

Naděžda Šišková * Soňa Matochová

EVROPSKÉ
A ČESKÉ PRÁVO,
JEJICH VZÁJEMNÝ
POMĚR V JUDIKATUŘE
ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR

**EVROPSKÉ A ČESKÉ PRÁVO,
JEJICH VZÁJEMNÝ POMĚR
V JUDIKATUŘE
ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR**

Doc. JUDr. Naděžda Šišková, Ph.D.
JUDr. Soňa Matochová, Ph.D.

**EVROPSKÉ A ČESKÉ PRÁVO,
JEJICH VZÁJEMNÝ POMĚR
V JUDIKATUŘE
ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR**

Linde Praha
akciová společnost
Opletalova 35, 115 51 Praha 1
2010

Dílo je vydáno v rámci realizace grantového majetku Jean Monnet poskytnutého Evropskou komisí.

Autoři jednotlivých kapitol:

Doc. JUDr. Naděžda Šišková, Ph.D. – I. část 1., 2., 3.

JUDr. Soňa Matochová – I. část 4.

Naděžda Šišková, Soňa Matochová
**Evropské a české právo, jejich vzájemný poměr
v judikatuře Ústavního soudu ČR**

Obálku navrhla >0< mowshe.

Vydalo Linde Praha, akciová společnost,
v roce 2010 jako svou 865. publikaci.

Adresa nakladatelství:

Opletalova 35, 115 51 Praha 1

tel.: 224 212 249, tel./fax: 224 211 073

e-mail: redakce@linde.cz, www.linde.cz

Sazba dr. Josef Ženka, Praha 8

Tisk xPrint s. r. o., Příbram

© Doc. JUDr. Naděžda Šišková, Ph.D., JUDr. Soňa Matochová, Ph.D., 2010

ISBN 978-80-7201-809-3

OBSAH

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK	9
I. ČÁST – ÚVODNÍ KOMENTÁŘ	11
1. Výchozí poznámky	11
2. Komunitární/unijní přístup	12
2.1. Formování doktríny nadřazenosti (aplikační přednosti) komunitárního práva Soudním dvorem ES	12
2.2. Jiné relevantní pojmy.	17
3. Několik poznámek k soudní praxi vybraných členských států	24
4. Judikatura Ústavního soudu ČR ve vztahu ke komunitárnímu právu	30
4.1. Pravomoci Ústavního soudu ČR ve vztahu k rozhodování o komunitárním právu	30
4.2. Zmínky o komunitárním právu v judikatuře Ústavního soudu ČR v období před vstupem do EU	32
4.3. Komunitární právo v judikatuře Ústavního soudu ČR v období po vstupu do EU	33
4.3.1. Nastolení konkrétních otázek ve vztahu k evropskému právu	33
4.3.2. Posouzení otázek vztahujících se ke komunitárnímu právu v jednotlivých rozhodnutích Ústavního soudu ČR	35
4.3.2.1. <i>Cukerné kvóty III</i> <i>Nález sp. zn. Pl. ÚS 50/04</i> <i>ze dne 8. 3. 2006</i> <i>(publikováno pod č. 154/2006 Sb.)</i>	35
4.3.2.2. <i>Evropský zatýkací rozkaz</i> <i>Nález sp. zn. Pl. ÚS 66/04</i> <i>ze dne 3. 5. 2006</i> <i>(publikováno pod č. 434/2006 Sb.)</i>	40

4.3.2.3	<i>Důkazní břemeno v antidiskriminačních sporech</i> Nález sp. zn. Pl. ÚS 37/04 ze dne 26. 4. 2006 (publikováno pod č. 419/2006 Sb.)	44
4.3.2.4	<i>Úhrada léčiv z veřejného zdravotního pojištění</i> Nález sp. zn. Pl. ÚS 36/05 ze dne 16. 1. 2007 (publikováno pod č. 57/2007 Sb.)	47
4.3.2.5	<i>Squeeze out aneb vyloučení menšinových akcionářů</i> Nález sp. zn. Pl. ÚS 56/05 ze dne 27. 3. 2008 (publikováno pod č. 257/2008 Sb.)	48
4.3.2.6	<i>Neaplikovatelnost ustanovení zákona</i> Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 12/08 ze dne 2. 12. 2008	49
4.3.2.7	<i>Povinnost obecného soudu položit předběžnou otázku ESD</i> Nález sp. zn. II. ÚS 1009/08 ze dne 8. 1. 2009	53
4.3.2.8	<i>Lisabon I</i> Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008 (publikováno pod č. 446/2008 Sb.)	56
4.3.2.9	<i>Lisabon II</i> Nález sp. zn. Pl. ÚS 29/09 ze dne 3. 11. 2009 (publikováno pod č. 387/2009 Sb.)	67

II. ČÁST – NÁLEZY ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR VZTAHUJÍCÍ SE K POMĚRU EVROPSKÉHO A ČESKÉHO PRÁVA	81
1. Nález sp. zn. Pl. ÚS 50/04, publikováno pod č. 154/2006 Sb. „Cukerné kvóty III“	83
2. Nález sp. zn. Pl. ÚS 37/04, publikováno pod č. 419/2006 Sb. „Důkazní břemeno diskriminace“	130
3. Nález sp. zn. Pl. ÚS 66/04, publikováno pod č. 434/2006 Sb. „Evropský zatýkácí rozkaz“	151
4. Nález sp. zn. Pl. ÚS 36/05, publikováno pod č. 57/2007 Sb. „Vyhláška o léčivech“	200
5. Nález sp. zn. Pl. ÚS 56/05, publikováno pod č. 257/2008 Sb. „Squeeze-out“	220
6. Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08, publikováno pod č. 446/2008 Sb. „Lisabon I“	281
7. Nález sp. zn. Pl. ÚS 12/08 „Neaplikovatelnost ustanovení zákona“	362
8. Nález sp. zn. II. ÚS 1009/08 „Povinnost soudu položit předběžnou otázku“	375
9. Nález sp. zn. Pl. ÚS 29/09, publikováno pod č. 387/2009 Sb. „Lisabon II“	388

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

Není-li dále uvedeno jinak, jsou zákony použity ve znění pozdějších předpisů podle stavu k 1. 10. 2010.

ESD	Soudní dvůr Evropské unie, Soudní dvůr ES, Evropský soudní dvůr
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
Listina	Listina základních práv a svobod
LZPEU	Listina (Charta) základních práv a svobod Evropské unie
NSS	Nejvyšší správní soud
ObchZ	zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník
OSŘ	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
OZ	zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník
SEU	Smlouva o Evropské unii
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
SES	Smlouva o založení Evropského společenství
Smlouva o Euratomu	Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii
SÚ	Smlouva o Ústavě pro Evropu, Ústavní smlouva
Úmluva	Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
ÚS	Ústavní soud České republiky
Ústava ČR	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
ZÚS	zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

I. ČÁST

ÚVODNÍ KOMENTÁŘ

1. Výchozí poznámky

V podmínkách členství států v Evropské unii koexistuje evropské právo s právem národním.¹ „Spolužití“ těchto dvou právních systémů nemusí být vždy harmonické a může narážet na řadu problémů, zejména v těch případech, kdy dochází ke kolizi národních a komunitárních norem ve stejné oblasti právní regulace.

Již v začátcích evropské integrace byl nucen Soudní dvůr se s tímto problémem vypořádat prostřednictvím formování doktríny nadřazenosti (aplikační přednosti) a přímého účinku komunitárního práva, s ohledem na to, že ani zřizovací smlouvy, ani sekundární právo se k těmto otázkám nevyjadřovaly (podrobněji viz dále).

Ústavní soudy členských států se k uvedenému problému taktéž různé postavily. Zejména německý Spolkový ústavní soud se nezdřáhal podmínit působení (a tedy i svůj přezkum) aktů sekundárního práva ES na svém území požadavkem na vypracování kodifikovaného katalogu lidských práv a ustavení demokraticky voleného Evropského parlamentu na základě přímých a všeobecných voleb ve vztahu k supranacionálním entitám („Solange I“). Dále svou judikaturu v tomto směru sice poněkud pozměnil, avšak tradičně a pravidelně se k poměru evropského a národního (německého) práva vrací (podrobněji viz dále).

Své svébytné postoje co se týče vztahu evropského a národního práva velice důrazně artikulovaly také ústavní soudy jiných členských států (podrobněji viz dále).

Proto lze naprosto souhlasit s názorem zástupců jurisprudence ohledně toho, že princip nadřazenosti (*supremacy*) evropského práva je nutno zásadně vnímat ve dvou dimenzích: z hlediska ESD a z perspektivy členských států, reflektované zpravidla v judikatuře ústavních nebo nejvyšších soudů,² přičemž se nejedná o vždy totožné hodnocení vztahů těchto dvou právních sys-

¹ Dalším právním řádem, jež má své účinky na území členských států, je pochopitelně mezinárodní právo. Podrobněji viz Malenovský, J.: Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva obecně a v českém právu zvlášť, Doplněk, Brno, 2000.

² Podrobněji viz Craig, P., Burca, G.: EU Law, text, cases and materials, 4th edition, Oxford University Press, Oxford, 2008, s. 344–378.

témů, ale naopak o mnohdy „bidimenzionální charakter“³ závěrů uvedených soudních těles.⁴

Postoj českého orgánu kontroly ústavnosti, tedy český přístup k tomuto problému přináší tento sborník, jenž tvoří výběr z judikatury Ústavního soudu ČR právě co se týče poměru evropského a českého práva.

Záměrem bylo představit ucelený soubor relevantních nálezů Ústavního soudu v jejich původní a nezkrácené podobě, proto se zásahy autorek omezily na selekci a uspořádání odpovídajících kauz, jejich chronologické zařazení a rovněž úvodní komentář, obsahující výklad k uvedené problematice z pozic jak evropského, tak i národního (českého) práva. To umožní čtenářům (především z řad studentů) se bezprostředně a všestranně seznámit s argumentací Ústavního soudu a rovněž usnadní samostatnou komparaci komunitárního přístupu s přístupem českým.

I přesto, že je text primárně určen pro pedagogické účely, tedy pro studenty právnických a jiných fakult, může být doporučen rovněž soudcům, státním zástupcům, advokátům a představitelům jiných právnických profesí. Kromě toho, s ohledem na to, že část nálezů Ústavního soudu ČR (zejména „Lisabon I“ a „Lisabon II“) upoutala značnou pozornost nejen české odborné a laické veřejnosti, ale řadu týdnů zaměstnávala i zahraniční tisk a dokonce se stala jazyčkem na vahách dalšího směřování EU, věříme, že publikace najde své čtenáře i mimo akademické pracoviště a stane se vítaným příspěvkem při posuzování procesů evropské integrace v jejich širších souvislostech.

2. Komunitární/unijní přístup

2.1. Formování doktríny nadřazenosti (aplikační přednosti) komunitárního práva Soudním dvorem ES

Prvním případem, ve kterém se ESD zabíral konfliktem mezi normou komunitární a národní, byl rozsudek č. 26/62 ve věci Van Gend en Loos, kdy ESD řešil otázky spojené s přednostní aplikací ustanovení čl. 25/ex 12 SES před kolidující dřívější normou nizozemského práva.

Ačkoliv klíčové závěry ESD v této kauze se vztahují k principu přímého účinku, především jsou akcentovány podmínky pro jeho přiznání, nicméně má k zásadě nadřazenosti relevanci výrok ESD ohledně toho, že „*Společenství vytváří nový právní řád mezinárodního práva, v jehož prospěch státy, byť jen*

³ Podrobněji viz Craig, P., Burca, G.: EU Law, text cases and materials, 4th edition, Oxford University Press, Oxford, 2008, s. 377.

⁴ V některých zvláště extrémních případech s ohledem na zásadní odlišnosti v přístupu ze strany ESD a národních judiciálních orgánů mluví vědecká doktrína dokonce

v přesně vymezených oblastech, omezily svá suverénní práva“.⁵ Tím ESD zdůraznil, že ES není běžnou mezinárodní organizací, má jiný status a jeho normy mají větší dopad na vnitrostátní právní řády členských států.

V dalším případě, projednávaném o 17 měsíců později, ve věci *Costa v. E. N. E. L.*,⁶ musel se ESD vypořádat se složitější otázkou související s tím, že soud zkoumal poměr mezi *dřívější* normou komunitárního práva a *pozdější* normou vnitrostátního práva a řešil tedy problém jak se vyrovnat s konfliktem dvou právních systémů s ohledem na klasicickou zásadu *lex posterior derogat legi priori*. V rámci řízení o předběžné otázce se ESD nejdříve vyjádřil k povaze a zdrojům komunitárního právního řádu, které determinují jeho vlastnosti. V této souvislosti poukázal, že ES je založeno na omezení suverénních práv členských států a přenesení pravomoci členských států na ES. Právo ES je právem vznikajícím ze Smlouvy ES jako z nezávislého pramene.

Dále se ve svých úvahách zabíral potenciálními možnostmi toho, co by bylo, kdyby právní řád ES pocházející z autonomního pramene neměl vlastnost nadřazenosti a mohl by být zpochybněn normou vnitrostátního práva.

V této souvislosti ESD zejména poukázal na to, že:

1. závazky převzaté na základě Smlouvy o založení Evropského společenství by nebyly bezpodmínečné, ale pouze podmíněné, kdyby je následně zákonodárné akty signatářů mohly zpochybnit;
2. vykonatelnost komunitárního práva se nemůže lišit stát od státu v důsledku následných národních zákonů, aniž by se tím ohrozilo plnění cílů Smlouvy ES;
3. přednost práva Společenství potvrzuje čl. 189 SES. Toto ustanovení, k němuž není možné uplatnit žádné výhrady, by nemělo smysl, kdyby stát mohl jednostranně jeho účinky zrušit legislativním opatřením, které by mohlo převážet nad právem ES;
4. nad právem vznikajícím ze Smlouvy ES jako z nezávislého pramene práva, nemohou vzhledem k jeho zvláštní a originální povaze převážet ustanovení vnitrostátního práva, jakkoliv zformulovaná, protože v opačném případě by toto právo bylo zbaveno charakteru práva ES a byl by zpochybněn právní základ samotného Společenství.

o „paralelních monolozích hluchých“, viz vystoupení prof. Jiřího Malenovského ze dne 29. 5. 2010 na konferenci Olomoucké právnické dny s referátem na téma: „Prověrka principu primátu unijního práva měřítky pramenů mezinárodního práva“, zatím nebylo publikováno.

⁵ Rozsudek ESD z 5. 12. 1963 č. 26/62 ve věci *Van Gend en Loos*, SbSD 1963, s. 3.

⁶ Rozsudek č. 6/64 *Costa v. E. N. E. L.*, SbSD 1964, s. 67.

Z uvedeného *ratio decidendi* ESD ve věci Costa plyne:

1. omezení suverénních práv členských států a jejich delegace na nadnárodní entity by pozbylo smysl, kdyby při aplikaci práva docházelo k přednostnímu použití normy vnitrostátního práva a tudíž k popření převzatých na základě zřizovacích smluv závazků, které by tak přestaly být bezpodmínečnými;
2. bezprostřední použitelnost by postrádala význam, kdyby volba práva (komunitárního nebo národního) záležela na vnitrostátním aplikujícím orgánu;
3. přednost je *conditio sine qua non* samotného práva ES jako právního základu ES.

Bez zásady přednosti by tedy komunitární právo nemohlo vůbec existovat, jelikož jinak by docházelo k rozdílnému použití jeho norem, které by se lišily stát od státu. Proto v případě kolizí mezi normou komunitárního a vnitrostátního práva se neuplatní zásada *lex posterior derogat legi priori*.⁷

Dalším velice významným judikátem pro formování soudní doktríny aplikační přednosti komunitárního práva se stal rozsudek ve věci **Simmenthal II**.⁸ V této kauze musel ESD vyřešit otázku ohledně toho, co se stane s odporující normou vnitrostátního práva v případě její kolize s normou práva ES a zda musí taková vnitrostátní norma být zrušená.

ESD v této souvislosti judikoval:

1. každý vnitrostátní soud je v mezích své pravomoci povinen v úplnosti používat právo ES a chránit práva, jež z tohoto systému vznikají jednotlivcům, s tím, že nepřihlédne k ustanovení vnitrostátního práva – ať již dřívějším nebo pozdějším, která jsou v rozporu s právem ES;
2. vnitrostátní soud proto sám odmítne použít ustanovení, které je v rozporu s právem ES, i kdyby šlo o ustanovení vnitrostátního práva přijaté později než ustanovení práva ES; vnitrostátní soud nemusí v takovém případě požádat o zrušení předmětného ustanovení vnitrostátního práva ani vyčkat rozhodnutí orgánů legislativní a ústavní kontroly;
3. ustanovení Smlouvy činí automaticky nepoužitelnými jakékoliv rozporné ustanovení vnitrostátního práva, a rovněž brání přijetí nových

⁷ Podrobněji viz Šišková, N., Stehlík, V.: Evropské právo I – Ústavní základy Evropské unie, Linde, Praha, 2007, s. 138–149.

