

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
FAKULTA PRÁVNICKÁ

Diplomová práce

**Vztah mezi Ústavním soudem Italské republiky a
Soudním dvorem Evropské unie**

Ondřej Fedoročko

Plzeň, 2013

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

FAKULTA PRÁVNICKÁ

Katedra ústavního práva

Diplomová práce

**Vztah mezi Ústavním soudem Italské republiky a
Soudním dvorem Evropské unie**

Ondřej Fedoročko

Obor Právo, studijní program magisterský

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

Katedra ústavního práva

Plzeň, 2013

Prohlášení

„Prohlašuji tímto, že jsem tuto diplomovou práci na téma Vztah mezi Ústavním soudem Italské republiky a Soudním dvorem Evropské unie zpracoval sám pouze s využitím pramenů v práci uvedených.“

Plzeň, březen, 2013

Ondřej Fedoročko

Poděkování

Na tomto místě bych chtěl poděkovat vedoucí mé diplomové práce JUDr. Monice Forejtové, Ph.D., za cenné rady a připomínky, jichž se mi od ní dostalo, a dále za ochotu a vstřícnost, se kterou ke mně během zpracování této práce přistupovala. Dále bych chtěl vyjádřit dík i těm, kteří mi umožnili zahraniční pobyt za účelem shromažďování zdrojů a informací pro tuto diplomovou práci a v neposlední řadě rodičům, kteří mě po celou tuto dobu finančně a materiálně podporovali.

OBSAH

ÚVOD.....	1
1. CHARAKTERISTIKA ÚSTAVNÍHO SOUDU ITALSKÉ REPUBLIKY A SOUDNÍHO DVORAEU.....	3
1.1. ITALSKÝ ÚSTAVNÍ SOUD.....	3
1.1.1. Složení soudu.....	3
1.1.2. Kompetence Ústavního soudu.....	4
1.1.3. Kontrola ústavnosti.....	4
1.1.4. Referendum abrogativo.....	6
1.2. SOUDNÍ DVŮR EU.....	7
1.2.1. Řízení o předběžné otázce.....	7
1.2.2. Subjektivní a objektivní podmínky předběžné otázky.....	9
2. COSTA V. ENEL V ROZHODNUTÍCH ÚSTAVNÍHO SOUDU ITALSKÉ REPUBLIKY A SOUDNÍHO DVORA.....	11
2.1. POHLED ÚSTAVNÍHO SOUDU ITALSKÉ REPUBLIKY.....	12
2.1.1. Článek 11 Ústavy Italské republiky.....	12
2.1.2. Ohlasy na rozhodnutí Ústavního soudu.....	14
2.2. POHLED SOUDNÍHO DVORA EU.....	15
2.2.1. Vyjádření italské vlády k věci.....	15
2.2.2. Rozsudek Evropského soudního dvora č. 6/64.....	16
2.2.3. Ohlasy na rozsudek Evropského soudního dvora.....	17
2.3. DUALISMUS V ROZSUDKU ÚSTAVNÍHO SOUDU Č. 98 ZE DNE 27. PROSINCE 1965.....	19
3. POSTUPNÉ SBLIŽOVÁNÍ V JUDIKATUŘE ÚSTAVNÍHO SOUDU ITALSKÉ REPUBLIKY VŮČI JUDIKATUŘE SOUDNÍHO DVORA EU.....	20
3.1. ROZSUDEK ÚSTAVNÍHO SOUDU Č. 183 ZE DNE 27. PROSINCE 1973.....	20
3.1.1. Extenzivní výklad článku 11. Ústavy Italské republiky.....	21
3.1.2. Přímý účinek.....	22
3.1.3. Důsledky interpretace čl. 11 Ústavy na rozhodnutí ve věci.....	24
3.2. NUTNOST ŘÍZENÍ PŘED ÚSTAVNÍM SOUDEM - ROZSUDEK ÚSTAVNÍHO SOUDU Č. 232 ZE DNE 2. ŘÍJNA 1975.....	23
3.3. ROZSUDEK ESD Č 106/77 – Simmenthal.....	27
3.3.1. Rozsudek a jeho útoky na italskou ústavnost.....	28
3.3.2. Konflikty v rozsudcích obou soudů.....	29
3.3.3. Navrhovaná řešení.....	31
3.4. PŘEVRAV V DOSAVADÍ JUDIKATUŘE ÚSTAVNÍHO SOUDU - ROZSUDEK Č. 170 ZE DNE 8. ČERVNA 1984.....	32
3.4.1. Dualismu v názorech Ústavního soudu.....	32
3.4.2. Princip přednosti.....	33
3.4.3. Zbylá role Ústavního soudu.....	34
3.4.4. Shrnutí.....	36
3.5. UZNÁNÍ PŘÍMÉHO ÚČINKU ÚSTAVNÍM SOUDEM DALŠÍM NORMÁM EVROPSKÉHO PRÁVA.....	37
3.5.1. Přímý účinek rozhodnutí ESD - rozsudek Ústavního soudu č. 113 ze dne 23. dubna 1985.....	37
3.5.2. Přímý účinek odsuzujících rozsudků ESD - rozsudek Ústavního soudu č. 389 ze dne 7. července 1989.....	38
3.5.3. Přímý účinek směrnic - rozsudek Ústavního soudu č. 168 ze dne 18. dubna 1991.....	39
3.5.4. Ústavní soud znovu o vnitrostátních aktech rozporných s komunitární normou - rozsudek č. 384 ze dne 10. listopadu 1994.....	40
4. PŘEDBĚŽNÁ OTÁZKA ÚSTAVNÍHO SOUDU ITALSKÉ REPUBLIKY K SOUDNÍM DVORU EU.....	44
4.1. ODMÍTNUTÍ MOŽNOSTI PŘEDBĚŽNÉ OTÁZKY ÚSTAVNÍM SOUDEM.....	44
4.1.1. Ústavní soud jako „soud členského státu“ I.....	45
4.1.2. Hierarchie předběžných otázek.....	46
4.1.3. Předběžná otázka v rámci řízení zahájeného „in via principale“.....	47
4.2. DOVOJITÁ PŘEDBĚŽNÁ OTÁZKA - USNESENÍ ÚSTAVNÍHO SOUDU Č. 85 ZE DNE 21. BŘEZNA 2002.....	47

4.3. „STAND-BY“ ÚSTAVNÍHO SOUDU - USNESENÍ ÚSTAVNÍHO SOUDU 62. ZE DNE 14. BŘEZNA 2003 A Č. 165 ZE DNE 1. ČERVNA 2004.....	49
4.4. REFORMA ČL. 117 ÚSTAVY ITALSKÉ REPUBLIKY.....	51
4.4.1. „continuisté“ a „massimalisté“	51
4.4.2. čl. 117 Ústavy jako parametr ústavnosti	53
4.5. ÚSTAVNÍ SOUD POKLÁDÁ PŘEDBĚŽNOU OTÁZKU	53
4.5.1. <i>Ústavní soud jako „soud členského státu“ II</i>	54
4.5.2. <i>Shrnutí</i>	55
ZÁVĚR	57
RESEUMÉ	58
SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ	59

Úvod

Italský právní systém, na rozdíl od ostatních členských států Evropské unie, po dlouhou dobu neobsahoval žádné výslovné ustanovení, které by ústavně zakotvovalo účast Itálie na procesu evropské integrace, a které by odkazovalo na tvorbu evropského práva. Italské soudy se pak při adaptaci vnitrostátních norem s právem Evropské unie dostávaly mnohokrát do nejistoty, kterou normu aplikovat. Tyto pochybnosti pak řešil Ústavní soud Italské republiky, který prostřednictvím svých judikátů postupně nahrazoval v Ústavě chybějící „pro evropskou“ normu.

Ústavní soud tak od počátku 60. let postupně uznával různé principy evropského práva, které umožňovaly a ulehčovaly aplikaci aktů pocházejících od orgánů Evropské unie. Během necelých padesáti let prošel názorovou obměnou. Přes počáteční neochotu k evropskému právnímu systému, postupným uznáním přímého účinku a principu přednosti práva Evropské unie, dospěl až k přímému dialogu mezi ním a Soudním dvorem prostřednictvím použití interpretační otázky. A právě takový průběh je předmětem této diplomové práce.

Hlavním důvodem, proč jsem zvolil toto téma, bylo moje předchozí zahraniční studium, během kterého jsem získal mimo jiné i zájem o tuto problematiku. Cílem práce je popsat změny v rozhodovací činnosti Ústavního soudu Italské republiky a zachytit z větší části kritické názory italských právních teoretiků na jeho postoj k právu Evropské unie.

Práce je členěna do čtyř kapitol, kdy v první kapitole se věnuji Ústavnímu soudu Italské republiky a zmenší části i Soudnímu dvoru Evropské unie. Druhá kapitola se pak týká případu *Costa vs. ENEL*, který stojí na počátku celé této problematiky. Těžištěm práce je třetí kapitola, kdy se během let 1973-1995 odehrálo nejvíc skutečností souvisejících s přibližováním Ústavního soudu k evropskému právu. Závěrečná kapitola je věnována předběžné otázce k Soudnímu dvoru Evropské unie ze strany Ústavního soudu.

S ohledem na to, že se tato práce zabývá převážně historickou tematikou, je třeba pro přehlednost zmínit některé otázky týkající se terminologie. Lisabonskou smlouvou zanikl pilířový systém, tudíž pojmy komunitární a unijní právo, lze již jednotně nahradit pojmem právo EU, případně evropské právo. Rovněž došlo k přejmenování Evropského soudního dvora na Soudní dvůr Evropské unie. Tam, kde jsou v rozsudcích a literatuře používány tyto starší pojmy, považuji vzhledem

k přehlednosti za vhodné a účelné je neaktualizovat. Stejně platí i pro číslování článků zakládacích smluv.

Pro vypracování této práce byla použita především zahraniční literatura. Z ní převzaté a citované části jsou volně přeloženy autorem.

1. Charakteristika Ústavního soudu Italské republiky a Soudního dvora Evropské unie

Vzhledem k tomu, že cílem této práce je především vztah těchto dvou soudních orgánů, nepovažuji za účelné zpracovat jejich úplnou charakteristiku. Proto jsem u italského Ústavního soudu zaměřil pozornost pouze na tzv. referendum abrogativo, na řízení o ústavnosti zákonů a s tím spojené zvláštnosti italského ústavního systému. V rámci charakteristiky Soudního dvora Evropské unie považuji za postačující se zmínit pouze o předběžné otázce, která je předmětem několika rozsudků Ústavního soudu.

1.1. Italský ústavní soud

Počátky italského ústavního soudu sahají do roku 1947, kdy byla schválena Ústava Italské republiky, která však nabyla účinnosti až 1. ledna 1948. Tento text, schválený konstitučním shromážděním, upravuje ve svých člancích 134 až 136 základní kompetence, složení Ústavního soudu a účinky jeho rozhodnutí. Článek 137 pak odkazuje na provedení předchozích článků ústavními i běžnými zákony tak, aby bylo zajištěno fungování soudu.

Dne 9. února roku 1948 tak byl schválen ústavní zákon č. 1, který určuje kdo a za jakých okolností může zahájit řízení před soudem. Dalším krokem bylo přijetí ústavního zákona č.1 a zákona č. 87 ze dne 11. března 1953, které doplňují uspořádání a organizaci soudu. První složení soudu bylo známo však až roku 1955. Sedmileté zpoždění od platnosti Ústavy zapříčinily především nové volby a neshody Parlamentu ohledně kandidátů na ústavní soudce. První veřejné zasedání se pak konalo 23. dubna 1956, kdy se soud zabýval otázkou ústavnosti zákona o veřejné bezpečnosti vydaného v roce 1931, tedy 17 let před nabytím účinnosti ústavy. Na základě této věci se soud vyjádřil, že všechny zákony, dřívější nebo pozdější Ústavě mohou být kontrolovány a musejí být zrušeny, pokud jsou v rozporu s Ústavou.¹

Sídlo soudu se nachází na jednom ze sedmi vršků, na kterých byl založen Řím. Dle čl. 1 zákona č. 265 z roku 1958 byl za stálé sídlo soudu prohlášen palác Consulta na Piazza Quirinale. Název tohoto paláce se velmi často používá jako synonymum pro Ústavní soud.

1.1.1. Složení soudu

¹ http://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Cc_Checosa_2012.pdf, s.23

Obdobně jako český Ústavní soud, tak i ten italský se skládá z 15 soudců, kteří jsou voleni na 9 let z řad soudců vyšších soudů (tzn. Kasačního soudu, Nejvyššího účetního dvora, Státní rada), univerzitních pedagogů v oblasti práva a advokátů s minimálně dvacetiletou praxí. Na rozdíl od českých ústavních soudců však zde však není žádný věkový limit.

Co se týče volby ústavních soudců, tak ta je poněkud komplikovanější. Pluralita subjektů, jenž mají pravomoc jmenovat soudce Ústavního soudu, by měla přispívat k větším zkušenostem a odbornosti samotného soudu. Třetinu soudců jmenuje prezident republiky. Druhá třetina soudců vzejde ze společné schůze obou komor Parlamentu a to dvěma třetinami hlasů všech poslanců a senátorů. Pokud se Parlament na jméno soudce neshodne po třetí volbě, tak se v dalším hlasování použije třípětinová většina všech poslanců a senátorů. Poslední pětice ústavních soudců vzejde od nejvyšších soudů. Tři soudce jmenuje Kasační soud, jako nejvyšší orgán civilního soudnictví. Jmenování jednoho soudce je přiznáno Nejvyššímu účetnímu dvoru, který podle čl. 100 odst.2 vykonává preventivní kontrolu zákonnosti některých vládních aktů a prověřuje plnění státního rozpočtu. Jednoho soudce jmenuje také Státní rada, což je nejvyšší orgán správního soudnictví a dále také plní funkci poradního orgánu ve správně-právních věcech

1.1.2. Kompetence Ústavního soudu

Působnost Ústavního soudu vychází jak z Ústavy, tak i z některých ústavních zákonů, jako v případě tzv. referenda abrogativa (zrušovací, anulovací referendum). Ústava předvídá kontrolu ústavnosti zákonů a aktů mající sílu zákona, kompetenční spory mezi složkami veřejné moci, kompetenční spory mezi státem a regiony a mezi regiony navzájem. Poslední věci, kterou se zabývá Ústavní soud podle Ústavy jsou obvinění proti prezidentovi z velezrady a útoku na Ústavu. V tomto případě se mění složení soudu tak, že k 15 soudcům je vybráno dalších 16 členů, vybraných ze seznamu 45 občanů, kteří splňují požadavky pro volitelnost do Senátu. Z hlediska zvláštností oproti našemu ústavnímu systému a ve vztahu k předmětu této práce, bych si dovoлил opomenout kompetenční spory a řízení proti prezidentu republiky, a věnoval bych pozornost pouze kontrole ústavnosti zákonů a aktů mající sílu zákona a „referendu abrogativo“.

1.1.3. Kontrola Ústavnosti

Tento, dá se říci nejdůležitější úkol Ústavního soudu, zahrnuje kontrolu toho zda jsou legislativní akty tvořeny procesy předepsanými Ústavou (tzv. formální ústavnost) a jestli jejich obsah je konformní s ústavními principy (tzv. hlavní ústavnost).²

Legislativní akty podléhající kontrole jsou zejména zákony, ať už státní nebo zákony vydávané regiony. V italském právním řádk kromě Parlamentu náleží pravomoc vydávat zákony i regionům. Vyplývá to z jejich zvláštního postavení v systému formy vlády. Vydávání regionálních zákonů má ovšem určité limity. Tyto zákony musí být v souladu s Ústavou, se závazky z mezinárodních smluv a v souladu s právem EU. Další omezení vychází z teritoriální povahy regionů, a tak regionální zákony platí pouze na území daného regionu. Čl. 117 Ústavy pak upravuje limit týkající se oblastí, v nichž lze vydávat regionální zákony. Ústava vyjmenovává oblasti, ve kterých legislativní pravomoc patří pouze státu, dále oblasti tzv. souběžné legislativní pravomoci, kde regiony mohou vydávat zákony, ale státu náleží určit základní principy úpravy. Plnou legislativní pravomoc mají regiony dle čl. 117 odst. 4 ve všech oblastech, kde tato moc není výslovně svěřena státu.

Další zvláštností italského právního řádu oproti našemu českému jsou akty mající sílu zákona, které také podléhají kontrole ústavnosti. Jsou to legislativní dekrety (decreto legislativo) a dekrety-zákony (decreto-legge), jejichž úprava se nachází v čl. 77 Ústavy. Pravomoc vydávat legislativní dekrety má vláda. K tomu je zapotřebí, aby Parlament vydal zmocňovací zákon, ve kterém stanoví, do kdy může vláda vydat legislativní dekret a jasně určit předmět úpravy. Legislativní dekrety musejí být v souladu jak s Ústavou, tak i se zmocňovacím zákonem, na jejímž základě jsou vydávány, a nesmějí být vydávány v těch oblastech, v nichž je dána výhrada zákona. Tento pramen práva se bude především uplatňovat v situacích, kdy Parlament uzná za vhodné a účelné, aby některou otázku či oblast upravila vláda.

V situaci okamžité potřeby či neodkladnosti může vláda vydat dekret-zákon, obdobný zákonnému opatření Senátu v našem právním řádu. Jeho účinnost pak nastává dnem, který je v něm uvedený, což často bývá den následující po jeho zveřejnění. K pozbytí platnosti dekretu-zákon pak dochází, pokud jej Parlament neschválí do 60 dní od jejich vydání.

Mezi akty se silou zákona lze zařadit také parlamentní předpisy (regolamenti parlamentari), vydávané k organizaci obou komor Parlamentu, ale ty Ústavní soud

² http://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Cc_Checosa_2012.pdf str.31

vyloučil ze své působnosti. Dále nepodléhají kontrole Ústavního soudu vládní předpisy, zvyky a obyčeje. Otázku ústavnosti lze před Ústavní soudem vznést dvěma způsoby. „In via principale“ a v průběhu řízení, tzn. „in via incidentale“³.

Způsob „in via incidentale“ byl zaveden ústavním zákonem č.1, ze dne 9. února 1948. Slouží nejenom k ochraně Ústav, ale také k ochraně práv jednotlivců. Ten kdo namítá porušení svého práva zákonem, který považuje přijatý v rozporu s ústavou, nemá totiž přímý přístup k Ústavnímu soudu, ale musí tuto skutečnost vznést v průběhu řízení před soudními orgány. Otázka ústavnosti může být také nadnesena samotným soudním orgánem z moci úřední.⁴ Pojem soudní orgány zahrnuje nejen obecné soudy, správní soudy, ale i další orgány, které jsou vybaveny soudcovskou funkcí.

Možnost dožadovat se ústavní kontroly je dána také přímo určitým subjektům, které mohou dát podnět k řízení před soudem bez toho, aby bylo zapotřebí nějaké probíhající řízení. Pro tento způsob se používá termín „in via principale“. Oproti předchozímu řízení, které je mimo jiné charakteristické tím, že k němu nejsou zapotřebí strany, je ve své podstatě řízením sporným. Tento druh řízení je upraven čl.127 Ústavy, který opravňuje k zahájení řízení před Ústavním soudem jak vládu, pokud považuje, že regionální zákon překračuje kompetence regionu, tak i regiony, mají-li za to, že regionální nebo státní zákon nebo akt mající sílu zákona zasahuje do sféry kompetence regionu.

Z výše uvedeného vyplývá, že italský právní řád nedovoluje možnost stížnosti, nebo zahájení řízení před Ústavním soudem jednotlivcům, ale ani skupinám senátorů nebo poslanců.

1.1.4. Referendum abrogativo

Ústavní zákon č. 1 z roku 1953 přiznává Ústavnímu soudu další úlohu, a to posuzování přijatelnosti tzv. referenda abrogativa, což je možnost ověření, zda panuje shoda mezi parlamentní legislativou a vůlí lidu, prostřednictvím typického nástroje přímé demokracie.⁵ Dle čl. 75 odst.1 Ústavy je vyhlášeno lidové referendum za účelem rozhodnout o celkovém nebo částečném zrušení zákona nebo aktu majícího sílu zákona, pokud to požaduje pět set tisíc voličů nebo pět regionálních rad. Takové referendum

³ první pojem by se dal přeložit jako „hlavní způsob“, druhý jako „vedlejší“ - po základní charakteristice obou způsobů, považuji za přehlednější je nepřekládat zachovat jejich původní názvy

⁴ de VERGOTTINI, Giuseppe. *Diritto costituzionale*. Padova: CEDAM, 2008. 795 s. ISBN 978-88-13-28882-2. S. 622

⁵ FALCON, Giandomenico. *Lineamenti di diritto pubblico*. CEDAM, 2008, 647 s. ISBN 978-88-13-28179-3.s. 288

není přípustné ve vztahu k zákonu o rozpočtu, daňovým zákonům, amnestii, milosti a zákonům provádějící mezinárodní smlouvy. Konání referenda je upraveno zákonem č. 352, ze dne 25. května 1970.

