosti.⁶⁴

Spolkový ústavní soud změnil podstatně svůj přístup až v rozsudku známém pod názvem *Solange II*.⁶⁵ Soud v podstatě zvrátil své stanovisko, když deklaroval, že od té doby, co Společenství a zejména judikatura Soudního dvora v obecné rovině zajišťují účinnou ochranu základních práv, obsahově srovnatelnou s ochranou poskytovanou na základě Základního zákona, Spolkový ústavní soud nebude nadále rozhodovat o aplikaci sekundárního evropského práva, stejně jako nebude přezkoumávat tuto legislativu z hlediska její slučitelnosti se standardem základních práva stanovených v německém Základním zákoně.⁶⁶ Spolkový ústavní soud tedy nevyločil svůj zásah, pokud by se objevily opravdové problémy, které by znemožňovaly účinnou ochranu základních lidských práv na úrovni Společenství.⁶⁷ Ani v tomto rozsudku, nezměnil však Spolkový ústavní soud své stanovisko, že v rámci německých ústavních limitů, neexistuje žádná autorita, která by mohla posvětit absolutní přenos kompetence a narušit tak nedotknutelné jádro ústavního pořádku.⁶⁸

Než vstoupila v platnost Maastrichtská smlouva, byla podrobena preventivnímu přezkumu ze strany Spolkového ústavního soudu z hlediska její slučitelnosti s německým Základním zákonem. Spolkový ústavní soud ji vyhodnotil v souladu s německým ústavním pořádkem, avšak, také předeslal svůj postup v případě, že by došlo k výkonu pravomocí ze strany EU, které jí nebyly Smlouvami členskými státy výslovně svěřeny.⁶⁹ Dle mínění SÚS se v případě EU nejedná o spolkový stát, a proto sama EU nemá tzv. kompetenční kompetenci, tj. pravomoc přisvojovat si další pravomoci, které jí nebyly ze strany členských států výslovně

⁶³ CRAIG, Paul, de BÚRCA, Gráinne. *EU Law: Text, cases and materials*. 5th edition. New York: Oxford University Press, 2011, s. 274

⁶⁴ Obecný soudce je při zjištění rozporu s evropským právem povinen předložit SD předběžnou otázku jen pokud nejde o aplikaci základních práv a svobod, jinak je povinen obrátit se na národní ústavní soud Viz TOMÁŠEK, Michal. Mechanismy resistance národního ústavního práva vůči právu evropskému, *Právník*, 2003, roč. 142, č. 11, s. 1063-1064

⁶⁵ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 22. 10. 1986 ve věci 2 BvR 197/83 Wunsche Handelsgesellschaft (Solange II)

⁶⁶ ŠÍŠKOVÁ, Naděžda in ŠÍŠKOVÁ, Naděžda, MATOCHOVÁ, Soňa. *Evropské a české právo, jejich vzájemný poměr v judikatuře Ústavního soudu ČR*. Praha: Linde, 2010, s. 29

⁶⁷ CRAIG, Paul, de BÚRCA, Gráinne. *EU Law: Text, cases and materials*. 5th edition. New York: Oxford University Press, 2011, s. 275

⁶⁸ Ibidem citace pod bodem 67

⁶⁹ Ibidem citace pod bodem 68, s. 276

svěřeny. V rozsudku nazvaném *Maastricht*⁷⁰ judikoval, že Německo jako jeden z pánů Smluv, se zavázalo k plnění z těchto Smluv, ale pokud by však EU svoje pravomoci porušovala, může se jejich plnění opačným aktem zase zřeknout. Šlo o velmi důležitý rozsudek, který mohl být varováním pro instituce EU a Soudní dvůr, o tom, že akceptování přednosti práva EU je ze strany SÚS pouze podmíněné a to do té doby, dokud ze strany EU nedojde k jednání *ultra vires*. Spolkový ústavní soud tedy považuje sám sebe za držitele tzv. kompetenční kompetence, sám tedy posuzuje, zda EU vykonává své pravomoci v rozsahu pravomocí jí svěřených.⁷¹ Z novější judikatury plynou závěry o tom, že se Spolkový ústavní soud zavazuje nevykonávat kontrolu nad tím, zda jsou pravomoci EU vykonávány v souladu se Smlouvami, a to až do té doby, co se k případu vyjádří SDEU.

V nálezu ve věci Lisabonské smlouvy vytyčil SÚS s odkazem na tzv. nezrušitelné ústavní principy obsažené v čl. 79 odst. 3 Základního zákona okruh věcných pravomocí státu, jejichž omezení není přípustné a mohlo by vést k omezení aplikace právního aktu Unie.⁷² Z důvodů rozsahu a hlavního zaměření naší práce se dalším rozhodnutím SÚS nemůžeme věnovat. Lze však shrnout, že doktrína Spolkového ústavního soudu obecně akceptuje nadřazenost práva EU, nicméně ji podrobuje výše uvedeným limitům, především v podobě nedotknutelného jádra ústavního pořádku (základní práva, kompetenční kompetence). Základem pro uznání aplikační přednosti práva EU ze strany SÚS je článek 23 odst. 1 a čl. 24 Základního zákona, i přesto, že došlo také k uznání některých argumentů Soudního dvora.

3.4. Itálie

Italské soudy akceptovaly přednost práva EU v poměrně brzkém stádiu. V rozhodnutí *Frontini*⁷³ vyslovil Ústavní soud (*Corte Costituzionale*) názor, že dle čl. 11 italské ústavy⁷⁴ přešly určité ústavní pravomoci na ES, která vytváří vlastní právní řád a jeho dodržování přezkoumává Soudní dvůr. Současně s akceptací přednosti a přímého účinku evropského práva však vyslovil podobné omezení jako

⁷⁰ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 12. 10. 1993 ve věci 2 BvR 2134 a 2159/92 Maastrichtská smlouva

⁷¹ CRAIG, Paul, de BÚRCA, Gráinne. *EU Law: Text, cases and materials. 5th edition*. New York: Oxford University Press, 2011, s. 282-283

⁷² ZEMÁNEK, Jiří in TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 321

⁷³ Rozhodnutí italského Ústavního soudu ze dne 27. 12. 1973 ve věci *Frontini v. Ministero delle Finanze* [1974] 2 CMLR 372.

⁷⁴ Ústava Italské republiky ze dne 22. 12. 1947 (*Costituzinone della Repubblica Italiana approvata il 22 dicembre 1947*)

Spolkový ústavní soud, tedy, že bude i nadále přezkoumávat působnost vykonávanou orgány Společenství z pohledu, zda neporušují základní zásady italského ústavního pořádku nebo nezcizitelná základní práva jednotlivců. Ochrana lidských práv je tedy podle něj na Soudní dvůr nepřenosná a její výkon náleží i nadále do jeho pravomoci.

V rozsudku *Granital*⁷⁵ italský Ústavní soud ještě prohloubil svůj proevropský přístup, když vyslovil pokyn pro soudce obecného soudu aplikovat přímo a přednostně právní akt ES a ponechat neaplikovaný právní předpis vnitrostátní, který je s ním v rozporu. Na druhou stranu zase zopakoval, že nejen, že bude posuzovat konflikt evropského práva se základními ústavními principy, ale bude také zkoumat rozdělení kompetencí mezi národním právem a právem Společenství. V případě zvaném *Fragt*⁷⁶ navíc uvedl, že se nelze odvolávat na přednostní aplikaci z důvodu jednotnosti působení práva ES ani na právní jistotu, pokud by mohlo dojít k porušení základních práv. V tomto případě tedy i italský Ústavní soud provedl skutečnou kontrolu souladu práva ES se základními lidskými právy, která byla doposud pouze teoretická.⁷⁷

Lze tedy shrnout, že italský Ústavní soud akceptuje princip nadřazenosti práva EU a to na základě jeho zakotvení v čl. 11 italské ústavy a nikoli tedy z důvodu autority Soudního dvora a jím formulovaných principů. Italský Ústavní soud však neuznává nadřazenost evropského práva nad ústavním pořádkem a považuje se za poslední instanci oprávněnou přezkoumávat, zda právní akty EU neporušují nezadatelná základní práva a svobody. Navíc se také považuje za oprávněného přezkoumávat rozdělení pravomocí mezi EU a státem, a to, zda jsou tyto pravomoci vykonávány v souladu s tímto rozdělením.⁷⁸

3.5. Polsko

Situace polského Ústavního tribunálu (*Trybunał Konstytucyjny*) byla velmi podobná, jako situace toho českého. I nově přistupující státy musely uznat nadřazenost práva EU nad národním právním řádem. V nálezu týkajícím se Lisabonské smlouvy⁷⁹ polský Ústavní tribunál řekl, že souhlasem v referendu polský

⁷⁵ Rozhodnutí italského Ústavního soudu ze dne 8. 6. 1984 ve věci SpA Granital v. Amministrazione delle Finanze 170/84

⁷⁶ Rozhodnutí italského Ústavního soudu ze dne 21. 4. 1989 ve věci SpA Fragt v Amministrazione delle Finanze 232/89

⁷⁷ CRAIG, Paul, de BÚRCA, Gráinne. *EU Law: Text, cases and materials*. 5th edition. New York: Oxford University Press, 2011, s. 285

⁷⁸ Ibidem

⁷⁹ Rozhodnutí polského Ústavního tribunálu ze dne 24. 11. 2010 ve věci K 32/29

lid vyjádřil souhlas také s přímou účinností práva EU v Polsku, které je také přednostně aplikováno při eventuálním rozporu mezi právními řády.

Základem pro uznání nadřazenosti je i v Polsku ústava⁸⁰ a to konkrétně její článek 90, který stanoví, že: „*Polská republika může na základě mezinárodní smlouvy, v některých věcech přenést na mezinárodní organizaci kompetence svých orgánů státní moci.*“⁸¹ Základem uznání přednosti tedy není postoj Soudního dvora a jím formulované aplikační principy.

Avšak na druhou stranu stejně jako jiné soudy i polský Ústavní tribunál neuznává absolutní nadřazenost práva EU i před ústavními předpisy. V rozsudku ze dne 11. května 2005 ve věci ústavnosti přístupové smlouvy uvedl, že i když článek 91 odst. 3 polské ústavy stanoví, že pokud to plyne z ratifikované smlouvy, jíž se zakládá mezinárodní organizace, právo tvořené touto organizací je uplatňováno bezprostředně a má přednost v případě kolize se zákony, nemůže toto ustanovení tvořit základ pro to, aby mezinárodní organizace byla zmocněna vydat právní akty nebo přijímat rozhodnutí, která by byla v rozporu s Ústavou Polské republiky. Uvedenými ústavními regulacemi nelze zdůvodnit předání kompetencí v takových oblastech svrchované působnosti polského státu, které by způsobilo, že Polská republika by nemohla nadále fungovat jako suverénní a demokratický stát.⁸²

Polský Ústavní tribunál, přestože je zastáncem výkladu vnitrostátního práva způsobem přátelským k evropskému právu, uvádí, že i tento výklad má své meze. Za žádných okolností nemůže být dopad tohoto výkladu v rozporu s výslovným zněním ústavních norem. Především ústavní normy v oblasti práv a svobod jednotlivce určují minimální a nepřekročitelnou hranici, která nemůže být snížena nebo rozporována v důsledku platnosti ustanovení práva Unie.⁸³ Pokud se vyskytne neřešitelný rozpor mezi ústavní normou a normou Unie, kterou nebude možné odstranit aplikací výkladu respektujícího vzájemnou autonomii evropského a vnitrostátního práva, pak kolize tohoto druhu nemůže být v žádném případě vyřešena předpokladem přednosti normy Unie nad normou ústavní.⁸⁴ Takový neodstranitelný rozpor by bylo možné

⁸⁰ Ústava Polské republiky ze dne 2. 5. 1997 (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r.)

⁸¹ WITKOWSKA-CHRZCZONOWICZ, Katarzyna. Členství polské republiky v Evropské unii ve světle judikatury polského Ústavního tribunálu. *Právník*, 2008, č. 6, s. 652

⁸² *Ibidem* s. 654

⁸³ Bod 14 rozhodnutí polského Ústavního tribunálu ze dne 11. 5. 2005 ve věci K 18/04

⁸⁴ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 166

odstranit pouze změnou ústavy nebo podnětem ke změně evropské úpravy a v krajním případě pak vystoupením z Unie. Jako nejrealnější řešení se jeví právě změna ústavy, kterou Polsko využilo v dalším vývoji, kdy v rozsudku týkajícím se evropského zatýkacího rozkazu, byla judikována jeho rozpornost s principem zakotveným v polské ústavě. V dalším vývoji se tak Polsko, aby vyhovělo požadavkům plynoucím z členství EU, rozhodlo tento rozpor odstranit právě změnou ústavy. Některými dalšími aspekty judikatury polského Ústavního tribunálu se budeme pro účely srovnání se situací českou zabývat okrajově také v některých následujících kapitolách.

3.6. Shrnutí

Nejvyšší soudní instituce většiny členských států sice z větší části uznávají vlastnosti práva EU, tak jak je formuloval SDEU, ale také zformulovaly jisté mechanismy resistance národního ústavního práva vůči právu EU na pozadí stále se rozšiřujících pravomocí Unie. J. Zemánek poukazuje na skutečnost, že ústavní a nejvyšší soudy členských států někdy přehlížejí skutečnou povahu evropského práva, zejména jeho bezvýhradní přednost před vnitrostátním právem, tím ale podle něj zpochybňují samotný základ Evropské unie, který se prosazuje při střetu obou systémů, ať se jedná o konflikt s národním ústavním právem nebo s běžnými zákony. Při střetu s běžnými zákony přednost norem evropského práva nebývá zpochybňována, popírána ale je její právní základ, za který je prohlašována národní ústava a nikoliv Smlouvy.⁸⁵

⁸⁵ ZEMÁNEK, Jiří. Ústavní rozměr členství v Evropské unii a otázka souladu Lisabonské smlouvy. In MALÍŘ, Jan a kol. *Česká republika v Evropské unii (2004-2009). Institucionální a právní aspekty členství*. Praha: Ústav státu a práva, 2009, s. 40

4. Judikatura Ústavního soudu ČR ve vztahu k evropskému právu

4.1. Úvodem

Očekávání, týkající se interpretace vztahu evropského a vnitrostátního práva, existovala i vzhledem k Ústavnímu soudu ČR, přičemž tato očekávání byla ještě posílena tím, že tento soud patří mezi soudy vybavené rozsáhlými pravomocemi, a který rovněž tyto pravomoci aktivně využívá. Předmětem dalšího výkladu, který se zabývá evropským právem v judikatuře Ústavního soudu ČR, je vymezení otázek, jejichž zodpovězení se od Ústavního soudu očekávalo po vstupu do EU a odpovědi, jež na tyto otázky judikatura ÚS poskytla.⁸⁶ Jednalo se například o zodpovězení těchto otázek: Jaký je ústavní základ pro působení evropského práva ve vnitrostátním právním řádu ČR? Jak bude Ústavní soud přistupovat k evropskému právu? Uzná plně jeho absolutní přednost nad celým právním řádem a jeho účinky ve vnitrostátním právu? Bude se ÚS zabývat přezkumem evropského práva? Pokud ano, jakým způsobem, v jakém rozsahu a na základě jakého referenčního hlediska? Změní se na základě působení evropského práva v českém právu interpretace pojmu ústavní pořádek ČR? Může ÚS podávat předběžnou otázku k SDEU a bude dohlížet na plnění povinnosti obecných soudů tuto otázku podat? Neomezuje silící evropská integrace příliš postavení ČR jako suverénního státu? Jak bude vypadat řízení o předběžné kontrole ústavnosti mezinárodních smluv?

Základním předpokladem byla skutečnost, že Ústavní soud si byl vědom toho, jaké nové úkoly mu z členství v Evropské unii vyplývají, a že je to právě on, kdo se musí k vyvstalým otázkám vyjádřit. Tuto skutečnost uvedl ve svém klíčovém evropském nálezu ve věci *Cukerné kvóty III*, který bude v této práci na mnoha místech rozebírán.

„Ústavní soud si je vědom toho, že na těchto otázkách spočívají základy ústavněprávní exegeze celého Společenství, a že tyto otázky mají určité implikace nejen v oblasti právní, ale též politické. Tyto otázky mohou mít vážné dopady na další vývoj soudní praxe uvnitř Společenství, dokonce na vývoj Společenství, resp. Unie jako takové, a proto by mělo být i povinností Ústavního soudu jako soudního orgánu

⁸⁶ MATOCHOVÁ, Soňa in MALÍŘ, Jan a kol. *Česká republika v Evropské unii (2004-2009). Institucionální a právní aspekty členství*. Praha: Ústav státu a práva, 2009, s. 18

ochrany ústavnosti jednoho z nově přistoupivších členů pokusit se k těmto otázkám ve své judikatuře relevantně vyjádřit.“⁸⁷

Můžeme říci, že Ústavní soud se v poměrně krátkém časovém období k těmto složitým otázkám ve své judikatuře vyjádřil. Množství a různorodost otázek, kterými se ÚS ve vztahu k evropskému právu zabýval, mají vliv na to, že se o nich dá mluvit jako o určité evropské doktríně Ústavního soudu.

4.2. Judikatura Ústavního soudu ČR v období před přistoupením

Evropské právo působilo jistým způsobem i na území kandidátských zemí, připravujících se na svůj vstup do Evropské unie. Ústavní soudy kandidátských zemí, kterým se již v tomto období naskytla možnost vyjadřovat se k vlivu práva Evropských společenství a Evropské unie, si mohly ve své judikatuře zvolit jeden z následujících přístupů. První přístup byl založen na odmítavém postoji k možnosti užití evropského práva.⁸⁸ Druhá, opačná varianta, pak mohla být vystavěna na oproštění se od lpění na formálně čisté aplikaci práva a na otevření vnitrostátního právního pořádku účinkům hodnotového rámce práva Evropské unie.⁸⁹

Již v období před přistoupením se také Ústavnímu soudu ČR naskytla možnost vyjádřit se k otázkám vlivu práva Evropských společenství a Evropské Unie. V jeho postoji lze spatřovat druhý z výše jmenovaných přístupů. Již ve svém nálezu z roku 1997 při interpretaci pojmu „zneužívání monopolního postavení“ vyslovil, že nelze považovat za protiústavní tu interpretaci, která vychází ze soutěžních pravidel upravených Smlouvou o založení Evropského společenství a vysvětlil, že tato smlouva stejně jako Smlouva o Evropské unii, vychází ze stejných hodnot a principů, na kterých je založen i ústavní řád ČR.⁹⁰

I v dalším nálezu označovaném jako *Kvóty na mléko* opět ÚS zdůraznil, že nepovažuje právo Evropské unie za právo cizí, ale naopak za právo, které nutně ovlivňuje výklad práva kandidátské země. Ústavní soud označil tvrzení navrhovatelů,

⁸⁷ Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006 „Cukerné kvóty III“ [online]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

⁸⁸ Např. rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR, maďarského Ústavního soudu nebo Nejvyššího soudu SR. Blíže viz KÜHN, Zdeněk. *Aplikace práva soudcem v éře střeoevropského komunismu a transformace. Analýza příčin postkomunistické právní krize*. Praha: C. H. Beck, 2005, s. 154-156

⁸⁹ HAMULÁK, Ondrej. *Právo Evropské Unie v judikatuře Ústavního soudu České republiky*. Praha: Leges, 2010, s. 59

⁹⁰ Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. III ÚS 31/97 ze dne 29. 5. 1997 „K ukládání pokut soutěžitelům a zneužití dominantního postavení“ [online]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

že evropské právo není pro Ústavní soud České republiky, coby státu stojícího mimo Evropskou unii, při posuzování ústavnosti relevantní, jako tvrzení nepřipustně zjednodušující a schematické. Odůvodnil to tak, že jedním z pramenů primárního evropského práva jsou i obecné právní zásady, které formuloval Soudní dvůr EU z ústavních tradic členských států Evropské unie, jejichž obsahem jsou základní hodnoty, společné všem jejím členům, a které sám Ústavní soud opakovaně aplikoval, a tak se i přihlásil k evropské právní kultuře a jejím ústavním tradicím. Dále uvedl, že:

„Primární komunitární právo tedy není Ústavnímu soudu cizí, ale prozařuje – zejména v podobě obecných zásad právních evropského práva – v široké míře do jeho vlastní rozhodovací činnosti. V této míře je rozhodování Ústavního soudu i relevantní.“⁹¹

V dalším nálezu zvaném *Cukerné kvóty II* Ústavní soud jednak odkázal na relevantní judikaturu SDEU v otázce kvót a jednak uvedl, že nelze přehlédnout, že jednou z hlavních pohnutek pro zavedení soustavy produkčních kvót některých zemědělských a potravinářských výrobků bylo vytvoření rámce, který se uplatňuje v Evropské unii. Radikální zásah Ústavního soudu proti soustavám produkčních kvót by podle něj představoval krok k takovému pojetí vnitrostátně garantovaných základních práv, které by neobstálo po připravovaném vstupu České republiky do Evropské unie.⁹²

Lze shrnout, že Ústavní soud ČR ve své předpřístupové judikatuře neignoruje evropské právo a jeho vliv na interpretaci práva vnitrostátního. Jeho postup lze považovat za logický a opodstatněný, když vzal v úvahu nadcházející vstup do EU a proces sbližování právních předpisů v oblasti soutěžního práva a zemědělských kvót.⁹³ Dle O. Hamuláka byla otevřenost k prozařování práva EU do české právní praxe v situaci, kdy Česká republika požívala status kandidátské země, nejvhodnějším postojem a přípravou pro následující období.⁹⁴ Tato proevropská interpretace vnitrostátního práva, kterou se Ústavní soud snažil vyhnout vzniku

⁹¹ Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 5/01 ze dne 16. 10. 2001 „Kvóty na mléko“ [online]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

⁹² Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 39/01 ze dne 30. 10. 2002 „Cukerné kvóty II“ [online]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

⁹³ MATOCHOVÁ, Soňa in ŠÍŠKOVÁ, Naděžda, MATOCHOVÁ, Soňa. *Evropské a české právo, jejich vzájemný poměr v judikatuře Ústavního soudu ČR*. Praha: Linde, 2010, s. 32

⁹⁴ HAMULÁK, Ondřej. *Právo Evropské Unie v judikatuře Ústavního soudu České republiky*. Praha: Leges, 2010, s. 61

budoucího konfliktu mezi českou právní úpravou a požadavky evropského práva, mu byla vzorem pro přístup k právu Evropské unie i v období po vstupu České republiky do Evropské unie. Princip proevropské interpretace národního práva Ústavní soud ještě více ve své judikatuře rozvinul v období po vstupu ČR do EU.

4.3. Základ působení práva EU v českém právním řádu

Vztah vnitrostátního právního řádu k mezinárodnímu právnímu řádu může být založen na jedné ze dvou internacionalistických koncepcí. Koncepce dualistická vidí vnitrostátní a mezinárodní právo jako dva odlišné systémy, z nichž jeden má vždy prioritu. Má-li být mezinárodní právo aplikováno uvnitř právního řádu vnitrostátního, je k tomu zapotřebí vnitrostátního recepčního aktu, který mezinárodní normu převezme do vnitrostátního právního pořádku. Naopak koncepce monistická vidí jednotu obou systémů a jejich eventuální rozpor řeší podle jejich právní síly a běžných interpretačních zásad (*lex posterior derogat priori, lex specialis derogat generali*).