⁸ Rozsudek ESD č. 106/77 ve věci Simmenthal II, SbSD 1978, s. 629.

vnitrostátních legislativních opatření, která by byla v rozporu s právem ES.⁹

Z těchto závěrů ESD lze tedy shrnout, že:

1. princip nadřazenosti způsobuje neaplikovatelnost odporující normy vnitrostátního práva. Taková vnitrostátní norma se nestává automaticky neplatnou, ale pouze neaplikovatelnou;
2. pro aplikaci komunitární normy není nutné ani přípustné žádat o zrušení nebo prohlášení za neplatné kolidující ustanovení vnitrostátního práva;
3. absolutní nemožnost přijetí nových vnitrostátních právních aktů odporujících právu ES. V dalších svých judikátech ESD dvůr tuto tezi posílil¹⁰ v tom smyslu, že prohlásil, že vnitrostátní legislativa, jež je neslučitelná s právem ES musí být zrušena, neboť vede k nejistotě a nejednotnosti.¹¹

Přehled výše uvedených kauz umožňuje definovat princip nadřazenosti následovně:

Nadřazenost neboli **aplikační přednost**, znamená přednostní použití normy komunitárního práva a ponechání neaplikovanou odporující jí normu vnitrostátního práva.

Jinými slovy, v případě konfliktu a rozporu mezi normou komunitárního práva a ustanovením vnitrostátního práva v oblasti stejné věcné působnosti jako pravidlo platí to, že přednost vždycky má norma práva ES před kolidující normou národní.

Na rozdíl od zásady přímého účinku, která je vlastní nikoliv všem, ale pouze některým normám práva ES, v případě principu nadřazenosti mluví soudní doktrína v podstatě o absolutním působení¹² v tom smyslu, že se

⁹ Podrobněji viz Pítrová, I., Pomahač, R.: Průvodce judikaturou Evropského soudního dvora, 1. díl, Linde Praha, 2000, s. 63–69.

¹⁰ Viz např. rozsudek ESD č. 167/73 ve věci Komise v. Francie, SbSD 1974, s. 359; rozsudek ESD č. 197/96 Komise v. Francie, SbSD 1997, s. 1501.

¹¹ Šišková, N., Stehlík, V., cit. dílo, s. 140.

¹² Z pravidla o absolutním působení uvedené zásady lze zmínit pouze tři výjimky, uváděné v jurisdicenci, které navíc podle své povahy spíše potvrzují dané pravidlo, nežli ho vyvrací. Jsou to: 1) konflikt s národní normou, která je provedením závazku členského státu, který uzavřel před přistoupením k ES/EU; 2) nepřímé poškození třetích osob jednajících v dobré víře; 3) zneužití komunitárního práva. Podrobněji viz: Svoboda, P.: in Tichý, L. a kol.: Evropské právo, 3. vydání, C. H. Beck, 2006, s. 317–319.

uplatní ve vztahu ke všem normám komunitárního práva¹³ (tedy zřizovacích smluv a dalších modifikujících aktů primárního práva, aktů sekundárního práva, obecných zásad právních). Zároveň s tím mají všechny tyto komunitární normy potenciálně přednost před kteroukoliv normou vnitrostátního práva bez ohledu na to, zda se jedná o normu ústavní, zákonnou nebo podzákonnou.

Je nutno zdůraznit zvláště, že tato zásada neznamená nadřazenost celého právního komunitárního systému nad vnitrostátním právním řádem členského státu, ale pouze aplikační přednost jednotlivých norem práva ES před kolidujícími normami národního práva.

Zásada aplikační přednosti vyplývá z povahy práva ES a zároveň je esenciální podmínkou pro existenci samotného *acquis communautaire*.¹⁴

Tuto skutečnost výstižně dokresluje rovněž výrok soudce ESD v letech 1967–1985 Pescatore ohledně toho, že „pokud právní řád Společenství nebude mít za všech okolností přednost před národním právem, bude neúčinným a v této míře i neexistujícím. Samotný pojem společného řádu bude tímto zničen.“¹⁵

Uvedené závěry akceptoval ESD v i rámci dalších četných kauz. Jejich analýza umožňuje jednoznačně konstatovat, že Lucemburský soud se nikdy neodklonil od daného vymezení poměru evropského a národního práva a rigorózně setrvává na rozhodnutém co se týče ničím nepodmíněné aplikační přednosti norem evropského práva ve vztahu ke kolidujícím normám národního práva. Navíc zdůrazňování nadnárodního charakteru práva ES/EU a plynoucí z toho odpovídající relace ve vztahu k vnitrostátnímu právu členských států patří ke stále se „opakujícímu refrénu“ ze strany ESD v rámci jeho konstantní judikatury, což je potvrzeno mimo jiné i tou skutečností, že k těmto otázkám se ESD soustavně vrací. Z nejnovějších kauz lze uvést např. rozsudek ESD ze dne 19.11.2009 č. C-314/08 ve věci **Krzysztof Filipiak v. Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu**,¹⁶ ve kterém ESD judikoval:

„Podle ustálené judikatury má vnitrostátní soud pověřený v rámci své pravomoci uplatňováním ustanovení práva Společenství povinnost zajistit plný účinek těchto norem i tak, že ze své vlastní pravomoci podle potřeby ponechá nepoužité jakékoli odporující ustanovení vnitrostátních právních předpisů, i když je pozdějšího data, aniž by nejprve musel žádat o jeho odstranění legis-

¹³ V intencích ratio decidendi rozsudku ESD ve věci *Politi* (43/71) ohledně toho, že „předností se těší všechny závazné normy práva ES.“

¹⁴ Šišková, N., Stehlík, V., cit. dílo, s. 137.

¹⁵ Pescatore, P.: *L'Ordre Juridique des Communautés Européennes*, Presses Universitaires de Liège, 2 édition, 1973, s. 227.

¹⁶ Doposud není publikováno ve Sbírce, dostupné na <http://eur-lex.europa.eu>.

lativní cestou nebo jakýmkoliv jiným ústavním postupem či na toto odstranění čekat (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 9. 3. 1978, Simmenthal, 106/77, Recueil, s. 629, bod 24; ze dne 4. 6. 1992, Debus, C-13/91 a C-113/91, Recueil, s. I-3617, bod 32; ze dne 18. 7. 2007, Lucchini, C-119/05, Sb. rozh. s. I-6199, bod 61, jakož i ze dne 27. 10. 2009, ČEZ, C-115/08, dosud nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, bod 138).

Na základě zásady přednosti práva Společenství řeší vnitrostátní soud rozpor mezi ustanovením vnitrostátního zákona a přímo použitelným ustanovením Smlouvy tak, že použije právo Společenství a podle potřeby ponechá nepoužité odporující vnitrostátní ustanovení, a nikoliv tak, že bude konstatována neplatnost vnitrostátního ustanovení; pravomoc orgánů a soudů je v tomto ohledu věcí každého členského státu.

V této souvislosti je třeba připomenout, že Soudní dvůr již rozhodl, že neslučitelnost normy vnitrostátního práva, která je pozdějšího data, s právem Společenství nemá za důsledek její nicotnost. V takové situaci je vnitrostátní soud povinen vyloučit použití této normy, přičemž tato povinnost neomezuje pravomoc příslušných vnitrostátních soudů uplatnit mezi různými postupy podle vnitrostátního právního řádu ty, které jsou způsobilé zaručit subjektivní práva přiznaná právem Společenství (rozsudek ze dne 22. 10. 1998, IN.CO. GE.'90 a další, C-10/97 až C-22/97, Recueil, s. I-6307, bod 21).

Z přednosti práva Společenství vyplývá pro vnitrostátní soud povinnost použít právo Společenství a nepoužít odporující vnitrostátní ustanovení nezávisle na nález vnitrostátního ústavního soudu, kterým bylo rozhodnuto o odkladu dne, k němuž pozbývají závazné povahy tatáž ustanovení, o nichž bylo rozhodnuto, že jsou protiústavní.

... Za těchto podmínek z přednosti práva Společenství vyplývá pro vnitrostátní soud povinnost použít právo Společenství a nepoužít odporující vnitrostátní ustanovení nezávisle na nález vnitrostátního ústavního soudu, kterým bylo rozhodnuto o odkladu dne, k němuž pozbývají závazné povahy tatáž ustanovení, o nichž bylo rozhodnuto, že jsou protiústavní.“

2.2 Jiné relevantní pojmy

Se vztahem evropského a mezinárodního práva úzce souvisejí další aplikační zásady – zásady bezprostřední použitelnosti a přímého účinku práva ES/EU.

Bezprostřední použitelnost (též přímá aplikovatelnost) je specifická vlastnost komunitárního práva, která znamená, že k aplikaci norem práva ES ze strany členských států není nutná ani přípustná jakákoli jejich recepce vnitrostátním zákonodárstvím, tj. k aplikaci dochází bez prostřednictví národního recepčního aktu.

Důsledky bezprostřední použitelnosti komunitárního práva jsou zejména tyto:

- komunitární právo se přičleňuje bez dalšího k právu členských států, aniž by je bylo nutno recipovat,
- komunitární právo se k právu členských států přičleňuje a je aplikováno beze změny své komunitární povahy, tj. je aplikováno jako právo komunitární a nikoli vnitrostátní.¹⁷

Jedná se o specifikum nadnárodního práva ES, jeden z projevů jeho supranacionální povahy.

ESD vypracoval ve zmiňovaném rozsudku Van Gend en Loos určitá kritéria ve vztahu ke konstrukci normy a její schopnosti přímo založit práva a povinnosti jednotlivců, kterých se soukromé osoby mohou následně dovolávat.

V dalších svých rozsudcích ESD tyto závěry mnohokrát potvrdil a dále rozvinul, zejména opustil svou premisu ohledně toho, že pouze negativní závazky (obsahující zákazy) mohou být přímo účinné.¹⁸ Ve zdokonalené podobě soubor kritérií nezbytných k naplnění přímého účinku, známý jako Van Gend en Loos formule (teze), zahrnuje tyto prvky:

- ustanovení musí být precizní, tzn. jednoznačné, jasné a dostatečně konkrétní,
- ustanovení musí být bezpodmínečné, tzn. nesmí být vázáno na žádnou podmínku nebo předpoklad splnění,
- ustanovení nevyžaduje další implementace, tzn. k jejímu provedení není nutné ani přípustné přijetí následných opatření ze strany členských států nebo orgánů Společenství,
- ustanovení neponechává žádnou podstatnou volnost jednání, ani prostor k uvážení členským státům ani orgánům Společenství.¹⁹

Taková norma je způsobilá přímo zakládat práva a povinnosti jednotlivců a uvedené subjekty se následně mohou svých práv dovolávat na vnitrostátní úrovni. Z uvedených kritérií je odvozován přímý účinek.

¹⁷ Svoboda, P.: K právní povaze tzv. Evropských asociačních dohod a sekundárního asociacího práva, *Právník*, 1996, č. 3, s. 206.

¹⁸ Podrobněji viz Hartley, T. C.: *The Foundations of European Union Law*, 7th edition, Oxford University Press, Oxford, 2010, s. 210. Obdobně viz Dashwood: *The Principle of Direct Effect in European Community Law*, *Journal of Common Market Studies*, 1978, č. 16, s. 231.

¹⁹ Podrobněji viz Pítrová, I., Pomahač, R.: *Průvodce judikaturou Evropského soudního dvora*, 1. díl, Linde Praha, 2000, s. 43–49.

Přímý (též bezprostřední) účinek je tedy vlastnost norem práva ES, která spočívá v přiznání práv a ukládání povinností, a to přímo a samostatně, bez prostřednictví jiné právní normy, přičemž jednotlivec se těchto norem může následně dovolávat bezprostředně před národními soudy členských států ES.²⁰

Na rozdíl od zásady nadřazenosti, která se uplatní ve vztahu ke všem normám práva ES, pokud se přímého účinku týče, lze konstatovat, že ne každá norma komunitárního práva vyhovuje požadavkům Van Gend en Loos testu, v některých případech se jedná o ustanovení vágní a nekonkrétní, nebo normy, jež vyžadují přijetí dalšího aktu. Proto takové normy přímý účinek mít nemohou.

Evropský soudní dvůr rovněž zkoumal přímý účinek z hlediska forem právních aktů. Na rozdíl od nařízení, které je způsobilé ze své podstaty mít přímý účinek (jak vertikální, tak i horizontální) v případě **směrnic** jakožto aktů vyžadujících přijetí dalších opatření ze strany členských států stanovil ESD specifické podmínky pro vznik bezprostředního účinku (nad rámec obecných požadavků stanovených v rozsudku Van Gend en Loos).

Jsou to:

1. dostatečná preciznost, konkrétnost a bezpodmínečnost směrnice, která neponechává prostor pro uvážení při implementaci (kriteria Van Gend en Loos). Pouze na základě takto formulované směrnice mohou být přímo identifikovaná práva poskytována jednotlivcům (viz rozsudek ESD č. 41/74 ve věci Van Duyn v. Home Office);
2. marné uplynutí lhůty k jejímu provedení (rozsudek ESD č. 148/78 ve věci Ratti);
3. skutečnost, že při bezprostřední aplikaci směrnice nedojde k uložení povinnosti jednotlivci (rozsudek ESD č. 80/86 ve věci Kolpingheis Nijmegen).

Uvedená kritéria stanovená ESD umožňují jednotlivcům dovolávat se svých práv plynoucích ze směrnic, dokonce i v těch případech, když stát zanedbal své povinnosti a neuskutečnil transpozice směrnic (nebo provedl je nenáležitým způsobem). Nicméně přímý účinek těchto aktů je ztížen tou skutečností, že směrnice sama o sobě nemůže ukládat povinnost soukromým osobám, nýbrž pouze státům, kterým je určena. Řešení problémů vznikajících v této souvislosti se věnoval ESD ve své další judikatuře.

²⁰ Podrobněji viz Šišková, N., Stehlík, V.: cit. dílo, s. 120–122.

Zejména v případech Van Duyn a Ratti se snažili navrhovatelé dovolat ustanovení směrnic vůči státním úřadům, tzv. „ruce státu“,²¹ což v rámci soudní doktríny je podřazeno pod vertikální vzestupný účinek. ESD se však musel vypořádat rovněž i s otázkou, jak je to v případě aplikace ustanovení směrnice i vůči soukromým osobám, jinými slovy zda přímý účinek se uplatní i v horizontální rovině reflektující relaci jednotlivců versus jednotlivců.

V rozsudku ve věci **Marshall**²² ESD tuto možnost rázně zamítl a prohlásil, že směrnice sama nikdy nemůže zakládat povinnosti jednotlivci i ustanovení směrnice se nedá dovolat vůči jednotlivci (fyzické nebo právnické osobě).

Uvedené limity směrnic, spočívající v rozdílném postavení subjektů s ohledem na to, zda se dovolávají se svých práv ve vztahu ke státu nebo soukromé osobě, snažil se ESD odstranit cestou extenzivního výkladu pojmu stát. V této souvislosti ESD používá pojmu „stát“, „orgán státu“, „státní úřad“, „veřejný úřad“, „emanace státu“ v synonymickém významu, což pouze potvrzuje tu skutečnost, že ESD vykládá pojem stát ve velmi extenzivním duchu.

Nicméně ani nejširší výklad pojmu stát nemůže odstranit rozdíl v postavení jednotlivců podle toho, zda se dovolávají svých oprávnění ve vztahu k orgánu státu nebo soukromému subjektu. Proto vypracoval ESD doktrínu nepřímého účinku směrnic ve snaze dosáhnout stejného efektu.²³

Nepřímý účinek směrnic (eurokonformní výklad)

Zásada nepřímého účinku práva ES (především směrnic) na vnitrostátní právní řády členských států byla poprvé vyabstrahována ESD v rozsudku ve věci **Von Colson**.²⁴ Znamená povinnost orgánů členských států aplikujících právo ES interpretovat vnitrostátní právo ve světle znění a účelu normy komunitárního práva, tj. zajistit výklad vnitrostátních právních předpisů v souladu s duchem neprovedené nebo nenáležitě provedené směrnice. Jinými slovy, jedná se o situaci, kdy stejného efektu jako v případě přímého účinku směrnic (u vertikálního vztahu) lze dosáhnout prostřednictvím výkladu vnitrostátního práva.

S ohledem na uvedenou skutečnost nepřímý účinek směrnic je v jurisprudenci vyjadřován bohatou paletou synonymických výrazů, zejména je označován jako „eurokonformní výklad“, „Von Colson princip“, „loajální výklad“,

²¹ Steiner, J., Woods, L., Twigg-Flesner, Ch.: EU Law, 9th edition, Oxford University Press, Oxford 2006, s. 97.

²² Rozsudek ESD 152/84 ve věci Marshall v. Southampton and South West Hampshire Area Health Authority, SbSD 1986, s. 723.

²³ Podrobněji viz Šišková, N., Stehlík, V.: cit. dílo, s. 126–131.

²⁴ Rozsudek ESD č. 14/83 ve věci Von Colson a Kamann, SbSD 1984, s. 1891.