Pokud je referendum svoláváno občany, mají organizátoři tři měsíce na shromáždění vyžadovaného počtu podpisů. V případě regionálních rad je zapotřebí, aby se shodli absolutní většinou v horizontu čtyř měsíců. Regulérnost shromažďování podpisů a usnesení regionálních rad je ověřováno Kasačním soudem. Následně se věc dostává k Ústavnímu soudu, který ověřuje přípustnost referenda ve smyslu, zda se navrhovaná změna týká aktů, které lze podrobit referendu.

Žádosti o svolání referenda se ukládají v Centrální kanceláři u Kasačního soudu, a to v rozmezí od 1. ledna do 30. září. Po přezkoumání správnosti, případného doplnění nedostatků rozhodne Kasační soud do 15. prosince o zákonnosti referenda. V případě kladného stanoviska musí Ústavní soud rozhodnout o přípustnosti či nepřípustnosti referenda, a to do 10. února roku následujícího po roce podání návrhu na konání.

1.2. Soudní dvůr Evropské unie

Evropský soudní dvůr byl zřízen již v roce 1952 Smlouvou o založení Evropského společenství uhlí a oceli (dále jen „Smlouva o ESUO“). Římskými smlouvami z 25. března 1957 se pak stal společným orgánem všech tří společenství, tzn. Evropského společenství uhlí a oceli, Evropského hospodářského společenství a Evropského společenství pro atomovou energii. Na rozdíl od většiny jiných institucí Evropské unie sídlí v Lucemburku. Účinností Lisabonské smlouvy se tento orgán přejmenoval na Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr EU“)

Vedle žaloby pro nesplnění povinnosti, žaloby na neplatnost, žaloby na nečinnost, rozhoduje i o opravném kasačním prostředku proti rozhodnutím a usnesením Tribunálu, a dále v mimořádných případech přezkoumává rozhodnutí Tribunálu o žalobách podaných proti rozhodnutím Soudu pro veřejnou službu. Nelze opomenout řízení o předběžné otázce.

1.2.1. Řízení o předběžné otázce

Aplikace práva Evropské unie je svěřena členským státům. Různé odlišnosti v jejich právních systémech mohou způsobovat rozdíly v aplikaci práva EU, tudíž klást překážky pro jednotnou a správnou aplikaci evropského práva. K odstranění těchto škodlivých vlivů slouží právě nástroj předběžné otázky, který na základě čl. 267

Smlouvy o fungování EU (dále jen „SFEU“) umožňuje vnitrostátními soudci položit Soudnímu dvoru EU otázku interpretace nebo platnosti normy EU, pokud je to zapotřebí pro vyřešení sporu, který se před ním odehrává.

Soudní dvůr EU se pak zabývá otázkou správné interpretace norem EU, případně zda její správná interpretace brání či ne aplikaci vnitrostátního aktu, anebo otázkou platnosti a účinnosti norma EU. Na základě toho se rozlišují interpretační předběžné otázky a předběžné otázky týkající se platnosti norem EU. Takovýto mechanismus není nic nového, protože v mnohých členských státech, je předběžná otázka upravena podobně, a to ve vztahu obecného soudce k ústavnímu soudu za účelem ověření ústavnosti zákonů. Text článku 267 SFEU, původně čl. 177 Smlouvy o Evropských hospodářských společenstvích (dále jen „Smlouva o EHS“), byl navržen italskou delegací, která vycházela ze čl. 23 italského zákona č. 87 ze dne 11. března 1953, týkajícího se procesu před Ústavním soudem.

První funkcí předběžné otázky je tedy zabezpečit jednotnou aplikaci norem EU ve všech členských státech, tak aby všude měli stejný účinek. V první řadě je to vnitrostátní soudce, který aplikuje a interpretuje právo EU. Soudnímu dvoru EU je pak přisuzováno „poslední slovo“ v rámci interpretace, což by mělo zamezit odlišnému postoji k právu EU různými soudci členských států. V rámci této činnosti Soudního dvora EU, byli také vytvořeni obecné principy právního systému EU, jako například princip přímého účinku nebo princip přednosti.

Další funkcí interpretační předběžné otázky je ověření, zda určitý vnitrostátní akt nebo praxe je v souladu s právem EU. Odpovědí Soudního dvora EU je, zda konkrétní interpretace normy EU „brání“ nebo „nebrání“ aplikaci vnitrostátního aktu. Pokud tedy jednotlivec považuje, že je dotčen na svých právech v rámci aplikace vnitrostátní normy, která je neslučitelná s právem EU, může takovouto neslučitelnost ověřit tím, že požádá vnitrostátního soudce, před nímž se domáhá svých tímto dotčených práv, aby přistoupil k interpretační předběžné otázce dle čl. 267 SFEU, nebo může iniciovat u Komise řízení o porušení smlouvy dle čl. 258 SFEU. Poslední funkcí předběžné otázky je ověřování platnosti aktů EU, protože pouze Soudní dvoru přísluší prohlásit eventuální neplatnost aktu; národní soudce naopak může je potvrdit platnost.⁶

Předmět předběžné otázky je velmi široký. Otázka interpretace se může týkat celého právního systému EU, tzn. zakládajících a přístupových smluv, smluv

⁶ TESAURA, Giseppre. *Diritto dell'Unione Europea*. Padova: CEDAM 2010. 940 s. ISBN 978 88 13 29196 9. S. 316

uzavřených s třetími státy, aktů jednotlivých institucí EU, ať už závazných či nezávazných, nebo také obecných principů práva EU.

1.2.2. Subjektivní a objektivní podmínky předběžné otázky

Položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU může jakýkoliv „soud členského státu“. Pojem soud členského státu byl vypracován v judikatuře Soudního dvora EU, tudíž jeho význam se nemusí shodovat s pojmoslovím dle právních řádů členských států. Dle práva EU pojem „soud“ znamená „*nezávislou instanci (14/86 Pretore di Salo) trvalé povahy (C 54/96 Dorsch Consult) povolanou zákonem (C-17/00 De Coster) k rozhodování sporů (10/92 Balocchi), která rozhoduje podle právních norem, nikoliv podle vágně stanovených kritérií spravedlnosti (ex aequo et bono) nebo na základě dohody stran (138/80). Soud vykonává tuto rozhodovací pravomoc jakožto funkci, resp. Úkol veřejné moci.*“⁷

Možnost podat předběžnou otázku byla poskytnuta i Státní radě v rámci své poradní funkce, zvláště pokud je povolána poskytnout doporučení prezidentu republiky. Specifický případ se týká Ústavního soudu a jeho možnosti podat předběžnou otázku. Tato problematika je předmětem poslední kapitoly. Úlohou Soudního dvora EU je přispět k vyřešení skutečného a aktuálního sporu, to znamená, že odmítá předběžné fiktivní otázky, a také otázky, které nejsou nutné pro vyřešení řízení před soudcem *a quo*.

Článek 267 SFEU upravuje případy možnosti a povinnosti podání předběžné otázky. Vnitrostátní soudce, který není poslední instancí, má možnost Soudnímu dvoru EU podat předběžnou otázku, pokud to považuje nezbytné pro vynesení svého rozsudku. Pokud se pak jedná o soud poslední instance, to znamená, jehož rozhodnutí nelze napadnout řádnými opravnými prostředky dle vnitrostátního práva, je naopak povinen vznést předběžnou otázku. V případě italského právní řádu se to týká Kasačního soudu, Státní rady a částečně Ústavního soudu. Tato povinnost není však absolutní. Výjimku, kdy jsou soudy osvobozeny od povinnosti předložit předběžnou otázku, představuje teorie *acte clair*, „*kteřá znamená, že předkládací povinnost neexistuje tehdy, jestliže podle dále uvedených konkrétních kritérií neexistují rozumné pochybnosti ohledně platnosti a výkladu příslušného komunitárního práva. Takové důvodné a rozumné pochybnosti neexistují tehdy, jestliže ESD již ohledně stejně znějící*

⁷ TICHÝ, Luboš. ARNOLD, Rainer. SVOBODA, Pavel. ZEMÁNEK, Jiří. KRÁL, Richard. *Evropské právo*, Praha“ C.H.Beck, 2006, s. 928, s.377

otázky rozhodl v jiném řízení (28-30/60 Costa), nebo jestliže k této otázce již existuje konstantní judikatura Evropského soudního dvora, či aplikace komunitárního práva je tak naprosto zřetelná, že neexistuje žádná pochybnost.“⁸ Pokud by opomenutí předkládací povinnosti způsobilo škodu jednotlivci, jsou členské státy povinni ji nahradit.

⁸ TICHÝ, Luboš. ARNOLD, Rainer. SVOBODA, Pavel. ZEMÁNEK, Jiří. KRÁL, Richard. *Evropské právo*, Praha“ C.H.Beck, 2006, s. 928, s.382

2. Costa v. ENEL v rozhodnutích Ústavního soudu Italské republiky a Soudního dvora EU

Předmětem sporu, který byl řešen jak na půdě italského Ústavního soud, tak i v rámci předběžné otázky Evropským soudním dvorem, byl zákon, č. 1643 ze dne 6 prosince 1962, kterým se zřizovala společnost ENEL (l'Ente nazionale per l'energia elettrica), a kterým se ve prospěch této společnosti znárodňovali podniky zabývající se produkcí, distribucí, vývozem, dovozem, či prodejem elektrického proudu. Společnost ENEL, tím měla dosáhnout v této oblasti monopolního postavení. Jednou ze společností, kterých se znárodnění a přesun majetku na ENEL dotkl, byla i společnost Edisonvolta, ve které byl akcionářem i Flaminio Costa.

Flaminio Costa byl jednou ze stran sporu o zaplacení složenky ve výši 1925 lir, kterou Costa odmítal zaplatit ve prospěch společnosti ENEL, protože považoval zákon, kterým se tato společnost zřizovala za neústavní. Ve skutečnosti, se ale jednalo o fiktivní spor, jehož cílem bylo dostat před Ústavní soud tuto problematiku s komunitárním prvkem. Flaminio Costa namítal neústavnost zákona č. 1643 ze dne 6. prosince 1962, kterým se zřizuje ENEL se články 67, 43, 4 a 41, 3, Ústavy, které upravují způsob přijetí napadeného zákona, vyvlastnění, právo na podnikání a provozování jiné hospodářské činnosti, rovnost před zákonem. Dále pak došlo k zásahu do článku 11 Ústavy, prostřednictvím něhož napadený zákon porušuje Smlouvou o založení Evropského hospodářského společenství (dále jen „Smlouva o EHS“), konkrétně pak čl. 102, kdy měl být zákon před svým vydáním předložen k posouzení Komisi, čl. 93 odst. 3, protože umožňuje poskytnutí podpory, čl. 53, tím že zavedení omezení pro právo usazování, a čl. 37 odst. 2 tím, že došlo k vytvoření nového monopolu.

Spor se primárně odehrával před milánským smírčím soudcem, který se tak dostal do složité situace, kdy musel jednak řešit konflikt znárodnujícího zákona s Ústavou, a s normami komunitárního práva, a pak také způsoby, kterými je možné tento konflikt vyřešit. Flaminio Costa, který má ve sporu dvojí zájem, jako odběratel elektrické energie, tak i jako akcionář společnosti Edisonvolta, v průběhu řízení požadoval předložení věci Ústavnímu soudu, aby vyslovil neústavnost zákona č. 1643 ze dne 6. prosince 1962 pro nesoulad s výše uvedenými články Ústavy, a zároveň aby byla věc posouzena Evropským soudním dvorem (dále jen „ESD“) na základě čl. 177 Smlouvy

o EHS⁹. Smířící soudce vyhověl požadavkům Flaminia Costy, a tak nařízením ze dne 10. září 1963 dal podnět k řízení před Ústavním soudem a nařízením ze dne 16. ledna 1964 předložil věc v rámci předběžné otázky ESD.

2.1. Pohled Ústavního soudu Italské republiky

Ústavní soud Italské republiky se tímto sporem zabýval v rozsudku č. 14 ze dne 24. února 1964. Rozsudek, který je důležitý zejména pro interpretaci čl. 11 Ústavy a pro způsob, jakým byl vyřešen konflikt vnitrostátní normy, s komunitárním právem. Toto ustanovení stanoví, že *„Itálie odmítá válku jako útočný prostředek proti svobodě ostatních národů a jako způsob řešení mezinárodních konfliktů; povoluje, za stejných podmínek s ostatními státy, nezbytné omezení suverenity ve prospěch právního řádu zabezpečujícího mír a spravedlnosti mezi národy; podporuje a napomáhá mezinárodní organizace mající tento cíl.“*¹⁰ Původně byl tento článek namířen vůči přistoupení Itálie k OSN, ale postupem času, jak bude patrné z následujících kapitol, se mu dostává širšímu výkladu.

2.1.1. Článek 11 Ústavy Italské republiky

Jedná se o normu zvláštní povahy, která svým obsahem nikoho nezavazuje, nepředepisuje nějaké chování státu, jeho orgánů nebo občanů. Naopak při splnění určitých podmínek stanovuje a umožňuje určité chování, které by jinak bylo zakázané. Jedná se tedy o normu povolující nebo funkční.¹¹ Asi nejdůležitější pasáží této normy je část týkající se omezení suverenity, což je považováno za „přemostění“ italského státu k evropské integraci. To potvrzuje i Ústavní soud v rozsudku č. 14/1964, kdy se poprvé zabýval čl. 11. Dle výkladu soudu toto ustanovení Ústavy umožňuje, za určitých okolností uzavírat smlouvy, jimiž se schvaluje omezení vlastní suverenity, a takové smlouvy je pak možné provádět běžnými zákony.¹²

Itálie, jako jedna ze základatelských zemí evropské integrace, pro implementaci Římských smluv do svého právního řádu použila běžný zákon č. 1203 ze dne 14. října 1957. Ústavní oporu pro vydání takového zákona, kterým se omezuje suverenita státu,

⁹ dnes čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie

¹⁰ Čl. 11 Ústavy Italské republiky

¹¹ SACERDOTI, Giorgio. *L'efficacia del diritto delle Comunità europea nell'ordinamento giuridico italiano*. Milano: GIUFFRÉ, 1966. 176 s., s. 106

¹² Rozhodnutí Ústavního soudu Italské republiky ze dne 24. února 1964, č. 14

dovodil Ústavní soud právě v čl. 11. Pokud by totiž nebylo toto ustanovení, tak by pro jakékoli omezení suverenity, bylo zapotřebí ústavního zákona.¹³

Flaminio Costa považoval porušením čl. 11 Ústavy to, že Italský stát, který svolil k omezení vlastní suverenity přijetím Římských smluv, vydáním zákona o znárodnění elektrického průmyslu, prakticky odvolává takové sebeomezení a porušováním některých norem Smlouvy o EHS porušuje čl. 11 Ústavy.¹⁴ Costa se domnívá, že se jedná o tzv. nepřímou neústavnost, což je situace, kdy k porušení ústavní normy dochází prostřednictvím porušení běžného zákona. Tato situace se již několikrát objevila před Ústavním soudem, ale v souvislosti s legislativními dekrety a čl.76 Ústavy, který přiznává vládě za určitých podmínek legislativní pravomoc. S postojem Flaminia Costy se však Ústavní soud neztotožnil. Soud sice prohlásil nelegitimní normy legislativních dekretů kvůli nesouladu s delegačním zákonem, když příčinu protiprávnosti viděl v porušení článku 76 Ústavy. Tento článek ukládá pravidla ohledně výkonu delegované legislativní funkce, a proto nesoulad s principy delegačního zákona přináší porušení čl.76 Ústavy.¹⁵ Jinými slovy, vybočení z delegačního zákona, představuje neústavní uzurpaci legislativní moci vládou.

Oproti tomu čl. 11 Ústavy je považován za opravňující normu, která nepřiznává zvláštní hodnotu prováděcímu zákonu, v porovnání s ostatními zákony.¹⁶ A právě proto, že čl.11 je považován pouze za normu opravňující, permissivní, která sice umožňuje omezení suverenity, ale neupravuje žádná pravidla, Ústavní soud neuznává jako legitimní námitku ústavního rozporu znárodnovacího zákona se Smlouvou o EHS. Odmítá přijmout takovou tezi, podle níž zákon, který obsahuje odlišná ustanovení od takovýchto smluv, by byl neústavní pro nepřímé porušení čl. 11 díky rozporu s prováděcím zákonem takovéto smlouvy.¹⁷

Jak jsem již několikrát naznačil, prováděcí zákon Smlouvy o EHS byl běžný zákon, což nebyla úplně běžná situace, protože v ostatních státech mělo začlenění Smlouvy o EHS ústavní rozsah. Otázka zda k provedení a ratifikaci smlouvy, na jejímž základě dochází k omezení suverenity státu, je zapotřebí ústavní nebo běžný zákon, byla řešena již v roce 1951 při příležitosti ratifikace Pařížské smlouvy, která zakládala Evropské společenství uhlí a oceli. Tuto problematiku vyřešil samotný italský

¹³ SACERDOTI, Giorgio. L'efficacia del diritto delle Comunità europea nell'ordinamento giuridico italiano. Milano: GIUFFRÉ, 1966. 176 s., s. 106

¹⁴ Rozhodnutí Ústavního soudu Italské republiky ze dne 24. února 1964, č. 14

¹⁵ Rozhodnutí Ústavního soudu Italské republiky ze dne 24. února 1964, č. 14

¹⁶ tamtéž

¹⁷ tamtéž

Parlament ve prospěch běžného zákona. Výslovně to potvrzuje i Ústavní soud interpretací čl. 11, který vykládá ve smyslu, že „pokud existují určité předpoklady, je možné uzavírat smlouvy, jimiž se schvaluje omezení vlastní suverenity. Takové smlouvy je možné provádět běžnými zákony. Toto ustanovení by přišlo o svůj specifický normativní obsah, pokud by se mělo za to, že pro každé omezení suverenity by bylo zapotřebí ústavního zákona“¹⁸ Pokud by totiž bylo zapotřebí ústavního zákona ke každému přenosu suverenity, tak by čl. 11 ztratil jakýkoliv právní smysl a obsah, a stal by se jen proklamatickou normou, protože prostřednictvím ústavního zákona by se de facto měnila Ústava.

Ústavní soud také odmítl také to, že by čl. 11 Ústavy měl přiznávat prováděcímu zákonu větší sílu, než jakou má běžný zákon. Vyřešení takového konfliktu se pak děje na základě zásady *lex posterior derogat lex priori*, tzn. pozdější právní předpis, kterým je zákon č. 1643 ze dne 6 prosince 1962, má přednost před zákonem dřívějším, tedy zákonem č.1203 ze dne 14.října 1957.

2.1.2. Ohlasy na rozhodnutí Ústavního soudu

Proti rozhodnutí italského Ústavního soudu, a především proti jeho odůvodnění existuje řada opačných názorů. Tak například Nicola Catalano nesouhlasí s Ústavním soudem ve věci stejné právní síly zákona a prováděcího zákona Smlouvy o EHS. Přiznává, že takový zákon se sice jeví navenek jako běžný zákon, ale svým obsahem je odlišný od jakýchkoliv běžných zákonů, a to proto, že má nebo může mít vliv na změnu nebo zrušení některých částí Ústavy, a především ovlivňuje nebo může ovlivnit omezení kompetencí ústavních orgánů a zvláště orgánů legislativních.¹⁹

Jiní autoři, jako např. Giorgio Sacerdoti, jsou toho názoru, že prostřednictvím čl. 11 nemůže dojít ke změně nebo zrušení části Ústavy, ale lze dospět k tomu, že některá ustanovení Ústavy v souvislosti s přesunem kompetencí zůstanou neaplikovatelná. Dále dodává, že prováděcí zákon, i když není vybaven silou, která je přiznávána ústavnímu zákonu, může v některých případech převažovat, pro své úzké spojení s čl.11 Ústavy, nad pozdějšími běžnými zákony, které s ním budou v rozporu. Další autoři, jako například Ribolzi mají názor, že legislativní akty, které jsou v rozporu se zakládací smlouvou, by měly být zrušeny příslušnými národními soudními orgány, a to proto, že

¹⁸ S.AGRO, Antonio a kol., *La Costituzione italiana annotata con la giurisprudenza della Cortecostituzionale*. Torino: UTET, 1979. 2249 s., 88 02 03408 7, s.355

¹⁹ CATALANO, Nicola. *Portata dell'art.11 della Costituzione in relazione ai trattati istitutivi delle Comunità europee. Foroitaliano, 1965. s. 467*

národního zákonodárce nemá kompetence v oblasti, ve které došlo k zřeknutí se suverenity ve prospěch komunitárních orgánů; což má za následek, že pozdější nesouladný vnitrostátní zákon by byl ústavně nelegitimní.²⁰

Naopak Mazzioti připouští porušení zakládací smlouvy následnou vnitřní normou, ale je na pochybách, zda je to možné běžným zákonem, nebo zda je k tomu zapotřebí ústavního zákona. Co se týká postupu Ústavního soudu, tak má za to, že by měl ve věci rozporu zákona, kterým se vytváří ENEL a prováděcího zákona Římských smluv ve vztahu k čl. 11 Ústavy, předběžně požádat ESD o výklad zakládací smlouvy ve smyslu čl. 177 Smlouvy.²¹

2.2. Pohled Soudního dvora EU

Jak již bylo zmíněno Flaminio Costa považoval zákon č. 1643 z 6. prosince 1962 za nekonformní s čl. 102, 93, 53 a 37 Smlouvy o EHS. Proto vedle řízení před ústavním soudem požadoval po milánském smírčím soudci, aby předložil věc ESD dle čl. 177 Smlouvy o EHS, aby se mu dostalo interpretace zmíněných článků. Žádost o předběžnou byla od milánského smírčího soudce doručena Evropskému soudnímu dvoru dne 20. února 1964.