Původní text Ústavy České republiky dopracovaný v prosinci 1992 koncepčně neobsahoval a v zásadě ani neřešil vztah České republiky navenek, tedy ve vztahu k mezinárodnímu právu veřejnému. Z této skutečnosti se vymykal pouze článek 10 odkazující na ratifikované mezinárodní smlouvy o základních lidských právech a svobodách přímo závazné v České republice.⁹⁵ Lze říci, že Ústava byla postavena na striktně dualistickém pojetí a nebyla vůči mezinárodnímu ani evropskému právu takřka vůbec otevřená.⁹⁶

Situaci změnil ústavní zákon č. 395/2001 Sb., pro který se vžilo označení Euronovela ústavy. Důvodem pro její přijetí byl mimo jiné plánovaný vstup ČR do EU a nutnost začlenění práva Evropské unie do českého právního řádu. Znamenala v teoretické rovině přechod od dualistického modelu k pojetí převážně monistickému.⁹⁷ Součástí českého právního řádu se díky Euronovele staly všechny vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána. Pokud stanoví mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.⁹⁸ Euronovela také umožnila přenos některých pravomocí orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci, čímž

⁹⁵ KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 2. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, s. 154

⁹⁶ Výjimkou byly mezinárodní smlouvy o základních lidských právech a svobodách, které byly přímo závazné v ČR.

⁹⁷ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 128

⁹⁸ Ustanovení čl. 10 Ústavy ČR

umožnila vstup ČR do EU.⁹⁹ Zavedla také novou povinnost obecných soudů rozhodovat o souladu či nesouladu českého práva s mezinárodními smlouvami a v případě jejich rozporu přednostně aplikovat mezinárodní smlouvu. I Ústavnímu soudu se Euronovelou dostalo nové pravomoci a to prostřednictvím nově zavedeného řízení o předběžné kontrole ústavnosti mezinárodních smluv ještě před jejich ratifikací.

Přijetí Euronovely bylo bezpochyby ve vztahu k mezinárodnímu právu vítaným krokem, avšak nevyhnulo se jistým nedostatkům a následné polemice. Mezi nejdiskutovanější otázky patřila otázka stanovení právního základu pro působení práva Evropské unie v českém právním řádu. Obecně formulovaný čl. 10a Ústavy, jež byl výsledkem politického kompromisu, ani pozměněný čl. 10 Ústavy, nedávaly jasné odpovědi na to, na základě čeho má evropské právo působit v českém právním řádu ani na to, jak má být řešen případný konflikt mezi vnitrostátním právem a právem Evropské unie.¹⁰⁰ Tato otázka spustila horečnou akademickou diskusi mezi tzv. internacionalisty a komunitaristy.

Hlavním představitelem internacionalistického proudu je J. Malenovský. Podle něj je to článek 10, který vtahuje do českého právního řádu velkou skupinu mezinárodních smluv definovaných čistě podle formálních znaků (závaznost, publikace, ratifikace, souhlas Parlamentu s ratifikací) a to včetně smluv zakládajících EU a upravuje i účinky těchto smluv v českém právním řádu. Naproti tomu čl. 10a definuje podle něj pouze úzkou kategorii mezinárodních smluv, jejichž obsahem je pouze jednosměrné přenesení některých pravomocí ČR na supranacionální organizaci a které vyžadují náročnější proces projednání uvnitř státu. Právo EU je tak podle Malenovského vtahováno do právního řádu ČR stejným způsobem jako ostatní mezinárodní smlouvy.¹⁰¹ Internacionalisté¹⁰² pohlíží tedy na čl. 10a a 10 Ústavy jako na ustanovení, jejichž působnost na sebe navazuje. Čl. 10a stanoví podmínky pro uzavření mezinárodní smlouvy, jíž ČR vstoupila do nadstátního útvaru, zatímco čl. 10 otevírá cestu evropskému právu založenému na takové smlouvě, resp. právu

⁹⁹ Ustanovení čl. 10a Ústavy ČR

¹⁰⁰ HAMULÁK, Ondřej. *Právo Evropské Unie v judikatuře Ústavního soudu České republiky*. Praha: Leges, 2010, s. 68

¹⁰¹ Viz MALENOVSKÝ, Jiří. Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR. *Právník*, 2003, roč. 142, č. 9, s. 848

¹⁰² Kromě J. Malenovského za ně mohou být považováni také např. V. Týč a K. Klíma

z ní odvozenému, k subjektům vnitrostátního právního řádu, a to od chvíle, kdy se ČR stala členem tohoto nadstátního útvaru.¹⁰³

Druhý přístup reprezentovaný především Z. Kühnem a J. Kyselou prosazoval myšlenku obousměrnosti čl. 10a. Podle těchto autorů vlastnosti evropského práva vyplývají z něho samého, aniž by k tomu ústavy členských států musely cokoli dodat. Právní následky evropského práva ve vztahu k domácímu právu jsou určovány evropským právem a judikaturou Soudního dvora. Čl. 10 Ústavy se dle jejich názoru vztahuje na „obyčejné“ mezinárodní smlouvy, naopak článek 10a pak upravuje smlouvy jiného typu, totiž smlouvy delegační.¹⁰⁴ Takto jednou přijaté evropské právo, ať již primární nebo sekundární, je pak aplikováno se všemi svými specifickými důsledky nikoliv proto, že tak stanoví domácí ústava, ale proto, že tak stanoví evropské právo samo. Komunitaristé tedy zacházejí s evropským právem jinak než s jakoukoliv jinou mezinárodní normou.¹⁰⁵

Jiný názor pak zastává J. Král, který se nepřiklání ani k jedné z výše uvedených variant. Domnívá se, že ústavní oporu vnitrostátním účinkům práva EU v ČR lze nelézt jak v čl.10a, tak v extenzivně vykládaném čl. 10 v kombinaci s čl. 1 odst. 2 avšak čl. 10a tuto oporu poskytuje pouze implicitně a naprosto netransparentně a čl. 10 ji poskytuje velmi nejednoznačně. Tento autor odmítá význam pozitivního vymezení vnitrostátních účinků evropského práva, zároveň si ale myslí, že Ústava by měla orgánům aplikujícím právo poskytovat jednoznačnou a transparentní ústavní oporu, pro používání nadnárodní právní úpravy se všemi jejími účinky. Euronovele absenci takovéto klauzule vytýká a zároveň apeluje na Ústavní soud, že snad on by mohl tuto nedostatečnost do budoucna odstranit, buďto tím, že svým výkladem ztransparentní čl. 10a Ústavy, nebo tím, že učiní čl. 10 spolu s čl. 1 odst. 2 Ústavy jednoznačnějším, aby orgány aplikující právo měly jasnou ústavní oporu pro přímou a přednostní aplikaci přímo aplikovatelných pravidel EU a pro eurokonformní výklad vnitrostátních právních předpisů.¹⁰⁶

¹⁰³ MALENOVSKÝ, Jiří. K nové doktríně ústavního soudu ČR v otázce vztahů českého, komunitárního a mezinárodního práva. *Právní rozhledy*, 2006, roč. 14, č. 21 s. 775

¹⁰⁴ KÜHN, Zdeněk. KYSELA, Jan. Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu? *Právní rozhledy*, 2004, roč. 12, č. 1, s. 23-24

¹⁰⁵ KÜHN, Zdeněk. Ještě jednou k ústavnímu základu působení komunitárního práva v českém právním řádu. *Právní rozhledy*, 2004, roč. 12, č. 10, s. 396

¹⁰⁶ KRÁL, Richard. Znovu k zakotvení vnitrostátních účinků komunitárního práva v Ústavě ČR. *Právní rozhledy*, 2004, roč. 12, č. 3, s. 111-112

Toto vyjasnění skutečně přinesla očekávaná judikatura. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 50/04 označovaném jako *Cukerné kvóty III* vyslovil Ústavní soud svůj názor na celou řadu podstatných otázek souvisejících s poměrem českého práva, zejména Ústavy a ústavního pořádku, k právu EU. Součástí tohoto nálezu byla i odpověď na otázku právního základu a podmínek působení práva Evropské unie v českém právním řádu. Dalo by se říci, že se Ústavní soud přiklonil ke komunitaristické tezi o obousměrnosti působení článku 10a Ústavy. Ve svém nálezu na články autorů Z. Kühna a J. Kysely také přímo odkazuje. Ústavní soud stanovil, že čl. 10a je normou, která v rámci linie Česká republika – Evropská unie působí obousměrně. Primárně představuje základ pro ústavně-konformní delegaci části pravomocí České republiky na mezinárodní organizaci. Kromě toho je však také inkorporační normou, na základě které se český právní řád otevírá působení práva Evropské unie, jeho vlastnostem a účinkům.¹⁰⁷

„Pokud členství v ES s sebou nese určité omezení pravomocí vnitrostátních orgánů ve prospěch komunitárních orgánů, musí být nutně jedním z projevů takového omezení i omezení volnosti členských států určovat vnitrostátní účinky komunitárního práva.(...) Jinak řečeno, s přenesením některých pravomocí na ES je spojen i zánik volnosti České republiky určovat vnitrostátní účinky komunitárního práva, které se odvozují v oblastech, v nichž k tomuto přenosu došlo, přímo z komunitárního práva. Ustanovení čl. 10a Ústavy tak vlastně působí obousměrně: tedy tvoří normativní základ pro přenos pravomocí a současně je tím ustanovením Ústavy, které otevírá vnitrostátní právní řád pro působení komunitárního práva včetně pravidel týkajících se jeho účinků uvnitř právního řádu České republiky.“¹⁰⁸

Z pera J. Malenovského se na počínání ústavního soudu v této otázce, a vlastně takřka na celý náleze ve věci *Cukerné kvóty III*, snesla kritika. Malenovský Ústavnímu soudu vytýká, že se bezvýhradně přiklonil k názoru komunitaristů, aniž by důvody, co ho k tomu vedly, ve svém nálezu nějak objasnil. Vadí mu především to, že se ÚS vůbec nezabýval argumenty v odborném tisku, jež poukazovaly na slabiny této koncepce. Také negativně hodnotí, že se ÚS inspiroval německými a italskými ústavními poměry, kde však integrační klauzule sloužily k historicky zcela rozdílným účelům a jsou s českými podmínkami nesouměřitelné. Na závěr

¹⁰⁷ HAMULÁK, Ondrej. *Právo Evropské Unie v judikatuře Ústavního soudu České republiky*. Praha: Leges, 2010, s. 69

¹⁰⁸ Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006 „Cukerné kvóty III“ [online]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

kritiky Malenovský vyslovuje své přání, aby Ústavní soud svůj postoj k mezinárodnímu a evropskému právu ještě rozvinul a v budoucnu přeformuloval svou doktrínu tak, aby v maximální míře reflektovala jedinečnost symbiózy integrační (čl. 10a) i inkorporační (čl. 10) klauzule v Ústavě, jež se vyznačuje monistickým vtažením zakládajících smluv do právního řádu ČR, a to na základě procedury rovnocenné s postupem při schvalování ústavních zákonů.¹⁰⁹

O. Hamulák se domnívá, stejně jako i jiní,¹¹⁰ že podmínění účinků práva Evropské unie existencí určitého vnitrostátního ústavního základu (závislého na vůli národního subjektu) se neshoduje s principem jednotné aplikace evropského práva, na které Soudní dvůr bazíruje. Účinky evropského práva podle nazírání Soudního dvora nevyžadují žádnou národní aprobaci. Není tedy podle nich třeba žádného vtahujícího ustanovení, které by stanovovalo nebo umožňovalo jeho přednostní aplikaci.¹¹¹

Přestože se rozpory mezi autory vedoucími spor o ústavní základ působení práva EU zdají být neodstranitelné, jedná se o spor ryze teoretický, neboť obě koncepce vedou ke shodným důsledkům ohledně aplikace práva EU (princip aplikační přednosti, přímé použitelnosti, povinnost eurokonformního výkladu).¹¹²

4.4. Řešení konfliktu mezi evropským a vnitrostátním právem z pohledu ÚS

Poté, co se Ústavní soud vyslovil k tomu, které ustanovení Ústavy tvoří základ pro působení evropského práva na našem území, musel zaujmout postoj i k otázce řešení konfliktů mezi evropským právem a právem vnitrostátním. Ústavní soud ve svém nálezu *Cukerné kvóty III* implicitně uznal princip přednosti jako základní atribut evropského práva, a to prostřednictvím své rezignace na rozhodování otázek ústavnosti tohoto práva.

„Ústavní soud není kompetentní k tomu, aby posuzoval otázky platnosti norem komunitárního práva. Takové otázky spadají do výlučné pravomoci Evropského soudního dvora. Z pohledu komunitárního práva, jak bylo v minulosti vyloženo

¹⁰⁹ MALENOVSKÝ, Jiří. K nové doktríně ústavního soudu ČR v otázce vztahů českého, komunitárního a mezinárodního práva. *Právní rozhledy*, 2006, roč. 14, č. 21 s. 774-783

¹¹⁰ Z. Kuhn, J. Kysela, R. Král a vlastně i samotný ÚS

¹¹¹ HAMULÁK, Ondřej. *Právo Evropské Unie v judikatuře Ústavního soudu České republiky*. Praha: Leges, 2010, s. 76

¹¹² KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 128

Evropským soudním dvorem (dále jen „ESD“), požívají normy komunitárního práva aplikační přednosti před právními řády členských států ES. Podle judikatury ESD tam, kde jde o výlučnou regulaci komunitárním právem, má toto právo přednost a nemůže být popřeno skrze referenční kritéria stanovená vnitrostátním právem, včetně kritérií uplatňovaných v ústavní rovině.“¹¹³

Přestože Ústavní soud tak nečiní výslovně, je zřejmé, že aprobejuje zásadu přednosti jako jednu z klíčových vlastností evropského práva. Výslovně ji připouští, a to dokonce bez jakékoli aprobace národním právním řádem.

„Bezprostřední použitelnost ve vnitrostátním právu a přednostní aplikace nařízení vyplývá z vlastní dogmatiky komunitárního práva, tak jak byla v minulosti podána v judikatuře ESD“¹¹⁴

Ústavní soud dále poukazuje na skutečnost, že řada nejvyšších soudních institucí původních členských států ES, se nikdy zcela nepodřídila doktríně absolutní přednosti evropského práva nad veškerým právem a ponechala si jistou rezervu při interpretaci principů, jako jsou princip demokratického právního státu a oblast ochrany základních práv a svobod. Ústavní soud vlastně tak dává najevo, že ani on nepřistoupí na doktrínu absolutní přednosti, avšak na tomto místě nalezl žádné případné limity principu přednosti neposkytuje. Limity můžeme vyčíst až z pasáže týkající se přenosu pravomocí.

„Toto propůjčení části pravomocí je ovšem podle Ústavního soudu propůjčením podmíněným, neboť originárním nositelem suverenity a z ní vyplývajících pravomocí nadále zůstala Česká republika, jejíž suverenitu konstituuje nadále čl. 1 odst. 1 Ústavy.(...) delegace části pravomocí vnitrostátních orgánů může trvat potud, pokud tyto pravomoci jsou orgány ES vykonávány způsobem slučitelným s uchováním základů státní suverenity České republiky a způsobem, jenž neohrožuje samotnou podstatu materiálního právního státu.“¹¹⁵

Pokud by některá z těchto podmínek nebyla naplněna, bylo by to v rozporu s ústavním pořádkem ČR, a bylo by třeba, aby se výkonu přenesených pravomocí opětovně ujaly orgány ČR.

¹¹³ Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006 „Cukerné kvóty III“ [online]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

¹¹⁴ Ibidem.

¹¹⁵ Ibidem.

„Pokud jde o podstatné náležitosti demokratického právního státu, ty podle čl. 9 odst. 2 Ústavy leží dokonce i mimo dispozice samotného ústavodárce.(...) Ústavní soud uvedl, že žádnou novelu Ústavy nelze interpretovat v tom smyslu, že by jejím důsledkem bylo omezení již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod.“¹¹⁶

Ústavní soud se v této části inspiroval judikaturou německého Spolkového ústavního soudu. Formální a materiální limity přenosu pravomocí (tedy samotná podstata svrchovanosti ČR a podstatné náležitosti demokratického právního státu) připomínají limity, které proti principu přímého působení evropského práva postavil Spolkový ústavní soud v rozsudcích *Solange I* a *II*. Český Ústavní soud totiž, přeneseně řečeno, určuje sebe sama za posledního arbitra a hlídače výkonu pravomocí přenesených na Evropskou Unii a její instituce.¹¹⁷ I Ústavní soud ČR obdobně jako SÚS připomíná, že hodlá respektovat vlastnosti práva EU jen do té doby, dokud bude toto právo slučitelné se základními hodnotami české ústavnosti.

Úskalím argumentace ÚS je to, že pojem podstatné náležitosti demokratického právního státu dle čl. 9 odst. 2 Ústavy není v ústavním pořádku nikde enumerativně ani obsahově vymezen, bude tedy na Parlamentu, Ústavním soudu a vědě, jak tento pojem bude interpretován. Úmyslem ústavodárce bylo jednoznačně vytvořit blokadu proti změně demokracie a systému panství práva. Problémem interpretace čl. 9 odst. 2 je však jeho obsahová otevřenost. Nezměnitelné principy mohou být na různých místech a v různých časových obdobích chápány různě.¹¹⁸ Bohužel ani z doktríny Ústavního soudu jasně nevyplývá, co konkrétně považuje za tyto základní hodnoty.

Ústavní soud v řadě svých rozhodnutí nastínil obsah pojmu podstatných náležitostí demokratického právního státu dle čl. 9 odst. 2 Ústavy. V rozhodnutí ve věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 19/93 Ústavní soud pod zmíněný pojem vtáhl materiální a nikoli formální chápání právního státu a odkázal na doktrinální stanoviska, podle kterých k podstatným náležitostem demokratického právního státu patří především svrchovanost lidu a principy obsažené v článku 5 a 6 Ústavy (politický systém založený na demokratických principech, vůle většiny vyjádřená

¹¹⁶ Ibidem.

¹¹⁷ HAMULÁK, Ondrej. *Právo Evropské Unie v judikatuře Ústavního soudu České republiky*. Praha: Leges, 2010, s. 107

¹¹⁸ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 108-111

svobodným hlasováním a ochrana práv menšin) a dále přirozenoprávní ustanovení LZPS, která zakládají ústavní právo na odpor.¹¹⁹

Jisté vyjasnění toho, co pojem podstatné náležitosti demokratického právního státu znamená, přinesl první lisabonský náleží Ústavního soudu. V tomto rozhodnutí nalezneme zatím nejjasnější pokus o vysvětlení toho, co lze považovat za hodnoty formující Českou republiku jako materiální právní stát.

„Vůdčím principem je nepochybně zásada nezadatelných, nezcizitelných, nepromlčitelných a nezrušitelných základních práv a svobod jednotlivců, rovných v důstojnosti a právech; k jejich ochraně je budován systém opírající se o zásady demokracie, svrchovanosti lidu, dělby moci, respektující zejména zmíněné materiální pojetí právního státu.“¹²⁰

I zde jde však pouze o demonstrativní výčet, a jak Ústavní soud dále v náleží připouští, jeho konkrétní obsah může být stanoven i jinak. Ústavní soud dal ve své judikatuře důrazně najevo nezbytnost ochrany materiálního ohniska ústavního pořádku, naznačil částečně abstraktní a částečně kazuistickou metodou jeho strukturu, jakož i skutečnost, že důsledky z něj plynoucí dopadají nejen na demokratického zákonodárce, nýbrž i na Ústavní soud samotný (a to v tom smyslu, že základní metodou interpretace ústavního pořádku je výklad z pohledu účelů plynoucích z jeho materiálního ohniska).¹²¹

4.5. Účinky evropského práva uvnitř právního řádu ČR

4.5.1 Obecně o účincích a jejich limitech

Podrobně byly účinky evropského práva, tak jak je formuloval Soudní dvůr, popsány ve druhé kapitole této práce. Můžeme jen shrnout, že normy evropského práva mohou nabývat jednak přímého účinku, tzn., že jsou přímo aplikovatelná na území členských států a jednotlivci se jejich pravidel mohou domáhat bezprostředně v řízeních před národními orgány. Pouze v případě přímo účinných norem může dojít k reálnému konfliktu mezi právem EU a českým právem a tento konflikt je třeba

¹¹⁹ Ustanovení čl. 23 LZPS

¹²⁰ Bod 93 náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. listopadu 2008 „Lisabonská smlouva“ [online]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

¹²¹ HOLLÄNDER, Pavel. Materiální ohnisko ústavy a diskrece ústavodárce. *Právník*, 2005, roč. 144, č. 4, s. 326

vyřešit aplikačním upřednostněním práva Evropské unie před právem národním (s limity nastavenými ze strany Ústavního soudu v podobě, jak byly rozebrány výše).

Dále má právo EU na území ČR i účinky nepřímé. Ty se jednak projevují v povinnosti implementovat evropské předpisy do národního práva, kdy pak právo EU působí nepřímo prostřednictvím navazující vnitrostátní úpravy. Druhým nepřímým účinkem je povinnost eurokonformního výkladu vnitrostátního práva ve světle cílů evropské normy.¹²²

Za základ limitace účinků evropského práva je nutné stejně jako u limitů zásady přednosti vycházet z ústavních hranic evropského práva, tedy ze samotné svrchovanosti ČR¹²³ a z demokratických náležitostí právního státu.

4.5.2 Přezkum ústavnosti českých aktů implementujících evropské právo

Většina výdobytků integrace, většina cílů evropského normotvůrce, dosahuje hodnoty právních pravidel obsahující evropsky podmíněný modus chování adresátů právní regulace prostřednictvím vnitrostátního práva, které navazuje (povinně implementuje) evropské požadavky do právního řádu členského státu. Po formální stránce jsou práva a povinnosti subjektům stanovovány prostřednictvím vnitrostátních pramenů práva. Materiálně je však toto právo výsledkem činnosti nadstátního normotvůrce.¹²⁴ Pak vyvstává otázka, do jaké míry je Ústavní soud oprávněn přezkoumávat ústavnost těchto vnitrostátních aktů implementujících evropské právo. Tento problém se nám rozpadá hned do několika kategorií.