„horizontální výklad“, „harmonický výklad“ nebo dokonce „pasivní účinek“, což jsou termíny, které zároveň odrážejí i charakteristiku této zásady formulované Soudem.

V uvedeném průkopnickém judikátu se předmětem zkoumání stala otázka aplikací směrnice č. 76/207 O rovném zacházení mezi muži a ženami ve věcech zaměstnání. ESD v této souvislosti prohlásil, že „členské státy jsou povinny učinit opatření, která jsou dostatečně účinná k tomu, aby dosáhla cíle směrnice a zajistila, aby dotčení jednotlivci se skutečně mohli dovolat těchto opatření“. A dále: „Je na národním soudu, aby použil a interpretoval národní zákon přijatý pro provedení směrnice ve světle znění a účelu směrnice tak, aby mohlo být dosaženo cíle stanoveného v čl. 189 odst. 3 SES.“

Tyto své závěry ESD zopakovali v rozsudku **Harz**.²⁵ V této věci se sice jednalo o aplikaci stejné směrnice, avšak na rozdíl od předchozí kauzy, kdy navrhovatelky žalovaly státní instituci, žalobce se zde domáhal práv plynoucích ze směrnice ve vztahu k soukromé obchodní společnosti. Soud přímý horizontální účinek dané směrnice podle očekávání nepřiznal, avšak deklaroval nepřímý účinek.

Obdobně na eurokonformní výklad poukázal Soud i ve věci **Marleasing**,²⁶ přičemž pro rozvoj doktríny nepřímého účinku jsou podstatné jeho závěry ohledně toho, že v souladu se zněním a cílem směrnice musí být vykládány nejen prováděcí předpisy vnitrostátního práva, ale rovněž i jiná ustanovení vnitrostátního práva. Soud doslova konstatoval: „národní soud při aplikaci vnitrostátního práva je povinen toto právo vykládat (bez ohledu na to, zda se jedná o legislativu vydanou před přijetím nebo po přijetí směrnice) v souladu s textem a účelem směrnice a s přihlédnutím k dosažení cíle sledovaného směrnici“.

Právním základem pro přímý účinek neprovedených směrnic je zásada loajality členských států ve spojitosti s čl. 288 odst. 3 SFEU/ex 249 odst. 3 SES (ukládajícím povinnost členských států dosáhnout výsledku požadované směrnice).²⁷

Ve své další judikatuře rozšířil ESD eurokonformní výklad i na akty třetího pilíře v podobě rámcového rozhodnutí. V rozsudku ze dne 16. 6. 2006 č. C-105/03 ve věci **Maria Pupino**,²⁸ kdy posuzoval účinky rámcového rozhodnutí 2001/220/SVV „O postavení obětí v trestním řízení“. Zejména ESD

²⁵ Rozsudek ESD č. 79/83 ve věci Harz, SbSD, 1984, s. 1921.

²⁶ Rozsudek ESD č. 106/89 ve věci Marleasing, SbSD 1990, s. 4135.

²⁷ Podrobněji viz Šišková, N., Stehlík, V.: cit. dílo, s. 133.

²⁸ Rozsudek ESD č. C-105/03 Maria Pupino, viz Úř. věstník č. 193 ze dne 6. 8. 2005, s. 3; podrobněji viz Zemánek: Eurozatykač prošel u Ústavního soudu, Jurisprudence, č. 2, 2007, s. 48.

uvedl, že: „vnitrostátní soud je povinen vzít v úvahu všechna pravidla vnitrostátního práva a vykládat je v co největším možném rozsahu ve světle znění, jakož i účelu uvedeného rámcového rozhodnutí“,²⁹ tedy dospěl k podobným závěrům jako v případě směrnic. Je nutno poukázat na to, že průlomovost a význam tohoto judikátu, jenž interferoval i do mezivládního pilíře, je poněkud zmírněna po vstupu v platnost Lisabonské smlouvy, která ruší pilířovou strukturu EU. Ve svých důsledcích to totiž znamená dlouho očekávané ujednocení forem aktů sekundárního práva pro všechny pilíře, avšak se zachováním (alespoň pro období 5 let po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost) určitých odlišností v legislativních postupech.³⁰

Řízení o předběžné otázce

S uvedenými aplikačními zásadami přímého účinku a nadřazenosti (aplikační přednosti) úzce souvisí řízení o předběžné otázce (prejudiciální, též preliminární řízení). V rámci uvedeného řízení ESD uskutečňuje výklad Smluv (primární právo) a aktů přijatých institucemi nebo jinými subjekty EU (sekundární právo). V rámci tohoto řízení je rovněž oprávněn rozhodnout o platnosti aktů sekundárního práva (čl. 267 SFEU/ex 234 SES). Většinu již zmiňovaných závěrů ohledně vztahu evropského a národního práva učinil ESD právě v rámci řízení o předběžné otázce.

Ke specifikům tohoto procesního institutu patří to, že ESD nerozhoduje ve věci samé, ale pouze se vyjadřuje k relevantní právní otázce, vznesené národním soudem, který řeší konkrétní spor. To umožňuje zajistit jednotnou aplikaci a homogenní výklad norem komunitárního práva na území různých členských států, přičemž vztah mezi národními soudy aplikujícími právo ES a ESD je charakterizován zásadou spolupráce (kooperace).

Řízení o předběžné otázce je tedy nejen klíčovým prostředkem pro zajištění toho, aby národní soudy aplikovaly evropské právo v souladu s cíly a účely Smluv, ale představuje rovněž stěžejní institut umožňující efektivní dialog mezi národními soudy a judiciálním orgánem nadnárodních elit.

S ohledem na to, že znění čl. 267 SFEU/ex 234 SES upravující toto řízení je poměrně stručné až mezerovité, vznikaly v soudní praxi členských států četné problémy jednak co se týče vymezení pojmu „soud“, tedy určení orgánu, který je oprávněn tuto otázku vznést. Dalším velice frekventovaným pro-

²⁹ Dostupné na <http://eur-lex.europa.eu>.

³⁰ Podrobněji viz Píkna, B.: Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy), Linde, Praha, 2010, s. 145. Obdobně Pítrová, L. a kol.: Lisabonská smlouva. Co nového by měla přinést? Kancelář Poslanecké sněmovny, Praha, 2008, s. 45–46, 54–55.

blémem se ukázalo být správné rozlišení případů, kdy národní soudy **mohou** a kdy **jsou povinné** takovou otázku vznést (tzv. **fakultativní** zahájení řízení a **obligatorní** zahájení řízení).

Pojem „soud“

Co se této otázky týče, stanovil Soudní dvůr v rámci své ustálené judikatury soubor kritérií pro určení pojmu „soud“. V intencích čl. 267 SFEU/ex 234 SES, zejm. na základě rozsudku č. 61/65 ve věci Vaassen-Göbbles³¹ jsou to:

1. zákonný základ orgánu (orgán musí být vytvořen na základě práva),
2. orgán permanentně fungující,
3. má obligatorní pravomoc (strany sporu nesmí mít možnost obrátit se na jiný orgán),
4. rozhoduje o sporu (*inter partes*),
5. při svém rozhodování aplikuje právo (řídí se právními předpisy, *application of law*),
6. nezávislost národního orgánu (v intencích rozsudku č. 14/86 ve věci Pretore de Salo v. Persons Unknown).³²

Vyhraněný koncept, co se týče pojmu „soud“, včetně vtělení všech výše uvedených požadavků, lze pozorovat v případě Dorsch Consult.³³

Ústavní soud členského státu v rámci komunitárního přístupu je jednoznačně soudem ve smyslu čl. 267 SFEU/ex 234 SES, a to nejen proto, že naprosto vyhovuje již zmiňovaným kritériím soudního orgánu. Jeho pravomoc vznést předběžnou otázku byla *expressis verbis* potvrzená i samotným ESD,³⁴ stejně tak i právní vědou³⁵ a soudní praxí řady členských států (Německo, Rakousko, Belgie, Portugalsko). Sice část států pravomoc ÚS v tomto směru odmítla (Španělsko, Itálie, Lucemburk), avšak nikoliv z důvodu omezení daných komunitárními podmínkami, ale s ohledem na to, že „v rámci jejich

³¹ Rozsudek ESD č. 61/65 Vaassen-Göbbles, SbSD 1966, s. 377. Podrobněji viz Stehlík, V.: Řízení o předběžné otázce v komunitárním právu, UP, Olomouc, 2006, s. 22. Obdobně viz Bobek, M. a kol.: Předběžná otázka v komunitárním právu, Linde, Praha, 2005, s. 26.

³² Rozsudek ESD č. 14/86 ve věci Pretore de Salo v. Person Unknown, SbSD 1987, s. 2545.

³³ Rozsudek ESD č. C-54/96 Dorsch Consult, SbSD 1997, s. I.-4961. Podrobněji viz Stehlík, V., cit. dílo, s. 22–23.

³⁴ Rozsudek ESD č. C-143/99 ve věci Aria-Wien Pipeline GbmH, SbSD 2002, s. I. – 8365.

³⁵ Bobek, M. a kol.: cit. dílo, s. 69–73.

působnosti nemůže dle jejich názoru otázka interpretace komunitárního práva nastat“.³⁶

Naproti tomu Evropský soudní dvůr v rámci své soudní doktríny zamítl možnost vznesení předběžné otázky ze strany **správních orgánů**, protože nevystupují jako nezávislé a nestranné instituce ve vztahu k účastníkům sporu. Z tohoto důvodu ESD zamítl žádost o předběžnou otázku položenou lucemburským daňovým ředitelstvím ve věci Corbiau.³⁷ Soud v daném případě shledal, že orgán správy daní, který rozhoduje o opravném prostředku proti daňovému výměru, není nezávislým třetím ve sporu a dá se pochybovat o jeho nestrannosti.³⁸

Co se **rozhodčích soudů** týče, rozlišuje evropské právo dvě situace podle toho, zda se jedná o orgán s obligatorní nebo fakultativní jurisdikcí. V případě rozsudků soudů s obligatorní jurisdikcí, uznal ESD jejich oprávnění vznést předběžnou otázku (Vaassen-Göbbles).³⁹ Naproti tomu v případě rozhodčích orgánů s fakultativní jurisdikcí, zamítl možnost zahájit řízení o předběžné otázce (Nordsee).⁴⁰

K dalším nastíněným problémům co se týče interakcí evropského a národního práva viz relevantní publikace zástupců vědecké doktríny.⁴¹

3. Několik poznámek k soudní praxi vybraných členských států

Jak již bylo poukázáno, tento tzv. „komunitární návod“, tedy bezpodmínečný a ryze monistický přístup ESD k otázce nadřazenosti komunitárního práva a jeho účinkům ve vnitrostátním právu není vždy sdílen národními soudy. Jak správně uvádí zástupci zahraniční jurisprudence: „Pokud tyto soudy uznávají požadavky nadřazenosti v praxi, činí to tak převážně z toho důvodu, že tyto vyplývají z jejich národních ústav, nežli s ohledem na autoritu zřizovacích

³⁶ Bobek, M. a kol.: cit. dílo, s. 73.

³⁷ Rozsudek ESD č. C-24/92 Corbiau a Administration de Contributions, SbSD 1993, s. I-1277.

³⁸ Podrobněji viz Bobek, M. a kol., cit. dílo, s. 37–38.

³⁹ Rozsudek ESD č. 61/65 ve věci Vaassen-Göbbles, SbSD 1966, s. 377.

⁴⁰ Rozsudek ESD č. 102/81 ve věci Nordsee, SbSD 1982, s. 1095.

⁴¹ Brown, N. L., Kennedy, T.: *The Court of Justice of the European Communities*, 5th edition, Sweet and Maxwell, London, 2000; Burca, G., Weller, J. H.: *The European Court of Justice*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

smluv a ESD, a rovněž si ponechávají pravomoc ústavního přezkumu opatření evropského práva.⁴² (Podrobněji viz dále.)

Na tuto skutečnost rovněž poukázal a z toho vycházel i český ÚS ve svém nálezu č. 50/04 ze dne 8. 3. 2006, když konstatoval, že „nelze přehlédnout, že řada nejvyšších soudních instancí původních členských států ES se nikdy zcela nepodřídila doktríně absolutní přednosti komunitárního práva nad veškerým ústavním právem, především pak ponechala jistou rezervu při interpretaci principů jako jsou princip demokratického právního státu a oblast ochrany základních práv a svobod.“ (Podrobněji viz dále.)

Důvody určité rezistence národních soudů k uvedenému komunitárnímu konceptu aplikační přednosti a účinkům evropského práva k právu vnitrostátnímu obecně lze hledat mimo jiné v tzv. fenoménu obousměrných omezení autonomie (*Bild wechselseitiger Autonomieverschränkungen*), kdy nejprve státy ze své vůle určují podobu mezinárodní organizace, aby následně v důsledku autonomního jednání mezinárodních institucí byly samy nuceny se podříditi jejich rozhodnutí.⁴³ V této souvislosti je nutno poukázat, že členské státy jakožto pánové Smluv zpravidla poměřují zásahy a interference evropského práva do vnitrostátního práva prizmatem stanovených limitů přenosu svých kompetencí na nadnárodní entity (podrobněji viz dále).

Zběžný exkurs do judikatury národních soudů umožňuje konstatovat, že trvalo poměrně dlouho dobu (do první poloviny 70. let), nežli staré členské státy uznaly (byť ne bezpodmínečně) doktrínu aplikační přednosti evropského práva. V některých případech dokonce precedenty v jiných členských státech měly stejný rozhodující význam pro uznání doktríny, jako rozsudky samotného ESD.⁴⁴

Zejména belgický kasační soud se s tímto problémem vypořádal v rozsudku ze dne 27. 5. 1971 ve věci *Minister for Economic v. SA Fromagerie Franco-Suisse* („Le Ski“) a vycházející z argumentace obsažené v podání Generálního prokurátora Ganshofa Van der Meerscha⁴⁵ akceptoval uvedenou doktrínu.

Německý Spolkový ústavní soud poprvé jednal o vztahu komunitárního a národního práva pouze několik týdnů poté (v rozsudku ze dne 9. 6. 1971

⁴² Craig, P., Burca, G.: *EU Law, cases and materials*, 4th edition, Oxford University Press, Oxford, 2008, s. 344.

⁴³ Tento výrok bývalého soudce německého Spolkového ústavního soudu Dietera Grimma se uvádí podle textu Sefzig, L. in: Kust, J. (ed.): *Evropská inspirace z Karlsruhe*, Odbor Úřadu vlády ČR, Praha, 2009, s. 50.

⁴⁴ Oppenheimer, A.: *The Relationship Between European Community Law and National Law: The Cases*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994, s. 4.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 247, s. 4.

ve věci Alfons Lütticke GmbH),⁴⁶ přičemž uznal přímý účinek ustanovení zřizovací smlouvy.

Tyto precedenční *rationes decidendi* spustily lavinu dalších obdobných rozsudků co se týče poměrů evropského a národního práva v jiných členských státech.

Následovaly zejména relevantní rozsudky italského ústavního soudu ze dne 27. 12. 1973 ve věci Frontini v. Ministero delle Finanze⁴⁷ a francouzského kasačního soudu ze dne 24. 5. 1975 ve věci Administration des Douanes v. Sociétés Cafés Jacques Vabre.⁴⁸ Uvedený vstřícný přístup k uznání komunitární doktríny ze strany francouzského kasačního soudu nicméně se dostal do rozporu s pozicí francouzského Conseil d'Etat, který po dlouhou dobu odmítal uznat nadřazenost komunitárního práva (viz rozsudek ve věci Semoules a rozsudek ve věci Union Democratique).⁴⁹

Zlom nastal teprve v rozsudku ze dne 29. 10. 1989 ve věci Nicolo,⁵⁰ kdy uvedený orgán opustil svůj tradiční přístup a uznal aplikační přednost ustanovení zřizovací smlouvy nad odpovídajícími ustanoveními národní legislativy. V následujících rozsudcích rozšířil Conseil d'Etat použití této zásady na nařízení (ve věci Boisdet z roku 1990) a směrnice (rozsudek ze dne 28. 2. 1992 ve věci SA Rothmans a SA Philip Morris).⁵¹

V Lucemburku Nejvyšší soud (*Superior Court of Justice*) navázal na dřívější rozhodnutí ve věci Pagani, vymezující poměr mezinárodního a národního práva, a potvrdil rovněž aplikační přednost i práva komunitárního nad ustanoveními lucemburského práva (rozsudek ze dne 21. 11. 1984 ve věci Bellion v. Minister for the Civil Service).⁵²

Státům, jež přistoupily ke Společenstvím v roce 1973, trvalo uznání doktríny aplikační přednosti práva ES ještě déle. Velká Británie přes určité náznaky v několika rozsudcích (např. Duke v. Reliance Systems ze dne 11. 2. 1988) doktrínu *expressis verbis* akceptovala [a to na základě čl. 2 (1) *European Communities Act*] teprve v rozsudku ve věci Factortame (rozsudek Komory Lordů ze dne 11. 10. 1990).⁵³

⁴⁶ Oppenheimer, A.: *The Relationship Between European Community Law and National Law: The Cases*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994, s. 629, s. 4.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Ibidem, s. 4.