2.2.1. Vyjádření italské vlády k věci

Italská vláda, která byla posílena názorem Ústavního soudu (rozsudek č. 14/1964), ve svém vyjádření k věci ze dne 23. května 1964 namítala absolutní nepřipustnosti předběžné otázky, protože v daném případě má být aplikována pouze vnitrostátní norma. Dle názoru italské vlády je soudce povinen aplikovat v této konkrétní otázce zákon o znárodnění a nemá aplikovat žádnou normu Smlouvy o EHS, o to víc požadovat její interpretaci, protože to není třeba pro rozhodnutí sporu. Italská vláda měla za to, že jediná možnost řízení před ESD je podle čl. 169, 170 Smlouvy o EHS (dnes čl. 256 a 257 SFEU), které umožňují namítat porušení závazků státem, které mu vyplývají ze Smlouvy o EHS. Legitimaci k takovému postupu mají pouze Komise nebo sami státy. Zákon, který je předmětem takového řízení, pak zůstává v platnosti dokud stát neprovede potřebné opatření, která mu jsou případně uložena v rozsudku ESD.

²⁰ TRACANNA, Luciano. Limiti della competenza della corte di Giustizidelle C.E.E., Ex art. 177 lett.a) delTratto 25.marzo 1957 , Diritto comunitario e diritto interno dinanzi alla Cortecostituzionale ed alla Corte di giustizia. *Giurisprudenza costituzionale 1964*, s.1395

²¹ TRACANNA, Luciano. Limiti della competenza della corte di Giustizia delle C.E.E., Ex art. 177 lett.a) del Tratto 25.marzo 1957 , Diritto comunitario e diritto interno dinnanzi alla Cortecostituzionale ed alla Corte di giustizia. *Giurisprudena costituzionale 1964*. s.1397

K této námitce ESD zaujal stanovisko, že není v jeho kompetenci prověřovat fakta, ani kontrolovat důvody či záměry předběžné otázky.²² Vychází tak z rozdělení kompetencí mezi jím a samotnými soudy členských států, které mají plnou pravomoc posoudit, zda využijí institut předběžné otázky. Ostatně to vyplývá i z textu čl. 177 Smlouvy o EHS - „*považuje-li rozhodnutí o otázce za nutné k vydání svého rozsudku*“²³.

ESD potvrdil svojí příslušnost ve věci, i když s určitými výhradami. Jednou z nich je, že čl. 177 upravuje předběžnou otázku týkající se pouze interpretace zakládacích smluv. To tedy vylučuje, že by ESD v rámci tohoto článku aplikoval zakládající smlouvy na konkrétní případ, nebo že by rozhodoval, zda konkrétní vnitrostátní norma je slučitelná s normou komunitární. Takový postup je možný, jak již zmiňovala italská vláda, jen podle čl. 169 a 170. Naopak dle čl. 177, je zásah ESD nutný pouze pro zabezpečení interpretační jednotnosti komunitárních právních aktů.²⁴ Kromě výkladové jednotnosti komunitárních norem, Luciano Tracana vidí význam čl. 177 i v tom, že uskutečněním předběžné interpretační otázky se zabraňuje vnitrostátním soudům překračování norem zakládajících smluv.

Námitky italské vlády byli snahou rozšířit do oblasti komunitárního práva nálezy Ústavního soudu, které upravují jeho vztahy s právem vnitrostátním. ESD je však odmítl jako neopodstatněné. Tak začalo řízení, jehož výsledkem je jeden z nejvýznamnějších rozsudků ESD.

2.2.2. Rozsudek ESD č. 6/64

Dříve než ESD soud dospěl k tomu, že má pravomoc v této konkrétní kauze podle čl. 177 Smlouvy o EHS, musel nezbytně vyřešit pro vnitrostátní soud otázku přednosti norem zakládající smlouvy vůči eventuálně rozporným normám zákona vydaných později.²⁵ Současně s vytvoření zásady přednosti komunitární normy se ESD zabývá ve svém rozsudku i charakterem EHS, kterému přiznává vlastní právní subjektivitu, vlastní právní způsobilost a způsobilost zastupovat na mezinárodní scéně. V návaznosti na

²²Rosudek ESD č.6/64 ze dne 15. července 1964

²³ dnes čl.267 SFEU

²⁴ CATALANO, Nicola. Portata dei trattativitativi delle Comunità europee e limiti dei poteri sovrani degli Stati membri. *Foro italiano*, 1964, s. 153

²⁵ TRACANNA, Luciano. Limiti della competenza della corte di Giustizia delle C.E.E., Ex art. 177 lett.a) del Trattato 25.marzo 1957, *Dirittocomunitario e diritto interno innanzi alla Corte costituzionale ed alla Corte di giustizia. Giurisprudenzacostituzionale 1964*. s.1395

rozsudek ESD č. 26/62 deklaruje vytvoření vlastního právního řádu, který je součástí právních řádů členských zemí od doby platnosti zakládajících smluv.

Na to Manlio Mazziotti reaguje tím, že vztah Společenství a členských států nelze přirovnávat ke vztahu, který vzniká uvnitř federace, kde hlavní normou je ústava, která vymezuje vztah a kompetence, a která může být změněna federálními orgány. Změna federální ústavy se může dotknout i práv členských států, které díky tomu nelze považovat za subjekty s plnou suverenitou. Naopak vztah mezi Společenstvím a členskými státy je založen, nikoliv na ústavě, ale na mezinárodní smlouvě, kterou státy mohou změnit, a to způsobem, jakým se smlouvy mění, tzn. s jejich následným souhlasem.²⁶ Členské státy pouze omezily výkon svých práv v těch oblastech, ve kterých je svěřily Společenství, a na rozdíl od členských států federace, si zachovaly mezinárodní subjektivitu i svoji suverenitu.

ESD tedy v rámci zásady přednosti omezuje pravomoc vydávat členským státům akty, které by byli v rozporu s komunitárním právním řádem, vytvořeným na základě přenosu suverénních práv členských států, a který je závazný nejen pro členské státy, ale také pro jejich příslušníky. Takto vydané akty členských států znamenají jejich neúčinnost. Přednost práva Společenství potvrzuje i článek 189²⁷, podle něhož nařízení je závazné a bezprostředně použitelné v každém členském státě.²⁸ Pokud by naopak převažovala vnitrostátní norma nad komunitární, mohlo by dojít k tomu, že komunitární norma bude mít v různých státech různou právní sílu, což by ohrožovalo uskutečnění cílů zakládací smlouvy a způsobovalo určitou diskriminaci, která je zakázána dle čl. 7 Smlouvy o EHS Zároveň by mohl být porušen princip reciprocity, na základě kterého strany, které přistoupily k zakládací smlouvě, převzaly závazky z ní vyplývající.²⁹

2.2.3. Ohlasy na rozsudek ESD

Po vydání rozsudku ESD se v italském právním prostředí objevily názory a články, které přijímají souhlasně argumentaci ESD ohledně principu přednosti. Ale problém spatřují v tom, že v italském ústavním systému nelze najít normu, nebo princip, na kterém by se přednost komunitárních norem zakládal a umožňoval ho aplikovat do vnitrostátního právního řádu.

²⁶ MAZZIOTTI, Manlio. Appuntisulla sentenza della Corte costituzionale riuardante la legge istitutiva dell'ENEL. *Giurisprudenza costituzionale 1964*, s. 462

²⁷ Čl.189 Smlouvy o EHS, dnes čl. 288 SFEU

²⁸ Rozsudek ESD č.6/64 ze dne 15. července 1964

²⁹ MAZZIOTTI, Manlio. Appunti sulla sentenza della Corte costituzionale riuardante la legge istitutiva dell'ENEL. *Giurisprudenza costituzionale 1964*, s. 462

Zajímavý náhled na přednost komunitárních norem a jejich účinku ve vnitrostátních právních řádech přináší Manilo Mazziotti, který vychází z výše uvedené nepřipustnosti srovnávat vztah členských států a Společenství s federálním uspořádáním. Podle Mazziottiho princip přednosti nemá zas tak velký význam ve vnitrostátních právních řádech, protože členským státům, které si zachovaly svoji mezinárodní subjektivitu a suverenitu i v oblastech, ve kterých se zavázaly ji nevykonávat ve prospěch komunitárních institucí, nebrání nic k tomu, aby ji znovu vykonávaly vydáním normy, která je v rozporu s komunitárním právem. Takové to normy, i když způsobují porušení přijatých závazků vyplívajících z přistoupení ke Společenství, jsou plně platné ve vnitrostátním právním řádu. Jiná by byla situace, kdyby v právních řádech členských států existovala norma s postavením „superústavní“, která by byla schopna zrušit každou pozdější normu, která je v rozporu komunitárními normami.³⁰ Navíc dodává, že princip přednost lze použít jen pro spory, které mohou vzniknout na základě řízení dle čl. 169 a 170 Smlouvy o EHS.

Z výše uvedeného je patrné, že z jednoho sporu vyšly dva rozsudky od nejvyšších instancí, které jsou při výkladu aplikace komunitárních norem do vnitrostátního práva protichůdné, a z nichž je patrné, že italský zákon č. 1643 z 6. prosince 1962, kterým se vytváří ENEL není de facto ani protiústavní, ani v rozporu se Smlouvami o EHS. Nicméně podle stavu ústavního práva v roce 1964 italský soudce, i když má za to, že pozdější vnitrostátní zákon je v rozporu s komunitární normou, nemůže aplikovat tuto komunitární normu právě proto, že ji brání vnitrostátní norma³¹ To znamená, že obecně se lze domnívat, že v případě neshody s vnitrostátními principy zůstane rozsudek ESD bez aplikace³² Jedinou situací jak zhojit tento nesoulad je prostřednictvím čl. 169 a 170, jak avizovala italská vláda. Tento postup ale není schopen zabezpečit plnohodnotnou aplikaci komunitárního práva ve prospěch jednotlivců, a to z důvodu omezeného počtu subjektů s aktivní legitimací na jeho zahájení. Na základě těchto faktů je patrné, že komunitární právní řád není schopen sám, a bez spolupráce práva členských států, vyvolat účinnosti vlastních norem, a že není možné vyhnout se tomu, že síla

³⁰ TRACANNA, Luciano. Limiti della competenza della corte di Giustizia delle C.E.E., Ex art. 177 lett.a) del Trattato 25.marzo 1957, Diritto comunitario e diritto interno innanzi alla Cortecostituzionale ed alla Corte di giustizia. *Giurisprudenza costituzionale* 1964. s.1397

³¹ SACERDOTI, Giorgio. L'efficacia del diritto delle Comunità europee nell'ordinamento giuridico italiano. Milano: GIUFFRÉ, 1966. 176 s., s. 132

³² SACERDOTI, Giorgio. L'efficacia del diritto delle Comunità europee nell'ordinamento giuridico italiano. Milano: GIUFFRÉ, 1966. 176 s., s. 133

komunitárních norem v jednotlivých právních řádech závisí, do jisté míry, na jejich vlastních ústavních principech.³³

2.3. Dualismus v rozsudku Ústavního soudu č. 98 ze dne 27. prosince 1965

S ohledem na výše zmíněný pohled ESD na danou problematiku, lze říci, že je založena na tzv. monistickém pojetí, někdy také označeného jako princip přímé integrace dvou právních řádů, kdy dochází k přímému normativnímu účinku jednoho právního řádu do druhého bez nutnosti nějaké zvláštní adaptace jednoho z nich, či recepce normy.

Naopak Ústavní soud odlišuje vnitrostátní a komunitární právní řád, což poprvé potvrzuje v rozsudku č. 98 ze dne 27. prosince 1965, kdy během řízení mezi společností Acciaierie San Michel proti Evropskému společenství uhlí a oceli (dále jen ESUO) vznesl tribunál v Turíně otázku ústavnosti některých článků Smlouvy o založení ESUO, která byla provedena zákonem č. 766 ze dne 25. června 1952.

Ústavní soud dává jasně najevo, svůj dualistický pohled na věc. Kdy podle něj ESUO na základě účelu koordinovat některé ekonomické záměry na území více států vytváří právní řád, který je ale odlišný od právního řádu vnitrostátního. Členské státy pak uznávají komunitární právní řád, ale ne z důvodu jeho začlenění do vnitrostátního systému, ale pro mezinárodní spolupráci v oblasti, která je předmětem vytvoření ESUO.³⁴

Tento odlišný pohled Ústavního soudu a Soudního dvora EU na vztah komunitárního a vnitrostátního právního řádu je příčinou rozdílného názoru italského soudu na evropské právo.

³³ SACERDOTI, Giorgio. L'efficacia del diritto delle Comunità europea nell'ordinamento giuridico italiano. Milano: GIUFFRÉ, 1966. 176 s., s. 134

³⁴ Rozsudek Ústavního soudu Italské republiky č.98, ze dne 16. prosince 1965

3. Postupné sblížení v judikatuře Ústavního soudu Italské republiky a vůči judikatuře ESD

Tato kapitola pokrývá celkem široký časový horizont. Proces přibližování italského právní řádu k evropskému právu začíná v roce 1973 rozsudkem Ústavního soudu, kterým byl přiznán princip přímého účinku některým komunitárním normám. Přes některé výtky ESD v kauze Simmenthal, tento trend pokračuje v roce 1984 uznáním principu přednosti nařízení, a je pak dokonán uznáním přímého účinku rozsudkům ESD a směrnic. Závěrečné pasáže kapitoly patří řízením před Ústavním soudem zahájeným „in via principale“.

3.1. Rozsudek Ústavního soud č. 183 ze dne 27. prosince 1973

První přiblížení v judikatuře italského Ústavního soudu vůči evropskému komunitárnímu právu lze spatřit v rozsudku Ústavního soudu č. 183 ze dne 27. prosince 1973. Tento rozsudek se zabývá teorií tzv. controlimitů, právní silou nařízení a jejich přímým účinkem.

Předmětem sporu před tribunálem v Turíně mezi Francem Frontini a Ministerstvem financí bylo nařízení EHS, která zavádějí výběr poplatků při dovozu v oblasti zemědělství. V průběhu řízení byla k Ústavnímu soudu vznesena otázka ústavnosti čl. 2 z.č. 1203 z 14. října 1957, kterým se provádí Smlouva o založení EHS, konkrétně pak čl. 189, který je v rozporu s čl. 23 Ústavy, který zakotvuje výhradu zákona v oblasti ukládání osobního či majetkového plnění a čl. 70 až 75 Ústavy upravující legislativní proces. V podobných případech položil otázku ústavnosti i tribunál v Janově, a tak Ústavní soud spojil tyto řízení. O proti rozsudku Ústavního soud č. 14/1964, kdy byla předpokládána neústavnost vnitrostátního zákona, zde by měla být předmětem neústavnosti komunitární norma obsažená v nařízení EHS.

Konkrétní neústavnost je spatřována v tom,

- že úpravou nařízení v čl. 189 smlouvy o EHS, jim byla přiznána závazná účinnost a bezprostřední aplikovatelnost vůči státu a italským občanům, jakožto aktů majících sílu a význam zákona, ale vydaných odlišnými orgány, než kterým takovou pravomoc přiznává Ústava;
- že byl do italského právního řádu zaveden nový primární pramen práva s následným odnětím legislativní pravomoci obvyklým ústavním orgánům státu,

- že vůči komunitárním nařízením chybějí záruky, které Ústava předvídá ve vztahu k běžným vnitrostátním zákonům (vyhlášení a publikace, možnost iniciovat referendum abrogativo, přípustnost kontroly Ústavním soudem, ochrana základních práv občanů);
- že prostřednictvím nařízení mohou být občanům uložena majetková plnění, což je v rozporu s výhradou zákona dle čl. 23 Ústavy.³⁵

3.1.1. Extenzivní výklad článku 11 Ústavy Italské republiky

Výše uvedené otázky ústavnosti posoudil soud jako nepodložené, přičemž se opíral o ustanovení čl. 11 Ústavy. V návaznosti na rozsudek č. 14/1964 rozvíjí interpretaci tohoto článku tak, že jej považuje za ústavní základ italské účasti na Evropském hospodářském společenství.

Evropské hospodářské společenství je totiž podle preambule a úvodních článků Smlouvy o EHS založeno společnou vůlí členských států, a jako takové by mělo „*položít základ stále užšímu svazku evropských národů*“, „*zabezpečit společným postupem hospodářský a sociální růst svých zemí odstraněním překážek, které rozdělují Evropu*“, a „*zachovat a upevnit tímto spojením svých zdrojů mír a svobodu vyzývající ostatní národy Evropy, které jejich ideál sdílejí, aby se k jejich úsilí připojily*“³⁶. Takovýto účel EHS zcela koresponduje podle ústavního soudu se zněním druhé části čl. 11, kdy (Itálie) „*povoluje, za stejných podmínek s ostatními státy, nezbytné omezení suverenity ve prospěch právního řádu zabezpečujícího mír a spravedlnosti mezi národy; podporuje a napomáhá mezinárodní organizace mající tento cíl.*“³⁷

V souvislosti s účastí Itálie na EHS se tak v čl. 11 Ústavy našla opora pro omezení pravomocí státu při výkon legislativních, exekutivních a soudních funkcí, které jsou nezbytné pro vytvoření Společenství mezi evropskými státy. Takové společenství je pak chápáno jako mezistátní organizace, nadnárodního typu s právní subjektivitou a mezinárodní způsobilostí³⁸ Současně s omezením vlastní suverenity byli za účelem uskutečňování společných cílů Evropskému hospodářskému společenství svěřeny určité svrchované pravomoc.

Jednou takovou pravomocí je právě vydávat nařízení podle čl. 189 smlouvy o EHS. Tedy aktů, s obecnou působností, závazností v celém svém rozsahu a s přímou

³⁵ Rozsudek Ústavního soudu Italské republiky č. 183, ze dne 27. prosince 1973

³⁶ Preambule Smlouvy o EHS

³⁷ čl. 11 Ústavy Italské republiky

³⁸ Rozsudek Ústavního soudu Italské republiky č. 183, ze dne 27. prosince 1973

použitelností ve všech členských státech bez nutnosti recepce vnitrostátní normou. Výkon této částečně přenesené legislativní funkce lze uskutečňovat na základě přesného rozdělení kompetencí pro oblasti vymezené v části II a III Smlouvy o EHS. Vzdání se částečné suverenity zároveň Itálie získala určité pravomoci v rámci EHS. Jsou to především právo jmenovat vlastní zástupce do různých orgánů Společenství, nebo podílet se na vytváření Komise a ESD.

3.1.2. Přímý účinek

Ohledně vztahu mezi komunitárním právním řádem a vnitrostátním, učinil Ústavní soud první úvahy již v rozsudku č. 98/1965, kde komunitární právní řád považuje za zcela odlišný od toho vnitrostátního, ačkoliv mu přiznává určitý význam. Nikoliv však pro jeho začlenění do vnitrostátního práva, ale pro plnění cílů pro které je společenství založeno a pro vymezení situací, v nichž mají činnosti, které jsou komunitární orgány oprávněné vykonávat v oblasti své kompetence, vnitřní účinek. Rozsudek 183/1973 toto odlišení potvrzuje, když stanoví že komunitární právo a vnitrostátní právo členských států mohou být považovány jako autonomní a rozdílné právní řády, i když koordinované podle rozdělení kompetencí, které jsou určeny a garantovány smlouvou a založení EHS.³⁹

Na druhou stranu připouští, že zde existuje určité spojení mezi těmito právními řády, které se projevuje bezprostředním účinkem norem komunitárního práva ve sféře vnitrostátního práva, což je patrné i ze samostatného znění rozsudku, kdy *„komunitární normy – které nelze definovat jako pramen práva mezinárodního, zahraničního a ani vnitrostátního jednotlivých členských států – jsou plně závazné a bezprostředně aplikovatelné ve všech členských státech, bez nutnosti transpozice vnitrostátními zákony, a jakožto akty se silou a významem zákona, vstupují v platnost souběžně, a jsou aplikovány jednotně vůči všem adresátům, ve všech zemích Společenství.“*⁴⁰

Ústavní soud tak uznává princip přímého účinku některých komunitárních norem, který spočívá v tom, že komunitární norma je schopna poskytnout subjektům vnitrostátního práva určitá práva a zatížit je určitými povinnostmi, což musí být garantováno vnitrostátním soudcem, k němuž se subjekty mohou přímo obrátit pro ochranu práv, které jim z komunitárního práva vyplívají. To v praxi znamená oprávnění

³⁹ Rozsudek Ústavního soudu Italské republiky č. 183, ze dne 27. prosince 1973

⁴⁰ tamtéž

subjektů dovolávat se před národními orgány práva, které je jim zaručeno komunitární normou s takovým účinkem. I když Ústavní soud používá výraz „komunitární normy“ je potřeba říci, že se týká pouze nařízení EHS. Prozatím ho tedy nelze používat na další akty nebo normy.