První relativně nespornou situací je možnost posuzování formální správnosti legislativních postupů českých orgánů a s ní související ústavní konformity přijímaných aktů. Domácí ústavní soudy mohou a musí přezkoumávat ústavnost domácích implementačních předpisů a případně předpis pro rozpor s ústavou zrušit tehdy, pokud je dána protiústavnost při proceduře přijetí těchto předpisů.¹²⁵

Situace je však problematičtější, pokud budeme k věci přistupovat z věcného hlediska. Zde totiž nelze opomenout fakt, že referenční rámec pro přezkum

¹²² HAMULÁK, Ondřej. *Právo Evropské Unie v judikatuře Ústavního soudu České republiky*. Praha: Leges, 2010, s. 105

¹²³ Ustanovení čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR

¹²⁴ Ibidem citace pod bodem 118, s. 110

¹²⁵ KUHN, Zdeněk. K přezkumu ústavnosti českých aktů implementujících evropské právo nejen ve vztahu k tzv. eurozatykači. *Trestněprávní revue*, 2005, roč. 4, č. 3, s. 61

ústavnosti dotčeného vnitrostátního práva je modifikován požadavkem eurokonformního výkladu tohoto ústavního rámce. V kauze *Cukerné kvóty III* Ústavní soud zatím jen připomíná, že od okamžiku přistoupení České republiky k Evropské unii je postavení vnitrostátního práva navazujícího na závazky plynoucí z členství české republiky v Evropské unii silnější, a i když jeho ústavní přezkum nelze vyloučit, je nutné pro každý případ vyvažovat a stanovit, kde leží hranice tohoto přezkumu.¹²⁶

„Ač tedy referenčním rámcem přezkumu Ústavním soudem zůstávají i po 1. 5. 2004 normy ústavního pořádku České republiky, nemůže Ústavní soud zcela přehlížet dopad komunitárního práva na tvorbu, aplikaci a interpretaci vnitrostátního práva, a to v oblasti právní úpravy, jejíž vznik, působení a účel je bezprostředně navázán na komunitární právo. Jinými slovy, Ústavní soud v této oblasti interpretuje ústavní právo s přihlédnutím k principům plynoucím z práva komunitárního“¹²⁷

Ústavní soud se tedy nevyjadřuje k otázce, zda by mohl bez dalšího zrušit ustanovení implementačního předpisu pro jeho rozpor s českým ústavním pořádkem. Ve svém dalším nálezu sp. zn. Pl. ÚS 66/04 *Evropský zatýkací rozkaz* pokračuje v řešení této otázky. V tomto případě ÚS rozlišuje národní právo přijaté v rámci uvážení českého normotvůrce dobrovolně a národní právo, které neponechává normotvůrci na výběr způsob implementace (tzv. striktní transpozice). Tam, kde implementace předpisů evropského práva ponechává členským státům prostor pro uvážení, pokud jde o výběr prostředků k uskutečnění cíle stanoveného normou evropského práva, je pak měřítkem ústavní konformity těchto předpisů celý ústavní pořádek.¹²⁸

Problém nastává v případě, že domácí normotvůrce neměl na výběr, jak implementaci provést. Správné řešení této situace se snaží nalézt ve své stati Z. Kühn.¹²⁹ Preferuje řešení, podle něhož by český Ústavní soud zásadně nepřezkoumával shodu českých implementačních předpisů s domácí ústavou, a to

¹²⁶ HAMULÁK, Ondřej. *Právo Evropské Unie v judikatuře Ústavního soudu České republiky*. Praha: Leges, 2010, s. 112

¹²⁷ Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006 „Cukerné kvóty III“ [online]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

¹²⁸ Bod 54 nálezu Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 66/04 ze dne 3. 5. 2006 „Evropský zatýkací rozkaz“ [online]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>; obdobě i KUHN, Zdeněk. K přezkumu ústavnosti českých aktů implementujících evropské právo nejen ve vztahu k tzv. eurozatykači. *Trestněprávní revue*, 2005, roč. 4, č. 3, s. 61

¹²⁹ KUHN, Zdeněk. K přezkumu ústavnosti českých aktů implementujících evropské právo nejen ve vztahu k tzv. eurozatykači. *Trestněprávní revue*, 2005, roč. 4, č. 3, s. 58-62

nikoliv proto, že by takovou pravomoc Ústavní soud neměl, ale proto, že by to vedlo k narušení harmonie mezi oběma systémy a k řadě praktických problémů. Jde o to, že sám Soudní dvůr Evropské unie je oprávněn přezkoumávat soulad práva EU se základními zásadami a právy evropského práva a prohlásit akt evropského práva za neplatný. Pokud by pak i český ÚS rozhodoval o konformitě českých implementačních předpisů s domácí ústavou, byla by vlastně ochrana lidských práv pro totožné případy dvojitá, jedna poskytovaná SDEU podle evropského standardu a další poskytovaná podle domácí ústavy ÚS. V situaci, kdy se český soudce domnívá, že implementační předpis je v rozporu s lidskými právy a svědčí-li tato závada i samotnému implementovanému evropskému předpisu, je na místě podat předběžnou otázku o platnosti implementovaného evropského aktu a nikoli návrh ÚS na zrušení zákona podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Je totiž nutno dosáhnout odstranění předpisu rozporného s lidskými právy na úrovni celé EU nikoli pouze na úrovni národní.¹³⁰ V tomto smyslu i Ústavní soud reflektuje autonomní povahu práva Evropské unie a v zásadě vylučuje možnost ústavního přezkumu. Dalším případem, kdy ÚS může dle Kühna přezkoumat a zrušit domácí implementační předpis pro rozpor s Ústavou, bude situace, kdy domácí akt není ve skutečnosti řádnou implementací evropského práva, ale je s evropským právem rozporný.

„Podle ESD v oblastech, které jsou upraveny výlučně komunitárním právem, má toto právo přednost a nemůže být popřeno referenčními kritérii národního práva, a to ani na úrovni ústavní. Podle této doktríny tedy Ústavní soud nemá pravomoc rozhodovat o ústavnosti norem evropského práva, a to ani za situace, pokud jsou obsaženy v právních předpisech České republiky. Jeho kompetence posuzovat ústavnost českých norem je tedy, ve stejném smyslu, omezena.“¹³¹

„(...)kde delegace pravomoci nedává členskému státu žádný prostor pro uvážení, pokud jde o výběr prostředků, tj. tam, kde česká právní úprava reflektuje závaznou normu evropského práva, doktrína přednosti komunitárního práva zásadně neumožňuje Ústavnímu soudu přezkoumávat takovouto českou normu z hlediska konformity s ústavním pořádkem České republiky, ovšem s výjimkou, uvedenou v bodě 53.“¹³²

¹³⁰ Ibidem

¹³¹ Bod 52 nálezu Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 66/04 ze dne 3. 5. 2006 „Evropský zatýkácí rozkaz“ [online]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

¹³² Bod 54 Ibidem

Touto výjimkou a tedy i limitem přednosti práva EU jsou opět nezměnitelné základní hodnoty české ústavnosti v podobě státní suverenity ČR a nedotknutelných hodnot materiálního právního státu. ÚS tedy ani tady neopomene zdůraznit svůj koncept generálního omezení evropského práva ohniskovými hodnotami české ústavnosti.

Lze shrnout, že tam, kde evropská norma ponechává národnímu zákonodárci určitou možnost diskrece, vzniká dle ÚS prostor pro kontrolu ústavní konformity tohoto opatření. Referenčním rámcem bude celý ústavní pořádek, ovšem i zde za použití jeho co možná evropsky nejkonformnějšího výkladu. Na druhé straně, kde evropské právo nedává prostor pro uvážení, je pak kontrola souladu s ústavním pořádkem omezena pouze na samotné materiální jádro Ústavy.

4.5.3 Povinnost eurokonformního výkladu evropského práva

Ústavní soud v rámci tvorby svého přístupu k otázkám účinků evropského práva v českém právním řádu prokázal otevřenost a schopnost akceptovat všechny kategorie vlastností a účinků práva EU. Ve svém přístupu vyjádřeném k proevropské interpretaci národního práva již v období před přistoupením do Evropské Unie setrval a dále rozvíjel svoje chápání práva Evropské unie jako práva, které ovlivňuje výklad národních právních předpisů. Z ústavní judikatury, ve které je traktován tento princip, je zřejmé, že Ústavní soud považuje eurokonformní výklad za nejideálnější nástroj plnění členských závazků České republiky, který je současně zachováním autonomie vnitrostátních orgánů aplikace práva a obrušuje tak možné třecí plochy mezi supranacionálním a národním právem.¹³³

Již v judikátu *Cukerných kvót III* Ústavní soud začal budovat svůj přístup k tomuto principu, když prohlásil, že nemůže zcela přehlížet dopad evropského práva na tvorbu, aplikaci a interpretaci vnitrostátního práva, a to v oblasti právní úpravy, jejíž vznik, působení a účel je bezprostředně navázán na evropské právo. Jinými slovy, Ústavní soud v této oblasti má povinnost interpretovat ústavní právo s přihlédnutím k principům plynoucím z práva evropského.¹³⁴

Svůj přístup k eurokonformnímu výkladu pak Ústavní soud rozvinul v nález *Evropský zatýkací rozkaz*. Ukotvení principu proevropského výkladu spatřuje

¹³³ HAMULÁK, Ondřej. *Právo Evropské Unie v judikatuře Ústavního soudu České republiky*. Praha: Leges, 2010, s. 119

¹³⁴ Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006 „Cukerné kvóty III“ [online]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

Ústavní soud v článku 1 odst. 2 Ústavy, ve spojení s principem spolupráce, stanoveným bývalým čl. 10 SES.¹³⁵ Z těchto ustanovení vyplývá ústavní princip, podle něhož mají být domácí právní předpisy, včetně Ústavy, interpretovány souladně s principy evropské integrace a spolupráce orgánů EU a orgánů členského státu. Pokud tedy existuje několik interpretací Ústavy, přičemž jen některé z nich vedou k dosažení závazku, který převzala Česká republika v souvislosti se svým členstvím v EU, je nutno volit výklad, který podporuje realizaci tohoto závazku, a nikoli výklad, který tuto realizaci znemožňuje.¹³⁶ Ústavní soud tedy pojímá princip eurokonformního výkladu po stránce věcné velmi široce. Proevropsky je nutné „ohýbat“ nejen zákony, ale i český ústavní pořádek. Adresátem povinnosti eurokonformního výkladu evropského práva nejsou pouze obecné soudy, ale všechny státní orgány, a to včetně Ústavního soudu. Ten tuto metodu výkladu LZPS použil právě ve věci *Evropského zatýkacího rozkazu*, při interpretaci čl. 14 odst. 4 LZPS a také v kauze *Důkazního břemene v antidiskriminačních sporech*.¹³⁷

Široké uplatnění principu eurokonformního výkladu prohlubuje Ústavní soud ještě v dalším svém nálezu sp. zn. II ÚS 3/06 ve věci *Ochrana principu důvěry v závazkových vztazích*. Zde pokračuje ve své předpřístupové otevřenosti k tomuto principu, když nevyklučuje použití eurokonformního výkladu ani na vztahy vzniklé před přistoupením k Evropské unii, nevyklučuje tedy ani retroaktivní působení evropského práva. Ústavní soud zde připomněl povinnost obecných soudů vykládat eurokonformně domácí právo implementující příslušný evropský předpis před vlastním přistoupením do EU. Tedy i v případě skutkových okolností nastalých před přistoupením České republiky do EU je třeba při aplikaci domácího práva implementujícího evropské právo přihlížet k normám evropského práva.¹³⁸ Toto stanovisko Ústavního soudu dokonce předbíhá i samotnou judikaturu soudního dvora (což ostatně Ústavní soud sám připomíná¹³⁹), který takové uznání retroaktivního

¹³⁵ V současnosti zrušen a obsahově nahrazen ustanovením čl. 4 odst. 3 SEU

¹³⁶ Bod 61 nálezu Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 66/04 ze dne 3. 5. 2006 „Evropský zatýkací rozkaz“ [online]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

¹³⁷ Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 37/04 ze dne 26. 4. 2006 „Důkazní břemeno v diskriminačních sporech - návrh na zrušení § 133a odst. 2 občanského soudního řádu“ [online]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

¹³⁸ Bod 47 nálezu Ústavního soudu ČR sp. zn. II. ÚS 3/06 ze dne 6. 11. 2007 „Ochrana principu důvěry v závazkových vztazích“. [online]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

¹³⁹ V Rozhodnutí SDEU ve věci C-302/04 *Ynos kft v. János Varga* [2006] ECR I-00371 dospěl ESD k závěru, že má pravomoc k výkladu směrnice Společenství, pokud jde o její používání v novém členském státě, pouze ode dne přistoupení tohoto členského státu k EU.

působení aplikačních zásad práva Evropské unie po soudech nově přistoupivších států nepožaduje.¹⁴⁰

Svoji vstřícnost k principu eurokonformního výkladu potvrzuje Ústavní soud i v nálezu sp. zn. II. ÚS 1174/09, ve kterém připomíná obecným soudům povinnost eurokonformního výkladu a dále povinnost náležitě argumentace při vypořádávání se s požadavky evropských norem. Pokud obecný soud míní postupovat podle vnitrostátního práva, protože ho považuje za kompatibilní s právem evropským, musí své rozhodnutí řádně argumentačně podepřít a nestačí pouze konstatovat nepoužití evropského práva. K řádné argumentaci pro nepoužití evropských předpisů v tomto konkrétním případě nedošlo, a tudíž došlo k porušení práva stěžovatele na spravedlivý proces.¹⁴¹

Z toho co bylo popsáno výše je zřejmé, že Ústavní soud je velkým příznivcem co možná nejširšího uplatnění principu eurokonformního výkladu, po věcné i časové stránce. Jeho adresátem jsou jak obecné soudy, tak i samotný Ústavní soud. To ovšem neznamená, že by široké uplatnění tohoto principu mělo být neomezené. V některých případech není třeba, aby obecné soudy vykládaly domácí právo v souladu s evropským za každou cenu.

„Ústavní princip výkladu domácího práva souladně se závazky České republiky, vyplývajícími z jejího členství v Evropské unii, je omezen možným významem ústavního textu. Článek 1 odst. 2 Ústavy tedy není ustanovením způsobitelným libovolně měnit význam jakéhokoliv jiného výslovného ústavního ustanovení. Pokud domácí metodologie výkladu ústavního práva neumožňuje vyložit příslušnou normu souladně s evropským právem, je pouze na ústavodárci změnit ústavu. Tuto pravomoc může ovšem ústavodárce vykonávat jen za podmínky zachování podstatných náležitostí demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy), jež nejsou v dispozici ústavodárce, protože pravomoc měnit tyto náležitosti nelze přenést ani smlouvou podle čl. 10a Ústavy.“¹⁴²

¹⁴⁰ HAMULÁK, Ondřej. *Právo Evropské Unie v judikatuře Ústavního soudu České republiky*. Praha: Leges, 2010, s. 121

¹⁴¹ Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. II. ÚS 1174/09 ze dne 13. 1. 2010 „K povinnosti soudu vypořádat se s uplatněnými námitkami a k zákazu diskriminace“ [online]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

¹⁴² Bod 82 nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 66/04 ze dne 3. Května 2006 „Evropský zatýkácí rozkaz“ [online]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

Z toho plyne, že text Ústavy lze proevropsky „ohýbat“ pouze do té doby, dokud to neodporuje samotnému významu Ústavního textu, tedy pouze pokud to dovolují domácí interpretační postupy. Pokud pak opravdu dojde k nemožnosti výkladu ústavního práva v souladu s evropským právem, text Ústavy musí být respektován. Za této situace je podle Ústavního soudu jedinou možností jak dostat závazkům vyplývajícím z členství v Evropské unii změna dotčených ustanovení Ústavy, a to navíc pouze tím způsobem, který se nedotkne podstatných náležitostí demokratického právního státu.

Podle J. Komárka je právě pobídka Ústavního soudu ústavodárci ke změně Ústavy problematická. Pokud by byla myšlena obecně v případě každého konfliktu evropského práva s Ústavou, znamenala by vlastně popření celkem vstřícného postoje Ústavního soudu k principu přednosti. Pokud totiž Ústavní soud bere princip přednosti vážně, pak v případě, že není možné dospět k eurokonformnímu výkladu, musí nastoupit přednostní aplikace příslušné normy evropského práva, pokud je tato norma schopna přímého účinku. Uvedené tvrzení vysvětluje tím, že Ústavní soud hovoří zřejmě pouze o normách bývalého třetího pilíře práva EU, které neměly aplikační přednost před národním právem a nebyly tedy schopny přímého účinku, a proto je nebylo možné přednostně aplikovat před Ústavou. V případě norem práva bývalého třetího pilíře skutečně připadal v úvahu pouze nepřímý účinek, tedy eurokonformní výklad a princip přednosti se v daném případě vůbec nemohl uplatnit.¹⁴³

4.5.4 Eurokonformní výklad v praxi – Evropský zatýkací rozkaz

Povinnost vykládat národní právo s přihlédnutím k významu a hodnotovému rámci evropské normy měl i Ústavní soud v již zmiňované kauze *Evropského zatýkacího rozkazu*. Zde musel proevropsky vyložit samotný ústavní pořádek ČR, konkrétně čl. 14 odst. 4 LZPS.

Navrhovatelé, skupina poslanců a senátorů, požadovali zrušení ustanovení trestního zákona¹⁴⁴ a trestního řádu,¹⁴⁵ která implementovala evropský zatýkací rozkaz v souladu s Rámcovým rozhodnutím Evropské rady ze dne 13. 6. 2002. Podle napadených ustanovení je možné předat občana ČR do jiného členského státu EU za

¹⁴³ KOMÁREK, Jan. Vztah práva Evropské unie a právního řádu ČR očima tří rozhodnutí Ústavního soudu. *Soudní rozhledy*, 2008, roč. 14, č. 10, s. 364

¹⁴⁴ Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů

¹⁴⁵ Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů

účelem jeho trestního stíhání, což bylo podle navrhovatelů především v rozporu s čl. 14 odst. 4 LZPS, podle kterého nikdo nesmí být nucen k opuštění své vlasti, případně též v rozporu s článkem 39 LZPS, stanovícího zásadu legality.¹⁴⁶

Nález definoval evropský zatýkácí rozkaz jako rozhodnutí soudu členského státu, na jehož základě je soudní orgán jiného členského státu povinen zatknout a předat hledanou osobu k trestnímu stíhání nebo k výkonu trestu do státu, který evropský zatýkácí rozkaz vystavil. Cílem extradice je znemožnit pachateli trestného činu, aby unikl trestnímu stíhání nebo výkonu trestu do jiného státu. Oproti klasickému extradičnímu procesu je evropský zatýkácí rozkaz jednodušším a rychlejším způsobem.¹⁴⁷

Ústavní soud v případě *Evropského zatýkácího rozkazu* rozhodl, že zákaz „nutit občana k opuštění své vlasti“ podle čl. 14 odst. 4 LZPS není obecným ústavním zákazem extradice, a že toto ustanovení lze interpretovat také v souladu s evropským právem. Ze samotného textu čl. 14 odst. 4 LZPS nelze podle Ústavního soudu jednoznačně vyčíst, zda a nakolik vylučuje časově omezené předání občana do členského státu EU pro tam probíhající trestní řízení, pokud má právo se po skončení tohoto řízení vrátit do vlasti. Pojem zákazu "nucení k opuštění vlasti" lze podle něj interpretovat jak extenzivně, tak restriktivně.

„Není v souladu s principem objektivního teleologického výkladu, reflektujícího realitu současné EU, založené na vysoké mobilitě občanů v rámci celého unijního prostoru, aby čl. 14 odst. 4 Listiny základních práv a svobod byl vykládán tak, že neumožňuje ani časově omezené předání občana do jiného členského státu za účelem trestního řízení o trestném činu spáchaném tímto občanem v tomto státě, pokud je garantováno, že po skončení trestního řízení bude, na vlastní žádost, předán zpět do ČR k případnému výkonu trestu (srov. § 411 odst. 7 tr. řádu). Časově omezené předání občana k trestnímu řízení, probíhajícímu v jiném členském státě EU, podmíněné jeho následným opětovným předáním do vlasti, tedy není a

¹⁴⁶ „Jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jaké jiné újmy na právech nebo majetku, lze za jeho spáchání uložit.“

¹⁴⁷ Bod 51 a 48 nálezu Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 66/04 ze dne 3. 5. 2006 „Evropský zatýkácí rozkaz“ [online]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

*nemůže být nucením k opuštění vlasti ve smyslu čl. 14 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.*¹⁴⁸

Ústavní soud tedy použil interpretační princip, z něhož vyplývá, že pokud existuje několik možných interpretací Ústavy, přičemž jen některé z nich vedou k dosažení závazku, který převzala ČR svým členstvím v EU, je nutno volit výklad, který realizaci tohoto závazku podporuje, nikoliv výklad, který tuto realizaci znemožňuje.

Mnohem složitější situaci měl jeho polský kolega, který nemohl využít eurokonformního výkladu, neboť polská ústava vydání vlastního občana do zahraničí přímo vylučovala a nedávala prostor pro výklad souladný s rámcovým rozhodnutím.¹⁴⁹ Polský Ústavní tribunál vyslovil názor, že polská ústava nečiní rozdíl mezi instituty předání a extradice. Předání stíhané osoby na základě evropského zatýkacího rozkazu by podle názoru Ústavního tribunálu bylo možné považovat za institut odlišný od extradice, o které je řeč v čl. 55 odst. 1 polské ústavy, jenom tehdy, kdyby mělo od ní odlišnou podstatu. Avšak smysl těchto institutů je podle něj shodný, a tak řízení na základě evropského zatykače musí být považováno za variantu extradice, která je polskou ústavou výslovně zakázána. Ve zdůvodnění rozhodnutí Ústavní tribunál doporučil, aby byla provedena změna ústavy, a to tak, aby byla umožněna plná implementace Rámcového rozhodnutí Rady o eurozatykači. Situace byla vyřešena tak, že předpis, který byl v rozporu s polskou ústavou, ztratil svou platnost až po uplynutí 18ti měsíců ode dne vyhlášení rozhodnutí a polské soudy byly tak prozatím zavázány používat dál ustanovení polského trestního řádu o eurozatykači, byť odporovala jejich ústavě. Takové zásahy ale vzbuzují určité pochybnosti, zejména pokud se předpis, který je v rozporu s ústavou, může „zatímně používat až půl druhého roku.“ Ústava Polské republiky byla poté novelizována tak, aby umožňovala vydání polského občana na základě eurozatykače.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 66/04 ze dne 3. Května 2006 „Evropský zatýkací rozkaz“ [online]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

¹⁴⁹ ZEMÁNEK, Jirí. Eurzatykač prošel u Ústavního soudu. *Jurisprudence*, 2007, roč. 16, č. 2, s. 47

¹⁵⁰ Blíže viz WITKOWSKA-CHRZCZONOWICZ, Katarzyna. Členství polské republiky v Evropské unii ve světle judikatury polského Ústavního tribunálu. *Právník*, 2008, č. 6, s. 652-671

4.6. Evropské právo jako kritérium ústavnosti

4.6.1 Úvodní poznámky a doktrinální pohled

Přímý účinek evropského práva a jeho přednost před domácími normami jsou základními principy evropského právního řádu. Přednost evropského práva je principem, který mají zajišťovat všechny domácí soudy. Samy o sobě jsou však tyto principy pouze minimálním předpokladem prosazování evropského práva v právu národním. Domácímu zákonodárci zůstává povinnost upravit právo tak, aby bylo s právem evropským v souladu a to příslušnými legislativními akty včetně aktů derogačních.¹⁵¹ V souvislosti s tím vyvstává otázka úkolů Ústavního soudu v rámci prosazování práva Evropské unie. Ústavní soudy nemusí působit pouze jako obecné evropské soudy povolané k aplikaci práva Evropské unie, ale můžeme uvažovat i jejich derogační kompetenci ve vztahu k domácímu právu na základě prozařování evropského práva do národního právního řádu, a tím rozšíření kritérií ústavnosti jednoduchého práva o požadavky práva evropského.

I doktrína si začala klást otázku existence či neexistence kompetence Ústavního soudu rušit vnitrostátní podústavní předpisy pro jejich rozpor s právem Evropské unie. Důvodů bylo hned několik. Jednak to bylo výjimečné zakotvení práva Evropské unie v Ústavě, a to ta její interpretace, která rozlišovala mezi obyčejnými mezinárodními smlouvami podle článku 10, přičemž tyto „obyčejné“ mezinárodní smlouvy mají podle výslovného znění Ústavy aplikační přednost před zákonem a tzv. integračními mezinárodními smlouvami, u kterých lze dovozovat, již však nikoli z výslovného znění Ústavy, jejich exkluzivní úroveň¹⁵² a z ní plynoucí derogační účinek evropského práva. Dalším motivem pro spekulace o možném rozšíření pojmu ústavní pořádek o normy evropského práva byl náleží Ústavního soudu č. 403/2002 Sb.¹⁵³, ve kterém Ústavní soud rozšířil výkladem pojem ústavní pořádek o mezinárodní smlouvy o lidských právech.¹⁵⁴ Pak bylo nasnadě i tázání, zda je možné předpokládat takový přístup k rozšiřování ústavního pořádku i u práva

¹⁵¹ KÚHN, Zdeněk. Jak se změnilo ústavní soudnictví po 1. 5. 2004. *Právní rozhledy*, 2004, roč. 12, č. 13, s. 489

¹⁵² (quasi)ústavní eventuelně i nadústavní

¹⁵³ Nález Ústavního soudu ČR ve věci sp. zn. Pl. ÚS. 36/01 ze dne 25. 6. 2002 „Odměna a náhrada výdajů správce konkursní podstaty. Ústavní pořádek. Zákaz snížení dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv“ [online]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

¹⁵⁴ Ústavní soud veden zájmem na zachování kontinuity stávajícího standardu ochrany lidských práv judikoval, že mezinárodní smlouvy o lidských právech, ač byly ze znění čl. 10 Ústavy jako kritéria ústavnosti vypuštěny, tvoří i nadále neoddělitelnou součást Ústavního pořádku a Euronovela Ústavy na tom nic nezměnila. Blíže viz KÚHN, Zdeněk, KYSELA, Jan. Je ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je? *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2002, roč. 10, č. 3, s. 199-214

Evropské unie. Navíc proevropské naladění Ústavního soudu k úvahám o možnosti takového rozšíření ústavního pořádku jen vybízelo.