⁴⁹ Ibidem, s. 287, s. 4.

⁵⁰ Ibidem, s. 335, s. 4.

⁵¹ Ibidem, s. 357.

⁵² Ibidem, s. 668, s. 4.

⁵³ Ibidem, s. 594, s. 5.

Nejvyšší soud v Irsku v rozsudku ze dne 9. 2. a 9. 4. 1987 ve věci Grotty uznal aplikační přednost aktů orgánů ES nad národním právem [v souladu s čl. 29 (4) a (3) irské ústavy].⁵⁴

Naproti tomu, státy, jež přistupovaly v dalších dvou vlnách rozšiřování v roce 1981 a 1986 (Řecko, Španělsko a Portugalsko), poměrně rychle v rámci své soudní praxe tento problém vyřešily cestou akceptace nadřazenosti *acquis communautaire*, přičemž jako právní základ ve všech uvedených případech posloužila národní konstitucionální úprava.

Zejména Řecko se přihlásilo k uznání doktríny v rozsudku ve věci Banana Market Case (č. 815/1984) z roku 1984, ve kterém Council of State deklaroval, že ustanovení Smlouvy EHS mají přednost před národním právem na základě čl. 28 řecké ústavy.⁵⁵

Obdobně španělský nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 17. 4. 1989 ve věci Canary Island Customs Regulation Case výslovně uvedl, že „Evropské komunitární právo má přímý účinek a přednost s ohledem na částečné postoupení suverenity odvozené od přistoupení Španělska ke Společenství, které bylo plně schváleno zákonem č. 10/1985 přijatého v souladu s čl. 93 Ústavy“.⁵⁶

Portugalský apelační soud v Coimbře ve svém rozsudku ze dne 30. 7. 1986 ve věci Cadima, přijatém pouhých několik měsíců po vstupu do EU, se zabíral otázkou přímého vertikálního účinku směrnicí a v této souvislosti se přihlásil k přímému použití pravidel orgánů mezinárodních organizací v národním právu [na základě čl. 8(3) portugalské ústavy].⁵⁷

Uvedený přehled původních relevantních kauz vnitrostátních soudů umožňuje dospět k závěru, že členské státy sice v zásadě uznaly uvedené aplikační principy *acquis communautaire*, avšak učinily tak s ohledem na různé právní důvody. Jak se správně poukazuje v právní vědě, že zatímco v Belgii a Lucemburku se vycházelo z toho, že nadřazenost pramení ze samotné povahy mezinárodního smluvního práva, v jiných členských státech byla tendence to opírat alespoň ze začátku o speciální ustanovení ústav.⁵⁸ V mnoha případech se jednalo o akceptaci aplikační přednosti, avšak v převážné většině z jiných důvodů, nežli ty, které vymezil ESD v rámci své konstantní judikatury.

⁵⁴ Oppenheimer, A.: The Relationship Between European Community Law and National Law: The cases, Cambridge University Press, 1994.

⁵⁵ Ibidem, s. 5.

⁵⁶ Ibidem, s. 697, s. 5.

⁵⁷ Ibidem, s. 676, s. 5.

⁵⁸ Ibidem, s. 4.

Dalším velice důležitým poznatkem je to, že členské státy nejen navzájem pozorně sledují vývoj soudní praxe v této oblasti, ale také se nechávají inspirovat *rationes decidendi* svých kolegů z jiných členských států.

V této souvislosti je zvláště pozoruhodné to, že dokonce samotný ESD, i přes již zmiňovaný odlišný přístup, rovněž v poslední době čerpá z uvedených rozsudků národních soudů a dokonce někdy používá stejnou argumentaci při vymezení vztahu komunitárního a mezinárodního práva na poli lidských práv. Zejména v rozsudku ve věci **Kadi**⁵⁹ využil ESD stejnou podmíněnou konstrukci a zdůvodnění, co i německý Spolkový ústavní soud ve věci **Solange** (podrobněji viz dále), v souvislosti s tím se mluví o jeho inspiraci „Solange metodou“].⁶⁰

Nakonec poslední poznatek souvisí s již zmiňovanou skutečností, že řada států neuznala koncept aplikační přednosti bezvýhradně, ale naopak omezila působení tohoto principu určitými podmínkami.

Zvláště působivé příklady v tomto směru poskytl zejména německý Spolkový ústavní soud, který „se neodchýlil od domácí tradice důkladného přezkumu limitů evropské integrace“.⁶¹

Zejména v rozhodnutí ve věci **Solange I**⁶² zkoumal Spolkový ústavní soud meze přenosu pravomocí na ES v souladu s německým ústavním pořádkem, a to v intencích čl. 23 Základního zákona. V této souvislosti judikoval, že o nadřazenosti evropského práva lze mluvit pouze v tom rozsahu, ve kterém na ES byly převedeny pravomoce. Zároveň s tím Ústavní soud prohlásil, že ačkoliv nemůže rozhodovat o platnosti a jiných záležitostech pravidel práva ES, nicméně může prohlásit takové pravidlo za neaplikovatelné v Německu, pokud byla porušena základní práva. Ústavní soud se opřel o tu skutečnost, že jeho úkolem je chránit základní práva německých občanů, jak jsou zaručeny Ústavou, a žádný soud ho nemůže zbavit této povinnosti.

⁵⁹ Rozsudek ESD C-402/05 a C-415/05 ze dne 3. 9. 2008 ve spojených věcech Yassin Abdullah Kadi a Al Barakaat International Foundation, SbSD 2008.

⁶⁰ Podrobněji viz Lawranos, N.: Towards a Solange Method between International Courts and Tribunals? in: Brown, T., Shany, Y.: The Shifting Allocation of Authority in International Law, Hart Publishing, Oxford, 2008. Podrobněji viz také Šisková, N.: Komunitární soudní doktrína základních práv v historické perspektivě, současné reflexe a výhledy do budoucna, in: Pocta Eduardu Vlčkovi k 70. narozeninám, Vydavatelství UP, Olomouc, 2010, s. 391–396.

⁶¹ Georgiev, J.: Lisabonský nález z Karlsruhe: Spolkový ústavní soud určil podmínky a meze přenosu kompetencí na EU, in: Kust, J., ed.: Evropská inspirace z Karlsruhe, Odbor informování o evropských záležitostech Úřady vlády ČR, Praha, 2009, s. 27.

⁶² Internationale Handelsgesellschaft (1974) 2 CMLR 540.

Skutečnou podstatnou změnu v přístupu k této otázce ze strany Spolkového ústavního soudu lze spatřovat teprve v rozhodnutí ve věci **Solange II**⁶³ z října 1986, kdy Soud v podstatě zvrátil své dosavadní stanovisko. Deklaroval totiž, že od té doby, co ES a zejména judikatura ESD v obecné rovině zajišťují účinnou ochranu základních práv, nebude Ústavní soud nadále rozhodovat o aplikaci sekundárního práva ES, stejně tak jako nebude přezkoumávat tuto legislativu z hlediska její slučitelnosti se standardem základních práv stanovených v Německé ústavě. V odůvodnění takového svého stanoviska Soud zohlednil nejen vypracování koncepce lidských práv odvozené ze společných ústavních tradic členských států a mezinárodních smluv v kazuistice ESD, ale poukázal i na společnou deklaraci Evropského parlamentu, Rady a Komise z 5. 4. 1997 notifikující respekt k lidským právům.⁶⁴

Závěry Soudu se opíraly o skutečnost, že úroveň ochrany lidských práv v rámci Společenství nelze považovat za neměnnou, a že Soud se vzdává svého práva na přezkum, dokud úroveň ochrany v intencích komunitárního práva nepoklesne pod úroveň chráněnou národními právními řády.

I přes svůj vstřícný přístup ke komunitární doktríně aplikační přednosti s ohledem na dosaženou úroveň ochrany základních práv ES, i v tomto případě Spolkový soud taktéž potvrdil své jasné stanovisko, že v rámci německých ústavních limitů neexistuje žádná autorita, která by mohla posvětit absolutní přenos kompetence a narušit tak nedotknutelné jádro ústavního pořádku.⁶⁵

V rozhodnutí ve věci **Maastricht**,⁶⁶ se Spolkový soud vyjádřil k povaze ES, které definoval jako „svazek států.“ Nejedná se tedy o spolkový stát nebo jakoukoliv jinou formu státoprávního uspořádání. Z toho vyvodil Ústavní soud nemožnost generovat tzv. kompetenční kompetenci (Kompetenz – Kompetenz), tedy nemožnost přenosu těch kompetencí, na základě kterých by si ES mohlo samo atrahovat kompetence další.⁶⁷ Naopak platí, že přenos těchto pravomocí je možný pouze na základě ústavních procesů jednotlivých členských států, důsledkem čehož je protiprávnost (a tudíž neaplikovatelnost)

⁶³ WH (1987) 3 CMLR 225.

⁶⁴ Joint Declaration of the European Parliament, the Council and the Commission, Official Journal, C 103/1, 27. 4. 1977.

⁶⁵ Podrobněji viz Chměl, M.: Spojkový ústavní soud – konzistenční stážce nedotknutelnosti jádra Ústavy, in: Kust, J.: Evropská inspirace z Karlsruhe, Odbor informování o evropských záležitostech Úřadu vlády ČR, Praha, 2009, s. 15. Obdobně viz Šišková, N.: Dimenze ochrany lidských práv v EU, 2. vydání, Linde, Praha, 2008, s. 105.

⁶⁶ Brunner v. European Union Treaty, (1994) 1 CMLR 57.

⁶⁷ Chměl, M.: cit. dílo, s. 18.

těch pravomocí Evropského společenství, které by ono samo atrahovalo *ultra vires*.⁶⁸

Dalším relevantním rozhodnutím, ve kterém se Spolkový soud *expressis verbis* vyjádřil k poměru evropského a německého práva („Banana case“, „Evropský zatýkací rozkaz“, „Smlouva o Ústavě pro Evropu“, „Lisabonská smlouva“, „Mangold“) s ohledem na rozsah a zeměření publikace se věnovat nemůžeme a odkazujeme na fundované práce českých a zahraničních autorů.⁶⁹

4. Judikatura Ústavního soudu ČR ve vztahu ke komunitárnímu právu

4.1 Pravomoci Ústavního soudu ČR ve vztahu k rozhodování o komunitárním právu

Jak již bylo poukázáno, v právním prostředí ČR, a rovněž tak v členských státech EU, současně působí právo vnitrostátní, komunitární a mezinárodní. Tato skutečnost předurčuje složitost právního řádu. Vzhledem k tomu, že jednotlivé právní systémy nejsou izolované, vznikají otázky jejich vzájemného vztahu, přednosti či případného řešení konfliktů. Za těchto okolností nabývá značný význam výklad práva či aplikace výkladových právních principů jednotlivými orgány členských států, které napomáhají fungování celého systému. Okolnost, že ČR přistoupila k již funkčnímu právnímu systému v rámci EU jednak umožňuje navázat na předchozí zkušenosti členských států, jednak předurčuje možná řešení.

Významnou roli v tomto procesu sehrává ústavní soudnictví, jehož role a význam se odvíjí od konkrétní právní úpravy v jednotlivých státech. K úloze ústavního soudnictví ve vztahu k evropské problematice (komunitárnímu právu) lze uvést, že v evropském kontextu neexistuje jednotný přístup ústavních soudů. Např. pokud jde o přezkum komunitárního práva, v zásadě se rozlišují tři modely přístupu ústavních soudů. Jedná se o model, kdy se ústavní soud otázkami komunitárního práva nezabývá, dále kdy se jimi zabývá ve vymezeném rozsahu (např. z hlediska lidských práv nebo ústavnosti) a nakonec, kdy je komunitární právo přezkoumáváno jako „quasi-ústavní“.

Pokud jde o otázky, které jsou předmětem přezkumu, obecně lze uvést, že ústavní soudy nejčastěji, s odvoláním na vlastní předpisy, případně na právo ES, posuzují soulad zakládacích smluv ES či jejich změn s ústavním pořá-

⁶⁸ Chměl, M.: cit. dílo, s. 18.

⁶⁹ Viz například Evropská inspirace z Karlsruhe, Odbor informování o evropských záležitostech Úřady vlády ČR, Praha, 2009. Obdobně viz Oppenheimer, A.: *The Relationship Between European Community Law and National Law: The Cases*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994.

kem, vyslovují k ústavnímu způsobu převzetí komunitárního práva do vnitrostátního právního řádu, formulují principy koexistence práva vnitrostátního a komunitárního, stanoví rozsah či způsob přezkumu komunitárního práva Ústavním soudem ČR či se vyslovují se k právu a povinnosti soudů položit předběžnou otázku. K soudům, které se aktivně zabývají otázkami evropského práva a jsou vybaveny potřebnými pravomocemi, nepochybně patří Ústavní soud ČR.

Při podrobnější odpovědi na otázku, jakými konkrétními otázkami vztahujícímu se k evropskému právu se může Ústavní soud ČR zabývat a v jakém rozsahu, je třeba vyjít na jedné straně z mezinárodních závazků (v ústavní rovině čl. 1 odst. 2, čl. 10 a 10a Ústavy ČR), na druhé straně z pravomocí Ústavního soudu ČR zakotvených v čl. 87 Ústavy ČR a konkretizovaných zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o Ústavním soudu“). Ústavní soud ČR je podle čl. 83 Ústavy ČR soudním orgánem ochrany ústavnosti, jehož pravomoci, a to i ve srovnání s většinou evropských ústavních soudů, jsou koncipovány velmi široce (čl. 87 Ústavy ČR). Rozhodovací činnost Ústavního soudu ČR je přitom velice různorodá a lze ji třídít podle několika kritérií.

V nejobecnější podobě se Ústavní soud ČR zabývá jak přezkumem abstraktním, tj. přezkumem kontroly norem podle čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy ČR, tak přezkumem konkrétním, tj. přezkumem individuálních ústavních stížností fyzických a právnických osob podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR, případně různými specializovanými druhy přezkumu [čl. 87 písm. c) až m)]. Ve sledovaném kontextu je zejména podstatná pravomoc Ústavního soudu ČR v oblasti preventivního přezkumu mezinárodních smluv podle čl. 10a a čl. 49 s ústavním pořádkem, která se uplatňuje před ratifikací těchto smluv.

Pokud nadpis této kapitoly mluví o judikatuře Ústavního soudu ČR v oblasti komunitárního práva, má tím na mysli rozhodnutí Ústavního soudu ČR, která se nějakým způsobem zabývají vztahem komunitárního a ústavního či vnitrostátního práva, či se týkají převzetí mezinárodních závazků plynoucích z přistoupení ČR k EU. Konkrétně potom tyto otázky mohou být posuzovány v řízení o souladu mezinárodních smluv s ústavním pořádkem, v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů, případně okrajově též v řízení o ústavních stížnostech.

Je ovšem třeba zdůraznit, že Ústavní soud ČR může ve vztahu ke komunitárnímu právu posuzovat pouze otázky, které vyvstanou v souvislosti s kon-

krétním řízením zahájeným z podnětu stěžovatelů uvedených v zákoně, nemá tzv. výkladovou kompetenci, kterou měl Ústavní soud ČSFR.⁷⁰

4.2 Zmínky o komunitárním právu v judikatuře Ústavního soudu ČR v období před vstupem do EU

Úvodem je vhodné stručně zmínit, že již před vstupem ČR do EU judikatura Ústavního soudu ČR reagovala na existenci komunitárního práva, a v tomto smyslu se objevily některé zmínky o komunitárním právu, jeho interpretaci a postavení. Jednalo se např. o nález sp. zn. III. ÚS 31/97 ze dne 29. 5. 1997, viz <http://nalus.usoud.cz>,⁷¹ kdy v souvislosti s interpretací pojmu zneužívání monopolního postavení Ústavní soud ČR vyslovil, že nelze považovat za protíústavní tu interpretaci, která vychází ze soutěžních pravidel upravených SES. Ústavní soud ČR vysvětlil, že tato smlouva, stejně jako SEU, vychází ze stejných hodnot a principů, na nichž je založen i ústavní řád ČR.

Dále v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/01 („Cukerné kvóty II“) ze dne 30. 10. 2002 (publikovaném pod č. 499/2002 Sb.) Ústavní soud ČR jednak odkázal na relevantní judikaturu ESD v otázce kvót, jednak uvedl, že nelze přehlédnout, že jednou z hlavních pohnutek pro zavedení soustavy produkčních kvót některých zemědělských a potravinářských výrobků bylo vytvoření rámce, který se uplatňuje v EU. Radikální zásah Ústavního soudu ČR proti soustavám produkčních kvót by představoval krok k takovému pojetí vnitrostátně garantovaných práv, které by neobstálo po připravovaném vstupu do EU.