Ústavní soud uznává přímý účinek pouze těm ustanovením nařízení, které obsahují kompletní pravidla, jež jsou sami o sobě uskutečnitelná, tak aby se přímo týkali jednotlivců. Jinými slovy přímý účinek nemají ty části nařízení, která jsou programatická, podmíněná, neurčitá. Dále uznává nařízením takové postavení, že „nemohou být předmětem reproduktivních, prováděcích, doplňujících vnitrostátních opatření, od kterých by se mohli jakýmkoliv způsobem odlišovat, podmiňovat jejich nabytí účinnosti, natož pak je částečně nahrazovat, měnit, či rušit.“⁴¹ Tím se Ústavní soud shoduje s judikaturou ESD, která položila základ v rozsudku č. 26/1962 určité charakteristice normy s přímým účinkem. Taková norma by měla být jasná, zřetelná, umožňující bezprostřední aplikaci a zároveň by neměla být podmíněna vydáním jakýmkoliv vnitrostátním opatřením. V důsledku toho tedy, tam kde je dána kompetence Společenství podle Smlouvy o EHS, je stát povinen se zdržet jakýchkoliv zásahů, které by mohly ohrozit přímý účinek komunitárních nařízení.

Dle Paola Barileho tím chce Ústavní soud jen vyjádřit zákaz jakékoliv manipulace s komunitárními nařízenými vnitrostátní normou, a také to, že na základě principu rozdělených kompetencí se v žádném případě nesmí vnitrostátní právo, zčásti nebo zcela překrývat s nařízením, které je současně nebo dříve účinné.⁴² Pokud by se přijalo takové tvrzení Paola Barileho, tak by se zde dalo vidět první náznak principu přednosti komunitárních norem.

Tento postoj Ústavního soudu pak přispívá k dalšímu objasnění vztahu mezi vnitrostátní a komunitární normou, a to ve prospěch komunitárního nařízení. Pokud budeme vycházet z rozsudku č. 14/1964, kdy Ústavní soud konflikt řeší na základě časového hlediska, tak v případě vydání nařízení, které upravuje věci odlišně od předešlého vnitrostátního zákona, dojde k aplikaci nařízení. V opačné situaci, tzn. když bude vydán vnitrostátní zákon později než nařízení, dospějeme ke stejnému závěru, tzn. k aplikaci nařízení ale na základě zákazu uvedeného v předešlém odstavci.

Filippo Donati, pak v této souvislosti zdůrazňuje, že ústavním zakotvením přenosu a rozdělení kompetencí mezi Italskou republikou a EHS v čl. 11 Ústavy,

⁴¹ Rozsudek Ústavního soudu Italské republiky č. 183, ze dne 27. prosince 1973

⁴² BARILE, Paolo, Il cammino comunitario della Corte. *Giurisprudenza costituzionale* 1973. s.2413

dochází k tomu, že vnitrostátní zákony, které jsou v rozporu s komunitárním nařízením porušují takovéto rozdělení kompetencí a tudíž Smlouvu o EHS, a je na ně třeba pohlížet jako za nezákonné. Jejich nezákonnost nevyplývá z neslučitelnosti s komunitárními nařízeními, ale právě z porušování Smlouvy o EHS skrze čl. 11 Ústavy.

Je zřejmé, že ještě než Ústavní soud zaujal k této věci toto stanovisko, došlo i v oblastech, kde je jasné rozdělení kompetencí podle části II a III. Smlouvy o EHS, k vydání několika nařízení a následně několika vnitrostátních zákonů, které by s nimi mohli být v rozporu. Pak nastává otázka, jak postupovat, pokud se před vnitrostátním soudcem vyskytne konkrétní situace konfliktu komunitární normy a vnitrostátního zákona vydaného později. V žádném případě nelze předložit otázku před ESD dle čl. 177 smlouvy o EHS, protože sporná je aplikace vnitrostátního zákona a nikoli komunitárního aktu, pro který je čl. 177 určen.

Mario Berri je pak toho názoru, že vnitrostátní soudce by měl zahájit řízení před Ústavním soudem pro neústavnost takového vnitrostátního zákona s čl.11, který je, jak zde bylo vyloženo, považován za ústavní pokrytí přístupu k EHS a tedy zároveň ústavně umožňuje vydávat komunitární nařízení. Soudce totiž v takové situaci „nemá pravomoc neaplikovat platný zákon, jako v případě administrativního aktu, ale tam kde vzniknout odůvodněné pochybnosti o legitimitě běžného zákona, má pravomoc-povinnost přerušit průběh řízení a předložit věc Ústavnímu soudu.“⁴³ Tento názor byl o dva roky později potvrzen v rozsudku č.232 ze dne 2. října 1975.

3.1.3. Důsledky interpretace čl.11 Ústavy na rozhodnutí ve věci

Výše uvedenou rozvinutou interpretací čl. 11 Ústavy a charakteristikou nařízení EHS, včetně přiznání přímého účinku, Ústavní soud odůvodňuje jeho postavení ve vnitrostátním právu. Obavy o protiústavní odnětí legislativní pravomoci jsou tak bezpředmětné.

Co se týče právních záruk, které Ústava předvídá vůči vnitrostátním zákonům, Ústavní soud tvrdí, že je nelze vztahovat na nařízení, protože jsou upraveny ústavními ustanoveními, které se jako takové vztahují pouze na orgány státu. Tudíž na základě výše uvedeného vztahu mezi komunitárním a vnitrostátním právem, je nelze aplikovat na činnost komunitárních orgánů. Ze stejného důvodu nutno odmítnout i možnost zrušujícího referenda vůči nařízení a také výhradu zákona dle čl.23 Ústavy.

⁴³ BERRI, Mario. Legittimità della normativa comunitaria. *Giurisprudenzaitaliana*, 1974, s. 517

Dále připomíná, že sám komunitární systém předvídá určité právní záruky, či kontrolu. Například činnost Komise a Rady, jejichž pravomocí je mimo jiné vydávat nařízení, se uskutečňuje prostřednictvím přímé a stálé účasti vlády, což lze v jistém úhlu pohledu považovat jako za nepřímou kontrolu vykonávanou Parlamentem. Další záruku lze pak vidět v tom, že nařízení, stejně jako směrnice, či rozhodnutí musejí být řádně odůvodněny a řádně publikovány v Úředním věstníku EHS.

Tím že právní řád EHS obsahuje svůj zvláštní systém právní ochrany, která plně náleží ESD, je třeba vyloučit, že by Ústavní soud mohl kontrolovat jednotlivé nařízení, jelikož čl. 134 Ústavy se týká kontroly ústavnosti státních a regionálních zákonů a aktů mající sílu zákona, což komunitární nařízení nejsou⁴⁴. Ovšem Ústavní soud na základně tzv. teorie controlimittů, připouští prozatím jednu výjimku, a to za situace, kdyby se nařízením porušovaly základní ústavní principy italského právního řádu nebo nezcizitelná lidská práva. Co se týká možnosti dohledu Ústavního soudu nad nařízením, které by mohli porušovat nezcizitelná lidská práva, se někteří teoretici pozastavují a vidí ji jako zbytečnou, protože samotný ESD, v některých svých rozsudcích (29/69, 11/70) potvrdil, že ochrana základních práv je nedílnou součástí obecných právních principů, jejichž respektování samotný soud garantuje.

3.2. Nutnost řízení před Ústavním soudem - rozsudek Ústavního soudu č.232 ze dne 2. října 1975

V průběhu řízení ohledně vývozní a dovozní kauce mezi společnostmi Industrie chimiche dell'Italia centrale(dále jen „ICIC“) a Ministerstvem zahraničního obchodu, došlo ke konfliktu mezi komunitárním nařízením a pozdější vnitrostátní normou. Dekret-zákon v souladu s tehdejší italskou praxí převzal znění již účinného nařízení EHS. Tento vnitrostátní akt současně navíc opravňoval Ministerstvo zahraničního obchodu k tomu, aby určil svým ministerským dekretem velikost a způsob výměry kauce. A právě tento ministerský dekret byl předmětem předpokládané neústavnosti s nařízením EHS, které již bylo v platnosti a které v rámci obchodování s obilninami také upravovalo složení kauce. Nejvyšší soud tak, shodně s výše uvedeným názorem Maria Berniho⁴⁵, vznesl k Ústavnímu soudu otázku ústavnosti vnitrostátního aktu s čl. 11 Ústavy ve spojení s komunitárním nařízením. Situace by podle principu přednosti nevyžadovala řízení před ústavním soudem, ale byla by vyřešena neaplikací

⁴⁴ Rozsudek Ústavního soudu Italské republiky č. 183, ze dne 27. prosince 1973

⁴⁵ kapitola 3.1.2.

vnitrostátního zákona ve prospěch komunitárního nařízení. V těchto letech, ale Ústavní soud ještě princip přednosti neuznával, a tak přijal otázku ústavnosti vznesenou Nejvyšším soudem jako opodstatněnou, protože má za to, že platný právní řád nepřiznává italskému soudci právo neaplikovat vnitrostátní normy na základě přednosti komunitárního práva nad právem vnitrostátním.⁴⁶

Zákaz neaplikovatelnosti vychází ze čl. 101 Ústavy, který stanoví, že „soudci jsou vázáni pouze zákonem“, což by mohlo hovořit ve prospěch aplikace vnitrostátního zákona. Pokud ho ale soudce považuje za neústavní, tak by o neústavnosti měl rozhodnout pouze Ústavní soud. To vyplývá z centralizované ústavní kontroly, která platí v italském právním řádu, kdy možnost vykonávat kontrolu na ústavnosti zákonů a aktů mající sílu zákona je svěřena jednomu orgánu, kterým je právě Ústavní soud. Ten pak jako jediné řešení takového konfliktu vidí zahájení řízení pro neústavnost vnitrostátního aktu. O neaplikaci vnitrostátní normy italským soudcem lze hovořit až po jejím předchozím vyslovení protiústavnosti Ústavním soudem.

Podobně jako v předchozích případech, tento rozsudek nenašel přílišnou podporu v doktríně. Různými odborníky bylo vyčítáno, že postup, kterým Ústavní soud přikazuje zahájit řízení o ústavnosti vnitrostátního zákona, může znamenat jeho časové a finanční zatížení. A tak i z důvodu praktičnosti se často v odborných kruzích objevovaly názory korespondující s principem přednosti a prostou neaplikaci vnitrostátní normy.

Další vytýkanou věcí je to, že do vyslovení názoru Ústavního soudu je přerušeno původní řízení, čímž zůstává neaplikovaná jak vnitrostátní norma, tak i nařízení. Což sebou přináší porušení jeho bezprostřední účinnosti, a také jednotné a současné aplikace komunitární normy ve všech členských státech. Jejich zpožděná aplikace může být navíc i v kontrastu toho, co samotný Ústavní soud vyslovil v rozsudku 183/1973, a to zejména se zákazem provádění opatření, která by mohla podmínit, zrušit, či změnit jejich účinnost.

Teoretici nabízejí několik řešení, jakým způsobem zajistit přednost komunitárního práva před vnitrostátním. Jedno takové řešení uvádí Antonio Tizzano, který by interpretoval vnitrostátní normu takovým způsobem, který by umožnil její koordinaci, doplnění normy komunitární, a tak by vlastně zůstala zachována i aplikace vnitrostátní normy. Vnitrostátní soudce by tak měl posoudit, zda konflikt je jen

⁴⁶ Rozsudek Ústavního soudu Italské republiky č. 232 ze dne 30. října 1975

zdánlivý, což by šlo následně překonat interpretací vnitrostátního zákona, nebo zda konflikt opravdu existuje a tudíž předložit věc Ústavnímu soudu.

Druhou možností je použít postup, který lze odvodit z mezinárodního práva, kdy mezinárodní smlouvy převažují i nad pozdějšími vnitřními normami z důvodu své speciality. Tato specialita vyplývá z procesu, jímž se stávají mezinárodní smlouvy aplikovatelné. V takových případech platí, že pokud trvá projevená vůle státu, aby smlouva platila na mezinárodním poli, předpokládá se, že to znamená, aby platila i uvnitř státu. Pouze opačná vůle, která směřuje proti smlouvě na mezinárodní scéně, může přinést její neúčinnost uvnitř státu; ale dokud taková vůle není projevena, není přípustné, zrušení těchto norem pro neslučitelnost s následnými zákony.⁴⁷

Z pohledu čl. 11 Ústavy, jsou skutečnosti uvedené v rozsudcích č. 183/1973 a 232/1975 dalším posunem oproti tomu, co bylo řečeno v rozsudku 14/1964. Nic se nezměnilo na tom, že od roku 1964 je čl. 11 považován za základ platného uzavírání komunitárních smluv. Nicméně v případě *Costa vs. ENEL*, soud prováděcímu zákonu Smlouvy o EHS, nepřiznává žádnou zvláštní vlastnost. Oproti tomu na základě rozsudků v případech *Frontini a ICIC*, může čl. 11 Ústavy - pro svůj ústavní základ účasti na EHS - ve spojitosti s prováděcím zákonem, způsobit neústavnost vnitrostátního zákona neslučitelného s komunitárním právním řádem.

3.3. Rozsudek ESD č. 106/77 - Simmenthal

Příležitost vyjádřit se k posledním dvěma výše zmíněným rozsudkům dostal ESD v červenci roku 1977, kdy mu byly přetorem⁴⁸ ze Susy položeny dvě předběžné otázky ohledně výkladu čl. 189 Smlouvy o EHS o nichž rozhodl rozsudkem ze dne 9. března 1978 č. 106. Tento Rozsudek si Itálie podle Maria Berriho, ale i mnohých dalších, zasloužila a to kvůli svému chování, kdy se snažila všemožnými způsoby obcházet komunitární normy, které ji nebyli pohodlné.

Ve sporu, který se odehrával před Prétorem se Susy mezi Společností Simmenthal SpA a Státní finanční správou ohledně výběru poplatků při dovozu hovězího a telecího masa, došlo ke kolizi mezi některými normami Společenství a pozdějším vnitrostátním zákonem. V této situaci, jak bylo doposud uvedeno, je podle

⁴⁷ BARILE, Paolo. Un impatto tra il diritto comunitario e la costituzione italiana. *Giurisprudenzacostituzionale*1978.s.646

⁴⁸prétor je soudní monokratický orgán na úrovni okresu, jehož pravomoci jsou omezeny zejména výší majetkového sporu a závažností

předchozí ústavní judikatury soudce povinen předložit věc Ústavnímu soudu k posouzení jestli je vnitrostátní zákon protiústavní.

Prétor se ve svém usnesení, kterým byla předložena otázka, dožaduje objasnění, zda princip přímého účinku, vyplývající ze znění čl. 189 Smlouvy o EHS a ustálené judikatury ESD, sebou přináší i následek, že případné pozdější vnitrostátní normy kolidující s komunitárními normami mají zůstat neaplikovány, aniž by se čekalo na nápravu vnitrostátními prostředky, jako je například zrušení takového vnitrostátního předpisu legislativní cestou nebo ústavním soudem. Případný opačný postup by totiž způsoboval překážku aplikace komunitární normy a garanci její plné a jednotné aplikace v členských státech a docházelo by tak k ohrožení subjektivní práva založená ve prospěch jednotlivců.

3.3.1. Rozsudek a jeho útoky na italskou ústavnost

ESD v prvních částech rozsudku opakuje význam a interpretaci principu přímého účinku a přednosti komunitárního práva před vnitrostátním, což však doplňuje tím, že na základě principu přednosti jsou normy s přímým účinkem součástí vnitrostátního práva, ovšem vybavené vyšší právní silou než normy vnitrostátní a jako takové pak způsobují neplatnost vzniku vnitrostátních norem s nimi protichůdných. Ze dvou možných interpretací čl. 189 Smlouvy o EHS - tedy přednost komunitárního práva před vnitrostátním, podle způsobu a formou vnitrostátního práva, nebo absolutní přednost komunitárního práva před vnitrostátním, z důvodu jeho podoby k ústavnímu respektive k „superústavnímu“ národnímu právu - ESD zvolil tu druhou.⁴⁹

Rozsudek byl v mnoha bodech některými italskými právníky považován za ohrožující ústavnost. Jedním z takových ataků na italskou ústavnost může být podle názoru Francesca D. Riccioli skutečnost, že je komunitárním aktům přiznána vyšší právní síla oproti vnitrostátním zákonům, čímž ESD poprvé překročil svoje pole působnosti, protože postavení, či právní síla komunitárních norem ve vnitrostátním právním řádu má být vyřešena dle principů a ústavního systému toho kterého právní řádu.

Protiústavní se dá považovat i formulace v čl. 17 odůvodnění, kdy ESD považuje tvorbu vnitrostátních aktů, které jsou v rozporu s komunitárním právem, za neplatnou. Tím by vlastně docházelo k nulitě takového vnitrostátního aktu. Vzhledem

⁴⁹ MODUGNO, Franco. È legittimo l'art.189 delTrattato di Roma nella interpretazione della Corte di giustizia delle Comunità Europee? *Giurisprudenza costituzionale* 1979, s. 924

k tomu, že italský právní systém nezná případy nulity zákonů, ale pouze protiprávnost může takové tvrzení zavádět do vnitrostátního ústavního práva nový způsob neplatnosti národního normativního aktu, který ale není upraven v oblasti kontroly ústavnosti, a jako takový, použitelný samotným obecným soudcem v oblasti jeho soudní pravomoci.⁵⁰

Na základě rozsudku ESD má jakýkoliv vnitrostátní soudce, který rozhoduje v rámci své pravomoci, povinnost aplikovat kompletně komunitární právo a chránit tak práva jednotlivců, která jim jsou svěřena, a zároveň neaplikovat eventuálně nesouladné ustanovení vnitrostátního zákona, bez ohledu na to, zda předcházelo komunitární normě, nebo bylo vydáno po ní. Taková neaplikace vnitrostátního aktu může vést k porušení dalšího ústavního principu, kdy jsou soudci povinni dodržovat zákon až do doby skončení jeho účinnosti, tedy v případě konfliktu s komunitární do doby jeho prohlášení za neústavní.

V přímé reakci na povinnost italského soudce předložit věc Ústavnímu soudu podle rozsudku č. 232/1975, považuje ESD nepřijatelné jakékoliv ustanovení které je součástí právního řádu členského státu, nebo legislativní, správní, či soudcovskou praxi, která by mohla omezit účinnost komunitárního práva. Tímto dalším protiústavním názorem, pak ESD vůbec nebere ohledy na vnitrostátní uspořádání kompetencí mezi obecnými soudy a soudem ústavním, které vyplývá z již zmiňovaného centralizovaného systému ústavního soudnictví, kdy ústavní kontrola rozhodování o ústavnosti je svěřeno jen Ústavnímu soudu. V závěru pak ESD pokračuje v popírání praxe vyžadované italským Ústavním soudem tím, že ukládá vnitrostátnímu soudci povinnost neaplikovat vnitrostátní ustanovení rozporné s komunitárním právem, aniž by musel čekat na nápravu vnitrostátního aktu legislativní cestou nebo prostřednictvím ústavního soudnictví.

Dle některých autorů ESD překračuje v celé řadě případů své pravomoce. Barile a Catalano mají za to, že Smlouva o založení EHS přiznává ESD oproti národnímu soudnictví výhradní pravomoc co se týče interpretaci komunitárního práva, nikoli však pravomoc dozoru nad způsoby nebo prostředky pro zabezpečení přímé aplikace komunitárních norem.⁵¹

3.3.2. Konflikty v rozsudcích obou soudů

⁵⁰ MODUGNO, Franco. *É legittimo l'art. 189 del Trattato di Roma nella interpretazione della Corte di giustizia delle Comunità Europee? Giurisprudenza costituzionale* 1979, s. 924

⁵¹ BERRI, Mario, *Composizione del contrasto tra Corte costituzionale e Corte di giustizia delle Comunità europee. Giurisprudenza italiana*, 1984, s.1522

S ohledem na rozsudek ESD ze dne 9. března 1978 č. 106 a rozsudek Ústavního soudu č.232 ze dne 2. října 1975 se zdá, že vzájemný vztah těchto dvou soudů dostává závažnou trhlínu. A to i přes náklonnost Ústavního soudu vůči komunitárními právu, kterou projevil v rozsudku č. 183/1973 uznáním přímého účinku.