Z. Kühn považuje jistou míru derogační kompetence Ústavního soudu ve vztahu k domácímu právu pro jeho rozpor s evropským právem za vhodnou a snaží se najít ústavní oporu pro takovou derogační kompetenci, neboť evropské právo samo ji domácímu Ústavnímu soudu v žádném případě nedává. Tuto oporu nachází po vzoru italského Ústavního soudu v čl. 10a Ústavy.¹⁵⁵ Ve smyslu tohoto článku by pak český ochránce ústavnosti působil jako orgán kontroly nad tím, jak domácí orgány dodržují omezení, která jim plynou z delegace učiněné na základě čl. 10a Ústavy. V těch oblastech, ve kterých ČR na základě čl. 10a Ústavy přenesla pravomoci na EU, ztratil domácí zákonodárce kompetenci samostatně přijímat v této oblasti legislativní akty, ledaže by k tomu byl evropským právem explicitně znovu zmocněn.¹⁵⁶ Tam, kde pak domácí legislativa přijme právní předpis *ultra vires*, tedy i odporující evropskému právu, bude derogační oprávnění ústavního soudu odůvodněno, právě pro překročení pravomocí domácích legislativních orgánů.

Vzhledem k tomu, že evropské právo vyžaduje spíše decentralizovaný model prosazování jeho účinků,¹⁵⁷ není derogační pravomoc Ústavního soudu vzhledem k domácímu právu s referenčním hlediskem evropských norem vhodná ve všech typech řízení. Ústavní soud předně nemůže vykonávat svou derogační kompetenci v řízení o konkrétní kontrole norem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, neboť je na obecných soudech, aby aplikovaly přímo účinné evropské právo přednostně před právem domácím a návrh Ústavnímu soudu pro nesoulad domácího aktu s evropským je v tomto případě nepřipustný. Ústavnímu soudu tedy přísluší dle Z. Kühna formální derogační kompetence domácího práva zejména v řízení o abstraktní kontrole norem, popř. v řízení o návrhu na zrušení zákona spojeného s ústavní stížností. Klíčovou roli v každodenním prosazování evropského práva v ČR však ponesou obecné soudy.¹⁵⁸ Někteří autoři naopak odmítají možnost rozšiřování

¹⁵⁵ S tím ostře nesouhlasí J. Malenovský. Podle něj článek 10a nesděljuje nic o samotném přenosu, rozsahu ani povaze pravomocí, jež mohou být přeneseny, natož aby z něj dokonce šlo rekonstruovat kompetence pro Ústavní soud stran jeho kontroly souladu norem vnitrostátního práva s právem evropským, tím méně pak údajné pravomoci derogační. Srovnej MALENOVSKÝ, Jiří. Znovu ke kompetencím Ústavního soud ČR ve vztahu k evropskému soudnímu dvoru a komunitárnímu právu. *Právník*, 2005, roč. 144, č. 1, s. 106-114

¹⁵⁶ *Ibidem*

¹⁵⁷ Tzn., že přednostní aplikace práva EU je především na obecných soudech.

¹⁵⁸ KÚHN, Zdeněk. Jak se změnilo ústavní soudnictví po 1. 5. 2004. *Právní rozhledy*, 2004, roč. 12, č. 13, s. 490

ústavního pořádku o normy evropského práva vůbec.¹⁵⁹ O. Hamulák vytváří teoretickou koncepci smíšeného modelu, podle kterého by obecné soudy mohly jak okamžitě aplikovat evropské právo, tak současně iniciovat řízení o přezkumu ústavnosti jednoduchého práva. Sám však připouští, že tento model není v souladu s formálními požadavky procesních předpisů, protože obecné soudy v okamžiku, kdy podávají Ústavnímu soudu návrh na zrušení právního předpisu, mají povinnost řízení přerušit a vyčkat jeho rozhodnutí. K fungování tohoto modelu by musel být tento procesní požadavek ponechán stranou.¹⁶⁰

4.6.2 Stanovisko Ústavního soudu k otázce rozšiřování ústavního pořádku o normy evropského práva

Otázka, zda má být ústavní pořádek rozšířen také o požadavky práva Evropské unie, nezůstala pouze teoretickou koncepcí, ale našla své vyjádření i v judikatuře Ústavního soudu, kterou je na tomto místě třeba podrobněji rozebrat. V předchozí kapitole byla podrobně rozebrána judikatura Ústavního soudu ve vztahu k povinnosti eurokonformního výkladu. Ústavní soud dodržování této povinnosti vidí jako nezbytné, nejen pro všechny orgány aplikace práva, tedy především obecné soudy, ale vnímá ji i jako svou vlastní povinnost. Eurokonformním výkladem ústavního pořádku tak vlastně dochází k jeho nepřímé transformaci a rozšíření o normy evropského práva.

Možnost skutečného rozšíření ústavního pořádku České republiky o normy evropského práva řeší Ústavní soud jako další zajímavou otázku ve své judikatuře. První vyjádření k této otázce můžeme nalézt v kauze *Zlatých akcií*, kde ÚS ve svém *obiter dictum* k tomuto usnesení konstatoval, že počínaje 1. 5. 2004 je každý orgán veřejné moci povinen aplikovat evropské právo přednostně před českým právem, pokud je mezi nimi rozpor. Podle Ústavního soudu si musí otázku souladu těchto předpisů vyřešit každý soud sám, bez součinnosti s Ústavním soudem, eventuelně, pokud to bude nutné, pomocí podání předběžné otázky k Soudnímu dvoru EU. Ústavní soud nám tedy říká, že on sám nemá pravomoc posuzovat otázku rozporu národního práva a s právem Evropské unie.¹⁶¹ V tomto nálezu jasně odpověděl na otázku doktríny ohledně možného rozšíření referenčních kritérií české ústavnosti o

¹⁵⁹ Např. M. BARTOŇ

¹⁶⁰ HAMULÁK, Ondrej. *Právo Evropské Unie v judikatuře Ústavního soudu České republiky*. Praha: Leges, 2010, s. 142

¹⁶¹ Usnesení Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 19/04 ze dne 21. 2. 2006 „Povaha tzv. zlatých akcií“ [online]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

normy práva Evropské unie negativně. Jeho judikatura k této otázce tím však nebyla zdaleka vyčerpána a vrátil se k ní ještě v několika dalších rozhodnutích.

Stěžejním nálezem pro tuto otázku je náleží *Léková vyhláška*.¹⁶² V této věci se mi jeví vhodné alespoň stručně nastínit, o co z věcného hlediska šlo. Skupina senátorů napadla režim stanovení výše úhrady léčiv z veřejného zdravotního pojištění spolu s příslušnou prováděcí vyhláškou ministerstva.¹⁶³ Výše této úhrady byla stanovována Ministerstvem zdravotnictví, přičemž nebylo možné ji přezkoumat ani ve správním ani v soudním řízení. Senátoři spatřovali rozpor předmětných ustanovení především s právem Evropské unie. Argumentovali tak, že:

„(...)přístupem České republiky k Evropské unii dne 1. 5. 2004 došlo k začlenění komunitárního práva do českého právního řádu. To má přímý dopad i na vnímání pojmu ústavní pořádek. Jeho součástí tvoří nově i normy primárního práva Evropských společenství. Z těch vychází též princip aplikační přednosti a povinnost řádně implementovat závazky plynoucí z evropského práva do právního řádu národního. Za orgán, který dohlíží na respektování těchto principů, a je proto oprávněn přezkoumávat soulad příslušné vnitrostátní úpravy s normou komunitárního práva a který je v této souvislosti nadán derogační pravomocí, považují navrhovatelé Ústavní soud. Respektování a dohlížení na dodržování povinnosti řádného vnitrostátního provedení závazků evropského práva představuje dle navrhovatelů naplnění atributů právního státu dle čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky, přičemž tato povinnost dosahuje úrovně ústavního pořádku.“¹⁶⁴

Pouze podpůrně, a bez bližší ústavněprávní argumentace, pak navrhovatelé namítali rozpor dané úpravy s článkem 36 odst. 1 LZPS, tedy s právem na soudní a jinou právní ochranu, neboť podle dané úpravy je držitelům rozhodnutí o registraci léčiva upřeno právo domáhat se svých práv u nezávislého a nestranného správního orgánu a soudu.¹⁶⁵

¹⁶² Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 36/05 ze dne 16. 1. 2007 „Léková vyhláška“ [online]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

¹⁶³ Konkrétně ustanovení § 15 odst. 10 a § 15 odst. 5, část poslední věty za středníkem zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících předpisů, ve znění pozdějších předpisů a vyhláška č. 589/2004 Sb., o úhradách léčiv a potravin pro zvláštní lékařské účely

¹⁶⁴ Bod 9 Nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/05 ze dne 16. 1. 2007 „Léková vyhláška“ [online]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

¹⁶⁵ Bod 10 Nálezu Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 36/05 ze dne 16. 1. 2007 „Léková vyhláška“ [online]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

Ústavní soud přistoupil k řešení této otázky zodpovědně, když se nejprve rozhodl konzultovat odbornou veřejnost a obrátil se na příslušné katedry jednotlivých právnických fakult v České republice, aby vyslovily svůj odborný názor k otázce neústavnosti právního předpisu pro jeho rozpor s právem EU. Názory vyjádřené v odpovědích bylo možno rozdělit do tří skupin. První vychází striktně ze závěru, že právo EU, protože není součástí ústavního pořádku, nemůže být referenčním kritériem pro posouzení ústavnosti vnitrostátních právních předpisů. Druhý stojí na stanovisku, že nelze vyloučit posouzení otázky souladnosti zákonů České republiky s primárním a sekundárním evropským právem, a to v tom případě, kdy vedle rozporu s právem EU se dostává současně do rozporu s principy ústavního pořádku České republiky. Třetí rozlišuje případy řádné transpozice evropského práva do českého právního řádu, které jednoznačně nelze přezkoumávat z hlediska jejich ústavnosti a případy vadné transpozice, které abstraktní kontrole ústavnosti podléhají, neboť v takovém případě zákonodárce nejedná v rámci přenesených pravomocí. Z toho následně tato třetí teorie dovozuje, že i když v rámci abstraktní kontroly normy nelze zrušit právní předpis pro rozpor s evropským právem, musí být vždy v konkrétním případě učiněn závěr o souladu či rozporu s tímto právem, aby bylo možné posoudit pravomoc takový předpis rušit.¹⁶⁶

Ústavní soud nakonec, aniž by se k jednotlivým variantám blíže vyjádřil, se v podstatě přiklonil k řešení druhému a s odkazem na nálezn ve věci *Cukerné kvóty III* ve svém rozhodnutí konstatoval, že evropské právo nemůže být referenčním kritériem posuzování ústavnosti vnitrostátního předpisu, a že by ani skutečně zjištěný rozpor se směrnicí EU nemohl sám o sobě vést k derogaci předmětného zákonného ustanovení a jeho prováděcí vyhlášky.¹⁶⁷ Poté však ústavní soud vyložil článek 36 LZPS tak, aby přesně odpovídal směrnicí EU a judikatuře Soudního dvora.

„Jak již bylo vyloženo výše, to, jak Evropský soudní dvůr vykládá principy odpovídající základním právům a svobodám, nemůže zůstat bez odezvy při výkladu vnitrostátního práva a jeho souladu s ústavně zaručenými právy. Listina v čl. 1 přiznává základním právům zvláštní ochranu. Jestliže tedy tento soud dovedl, že rozhodováním o zařazení léčivých přípravků do seznamu léčiv hrazených z prostředků veřejného zdravotního pojištění dochází k zásahu do práv jejich výrobců a distributorů, a proto je třeba důsledně dbát na dodržování principů fair procesu,

¹⁶⁶ Bod 21 Ibidem

¹⁶⁷ Bod 35 Ibidem

*pak musí Ústavní soud k této argumentaci při výkladu čl. 36 odst. 1, resp. 2 Listiny přihlédnout.*¹⁶⁸

Nakonec Ústavní soud rozhodne, že předmětná ustanovení jsou v rozporu s evropsky vyloženým čl. 36 LZPS. Ústavní soud tedy nejprve poukazuje na nemožnost kvantitativního rozšiřování pojmu ústavní pořádek o normy práva Evropské unie, avšak vzápětí také připomíná, že nehodlá ignorovat dopady přistoupení České republiky k Evropské unii a při výkladu českého ústavního pořádku, jako referenčního kritéria ústavnosti jednoduchého práva, bude vycházet z požadavků evropského práva a především z judikatury Soudního dvora.¹⁶⁹ Své pochybnosti o tom, co bylo skutečně referenčním kritériem ústavnosti v tomto nálezu, vyjádřil M. Bobek. Ač tedy Ústavní soud naoko zdůrazňuje, že posuzování ústavnosti z jeho strany je něco jiného, než přezkum souladu českého práva s právem společenství, ve skutečnosti Ústavní soud ruší vnitrostátní legislativu pro její rozpor se směrnicí a judikaturou Soudního dvora. Ústavní soud tak ve skutečnosti činí přesně to, co formálně tvrdí, že mu činit nepřísluší. Když tedy Ústavní soud tvrdí, že interpretuje ústavní právo s přihlédnutím k principům plynoucím z práva evropského,¹⁷⁰ ve skutečnosti meze tohoto přihlédnutí v tomto nálezu zdaleka překračuje, a místo toho provádí přezkum české úpravy se sekundárním evropským právem.¹⁷¹ Pokud bylo motivem Ústavního soudu vyhnout se roli „čistitele“ právního řádu od právních aktů, které jsou v rozporu s právem EU, zcela jistě se mu to v tomto rozhodnutí nezdařilo. Formálně sice evropské právo derogačním měřítkem není, materiálně však beze zbytku vyplňuje interpretaci vnitrostátního ústavního pořádku.¹⁷²

V nálezu ve věci tzv. *Squeeze out* namítala skupina senátorů rozpor úpravy obchodního zákoníku,¹⁷³ týkající se práva nuceného výkupu cenných papírů minoritních akcionářů, s Třináctou směrnicí¹⁷⁴ a požadovala přezkum evropského práva. Ústavní soud se v tomto nálezu snaží nade všechnu pochybnost vyloučit

¹⁶⁸ Bod 41 Ibidem

¹⁶⁹ HAMULÁK, Ondřej. *Právo Evropské Unie v judikatuře Ústavního soudu České republiky*. Praha: Leges, 2010, s. 146-147

¹⁷⁰ Princip eurokonformního výkladu evropského práva vyložen např. v nálezu „Cukerné kvóty III“

¹⁷¹ BOBĚK, Michal. Ústavní soud ČR a přezkum vnitrostátní implementace komunitárního práva: „Poslouchej, co říkám, a nekoukej, co dělám?“ *Soudní rozhledy*, 2007, roč. 13, č. 5, s. 177

¹⁷² KOMÁREK, Jan. Vztah práva Evropské unie a právního řádu ČR očima tří rozhodnutí Ústavního soudu. *Soudní rozhledy*, 2008, roč. 14, č. 10, s. 364 s. 366

¹⁷³ Konkrétně ustanovení § 183i až § 183n Zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

¹⁷⁴ Tj. směrnice Evropského parlamentu a Rady ES 2004/25/ES

domněnky o tom, zda hodlá, nebo bude posuzovat domácí právo z hlediska jeho konformity s právem Evropské unie. Ústavní soud opakovaně připomíná, že referenčním hlediskem přezkumu ústavnosti zákonů podle čl. 87 odst. 1 písm a) a čl. 88 odst. 2 Ústavy je ústavní pořádek a Ústavní soud není kompetentní v rámci takového řízení přezkoumávat soulad vnitrostátního práva s právem evropským. Aplikace evropského práva, jako práva bezprostředně použitelného, je v kompetenci obecných soudů, které mají v případě pochybností o aplikaci tohoto práva možnost, popř. povinnost, obrátit se na SDEU s předběžnou otázkou. Pokud tedy návrhovaatel požaduje, aby Ústavní soud rozhodl o jeho námitkách směřujících k vadné transpozici evropského práva, musí tyto námitky ponechat stranou, a v případě, že by se návrhovaatel omezil pouze na ně, bylo by třeba návrh odmítnout pro nepříslušnost Ústavního soudu.¹⁷⁵

V dalším nálezu se jasně Ústavní soud vyjádřil k možnosti obecných soudů iniciovat před Ústavním soudem řízení týkající se derogace právního předpisu pro rozpor s evropským právem. Ústavní soud v něm doslova zakázal takový postup obecných soudů.

„Pokud tedy před obecným soudem vyvstane otázka rozporu ustanovení vnitrostátního práva s právem Evropských společenství, obecný soud není oprávněn obracet se na Ústavní soud s návrhem na zrušení takového ustanovení pro jeho rozpor s právem Evropských společenství ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy a musí namísto toho sám rozhodnout o jeho nepoužití na základě výše citované judikatury Soudního dvora.“¹⁷⁶

Ústavní soud ponechává zcela na úvaze obecného soudu, zda bude nejprve uvažovat jako soud národní a bude se zabývat zkoumáním rozporu zákonného ustanovení, které má aplikovat s ústavním pořádkem, nebo zda se nejprve jako soud evropský bude zabývat zkoumáním rozporu tohoto ustanovení s právem EU. Ústavní soud nemůže obecným soudům do těchto úvah a eventuelnímu vyvození nesouladu s právem EU nijak zasahovat, upozorňuje však, že takové závěry musí být řádně

¹⁷⁵ Bod 48 nálezu Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 56/05 ze dne 27. 3. 2008 „Squeeze out“ [online]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

¹⁷⁶ Bod 31 Usnesení Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 12/08 ze dne 2. 12. 2008 „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.“ [online]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

odůvodněny a musí z nich být vyvozeny důsledky v souladu s požadavky judikatury Soudního dvora, tzn. napadené ustanovení neaplikovat.¹⁷⁷

Postoj Ústavního soudu k této otázce lze shrnout tak, že k 1. květnu 2004 nedošlo z kvantitativního pohledu v českém ústavním pořádku k žádné změně a evropské právo stojí jako autonomní systém vedle vnitrostátního ústavního práva a je samo schopno se prosadit bez toho, aby mu byl přiznáván vnitrostátní ústavní status. Orgány primárně povolané k aplikaci práva Evropské unie, a tedy i odpovědné za vyřešení otázky konformity mezi právem evropským a vnitrostátním, jsou obecné soudy, které tuto situaci vyřeší za použití principu aplikační přednosti. Naopak Ústavní soud neodmítá a poukazuje na kvalitativní změnu, která nastala po vstupu do Evropské unie. Prozařováním evropského práva získává ústavní pořádek novou kvalitu, což se odráží v povinnosti soudů, včetně Ústavního soudu, přihlížet k cílům a principům evropských norem při aplikaci a interpretaci práva národního.¹⁷⁸

4.7. Ústavní soud a předběžná otázka

Problematika předběžné otázky podle čl. 267 SFEU, jakožto otázky pokládané národními soudy Soudnímu dvoru EU ohledně interpretace a platnosti evropského práva, se v judikatuře ústavních soudů projevila hned ve dvou podobách. Tou první bylo, zda je možné považovat samotný Ústavní soud za soud podle čl. 267 SFEU. Šlo tedy o otázku, zda mají ústavní soudy možnost zahájit dialog o hodnotách evropského práva, a plnit tak nejen roli ochránců národních ústavních hodnot, ale i roli soudů evropských, sledujících uniformní a efektivní aplikaci evropského práva. Druhou potom bylo, jak má být před Ústavním soudem posuzován postup obecných soudů, který je v rozporu s pravidly upravujícími podávání předběžných otázek k Soudnímu dvoru.¹⁷⁹

4.7.1 Je ústavní soud soudem ve smyslu čl. 267 SFEU?

Odpověď na tuto otázku nám neposkytne domácí právní řád. Co je soudem ve smyslu tohoto ustanovení, je věcí evropského práva, nikoliv práva domácího. Musíme tedy vycházet z definice soudu, kterou vypracoval Soudní dvůr EU ve své judikatuře. Soudní dvůr chápe soud ve smyslu čl. 267 SFEU tak, že jde o orgán vytvořený na základě zákona, s povinností rozhodovat nezávisle a v souladu

¹⁷⁷ Bod 34 Ibidem

¹⁷⁸ HAMULÁK, Ondřej. *Právo Evropské Unie v judikatuře Ústavního soudu České republiky*. Praha: Leges, 2010, s. 154

¹⁷⁹ Podobně Ibidem, s. 161

s právem, soustavně plnící soudcovskou funkci (tj. vydává závazná rozhodnutí o právech a povinnostech fyzických a právnických osob), tedy nikoliv jen orgán vytvořený *ad hoc*. Jurisdikce takového soudu není věcí dohody stran, což vylučuje např. rozhodčí soudy. Pokud domácí soud plní také jinou nežli soudcovskou funkci (ve smyslu rozhodování věci *inter partes*), není jeho předběžná otázka přípustná.¹⁸⁰

Pokud bude Ústavní soud podroben srovnání s jednotlivými body evropské definice soudu, nelze pochybovat o jeho povaze jako soudního orgánu oprávněného a povinného zahájit řízení o předběžných otázkách. Zjevnou jednoduchost tohoto řešení komplikují samotné ústavní soudy členských států, které někdy chápou předběžnou otázku na Soudní dvůr EU jako ztrátu vlastní autonomie a jisté podřízení se Soudnímu dvoru.¹⁸¹ Praxe ústavních soudů se v řešení této otázky různí. Na Soudní dvůr se již několikrát obrátil rakouský Spolkový ústavní soud, belgický Ústavní soud a Ústavní soud Švédska, připustili je i polský Ústavní tribunál nebo slovenský Ústavní soud. Naopak italský Ústavní soud, španělský Ústavní soud a francouzská Státní rada se nepovažují za soudy ve smyslu čl. 267 SFEU a předběžné otázky proto nepodávají. Soudní dvůr rozhodující o předběžných otázkách předložených ústavními soudy se k těmto jako k soudům ve smyslu čl. 267 SFEU bez dalšího choval, čímž potvrdil, že s nimi v uvedené koncepci pojmu soud počítá.¹⁸²

Pokládání předběžných otázek není jednostranným procesem, ani jak by se mohlo na první pohled zdát, projevem subordinace mezi národními soudy a Soudním dvorem.¹⁸³ Předběžná otázka může naopak nabídnout domácímu soudu příležitost k formulaci své vlastní představy o správné interpretaci evropského práva. Institut předběžné otázky poskytuje domácím soudům možnost jak seznámit Soudní dvůr s dopady jeho interpretace v individuálních případech a s jejich národními specifiky. Přesvědčivé argumenty domácího soudu mohou Soudní dvůr přimět buď k vytvoření výjimky z již dříve podané interpretace evropského práva, nebo dokonce ke změně judikatury. Domácí justice v tomto smyslu není jen pasivním příjemcem rozhodnutí

¹⁸⁰ KÜHN, Zdeněk. Jak se změnilo ústavní soudnictví po 1. 5. 2004. *Právní rozhledy*, 2004, roč. 12, č. 13, s. 485

¹⁸¹ HAMULÁK, Ondřej. *Právo Evropské Unie v judikatuře Ústavního soudu České republiky*. Praha: Leges, 2010, s. 162

¹⁸² *Ibidem* citace pod bodem 174, s. 486

¹⁸³ *Ibidem* citace pod bodem 175, s. 164

z Lucemburku, ale může lucemburskou judikaturu též zásadním způsobem ovlivnit.¹⁸⁴

Poprvé se Ústavní soud vyjádřil k problematice předběžné otázky v nálezu sp. zn. II. ÚS 14/04, ve kterém sice senát Ústavního soudu odmítl návrh na předložení předběžné otázky, neboť shledal, že není důvodný, avšak svou argumentací naznačil, že za určitých okolností by mohl být považován za soud ve smyslu čl. 267 SFEU.