K tomu lze uvést, že přístup Ústavního soudu ČR lze považovat za logický a opodstatněný, když vzal v úvahu nadcházející vstup do EU a proces sblížení práva v oblasti soutěžního práva a zemědělských kvót, který v době rozhodování Ústavního soudu ČR probíhal podle harmonogramu přijatého vládou ČR a spočíval v harmonizaci právního řádu ČR s právem ES. Naopak rozhodnutí opomíjející tuto realitu by muselo být považováno za formalistické a kontraproduktivní.

⁷⁰ Čl. 5 zákona FS č. 91/1991 Sb., o Ústavním soudě ČSFR, stanovil, že Ústavní soud podává výklad ústavních zákonů FS, je-li věc sporná.

⁷¹ Na stránce <http://nalus.usoud.cz> jsou v informačním systému NALUS Ústavního soudu ČR zveřejněna veškerá rozhodnutí Ústavního soudu ČR, tedy nálezy i usnesení, která lze vyhledávat podle celé řady kritérií včetně předmětového a věcného rejstříku či full-textového vyhledávače.

4.3 Komunitární právo v judikatuře Ústavního soudu ČR v období po vstupu do EU

4.3.1 Nastolení konkrétních otázek ve vztahu k evropskému právu

Po vstupu ČR do EU, tedy po 1. 5. 2004, očekávala zejména odborná veřejnost zodpovězení řady konkrétních otázek týkajících se komunitárního práva. Obdobná očekávání se vztahovala i k Ústavnímu soudu ČR. U některých otázek ovšem vystupoval do popředí spíše jejich politický charakter, jednalo se zejména o dlouhodobý a problematický proces schvalování Lisabonské smlouvy v ČR. Je přitom zřejmé, že v demokratické společnosti se Ústavní soud ČR nemohl vyhnout politizaci těchto otázek, jeho úkolem přitom bylo bez ohledu na artikulované politické zájmy posoudit vznesené námitky z ústavněprávního hlediska.

Lze uvést příklady některých otázek, které byly ve výše uvedených souvislostech zejména předmětem zájmu:

- Jak bude Ústavní soud ČR přistupovat ke komunitárnímu právu, bude se zabývat jeho přezkumem? Pokud ano, jakým způsobem a v jakém rozsahu? Nebo zvolí Ústavní soud ČR jiné referenční kritérium přezkumu?
- Na jakém ústavním základě působí komunitární právo ve vnitrostátním právním řádu ČR (včetně otázek týkajících se vztahu čl. 10 a 10a Ústavy ČR)?
- Může Ústavní soud ČR podat předběžnou otázku k ESD? Má obecný soud povinnost podat předběžnou otázku?
- Lze považovat judikaturu týkající se práva ES/EU za ustálenou, od kdy lze hovořit o konzistentní judikatuře?
- Bude se Ústavní soud ČR zabývat formulováním výkladových právních principů v souvislosti s komunitárním právem?
- Ve vztahu k přezkumu Lisabonské smlouvy byly předmětem zájmu jak procesní otázky přezkumu, charakter řízení a rozsah přezkumu, tak otázky týkající se samotného obsahu Lisabonské smlouvy.

Pokud jde o výše uvedené otázky, je možné uvést, že k naprosté většině z nich se již Ústavní soud ČR do současné doby podstatným způsobem vyslovil, a to dokonce opakovaně v několika rozhodnutích, tedy v relativně velice krátkém časovém období, pokud se vezme v úvahu složitost vznesených otázek. Je vhodné zdůraznit, že celkový počet rozhodnutí, ve kterých se Ústavní soud vyslovil či bude vyslovovat k otázkám komunitárního práva, není a nebude početně velký, avšak přijatá rozhodnutí, pokud se těmto otázkám vyslovují, jsou zásadní a mají precedenční charakter. Z Tabulky č. 1, která uvádí přehled významných rozhodnutí Ústavního soudu ČR týkajících se komunitárního práva k 28. 2. 2010, vyplývá, že v letech 2006–2009 se v průměru Ústavní soud ČR ročně zabýval dvěma až třemi zásadnějšími rozhodnutími v oblasti komunitárního práva.

Tabulka č. 1: Přehled rozhodnutí Ústavního soudu ČR v oblasti komunitárního práva k 28. 2. 2010

	Zkrácený název	Datum vydání rozhodnutí	Číslo rozhodnutí Ústavního soudu	Publikace ve Sbírce zákonů
1.	„Cukerné kvóty III“	8. 3. 2006	Nález Pl. ÚS 50/04	154/2006 Sb.
2.	„Důkazní břemeno – diskriminace“	26. 4. 2006	Nález Pl. ÚS 37/04	419/2006 Sb.
3.	„Evropský zatýkácí rozkaz“	3. 5. 2006	Nález Pl. ÚS 66/04	434/2006 Sb.
4.	„Vyhláška o léčivech“	16. 1. 2007	Nález Pl. ÚS 36/05	57/2007 Sb.
5.	„Squeeze out“	27. 3. 2008	Nález Pl. ÚS 56/05	257/2008 Sb.
6.	„Lisabon I“	26. 11. 2008	Nález Pl. ÚS 19/08	446/2008 Sb.
7.	„Neaplikovatelnost ustanovení zákona“	2. 12. 2008	Usnesení Pl. ÚS 12/08	nebylo publikováno
8.	„Povinnost soudu položit předběžnou otázku“	8. 1. 2009	Nález II. ÚS 1009/08	nebylo publikováno
9.	„Lisabon II“	3. 11. 2009	Nález Pl. ÚS 29/09	387/2009 Sb.

Následující text vycházející z judikatury Ústavního soudu ČR uvádí přehledně argumentaci obsaženou v judikatuře Ústavního soudu ČR z hlediska odpovědí dosud poskytnutých na aktuální otázky komunitárního práva. Přestože se rozhodnutí zabývala odlišnými aspekty ve vztahu ke komunitárnímu právu, je důležité se jimi zabývat chronologicky, neboť formulování principů, zásad či doktríny vztahu ke komunitárnímu právu se vyvíjelo postupně, jednotlivá rozhodnutí na sebe odkazují a navazují. V této souvislosti lze poukázat na princip závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu ČR vyplývající z čl. 89 odst. 2 Ústavy ČR, který je Ústavním soudem ČR interpretován tak, že se vztahuje i na jeho samotná rozhodnutí.⁷²

⁷² Viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 11/02 ze dne 11. 6. 2003 (publikovaný pod č. 198/2003 Sb.) uvádí, že nemá-li se sám Ústavní soud ČR jako ústavní orgán, tj. orgán veřejné moci, dopouštět libovůle, jejímž zákazu je sám také podroben, musí se cítit vázán

4.3.2 Posouzení otázek vztahujících se ke komunitárnímu právu v jednotlivých rozhodnutích Ústavního soudu ČR

4.3.2.1 Cukerné kvóty III⁷³

*Nález sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006
(publikováno pod č. 154/2006 Sb.)*

Popis ústavní stížnosti

Skupina poslanců Parlamentu ČR se domáhala zrušení § 3 a 16 nařízení vlády č. 364/2004 Sb., o stanovení některých podmínek provádění opatření společné organizace trhů v odvětví cukru. Napadená ustanovení upravovala otázku rozdělení kvót, přičemž podle navrhovatelů zakládala nerovnost mezi výrobci, a tím i na výrobcích závislých pěstitelích. Jako rozhodné období pro výpočet kvót jednotlivých producentů bylo vzato období, ve kterém platila právní úprava platná před nálezem sp. zn. Pl. ÚS 39/01, který se rovněž zabýval přezkumem kvót a shledal napadenou právní úpravu jako protiústavní. Podle navrhovatelů stanovení kritérií pro určení kvót postrádalo objektivní hledisko a bylo výrazem libovůle v rozporu s čl. 1 a 3 Listiny, rovněž měl být porušen čl. 11 a 26 Listiny. Vláda jako vedlejší účastník uvedla, že napadené nařízení provádí příslušná nařízení a předpisy práva ES a je v souladu se zákonem č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu, a zákonem č. 252/1997 Sb., o zemědělství.

svými vlastními rozhodnutími, která může svou judikaturou překonat jen za určitých podmínek. Tento postulat lze přitom charakterizovat jako podstatnou náležitost demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 ve spojení s čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR). První možností, kdy Ústavní soud ČR může překonat vlastní judikaturu, je změna sociálních a ekonomických poměrů v zemi, nebo změna v jejich struktuře, anebo změna kulturních představ společnosti. Další možností je změna či posun právního prostředí tvořeného podústavními právními normami, které v souhrnu ovlivňují nahlížení ústavních principů a zásad, aniž by z nich ovšem vybočovaly, a především neomezují princip demokratické právní státnosti (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR). Další možností pro změnu judikatury Ústavního soudu ČR je změna, resp. doplnění těch právních norem a principů, které tvoří závazná referenční hlediska pro Ústavní soud ČR, tj. takových, které jsou obsaženy v ústavním pořádku ČR, nejde-li samozřejmě o změny odporující limitům stanoveným čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR, tj. nejde-li o změny podstatných náležitostí demokratického právního státu.

⁷³ Problematika cukerných kvót byla Ústavním soudem ČR posuzována opakovaně, jedná se o nález sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 ze dne 14. 2. 2001 (publikováno pod č. 96/2001

Posouzení Ústavním soudem ČR

A. Posouzení komunitárního práva Ústavním soudem

Ústavní soud ČR se zabýval otázkou, do jaké míry je oprávněn posuzovat ústavní konformitu vnitrostátních právních norem, které navazují na komunitární právo, a dospěl k závěru, že není kompetentní posuzovat otázky platnosti norem komunitárního práva. Připomenul, že ačkoliv z pohledu komunitárního práva požívají normy komunitárního práva aplikační přednost před právními řády členských států EU, řada nejvyšších soudních instancí původních členských států se nikdy zcela nepodřídila doktríně absolutní přednosti komunitárního práva nad veškerým ústavním právem. Proto také Ústavní soud ČR jako soudní orgán ochrany ústavnosti jednoho z nových členských států považoval za potřebné se k těmto otázkám relevantně ve své judikatuře vyjádřit.

Konkrétně Ústavní soud ČR uvedl, že i v případech, kdy členské státy vlastními právními nástroji implementují část komunitární politiky, je diskrece ze strany členských států limitována překlenujícími obecnými principy komunitárního práva, do nichž se řadí i ochrana základních práv. Ač tedy referenčním rámcem zůstávají i po 1. 5. 2004 normy ústavního pořádku ČR, Ústavní soud nepřehlíží dopad komunitárního práva na tvorbu, aplikaci a interpretaci vnitrostátního práva. Jinými slovy, Ústavní soud ČR v této oblasti interpretuje ústavní právo s přihlédnutím k principům plynoucím z práva komunitárního.

Pokud jde o současný standard ochrany základních práv uvnitř ES, Ústavní soud ČR uvedl, že podle jeho názoru tato úroveň nemá nižší kvalitu než ochrana poskytovaná v ČR, resp. že standard ochrany se výrazně neliší od ochrany poskytované ve vnitrostátním prostředí Ústavním soudem ČR.

Z výše uvedené argumentace Ústavního soudu ČR je zřejmé akceptování principu aplikační přednosti komunitárního práva, nikoliv však absolutní přednosti tohoto práva nad veškerým ústavním právem, uznání současné úrovně ochrany základních práv v ES jako srovnatelné s ochranou poskytovanou v ČR a interpretace ústavního práva s přihlédnutím k principům plynoucím z práva komunitárního.

B. Způsob přezkumu komunitárního práva Ústavním soudem ČR

Ústavní soud ČR jednak obecně vyslovil že ústavněprávní přezkum otázek týkající se komunitárního práva nelze provádět izolovaně bez ohledu na kritéria a meze regulace stanovené komunitárním právem a dotvořené judikaturou ESD, ale navíc v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 50/04 konkrétně ukázal způsob

Sb.) „Cukerné kvóty I“, nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/01 ze dne 30. 10. 2002 (publikováno pod č. 499/2002 Sb.) „Cukerné kvóty II“ a nálezu sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006 (publikováno pod č. 154/2006 Sb.) „Cukerné kvóty III“. Pouze poslední nálezu byl přijat až po vstupu ČR do EU.

zohlednění komunitárního práva při svém přezkumu. Vyšel z kritérií ustálené judikatury ESD v oblasti kvót, zároveň právní úpravu klíče k rozdělení produkčních kvót zkoumal z hlediska vnitrostátního ústavního práva interpretovaného ve světle komunitárního práva, resp. z hlediska souladu posuzované právní úpravy s obecnými principy komunitárního práva.

Pokud jde o posouzení napadené právní úpravy s přihlédnutím ke kritériím vyplývajícím z judikatury ESD, z hlediska studijních účelů je zajímavé, jakým způsobem Ústavní soud ČR přezkum provedl. Ústavní soud zvolil principy relevantní pro ústavněprávní přezkum, přičemž každý z těchto principů aplikoval na konkrétní okolnosti projednávaného případu. Jednalo se o následující principy:

1. princip volné diskrece státu a jeho meze,
2. princip proporcionality a
3. princip ochrany základních práv zahrnující:
 - i) princip legitimního očekávání,
 - ii) princip právní jistoty a zákazu retroaktivity,
 - iii) princip nediskriminace, resp. zákazu diskriminace,
 - iv) princip ochrany práva podnikat a vyvíjet jinou hospodářskou činnost.

Zároveň Ústavní soud ČR připomněl svou vlastní předchozí judikaturu v oblasti kvót, a to z důvodu respektování principu právní kontinuity vlastní judikatury. Ústavní soud ČR již ve svém předchozím rozhodnutí sp. zn. Pl. ÚS 39/01 zformuloval základní ústavněprávní limity jak samotného omezování hospodářské produkce formou zavádění produkčních kvót, tak systému přidělování individuálních produkčních kvót jednotlivým producentům, na něž odkázal i v projednávaném případě. Jednalo se přitom o následující závěry Ústavního soudu ČR:

- omezení produkce formou kvót nepředstavuje vyvlastnění bez náhrady,
- u systému přidělování individuálních produkčních kvót rozdílné právní postavení těch výrobců, kteří kvótu obdrží, a těch, kteří o ni nežadají, nepředstavuje neústavní diskriminaci z hlediska principu rovnosti,
- přirozená diferenciacie mezi stávajícími a novými výrobci nepředstavuje porušení principu rovnosti.

C. Možnost položení předběžné otázky Ústavním soudem ČR

Ústavní soud ČR rovněž zkoumal, zda otázka konformity zvoleného klíče k přidělení individuální produkční kvóty by neměla být předložena k posouzení ESD jako předběžná otázka podle čl. 234 SES. V daném případě věc posoudil tak, že na projednávanou věc je možné vztáhnout jednu z výjimek

zformulovaných v judikatuře ESD, totiž že vznesení předběžné otázky není nutné, pokud se danou otázkou zabývala předchozí ustálená judikatura ESD.⁷⁴

S tím souvisí i obecná otázka, zda vůbec lze Ústavní soud ČR považovat za soudní orgán, který je podle čl. 234 SES povolán podat předběžnou otázku. Tato otázka je legitimní především v případě abstraktní kontroly norem, neboť jak Ústavní soud ČR uvedl, jeho pohled posuzování je zúžený, což plyne z jeho postavení jako soudního orgánu ochrany ústavnosti. Praxe ústavních soudů při podávání předběžných otázek není přitom jednotná. Např. italský ústavní soud ve svém rozhodnutí z roku 1995 konstatoval, že se necítí být soudem podle čl. 234 SES,⁷⁵ existuje však i opačná praxe jiných ústavních soudů členských států, které již předběžnou otázku vznesly.⁷⁶ Ústavní soud ČR se rovněž touto otázkou zabýval v obecné rovině a dospěl k závěru, že za určitých okolností je oprávněn vznést předběžnou otázku k ESD.

D. Interpretace čl. 10a Ústavy ČR

Ve stejném rozhodnutí Ústavní soud ČR vysvětlil, že čl. 10a Ústavy ČR, který byl do Ústavy ČR vložen ústavním zákonem č. 395/2001 Sb. (tzv. euronovelou Ústavy ČR), představuje ustanovení umožňující přenos některých pravomocí orgánů ČR na mezinárodní organizaci nebo instituci, tedy především ES a její orgány. Okamžikem přistoupení ČR k ES se realizoval přenos těchto pravomocí, a to tak, že ČR propůjčila tyto pravomoci orgánům ES. V rozsahu těchto pravomocí, které realizují orgány ES, se pak omezily pravomoci všech příslušných vnitrostátních orgánů bez ohledu na to, zda se jedná o pravomoci normativní či individuálně rozhodovací.⁷⁷

⁷⁴ Rozsudek ESD Srl Cilfit and Lanificio di Gavardo SpA v. Ministry of Health 238/81, viz <http://eur-lex.europa.eu>.

⁷⁵ Rozhodnutí z 29. 12. 1995 č. 536/95, Messaggero Servizi Sr. v. Office of Registrar Padova.

⁷⁶ Např. rakouský ústavní soud a belgický arbitrážní soud, viz Bobek, Komárek, Passer, Gillis: Předběžná otázka v komunitárním právu. Praha: Linde, 2005, s. 72–73.