Jádrem sporu mezi ESD a Ústavním soudem je neaplikovatelnost pozdější vnitrostátní normy, která je v rozporu s komunitární normou. Ústavní soud považuje za nemožné neaplikovat vnitrostátní normu, bez předchozího řízení o její ústavnosti, zatímco ESD vyslovuje nutnost, povinnost vnitrostátního soudce takové ustanovení neaplikovat. Jinak řečeno norma běžného zákona v rozporu s předchozí komunitární normou je, pro ESD nulitní, tudíž neúčinná; oproti tomu pro Ústavní soud je nelegitimní, tudíž zrušitelná, ale až do svého zrušení účinná.⁵²

Tento konflikt má základ v odlišném pohledu obou soudů na přenos suverenity. Ústavní soud má za to, že stát vzdáním se suverenity schvaluje to, aby Společenství upravovalo určitou oblast, materii, v určitém rozsahu, a to přednostně před národním zákonem. ESD chápe omezení suverenity jako nepodmíněné a neodvolatelné zřeknutí se suverenity v oblastech, v nichž je komunitárním orgánům přiznána legislativní pravomoc, s následkem nulity a absolutní neúčinností jakéhokoliv národního aktu, který by zasahoval do takové oblasti.⁵³

V případě, kdy ESD výslovně popírá proces, kterým by se měli dle Ústavního soudu řídit obecné soudy, jsou to právě tyto soudci, kteří jsou postaveni před těžkou situací, kdy si musí vybrat jeden z postupů uvedených ve zmíněných rozsudcích. To znamená přijmout judikaturu ESD tím, že nebude aplikovat ustavení vnitrostátního práva, která jsou v rozporu s předešlými komunitárními nařízeními, ale zároveň tak poruší čl. 101 Ústavy o vázanosti soudců jen zákonem a čl. 134 a 136 Ústavy upravující proces ústavní kontroly. Nebo si nevěšmat rozsudku 106/77 ESD a vznést Ústavnímu soudu otázku ústavnosti podle zmíněných čl. Ústavy.

Jelikož Společenství nelze považovat za federální stát, nemělo by být, v zásadě pochyb, že vnitřní ústavní právo převažuje nad protichůdným komunitárním právem. Nicméně stejně tak je bez pochyb, že interpretace komunitárních ustanovení ESD zavazuje národní soudnictví, zvláště pak soudce, který položil předběžnou otázku.⁵⁴

⁵² MODUGNO, Franco. *É legittimo l'art. 189 del Trattato di Roma nella interpretazione della Corte di giustizia delle Comunità Europee? Giurisprudenza costituzionale* 1979, s. 924

⁵³ tamtéž, s. 926

⁵⁴ tamtéž, s. 927

3.3.3. Navrhovaná řešení

Touto otázkou se zabýval milánský tribunál v usnesení ze dne 16. listopadu 1978, kterým předložil Ústavnímu soudu otázku ústavnosti zákona č. 1203 z 14 října 1957, což je, jak bylo několikrát zmíněno, prováděcí zákon Smlouvy o EHS. Za neústavní vidí milánský soudce především čl. 189 Smlouvy o EHS, společně s jeho interpretací obsaženou v rozsudku ESD č. 106/1977, která v případech uvedených v kapitole 3.3.1. porušuje svými zásahy do italského vnitrostátního systému ústavní principy. Ústavní soud toto usnesení pro formální vady odmítl, a tak nemusel, až do roku 1984, reagovat na to co bylo řečeno rozsudkem ESD č 106/1977. Určitý přínos usnesení milánského tribunálu by však šel spatřit v tom, že vytvořil určitý tlak na Ústavní soud.

Ačkoliv podal milánský soudce otázku ústavnosti komunitárních norem, se považuje vázán názorem uvedeným v rozsudku ESD č. 106/1977 a jediné možné řešení vidí v tom, že se Ústavní soud svou judikaturou plně přiblíží ke komunitárnímu právu a kromě principu přímého účinku uzná i zcela princip přednosti komunitárních norem, tak aby nebylo nutné vznášet otázku ústavnosti. Tím by se pak zamezilo jakýmkoliv konfliktům mezi komunitárními a vnitrostátními normami. Jediná otázka, která by se mohla v takové situaci naskytnout, by byla otázka intepretace, kterou by řešil ESD dle čl. 177 Smlouvy o EHS.

„Pro evropské“ řešení nabízí i Antonello Capurso, který vidí základ přednosti komunitárních norem v tom, že omezení suverenity, předpokládá koncept předem určené neúčinnost vnitrostátního právního řádu tam, kde vydávání obecných právních norem bylo svěřeno komunitárním institucím.⁵⁵ Dalším řešením by mohl být již zmiňovaný postup založen na specialitě komunitárních norem, odvozené z mezinárodního práva, anebo konformní výklad vnitrostátních norem, pokud je možný.

Paolovi Barilemu se pak celkově nelíbí, jak se ESD snaží svou judikaturou unifikovat mechanismy devíti států, které jsou odlišné jak recepcí komunitárního práva, tak i jeho přizpůsobením se a jeho dodržováním)⁵⁶ a dodává, že právě tyto odlišnosti nelze vyřešit jinak než novými smlouvami mezi státy. Za ideální uspořádání takového nového celku považuje federativní uspořádání, kterým by zároveň byl i vyřešen konflikt mezi komunitárními a vnitrostátními normami.

⁵⁵ BARILE, Paolo. Un impatto tra il diritto comunitario e la costituzione italiana. *Giurisprudenza costituzionale* 1978.s.648

⁵⁶ tamtéž, s.643

Někteří považují naopak řešení, které je vyžadováno Ústavním soudem, jako efektivnější, oproti postupu ESD, protože prohlášení neústavnosti nejenom že nepřekáží, ale usnadňuje přímou aplikovatelnost komunitárního práva, a to proto, že má účinnost *ex tunc* a působí *erga omnes*.⁵⁷ Mezitím prostá neaplikace, která platí *inter partes*, by tak nemohla vyloučit odlišné posouzení věci jiným soudcem a ohrožovala by princip aplikační jednotnosti komunitárního práva ve všech členských státech.

3.4. Převrat v dosavadní v dosavadní judikatuře Ústavního soudu - rozsudek č. 170 ze dne 8. června 1984

Po té, co se Ústavnímu soudu dařilo vyhýbat rozhodnutí v návaznosti na rozhodnutí ESD v případě *Simmenthal*, se k problematice nařízení Evropských společenství vyslovil až rozsudkem č.170 ze dne 8.června 1984. Rozsudek, který dle tehdejšího prezidenta Ústavního soudu Leopolda Elliho přiblíží Itálii k Evropě. Mnohými byl označován za velký převrat, a dokonce Antonio Tizziono ho označil za „kopernikovskou revoluci“. Tato velká změna se týkala především uznání principu přednosti a odvolání nutnosti odstranit vnitrostátní normu z právního řádu. Ústavní soud v tomto rozsudku sice převzal řešení vyjádřené v rozsudku ESD č. 106/77, ale dospěl k němu na základě jiných předpokladů a za současného zachování dualistického pohledu na vztah vnitrostátního a komunitárního právního řádu. Ústavní soud totiž už cítil potřebu změnit názor v dané oblasti, ale zároveň chtěl co nejméně zasáhnout do kontinuity svého rozhodování.

Počátek lze spatřit u tribunálu v Janově, který vznesl otázku ústavnosti D.P.R.⁵⁸č. 695 z roku 1978, pro domnělé porušení čl. 11 Ústavy, v souvislosti s čl. 189 a 177 Smlouvy o EHS. Tato otázka vzešla ze sporu o výběr cla při dovozu mezi společností *Granital s.p.a.* a Finanční správou, kdy vnitrostátní norma je v rozporu s nařízeními EHS. Vznesení otázky ústavnosti u Ústavního soudu, v takovémto případě, odpovídá dosavadní praxi, kterou Ústavní soud zakotvil v rozsudcích č.183/1973 a č. 232/1975.

Shrnutí takového postupu také opakuje v první části odůvodnění rozsudku. Sám ale přiznává, že je třeba znovu přehodnotit situaci týkající se neaplikace vnitrostátní normy, která není v souladu s předchozí komunitární normou rozhoduje Ústavní soud.

3.4.1. Dualismus v názorech Ústavního soudu

⁵⁷tamtéž, s.1522

⁵⁸ D.P.R. – Decreto del Presidente della Repubblica – presidentský dekret, kterým se před rokem 1988 vyhlášovali nařízení vlády, legislativní dekrety

Jak bylo výše řečeno, Ústavní soud v mnohých věcech změnil názor. Ale jediné co nezměnil byl pohled na vztah komunitárního práva s právem vnitrostátním, kdy od počátku své judikatury⁵⁹ na něj pohlíží ovlivněn dualistickým pojetím, což potvrzuje i v tomto rozsudku formulací, že „rozlišením italského právního řádu a toho komunitárního sebou přináší to, že komunitární norma není v žádném případě součástí vnitrostátního práva a ani nemůže být podrobena vnitrostátnímu režimu, který platí pro vnitrostátní akty“⁶⁰. Tím chtěl zřetelně vyvrátit jakoukoli interpretaci předchozí judikatury, která by mohla mít právě opačný výsledek. To se však nevyhnulo kritice, že jeho postoj je opačný oproti všeobecnému mínění, které spíše tíhne k postupnému sblížení mezinárodních, popřípadě nadnárodních řádů s národními řády.

Na jednu stranu Ústavní soud jasně potvrzuje dualismus autonomií a odlišností, ale na druhou stranu se princip přednosti komunitárních nařízení může jevit jako jeden z důsledků monistické teorie. Dle Maria Bellociho lze další projev monismu spatřit v tom, že vnitrostátním soudcům je svěřena ochrana práv přiznaných jednotlivcům komunitárním právem, čímž jsou vnitrostátním soudcům přiznány komunitární funkce. Podle Gianmaria Demura se pak Ústavní soud snaží překonat obě teorie, které mu nejsou postačující, aby objasnili nový vztah s komunitárním právem, který je odlišný od vztahu s právem mezinárodním. Proto přichází s novým konceptem tzv. „integrace-separace“, což se může zdát jako možná „třetí cesta“ ve studiu vztahů mezi řády.⁶¹

3.4.2. Princip přednosti

Ústavní soud v rozsudku č.170/1984 navazuje na předchozí rozhodnutí a dál rozvíjí vlastnosti komunitárního nařízení a jeho klasifikaci, kdy ho považuje za akt se silou a významem zákona⁶², ale pouze ve smyslu, v jakém je mu přiznána účinnost, kterou je opatřen v právním řádu svého původu.⁶³ Tím chce Ústavní soud zdůraznit, že tyto normy musejí být aplikovány uvnitř italského právní řádu, tak jak se aplikují, nebo se mají aplikovat v komunitárním právním řádu. Normy komunitárního nařízení pak považuje za bezprostředně účinné ve vnitrostátním řádu „per forza propria“ tzn. na základě vlastní síly, hodnoty, vlastnosti. S ohledem na omezení suverenity a specifických vztahů vnitrostátního a komunitárního práva, pak italský právní řád

⁵⁹ rozsudek Ústavního soudu č. 98 dne 27. prosince 1965

⁶⁰ rozsudek Ústavního soudu č. 170 z 8.června 1984

⁶¹ DEMURA, Gianmarco, La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di applicazione dei regolamenti comunitari. *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, s.2383

⁶² Definici „síla a význam zákona“ použil Ústavní soud již v rozsudku 183/1973

⁶³ Rozsudek Ústavního soudu č. 170 z 8.června 1984

povoluje, aby v něm mělo komunitární nařízení účinky, a to především díky svým zvláštním vlastnostem a vlastní síle. To by mělo vést k tomu, aby komunitární nařízení bylo aplikováno obecným soudcem, pokud zjistí, že na věc jemu předloženou se vztahují normy komunitárního nařízení.

Pro externitu původu komunitárního nařízení, pak nemůže být případný konflikt s vnitrostátní normou řešen nástroji, které se používají pro kolizi vnitrostátních norem mezi sebou, tedy např. řízení o neústavnosti. Proto přednost komunitárních norem v případném konfliktu mezi vnitrostátními a komunitárními normami, je odvozována od zvláštnosti nařízení jako takového. Ustanovení EHS, která splňují požadavky bezprostřední aplikace, tak vstupují do italského právního řádu a zůstávají v něm účinné, i kdyby sféra jejich účinnosti mohla být narušena běžným zákonem státu. Nezáleží na tom, zda se jedná o zákon předešlý nebo pozdější.⁶⁴

Takový „narušující“ vnitrostátní zákon, ale nelze považovat za nulitní a není zapotřebí ho ani rušit legislativní cestou nebo prostřednictvím řízení před Ústavním soudem. Tím, že nařízení je považováno za akt pocházející z právního řádu odlišného od právního řádu vnitrostátního, nemůže rušit či měnit vnitrostátní zákony. Jinými slovy, komunitární norma nezpůsobuje invaliditu vnitrostátní normy, ale v konkrétní situaci zabraňuje vnitrostátní normě, aby měla účinky v řízení před soudcem *a quo*. Situace by byla odlišná, jak zmiňuje i sám Ústavní soud, kdyby právní řád státu a Společenství byl považován za jednotný.

Tato přednost před vnitrostátním právem platí pouze, pokud se pravomoci Společenství projevují úpravou, která je úplná a bezprostředně aplikovatelná vnitrostátním soudcem⁶⁵. To znamená, že se jedná o ustanovení, která nepotřebují následně prováděcí nebo doplňovací akty. Dle Antonia Tizzana Ústavní soud předpokládá, že se taková formulace bude týkat jen nařízení, s čímž on sám nesouhlasí a má za to, že by se takové ustanovení nemělo omezovat pouze na nařízení, ale že by se mohlo vztahovat i na směrnice, pokud mají stejné vlastnosti jako nařízení, tzn. jsou jasné, zřetelné, ničím nepodmíněné a mají přímý účinek.

Rozporný vnitrostátní zákon zůstává stále v platnosti, ale jeho účinky jsou možné pouze v oblasti, která není vyhrazena komunitárním normám. To znamená, že vnitrostátní norma nezaniká, ale existence komunitární normy v oblasti výlučné kompetence, brání tomu, aby vnitrostátní norma získala význam pro vyřešení sporu před

⁶⁴ tamtéž

⁶⁵ Rozsudek Ústavního soudu č. 170 z 8.června 1984

soudcem *a quo*. V praxi tedy pokud soudce zjistí, že věc spadá pod úpravu komunitárního nařízení, je povinen normám v něm obsažených dát plnou aplikaci. Jedině takový postup, současně s předběžnou interpretační otázkou dle čl. 177 Smlouvy o EHS v případě nejasností ohledně aplikace komunitární normy, může dle Ústavního soudu uspokojit požadavek právní jistoty, který vyžaduje rovnost a jednotnost při aplikaci komunitárních nařízení ve všech členských státech.

Zajímavý pohled na princip přednosti zmiňuje Mario Bellocci, který to, že vnitrostátní norma si drží svoji účinnost jen do doby vstupu komunitárního nařízení do právního řádu, považuje za rozvazovací podmínku.⁶⁶

3.4.3. Zbylá role Ústavního soudu

Na základě výslovného znění v rozsudku, kdy již není důvod pro to, aby obecný soudce vznesl otázku ústavnosti, Ústavní soud odmítl jako nepřipustnou otázku posouzení ústavnosti, kterou mu položil tribunál v Janově. K tomu, aby bylo možné aplikovat komunitární normu namísto vnitrostátní, již není tedy zapotřebí rozhodnutí Ústavního soudu o neústavnosti vnitrostátní normy, jak tomu bylo doposud na základě rozsudku Ústavního soudu 232/1975. Dřívější nutnost takové kontroly se opírala především o princip centralizované kontroly ústavnosti, který může být tímto rozsudkem narušen a zavedena do italského právní systému naopak dekoncentrovaná kontrola ústavnosti, což by nebylo v souladu s garancemi poskytnutými Ústavou a vytvářelo by to reálnou a vlastně permanentní kontrolu ústavnosti, což by mohlo zasáhnout princip jednotnosti ústavní pravomoci⁶⁷. Podle Gianmaria Demura, ale není pochyb, že by tímto rozsudkem Ústavní soud zaváděl dekoncentrovanou kontrolu ústavnosti, a to z toho důvodu, že pravomoc obecného soudu rozhodnout o neaplikaci, nelze chápat jako hodnocení souladu vnitrostátní normy s Ústavou, ale jedná se o řešení sporu mezi komunitární a vnitrostátní normou.

To ale neznamená, jak Ústavní soud poznamenává v poslední části odůvodnění rozsudku, že by se vzdal kompetence posuzovat vztah mezi komunitárním a vnitrostátním právem. Svoji pravomoc si zachovává ve dvou případech.. První situace, kterou již několikrát zmínil Ústavní soud ve své judikatuře⁶⁸ se týká tzv. „controlimitů“,

⁶⁶ BELLOCCI, Mario, Sul nuovo orientamento della Corte costituzionale in tema di rapporti fra irrdinamento comunitario ed ordinamento interno. *Giurisprudenza italiana*, 1986, s.34

⁶⁷ DEMURO, Gianmario, La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di applicazione dei regolamenti, *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, s. 2390

⁶⁸ rozsudcích Ústavního soudu č. 98/1965 a 183/1973

kdy může být skrze čl. 11 podrobena kontrole ústavnosti Smlouva o EHS, kdyby porušovala základní principy italského právního systému a nedotknutelných lidských práv.

Další možností je případ, kdy pozdější vnitrostátní zákon je v rozporu s komunitárním právem, přičemž takový zákon směřuje k ohrožení stávajícího dodržování Smlouvy o EHS, nebo základního jádra jeho principů.⁶⁹ V takovém případě bude Ústavní soud posuzovat, zda zákonodárce neoprávněně neodvolal některá omezení státní suverenity, která předtím sám připustil prostřednictvím prováděcího zákona Smlouvy o EHS.⁷⁰ Takových to situací nebude mnoho a budou se týkat případů, kdy zákonodárce výslovně bude chtít zamezit aplikaci komunitárního práva. Antonio Tizziona přiznává takovým zákonům přídavek „*ribellione*“ a zároveň připouští, že by takové zákony mohly najít oprávněnost v případech, kdy by se změnily podmínky či okolnosti za jakých byla omezena suverenity ve prospěch Společenství. Jako příklad uvádí porušení principu rovnosti nebo překročení kompetence orgánů Společenství.

3.4.4. Shrnutí

Dalo by se tedy říci, že v předchozích letech se o přednosti komunitárních norem nad normami vnitrostátními diskutovalo v souvislosti s převahou, významem a větší právní silou komunitárních norem. V tomto rozsudku je však princip přednosti dedukován z příslušnosti komunitárního nařízení k právní řádu, který je odlišný a oddělený od toho vnitrostátního, ale který na základě rozdělení kompetencí, je oprávněně upravovat určitou oblast. Doposud byla účinnost nařízení ve vnitrostátním právní řádu přisuzována, protože byl považován za „akt se silou a významem zákona“. Nyní je tomu tak, protože komunitární nařízení operuje ve vnitrostátních řádech „jako takové“, tzn. kvůli svému specifickému významu, původu, vlastnostem. A to ho opravňuje k tomu, aby mu byli přiznány ve vnitrostátních řádech stejné vlastnosti, jaké mu přiznává právní řád, ze kterého pochází.

V následujícím roce, měl Ústavní soud možnost dvakrát potvrdit svůj nový postoj vyjádřený v rozsudku 170/1984, a to rozsudky č.47 a 48 ze dne 19. února 1985. V obou případech mu byla položena otázka ohledně ústavnosti vnitrostátního zákona, který je v rozporu s komunitární normou. Obě dvě otázky byly soudcem *a quo* předloženy Ústavnímu soudu ještě před vydáním rozsudku 170/1984, a obě dvě otázky

⁶⁹ Rozsudek Ústavního soudu č. 170 z 8.června 1984

⁷⁰ tamtéž

v návaznosti na rozsudek z předešlého roku odmítl jako nepřipustné a v jejich odůvodnění upevnil svůj nový postoj ve vztahu vnitrostátního a komunitárního práva.

3.5. Uznání přímého účinku Ústavním soudem dalším normám evropského práva

V následujících letech pokračoval Ústavní soud ve své „prokomunitární“ judikatuře, kdy v návaznosti na uznání přímého účinku v rozsudku č. 183/1983 a principu přednosti rozhodnutím č. 170/1984, rozšířil tyto vlastnosti i na rozsudky ESD e směrnice.

3.5.1. Přímý účinek rozhodnutí ESD - rozsudek Ústavního soudu č. 113 ze dne 23. dubna 1985

Podkladem pro vydání rozsudku č.113 ze dne 23. dubna 1985 byla otázka ústavnosti, která směřovala na zákon, který upravoval navrácení poplatků dovozcům, ale podmiňoval ho předložením určité dokumentace. Ohledně navrácení poplatků se již v jiné kauze vyjádřil ESD v rámci své pravomoci dle čl. 177 Smlouvy o EHS, který v rozsudku č. 19/82 deklaroval, že jakákoliv povinnost, která by podmiňovala nebo by byla závislá na navrácení poplatku, není slučitelná s komunitárním právem.

Dle Ústavního soudu, ESD svou interpretací v uvedeném rozsudku stanovil, jak a kam až vnitrostátní zákon může zasahovat v oblasti vrácení poplatků, tak aby nedošlo k porušení komunitárních norem. Tudiž je na obecném soudci, aby posoudil na základě kritérií stanovených ESD - orgánem, který je povolán k interpretaci zakládacích smluv a od nich odvozujících norem - zda by v tomto konkrétním případě měly být dovozcům vráceny poplatky. Obecný soudce by tak měl rozhodnout věci, aniž by bral v potaz vnitrostátní normu, která je v rozporu s interpretací komunitární normy poskytnuté Evropským soudním dvorem.