*„(...) 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 (...) a ústavní stížnost není opravným prostředkem proti rozhodnutím obecných soudů. Návrhem na položení předběžné otázky by se tudíž Ústavní soud mohl zabývat jen tehdy, pokud by se obecný soud, jehož rozhodnutí nebylo v posuzovaném případě možné napadnout opravnými prostředky, v souladu s čl. 234 Smlouvy o založení Evropských společenství, za použití čl. 35 odst. 1 a čl. 46 Smlouvy o Evropské unii, neobrátil na Soudní dvůr Evropských společenství s předběžnou otázkou výkladu zakladatelského dokumentu, jejíž položení některý účastník navrhoval.(...)“.*¹⁸⁵

Ještě výraznějším vyjádření se otázce prejudiciálního řízení dostalo v hlavním, a v této práci neustále opakovaném, evropském nálezu Ústavního soudu, v nálezu *Cukerné kvóty III*.

„S tím však souvisí další otázka, a to zda lze Ústavní soud považovat za soudní orgán, který je podle čl. 234 Smlouvy ES povolán k podávání předběžných otázek. Je třeba se tázat, zda v případě soudu, který má zúžený úhel pohledu při posuzování věcí, jakým je Ústavní soud, je vhodné, aby předával věci ESD. Tato otázka se jeví jako legitimní přinejmenším v řízení o abstraktní kontrole norem, jímž je i řízení v dané věci (...) Ústavní soud si je vědom delikátnosti nalezení odpovědi na otázku, zda lze Ústavní soud považovat za soud podle čl. 234 Smlouvy ES, popřípadě v jakých typech řízení, a nezbavuje se do budoucna možnosti zaujmout k této otázce

¹⁸⁴ KÜHN, Zdeněk. Jak se změnilo ústavní soudnictví po 1. 5. 2004. *Právní rozhledy*, 2004, roč. 12, č. 13, s. 486, podobně také ZEMÁNEK, Jiří. Ústavní rozměr členství v Evropské unii a otázka souladu Lisabonské smlouvy. In MALÍŘ, Jan a kol. *Česká republika v Evropské unii (2004-2009). Institucionální a právní aspekty členství*. Praha: Ústav státu a práva, 2009, s. 39-40

¹⁸⁵ Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 14/04 ze dne 25. 1. 2006 „K nemožnosti obcházení smyslu restitučního zákonodárství žalobou na určení vlastnického práva“ [online]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

*jednoznačnou odpověď, tj. předložit v jednotlivých typech řízení věc k posouzení ESD.*¹⁸⁶

Ústavní soud v této věci uvažoval o tom, zda by nebylo vhodné podat předběžnou otázku k posouzení napadené právní úpravy z hlediska standardů dosažených v evropském právu, a zda tedy může být sám považován za soud podle 267 SFEU. Vzal v úvahu pozitivní i negativní odpovědi na tuto otázku v praxi jednotlivých ústavních tribunálů členských států, až se nakonec zdržel své definitivní odpovědi na tuto otázku, a to i díky tomu, že v posuzované věci našel jednu z výjimek zformulovaných v judikatuře Soudního dvora, totiž, že vznesení předběžné otázky není nutné, pokud se danou otázkou již zabývala předchozí ustálená judikatura Soudního dvora.¹⁸⁷ Ústavní soud tedy na otázku, zda je soudem povinným předložit předběžnou otázku, reaguje velmi rozporuplně, na jedné straně na ni odmítá podat definitivní odpověď, na druhé straně se však chová, jako by tímto soudem byl, jelikož nepodání předběžné otázky v této věci ospravedlňuje naplněním podmínek doktríny *acte éclairée* formulované Soudním dvorem pro soudy povinné podat předběžnou otázku.

V situaci ideální pro podání předběžné otázky stál Ústavní soud také v případě, když přezkoumával ústavnost eurozatykače.¹⁸⁸ V dané kauze se mu totiž otvíraly otázky právní povahy rámcových rozhodnutí, jako aktů bývalého třetího pilíře, jejich přednosti před vnitrostátním právem, otázky limitů povinnosti eurokonformního výkladu národního práva ve světle aktů třetího pilíře Evropské unie a nakonec i otázka legality rámcového rozhodnutí samotného. Sám Ústavní soud uznal, že jde o otázky zásadní, avšak předběžnou otázku nepoložil, protože obdobné dotazy předložil již belgický ústavní soud. Jeho postoj opět potvrzuje tezi o tom, že sám sebe považuje za soud oprávněný k položení předběžné otázky.¹⁸⁹ Jelikož Ústavní soud shledal, že je schopen nalézt takovou interpretaci Ústavy, která bude

¹⁸⁶ Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006 „Cukerné kvóty III“ [online]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

¹⁸⁷ Doktrína *acte éclairée* formulovaná v rozsudku SDEU ve věci 283/81 Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA v Ministry of Health [1982] ECR 3415.

¹⁸⁸ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 66/04 ze dne 3. 5. 2006 „Evropský zatýkácí rozkaz“ [online]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

¹⁸⁹ HAMULÁK, Ondřej. *Právo Evropské Unie v judikatuře Ústavního soudu České republiky*. Praha: Leges, 2010, s. 169

konformní s právem EU, nečekal na rozhodnutí SDEU o belgické předběžné otázce, a neprodleně rozhodl.¹⁹⁰

Podobně se vyjádřil i v usnesení sp. zn. IV. ÚS 154/08 ze dne 30. 6. 2008, kde zopakoval, jako již ve svých předchozích rozhodnutích, že se nezbavuje do budoucna možnosti zaujmout ke své povinnosti podat předběžnou otázku jednoznačnou odpověď, a to tak, že předloží v jednotlivých typech řízení věc k posouzení Soudnímu dvoru. V projednávané věci však opět viděl jednu z výjimek z povinnosti položit předběžnou otázku, tentokrát *acte claire*, tedy řádná aplikace evropského práva se mu zdála natolik zřejmá, že nedávala prostor pro rozumnou pochybnost, a proto nebylo třeba požádat Soudní dvůr o interpretaci.

Přístup Ústavního soudu je charakterizován jeho jistou zdrženlivostí a opatrností odpovědět jasně a definitivně na otázku, zda se považuje za soud ve smyslu ustanovení čl. 267 SFEU. Z jeho postoje je jasné, že tuto možnost v žádném případě nevyklučuje, naopak si vyhrazuje možnost se k ní definitivně vyjádřit v budoucnu, až se mu naskytne případ, kde bude předložení předběžné otázky nezbytné. Ve všech dosud řešených případech se mu vždy dostalo možnosti využít jedné z výjimek z povinnosti předložit předběžnou otázku. A právě z tohoto chování Ústavního soudu, kdy si tento nepředložení předběžné otázky odůvodňuje některou z výjimek formulovaných Soudním dvorem, vyplývá, že se chová *de facto* jako soud dle čl. 267 SFEU.

4.7.2 Podávání předběžných otázek obecnými soudy jako otázka ústavnosti

Jak bylo již naznačeno, druhým úhlem pohledu na prejudiciální řízení, který se promítl také do judikatury Ústavního soudu, byla otázka, zda má Ústavní soud působit jako kontrolor ve vztahu k obecným soudům, co se týče jejich povinnosti vypořádat se s předběžnou otázkou v řízení, tj. jako hlídač povinností, které obecným soudům ukládá právo EU.

Poprvé, když byla Ústavnímu soudu tato otázka nastolena, připomněl, že je orgánem ochrany ústavnosti a není tedy povolán ke kontrole povinností, které obecným soudům plynou z evropského práva, zároveň ale uvedl, že pokud by se obecný soud s návrhem na položení předběžné otázky nijak nevypořádal, mohlo by

¹⁹⁰ Bod 60 nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 66/04 ze dne 3. Května 2006 „Evropský zatýkácí rozkaz“ [online]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

to zakládat porušení práva na spravedlivý proces. Z ustálené judikatury Ústavního soudu totiž vyplývá, že již sama skutečnost, že se obecný soud nijak nevypořádal s námitkou účastníka řízení, která má současně vztah k projednávané věci, zásadně zakládá protiústavnost dotyčného rozhodnutí.¹⁹¹

Svůj názor na tuto problematiku Ústavní soud ještě více propracoval i v dalším svém usnesení, které se týkalo ústavní konformity nemožnosti soudního přezkumu stanoviska Ministerstva životního prostředí k posouzení vlivů činnosti na životní prostředí a postupu Nejvyššího správního soudu v této věci. Ústavní soud zopakoval, že přestože je předběžná otázka otázkou evropského práva, a nikoli otázkou ústavnosti, může za určitých okolností¹⁹² nepředložení předběžné otázky v rozporu s evropským právem zapříčinit i porušení ústavně garantovaných práv na spravedlivý proces a na zákonného soudce. Tuto problematiku pak rozpracovává, když říká, že za porušení práva na zákonného soudce nebude považovat každé nepředložení předběžné otázky, které je v rozporu s evropským právem, nýbrž pouze zásadní a kvalifikované pochybení při rozhodování o položení předběžné otázky, kterým může být například naprosto svévolné či na první pohled zcela nesprávné nepoložení předběžné otázky soudnímu dvoru, například za situace, kdy má soud sám o interpretaci evropského práva pochyby a předběžnou otázku přesto nepoložil.¹⁹³ Obdobný názor formuloval také Spolkový ústavní soud již v roce 1986 ve známé kauze *Solange II* a rozvinul o rok později ve věci *Kloppenburg*.¹⁹⁴

Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1009/08 ze dne 8. 1. 2009 *K povinnosti obecného soudu položit předběžnou otázku ESD*, jak nám již jeho název napovídá, zastává v této problematice klíčovou roli. Přestože i v předchozích řízeních se k povinnosti podávat předběžnou otázku obecnými soudy ÚS vyjádřil, prozatím vždy konstatoval, že v daném případě k porušení této povinnosti ze strany obecného soudu nedošlo. V této kauze poprvé Ústavní soud rozhodl o tom, že nepodání předběžné otázky ze strany obecného soudu, který ve věci rozhodoval v posledním stupni, je porušením ústavně zaručeného práva na zákonného soudce. Ústavní soud zde shrnul svou předchozí judikaturu k této otázce a zopakoval, že o porušení práva na

¹⁹¹ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2435/07 ze dne 11. 3. 2008. [online]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

¹⁹² Za okolností nevypořádání se s návrhem na předložení předběžné otázky

¹⁹³ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 154/08 ze dne 30. 6. 2008. [online]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

¹⁹⁴ KÚHN, Zdeněk. Jak se změnilo ústavní soudnictví po 1. 5. 2004. *Právní rozhledy*, 2004, roč. 12, č. 13, s. 487

zákonného soudce půjde v případě aplikace evropského práva tehdy, když soud poslední instance nepoloží předběžnou otázku Soudnímu dvoru svévolně, tedy v rozporu s principem právního státu. Za svévoli považuje i takové jednání soudu poslední instance aplikujícího normy evropského práva, který zcela opomene zabývat se problematikou předložení předběžné otázky k SDEU a její nepředložení řádně neodůvodní včetně posouzení výjimek, které vypracoval ve své judikatuře SDEU. Navíc jako řádné odůvodnění nestačí to, že výklad daného problému považuje soud za zřejmý, zejména v situaci, kdy je názor soudu oponován účastníkem řízení. Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud se v tomto případě nevypořádal dostatečným způsobem s interpretací účelů, které sledoval akt evropského práva, a že se při výkladu evropského práva ani neobrátil na SDEU s předběžnou otázkou ani se nevypořádal s výjimkami z této povinnosti, natož s výklady evropské normy, které nabízel stěžovatel, dospěl Ústavní soud k závěru, že bylo porušeno stěžovatelovo právo na zákonného soudce, a proto napadené rozhodnutí obecného soudu zrušil.¹⁹⁵

*„Protože má stěžovatel právo na vyčerpání všech prostředků, které právní řád k ochraně jeho práva předvídá, dopustil se NSS jako soud poslední instance porušení práva na zákonného soudce, které je garantováno čl. 38 odst. 1 Listiny, když se svévolně (tj. v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny) neobrátil na ESD s předběžnou otázkou ohledně stěžovatelova účastenství v daném řízení. NSS také nevysvětlil a neodůvodnil s ohledem na existenci kogentní úpravy obsažené v článku 234 Smlouvy o založení Evropských společenství, proč je výklad příslušných norem komunitárního práva zcela zřejmý a proč zvolené řešení spočívající v nepřiznání účastenství v registračním řízení konvenuje účelu komunitární normy.“*¹⁹⁶

Postoj Ústavního soudu ke kontrole dodržování povinnosti obecných soudů podat předběžnou otázku je jistou obdobou přístupu k otázce rozšíření referenčního rámce ústavnosti národního práva o právo EU. Přestože ústavní soud v těchto případech opřel závěry o protiústavnosti postupu obecných soudů o normy obsažené v českém ústavním pořádku,¹⁹⁷ nelze přehlédnout, že skutečný materiální obsah

¹⁹⁵ Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. II ÚS 1009/08 ze dne 8. 1. 2009 „K povinnosti obecného soudu položit předběžnou otázku ESD“ [online]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

¹⁹⁶ Bod 30 Ibidem

¹⁹⁷ Ustanovení čl. 38 odst. 1 LZPS a čl. 36 LZPS

oprávnění jednotlivce na podání předběžné otázky soudem poslední instance k Soudnímu dvoru, nalezl v právu Evropské unie.¹⁹⁸

4.8. Předběžná kontrola ústavnosti Lisabonské smlouvy

4.8.1 *Předběžná kontrola mezinárodních smluv – formální aspekty řízení*

Institut předběžné kontroly ústavnosti mezinárodních smluv je zakotven v čl. 87 odst. 2 Ústavy a to tak, že: „*Ústavní soud dále rozhoduje o souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a a čl. 49 s ústavním pořádkem, a to před její ratifikací. Do rozhodnutí Ústavního soudu nemůže být smlouva ratifikována.*“ Tato úprava byla do Ústavy včleněna Euronovelou a kladla si za cíl vytvořit právní rámec pro plnění mezinárodních závazků ČR tak, aby nedocházelo ke zbytečným komplikacím v důsledku vzniku nesouladu mezi přijatými mezinárodními závazky a ústavním pořádkem České republiky. Ústavní soud může díky tomuto řízení na základě návrhu oprávněných navrhovatelů, kteří jsou zapojeni do procesu vnitrostátního schválení mezinárodní smlouvy, přezkoumávat, zda je taková smlouva slučitelná s Ústavním pořádkem ČR. Pokud ÚS dojde k negativnímu závěru, není možné takovou smlouvu ratifikovat bez odstranění jejího nesouladu s ústavním pořádkem, neboť ratifikace smlouvy by znamenala porušení Ústavy.¹⁹⁹

Právní úprava preventivní kontroly ústavnosti je zcela mimořádným druhem řízení. Za tím účelem je okruh navrhovatelů velmi úzce vymezen. Návrh na posouzení souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem podle čl. 87 odst. 2 Ústavy může podat: komora Parlamentu od okamžiku, kdy jí byla mezinárodní smlouva předložena k vyslovení souhlasu k ratifikaci, do okamžiku, kdy se na vyslovení souhlasu usnesla; skupina nejméně 41 poslanců nebo skupina nejméně 17 senátorů od okamžiku, kdy byl Parlamentem k ratifikaci mezinárodní smlouvy vysloven souhlas, do okamžiku, kdy prezident republiky smlouvu ratifikoval; skupina nejméně 41 poslanců nebo skupina nejméně 17 senátorů od okamžiku, kdy byl vyhlášen výsledek referenda, kterým byl dán souhlas k ratifikaci mezinárodní smlouvy, do okamžiku, kdy prezident republiky smlouvu ratifikoval; prezident

¹⁹⁸ HAMULÁK, Ondrej. *Právo Evropské Unie v judikatuře Ústavního soudu České republiky*. Praha: Leges, 2010, s. 179

¹⁹⁹ KUST, Jan. PÍTROVÁ, Lenka. „Lisabonská smlouva“ a předběžná kontrola ústavnosti mezinárodních smluv. *Právník*, 2008, roč. 147, č. 5, s. 497

republiky od okamžiku, kdy mu byla mezinárodní smlouva předložena k ratifikaci.²⁰⁰ Mezi subjekty oprávněné k návrhu není zahrnuta z pochopitelných důvodů vláda, protože se má za to, že navrhne vyslovení souladu s mezinárodní smlouvou pouze tehdy, pokud bude přesvědčena o její ústavnosti nebo ji předloží spolu s návrhem na změnu ústavního zákona, která problém odstraní. Vláda, spolu s Parlamentem a prezidentem, se vedle navrhovatele stává vždy účastníkem tohoto řízení. Další atributy tohoto řízení před Ústavním soudem jsou upraveny v ustanoveních § 71a až §71e ZÚS jen velmi stručně, proto k jejich přesnému vymezení musel dospět sám Ústavní soud v prvních řízeních, týkajících se preventivní kontroly mezinárodních smluv, která se mu naskytl.

První lisabonské rozhodnutí bylo přelomovým především v tom ohledu, že se Ústavnímu soudu dostalo poprvé možnosti využít svojí kompetence k předběžné kontrole ústavnosti mezinárodní smlouvy. Rozhodování této věci přineslo mnoho zajímavých otázek, jak po formálně-procedurální stránce, tak po stránce věcné. Přestože procedurální otázky týkající se charakteru řízení o předběžné kontrole ústavnosti jsou spíše vnitrostátní záležitostí a nespádají tedy zcela do osnovy naší práce, z důvodu jejich vysoké relevance pro toto řízení, ve kterém se z hlediska meritorního Ústavní soud vymezoval i k velkému množství otázek evropského práva, se budeme také procedurálním aspektům podrobně věnovat.

První otázkou, kterou si Ústavní soud kladl, bylo, zda má Lisabonskou smlouvu zkoumat jen v člancích, které navrhovatel napadl, nebo zdali ji má podrobit přezkumu v celém svém rozsahu. Ústavní soud uvažoval, zda by mohl zkoumat kromě vymezených článků, které by zkoumal podrobně, navíc celou smlouvu, avšak pouze povšechně a v hrubých rysech. Nakonec se rozhodl pro přezkum pouze v navrhovatelem vymezených bodech a pouze z vymezených důvodů. Úplnému přezkumu rozsáhlého textu smlouvy brání totiž argument noetický. Povšechný přezkum by nebyl seriózní a Ústavní soud by tak byl koncipován do postavení výkladového místa nikoli soudu.²⁰¹ Dalším argumentem byla podle ÚS podobnost s řízením o přezkumu ústavnosti zákonů, kde musí být konkrétní ustanovení a důvody také přesně vymezeny a nad jejich meze se zákon nepřezkoumává. Pro tuto alternativu hovoří i posloupnost možných navrhovatelů, která je vedena myšlenkou

²⁰⁰ Ustanovení § 71a ZÚS

²⁰¹ Bod 75 nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 1.2008 „Lisabonská smlouva I“ [online]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

umožnit každému z nich vyjádřit své pochybnosti o ústavnosti mezinárodní smlouvy. Pokud by se pak rozhodovalo o ústavnosti mezinárodní smlouvy jako celku, v podstatě by se tím znemožnilo v posloupnosti dalším možným navrhovatelům jejich námítky vyjádřit.²⁰² Na první pohled by se mohlo zdát, že eventuální nový návrh na přezkum identické smlouvy by zřejmě byl ve vztahu k jednou již napadeným ustanovením blokován překážkou *rei iudicatae*. To však musí posoudit Ústavní soud teprve tehdy, jestliže bude nový návrh skutečně podán.²⁰³

Další otázkou bylo, zda má Ústavní soud přezkoumávat pouze ustanovení normativně nová nebo nerozlišovat mezi normativně novými ustanoveními a ustanoveními již přijatými ČR na základě Smlouvy o přistoupení ČR k Evropské unii. Závěr, který Ústavní soud učinil, byl, že lze pouze velmi nejednoznačně identifikovat normativně nová ustanovení, a tak v případě pochybností je třeba i tato ustanovení přezkoumávat. Ústavní soud tedy zahrnul do svého přezkumu všechna napadená ustanovení LS.²⁰⁴

Velmi problematickou otázkou pak bylo, co má Ústavní soud zvolit jako referenční hledisko přezkumu LS, zda Ústavní pořádek jako celek nebo pouze materiální ohnisko Ústavy. Jako referenční kritérium preventivního přezkumu mezinárodní smlouvy nakonec Ústavní soud zvolil celý ústavní pořádek, avšak i tak upozornil, že materiální ohnisko Ústavy v něm hraje klíčovou roli. Pro širší referenční kritérium hovoří doslovný výklad článku 87 odst. 2 Ústavy a navazující pasáže ZÚS. O tom ostatně svědčí i čl. 89 odst. 3, který stanoví, že rozhodnutí Ústavního soudu, kterým byl podle čl. 87 odst. 2 vysloven nesoulad mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem, brání ratifikaci smlouvy do doby, než bude nesoulad odstraněn. Takový nesoulad lze u multilaterálních smluv zásadně odstranit změnou Ústavy, která je ovšem u materiálního ohniska Ústavy vyloučena. Ústavodárce tedy sám počítá s celým ústavním pořádkem jako referenčním kritériem přezkumu ústavnosti mezinárodních smluv. Dalším podstatným argumentem pro takto zvolené řešení je všeobecně uznávaná zásada výkladu ústavního práva, obvykle nazývaná jako zásada jednoty ústavního řádu, resp. ústavního pořádku. Znamená, že v úvahu je

²⁰² Bod 76 Ibidem

²⁰³ Bod 78 Ibidem

²⁰⁴ Bod 79-83 Ibidem

třeba vždy brát všechna ustanovení ústavního pořádku a jejich působení vykládat ve vzájemných souvislostech, nikoliv je vytrhávat z kontextu působení celé Ústavy.²⁰⁵

Navzdory těmto argumentům bylo určení celého ústavního pořádku jako referenčního hlediska pro předběžný přezkum ústavnosti dosti problematické. Některé komentáře k nálezu *Lisabonská smlouva I* Ústavnímu soudu vytýkají odchýlení se od své původní judikatury vyslovené ve věci *Cukerných kvót III*, kde bylo jako hledisko pro přezkum vnitrostátních předpisů implementujících evropské právo zvoleno pouze materiální jádro Ústavy. Ústavní soud si totiž uvědomoval, že právo evropské unie zakládá svoji přednostní aplikaci pouze na existenci platných a účinných norem, a těmi ustanovení Lisabonské smlouvy dosud nejsou.²⁰⁶ Tuto zásadní skutečnost je třeba podtrhnout. Zcela očividně je totiž rozdíl mezi přezkumem účinného mezinárodněprávního závazku, na jehož základě již došlo k přenosu kompetencí podle čl. 10a Ústavy a jehož ustanovení jsou nadána předností a přímým účinkem (*Cukerné kvóty III*), a neratifikovanou mezinárodní smlouvou, která sama o sobě nemůže mít ani kvalitu závazku ve smyslu čl. 1 odst. 2 Ústavy a samozřejmě k žádnému přenesení pravomocí podle čl. 10a jejím prostřednictvím dojít zatím nemohlo.²⁰⁷ Ústavní soud ještě více situaci znejasnil, když nevyločil ani kontrolu ústavnosti mezinárodní smlouvy *ex post*, tj. poté, co se stala závaznou součástí právního řádu České republiky.