⁷⁷ Pro úplnost je třeba uvést, že existují dvě koncepce výkladu čl. 10a, přičemž obě koncepce byly publikovány na stránkách odborného právníckého tisku. Zjednodušeně lze uvést, že jde o spor mezi internacionalisty a komunitaristy. Internacionalistický názor zastává J. Malenovský, vychází ze vzájemného vztahu mezi čl. 10a a 10 Ústavy ČR a z názoru, že komunitární právo je mezinárodním právem, které působí v rámci právního řádu na smluvním základě. Druhý názor vychází z toho, že komunitární právo je natolik specifické, že působí přímo na základě aplikační přednosti. Bližší argumentace k této otázce je obsažena v těchto článcích:

– Kühn, Z., Kysela, J.: Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu?, Právní rozhledy č. 1/2004,

Ústavní soud ČR uvedl, že toto propůjčení části pravomocí je propůjčením podmíněným, neboť originálním nositelem suverenity a z ní vyplývajících pravomocí nadále zůstala ČR, jejíž suverenitu konstituuje čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR. Jinak řečeno, delegace části pravomocí vnitrostátních orgánů může trvat potud, pokud jsou tyto pravomoci orgány ES vykonávány způsobem slučitelným s uchováním základů státní suverenity ČR a způsobem, jež neohrožuje samotnou podstatu materiálního právního státu. Zde Ústavní soud ČR odkázal na nepřipustnost změny podstatných náležitostí demokratického právního státu, ke které se vyslovil již v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 36/01 a Pl. ÚS 11/02, v nichž vyložil ustanovení čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR v pozici základního pravidla interpretace Ústavy ČR a jejich změn.⁷⁸

Pokud členství v EU s sebou nese určité omezení pravomocí vnitrostátních orgánů ve prospěch komunitárních orgánů, musí být nutně jedním z projevů takového omezení i omezení volnosti členských států určovat vnitrostátní účinky komunitárního práva.⁷⁹ Čl. 10a Ústavy ČR tak vlastně působí oboustranně: tvoří normativní základ pro přenos pravomocí a současně je tím ustanovením Ústavy ČR, které otevírá vnitrostátní právní řád pro působení komunitárního práva včetně pravidel týkajících se jeho účinků uvnitř právního řádu ČR.⁸⁰ Ústavní soud ČR se tedy přihlásil k pojetí, na jehož základě působí komunitární právo v českém právním řádu přímo na základě čl. 10a Ústavy ČR.

Závěrečná poznámka

Nález sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006 se věcně zabýval přezkumem stanovení kvót jednotlivým výrobcům. Je významný tím, že jednak se z časového hlediska zabýval jako vůbec první problematikou komunitárního práva, a zároveň tím, že jde o rozhodnutí, které nastolilo a vyslovilo se k velkému počtu otázek vztahu ke komunitárnímu právu, konkrétně k otázce rozsahu a způsobu posouzení komunitárního práva Ústavním soudem ČR, možnosti

-
- Malenovský, J.: Ve věci ústavního základu působení komunitárního práva uvnitř ČR nebylo řečeno poslední slovo, *Právní rozhledy* č. 6/2004,
 - Malenovský, J.: Vítězství dogmatiků nad pragmatiky se odkládá, *Právní rozhledy* č. 11/2005.

⁷⁸ Srov. Holländer, P.: Materiální ohnisko ústavy a diskrece zákonodárce, *Právník* č. 4/2005.

⁷⁹ Srov. Král, R.: Znovu k zakotvení vnitrostátních účinků komunitárního práva v Ústavě ČR, *Právní rozhledy* č. 3/2004, s. 111.

⁸⁰ Srov. Kühn, Z., Kysela, J.: Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu?, *Právní rozhledy* 10/2004, s. 23–27 nebo Kühn, Z.: Ještě jednou k ústavnímu základu působení komunitárního práva v českém právním řádu, *Právní rozhledy* č. 10/2004, s. 395–397.

položení předběžné otázky Ústavním soudem ČR a interpretaci ustanovení čl. 10a Ústavy ČR. Nález však vyvolal některé výkladové spory či nejasnosti, s nimiž se Ústavní soud ČR pokusil vypořádat později.

4.3.2.2 Evropský zatýkací rozkaz

Nález sp. zn. Pl. ÚS 66/04 ze dne 3. 5. 2006

(publikováno pod č. 434/2006 Sb.)

Popis ústavní stížnosti

Skupina poslanců a senátorů Parlamentu ČR se obrátila na Ústavní soud ČR s návrhem na zrušení ustanovení trestního zákona a trestního řádu zavedených novelami č. 537/2004 Sb. a č. 539/2004 Sb., které implementovaly evropský zatýkací rozkaz v souladu s Rámcovým rozhodnutím Evropské rady ze dne 13. 6. 2002, o evropském zatýkacím rozkazu a postupu předávání mezi členskými státy (2002/584/JVV). Podle napadených ustanovení je možné předat občana ČR do členského státu EU za účelem jeho trestního stíhání, což bylo podle navrhovatelů především v rozporu s čl. 14 odst. 4 Listiny, podle něhož nikdo nesmí být nucen k opuštění své vlasti, případně též v rozporu s čl. 39 Listiny.

Posouzení Ústavním soudem ČR

A. Extradice a předávání osob mezi členskými státy EU na základě evropského zatýkacího rozkazu

Nález definoval extradici jako vydání osoby státem, na jehož území se nachází, jinému státu na jeho dožádání za účelem trestního stíhání nebo k výkonu trestu. Cílem extradice je znemožnit pachateli trestného činu, aby unikl trestnímu stíhání nebo výkonu trestu tím, že uprchne do jiného státu. Povinnost státu pobytu vydat pachatele vzniká obvykle na základě mezinárodní smlouvy (extradiční smlouvy, smlouvy o právní pomoci ve věcech trestních apod.). Vydání (extradici) osoby do ciziny v českém právu upravují ustanovení § 391 a násl. trestního řádu. Celý postup je procesně náročný, má tři fáze, tj. předběžné šetření, rozhodování soudu a povolení vydání, o kterém rozhoduje ministr spravedlnosti.

Zatímco klasický extradiční proces je zdoluhavý, představuje předávací proces podle výše uvedeného rámcového rozhodnutí výrazné zjednodušení a urychlení celého procesu. Evropský zatýkací rozkaz tedy nahrazuje ve vztahu mezi členskými státy EU původní extradici a představuje kvalitativně zcela odlišný proces. Celý vydávací či předávací proces je svěřen příslušným soudům, které se řídí právem, takže odpadá intervence výkonné moci v konečné fázi, jako je tomu u klasické extradice.

B. Čl. 10a Ústavy ČR

Ústavní soud ČR uvedl, že na základě čl. 10a Ústavy ČR vstupem ČR do EU došlo do jisté míry i k omezení pravomocí Ústavního soudu. Vzhledem k doktríně ESD o přednosti komunitárního práva může Ústavní soud svou pravomoc vůči normám tohoto práva uplatňovat pouze za určitých okolností. V dalším výkladu Ústavní soud odkázal na své předchozí rozhodnutí sp. zn. Pl. ÚS 50/04, ve kterém odmítl uznat doktrínu ESD, pokud vyžaduje absolutní přednost komunitárního práva, a na podmínky, za kterých může delegace částí pravomocí na orgány EU trvat (viz výklad k Pl. ÚS 50/04, bod D.).

C. Problematika třetího pilíře

Rozbor problematiky třetího pilíře ztratil z velké části svou aktuálnost se vstupem Lisabonské smlouvy v platnost,⁸¹ nicméně začlenění unijního práva do práva komunitárního se neuskutečnil automaticky, nýbrž postupně v souvislosti s vyjasňováním vztahu původních oblastí pilířové struktury (společná zahraniční a bezpečnostní politika, policejní a justiční spolupráce) k navazujícím ustanovením Lisabonské smlouvy a obecným principům komunitárního práva. Výklad Ústavního soudu ČR k otázkám třetího pilíře má tedy dnes význam zejména z hlediska způsobu interpretace přístupu Ústavního soudu ČR k unijnímu právu, který byl komplikován složitostí a neujasněností problematiky, takže lze zpětně říct, že právo EU se v otázkách unijního práva nikdy neustálilo.

Ústavní soud upozornil, že situace ve věci evropského zatýkácího rozkazu byla podstatně odlišná od případu řešeného v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 50/04 v tom, že se nejednalo o komunitární právo v klasickém slova smyslu, tj. podle prvního pilíře, ale o unijní právo podle třetího pilíře ve formě rámcového rozhodnutí. Rámcové rozhodnutí, které bylo základem pro přijetí napadených norem, nemělo přímý účinek. Bylo závazné pro členské státy co do výsledku, kterého mělo být dosaženo, přičemž volba prostředků a forem se ponechávala vnitrostátním orgánům. Účelem rámcového rozhodnutí bylo sblížení právních a správních předpisů členských států.

Povinnost implementovat rámcové rozhodnutí nebyla přitom vynutitelná ESD, protože hlava VI. SEU neznala žalobu pro porušení Smlouvy. Byla ovšem vynutitelná politickým a administrativním tlakem EU na členské státy. Ústavní soud ČR konstatoval s odkazem na rozhodnutí ve věci Pupino,⁸² že

⁸¹ Vstup v platnost Lisabonské smlouvy, ke kterému došlo dne 1. 12. 2009 na základě čl. 6, znamenal odstranění pilířové struktury, která představovala značný problém z hlediska implementace rámcových rozhodnutí do vnitrostátních právních řádů, jak ostatně ilustruje i nálezy Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 66/04.

⁸² Rozsudek ESD Pupino, C-105/03, viz <http://eur-lex.europa.eu>.

judikatura ESD týkající se přesné povahy aktů unijního práva, jakými jsou rámcová rozhodnutí, je dosud ve vývoji.

Celkově lze k otázce třetího pilíře poznamenat, že jeho implementace do právního řádu byla problematická, neboť SEU (tzv. Maastrichtská smlouva z roku 1992) založila nejednotný režim, pokud jde o implementaci závazků z oblasti komunitárního a unijního práva, přičemž evropský zatýkací rozkaz patřil do práva unijního. Na druhé straně po přijetí Amsterodamské smlouvy (2. 10. 1997) došlo k určitému sblížení mezi akty třetího pilíře a ES mj. prostřednictvím nových právních aktů, jimiž byly rámcové smlouvy přijímané Radou EU za účelem sblížení právních a správních předpisů členských států EU. Ty byly závazné pro členské státy co do výsledku, kterého mělo být dosaženo, přičemž volba forem a prostředků byla ponechána členskými státy. Z uvedeného popisu je zřejmé, že rámcové rozhodnutí se podobalo komunitární směrnici ES. Z této povahy rámcového rozhodnutí, které bylo založeno na právu unijním, ale dožadovalo se právních účinků jako právo komunitární, vyplývaly problémy členských států při implementaci. Za řešení tohoto problému bylo považováno odstranění pilířové struktury EU předpokládané jak v zamítnuté Smlouvě pro Evropu z 29. 10. 2004, tak v Lisabonské smlouvě z 13. 12. 2007,⁸³ která vstoupila v platnost od 1. 12. 2009.

Problematický charakter rámcové smlouvy odráželo také odlišné stanovisko ve věci eurozatykače formulované soudkyněmi E. Wagnerovou a V. Formánkovou. Podle něj v oblasti třetího pilíře nemohlo dojít k přenosu části pravomoci českých orgánů na orgány EU podle čl. 10a Ústavy ČR, neboť na rozdíl od prvního pilíře EU, obsahujícího numerativní výčet věcně vymezených kompetencí orgánů ES, by se totiž jednalo pouze o rámcově vymezenou oblast, tj. trestní agendu spojenou s justicií a policií, šlo by tudíž vlastně o „bianco šek“ poskytnutý orgánům EU v dané oblasti. Vzhledem k tomu, že trestní právo je svou povahou oblastí, která citelně ingeruje do základních práv a svobod jednotlivce, odlišné stanovisko upozornilo, že takový „paušální“ přenos pravomocí na orgány EU by mohl být i v rozporu s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu. Podle odlišného stanoviska byla rámcová rozhodnutí přijímaná v rámci třetího pilíře svou povahou „intergovernmentálními smlouvami“. Odlišné stanovisko tedy odpovědělo negativně na otázku, zda lze na orgány EU přenést v trestní oblasti část pravomoci podle čl. 10a Ústavy ČR.

⁸³ Srov. Když se řekne Lisabonská smlouva, vydal Odbor informování o evropských záležitostech Úřadu vlády ČR, s. 86.

D. Interpretace souladná s principy evropské integrace

Ústavní soud ČR uvedl, že z čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR, který stanoví povinnost ČR dodržovat závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva, ve spojení s principem spolupráce stanoveným čl. 10 SES, vyplývá ústavní princip, podle něhož mají být domácí právní předpisy včetně ústavy interpretovány souladně s principy evropské integrace. Pokud tedy existuje několik interpretací Ústavy ČR, přičemž jen některé z nich vedou k dosažení závazku, který převzala ČR v souvislosti se svým členstvím v EU, je nutno volit výklad, který podporuje realizaci tohoto závazku, a nikoli výklad, který tuto realizaci znemožňuje. Tyto závěry se vztahují i na výklad čl. 14 odst. 4 Listiny.

Ze samotného textu čl. 14 odst. 4 Listiny nelze jednoznačně odpovědět, zda a nakolik jeho znění vylučuje časově omezené předání občana do členského státu EU pro tam probíhající trestní řízení, pokud má občan právo po skončení tohoto řízení se vrátit do vlasti. Pojem zákazu nucení k opuštění vlasti lze interpretovat jak extenzivně, tak restriktivně. Nelze ovšem pominout, že současná doba je spojena s mimořádně vysokou mobilitou lidí, se zvyšující se mezinárodní spoluprácí a rostoucí důvěrou mezi demokratickými státy EU, což klade nové požadavky na úpravu vydávání občanů v rámci této unie. Jsou-li čeští občané poživateli výhod spojených se statutem občanství v EU, je v tomto kontextu přirozené, že s těmito výhodami je nutno akceptovat též určitou míru odpovědnosti.

Ve vztahu k výše uvedeným důvodům není v souladu s principem objektivního teleologického výkladu, aby čl. 14 odst. 4 Listiny byl vykládán tak, že znemožňuje ani časově omezené předání občana do jiného členského státu za účelem trestního řízení o trestném činu spáchaném tímto občanem v tomto státě, pokud je garantováno, že po skončení řízení bude na vlastní žádost předán zpět do ČR k případnému výkonu trestu. Časově omezené předání občana k trestnímu řízení probíhajícímu v jiném členském státě EU, podmíněné jeho následným předáním do vlasti, tedy Ústavní soud ČR nepovažoval za nucení k opuštění vlasti ve smyslu čl. 14 odst. 4 Listiny.

Ústavní soud ČR zde použil interpretační princip, z něhož vyplývá, že pokud existuje několik možných interpretací Ústavy ČR, přičemž jen některé z nich vedou k dosažení závazku, který převzala ČR svým členstvím v EU, je nutno volit výklad, který podporuje realizaci tohoto závazku, nikoliv výklad, který tuto realizaci znemožňuje. Tím současně bude zachován i princip čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR. Tyto závěry se vztahují i na výklad čl. 14 odst. 4 Listiny.

Ústavní soud ČR upozornil také na skutečnost, že všechny členské státy EU jsou signatáři Úmluvy. Dovodil, že proto nemůže být občan významněji dotčen na svých právech tím, že o jeho trestní věci bude rozhodováno v jiném

členském státě EU, neboť každý členský stát EU je vázán standardem ochrany lidských práv, který je ekvivalentní standardu vyžadovanému v ČR.

Závěrečná poznámka

Nález sp. zn. Pl. ÚS 66/04, tzv. evropský zatýkácí rozkaz či eurozatykač, následoval ve velice krátkém časovém odstupu po nálezů Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 50/04. Zde se Ústavní soud ČR vyrovnal s názorově kontroverzní otázkou, zda je v ČR nutná změna Ústavy ČR, aby mohl být její občan vydán k trestnímu stíhání v jiném členském státě EU, jaký charakter mají závazky podle třetího pilíře a s pojmem interpretace souladná s principy evropské integrace.

4.3.2.3 Důkazní břemeno v antidiskriminačních sporech

*Nález sp. zn. Pl. ÚS 37/04 ze dne 26. 4. 2006
(publikováno pod č. 419/2006 Sb.)*

Popis ústavní stížnosti

Krajský soud se v souvislosti se svou rozhodovací činností (čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR, § 64 odst. 3 ZÚS) obrátil na Ústavní soud ČR s návrhem na zrušení § 133a odst. 2 OSŘ,⁸⁴ s odůvodněním, že citované ustanovení přenášející důkazní břemeno v diskriminačních sporech na žalovaného narušuje ústavní princip procesní rovnosti účastníků soudního řízení, a tudíž je v rozporu s čl. 96 odst. 1 Ústavy ČR, dle něhož „všichni účastníci řízení mají před soudem rovná práva“, a dále též v rozporu s čl. 6 Úmluvy, čl. 36 a 37 odst. 3 Listiny.