Z toho lze tedy odvodit, že princip, který platí pro komunitární normativu s bezprostřední aplikací, - tzn. že vstupuje a je jí ponechána platnost na italském území, aniž by její účinky byli nějakým způsobem zasaženy vnitrostátním zákonem,⁷¹ - neplatí jen pro normy produkované orgány EHS, prostřednictvím nařízení, ale také pro ustanovení, která vyplývají z interpretačních rozsudků ESD.⁷² Tímto výkladem interpretační rozsudek ESD zavazuje nejen soudce *a quo*, ale také ostatní soudce, kteří jsou pak povinni aplikovat komunitární normy, tak jak je interpretoval ESD.

⁷¹ v rozsudku č. 170/1984

⁷² Rozsudek Ústavního soudu č. 113/1985 ze dne 23. Dubna 1985

Interpretační rozsudek tedy tvoří pramen práva a jeho ustanovení a principy z něj získané se doplňují s právě interpretovanými normami nebo komplexně s celým právním řádem a získávají tak význam erga omnes.⁷³ Dá se říci, že takovým to důsledkem se Ústavní soud přiblížil ke komunitárnímu právu „více než se po něm chtělo“, protože, uvnitř komunitárního právního řádu „se nepodařilo vypátrat obecný princip, který by kvalifikoval interpretační rozsudky jako pramen s platností erga omnes“⁷⁴. Výše uvedené, ale nebrání tomu, aby v případě změn okolností, mohla být podána předběžná otázka znovu, a norma tak dostala novou interpretaci.

3.5.2. Přímý účinek odsuzujících rozsudků ESD - rozsudek Ústavního soudu č. 389 ze dne 7.července 1989

Pro okolnosti týkající se vydání rozsudku č. 389 ze dne 7. července 1989, bylo významné rozhodnutí ESD č. 68 ze dne 14. ledna 1988, kterým byla Itálie odsouzena pro porušování závazků vyplívajících ze Smlouvy o EHS. Podle ESD italská právní úprava způsobovala diskriminaci osob samostatně výdělečně činných pocházejících z ostatních členských států tím, že jim narozdíl od italských občanům nepřiznávala určitá zvýhodnění v oblasti obecních bytů. Tím docházelo k porušování čl. 52 a 59 Smlouvy o EHS. Na základě takového rozsudku byl vydán D.P.C.M.⁷⁵ z 28.října 1988, který měl napravit porušování čl. 52 a 59 Smlouvy o EHS.

Úpravu obsaženou v dekretu předsedy vlády považovala provincie Bolzano za zásah do výhradní pravomoci v oblasti obecních bytů, která ji vyplývala ze zvláštního statutu pro region Trentino-Alto Adige, a zároveň nepovažuje ustanovení rozsudku o porušení závazků s členským státem za zdroj, který má vlastnosti „úplnosti“ a přímé aplikovatelnosti uvnitř právních řádů členských zemí, jako u rozsudků ESD dle čl.177.

Ústavní soud s takovouto námitkou nesouhlasí, a hájí se tím, že princip kterým v rozhodnutí č. 113/1985 byla uznána přímá aplikovatelnost interpretačních rozsudků, je třeba vykládat obecněji. Dle Ústavního soudu, to že podle čl. 164 smlouvy o EHS je úkolem ESD zabezpečit dodržování interpretace a aplikace Smlouvy o EHS, sebou přináší ty skutečnosti, že jakýkoliv rozsudek, který aplikuje anebo interpretuje

⁷³ BELLOCCI, Mario. Sul nuovo orientamento della Corte costituzionale in tema di rapporti fra ordinamento comunitario ed ordinamento interno, *Giurisprudenza italiana*, 1986, s. 30

⁷⁴ DEMURO, Gianmario, La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di applicazione dei regolamenti, *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, s. 2393

⁷⁵ decreto del Presidente del Consiglio dei ministri – dekret předsedy vlády – správní akt,

komunitární normu má bezpochyby charakter deklaratorního rozsudku komunitárního práva, ve smyslu, že ESD, jako kvalifikovaný interpretační orgán tohoto práva, svými rozsudky autoritativně specifikuje jeho význam, a tím tak určuje rozsah a obsah možnosti jeho aplikace⁷⁶. Pokud se pak části rozsudku vydaného na základě čl. 169⁷⁷ Smlouvy o EHS týkají komunitární normy, která je vybavena přímým účinkem, pak není podle Ústavního soudu pochyb, že ustanovení rozsudku, která vykládají nebo specifikují takovou normu, mají také přímý účinek.

Přiznání přímého účinku odsuzujícím rozsudkům ESD není jediná novota, kterou tento rozsudek přinesl. V části odůvodnění, kde znovu potvrzuje svůj náhled na vztah vnitrostátního a komunitárního práva, stanoví, že povinnost neaplikovat vnitřní zákon, pokud je v rozporu s komunitární normou, mají všechny subjekty, které jsou oprávněny k aplikaci zákona. Doposud se o neaplikaci vnitrostátního práva hovořilo pouze v souvislosti se soudními orgány. Tímto rozsudkem, ale mezi takové subjekty zařazuje i orgány správní.⁷⁸

Ohledně osudu a účelu vnitrostátních norem, které jsou v přímém kontrastu s komunitárním právem a nejsou aplikovány, popřípadě jejich aplikace v jiné oblasti je vyloučena, Ústavní soud ukládá státu, aby učinil potřebné změny či zrušení vlastního vnitrostátního práva, tak aby ho vyčistili od eventuální neslučitelnosti a disharmonie s převládajícími komunitárními normami.⁷⁹ Čímž by pak v oblasti komunitárního práva byl garantován principu přednosti a v oblasti práva vnitrostátního by se tak dostalo garance právní jistoty.

3.5.3. Přímá aplikovatelnost směrnic - rozsudek Ústavního soud č. 168 ze dne 18. dubna 1991

Další rozšíření v oblasti přímé aplikovatelnosti přinesl Ústavní soud v rozsudku č. 168 ze dne 18. dubna 1991. Řízení před Ústavním soudem vyvolala Daňová komise I. Stupně v Anconě, kde se odehrával spor o navrácení zaplacené daně. Úprava této problematiky byla předmětem směrnice Rady Evropských společenství č. 335/69 ze dne 17. července 1969, která měla být implementována do vnitrostátních právních řádů do konce ledna 1972. Ale stalo se tak až D.P.R. ze 26. dubna 1986 č. 131. Protože tento

⁷⁶ Rozsudek Ústavního soud č. 389 ze dne 7. července 1989

⁷⁷ Dnes čl. 258 SFEU

⁷⁸ O tomto o něco dříve také ESD v rozsudku č. 103/88 ze dne 22. června 1989

⁷⁹ Rozsudek Ústavního soudu č. 389 ze dne 7. července 1989

prezidentský dekret obsahoval i ustanovení, která zavádělo retroaktivitu, v případě, že je to příznivější pro daňového poplatníka, tak Ústavní soud otázku odmítl jako nepřijatelnou. Ale ve svém odůvodnění uvádí ještě další pohled na věc. Po shrnutí významných okolností v rozsudcích 170/1984, 47/1985, 48/1985, 113/1985 a 389/1989 se zabývá přímou aplikovatelností směrnic.

S odkazem na judikaturu ESD, který vypracoval princip, za nichž jsou ustanovení směrnic přímo aplikovatelné a jednotlivci se tak mohou domáhat jejich ustanovení (tzn. jasnost, přesnost, nepodmíněnost, chybějící nebo nedostatečná implementace státem) Ústavní soud přiznává přímý účinek těchto směrnic. Dává tak možnost těm plátcům daně, na něž se vztahují ustanovení o retroaktivitě na základě d.P.R. 26.dubna 1986 č. 131, obrátit se na státní správu s přímou aplikovatelností ustanovení směrnice ze dne 17.července 1969.

Ústavní soud v odůvodnění rozsudku při souhrnu své dosavadní judikatury na toto téma, také používá jinou terminologii. V případě principu přednosti komunitární normy nepoužívá již termín „disapplicazione“ ale „non applicabilità“ vnitrostátní normy. Termínem „non applicabilità“ totiž sebou nese žádnou vadu vnitrostátního zákona a zachovává dualistickou teorii vztahů mezi komunitárním a vnitrostátním právním řádem.⁸⁰

O dalším významu tohoto rozsudku ve vztahu k předběžné otázce je pojednáno níže v kapitole 4.

3.5.4. Ústavní soud znovu o vnitrostátních aktech rozporných s komunitární úpravou - rozsudek Ústavního soudu č. 384 ze dne 10. listopadu 1994

Za další „cammino comunitario“⁸¹ lze považovat rozsudek č. 115 ze dne 26. března 1993 a rozsudek č. 384 ze dne 10. listopadu 1994, kterými se vrátilo k Ústavnímu soudu rozhodování o vnitrostátních aktech, které byly v rozporu s komunitární normou. Při pohledu na dosavadní judikaturu, především rozsudek č. 170 ze dne 8. června 1984, který takovou možnost až na dvě výjimky vylučoval, se to může zdát jako krok zpátky, ale je nutno podotknout, že dosavadní zmíněná řízení byla zahájena „in via incidentale“. Následující dva rozsudky jsou výsledkem řízení zahájeného „in via principale“.

⁸⁰ CELOTTO, Alfonso. L'efficacia delle fonti comunitarie nell'ordinamento italiano. Torino: UTET, 2003. 325 s. 88-02-06049-5, s. 205

⁸¹ „komunitární pokrok“ Termín, který se v doktríně často vyskytuje v souvislosti s judikaturou Ústavního soudu, která se přibližuje komunitárnímu právu

Oba dva rozsudky měli základ v čl. 127 Ústavy, který opravňuje vládu, pokud má za to, že region prostřednictvím regionálního zákona překročil svou pravomoc, vyvolat otázku ústavnosti takového zákona. Stejná pravomoc je přiznána i samotným regionům ve vztahu k státním zákonům, aktům se silou zákona, nebo zákonů ostatních regionů.

V prvním z rozsudků region Veneto požadoval po Ústavním soudu mimo jiné zrušení státního zákona č. 59 ze dne 31. ledna 1992 pro domnělý konflikt s nařízením Rady ES č. 2328/91 ze dne 15. července 1991. Ústavní soud na základě předchozí judikatury vyslovil nepřipustnost takovéto otázky ústavnosti s odvoláním na rozsudek č. 170 ze dne 8. června 1984, kde stanoví nepřipustnost otázky ústavnosti a přímou aplikovatelnost komunitární normy.

Naopak v rozsudku č. 384 ze dne 10. listopadu 1994 Ústavní soud si přiznává být povolán k vyslovení neústavnosti regionálních zákonů na základě čl. 127 Ústavy. A proto si zaslouží detailnější pohled.

Ministerský předseda vznesl otázku ústavnosti zákona regionu Umbrie, který byl schválen 31. března 1994, ale který ještě nenabyl účinnosti, a byl považován v rozporu s některými ustanoveními nařízení Evropských společenství č. 822/87, a byl tak v rozporu s čl. 11 a 117 Ústavy. Region Umbrie se brání skutečností, že rozpor mezi komunitární normou a vnitrostátní by na základě předchozí judikatury měl být vyřešen neaplikací takového vnitrostátního právního aktu kompetentními subjekty, tedy obecnými soudy a státní správou.

Ústavní soud s takovou námitkou nesouhlasí, protože se jedná o jiný případ, než ten v rozsudku č. 115/1993. Předchozí judikatura upravovala situace, kdy vyřešení kontrastu mezi komunitární normou přímo aplikovatelnou a platnou vnitrostátní normou s ní neslučitelnou, je svěřeno soudci *a quo* podle pravidel, formulovaných judikaturou ústavního soudu, počínaje rozsudkem č. 170 ze 8. června 1984. Ovšem konkrétní situace je odlišná, protože zde se jedná o akt, který není ještě v platnosti, a ověřuje se tak ústavnost legislativních usnesení regionální rady, tak aby nebylo možné dokončit legislativní proces, a bylo tak zabráněno účinnosti regionálnímu zákonu, který by mohl být v rozporu s komunitární normou. Ústavní soud tak rozlišuje dva typy konfliktu vnitrostátní normy s komunitární normou přímo aplikovatelnou.

V případě, kdy by Ústavní soud odmítl tuto otázku ústavnosti jako nepřipustnou, tak by napadnutá úprava byla vyhlášena, a i když by byla považována za neaplikovatelnou, byla by zavedena do právního řádu státu, což by sebou

neslo evidentní porušení principu právní jistoty a normativní srozumitelnosti.⁸² Bylo by tak nelogické povolit účinnost normy, která by de facto byla zbavena aplikace a jediné, co by přinesla, by byl zmatek, jak pro aplikující orgány, tak pro jednotlivce.

Neméně důležitým argumentem Ústavního soudu pro přijatelnost této konkrétní otázky, je obava státu z odpovědnosti za porušení závazků vyplývajících ze zakládajících smluv, což by mohlo být spatřováno v udržování ve vnitrostátním právním řádu ustanovení, které je neslučitelné s normami zakládajících smluv. Stát je totiž odpovědný za porušování komunitárního práva, i když je způsobováno výkonem legislativních funkcí Regionu.⁸³

Tento rozsudek, s ohledem na předchozí rozhodnutí č. 115 ze dne 26. března 1993, vyvolal několik diskuzí o tom, jak se může zdát, že Ústavní soud podobnou věc posuzoval rozdílně. Jinými slovy, v souvislosti s komunitární normou a na základě rovnocenné ústavní úpravy, připouští na jedné straně napadnutelnost regionálního zákona státem, ale na druhé straně vylučuje výslovně možnost regionů napadnout státní zákony. Většina názorů se shoduje na tom, že takovýto odlišný přístup není vyvolán tím, že v prvním případě se jedná o vnitrostátní akt již platný, zatímco v druhém případě se jedná o akt, který ještě nenabyl platnosti. Nepřípustnost napadnutelnosti státních zákonů ze strany regionů lze hledat v účelu čl. 127 Ústavy, který slouží regionům a autonomním provinciím především k tomu, aby mohli uplatňovat porušování svých ústavou garantovaných kompetencí. Při pohledu na státní zákon, který byl napadán regionem Veneto, lze tedy s největší pravděpodobností předpokládat, že pokud takový zákon zůstane neaplikovaný pro svůj konflikt s komunitární normou, neměl by tak nijak zasahovat do ústavně zaručených kompetencí regionu. A proto není potřeba řízení před Ústavním soudem.

Takovou teorii Ústavní soud vyvrátil hned v následujícím roce, kdy v rozsudkem č. 94 ze dne 30. března 1995 rozšířil svoje pole působnosti i na situaci, kdy region vyvolá otázku ústavnosti státního zákona nebo aktu mající sílu zákona. Tímto rozsudkem a rozšířením svých pravomocí chtěl ústavní soud dovést proces, jehož cílem bylo pročistit vnitrostátní právní řád od norem, které nejsou slučitelné s komunitárním

⁸² Rozsudek Ústavního soudu č. 384 ze dne 10. listopadu 1994

⁸³ tamtéž

právním řádem, tak aby byla zajištěna normativní srozumitelnost a jistota při aplikaci práva.⁸⁴

Je třeba připomenout, že ústavností státního zákona, aktu majícího sílu zákona nebo regionálního zákona se bude Ústavní soud zabývat pouze v případě řízení, které bude zahájeno „in via principale“. Co se týká druhého způsobu, „in via incidentale“, zde zůstává nic neměnné, takže v takovémto případě bude konflikt mezi vnitrostátní a komunitární normou vyřešen soudcem *a quo* a to neaplikací vnitrostátní normy.

Tímto se ale také vytvořila určitá „dvojkolejnost“ vnitrostátních norem, které tak mohou být „neaplikovatelné“ (v případě řízení in via incidentale) nebo „neústavní“ (v případě in via principale). Dle Giovanniho Amorosa, se nejedná o čistou „dvojkolejnost“, a to proto, že pokud Ústavní soud „in via principale“ prohlásí neopodstatněnou otázku ústavnosti, tím že nespátří konflikt vnitrostátní normy s normou komunitární, ta samá vnitrostátní norma se může dostat k soudci *a quo*, který posoudí celou otázku jinak a pro její konflikt s komunitární normou ji nebude aplikovat.

⁸⁴ AMOROSO, Giovanni. La giurisprudenza costituzionale nell'anno 1995 in tema di rapporto tra ordinamento comunitario e ordinamento nazionale: verso una „quarta fase“. *Foro italiano*, 1996, s. 73

4. Předběžná otázka Ústavního soud k Soudnímu dvoru Evropské unie

Na rozdíl od ostatních ústavních soudů členských států EU, Ústavní soud Italské republiky dlouho otálel s použitím předběžné otázky k Soudnímu dvoru EU ohledně platnosti komunitárních normativních aktů a jejich interpretace. Italský ústavní soud se poprvé k této možnosti vyjádřil již v usnesení č. 206 ze dne 28. července 1976 ve smyslu nedostatečné legitimace k tomu, aby se obrátil na ESD s interpretační předběžnou otázkou, kterou přineslo komunitární nařízení s určitými výkladovými pochybnostmi v jeho aplikaci. Bez toho, aby se k této věci nějak obsáhleji vyjádřil, nebo zaujal nějaké stanovisko, vrátil věc soudci *a quo*, aby takovéto interpretační pochybnosti vyřešil, i například s pomocí kterou mu poskytuje čl. 177 Smlouvy o EHS.

Opačný postoj pak Ústavní soud zaujal v rozsudku č. 168 ze dne 18. dubna 1991. Tento rozsudek, jak již bylo uvedeno výše, uznal za určitých okolností přímou aplikovatelnost také některým komunitárním směrnicím. A právě při vzniku pochybnosti zda lze tu kterou směrnici považovat za přímo aplikovatelnou nebo ne, připouští i sobě samotnému možnost vznést předběžnou otázku k ESD, který jako jediný může takovéto pochybnosti vyřešit. Podle Giovanniho Amorosa tím, že Ústavní soud připustil možnost, a nikoliv povinnost vznést předběžnou otázku, nechtěl sám na sebe „uplést bič“, aby nemohl být kvalifikován jako poslední instance, a tudíž nespadal pod čl. 177 odst. 3 smlouvy o EHS.

4.1. Odmítnutí možnosti předběžné otázky ústavním soudem

Na intenzitě problematika nabrala až po usnesení č. 536 ze dne 29. prosince 1995. Ve sporu, který vznikl před Daňovou komisí II. stupně v Padově, ohledně poplatku za vklad nemovitosti, Finanční správa aplikovala vnitrostátní úpravu, a tím tak podle platných tarifů vklad podléhal zpoplatnění ve výši 4%. Oproti tomu společnosti a jednotlivci považovali dle komunitární směrnice, že takový poplatek nesmí být vyšší než 1%. Tak byla tedy ve vztahu k čl. 76 Ústavy vznesena otázka ústavnosti několika daňových ustanovení, která jsou v rozporu s ustanoveními směrnice č. 335/69 ze dne 17. července 1969, která upravuje použití sazby ve výši 1%. Stěžovatelé se spoléhali na to, že tím, jak ústavní soud bude muset hodnotit ústavnost vnitrostátních zákonů, se bude muset zároveň zabývat i výkladem směrnice č. 335/69, zda splňuje požadavky přímé aplikovatelnosti či nikoli, což by mohlo vyústit v předběžnou otázku Ústavního soudu, na základě rozhodnutí č. 168/1991.

4.1.1. Ústavní soud jako „soud členského státu“ I.

V tomto rozsudku se Ústavní soud vrací ke své orientaci v rozhodnutí č. 206/1976 tím, že vylučuje možnost obrátit se přímo na ESD v průběhu před ním probíhajících řízení. Nicoló Zanon důvod takového kroku Ústavního soudu vidí, jak bylo uvedeno i výše, v obavě zavázat se k povinnosti předběžné otázky, jakožto poslední instance dle č. 177 odst. 3. Tomu by i nasvědčovalo odůvodnění, v němž v se Ústavní soud považuje za orgán, který nevykonává soudní funkce, ale který vykonává principálně funkci ústavní kontroly, nejvyššího garanta dodržování Ústavy ze strany ústavních orgánů a Regionů⁸⁵ a proto nelze v Ústavním soudě spatřovat „soud členského státu“ jak se o něm zmiňuje čl. 177 Smlouvy o EHS. Právě to, že Ústavní soud nelze identifikovat jako „soud členského státu“ sebou přináší neaplikaci čl. 177, a to jak odst. 2 upravující možnost předběžné otázky, tak odst. 3, upravující povinnost předběžné otázky.