„Podle mínění Ústavního soudu ani ratifikací přístupové smlouvy se normativně vrcholné postavení ústavního pořádku v systému práva působícího na českém území zcela nevyprazdňuje. Ústavní soud již dříve vyslovil, že výjimečně lze dovodit nesoulad mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem nebo lidskoprávními smlouvami cestou rozhodnutí o ústavní stížnosti i ex post.“²⁰⁸

Toto by vlastně znamenalo, že na přezkum sekundárního práva (vládní nařízení ve věci *Cukerných kvót III*) se použije shovívavější metr v podobě pouhého materiálního jádra Ústavy, kdežto aposteriorní přezkum Lisabonské smlouvy, jakožto primárního práva na základě ústavní stížnosti, by se prováděl s celým Ústavním pořádkem. Poněkud nešťastně na tento rozdíl poukázal sám ÚS v odstavci

²⁰⁵ Bod 88-92 Ibidem

²⁰⁶ Bod 90 Ibidem

²⁰⁷ BŘÍZA, Petr. Jaké jsou dopady „Lisabonského nálezu“ nejen pro ústavní rovinu vztahu českého a unijního práva. *Soudní rozhledy*. 2009, roč. 15, č. 6, s. 205-206

²⁰⁸ Bod 84 nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 1.2008 „Lisabonská smlouva I“ [online]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

113 nálezu *Lisabonská smlouva I*, ve kterém provedl shrnutí *Cukerných kvót III*. Znění této argumentace ÚS by pak bylo možné podle P. Břízy interpretovat i tak, že ustanovení evropského nařízení odsouhlaseného pouhým resortním ministerstvem může vesele porušovat kdekeré ustanovení Ústavy, nebude-li tím porušen čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2, zatímco normy primárního práva odsouhlasené ústavní většinou či dokonce v referendu musí ladit s každou jednou normou ústavního pořádku.²⁰⁹ Tento postoj je však třeba odmítnout, protože pravý důvod pro rozlišení referenčního hlediska v případě *Cukerné kvóty III* a *Lisabonská smlouva I* je rozdílem mezi přezkumem účinného mezinárodněprávního závazku a dosud neratifikované mezinárodní smlouvy (nejde o to, zda mají přezkoumávané akty povahu primárního či sekundárního práva).

Situaci však ještě více zkomplikovala argumentace v odstavci 85 nálezu *Lisabonská smlouva I*, kde Ústavní soud tvrdí:

*„V případě jasného konfliktu mezi domácí Ústavou a evropským právem, který nelze zhojit žádnou rozumnou interpretací, musí mít ústavní pořádek České republiky, zejména jeho materiální ohnisko, přednost.“*²¹⁰

Z právě uvedeného by se pak podle P. Břízy dalo dovodit, že Ústavní soud naznačuje, že do budoucna může být při přezkumu práva EU referenčním kritériem i celý ústavní pořádek, nikoli pouze jeho materiální ohnisko. Judikatura ústavního soudu podle něj sice není dogma, ale z důvodu právní jistoty by se od ní měl odchylovat jen v dobře odůvodněných případech, tam, kde je to nezbytné pro rozhodnutí dané věci (což zde nebylo), a už vůbec by touto změnou neměl planě vyhrožovat do budoucna.²¹¹

Jiný problém ve stanovení širšího rámce pro předběžný přezkum Lisabonské smlouvy vidí J. Malenovský. V lisabonském nálezu se podle něj stírají rozdíly mezi zakládajícími smlouvami evropského právního řádu a běžnými mezinárodními smlouvami, ať už jde o fázi před ratifikací (pro oba druhy smluv je referenčním kritériem přezkumu ústavnosti celý ústavní pořádek), tak i o etapu po ní (zásadně

²⁰⁹ BŘÍZA, Petr. Nález Ústavního soudu k Lisabonské smlouvě – (opožděné) poznámky kritického čtenáře I: některé otázky obecné a rámec referenční. Post na blogu *Jiné právo* ze dne 15. února 2009. [online] [cit 1. 3. 2012]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.com>>

²¹⁰ Bod 85 nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 1.2008 „Lisabonská smlouva I“ [online]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

²¹¹ BŘÍZA, Petr. Jaké jsou dopady „Lisabonského nálezu“ nejen pro ústavní roviny vztahu českého a unijního práva. *Soudní rozhledy*, 2009, roč. 15, č. 6, s. 208

stejná právní síla a stejný rozsah jejich přednostního použití před normami českého právního řádu). Navzdory tomu, že podle Ústavy mezi „obyčejnými“ a „evropskými“ mezinárodními smlouvami rozdíl existuje (pouze v případě smluv podle čl. 10a se uplatňuje kvalifikovaná většina, shodně jako při schvalování ústavního zákona), pro předběžný přezkum jejich ústavnosti platí stejné širší referenční hledisko celého ústavního pořádku.²¹² „Pokud by byl akceptován názor, že vyslovení souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy podle článku 10a stejnou většinou, jaká je požadována pro přijetí ústavního zákona, redukuje nynější přezkum pouze na oblast tzv. materiálního ohniska Ústavy a jinak jej vylučuje, znamenalo by to, že by institut předběžné kontroly ústavnosti ztratil do značné míry svůj smysl.“²¹³ Ústavní soud tak minimalizuje význam rozdílně zjišťované politické vůle zákonodárského sboru a J. Malenovský se spolu s J. Kyselou ptá, jaký je tedy účel kvalifikované většiny při vyslovení souhlasu k ratifikaci smlouvy podle čl. 10a Ústavy a proč nehrají parametry procesního postupu v ratifikačním řízení žádnou roli při výkladu ústavních ustanovení, která se uplatňují v jiném stádiu téhož ratifikačního řízení? Lze jejich společnou ratifikační finalitu při výkladu pominout?²¹⁴ Nález *Lisabonská smlouva I* podle Malenovského dále znejistil a zkomplikoval vazby mezi čl. 10 a 10a Ústavy, které tvoří páteř české Ústavy v jejím poměru k jiným autonomním právním řádům.

Tím, že Ústavní soud v prvním rozhodnutí obecně nevyločil možnost opakovaných podání polemizujících nad ústavní konformitou téže mezinárodní smlouvy, ponechal otevřené dveře také pro další „útoky“ na samotnou Lisabonskou smlouvu.²¹⁵ Další návrh na přezkum Lisabonské smlouvy byl podán skupinou senátorů 28. září 2009. Pro tentokrát byl navrhován přezkum LS jako celku. I v tomto případě se Ústavní soud před meritorním posouzením věci zabýval procesními otázkami.

Na prvním místě byl Ústavní soud více méně nucen podrobněji určit podmínky pro uplatnění překážky *rei iudicatae*. Ústavní soud uplatnil restriktivní pojetí této překážky spočívající v totožnosti ustanovení mezinárodní smlouvy, které

²¹² MALENOVSKÝ, Jiří. „Evropské nálezy“ a mezinárodněprávní základy práva ES/EU: Ústavní soud ČR i česká nauka pokračují v zastřelování. *Soudní rozhledy*, 2009, roč. 15 č. 8, s. 284

²¹³ Bod 90 nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 1.2008 „Lisabonská smlouva I“ [online]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

²¹⁴ Ibidem citace pod bodem 206; obdobě též KYSELA, Jan. Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a po „lisabonském nálezu“ Ústavního soudu. In. GERLOCH, Aleš, WINTR, Jan (eds). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 49-61

²¹⁵ HAMULÁK, Ondřej. *Právo Evropské Unie v judikatuře Ústavního soudu České republiky*. Praha: Leges, 2011, s. 210

je zpochybňováno a v totožnosti tvrzeného důvodu rozporu s ústavním pořádkem. To znamená, že nebyly blokovány další návrhy na přezkum téhož ustanovení z důvodů, kterými se Ústavní soud v předchozím rozhodnutí nezabýval. Ústavní soud však byl opatrnější a snažil se minimalizovat hrozbu dalšího podání ve věci, a proto s odkazem na čl. 89 odst. 2 a konečnost a závaznost vykonatelných nálezů ÚS zdůraznil, že toto neznamena, že se případným dalším navrhovatelům umožňuje znovu a znovu zpochybňovat závěry již jednou vyslovené Ústavním soudem ohledně souladu přezkoumávané smlouvy s ústavním pořádkem a opět charakterizoval sebe sama jako orgán soudní a nikoliv připomínkové místo či místo pro diskuse primárně akademického či politického charakteru. Ústavní soud se proto nezabýval těmi návrhy, kterými se již zabýval v prvním lisabonském nálezu a tyto odmítl jako nepřípustné.²¹⁶

Další procedurální otázkou, kterou se musel Ústavní soud opět zabývat, byla možnost přezkumu LS jako celku, který v tomto případě navrhovatel požadoval. Ústavní soud v této otázce značně modifikoval svůj přístup oproti prvnímu lisabonskému nálezu, kde především z důvodů noetických a z důvodů ochrany *locus standi* dalších oprávněných navrhovatelů, možnost přezkumu LS jako celku zamítl. Zde už celkový přezkum, pravděpodobně s cílem vyhnout se dalším potenciálním návrhům směřujícím proti LS, připouští.

„Na rozdíl od návrhu učiněného Senátem v řízení sp. zn. Pl. ÚS 19/08 však v tom současném navrhovatelé předkládají konkrétní argumenty, proč by jak Lisabonská smlouva, tak SEU a SFEU, měly být posuzovány jako celek pro nesoulad s ústavním pořádkem České republiky. Pokud byl podpůrným argumentem pro odmítnutí prvního návrhu na celostní přezkum Lisabonské smlouvy i argument "noetický" (...), je zde požadavek na konkretizaci návrhu pro přezkum smluv jako celku splněn.“²¹⁷

Nejproblematictější pasáží této části rozhodnutí bylo vyjádření ÚS k otázce protiústavního zneužívání práva podávat návrhy na předběžný přezkum ústavnosti mezinárodní smlouvy, k otázce lhůty k podání návrhu a roli prezidenta republiky při ratifikaci takovéto mezinárodní smlouvy. Těmito otázkami se ÚS zabýval do jisté míry z vlastní vůle a nad rámec probíraných problémů. Také lze v tomto přístupu

²¹⁶ Bod 99-100 nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/09 ze dne 3. 11. 2009 „Lisabonská smlouva II“ [online]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

²¹⁷ Bod 106 Ibidem

spatřovat, že soud sledoval i jiné mimosoudní aspekty a to aspekty politické, především prestiž České republiky v EU, která byla pádem vlády v době předsednictví ČR v EU dosti pošramocena. Ústavní soud vyložil, že účelem řízení o souladu mezinárodních smluv s ústavním pořádkem je preventivně eliminovat riziko, že ČR převezme mezinárodní závazek, který by byl v rozporu s ústavním pořádkem, neboť poté jsou možnosti řešení konfliktu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem výrazně omezeny. Z povahy věci je třeba takové pochybnosti odstranit bez zbytečného odkladu s ohledem na zásadu dobré víry v mezinárodních vztazích. K tomu se přidává povinnost prezidenta republiky bez zbytečného odkladu ratifikovat mezinárodní smlouvu, která byla příslušnými orgány řádně sjednána a ratifikována zákonodárcem. Ústavní soud zde dospěl k závěru, že zahájení řízení o souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem musí být omezeno stejnou lhůtou, v jaké je třeba mezinárodní smlouvu ratifikovat, tzn. bez zbytečného odkladu.²¹⁸ Ústavní soud tak vytkl skupině senátorů pozdní, až zdálo by se zneužívající, podání návrhu na zahájení řízení, avšak jej z tohoto důvodu neodmítl, neboť by to bylo příliš přísné, vzhledem k tomu, že výklad procesních pravidel týkajících se lhůt na podání návrhu na zahájení řízení podal až v tomto rozhodnutí.

„Navrhovatel - skupina senátorů - svůj návrh učinil až dne 29. září 2009, tj. po uplynutí více než jednoho a půl roku od předložení Lisabonské smlouvy senátorům a po uplynutí téměř pěti měsíců po vzniku aktivní procesní legitimace této skupiny. Taková doba - pohybující se v řádu měsíců, a nikoli pouze týdnů - nepochybně přiměřená není, a návrh na zahájení tohoto řízení proto nebyl podán bez zbytečného odkladu. Ústavní soud však návrh na zahájení řízení z tohoto důvodu pro tentokrát neodmítl, neboť navrhovateli nechce zpětně klást k tíži výklad procesních pravidel upravujících přístup k Ústavnímu soudu a lhůty, které Ústavní soud našel v tomto rozhodnutí.“²¹⁹

Navrhovatel svůj návrh doplnil dalšími návrhy dne 15. 10. 2009. To přimělo Ústavní soud vyjádřit se k přípustnosti takového návrhu na doplnění. V tomto řízení se obdobně jako v řízení o zrušení zákona nebo jiného právního předpisu pro rozpor s ústavním pořádkem podle ÚS uplatní princip oficiality, z čehož plyne, že po podání

²¹⁸ MATOCHOVÁ, Soňa in ŠIŠKOVÁ, Naděžda, MATOCHOVÁ, Soňa. *Evropské a české právo, jejich vzájemný poměr v judikatuře Ústavního soudu ČR*. Praha: Linde, 2010, s. 69 a Bod 119 nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/09 ze dne 3. 11. 2009 Lisabonská smlouva II [online]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

²¹⁹ Bod 121 nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/09 ze dne 3. 11. 2009 Lisabonská smlouva II [online]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

návrhu s ním navrhovatel již dále nedisponuje. Ústavní soud výjimečně doplnění návrhu akceptoval, a to se stejným odůvodněním jako výše uvedené podání návrhu po uplynutí lhůty pro jeho podání. Napříště by však i takové doplnění nutně stíhal závěr o jeho opožděnosti a Ústavní soud by jej odmítl bez dalšího.²²⁰

4.8.2 *Evropská integrace versus suverenita*

Evropská unie se v současnosti profiluje jako samostatná entita, jako jistý druh suveréna nezávisle a samostatně spravujícího agendu, která mu byla svěřena. Suma těchto pravomocí je určována zásadou přenosu/svěření, kdy originární nositelé, tj. členské státy, propůjčují část svých pravomocí supranacionálnímu subjektu. Otázkou je, zda je nutné přenos originárních pravomocí členských států a jejich výkon ze strany institucí Evropské unie považovat za materiální oslabování státní suverenity, nebo jenom za změnu v nazírání na její formální uchopení či klasické definice.²²¹ Již z předcházející judikatury ÚS ve věcech *Cukerných kvót III* a *Evropského zatýkacího rozkazu* plyne, že odpověď ÚS na otázku, zda evropská integrace (a přednost práva EU před právem národním) je zásahem do státní suverenity nebo jejím ohrožením v materiálním smyslu, je negativní. I když totiž po formální stránce dochází k (časově neomezenému) odevzdání práva na výkon části svrchovaných pravomocí na EU, je toto odevzdání podmíněné a výsledky realizace těchto pravomocí se nemohou dotknout základních garancí, které subjektům ústavního práva ČR toto právo přiznává.²²²

Na pozadí evropské integrace se pojem chápání suverenity posunul. Ústavní soud toto nové chápání pojmu suverenity vysvětluje i ve svých nálezech týkajících se Lisabonské smlouvy. Důvodem, proč se Ústavní soud suverenitou zabýval, byl senátní návrh, který se především v otázkách přenosu pravomocí na EU, jejich výkonu a kontroly, dotýkal i otázky zásahů do státní suverenity ČR. Podle J. Filipa se Ústavní soud novým chápáním pojmu suverenity neměl vůbec zabývat, podle něj je to stejné jako diskutovat, zda je čtverec kulatý. „*Bud' je určitý útvar státem a pak je suverénní, nebo jím není*“²²³

²²⁰ Bod 123 Ibidem.

²²¹ HAMULÁK, Ondrej. *Právo Evropské Unie v judikatuře Ústavního soudu České republiky*. Praha: Leges, 2010, s. 191

²²² Ibidem s. 192

²²³ FILIP, Jan. Senátní návrh na zahájení řízení a nález k Lisabonské smlouvě: procesní aspekty. In GERLOCH, Aleš, WINTR, Jan (eds). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 41

Ústavní soud uvedl, že na globální svět již není možné nahlížet jako na izolované státy. Stát a jeho suverenity prodělávají proměnu a stát již není jednotnou oddělenou organizací, jak předpokládaly klasické teorie v minulosti. V tomto směru i suverénní legitimní moc státu musí nutně sledovat probíhající vývojové tendence a podřídit tento spontánní proces globalizace řádu demokratické legitimacy. Mezinárodní spolupráce a koordinace národních politik se stala nezbytným požadavkem zvládnutí globalizace světa. Jedná se o spontánní, neřízený proces stále intenzivnější integrace zemí světa v jediném ekonomickém systému. Integrace v případě Evropské unie může v konečném důsledku přinést ochranu a posílení suverenity členských států vůči vnějším, zejména geopolitickým a ekonomickým faktorům, např. vůči nově nastupujícím světovým velmocím, u nichž lze jen těžko odhadovat budoucí hodnotové priority, kterým budou ochotny budování nového řádu globalizovaného světa podřizovat.²²⁴ A tak ÚS prosazuje koncept tzv. slité suverenity, který ve stále sílící integraci nevidí oslabování, ale naopak posilování suverenity státu, který sám určuje svoji budoucnost, může užívat, sdílet, přesouvat a společně realizovat část svých pravomocí, a tak efektivněji dosahovat svých cílů.

„Evropská unie pokročila zdaleka nejvíce v konceptu sdílené - "slité" - suverenity (pooled sovereignty) a již dnes vytváří entitu sui generis, která těžko snese zařazení do klasických státovědných kategorií. Je spíše otázkou jazykovou, zda lze proces integrace označovat za "ztrátu" části suverenity, resp. kompetencí, nebo přiléhavěji např. za "propůjčení, postoupení" části kompetencí suveréna. Může se jevit jako paradoxní, že klíčovým projevem svrchovanosti státu je i možnost se svou svrchovaností (její částí) dále nakládat, resp. určité kompetence dočasně či trvale postoupit.“²²⁵

Ústavní soud uzavřel, že suverenitu dnes nelze chápat absolutně, ale že jde spíše o tzv. praktickou suverenitu. Lze tedy dovodit, že přenesení určitých kompetencí státu, které vyvěrá ze svobodné vůle suveréna a bude nadále vykonáváno za jeho účasti předem dohodnutým, kontrolovaným způsobem, není pojmovým oslabením svrchovanosti státu, ale může naopak ve svých důsledcích znamenat její posílení ve společném postupu integrovaného celku.

²²⁴ Bod 101 a 102 nálezu Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008 „Lisabonská smlouva I“ [online]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

²²⁵ Bod 104 Ibidem

Z postoje Ústavního soudu je pochopitelné, že je příznivcem evropské integrace a že v ní nevidí hrozbu pro národní suverenitu, avšak ani zde nezapomene ve své argumentaci připomenout svůj „*Solange*“ postoj v podobě limitů evropské integrace a její samoregulační schopnosti. Ústavní soud tedy opakuje, že obecně uznává funkčnost institucionálního rámce EU pro zajištění kontroly rozsahu výkonu přenesených pravomocí, ale upozorňuje, že jeho stanovisko se může v budoucnu změnit, pokud by se ukázalo, že je tento rámec prokazatelně nefunkční. Z hlediska ústavního pořádku je významný nejen vlastní text a obsah Lisabonské smlouvy, nýbrž i její budoucí konkrétní aplikace. Ústavní soud bude jako *ultima ratio* zkoumat, zda některý akt orgánů Unie nevybočil z pravomocí, které Česká republika podle čl. 10a Ústavy na Evropskou unii přenesla. Ústavní soud však předpokládá, že taková situace může nastat jen v případech zcela výjimečných.²²⁶ Dále uvádí, že Lisabonská smlouva potvrzuje, že legislativní kompetenční kompetence, tedy oprávnění měnit základní předpisy, zůstává v rukou členských států a Unie proto nemůže být pokládána za druh federálního státu, ani za zvláštní entitu stojící v každém ohledu a vždy nad jednotlivými státy. Unie může jednat pouze v rámci pravomocí jí výslovně svěřených členskými státy, které nesmí ani překračovat, ani si nesmí sama zakládat pravomoci nové.²²⁷ Představu o ztrátě suverenity jednotlivých členských států rozptyluje ÚS i připomenutím, že EU je stále entitou s mezinárodním základem, která funguje na bázi dobrovolnosti, a pány smluv zůstávají i nadále členské státy, které mají nyní navíc výslovnou možnost z Unie vystoupit.

„(...)změna Smlouvy o EU a Smlouvy o fungování EU bude možná jen za souhlasu všech států Unie na mezivládní konferenci (...)EU tedy ani po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost nezíská pravomoc k tvorbě vlastních nových kompetencí, „pány smluv“ stále zůstanou členské státy. Lisabonská smlouva navíc nově zavádí v čl. 50 Smlouvy o EU možnost vystoupení z této organizace (...)způsob ukončení se jeví jako typický pro mezinárodní organizaci, nikoliv pro soudobý federativní stát, a svrchovanost členských zemí je touto možností naopak posílena. Uvedené argumenty jsou dalším důkazem toho, že Lisabonská smlouva neproměňuje výrazně charakter EU a že nezakládá možnost, aby Unie přijímala opatření nad

²²⁶ Bod 120 Ibidem

²²⁷ Bod 132 Ibidem

*rámec unijních kompetencí, tedy mimo rozsah přenesení pravomocí podle čl. 10a odst. 1 Ústavy.*²²⁸

Také druhý lisabonský nález potvrdil a převzal koncepci slité suverenity vypracovanou Ústavním soudem v prvním lisabonském nálezu. Na výslovný podnět navrhovatele měl Ústavní soud determinovat základní hodnoty českého ústavního pořádku, tedy již dříve mnohokrát zmiňované materiální jádro Ústavy (čl. 9 odst. 2 Ústavy) a pojem demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), jakožto limity přenosu pravomocí na Evropskou unii. Ústavní soud však odmítá, že by to měl být on, kdo autoritativně vymezení katalog nepřenositelných pravomocí, jak po něm navrhovatel žádá. Připomíná, že tyto limity by měly být ponechány primárně na specifikaci zákonodárci, protože jde v první řadě o otázku politickou, kterou nelze přenášet na ÚS, ten je může podrobit své kontrole teprve tehdy, kdy byly na politické úrovni skutečně formulovány.²²⁹ Dále uvádí, že teprve konkrétní kauzy mu mohou poskytnout relevantní rámec, ve kterém bude moci interpretací, případ od případu zpřesňovat obsah pojmu „svrchovaný, jednotný a demokratický právní řád, založený na úctě k právům člověka a občana“. Snaha definovat tento pojem jednou pro vždy, jak navrhuje navrhovatel, by mohla být chápána, jako projev nežádoucího soudního aktivismu, který je Ústavnímu soudu mnohdy vyčítán.²³⁰

4.8.3 Další otázky zodpovězené v přezkumu Lisabonské smlouvy

Ústavní soud v obou lisabonských nálezech dále navázal na svou předchozí judikaturu v otázkách evropského práva, ve které již formuloval určité obecné teze, interpretační principy či zásady. Ústavní soud opakoval a rozvíjel svoji doktrínu vztahující se k principu eurokonformní interpretace, nepřipustnosti změny podstatných náležitostí právního státu a podmíněnému propůjčení pravomocí. Při přezkumu konkrétních ustanovení napadaných navrhovatelem provedl Ústavní soud také interpretaci a rozbor mnoha základních pojmů, principů, starých i nových mechanismů, které přinesla Lisabonská smlouva.