V předmětném sporu vedeném před krajským soudem ve věci ochrany osobnosti podle § 11 OZ šlo o to, že žalobci, občané romské národnosti, navštívili restauraci žalovaných, kde je odmítli obsloužit s odůvodněním, že restaurace je soukromým klubem a obsluhuje jen stále hosty po předložení klubové karty, zatímco osoby neromské národnosti byly ihned obslouženy bez této karty. Popsaný přístup obsluhujícího personálu žalobci vnímali jako rasovou diskriminaci snižující jejich důstojnost a požadovali, aby bylo rozhodnuto v jejich prospěch na základě ustanovení § 133a odst. 2 OSŘ, tedy s použitím obráceného důkazního břemene.

⁸⁴ Ustanovení § 133a odst. 2, které bylo do OSŘ vloženo zákonem č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního, zní: „Skutečnosti tvrzené o tom, že účastník byl přímo nebo nepřímo diskriminován na základě svého rasového nebo etnického původu, má soud ve věcech poskytování zdravotní a sociální péče, přístupu ke vzdělání a odborné přípravě, přístupu k veřejným zakázkám, členství v organizacích zaměstnanců nebo zaměstnavatelů a členství v profesních a zájmových sdruženích a při prodeji zboží v obchodě nebo poskytování služeb za prokázané, pokud v řízení nevyšel najevo opak.“

V rámci řízení před Ústavním soudem ČR se k návrhu vyjádřili vedlejší účastníci řízení, tj. Poslanecká sněmovna Parlamentu, Senát a ministerstvo spravedlnosti, kteří poukázali na to, že znění ustanovení § 133a provádějící zásadu rovného zacházení mezi osobami bez ohledu na rasový nebo etnický původ je transpozicí závazku ČR vyplývajícího z čl. 8 odst. 1 Směrnice Rady ES č. 2000/43/ES ze dne 29. 6. 2000. Účelem ustanovení § 133a OSŘ je umožnit osobám, které jsou diskriminovány, a jsou tedy slabší stranou sporu, účinné prosazení práva na rovné zacházení tím, že skutečnosti o jimi tvrzené diskriminaci na základě rasového nebo etnického původu soud považuje za prokazané, pokud v řízení nevyšel najevo opak. Zrušením ustanovení § 133a odst. 2 OSŘ by došlo k jednoznačnému porušení závazků ČR vyplývajících z členství v EU.

Posouzení Ústavním soudem ČR

Ústavní soud ČR konstatoval, že ve vztahu k dokazování je v řízeních uvedených v napadeném ustanovení § 133a odst. 2 OSŘ (obdobně v řízeních pracovních podle § 133a odst. 1 OSŘ) se stranou žalovanou zacházeno odlišně než v ostatních občanskoprávních řízeních, přičemž tato odlišnost je zvýhodněním pro stranu žalující, a tudíž zjevně znevýhodněním pro stranu žalovanou. Ve smyslu judikatury ESLP je odlišnost v zacházení považována za diskriminační ve smyslu čl. 14 Úmluvy, jestliže jí schází a) objektivní a rozumné ospravedlnění, tj. nesleduje legitimní cíl, a b) neexistuje přiměřený vztah mezi použitými prostředky a sledovaným cílem. Z těchto hledisek Ústavní soud napadené ustanovení posoudil.

Pokud se jednalo o posouzení, zda uvedené opatření sleduje legitimní cíl, Ústavní soud ČR použil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 37/04 následující argumentaci:

- ustanovení § 133a odst. 2 OSŘ (obdobně § 133a odst. 1 OSŘ) se stalo součástí OSŘ v souvislosti s povinností ČR jako členského státu EU promítnout do svého právního řádu závazky vyplývající z příslušných evropských směrnic;
- ústavní rozměr této povinnosti vyplývá z čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR, dle něhož ČR dodržuje závazky vyplývající pro ni z mezinárodního práva;
- důvody přijetí tzv. antidiskriminačních směrnic jsou podrobně vyjádřeny v preambulích těchto směrnic, primárně jde o účinné prosazení zásady rovného zacházení, čímž se rozumí neexistence jakékoli přímé či nepřímé diskriminace;
- směrnice odráží několikaletý vývoj v EU založené ve smyslu čl. 6 SEU na zásadách svobody, demokracie, dodržování lidských práv a základních svobod, jakož i na zásadách právního státu, tedy zásadách, které jsou společné členským státům;

- EU uznává jako obecné právní zásady ES základní práva tak, jak jsou zaručena Úmluvou a jak vyplývají z ústavních tradic společných členským státům;
- antidiskriminační směrnice mají společné východisko, dle něhož osoby, které byly předmětem diskriminace, by měly mít účinné prostředky právní ochrany, k tomu slouží mj. i zvláštní úprava důkazního břemene (viz např. čl. 8 odst. 1 Směrnice Rady 2000/43/ES);
- Ústavní soud ČR akceptuje, že má-li být Úmluva systémem na ochranu lidských práv, je nezbytné přihlížet k měnícím se podmínkám ve smluvních státech a reagovat na standardy, jichž má být dosaženo, které jsou v daném případě vyjádřeny prostřednictvím preambule a normativních ustanoveních jednotlivých antidiskriminačních směrnic;
- z těchto důvodů Ústavní soud ČR respektuje v citovaných směrnicih vyjádřený projev vůle členských států EU a konstatuje, že napadené ustanovení § 133a odst. 2 OSŘ legitimní cíl sleduje.

Dále Ústavní soud ČR posuzoval, zde je také splněna druhá podmínka, tedy zda existuje přiměřený vztah mezi použitými prostředky a sledovaným cílem. K tomu uvedl, že jakkoliv není jeho úkolem hodnotit legislativně-technickou kvalitu závazku vyplývajícího z čl. 8 odst. 1 Směrnice Rady 2000/43/ES, nedomnívá se, že stávající znění ustanovení § 133a OSŘ dostatečně transparentně vyjádřilo podmínku obsaženou v čl. 8 odst. 1 citované směrnice, že strana žalující soudu předloží skutečnosti nasvědčující, že došlo k diskriminaci. Přesto však Ústavní soud ČR zaujal názor, že ústavně konformním výkladem napadeného ustanovení § 133a odst. 2 OSŘ lze dospět ke stejnému závěru, jaký vyplývá z výše uvedené směrnice, tudíž že ustanovení § 133a odst. 2 OSŘ nemá povahu nevyvratitelné presumpce odpovědnosti strany žalované.

Ve skutečnosti totiž důkazní břemeno neleží pouze a výlučně na straně žalované. I strana žalující nese své břemeno tvrzení i břemeno důkazní. Pokud tato břemena strana žalující unese, což musí v jednotlivém případě posoudit soud, je následně věcí strany žalované prokázat svá tvrzení, že k diskriminaci z rasových (etnických) důvodů nedošlo. Z uvedených důvodů dospěl Ústavní soud ČR k závěru, že ustanovení § 133a odst. 2 OSŘ je prostředkem přiměřeným k dosažení sledovaného cíle, resp. že bude-li aplikováno výše uvedeným ústavně konformním způsobem, bude zachována spravedlivá rovnováha mezi požadavky veřejného zájmu společnosti a požadavky ochrany individuálních základních práv.

Ústavní soud z výše uvedených premis učinil závěr, že stávající právní úpravu lze ještě interpretovat tak, aby ji bylo možno považovat za souladnou s právem na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy a nezakládající

diskriminaci podle čl. 14 Úmluvy. Zároveň Ústavní soud ČR uvedl, že ustanovení § 133a odst. 2 OSŘ vyžaduje z hlediska testu proporcionality takový výklad, který je hraničním případem, kdy lze test považovat za ústavně konformní. Ústavní soud ČR rovněž doporučil zákonodárci, aby zvážil provedení transpozice citovaných směrnic rady ES zřetelnějším způsobem.

Z výše uvedených důvodů Ústavní soud ČR návrh na zrušení ustanovení § 133a odst. 2 OSŘ zamítl.

Závěrečná poznámka

V daném případě Ústavní soud ČR posuzoval, zda napadené ustanovení, které v otázce dokazování představovalo odlišné zacházení, je diskriminační ve smyslu čl. 14 Úmluvy na základě kritérií ESLP, tedy zda toto opatření sleduje legitimní cíl a existuje přiměřený vztah mezi použitými prostředky a sledovaným cílem. Při posuzování legitimního cíle Ústavní soud vyšel jednak z povinnosti ČR plnit závazky v oblasti mezinárodního práva, jednak z účelu antidiskriminačních směrnic odrážejících standardy, ke kterým členské státy dospěly, a to v návaznosti jak na vývoj základních práv EU, tak ústavních tradic členských států. Ústavní soud ČR zároveň upozornil na povinnost řádné transpozice reflektující znění směrnic příslušnými orgány i na nutnost ústavně-konformního výkladu posuzovaného ustanovení.

4.3.2.4 Úhrada léčiv z veřejného zdravotního pojištění

Nález sp. zn. Pl. ÚS 36/05 ze dne 16. 1. 2007

(publikováno pod č. 57/2007 Sb.)

Popis ústavní stížnosti

Skupina senátorů požadovala zrušení ustanovení zákona o veřejném zdravotním pojištění a prováděcí vyhlášky pro rozpor se závazky ČR vyplývajícími jak z komunitárního práva, tak z čl. 36 Listiny. Navrhovatelé měli za to, že podle stávající úpravy se oprávněné osoby nemohou domáhat stanovení výše úhrady léčivých příspěvků z veřejného zdravotního pojištění ve správním řízení a též je jim je upřeno právo na soudní ochranu. Podle čl. 6 odst. 2 Směrnice Rady č. 89/105/EHS o průhlednosti opatření stanovujících tvorbu cen u humánních léčivých přípravků, musí být rozhodnutí o nezařazení léčiva do seznamu odůvodněno na základě objektivních a ověřitelných kritérií.

Posouzení slučitelnosti s komunitárním právem

Ústavní soud ČR uvedl s odkazem na nález sp. zn. Pl. ÚS 50/04, že komunitární právo nemůže být referenčním kritériem posuzování ústavnosti vnitrostátního předpisu. Na druhou stranu zdůraznil, že ES jsou, tak jako ČR, společenstvími právními. Z judikatury ESD lze dovodit, že jeho interpretace

obecných principů právních odpovídajících základním právům obsaženým v domácích ústavních katalogích je blízká přístupů Ústavního soudu ČR. ESD již dvakrát obdobný případ řešil a vyslovil se, že rozhodnutí týkající se výše úhrady léčivého přípravku z prostředků veřejného zdravotního pojištění spadá do režimu čl. 6 směrnice a musí být doprovázeno garancí zde obsažených procesních práv. Ústavní soud ČR musel k této argumentaci při výkladu čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny přihlédnout. Dotčené subjekty se nemohou za stávajícího právního stavu domoci soudní ochrany. Stejně nedostatky, které vytýkal ESD ve vztahu ke směrnici, vykazuje posuzované ustanovení i ve vztahu k Listině. Tento závěr o neústavnosti vedl k derogaci napadeného ustanovení zákona o zdravotním pojištění.

Závěrečná poznámka

Dalším příspěvkem Ústavního soudu ČR k problematice komunitárního práva se stalo posouzení vyhlášky o úhradě léčiv z veřejného zdravotního pojištění provedené nálezem sp. zn. Pl. ÚS 36/05 ze dne 16. 1. 2007.

V rozhodnutí byl tedy přezkum proveden jak z hlediska principů komunitárního práva v dané oblasti, tak z hlediska práva na spravedlivý proces podle Listiny, přičemž v obou případech došel Ústavní soud ČR ke stejným závěrům a návrhu stěžovatelů vyhověl.

4.3.2.5 Squeeze out aneb vyloučení menšinových akcionářů

Nález sp. zn. Pl. ÚS 56/05 ze dne 27. 3. 2008

(publikováno pod č. 257/2008 Sb.)

Popis ústavní stížnosti

Skupina senátorů se domáhala zrušení ustanovení § 183i až § 183n ObchZ upravujících nucené právo výkupu cenných papírů minoritních akcionářů. Stěžovatelé namítali celou řadu vad napadené právní úpravy, na prvním místě uváděli rozpor vnitrostátní úpravy s právní úpravou výkupu cenných papírů jak je obsažena v tzv. Třinácté směrnici, tj. Směrnici Evropského parlamentu a Rady ES 2004/25/ES. Další nedostatky představovaly vady v rozporu s principy uvedenými v Úmluvě s ustanoveními mezinárodních dohod o ochraně investic, procesní vady, případně další nedostatky. Konkrétně ve vztahu k Třinácté směrnici stěžovatelé namítali, že směrnice byla nesprávně převzata do českého právního řádu, právo výkupu účastnických cenných papírů nebylo spojeno s právem odkoupení na žádost menšinového akcionáře a že podle § 183i odst. 1 ObchZ byli znevýhodněni akcionáři, kteří vlastnili méně než 10 % akcií.

Posouzení Ústavním soudem ČR

A. Referenční kritérium přezkumu

Předtím než se Ústavní soud ČR zabýval dalšími důvody vznesenými navrhovatelem a meritorním posouzením věci, posoudil návrh stěžovatele, který namítal domnělý rozpor úpravy práva nuceného výkupu s Třináctou směrnicí a požadoval přezkum komunitárního práva. Ústavní soud ČR nejprve konstatoval to, co již několikrát uvedl (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 50/04 a Pl. ÚS 36/05), totiž, že referenčním hlediskem přezkumu ústavnosti zákonů podle čl. 87 odst. 1 písm. a) a čl. 88 odst. 2 Ústavy ČR je ústavní pořádek. Ústavní soud ČR není kompetentní v rámci takového řízení přezkoumávat soulad vnitrostátního práva s komunitárním právem. Aplikace komunitárního práva jako bezprostředně použitelného práva je v kompetenci obecných soudů, které mají v případě pochybností o aplikaci tohoto práva možnost, popř. povinnost obrátit se na ESD s předběžnou otázkou podle čl. 234 SES. Z hlediska referenčních kritérií přezkumu tedy Ústavní soud ČR zaujal stejný přístup jako ve svých dřívějších rozhodnutích.

B. Povinnost eurokonformního výkladu

Z čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR vyplývá povinnost eurokonformního výkladu i pro Ústavní soud ČR jako státní orgán ČR (viz též nálezy sp. zn. Pl. ÚS 66/04, ve vztahu k unijnímu právu) ústavního pořádku v oblastech, kde se komunitární právo a právní řád ČR stýkají (závazek loajality podle čl. 10 SES). Musí ovšem jít o výklad ústavního pořádku ve vztahu k vnitrostátnímu právu. Pokud navrhovatel požadoval, aby Ústavní soud ČR rozhodl o jeho námitkách směřujících k vadné transpozici komunitárního práva, ty Ústavní soud ponechal stranou. V případě, že by se navrhovatel omezil pouze na ně, bylo by třeba návrh odmítnout pro nepříslušnost Ústavního soudu ČR podle § 43 odst. 1 písm. d) ZÚS.

Závěr

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05 Ústavní soud odkázal v otázce přezkumu komunitárního práva, kterého se stěžovatelé domáhali, konsistentním způsobem na svou přechodí judikaturu a již dříve formulované principy vztahující se k přezkumu komunitárního práva.

4.3.2.6 Neaplikovatelnost ustanovení zákona

Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 12/08 ze dne 2. 12. 2008

Popis ústavní stížnosti

Obecný soud se v souvislosti se svou rozhodovací činností domáhal v řízení před Ústavním soudem ČR zrušení ustanovení § 17 odst. 4 zákona č. 231/2001

Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, na základě kterého Rada pro rozhlasové a televizní vysílání zamítla žádost společnosti T-Mobile Czech Republic, a. s., o udělení licence k provozování digitálně šířeného vysílání. Navrhovatel namítal rozpor napadeného ustanovení s čl. 26 odst. 1 Listiny a současně s blíže nespecifikovanými ustanoveními práva ES.

Ústavní soud ČR se musel nejdříve vypořádat s otázkou aktivní legitimity navrhovatele, kterou navrhovatel dovozoval z čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR, podle něžž v případě, dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použit, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu ČR. V souvislosti s posouzením otázky aktivní legitimity navrhovatele se Ústavní soud ČR jednak zabýval interpretací povinnosti soudu aplikovat přednostně právo ES, jednak možným omezením dosažené procedurální ochrany základních práv a svobod v návaznosti na tuto povinnost.

Posouzení Ústavním soudem ČR

A. Princip aplikační přednosti

Ústavní soud ČR při svém posouzení vyšel z principu aplikační přednosti zakotveném v judikatuře ESD ve věci *Simmenthal II*, podle kterého „vnitrostátní soud, pověřený v rámci své pravomoci použitím ustanovení práva Společenství, má povinnost zajistit plný účinek těchto norem podle potřeby i tak, že ze své vlastní pravomoci ponechá nepoužité jakékoli odporující ustanovení vnitrostátních právních předpisů“. Ústavní soud ČR zdůraznil, že ve svých rozhodnutích tuto judikaturu výslovně aproboval.