Skutečnost, že se soud nepovažuje za „soud členského státu“ nenašla oporu v převážné části doktríny. Podle Marty Cartabia se Ústavní soud nemůže považovat mimo soudní funkci. Tento postoj, povahu a původ může namítat vůči vnitrostátním orgánům a obecným soudům, ale nemůže sloužit k tomu, aby se na základě toho nepovažoval za subjekt, který nevykonává soudní činnost a byl tak vyloučen z dikce čl. 177. Navíc Cartabie dodává, že odepřením soudní funkce, by bylo obtížné objasnit jeho postavení v řízení o kompetenčních sporech, nebo jakožto trestní soudce v řízení proti prezidentu republiky. Jako další výtku lze uvést skutečnost, že úkol hodnotit jestli Ústavní soud může být soudem, který může položit předběžnou otázku, nenáleží národním soudům, ale ESD, jakožto koncového interpreta komunitárního právního řádu.⁸⁶ V takovém případě, dle ustálené judikatury ESD není pochyb o tom, že by Ústavní soud nespadal pod čl. 177 odst. 3. Smlouvy o EHS

Nicola Bassi také nesouhlasí s odmítnutím předběžné otázky Ústavním soudem a především s tezí, že Ústavní soud není považován za „soud členského státu“. Oporu pro svůj postoj našel v samotném ústavním systému. Dle italského ústavního práva může Ústavní soud vznést otázku ústavnosti sobě samotnému.⁸⁷ Jedná se o situaci, kdy Ústavní soud při výkonu svých funkcí má aplikovat nějaké ustanovení zákona, o kterém pochybuje, zda je v souladu s Ústavou. Tudíž nelze pochybovat o Ústavním soudě jako

⁸⁵ Usnesení Ústavního soudu č. 536 ze dne 29. prosince 1995

⁸⁶ ZANON, Nicoló. *Le corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana, Avvicinamenti, dialoghi, dissonanze*. Napoli: Edizione Scientifiche Italiane, 2006. ISBN 88 495 1348 8, 546 s, s. 106

⁸⁷ Usnesení Ústavního soudu č. 22 ze dne 5. dubna 1960

o soudci *a quo*. Nicola Bassi tak nevidí žádný důvod, proč by se taková situace nemohla analogicky použít i na předběžnou otázku k ESD.

Postup Ústavního soudu může být vysvětlován i z pohledu jeho nevěle, jakož to nejvyššího ochránce Ústavy, podřídít se nějakému dalšímu soudu. Tyto obavy mohou být důvodné, protože úkol garance uniformní interpretace komunitárního práva ESD, implicitně zasazuje tento soud do pozice vyššího soudce vůči každé další národní soudní autoritě a procesní nástroj v podobě předběžné otázky vede k formování vztahu nadřazenosti a podřazenosti mezi evropským soudcem a vnitrostátními soudy.⁸⁸ To ovšem neznamená, že by se Ústavní soud chtěl odprostit od veškerého vlivu ESD. Sám totiž v rozsudcích č. 113/1985 a č. 389/1989, přiznává přímý účinek rozhodnutím ESD. Podle Marty Cartabie si chtěl Ústavní soud spíše tímto postojem k předběžné otázce zachovat vlastní věrohodnost.

4.1.2. Hierarchie předběžných otázek

Z rozsudku a výše uvedeného vyplývá, že je to právě soudce *a quo*, který by měl provést kontrolu ústavnosti a v jehož moci je u ESD vyvolat přesnou a spolehlivou interpretaci komunitární normy. A tak stejně jako v rozhodnutí č. 206/1976, vrátil Ústavní soud věc Daňové komisi II. stupně v Padově, a pobízí ji, aby ona sama podala předběžnou otázku k ESD. Tento postoj byl potvrzen i v následné činnosti Ústavního soudu, zejména v usneseních č. 319 ze dne 26. července 1996, a č. 108 a č. 109 ze dne 6. dubna 1998.

Skutečnost, že věc byla vrácena k soudci „pokládajícímu“ předběžnou otázku ústavnosti a nabádání, aby inicioval řízení před ESD Ústavní soud dává najevo určitou hierarchii, pořadí v předběžných otázkách. To je potvrzeno i usnesením Ústavního soudu č. 391 ze dne 30. července 1992. V roce 1992 totiž soudce Janove položil předběžnou otázku ESD, a poté ještě před jeho rozhodnutí také Ústavnímu soudu. Ústavní soud pak tuto otázku ústavnosti odmítl z důvodu chybějícího rozhodnutí ESD, které by eventuálně mohlo ovlivnit důvodnost otázky ústavnosti a případné rozhodnutí Ústavního soudu by tak bylo abstraktní a hypotetické.

Ústavní soud tedy považuje chybějící předběžnou otázku k ESD ze strany soudce *a quo* za důvod nepřipustnosti posouzení ústavnosti. To znamená, že obecný soudce je povinen prověřit komunitární normu a eventuálně se obrátit na ESD, aby

⁸⁸ ZANON, Nicoló. *Le corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana, Avvicinamenti, dialoghi, dissonanze*. Napoli: Edizione Scientifiche Italiane, 2006. ISBN 88 495 1348 8, 546 s, s. 107

vyřešil jakékoliv interpretační pochybnosti nebo platnost komunitárních norem, předtím než položí Ústavnímu soudu eventuální pochybnosti ústavní legitimacy.⁸⁹

To, že Ústavní soud odmítá jako nepřijatelnou jakoukoliv otázku ústavnosti, která je nějakým způsobem závislá na předchozí interpretaci komunitární normy ze strany ESD, lze dle Fiammetti Salmoni vysvětlit obavou, že by následné rozhodnutí ESD mohlo popřít rozhodnutí Ústavního soudu.

4.1.3. Úvahy o předběžné otázce v rámci řízení zahájeného „in via principale“

Opět je potřeba mít na paměti, že výše uvedené se vztahuje na situaci, kdy je řízení před Ústavním soudem zahájeno „in via incidentale“. Zůstává pak nevyjasněno, jak je to s předběžnou otázkou položenou Ústavním soudem v řízení, které je zahájeno „in via principale“, protože v takovém to případě zde není žádný soudce *a quo*, nebo-li není tu nikdo, kdo by byl legitimován k položení předběžné otázky a zároveň zde není komu vrátit věc, jak tomu bylo u výše uvedeného rozsudku.

Pokud by se argumenty, které jsou uvedené v rozsudku použili i na řízení „in via principale“, především ta část, kdy Ústavní soud není považován „soud členského státu“, tak by bylo možné dospět k tomu že v takové situaci by samotný Ústavní soud mohl v každém případě přistoupit k interpretaci komunitární normy.⁹⁰ To by ale nebylo v souladu s principem přednosti komunitárního práva a funkcí ESD jakožto posledního interpreta komunitárního práva.

V opačném případě, pokud by byla možnost předběžné otázky, tak by se jednalo o řízení jediného a posledního stupně, tudíž bez možnosti napadnutelnosti řádnými opravnými prostředky, a v takovém případě by bylo povinností a ne možností Ústavního soudu předložit předběžnou otázku. O tomto podrobněji v následně.

4.2. Dvojitá předběžná otázka - usnesení č. 85 ze dne 21. března 2002

V roce 2001 nastala podobná situace jako v případě *Costa vs. ENEL*. Soud v *Ascoli Piceno* přerušil řízení a vznesl dvě otázky. Jednu k Ústavnímu soudu ohledně ústavnosti čl. 4 zákona č. 401 ze dne 13. prosince 1989 ve vztahu k čl. 3, 10 odst. 2, 11 a 41 Ústavy a současně vznesl druhou otázku k ESD o slučitelnosti toho samého článku stejného zákona se články 43 a násl. a 49 a násl. Smlouvy o ES. Nutno podotknout, že otázka k ESD se netýkala souladu základních smluv s nařízeními, směrnici, nebo

⁸⁹ tamtéž, s. 102

⁹⁰ AMOROSO, Giovanni, *La giurisprudenza costituzionale nell'anno 1995 in tema di rapporto tra ordinamento*

jejich interpretace, ale jejich souladu s vnitrostátním právem, který ESD posuzuje jen v případě interpretace komunitárních ustanovení. Tato nesprávnost formulace ze strany soudu Ascoli Piceno, ovšem pro následující rozbor nehraje roli, tak si mlžem dovolit ji opomenout.

Ústavní soud v usnesení č. 85 ze dne 21. března 2002 odmítá otázku ústavnosti jako nepřipustnou, protože spatřuje rozporuplnost v tom, že soudce *a quo* vznáší současně interpretační předběžnou otázku týkající se principů Smlouvy o ES před ESD, aby ověřil zda je zkoumaná norma slučitelná s komunitárním právním řádem, tudíž aplikovatelná v italském právním řádem a zároveň otázku legitimacy před Ústavní soudem, předpokládajíc, že norma, jejíž interpretační otázku vnesl k ESD, je aplikovatelná.⁹¹ Dalším sporným bodem je pak i pouhý „předpoklad aplikace“ normy. Tím Ústavní soud navazuje na hierarchii předběžných otázek a připouští možnost předběžné otázky ústavnosti, ale až po předchozím vyjádření ESD.

Zásadní otázka, kterou se zabývala v této souvislosti doktrína byla, zda je možné připustit současně předběžnou otázku ke dvěma odlišným soudcům týkající se stejného aktu. Federico Sorrentino na to odpovídá třemi různými způsoby. První je za situace, kdy před soudcem *a quo* vyvstane několik pochybností, které jsou autonomní, a které lze vyřešit odlišně. To znamená, že pro některé je příslušný Ústavní soud, pro jiné ESD. Druhá možnost je, když v průběhu řízení vyvstanou dvě a více otázek, které však nemohou mít stejnou „hodnotu předběžnosti“, protože vyřešení jedné nemůže neovlivnit vyřešení druhé, jejíž předběžnost by tak mohla ztratit po rozhodnutí té první význam⁹² A poslední je situace, kdy stejná předběžná otázka spadá pod kompetenci dvou odlišných soudců a původní řízení nemůže být rozhodnuto bez předložení otázky jak k prvnímu, tak i k druhému, aniž by se dalo považovat, že jedno rozhodnutí je rozhodující pro druhé.

V těch řízeních, kdy je Ústavní soud sám povoláván obecnými soudy, aby vnesl předběžnou otázku k ESD, vrací věc usnesením k soudcům *a quo*, aby ji znovu posoudili, s tím že jsou to právě oni, kdo může zahájit řízení před ESD. Tak jak to bylo v usnesení č. 536/1995, č. 319/1996, a č. 108 a č. 109 ze dne 6. dubna 1998.

Odlišně postupoval nejenom v tomto usnesení tedy č.85/2002, kdy otázku odmítá jako nepřipustnou, ale i v usnesení č. 391/1992. Nepřipustnost pak spočívá

⁹¹ Usnesení Ústavního soudu č.85 ze dne 21. března 2002

⁹² SORRENTINO, Federico, È veramente inammissibile il „doppiorinvio“?, *Giurisprudenz acostituzionale*, 2002, s. 782

v tom, že v těchto dvou případech, už bylo zahájeno řízení před ESD, a také proto, že soudce *a quo* z důvodu neukončeného řízení před ESD není schopen vhodně odůvodnit význam otázky ústavní legitimity, protože ještě s jistotou neví, zda norma, již se otázka ústavnosti týká, je účinně aplikovatelná v původním řízení nebo ne.⁹³

Dle Federica Sorrentiniho tým, že Ústavní soud v rozsudku odůvodnil nepřipustnost otázky ústavnosti rozporuplností, evidentně zvolil druhou z výše uvedených situací. Měl přitom na vědomí, že soudce *a quo* ve své žádosti k ESD, nejenom že předkládá řízení o kompatibilitě vnitrostátních norem (a ne zakládací smlouvy), ale požaduje i určení následných účinků vnitrostátních norem v italském právní řádu.

4.3. „Stand-by“ Ústavního soudu - usneseníh č. 62 ze dne 14. března 2003 a č. 165 ze dne 1. června 2004.

Další procesní pravidlo, které Ústavní soud vypracoval ve své judikatuře, a které se slučovalo s nemožností podat předběžnou otázku k ESD, bylo vyjádřeno v usneseníh č. 62 ze dne 14. března 2003 a č. 165 ze dne 1. června 2004.

První z nich má původ v řízení před soudem v Římě mezi společnostmi Giochi Preziosi s.p.a. a Státní finanční správou, kdy společnost požadovala po římském soudci položení dvojité předběžné otázky - jednak týkající se interpretace směrnice Rady EHS ze dne 17. Července č.69/335 s ohledem na čl. 11 zákon č. 448 ze dne 23.prosince 1998 a jednak týkající se ústavnosti čl.11 zákon č. 448 ze dne 23.prosince 1998 pro rozpor s čl.3 a 53 Ústavy. Protože otázka ústavnosti byla položena 5. dubna 2001, tak se Ústavní soud věci zabýval a neodmítl ji pro rozporuplnost, jak by to udělat po 21. březnu 2002 s ohledem na usnesení č. 85 z tohoto dne.

Zvláštností na tomto případě je to, že do řízení před Ústavním soudem zasáhl rozsudek ESD ze dne 10.října 2002 v spojených kauzách č. C-216/99 a C-222/99, který mimo jiné, zkoumal a také rozhodl otázku konformity komunitárního řádu s vnitrostátní normou, jejíž protiústavnost se dovolával stěžovatel a to ze stejného úhlu pohledu.⁹⁴ Což vedlo Ústavní soud k tomu, aby vrátil věc soudci *a quo*, aby věc posoudil znova na základě interpretace ESD.

⁹³ SALMONI, Fiammetta. La Corte costituzionale e la Corte di giustizia delle Comunità europee. *Diritto Pubblico*, 2002. s. 507

⁹⁴ Usnesení Ústavního soudu č.62 ze dne 14.března 2003

Druhý případ se týkal legislativního dekretu č. 61 ze dne 11. dubna 2002, kterým byla provedena reforma v oblasti účetních machinací a jejich trestání. Taková úprava však měla být v rozporu se směrnicí EHS č. 68/151 ze dne 9. března 1968. To vedlo k tomu, že obecní soudci, tuto vnitrostátní legislativu chtěli podrobit jak ústavní, tak komunitární kontrole. Tak byla různými soudy předložena předběžná otázka k ESD – dvakrát případě milánského soudu, a jednou Apelačního soudu v Lecce a zároveň otázka ústavnosti k Ústavnímu soudu – soudy v Miláně, Forlí, Melfi, ale ty byly na základě procesního postupu, který byl stanoven předchozí judikaturou (usnesení č. 391/1992 a usnesení č.85/2002) Ústavním soudem odmítnuty jako nepřípustné. Jako nepřípustnou.

Ústavní soud ovšem neodmítl otázku položenou soudem v Palermu, kterou Luca Mezzetti nazval jako otázku „ústavněkomunitární ilegitimiti“, kdy Ústavní soud měl řešit slučitelnost italské legislativy s komunitární směrnicí, přičemž případný konflikt, by mohl zapříčinit také nepřímé porušení Ústavy, konkrétně čl. 11.

Ústavní soud v řízení, jehož výsledkem bylo usnesení č. 165 ze dne 1. června 2004, dal na námitku, kterou vznesla Avvocatura generale dello Stato⁹⁵, která na základě toho, že soudy v Miláně a Lecce předložily ESD analogickou otázku, jaká byla předložena Ústavnímu soudu soudem v Palermu, poukazoval „na možnost dát ESD časovou přednost“⁹⁶, a tím tak požadoval odročení rozhodnutí ústavnosti, až do doby než o stejných otázkách rozhodne ESD. Takže Ústavní soud počkal s vydáním usnesení až na rozhodnutí ESD C-387/02, které vzešlo na základě předběžné otázky ze strany soudu v Miláně a Lecce, a poté dle dosavadní praxe vrátil věc soudu v Palermě, aby k věci zaujal nový postoj.

Podle Alfonsa Celotta tímto postupem, kdy se čeká na rozhodnutí ESD, a až potom Ústavní soud pokračuje ve svém řízení, je způsobeno nenapravitelné a neúčinné přerušení řízení před soudcem a quo. Čekání se velmi pravděpodobně ukáže jako neúčinné, jelikož skutečný vliv komunitárního rozhodnutí na původní věc může být uskutečněno pouze soudcem a quo. Tudiž, po rozhodnutí ESD, se zdá, že Ústavní soud nebude moci udělat nic jiného než vrátit věc soudci a quo.⁹⁷

Ústavní soud tak znovu odolala další možnosti podat předběžnou otázku k ESD a zachoval si tak, jak uvádí Marta Cartabia, právo „posledního slova“. Výhodou, kromě

⁹⁵Orgán, který státu poskytuje právní poradenství a zastupuje státní správu ve všech soudních řízeních

⁹⁶usnesení Ústavního soudu č. 165 ze dne 1. června 2004

⁹⁷CELOTTO, Alfonso. Ancora un'occasione perduta per mettere chiarezza sulle interferenze fra giudizio di costituzionalità e giudizio di „comunitarietà“. *Giurisprudenza costituzionale* 2004, s.1735

zachování určité prestiže, může být i to, že volbou dialogu s ESD prostřednictvím obecných soudců namísto přímé konfrontace, si zachovává Ústavní soud větší prostor pro interpretaci komunitárního práva a větší svobodu rozhodování.⁹⁸

Naopak určité nevýhody v dosavadním postoji k předběžným otázkám, lze spatřovat v tom, že Ústavní soud ztrácí možností svými otázkami ovlivňovat judikaturu ESD a komunitární právní systém. To je myšleno ve smyslu, že komunitární právní řád, je zejména z ústavního hlediska formován na základě bohatého dialogu mezi nejvyššími soudy, a z takového dialogu stále těží a proto je klíčové, aby nechyběla žádná z jeho složek.⁹⁹

4.4. Reforma čl.117 Ústavy Italské republiky

Ústavním zákonem č. 3 z 18. října 2001 byla provedena změna Ústavy a poprvé do jejího textu vložen výslovný odkaz na komunitární právo. Nové znění čl. 117 odst. 1 stanoví, že „*legislativní pravomoc je vykonávána státem a regiony v souladu s Ústavou, jakož i se závazky vyplývajícími z komunitárního právního řádu a mezinárodního práva*“¹⁰⁰. Do této doby byla Itálie, navzdory tomu, že je jednou ze zakládajících států Evropských společenství jedinou zemí, která neměla ve svém Ústavním právním řádu tzv. *European clause*, což jsou ústavní klauzule, které legitimují příslušnost k Evropskému společenství. Doposud bylo uznání závazků pocházejících z komunitárního práva odvozováno prostřednictvím extenzivní interpretace čl. 11, jenž byl na základě rozsudku Ústavního soudu č. 183 /1973 za „italský ústavní základ“ evropské integrace.

4.4.1. „Continuisté“ a „massimalisté“

V následujících letech se objevily v doktríně dva směry, které se zabývaly interpretací čl.117 odst.1 ve vztahu ke komunitárnímu právu. Směr tzv. „continuistů“ a „maximalistů“.

První z nich se snažili minimalizovat důsledky ústavní reformy. Ústavní reformu považovali jen za potvrzení toho, co již bylo judikaturou vypracováno. Princip přednosti komunitárního práva byl již v italském právním řádu upevněn a vágní formulace „v souladu se závazky vyplývajícími z komunitárního práva“, se nezdá být schopná zavést

⁹⁸ ZANON, Nicoló. Le corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana, Avvicinamenti, dialoghi, dissonanze. Napoli: Edizione Scientifiche Italiane, 2006. ISBN 88 495 1348 8, 546 s, s. 116

⁹⁹ tamtéž, s. 118

¹⁰⁰ čl.117 odst.1 Ústavy Italské republiky

nový parametr ústavnosti.¹⁰¹ To znamená, že porušování komunitárních pravidel, je stále možné posuzovat pouze skrze čl. 11 Ústavy, který je italským ústavním základem evropské integrace. Dle „continuistů“ toto nové znění Ústavy nemá žádný vliv na systém pramenů práva a ani nemění nějakým způsobem vztah mezi právními řády. Výraz „komunitární článek“, který byl několikrát používán v souvislosti s novým zněním čl. 117 Ústavy, nelze použít, protože takový výraz by se měl použít pro ustanovení, které by výslovně upravovalo příslušnost Itálie k EU, přičemž čl. 117 odst. 1 Ústavy upravuje jen podmínky výkonu legislativních pravomocí státu a regionů. To znamená že čl. 117 odst. 1 Ústavy nelze chápat jako základ, ale spíše ústavní odůvodnění následků pocházejících z omezení suverenity ve prospěch komunitárního právního řádu.¹⁰² Continuisté nepovažují čl. 117 Ústavy jako parametr, měřítko ústavnosti. Tento jejich názor podpořil Kasační soud v rozsudku č. 17564 z 10. prosince 2002, kdy odmítl vznést otázku ústavnosti vnitrostátního zákona, který byl v rozporu s komunitárními závazky, pro porušení čl. 117 odst. 1 Ústavy. Na základě výše uvedeného, tedy continuisté považují za jedinou novinku, kterou přinesla reforma, to, že legislativní pravomoc státu a regionu byla položena na stejnou úroveň a zároveň bylo upraveno její omezení.