V prvním návrhu na přezkum LS napadali navrhovatelé ústavnost ustanovení čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 2 SFEU. Tato ustanovení podle navrhovatelů zakládají klasifikaci pravomocí typickou spíše pro federální státy, přičemž mimo jiné zavádí

²²⁸ Bod 146 nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/09 ze dne 3. 11. 2009 „Lisabonská smlouva II“ [online]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

²²⁹ Bod 111 a 112 Ibidem

²³⁰ Bod 113 Ibidem

kategorii výlučných pravomocí EU, do níž spadají komplexní oblasti právní regulace.²³¹ Ústavní soud k této námitce uvedl, že kategorie výlučných pravomocí Unie není nijak novou. LS nezakládá ani neomezenou kompetenční klauzuli pro oblast tzv. sdílených kompetencí, ale jen deklaruje hlavní oblasti, v nichž se sdílené kompetence projeví. Při tom v kontextu dalších ustanovení (čl. 2 odst. 6 SFEU, čl. 5 odst. 2 SEU, protokoly o používání zásad subsidiarity a proporcionality a o výkonu sdílených pravomocí) LS poskytuje dostatečně určitý normativní rámec pro určení rozsahu, ve kterém ČR své pravomoci na EU přenese.²³²

S ustanovením 352 odst. 1 SFEU²³³, tzv. doložkou flexibility, navrhovatel spojoval hrozbu nekontrolovatelného expandování pravomocí EU. Ústavní soud zde konstatoval, že přenos tzv. ústavní kompetenční kompetence by byl nepřipustný. Ovšem v daném případě je možnost přijmout takové opatření omezena na cíle vymezené čl. 3 SEU a zúžena také s ohledem na prohlášení č. 41 a 42 obsažené v závěrečném aktu mezivládní konference k LS. V případě doložky flexibility tedy nejde o blanketní normu, která by umožňovala obcházet čl. 10a Ústavy.²³⁴

Dalšími ustanoveními, u kterých měl navrhovatel pochybnost o jejich souladu s Ústavou, byla ustanovení čl. 48 odst. 6 a 7 a čl. 83 SFEU. Tato ustanovení zavádějí možnost zjednodušeného postupu pro přijímání změn primárního práva prostřednictvím exekutivního aktu, tzv. *passarele* neboli přechodové klauzule. Spočívá v tom, že dojde ke změně jednomyslného rozhodování na rozhodování kvalifikovanou většinou v určité oblasti, nebo nahrazení zvláštního legislativního postupu řádným legislativním postupem, aniž by tato změna byla doprovázena ratifikací či aktivním souhlasem Parlamentu. V těchto ustanoveních navrhovatelé spatřují rozšíření unijních pravomocí nad rámec přenesení. ÚS konstatuje, že o rozšiřování pravomocí nejde, že jde pouze o změnu hlasování. Navíc primární

²³¹ Bod 128 nálezu Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008 „Lisabonská smlouva I“ [online]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

²³² MATOCHOVÁ, Soňa in ŠIŠKOVÁ, Naděžda, MATOCHOVÁ, Soňa. *Evropské a české právo, jejich vzájemný poměr v judikatuře Ústavního soudu ČR*. Praha: Linde, 2010, s. 64

²³³ Rada může přijmout na návrh Komise jednomyslně opatření k dosažení některého z cílů stanoveného Smlouvami za situace, kdy je v rámci unijních politik nezbytná určitá činnost, k níž smlouva neposkytuje nezbytné pravomoci.

²³⁴ Hlava XIV nálezu Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008 „Lisabonská smlouva I“ [online]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

smlouvy si nad takto přijímanými akty podrží vyšší právní sílu a je navíc zakotvena možnost národních parlamentů takové akty blokovat.²³⁵

Dále byl navrhovatelem napadán čl. 216 SFEU, který upravuje vnější smlouvy uzavírané EU, tyto smlouvy jsou pak závazné jak pro EU, tak pro členské státy, přičemž jsou uzavírány rozhodnutím kvalifikovanou většinou. Senát se tak obával, že může dojít k situaci, kdy se ČR ke smlouvě nevyjádří, a přesto jí bude vázána. Ústavní soud opět uvádí, že toto ustanovení nikterak nerozšiřuje pravomoci EU, nýbrž toliko katalog nástrojů, které EU v rámci svých kompetencí může využít. ÚS nicméně poznamenal, že čl. 216 SFEU je pro svou vágnost na hranici slučitelnosti s nároky na určitost textu právní normy.²³⁶

V dalším bodě návrhu Senátu není jasný charakter Listiny základních práv EU ze dne 7. prosince 2000, ve znění upraveném dne 12. prosince 2007, jež má podle ustanovení čl. 6 odst. 1 SEU stejnou právní sílu jako Smlouvy. Senátu není jasné, zda LZPEU představuje ochranu práv občanů nebo spíše interpretační nástroj, zda je posilována, či naopak oslabována autorita vnitrostátních institucí, které vykládají katalogy lidských práv. Ústavní soud zdůraznil, že LZPEU v první řadě zavazuje unijní orgány a pouze při aplikaci evropského práva též orgány vnitrostátní. LZPEU nijak nerozšiřuje oblast působnosti práva EU nad rámec pravomocí EU. ÚS shledal za současného stavu evropské institucionální zajištění standardu ochrany lidských práv za kompatibilní se standardem zajišťovaným ústavním pořádkem ČR. V případě kolize pramenů upravujících práva a svobody jednotlivců podle LZPEU a LZPS bude přirozeně aplikujícími orgány postupováno podle toho z nich, který přiznává jednotlivci vyšší standard ochrany.²³⁷

Podle čl. 2 SEU dochází k rozšíření hodnot, na kterých je EU založena, Ústavní soud uvádí, že jde o hodnoty, které jsou v zásadě v souladu s nedotknutelnými principy, na kterých spočívá i česká Ústava. Ani zde tedy ÚS neshledal rozpor s ústavním pořádkem ČR.²³⁸

²³⁵ Hlava XV Ibidem

²³⁶ MATOCHOVÁ, Soňa in ŠIŠKOVÁ, Naděžda, MATOCHOVÁ, Soňa. *Evropské a české právo, jejich vzájemný poměr v judikatuře Ústavního soudu ČR*. Praha: Linde, 2010, s. 65 a dále Hlava XVI Ibidem.

²³⁷ Ibidem a dále Hlava XVII nálezu Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008 „Lisabonská smlouva I“ [online]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

²³⁸ Hlava XVIII Ibidem

Pokud jde o námitky proti konkrétním ustanovením ve druhém návrhu na přezkum ústavnosti LS, nebudeme se zde zabývat všemi, ale pouze nastíníme problematiku několika z nich. K otázce "demokratického deficitu" rozhodovacích procesů v rámci EU, jeho rozporu s principy demokratického státu a dělby moci, jež navrhovatelé hledají v čl. 1 odst. 1 Ústavy, ÚS uvedl, že LS nijak nebrání členským státům upravit kontrolní mechanismy na vnitrostátní úrovni. To, že je samotná LS neupravuje, nemůže být důvodem jejího rozporu s ústavním pořádkem. ÚS naopak zdůraznil tendenci LS posilovat postavení parlamentů členských států v rámci rozhodovacích procesů na úrovni EU.²³⁹ ÚS dále nesouhlasil s tvrzením navrhovatelů, že princip zastupitelské demokracie může existovat pouze uvnitř států jako svrchovaných subjektů. Princip zastupitelské demokracie je jedním z běžných principů organizace větších entit jak mezistátního typu, tak organizací nestátních. Další námitky stěžovatelů vedly proti: čl. 7 SEU, tedy proti možnosti pozastavení práv členského státu; čl. 17 odst. 1 a 3 SEU, tedy požadavku na evropanství členů Komise; čl. 20 SEU týkající se posílené spolupráce mezi státy; čl. 21 odst. 2 písm. h) SEU (posílená spolupráce v oblasti mezinárodních vztahů); čl. 42 odst. 2 SEU (společná obranná politika EU) a nakonec i čl. 50 odst. 2 až 4 SEU (možnost vystoupení členského státu z EU). Vesměs byl jednotlivým ustanovením vytýkán rozpor s čl. 1 odst. 1 Ústavy a to s principem svrchovanosti, principem přiměřené obecnosti a srozumitelnosti právního předpisu, právní jistoty a politické neutrality eventuelně s čl. 10a Ústavy a principem přenesení pouze některých pravomocí na EU nebo s neurčitostí těchto přenesených pravomocí. Ve všech případech však Ústavní soud konstatoval, že se zde o rozpor s ústavně zakotvenými principy nejedná a LS ve všech namítaných bodech odpovídá požadavkům české Ústavy.²⁴⁰

Nález *Lisabonská smlouva II.* v mnohém navázal na ten první, navázal i na předchozí judikaturu vztahující se k evropskému právu. Nález tedy především doplňuje a potvrzuje předchozí judikaturu ÚS vztahující se k LS a k evropskému právu obecně a má také značný význam interpretační, neboť vykládá některá ustanovení či pojmy LS. ÚS zde vysvětlil jejich smysl a objasnil, že se nejedná o navrhovatelí tvrzený rozpor s ustanoveními ústavního pořádku.

²³⁹ Bod 134 a 135 nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/09 ze dne 3. 11. 2009 „Lisabonská smlouva II“ [online]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

²⁴⁰ MATOCHOVÁ, Soňa ŠÍŠKOVÁ, Naděžda, MATOCHOVÁ, Soňa. *Evropské a české právo, jejich vzájemný poměr v judikatuře Ústavního soudu ČR*. Praha: Linde, 2010, s. 67-68

4.9. Slovenské důchody

V judikatuře ÚS lze spatřovat jasně proevropský postoj. V průběhu řešení kauz s evropským pozadím uznal ÚS všechny základní principy evropského práva formulované SDEU, navíc zašel i dále a prosazoval právo EU i v těch případech, kdy to SDEU po členských státech výslovně nepožadoval.²⁴¹ Vůbec nejvhodnějším se mu jevil princip proevropské interpretace veškerého práva a to všemi orgány státu. Vždy však po vzoru Spolkového ústavního soudu ponechával vztyčený ukazovák vůči právu EU a prosazoval postavení sebe sama jako vrcholného ochránce české ústavnosti, proti eventuálním excesům unijních orgánů a evropského práva. Pokud by instituce EU vykládaly právo EU takovým způsobem, který by ohrožoval základy materiálně chápané ústavnosti a podstatné náležitosti demokratického právního státu, které jsou v souladu s Ústavou chápány jako nedotknutelné, potom by takové právní akty nemohly být v České republice závazné. V souladu s tím hodlal český Ústavní soud přezkoumávat jako *ultima ratio* i to, zda se právní akty evropských orgánů drží v mezích pravomocí, které jim byly poskytnuty. Ústavní soud však několikrát opakoval, že taková situace může nastat jen v případech zcela výjimečných, za které by bylo možné považovat zejména opuštění hodnotové identity a již uvedené překročení rozsahu svěřených kompetencí.

Ještě donedávna bylo možné tento přístup považovat za pouhou proklamaci a trochu národního patriotismu, za neochotu podřídit se absolutní nadřazenosti práva EU a jeho institucím se všemi důsledky, avšak svoje zbraně v podobě kontroly, zda orgány EU nevybočují ze svých pravomocí, dosud ÚS nepoužil. Velmi aktuálním nálezem ÚS ze dne 14. února 2012 ve věci *Slovenské důchody*²⁴² se ale situace změnila a český Ústavní soud, vůbec jako první v evropské historii, vyslovil, že jednáním unijního orgánu skutečně došlo k překročení pravomocí, které byly na EU přeneseny.

Ústavní soud tímto nálezem zrušil předchozí rozsudky Nejvyššího správního soudu, Krajského soudu v Hradci Králové a rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení, jimiž byl stěžovateli stanoven starobní důchod, bez toho, aby Česká správa sociálního zabezpečení a obecné soudy přihlížely k předchozí judikatuře Ústavního soudu ve věci tzv. slovenských důchodů. Stěžovatel, občan ČR, byl

²⁴¹ Např. zmíněné retroaktivní použití principu eurokonformního výkladu

²⁴² Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 5/12 ze dne 14. 2. 2012 „Slovenské důchody“ [online]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

zaměstnancem Československých státních drah s místem výkonu práce nejprve na území ČR a v letech 1969 až 1993 na Slovensku. Česká správa sociálního zabezpečení stěžovateli přiznala starobní důchod ve výši, odpovídající odpracované době na území ČR, avšak nezohlednila judikaturu Ústavního soudu, která doposud dovozovala povinnost vyplácet ke starobnímu důchodu tzv. vyrovnávací příspěvek do výše, jaký by osoba pobírala, pokud by se všechny doby odpracované na území bývalé československé federace posuzovaly podle českých právních předpisů a v českém důchodovém systému.²⁴³

Této problematice se na základě předběžné otázky, kterou vznesl v jiném řízení Nejvyšší správní soud, věnoval také SDEU.²⁴⁴ Ten dospěl k závěru, že judikatura Ústavního soudu ve věci slovenských důchodů se příčí zásadě zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti. SDEU byl ochoten, akceptovat judikaturu ÚS, ale pouze v případě, pokud by se vyrovnávací příspěvek vztahoval na všechny migrující občany členských států EU.

Ústavní soud se ve svém rozhodnutí nejprve vyjádřil k závěru plynoucímu z rozsudku SDEU. Ústavní soud se domnívá, že evropské nařízení²⁴⁵ regulující koordinaci důchodových systémů mezi členskými státy, nelze vztahovat na zcela specifickou situaci rozpadu Československé federace a důsledků z toho plynoucích, zejména s ohledem na to, že dobu zaměstnání pro zaměstnavatele se sídlem na území dnešního Slovenska nelze zpětně považovat za dobu zaměstnání v cizině. Ústavní soud proto vyjádřil přesvědčení, že vztahy sociálního zabezpečení a nároky z nich plynoucí neobsahují v případě tzv. slovenských důchodů cizí prvek, který je však podmínkou aplikace koordinačního nařízení. Tato problematika není srovnatelná s posouzením nároků ze sociálního zabezpečení s ohledem na zápočet dob získaných v různých státech, nýbrž jde o problematiku důsledků rozdělení federace a rozdělení nákladů na sociální zabezpečení mezi nástupnické státy. SDEU podle ÚS nerespektuje evropské dějiny a srovnává nesrovnatelné, když neodlišuje právní poměry plynoucí z rozpadu státu s jednotným systémem sociálního zabezpečení od právních poměrů plynoucích pro oblast sociálního zabezpečení z volného pohybu osob v Evropské unii. Dle Ústavního soudu došlo ze strany SDEU k přehlédnutí

²⁴³ Ibidem

²⁴⁴ Rozhodnutí SDEU ve věci C-399/09 Landtová proti ČSSZ ze dne 22. 6. 2011

²⁴⁵ Nařízení Rady (EHS) 1408/71 ze dne 14. června 1971, o aplikaci soustav sociálního zabezpečení na osoby zaměstnané, samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství

těchto skutečností, které vedou jinak k závěru o nepoužitelnosti evropského práva na danou situaci. ÚS konstatuje, že v tomto případě došlo k excesu unijního orgánu, k situaci, v níž akt orgánu Evropské unie vybočil z pravomocí, které Česká republika podle čl. 10a Ústavy na Evropskou unii přenesla, tedy k postupu *ultra vires*.²⁴⁶

Ústavní soud vyjádřil přesvědčení, že k nesprávnému závěru dospěl SDEU také s ohledem na nedostatečné, nesprávné a v tomto ohledu bezprecedentní vyjádření vlády ČR, která v řízení před SDEU sama uvedla, že judikatura Ústavního soudu porušuje evropské právo. Dále ÚS vytkl SDEU, že přestože v řízení o předběžné otázce posuzoval judikaturu ÚS, odmítl v průběhu řízení vzít na vědomí vyjádření, které mu ÚS zaslal s tím, že SDEU nemá ve zvyku vyměňovat si názory se třetími osobami. Ústavní soud vyslovil v předmětném vyjádření očekávání, že alespoň pro zachování zdání objektivity se SDEU seznámí i s argumenty respektujícími judikaturu Ústavního soudu a ústavní identitu České republiky, jež čerpá ze společné ústavní tradice se Slovenskou republikou, resp. z více než sedmdesátileté historie společného státu a jeho pokojného rozpadu, tj. ze zcela specifické a historicky podmíněné situace, která sama o sobě nemá v Evropě obdoby. V tom, že SDEU jeho vyjádření odmítl, spatřuje ÚS porušení práva na spravedlivý proces a zásady slyšení druhé strany.²⁴⁷

Tento přelomový nález některé zástupce odborné veřejnosti doslova šokoval. J. Komárek se proti němu velmi ostře vyjádřil hned následující den po jeho vyhlášení ve svém článku na blogu Jiné právo. Nález v něm nazývá výbuchem atomové bomby. K podobnému kroku jako učinil český ÚS, se dosud neodvážili ani německý ani italský ochránce ústavnosti, kteří první přišli s doktrínami, jež se proti SDEU vymezovaly na základě neporušitelných principů vnitrostátních ústav, nikdy však své „atomové zbraně“ nepoužili. Komárek pochybuje o tom, zda je možné považovat jednání SDEU, jakožto vrcholného soudního orgánu výkladu práva EU, jako jednání *ultra vires*, natož pak nález ústavního soudu jako *ultima ratio*, kterým by určité reakce spočívající v nařčení unijní instituce z překročení jejích pravomocí měla být. I tehdy, pokud by se SDEU ve svém postoji k problematice tzv. slovenských důchodů mýlil, není to podle Komárka důvod pro takový útok na SDEU. Úvaha nad tím, že byla porušena práva na spravedlivý proces Ústavního soudu tím, že se nemohl

²⁴⁶ Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 5/12 ze dne 14. 2. 2012 „Slovenské důchody“ [online]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

²⁴⁷ Ibidem

vyjádřit v řízení, v němž byla zkoumána jeho judikatura, avšak nebyl jeho účastníkem, je pro něj za hranicemi představitelného. Pokud Ústavní soud chce „být slyšen“, měl by podle Komárka splnit jako soud posledního stupně svou povinnost předložit předběžnou otázku do Lucemburku, neboť o výkladu předmětných prepisů zjevně panoval mezi soudy rozpor.²⁴⁸

Argumentace, že je ve věci tzv. slovenských důchodů třeba vycházet ze specifických historických okolností rozpadu Československa, a tedy, že na ně nelze uplatnit úpravu obsaženou v evropském nařízení se v nálezu jeví jako přesvědčivá. Je zjevné, že tyto okolnosti SDEU při výkladu předběžné otázky nedostatečně zohlednil. To však dle našeho názoru není důvodem pro to, aby Ústavní soud v této věci použil svůj *ultima ratio* přezkum toho, zda se právní akty evropských orgánů pohybují v mezích pravomocí, které jim byly ČR poskytnuty, navíc když tomuto kroku v nálezu zcela chybí přesvědčivé odůvodnění. Situaci se dalo pravděpodobně předejít tím, jak navrhuje Komárek, kdyby se Ústavní soud konečně ujal své role soudu, který má na základě čl. 267 SFEU povinnost podat předběžnou otázku SDEU. Ve svém návrhu by pak mohl svůj přístup Soudnímu dvoru náležitě vysvětlit, a ten by možná změnil na věc názor a byl by ochoten od své předchozí judikatury ustoupit.

²⁴⁸ KOMÁREK, Jan. V Joštové vybuchla atomová bomba. Post na blogu *Jiné právo* ze dne 15. 2. 2012. [online] [cit 18. 3. 2012]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.com>>

5. Závěr

Cílem této práce bylo provést analýzu judikatury Ústavního soudu, zabývající se vlastnostmi evropského práva, jeho působením na vnitrostátní právo a jejich vzájemným vztahem. Na tomto místě je tedy třeba shrnout závěry, které můžeme z komplexního posouzení této judikatury vyvozovat. Z dosavadní bohaté evropské judikatury Ústavního soudu lze dovodit jisté obecné principy či ideje, které v komplexnosti a ve velkém množství otázek, které měl Ústavní soud možnost řešit, můžeme považovat za evropskou doktrínou Ústavního soudu.

V první řadě Ústavní soud vyřešil otázku, na základě čeho působí právo evropské v českém právním řádu. Ústavní soud stanovil, že se tak děje na základě čl. 10a Ústavy, jež je normou, která v rámci vztahu Česká republika – Evropská unie působí obousměrně. Jednak tvoří normativní základ pro přenos pravomocí České republiky na Evropskou unii a současně je tím ustanovením Ústavy, které otevírá vnitrostátní právní řád pro působení práva Evropské unie, jeho vlastností a účinků.

Dále Ústavní soud odpověděl na mnoho dalších důležitých otázek vztahu mezi právem EU a vnitrostátním právem. Ústavní soud uznal a opakovaně poukazoval na princip aplikační přednosti evropského práva. Stejně jako některé jiné ústavní nebo nejvyšší soudy, a to zejména podle vzoru německého, uvedl, že propůjčení pravomocí EU je podmíněné, a může trvat pouze potud, pokud jsou tyto pravomoci vykonávány způsobem slučitelným s uchováním základů státní suverenity ČR a způsobem, jenž neohrožuje materiální jádro právního státu. Tím se tedy postavil proti principu absolutní přednosti evropského práva a sám sebe postavil do pozice ochránce, který bude bdít nad hodnotovými principy evropské integrace tak, aby nemohlo být zasaženo do nedotknutelných principů české ústavnosti.

Ústavní soud rozhodl, že nemá pravomoc rozhodovat o ústavnosti norem evropského práva, a to ani tehdy, pokud jsou obsaženy v českém implementačním právním předpisu. Tato kontrola by byla možná pouze tam, kde evropská norma ponechává národnímu zákonodárci určitou možnost diskrece. Referenčním rámcem přezkumu bude celý eurokonformně vyložený ústavní pořádek. Na druhé straně, tam, kde evropské právo nedává prostor pro uvážení, je pak kontrola souladu s ústavním pořádkem omezena pouze na samotné materiální jádro Ústavy.

Ústavní soud dále ve své judikatuře prosazuje co možná nejširší uplatnění principu eurokonformního výkladu. Jeho adresátem jsou jak obecné soudy, tak i samotný Ústavní soud. Právním, které má být proevropsky vykládáno, je celý právní řád ČR, tedy včetně ústavního pořádku ČR, který na základě toho doznává kvalitativních změn. Povinnost eurokonformního výkladu se vztahuje i na právní vztahy vzniklé před přistoupením. Kvantitativně zůstal ústavní pořádek po vstupu ČR do EU nezměněn, Ústavní soud je nadále při přezkumu ústavnosti vázán pouze ústavním pořádkem ČR a není kompetentní přezkoumávat soulad vnitrostátního práva s právem evropským. Je úkolem obecných soudů správně aplikovat a prosazovat evropské právo.

Ústavní soud ČR dále interpretoval právo a povinnost obecného soudu v řízení o předběžné otázce. Ústavní soud dospěl k tomu, že pokud obecné soudy poslední instance nepoloží svévolně předběžnou otázku, jedná se o porušení práva na spravedlivý proces a zákonného soudce. Ústavní soud se dosud jasně nevymezil ke své roli v tomto procesu.

Ústavní soud při dvojitým přezkumu ústavnosti Lisabonské smlouvy formuloval několik důležitých procesních principů, na základě kterých se budou řízení o předběžné kontrole mezinárodních smluv odvíjet i do budoucna. Po věcné stránce v LS neshledal žádné rozpory s ústavním pořádkem a vyslovil, že v procesu prohlubování evropské integrace nevidí ohrožení státní suverenity ČR. Suverenitu dnes podle ÚS nelze chápat absolutně, ale spíše jako tzv. praktickou suverenitu a přenesení určitých kompetencí státu, které vyvěrá ze svobodné vůle suveréna a bude nadále vykonáváno za jeho účasti předem dohodnutým, kontrolovaným způsobem, není pojmovým oslabením svrchovanosti státu, ale může naopak ve svých důsledcích znamenat posílení suverenity ve společném postupu integrovaného celku. „*Ústavní soud chápe suverenitu jako odpovědnost za zabezpečení kvalitní existence společnosti, jako předpoklad reprodukce ekonomické i reprodukce hodnotového základu států.*“²⁴⁹

Posledním, čím jsme se v naší práci zabývali, byl kontroverzní judikát *Slovenské důchody*, kde Ústavní soud poprvé vyřkl, že ze strany orgánů Evropské unie došlo k jednání *ultra vires*. Je zatím otázkou, jaké reakce toto rozhodnutí

²⁴⁹ HAMULÁK, Ondřej. *Právo Evropské Unie v judikatuře Ústavního soudu České republiky*. Praha: Leges, 2010, s. 227

přinese. Již nyní můžeme naleznout kritiky ze strany odborné veřejnosti. Bude zajímavé, zda se proti tomuto rozhodnutí českého ochránce ústavnosti nějakým způsobem vymezi samotné evropské instituce a jaký vliv to bude mít na prestiž České republiky v Evropské unii.

Pokud ponecháme stranou tento posledně zmíněný výpad ÚS proti SDEU, můžeme shrnout, že společným znakem evropské doktríny ÚS je nepochybně její proevropské ladění. Neustálé poukazování na obranu ohniskových elementů Ústavy není popíráním charakteristických vlastností evropského práva nebo bráněním efektivní aplikaci evropského práva. Jde pouze o sebeuvědomění vlastní ústavnosti a jejích základních elementů a je odrazem vůle Ústavního soudu účastnit se na evropském soudním dialogu. Musíme uznat, že Ústavní soud svým aktivním přístupem k problematice evropského práva, který zvolil, napomáhá koexistenci vnitrostátního a evropského práva. Tím, že formuloval principy, které překlenují rozdíly mezi oběma právními řády, napomohl i sjednocení postupu obecných soudů, při výkladu evropského práva v jednotlivých případech.

Judikaturu Ústavního soudu lze vykládat konzistentně²⁵⁰ a dovést v ní tak výše zmíněné závěry. Jak jsme ale v práci mnohokrát poukázali, část odborné veřejnosti²⁵¹ nalézá v judikatuře Ústavního soudu rozpory, kritizuje ji pro slabost argumentů, někdy nejasnost závěrů, otevřených pro různou interpretaci, pro odchylování se od své vlastní judikatury, nebo také proto, že Ústavní soud ve skutečnosti činí něco jiného, než sám proklamuje. Např. v případě rušení vnitrostátních předpisů pro rozpor s právem evropským. Ústavní soud prohlašuje, že mu tato pravomoc nepřísluší, zároveň ale dokáže zeširoka vyložit ústavní pořádek tak, aby přesně odpovídal požadavkům evropského práva, a na základě takto rozšířeného ústavního pořádku vnitrostátní odporující normu zruší. Dále se ÚS zdráhá definitivně vyslovit k otázce, zda je soudem oprávněným či povinným předložit předběžnou otázku, ale na druhé straně se jako takový soud chová. Dle našeho názoru, zmíněné rozpory nedosahují takové intenzity, aby nám znemožnili

²⁵⁰ Např. HAMULÁK, Ondrej. *Právo Evropské Unie v judikatuře Ústavního soudu České republiky*. Praha: Leges, 2010, 256 s. nebo ŠÍŠKOVÁ, Naděžda, MATOCHOVÁ, Soňa. *Evropské a české právo, jejich vzájemný poměr v judikatuře Ústavního soudu ČR*. Praha: Linde, 2010, s. 13

²⁵¹ Např. MALENOVSKÝ, Jiří. „Evropské nálezy“ a mezinárodněprávní základy práva ES/EU: Ústavní soud ČR i česká nauka pokračují v zastřelování. *Soudní rozhledy*, 2009, roč. 15 č. 8, s. 281-286; BŘÍZA, Petr. Jaké jsou dopady „Lisabonského nálezu“ nejen pro ústavní rovinu vztahu českého a unijního práva. *Soudní rozhledy*, 2009, roč. 15, č. 6, s. 209; KOMÁREK, Jan. Vztah práva Evropské unie a právního řádu ČR očima tří rozhodnutí Ústavního soudu. *Soudní rozhledy*, 2008, roč. 14, č. 10, s. 357-366

udělat si jasnou představu o judikatuře Ústavního soudu ve vztahu k evropskému právu, o základních principech a východiscích, které Ústavní soud ve své činnosti formuloval. Tyto rozpory jsou pouze zdrojem pro vášnivé debaty a nepřeborné množství různých interpretací akademiků a specialistů na evropské právo schopných podstatně hlubší analýzy problematiky v širokých souvislostech, za použití složitých interpretačních postupů a někdy ne zcela pochopitelných argumentací.

Na problematiku judikatury Ústavního soudu jsme mohli nahlížet z mnoha různých pohledů. Přestože se to zpočátku nezdálo, toto téma nabízí velkou možnost různých uchopení a otevírá dveře mnoha problematickým okruhům, na které jsme během studia pramenů a psaní práce narazili. Mohli jsme zvolit přístup, který by se ještě podrobněji zabýval rozbory jednotlivých judikátů, nebo naopak přístup, který by přinesl více dalších názorů doktríny na probírané otázky. Nakonec jsme zvolili přístup, kdy jsme se snažili vybrat to nejpodstatnější z obou a zpracovat dané téma co možná nejkompaktněji.

Na úplný závěr konstatujeme, že psaní této diplomové práce zajisté splnilo svůj účel, když v nás probudilo opravdový zájem o evropskou problematiku v judikatuře Ústavního soudu. Nyní s napětím očekáváme, jak se bude situace kolem judikátu *Slovenské důchody* dále vyvíjet, jaké nové problémy s evropsko-právními konotacemi se před Ústavním soudem v budoucnu objeví a zda Ústavní soud, v budoucím částečně pozměněném složení, zachová svoji stávající doktrínu, nebo ji bude vzhledem k novým vývojovým trendům evropské integrace a politické situaci modifikovat.

Cizojazyčné resumé/Summary

The topic of this Master's Thesis is „The Doctrine of the Constitutional Court in relation to the European Law.“ The goal of this Thesis is a complex analysis of decisions of the Constitutional Court that are concerned with the nature of the European Law, its effects on national law, and their relation to each other.

At first, the Thesis deals with definitions of terms used in the Thesis as well the explanations of the most important principles of the European Law and its effects in national laws of member states as they were formed in decisions of the Court of justice of the European Union. Second, the Thesis briefly deals with approach of several national institutions that are empowered to form binding explanations of before mentioned principles. The position of the Constitutional Court of the Czech Republic to the European Law is fundamental for this Thesis, as it was this Court that was given power to answer all questions regarding the European legal principles after the Czech Republic joined the EU. Gradually, questions regarding the anchoring of the European Law into Czech national law, the effects of the European Law in the national system and the limits the Constitutional Court creates, the question whether the constitutional arrangement has changed after the Czech Republic became a member of the EU as well as the institute of the preliminary question, and the shift in perception of national sovereignty are analyzed. The Thesis also examines (both from material and formal point of view) the first cases of preliminary control of constitutionality of international treaties, which the Constitutional Court had resolved e.g. in the case of the Lisbon Treaty. It studies a recent, very surprising finding of the Court. As conclusion, the Thesis summarizes the basic principles concerning the relationship of the Constitutional and European Laws, which can be deduced from the findings of the Constitutional Court.

The common attribute of the European Doctrine of the Court is undoubtedly its pro-European tone. The constant reference to the defense of the core elements of the Constitution is not a denial of the characteristics of the European Law or deterrence of effective application of the European Law. It is merely a self-awareness of one's own constitutionality and its core elements and is a reflection of the will of the Constitutional Court to be a part of the European judicial dialogue. The Constitutional Court has, by adopting its very active approach to questions related to the European Law, helped the coexistence of national and European Laws. By

formulating the bridging principles, the Court has assisted with integration and unification of interpretation of the European Law in individual cases in lower courts.

Seznam použité literatury a pramenů

Monografie

BOBEK, Michal a kol. *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Praha: Linde, 2005, 522 s.

CRAIG, Paul, de BÚRCA, Gráinne. *EU Law: Text, cases and materials*. 5th edition. New York: Oxford University Press, 2011, 1320 s.

GERLOCH, Aleš, WINTR, Jan (eds). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, 384 s.

HAMULÁK, Ondřej. *Právo Evropské Unie v judikatuře Ústavního soudu České republiky*. Praha: Leges, 2010, 256 s.

JIRÁSKOVÁ, Věra, SUCHÁNEK, Radovan. *Ústavní právo v judikatuře ústavního soudu*. Praha: Linde, 2007, 521 s.

KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 2. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk., 2004, 824 s.

KLÍMA, Karel. BLAHOŽ, Josef; SKÁLA, Josef. *Ústavní právo Evropské unie*, Dobrá voda: Aleš Čeněk, 2003, 862 s.

KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, 1448 s.

MALÍŘ, Jan a kol. *Česká republika v Evropské unii (2004-2009). Institucionální a právní aspekty členství*. Praha: Ústav státu a práva, 2009, 255 s.

OUTLÁ, Veronika a kol. *Právo Evropské unie*. 2. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 387 s.

OUTLÁ, Veronika, HAMERNÍK, Pavel a kol. *Praktikum práva Evropské unie*, 2. Vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, 248 s.

OUTLÁ, Veronika, HAMERNÍK, Pavel, BAMBAS, Jan. *Judikatura Evropského soudního dvora*, Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, 344 s.

ŠIŠKOVÁ, Naděžda, MATOCHOVÁ, Soňa. *Evropské a české právo, jejich vzájemný poměr v judikatuře Ústavního soudu ČR*. Praha: Linde, 2010, 448 s.

TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, 902 s.

Články

BOBEK, Michal. Ústavní soud ČR a přezkum vnitrostátní implementace komunitárního práva: „Poslouchej, co říkám, a nekoukej, co dělám?“ *Soudní rozhledy*, 2007, roč. 13, č. 5, s. 173-180

BŘÍZA, Petr. Jaké jsou dopady „Lisabonského nálezu“ nejen pro ústavní rovinu vztahu českého a unijního práva. *Soudní rozhledy*. 2009, roč. 15, č. 6, s. 201-209

BŘÍZA, Petr. Nález Ústavního soudu k Lisabonské smlouvě – (opožděné) poznámky kritického čtenáře I: některé otázky obecné a rámec referenční. Post na blogu *Jiné právo* ze dne 15. února 2009. [online] [cit 1. 3. 2012]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.com>>

DI GREGORIO, Angela. Sovranità e integrazione europea/sovranaazionale: il caso dell'Italia. *Lezioni Bulgaria*, 2010

FILIP, Jan. Senátní návrh na zahájení řízení a nález k Lisabonské smlouvě: procesní aspekty. In GERLOCH, Aleš, WINTR, Jan (eds). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 27-47

GÜTTLER, Vojen. K otázkám souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem ČR se zaměřením na proceduru, uvažované varianty a zvolené základní východisko obsahového přezkumu smlouvy. In GERLOCH, Aleš, WINTR, Jan (eds). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 19-28

HOLLÄNDER, Pavel. Materiální ohnisko ústavy a diskrece ústavodárce. *Právník*, 2005, roč. 144, č. 4, s. 313-336

KOMÁREK, Jan. Vztah práva Evropské unie a právního řádu ČR očima tří rozhodnutí Ústavního soudu. *Soudní rozhledy*, 2008, roč. 14, č. 10, s. 357-366

KOMÁREK, Jan. V Joštově vybuchla atomová bomba. Post na blogu *Jiné právo* ze dne 15. 2. 2012. [online] [cit 18. 3. 2012]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.com>>

KRÁL, Richard. Znovu k zakotvení vnitrostátních účinků komunitárního práva v Ústavě ČR. *Právní rozhledy*, 2004, roč. 12, č. 3, s. 111-112

KRÁL, Richard. Uznání i rozpaky nad „komunitárním“ nálezem Ústavního soudu ve věci cukerných kvót. *Právní rozhledy*, 2006, roč. 14, č. 11, s. 410-414

KÜHN, Zdeněk, KYSELA, Jan. Je ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je? *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2002, roč. 10, č. 3, s. 199-214

KÜHN, Zdeněk, KYSELA, Jan. Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu? *Právní rozhledy*, 2004, roč. 12, č. 1, s. 23-27

KÜHN, Zdeněk. Ještě jednou k ústavnímu základu působení komunitárního práva v českém právním řádu. *Právní rozhledy*, 2004, roč. 12, č. 10, s. 395-397

KÜHN, Zdeněk. Jak se změnilo ústavní soudnictví po 1. 5. 2004. *Právní rozhledy*, 2004, roč. 12, č. 13, s. 485-492

KÜHN, Zdeněk. K přezkumu ústavnosti českých aktů implementujících evropské právo nejen ve vztahu k tzv. eurozatykači. *Trestněprávní revue*, 2005, roč. 4, č. 3, s. 57-62

KUST, Jan. PÍTROVÁ, Lenka. „Lisabonská smlouva“ a předběžná kontrola ústavnosti mezinárodních smluv. *Právník*, 2008, roč. 147, č. 5, s. 473-504

KYSELA, Jan. Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a po „lisabonském nálezu“ Ústavního soudu. In. GERLOCH, Aleš, WINTR, Jan (eds). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 49-61

MALENOVSKÝ, Jiří. Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR. *Právník*, 2003, roč. 142, č. 9, s. 841-854

MALENOVSKÝ, Jiří. Znovu ke kompetencím Ústavního soud ČR ve vztahu k evropskému soudnímu dvoru a komunitárnímu právu. *Právník*, 2005, roč. 144, č. 1, s. 106-114

MALENOVSKÝ, Jiří. K nové doktríně ústavního soudu ČR v otázce vztahů českého, komunitárního a mezinárodního práva. *Právní rozhledy*, 2006, roč. 14, č. 21 s. 774-783

MALENOVSKÝ, Jiří. „Evropské nálezy“ a mezinárodněprávní základy práva ES/EU: Ústavní soud ČR i česká nauka pokračují v zastřelování. *Soudní rozhledy*, 2009, roč. 15 č. 8, s. 281-286

MARŠÁLKOVÁ, Zuzana. Jak daleko sahá omezení pravomocí orgánů ČR po vstupu do EU ve světle nálezu Ústavního soudu ve věci cukerných kvót? *Právní rozhledy*, 2006, roč. 14, č. 15, s. 553 až 561

TOMÁŠEK, Michal. Mechanismy resistance národního ústavního práva vůči právu evropskému, *Právník*, 2003, roč. 142, č. 11, s. 1057 – 1076

WITKOWSKA-CHRZCZONOWICZ, Katarzyna. Členství polské republiky v Evropské unii ve světle judikatury polského ústavního tribunálu. *Právník*, 2008, č. 6, s. 652-671

ZEMÁNEK, Jiří. Evropskoprávní meze přezkumu ústavnosti transpozice rámcového rozhodnutí o eurozatykači. *Právní rozhledy*, 2006, roč. 14, č. 3, s. 90-95

ZEMÁNEK, Jiří. Eurzatykač prošel u Ústavního soudu. *Jurisprudence*, 2007, roč. 16, č. 2, s. 44-50

ZEMÁNEK, Jiří. Ústavní rozměr členství v Evropské unii a otázka souladu Lisabonské smlouvy. In MALÍŘ, Jan a kol. *Česká republika v Evropské unii (2004-2009). Institucionální a právní aspekty členství*. Praha: Ústav státu a práva, 2009, s. 34-54

ZEMÁNEK, Jiří. Kompetenční a hodnotový rámec Evropské unie v „lisabonském“ nálezu Ústavního soudu. In GERLOCH, Aleš, WINTR, Jan (eds). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 135-146

Internetové zdroje

CURIA databáze judikatury SDEU [online] [cit 18. 3. 2012]. Dostupné na <http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/>

Portál evropské Komise europa, [online] [cit 18. 3. 2012]. Dostupné na <http://ec.europa.eu/ceskarepublika/index_cs.htm>

Portál Spolkového ústavního soudu [online] [cit 18. 3. 2012]. Dostupné na <<http://www.bverfg.de/en/index.html>>

EUR-lex databáze právních předpisů a judikatury EU [online] [cit 18. 3. 2012]. Dostupné na <http://eur-lex.europa.eu/RECH_recueil.do>

JINÉ PŘÁVO [online] [cit 18. 3. 2012]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.com>>

NALUS databáze rozhodnutí Ústavního soudu [online] [cit 18. 3. 2012]. Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

Seznam použitých právních předpisů

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů

Ústavní zákon č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 182 / 1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících předpisů, ve znění pozdějších předpisů

Vyhláška č. 589/2004 Sb., o úhradách léčiv a potravin pro zvláštní lékařské účely

Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, Úřední věstník C 115 ze dne 1. 1. 2011 (SEU/SFEU)

Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, ze dne 13. 12. 2007

Evropská dohoda zakládající přidružení mezi Českou republikou na straně jedné a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé, publikovaná pod č. 7/1995 Sb. (Evropská dohoda o přidružení, respektive Asociační dohoda)

Smlouva o přistoupení České republiky a dalších zemí k Evropské unii publikovaná pod č. 44/2004 Sb. m. s. (Smlouva o přistoupení)

Listina základních práv Evropské unie, Úřední věstník C 303 ze dne 14. 12. 2007

Rámcové Rozhodnutí Rady ze dne 13. 6. 2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/25/ES ze dne 21. 4. 2004 o nabídkách převzetí

Nařízení Rady (EHS) 1408/71 ze dne 14. 6. 1971, o aplikaci soustav sociálního zabezpečení na osoby zaměstnané, samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství

Francouzská ústava účinná od 4. 10. 1958 (Constitution française du 4 octobre 1958)

Základní zákon Spolkové republiky Německo ze dne 23. 5. 1949 (Grundgesetz vom 23. Mai 1949)

Ústava Italské republiky ze dne 22. 12. 1947 (Costituzinone della Repubblica Italiana approvata il 22 dicembre 1947)

Ústava Polské republiky ze dne 2. 5. 1997 (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.)

Judikatura

Nález Ústavního soud ČR sp. zn. Pl. ÚS 19/93 ze dne 21. 12. 1993 „Zákon č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu“

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. III ÚS 31/97 ze dne 29. 5. 1997 „K ukládání pokut soutěžitelům a zneužití dominantního postavení“

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006 „Cukerné kvóty III“

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 66/04 ze dne 3. 5. 2006 „Evropský zatýkací rozkaz“

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 37/04 ze dne 26. 4. 2006 „Důkazní břemeno v diskriminačních sporech - návrh na zrušení § 133a odst. 2 občanského soudního řádu“

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. II. ÚS 3/06 ze dne 6. 11. 2007 „Ochrana principu důvěry v závazkových vztazích“.

Usnesení Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 19/04 ze dne 21. 2. 2006 „Povaha tzv. zlatých akcií“

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 36/05 ze dne 16. 1. 2007 „Léková vyhláška“

Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 14/04 ze dne 25. 1. 2006 „K nemožnosti obcházení smyslu restitučního zákonodárství žalobou na určení vlastnického práva“

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 56/05 ze dne 27. 3. 2008 „Squeeze out“

Usnesení Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 12/08 ze dne 2. 12. 2008 „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.“

Usnesení Ústavního soudu ČR sp. zn. IV. ÚS 154/08 ze dne 30. 6. 2008

Usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2435/07 ze dne 11. 3. 2008

Usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 154/08 ze dne 30. 6. 2008

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. II. ÚS 1009/08 ze dne 8. 1. 2009 „K povinnosti obecného soudu položit předběžnou otázku ESD“

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. II. ÚS 1174/09 ze dne 13. 1. 2010 „K povinnosti soudu vypořádat se s uplatněnými námitkami a k zákazu diskriminace“

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008 „Lisabonská smlouva I“

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 29/09 ze dne 3. 11. 2009 „Lisabonská smlouva II“

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 5/12 ze dne 14. 2. 2012 „Slovenské důchody“

Rozhodnutí SDEU ve věci 26/62 NV Algemeine Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration [1963] ECR 1.

Rozhodnutí SDEU ve věci 6/64 Flaminio Costa v. Ente nazionale energia elettrica (E.N.E.L.) [1964] ECR 585.

Rozhodnutí SDEU ve věci 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA [1978] ECR 629.

Rozhodnutí SDEU ve věci C-197/96 Komise v. Francie [1997] ECR I-1489.

Rozhodnutí SDEU ve věci 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel [1970] ECR 1125.

Rozhodnutí SDEU ve věci 41/74 Yvonne Van Duyn v Home Office [1974] ECR 1337.

Rozhodnutí SDEU ve věci 12/86 Meryem Demirel v Stadt Schwäbisch Gmünd [1987] ECR 3719.

Rozhodnutí SDEU ve věci 148/78 Tullio Ratti [1979] ECR 1629.

Rozhodnutí SDEU ve věci 152/84 M. H. Marshall v Southampton and Southwest Hampshire Area Health Authority [1986] ECR 723.

Rozhodnutí SDEU ve věci 9/70 Franz Grad v. Finanzamt Traunstein [1970] ECR 825.

Rozhodnutí SDEU ve věci 14/83 Sabine von Colson a Elisabeth Kamann v Land Nordrhein-Westfalen [1984] ECR 1891.

Rozhodnutí SDEU ve věci C-106/89 Marleasing SA v. La Comercial Internacional de Alimentacion SA [1990] ECR I-4135.

Rozhodnutí SDEU ve věci C-334/92 Teodoro Wagner Miret v Fondo de Garantía Salarial [1993] ECR I-6911.

Rozhodnutí SDEU ve věci C-105/03 Maria Pupino [2005] ECR I-05285.

Rozhodnutí SDEU ve věci C-6 a 9/90 Andrea Francovich a Danila Binifaci a další v Itálie [1991] ECR I-5357.

Rozhodnutí SDEU ve věci 61/65 G. Vaassen-Göbbles v Management Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf [1966] ECR 261.

Rozhodnutí SDEU ve věci C-143/99 ve věci Aria WiennPipeline GbmH [2002] ECR I-8365.

Rozhodnutí SDEU ve věci 283/81 Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA v Ministry of Health [1982] ECR 3415.

Rozhodnutí SDEU ve věci C-302/04 Ynos kft v. János Varga [2006] ECR I-00371.

Rozhodnutí SDEU ve věci C-399/09 Landtová proti ČSSZ ze dne 22. 6. 2011

Rozhodnutí francouzské Státní rady ze dne 1. 3. 1868 ve věci Syndicat Général de Fabricants de Semoules de France [1970] CMLR 395.

Rozhodnutí francouzského Kasačního soudu ze dne 24. 5. 1975 ve věci Administration des Douanes v. Société Cafés Jacques Vabre et SARL Weigel et Cie [1975] 2 CMLR 336.

Rozhodnutí francouzské Státní rady ze dne 20. 10. 1989 ve věci Raoul Georges Nicolo [1990] 1 CMLR 173.

Rozhodnutí Spolkového Ústavního soudu ze dne 6. 7. 2010 ve věci 2 BvR 2661/06

Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 29. 5. 1974 ve věci 2 BvL 52/71 Internationale Handelssesellschaft v Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel (Solange I)

Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 22. 10. 1986 ve věci 2 BvR 197/83 Wünsche Handelsgesellschaft (Solange II)

Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 12. 10. 1993 ve věci 2 BvR 2134 a 2159/92 Maastrichtská smlouva

Rozhodnutí italského Ústavního soudu ze dne 27. 12. 1973 ve věci Frontini v. Ministero delle Finanze [1974] 2 CMLR 372.

Rozhodnutí italského Ústavního soudu ze dne 8. 6. 1984 ve věci SpA Granital v. Amministrazione delle Finanze 170/84

Rozhodnutí italského Ústavního soudu ze dne 21. 4. 1989 ve věci SpA Fragt v. Amministrazione delle Finanze 232/89

Rozhodnutí polského Ústavního tribunálu ze dne 24. 11. 2010 ve věci K 32/29

Rozhodnutí polského Ústavního tribunálu ze dne 11. 5. 2005 ve věci K 18/04