Oproti tomu „massimalisté“ viděli v nové dikci čl. 117 odst. 1 Ústavy výslovný odkaz na komunitární závazky, navíc tím, že zavádí omezení pro státní a regionální legislativu, zavádí výslovné kritérium (definovatelné jako „komunitární konformita“), podle něhož je třeba srovnávat ústavnost zákonů.¹⁰³ Což může způsobovat i změny uspořádání a vztahů mezi prameny práva. Dále tento směr považoval tuto novou úpravu za základ překonání dualistického pohledu Ústavního soudu na vztah mezi vnitrostátním a komunitárním právním řádem. Dle názorové linie tohoto směru, by čl. 11 ztratil význam, který mu byl judikaturou během několika let přisuzován, a zachoval by si pouze smysl, který měl původně, tzn. právní základ přístupu Itálie k OSN.

Někteří autoři pak mají představu o vzájemném doplňování čl. 11 a čl. 117. Kdy čl. 11 zachováním svého původního permissivního charakteru, nadále povoluje omezení suverenity italského státu, což čl. 117 odst. 1 Ústavy uznává, ale navíc mu patří úkol

¹⁰¹ ZANON, Nicolò. *Le corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, Avvicinamenti, dialoghi, dissonanze. Napoli: Edizione Scientifiche Italiane, 2006. ISBN 88 495 1348 8, 546 s, s. 136

¹⁰² PATERNITI, Francesco. *La riforma dell'art. 117 comma 1. Cost. E le nuove prospettive nei rapporti tra ordinamento giuridico nazionale e Unione europea*. *Giurisprudenza costituzionale*, 2004. s. 2109

¹⁰³ BARTOLE, Sergio. *Commentario breve alla costituzione*. Padova: CEDAM 2008. 1256s. ISBN 978-88-13-28820-4, s.1046

založit nadřazenost komunitárního právního řádu.¹⁰⁴ První norma představuje „příčinu“ komunitárního závazku, zatímco druhá, bez toho aniž by se změnilo postavení čl. 11 Ústavy, znamená „garanci“ jeho respektování.¹⁰⁵

4.4.2. Čl.117 Ústavy jako parametr ústavnosti

Stefano Catalano za nejvýznamnější novinku, kterou přinesla reforma čl. 117 Ústavy považuje skutečnost, že v případě konfliktu vnitrostátní a komunitární normy získá článek 117 Ústavy postavení měřítka, kritéria ústavnosti zákonů. Důsledkem toho v případě takového konfliktu bude nutné zásahu Ústavního soudu. To proto, že na základě znění tohoto článku, by komunitární normy přímo aplikovatelné způsobovaly neplatné vytváření vnitrostátních norem s nimi rozporných, což by pak vedlo k jejich neústavnosti. Prakticky by se soud tak vrátil k tomu, od čehož opustil v rozsudkem č.170/1984. Takový postup Ústavní soud následně připouští, ale pouze v řízeních zahájených *in via principale*.

Poprvé před Ústavním soudem byl namítán rozpor vnitrostátního zákona s čl. 117 v řízení, jehož výsledkem byl rozsudek č.406 ze dne 24.října 2005, kdy soud prohlásil za neústavní některé ustanovení regionálního zákona. V následujících letech judikaturou, zejména v rozsudku č. 129 ze dne 23.března 2006, byl význam tohoto článku Ústavy více rozpracován v tom smyslu, že přímo aplikovatelné komunitární normy a čl.117 Ústavy tvoří společné kritérium ústavnosti. Jinak řečeno, v řízení před Ústavním soudem, zahájeném „*in via principale*“ „která se týká ústavnosti regionální normy neslučitelné s komunitárními normami, tyto normy slouží jako normy vhodné k vylepšení kritéria nezbytného pro posouzení konformity regionální normativity s čl.117 odst.1 Ústavy.“¹⁰⁶

4.5. Ústavní soud pokládá předběžnou otázku

Těmito dvěma rozhodnutími Ústavní soud provedl další „*cammino comunitario*“, protože v rozsudku č. 102 ze dne 13.února 2008 přerušil řízení a následně usnesením č. 103 ze stejného dne poprvé ve své historii položil ESD předběžnou otázku týkající se interpretace Smlouvy o ES. Na základě řízení zahájeného „*in via principale*“ Ústavní

¹⁰⁴ ZANON, Nicoló. *Le corti dell'integrazione europea e la Cortec costituzionale italiana*, Avvicinamenti, dialoghi, dissonanze. Napoli: Edizione Scientifiche Italiane, 2006. ISBN 88 495 1348 8, 546 s, s. 137

¹⁰⁵ tamtéž, s. 137

¹⁰⁶ ZICCHITTU, Paolo. *Il primo rinvio pregiudiziale da Palazzo della Consulta: verso il superamento della teoria dualista? Quaderni costituzionali*, 2008, s. 615

soud usnesením žádal objasnění v interpretaci čl. 49 a 87 smlouvy o ES, aby mohl ověřit slučitelnost některých ustanovení zákona č.4 z dne 11. května 2006 a č. 2 ze dne 29.května 2007 vydaných Regionem Sardinie, s těmito komunitárními normami a tudíž s čl. 117. odst. 1 Ústavy. Regionální zákony totiž ukládají daně, ale pouze pro ty daňové poplatníky, kteří mají bydliště pro daňové účely mimo území regionu. Což by mohlo být v kontrastu s pravidly volného pohybu služeb a státních podpor.

4.5.1. Ústavní soud jako „soud členského státu“ dle 243 Smlouvy o ES¹⁰⁷ II.

Výslovně oproti předchozí judikatuře a v souladu s kritikou z dob, kdy odmítal předběžnou otázku, Ústavní soud prohlašuje, že pojem „soud členského státu“ významný pro účely přípustnosti předběžné otázky musí být odvozen z komunitárního právního řádu a na základě „vnitřní“ kvalifikace orgánu pokládající předběžnou otázku. Není zde pochyb, že Ústavní soud Italské republiky má takové požadavky vytvořené judikaturou ESD ES.¹⁰⁸Tím tak Ústavní soud dává najevo, že navzdory charakteru nejvyššího orgánu ochrany ústavnosti ve vnitrostátním právním řádu, se cítí být „soudem členského státu“ tak jak o něm pojednává čl. 243 odst. 3 Smlouvy o ES. Zároveň dodává, že v případě „řízení o ústavnosti zahájených in via principale, je tento Ústavní soud jediným soudcem povoláním vynést rozsudek, jelikož – jak bylo řečeno výše - zde chybí soudce a quo oprávněný vyřešit spor, tzn. přímo aplikovat nebo neaplikovat vnitrostátní normu nekonformní s komunitárním právem. Tudíž, nepřipuštěním předběžné otázky dle 234 Smlouvy o ES by sebou přinášelo nepřijatelné porušení obecného zájmu jednotné aplikace komunitárního práva interpretovaného ESD SE.“¹⁰⁹

Přes velký obrat, který lze v těchto dvou rozhodnutích vidět, je třeba poznamenat, že v nich ale Ústavní soud nedává jasnou odpověď na to, zda je podání předběžné otázky možností (čl. 234 odst. 2 Smlouvy o ES) nebo povinností soudu (234 odst. 3 smlouvy o ES). Signál pro povinnosti podat předběžnou otázku lze najít v té části rozsudku, kde je řečeno, že ústavní soud, „*ve své specifické pozici orgánu garance ústavnosti, má charakter soudce a zvláště soudce jediné instance (proti jehož rozhodnutí není přípustný žádný opravný prostředek: čl. 137 odst. 3 Ústavy)*“¹¹⁰. Pro opačnou situaci by bylo ustanovení v usnesení soudu, kde je stanoveno, že „*tento*

¹⁰⁷ dnes čl. 267 SFEU

¹⁰⁸ Rozsudek Ústavního soudu č.102 ze dne 13.února 2008

¹⁰⁹ tamtéž

¹¹⁰ tamtéž

*Soudu považuje vhodné vznést předběžnou otázku k ESD SE ve smyslu čl. 234 Smlouvy o ES.*¹¹¹

Daniele Luigi je pak toho názoru, že odpověď na otázku zda povinnosti nebo možnost, je třeba hledat v celkovém rozhodnutí rozsudku, a ne jen v části, kdy se soud rozhoduje podat předběžnou otázku. Tak například v případě čl. 5 regionálního zákona Sardinie č. 2 ze dne 29. května 2007, prohlašuje jako neopodstatněnou otázku ústavnosti pro porušení čl. 117.odst.1 Ústavy ve vztahu k čl. 12 a 49 Smlouvy o ES. V tomto případě tak sám autonomně posoudil otázku slučitelnosti normy regionálního zákona s čl. 49 Smlouvy. Na základě toho pak Daniele Luigi došel k tomu, že Ústavní soud se necítí povinen vznést předběžnou otázku dle čl. 234 odst.3, a že závisí na jeho uvážení zda využije nástroj upraveného komunitárním právem k zabezpečení jednotné interpretace.

Naopak Federico Sorrentino je toho názoru, že usnesení č.103 ze dne 13.února 2008 je pokrokové i ve vztahu k rozsudku č. 168/1991, který upravoval možnost Ústavního soudu podat předběžnou otázku, právě tím, že odkazuje na svou pozici jako poslední instance, tak pro něj platí povinnost - a ne jenom pouhé oprávnění - požadovat předběžnou otázku, pokud to okolnosti vyžadují.¹¹²

Dle mého názoru, v souvislosti s nevěli Ústavního soudu podřídit se Soudnímu dvoru EU a s ohledem na svébytný postoj Ústavního soudu k procesu evropské integrace a ke komunitárnímu právu, který se projevoval během necelých 50ti let, bych se přiklonil na tu stranu, která má za to, že Ústavní soud nemá povinnost položit předběžnou otázku, ale že to je pouze jeho možností.

4.5.2. Shrnutí

Výše uvedené se zdá být v plném kontrastu toho co vyslovil Ústavní soud v rozsudku č.536/1995. Ale při bližším pohledu, je nutné mít na paměti, že odůvodnění, která Ústavní soud uvedl pro položení předběžné otázky platí pouze pro řízení „in via principale“. Z čehož lze odvodit, že v případě, kdy otázka ústavnosti vznikne během řízení před obecným soudem, se nic nemění. To znamená, že je na tom konkrétním obecném soudci, aby případně položil otázku k Soudnímu dvoru EU a následně až k Ústavnímu soudu.

¹¹¹ tamtéž

¹¹² CARTABIA, Marta. La Corte costituzionale e la Corte di giustizia: atto primo. *Giurisprudenza costituzionale*, 2008.s 1314

Italská praxe tak přináší paradoxní. Ústavní soud, který by měl být povinen vznést předběžnou otázku dle čl. 267 odst. 3 SFEU, odmítá připustit takové znění. Naopak obecný soudce - navzdory možnosti podat k ESD předběžnou otázku dle čl.267 SFEU odst.2, - pokud chce dostat věc k Ústavnímu soudu, tak má podle dosavadní judikatury Ústavního soudu povinnost podat předběžnou otázku. Takovýto kontrast snad nemůže nikoho v souvislosti s italským postojem vůči komunitárnímu právu překvapit.

Poslední zmínka se týká řízení před Ústavním soudem, která nejsou zahajována ani „in via incidentale“ ani „in via principale“. Tedy řízení o kompetenčních sporech, řízení ve věci obvinění proti prezidentovi z velezrady a útoku na Ústavu a o přípustnosti „referenda abrogativa“. I v těchto řízeních je Ústavní soud považován za poslední a jedinou instanci, tudíž na základě rozhodnutí č. 102 a 103 ze dne 13.února 2008 je považován za „soud členského státu“. V prvních dvou jmenovaných je těžké si představit, s ohledem na předmět řízení, že by se soud mohl dostat do situace, kdy by měl aplikovat komunitární normu, takže zde požadavek předběžné otázky odpadá. Problematická situace může nastat u „referenda abrogativa“, kdy má Ústavní soud zhruba 2 měsíce¹¹³ na to, aby případně vznesl předběžnou otázku k SD EU. Vzhledem k časové tísní, by musel podat předběžnou otázku Ústavní soud co nejdříve a upozornit Soudní dvůr EU, že pokud se jeho rozhodnutí nedostaví do určité lhůty, byl by přinucen zahrnout tuto otázku do své kompetence.¹¹⁴

¹¹³ viz. kapitola 1.1.5.

¹¹⁴ GHERA, Federico. La Corte costituzionale e il rinvio pregiudiziale dopo le decisioni nn.102 e 102 del 2008. *Giurisprudenza costituzionale*, 2009.s 1400

Závěr

Cílem této práce bylo podat přehled o tom, jak se měnil náhled Ústavního soudu Italské republiky na evropské právo. Zpočátku normy evropského práva byly postaveny na úroveň vnitrostátním zákonům a jejich případný konflikt byl řešen podle zásady *lex posterior derogat lex priori*. Rozsudkem č. 183 ze dne 27. prosince 1973 Ústavní soud udělal první ústupek, kdy nařízením Evropských společenství byl uznán přímý účinek, a o jedenáct let později i princip přednosti. Další činností Ústavního soudu jsou pak v následujících letech tyto vlastnosti rozšiřovány i na ostatní akty orgánů Evropské unie, jakými jsou směrnice a rozsudky Soudního dvora EU.

Na procesu kompletního uznání evropského práva v italském právním řádu se podílela celá řada skutečností. Od různých politických, ekonomických i sociálních vlivů, až po výhrady Soudního dvora Evropské unie a kritiky ze strany italské doktríny. Zatím jedinou otázkou, která zůstává v této problematice nevyřešena, je předběžná otázka k Soudnímu dvoru EU ze strany Ústavního soudu v průběhu řízení „*in via incidentale*“.

Z dosavadního průběhu, kdy Ústavní soud nakonec vždy vyhověl požadavkům ke splnění jednotné a uniformní aplikace evropského práva, a kdy dokázal v průběhu několika let mnohokrát přehodnotit své úvahy a zřetelně tak popřít svoji dosavadní judikaturu, lze dle mého názoru očekávat, že obrátí svoji orientaci i v případě předběžné otázky v průběhu řízení zahájeného *in via incidentale*. Kdy, při jaké příležitosti a za jakých okolností, na to odpoví čas.

Resumé

The object of this work was to give an overview of how opinion of Constitutional court of Italy about European law was changing.

At the first the standards of European law were based on the level of national laws and their potential conflict was solved according to the principle of *lex posterior derogat priori*. Constitutional Court made a first concession in Case no.183 of 27th December 1973 when the regulation of the European communities made direct effect and eleven years later the supremacy of European Union law. Another activity of Constitutional Court are those characteristics attributes extended to other acts of EU authorities, such as directives and sentence of Court of Justice of the European Union.

A number of facts participated on the process of complete recognition of European Court in Italian law. From different political, economic and social influence, to the exception of Court of Justice of EU and the criticism of the Italian doctrine. So far, the only question which remains in this issue unsolved is preliminary ruling to the Court of Justice of the Constitutional Court during process in *via incidentale*.

Of current course of things, Constitutional Court satisfy the requirements to comply with unitary and uniform implementation of European Law and in a few year reassess its consideration and clearly deny its judicial decision. So, in my opinion can be expected change in case of preliminary question during process “in *via incidentale*”.

When, on what occasion and what circumstance, the answer will be given by time

1. SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

KNÍŽNÍ DÍLA

- 1) de VERGOTTINI, Giuseppe. *Diritto costituzionale*. Padova: CEDAM, 2008. 795 s. ISBN 978-88-13-28882-2.
- 2) FALCON, Giandomenico. *Lineamenti di diritto pubblico*. CEDAM, 2008, 647 s. ISBN 978-88-13-28179-3.
- 3) SACERDOTI, Giorgio. *L'efficacia del diritto delle Comunità europea nell'ordinamento giuridico italiano*. Milano: GIUFFRÉ, 1966. 176 s.,
- 4) S.AGRO, Antonio a kol., *La Costituzione italiana annotata con la giurisprudenza della Cortecostituzionale*. Torino: UTET, 1979. 2249 s., ISBN 88 02 03408 7
- 5) CELOTTO, Alfonso. *L'efficacia delle fonti comunitarie nell'ordinamento italiano*. Torino: UTET, 2003. 325 s. 88-02-06049-5,
- 6) ZANON, Nicoló. *Le corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana, Avvicinamenti, dialoghi, dissonanze*. Napoli: Edizione Scientifiche Italiane, 2006. ISBN 88 495 1348 8, 546 s,
- 7) TICHÝ, Luboš. ARNOLD, Rainer. SVOBODA, Pavel. ZEMÁNEK, Jiří. KRÁL, Richard. *Evropské právo*, Praha“ C.H.Beck, 2006, ISBN 80 7179 430 0

ČASOPISECKÁ DÍLA

- 1) CATALANO, Nicola. Portata dell'art.11 dell'aCostituzione in relazione ai trattati istitutivi delle Comunità europee. *Foro italiano*, 1965.
- 2) TRACANNA, Luciano. Limiti della competenza della corte di Giustizia delle C.E.E., Ex art. 177 lett.a) del Trattato 25.marzo 1957 , Diritto comunitario e diritto interno innanzi alla Corte costituzionale ed alla Corte di giustizia. *Giurisprudenza costituzionale 1964*
- 3) MAZZIOTTI, Manlio. Appunti sulla sentenza della Corte costituzionale riguardante la legge istitutiva dell'ENEL. *Giurisprudenza costituzionale 1964*,
- 4) BARILE, Paolo, Il cammino comunitario della Corte. *Giurisprudenza costituzionale 1973*
- 5) BERRI, Mario. Legittimità della normativa comunitaria. *Giurisprudenza italiana, 1974*,
- 6) BARILE, Paolo. Un impatto tra il diritto comunitario e la costituzione italiana. *Giurisprudenzacostituzionale1978*
- 7) MODUGNO, Franco. È legittimo l'art.189 delTrattato di Roma nella interpretazione della Corte di giustizia delle Comunità Europee? *Giurisprudenza costituzionale 1979*
- 8) BERRI, Mario, Composizione del contrasto tra Corte costituzionale e Corte di giustizia delle Comunità europee. *Giurisprudenza italiana, 1984*
- 9) DEMURA, Gianmarco, La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di applicazione dei regolamenti comunitari. *Giurisprudenza costituzionale, 1987*
- 10) BELLOCCHI, Mario, Sul nuovo orientamento della Corte costituzionale in tema di rapporti fra ordinamento comunitario ed ordinamento interno. *Giurisprudenza italiana, 1986*
- 11) AMOROSO, Giovanni. La giurisprudenza costituzionale nell'anno 1995 in tema di rapporto tra ordinamento comunitario e ordinamento nazionale: verso una „quarta fase“. *Foro italiano, 1996*

- 12) SORRENTINO, Federico, È veramente inammissibile il „doppiorinvio“?, *Giurisprudenz acostituzionale, 2002*
- 13) SALMONI, Fiammetta. La Corte costituzionale e la Corte di giustizia delle Comunità europee. *DirittoPubblico, 2002.*
- 14) CARTABIA, Marta. La Corte costituzionale e la Corte di giustizia: atto primo. *Giurisprudenza costituzionale, 2008*
- 15) CELOTTO, Alfonso. Ancora un'occasione perduta per mettere chiarezza sulle interferenze fra giudizio di costituzionalità e giudizio di „comunitarietà“. *Giurisprudenza costituzionale 2004*
- 16) GHERA, Federico. La Corte costituzionale e il rinvio pregiudiziale dopo le decisioni nn.102 e 102 del 2008. *Giurisprudenza costituzionale, 2009*
- 17) ZICCHITTU Paolo. Il primo rinvio pregiudiziale da Palazzo della Consulta: verso il superamento della teoria dualista? *Quaderni costituzionali, 2008,*

PRÁVNÍ PŘEDPISY

- 1) Zákon č. 298 ze dne 27. prosince 1947, Ústava italské republiky
- 2) Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství
- 3) Smlouva o fungování Evropské unie

JUDIKATURA

- 1) Rozhodnutí Ústavního soudu Italské republiky ze dne 24. února 1964, č. 14
- 2) Rozsudek ESD č.6/64 ze dne 15. července 1964
- 3) Rozsudek Ústavního soudu Italské republiky č.98, ze dne 16. prosince 1965
- 4) Rozsudek Ústavního soudu Italské republiky č. 183, ze dne 27. prosince 1973
- 5) Rozsudek Ústavního soudu Italské republiky č. 232 ze dne 30.října 1975
- 6) rozsudek Ústavního soudu č. 170 z 8.června 1984
- 7) Rozsudek Ústavního soudu č. 113ze dne 23. dubna 1985
- 8) Rozsudek Ústavního soud č. 389 ze dne 7.července 1989
- 9) Rozsudek Ústavního soudu č. 384 ze dne 10.listopadu 1994
- 10) Usnesení Ústavního soudu č. 536 ze dne 29.prosince 1995
- 11) Usnesení Ústavního soudu č.85 ze dne 21.března 2002
- 12) Usnesení Ústavního soudu č.62 ze dne 14.března 2003
- 13) usnesení Ústavního soudu č. 165 ze dne 1.června 2004
- 14) Rozsudek Ústavního soudu č.102 ze dne 13.února 2008

ELEKTRONICKÉ ZDROJE

http://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Cc_Checosa_2012.pdf