Dále Ústavní soud ČR odkázal na usnesení sp. zn. Pl. ÚS 19/04, podle něhož z členství ČR v EU počínaje 1. 5. 2004 vyplývá povinnost orgánů veřejné moci aplikovat právo ES přednostně před českým právem v případě jejich rozporu. Obecný soud musí otázku souladu vnitrostátních předpisů s právem ES vyřešit sám, bez součinnosti s Ústavním soudem, eventuálně za podmínky daných právem ES i pomocí předběžné otázky k ESD. Obdobně se Ústavní soud ČR vyslovil i v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05, když konstatoval, že není v rámci přezkumu ústavnosti zákonů podle čl. 87 odst. 1 písm. a) a čl. 88 odst. 2 Ústavy ČR kompetentní přezkoumávat soulad vnitrostátního práva s právem ES. Obecný soud tedy není v případě rozporu ustanovení vnitrostátního práva s právem ES oprávněn obracet se na Ústavní soud ČR s návrhem na zrušení takového ustanovení ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR a musí sám rozhodnout o jeho nepoužití na základě výše citované judikatury ESD.

Ústavní soud ČR nicméně upozornil na odlišnost nyní projednávaného případu od situace posuzované v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/04. Zatímco obecný soud v původní věci navrhoval zrušení ustanovení z důvodu rozporu s právem ES, v nyní projednávané věci soud navrhoval zrušení napadeného ustanovení

z důvodu rozporu s ustanovením ústavního pořádku (čl. 26 odst. 1 Listiny), i když současně tvrdil, že napadené ustanovení je v rozporu s právem ES. Nicméně Ústavní soud ČR i v tomto případě zaujal názor, že navrhovatel měl nejprve posoudit případnou neaplikovatelnost napadeného ustanovení pro jeho rozpor s právem ES. Ústavní soud ČR zdůraznil, že ponechává zcela na úvaze obecného soudu, zda se primárně bude zabývat zkoumáním rozporu zákonného ustanovení, které má aplikovat, s právem ES anebo se zaměří na zkoumání rozporu s ústavním pořádkem ČR. Pokud se však primárně zaměří na zkoumání souladu s právem ES a tvrdí, jako v tomto případě, že zkoumané ustanovení zákona s ním je v rozporu, musí z tohoto svého přesvědčení vyvodit důsledky v souladu s požadavky judikatury ESD, tzn. napadené ustanovení neaplikovat.

Ústavní soud ČR rovněž nastínil východiska pro své další posuzování ve vztahu k povinnosti obecného soudu, který posuzuje rozpor s právem ES. Upozornil, že ačkoliv Ústavnímu soudu ČR zásadně nepřisluší vstupovat do úvah obecného soudu ohledně důvodnosti jeho závěru o rozporu napadeného ustanovení s právem ES, obecný soud musí takový závěr řádně odůvodnit, jinak by se mohl stát předmětem přezkumu ze strany Ústavního soudu ČR v rámci řízení o ústavní stížnosti. V takovém případě by Ústavní soud ČR zkoumal, zda soudem podaný výklad rozhodných právních norem je předvídatelný a rozumný, koresponduje-li fixovaným závěrům soudní praxe, není-li naopak výrazem interpretační svévole (libovůle), jemuž chybí smysluplné odůvodnění, případně zda nevybočuje z mezí všeobecně (konsenzuálně) akceptovaného chápání dotčených právních institutů, resp. nepředstavuje-li výklad extrémní, resp. excesivní (viz nálezn sp. zn. III. ÚS 346/06).

B. Zákaz omezení dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod

Ústavní soud považoval v projednávané věci za potřebné vyrovnat se s otázkou, zda se by se nejednalo o možné omezení již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod (viz sp. zn. Pl. ÚS 36/01) v situaci, kdy by neaplikace ustanovení obecným soudem v případě rozporu s právem ES bránila tomu, aby se Ústavní soud ČR mohl zabývat otázkou jeho ústavnosti. Obecný soud by totiž v tomto případě nesplňoval podmínku své aktivní legitimace pro podání návrhu k Ústavnímu soudu ČR, neboť napadené ustanovení, v důsledku vyloučení jeho použitelnosti na základě přednostního působení práva ES, by nebylo ustanovením, jehož má být při řešení věci použito ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR. Ústavní soud ČR zde rovněž reagoval na to, že část právní doktríny dovozovala z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 omeze-

ní již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod, a tudíž nekompatibilitu s požadavky ESD vyjádřenými v rozsudku Simmenthal II.

V této souvislosti Ústavní soud ČR připomněl, že nálezy sp. zn. Pl. ÚS 36/01 a navazující judikatura formulovaly požadavek, že žádnou novelu Ústavy ČR nelze interpretovat v tom smyslu, že by jejím důsledkem bylo omezení již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod, přičemž tento požadavek se promítá i do limitů přenesení pravomocí na EU na základě čl. 10a Ústavy ČR, viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 50/04. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 (bod 35) Ústavní soud ČR odůvodnil nutnost zahrnout do rámce ústavního pořádku a ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách tím, že zatímco v případě rozporu zákona s ústavním zákonem není soudce obecného soudu kvalifikován věc posoudit a je povinen ji předložit Ústavnímu soudu ČR, v případě rozporu zákona a smlouvy o lidských právech, jenž je ústavněprávně stejné povahy a kvality, je podle čl. 10 Ústavy ČR povinen postupovat dle mezinárodní smlouvy. Podle právního názoru vysloveného Ústavním soudem ČR v tomto nálezu by tak pro dvě svou ústavní povahou identické situace byla Ústavou ČR vytvořena ničím neodůvodněná procedurální nerovnost. Tuto nerovnost Ústavní soud ČR odstranil tím, že pojem ústavní pořádek interpretoval tak, že do něj zahrnul výše uvedenou kategorii mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách.

Pokud se ovšem jednalo o nyní posuzovaný případný rozpor napadeného ustanovení s právem ES, Ústavní soud ČR uvedl, že se o situaci identickou s rozparem s ústavním pořádkem nejedná. K nepoužití napadeného ustanovení obecným soudem by případně došlo nikoliv pro jeho rozpor se smlouvou o lidských právech, tedy rozpor, jenž je ústavněprávně stejné povahy a kvality jako rozpor s vnitrostátními ustanoveními ústavního pořádku, ale pro rozpor s ustanoveními práva ES, který má naprosto odlišný charakter. Navíc toto právo působí v právním řádu ČR na základě čl. 10a Ústavy ČR (viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 50/04), a nikoliv čl. 10 jako mezinárodní smlouvy o lidských právech, na které se vztahuje výše citovaný nálezy. Nelze tedy hovořit o tom, že by přednostní aplikace práva ES na základě judikatury ESD vytvářela ničím neodůvodněnou procedurální nerovnost, která by zasahovala do materiálního ohniska Ústavy ČR.

Závěr

Ústavní soud ČR tedy dospěl k závěru, že uplatnění požadavků judikatury ESD vycházející z rozsudku Simmenthal II není omezením již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod a není v rozporu s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu tak, jak je Ústavní soud

ČR vyložil ve svých předchozích rozhodnutích, a zároveň, že navrhovatel byl sám povinen zajistit plný účinek práva ES tak, že ze své vlastní pravomoci ponechá napadené ustanovení nepoužité. V takovém případě však navrhovatel nesplňoval podmínky pro aktivní legitimaci k podání návrhu a Ústavní soud ČR návrh odmítl podle § 43 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 43 odst. 1 písm. c) ZÚS. Z výše uvedených důvodů senát Ústavního soudu ČR odmítl usnesením v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů návrh obecného soudu na zrušení § 17 odst. 4 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů.

4.3.2.7 Povinnost obecného soudu položit předběžnou otázku ESD *Nález sp. zn. II. ÚS 1009/08 ze dne 8. 1. 2009*

Popis ústavní stížnosti

Stěžovatel, výrobce léčiv, namítal v ústavní stížnosti porušení práva na spravedlivý proces tím, že mu byla odepřena možnost účastnit se správního řízení o registraci generického přípravku, ačkoliv se řízení dotýkalo jeho právních i obchodních zájmů. Dále namítal porušení směrnice č. 2001/83/ES upravující ochranu inovačních podniků před znevýhodněním a čl. 10 a 234 SES. Argumentoval též rozhodnutími švédského vrchního a nejvyššího správního soudu, které dospěly k závěru, že výrobce originálního léčivého přípravku má právo odvolat se proti registraci generických kopií.

Soudy při posuzování účastenství v řízení dospěly k závěru, že práva stěžovatele nebyla dotčena. Tehdy platný zákon o léčivech č. 79/1997 Sb. nevymezoval zvláštní okruh účastníků řízení o registraci léčivého přípravku, bylo tedy nutné aplikovat § 14 odst. 1 tehdy platného zákona č. 71/1969 Sb., správního řádu, který neumožnil účast stěžovatele v řízení. Důvod k předložení předběžné otázky podle soudů v projednávaném případě nebyl dán. Nejvyšší správní soud (NSS) se sice zabýval směrnicí EU č. 2001/93/ES, dospěl nicméně k závěru, že se nevztahuje ani k ochraně práv průmyslového a obchodního vlastnictví výrobce léčiv, ani k posouzení účastenství stěžovatele v registračním řízení. Pokud šlo o rozhodnutí švédského vrchního a nejvyššího správního soudu, soudy uvedly, že jimi nejsou vázány.

Posouzení případu Ústavním soudem ČR

A. Referenční rámec přezkumu

Ústavní soud ČR připomněl, že referenčním rámcem jeho přezkumu zůstávají i po 1. 5. 2004 normy ústavního pořádku ČR (sp. zn. Pl. ÚS 50/04, Pl. ÚS 36/05), neboť úkolem Ústavního soudu ČR je ochrana ústavnosti (čl. 83 Ústavy ČR). Komunitární právo náleží k právu podústavnímu, je tedy zásadně věcí obecných soudů zkoumat uplatnění komunitárního práva a v případech spa-

dajících pod rozsah čl. 234 SES předkládat ESD předběžné otázky. V případě nejvyšších soudů, proti jejichž rozhodnutí procesní předpisy nestanoví opravný prostředek, jde o povinnost. Obdobnou doktrínu zastává např. německý Spolkový ústavní soud (viz rozhodnutí BvR 2419/06).

B. Povinnost položit předběžnou otázku

Přistoupením ČR k EU vzniklo českým soudům oprávnění, a za určitých okolností i povinnost, obracet se na ESD s předběžnými otázkami. Na základě čl. 234 SES je soud členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, povinen ESD položit předběžnou otázku. Souhrn výjimek z povinnosti předložit předběžnou otázku pak ESD rozpracoval ve věci 283/81 Srl CILFIT and Lanificio di Tabardo SpA v. Ministry of Health (1982). Účelem řízení o předběžné otázce je především zajistit jednotnou aplikaci norem ES vnitrostátními soudy členských států a „zabránit vzniku většího množství vnitrostátní judikatury, která by byla v rozporu s komunitárním právem“ [viz 107/76 Hoffmann-La Roche v. Centrafarm (1977)].

C. Právo na zákonného soudce

Ačkoliv položení předběžné otázky je upraveno komunitárním právem, může její nepoložení v rozporu s tímto právem podle Ústavního soudu ČR za určitých okolností znamenat i porušení ústavně garantovaného práva na zákonného soudce. O takové porušení půjde v případě aplikace komunitárního práva, pokud český soud (jehož rozhodnutí již nelze napadnout dalšími opravnými prostředky upravenými podústavním právem) nepoloží předběžnou otázku ESD svévolně, tedy v rozporu s principem právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR) a principem uplatňování státní moci jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon, a za současného šetření podstaty a smyslu základních práv a svobod (spojení čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 4 odst. 4 Listiny).

Konkrétně se o takové porušení v důsledku svévole může jednat např. v případě nerespektování kogentní normy práva ES nebo v důsledku interpretace, jež je v důsledku extrémního rozporu s principy spravedlnosti způsobilá zasáhnout do základního práva a svobody jednotlivce (srov. sp. zn. III. ÚS 346/01). Ústavní soud ČR za výkon svévole považuje, i pokud se soud poslední instance aplikující normy komunitárního práva opomene zabývat položením předběžné otázky k ESD nebo její nepoložení řádně neodůvodní, včetně posouzení výjimek, které ESD vypracoval ve své judikatuře. Pouhý názor soudu, že výklad daného problému považuje za zřejmý, nelze za řádné odůvodnění považovat, zejména v situaci, kdy účastník řízení nesouhlasí s názorem soudu.

Judikatura německého Spolkového ústavního soudu vymezila příklady svévole vedoucí k porušení práva na zákonného soudce následujícím způsobem:

1. pokud dojde k zásadnímu porušení povinnosti předložit předběžnou otázku, přičemž o zásadní porušení se jedná, měl-li rozhodující soud posledního stupně měl sám pochybnosti ohledně správného výkladu komunitárního práva, přesto se však neobrátil na ESD;
2. rozhodující soud se úmyslně odchýlí od ustáleného výkladu dané otázky ESD, ale přesto nezahájí řízení o předběžné otázce;
3. neexistuje ustálená judikatura ESD k dané otázce nebo tato judikatura nepokrývá celou problematiku.

D. Aplikace výše uvedených principů na projednávaný případ

V projednávaném případě se jako klíčová jevila otázka, zda nebylo porušeno stěžovatelovo právo na zákonného soudce garantované čl. 38 odst. 1 Listiny, konkrétně, zda soud poslední instance nepostupoval svévolně, tj. zda dostatečně odůvodnil, že výklad dané otázky komunitárního práva považuje za natolik zřejmý, že není důvodu aplikovat kogentní normu obsaženou v čl. 234 SES a položit předběžnou otázku ESD.

Přijetím ČR do EU se stalo právo ES závazné. Pro posouzení v dané věci byla rozhodující směrnice č. 2001/83/ES, jež byla vnitrostátně provedena, tj. transponována do vnitrostátního předpisu, konkrétně do zákona o léčivech. Z právní povahy směrnice pak vyplývá, že vnitrostátní předpisy, které ji implementují, musí zajišťovat směrnici sledované účely, přičemž výběr prostředků zůstává na národní úrovni. Podle názoru Ústavního soudu ČR se NSS nevypořádal dostatečným způsobem s interpretací účelů, které daná směrnice jakožto sekundární právní akt ES sleduje, a jejichž respektování a provedení má být také ČR fakticky zajištěno. Otázka účelů směrnice byla pro daný problém klíčová rovněž s ohledem na význam teleologického a systematického výkladu, který je daleko běžnější než výklad gramatický, a má zpravidla větší relevanci.

Dále Ústavní soud ČR NSS vytkl, že v dané otázce při výkladu komunitárního práva nezjišťoval judikaturu ESD, tj. orgánu, jemuž náleží konečný a sjednocující výklad komunitárního práva, jak vyplývá ze spojení čl. 220, 234 a 292 SES. Proto lze stěžii rozhodnutí NSS považovat za náležitě odůvodněné. Rozhodnutí NSS také neobsahuje žádnou zmínku o výjimkách vypracovaných ESD k povinnosti soudu poslední instance vznést předběžnou otázku, má-li aplikovat normy komunitárního práva, přičemž tato povinnost je mu stanovena kogentní normou čl. 234 SES. NSS ani nevzal v potaz argumentaci stěžovatele upozorňující na judikaturu švédského Nejvyššího správního soudu

řešící otázku účastenství ve prospěch výkladu stěžovatele, ačkoliv přiznání účastenství mohlo být preventivní a efektivní ochranou před možným zásahem do práv držitele rozhodnutí o registraci originálního léčivého přípravku.

Protože stěžovatel měl právo na vyčerpání všech prostředků, které právní řád k ochraně jeho práva předvídá, dopustil se NSS jako soud poslední instance porušení práva na zákonného soudce, garantovaného v čl. 38 odst. 1 Listiny, když se svévolně (tj. v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny) neobrátil na ESD s předběžnou otázkou ohledně stěžovatelova účastenství v daném řízení. NSS také nevyšvětil a neodůvodnil s ohledem na existenci kogentní úpravy obsažené v čl. 234 SES, proč je výklad příslušných norem komunitárního práva zcela zřejmý a proč zvolené řešení spočívající v nepřiznání účastenství v registračním řízení konvenuje účelu komunitární normy. Ze shora uvedených důvodů Ústavní soud ČR ústavní stížnosti vyhověl a napadené rozhodnutí NSS zrušil.

Závěrečná poznámka

Nález sp. zn. II. ÚS 1009/08 vyšel z dosavadní judikatury Ústavního soudu ČR ve vztahu ke komunitárnímu právu (referenční rámec přezkumu Ústavního soudu ČR, závaznost práva ES), interpretoval však navíc právo a povinnost obecného soudu položit předběžnou otázku. Ve vztahu k soudu poslední instance Ústavní soud ČR vyvodil závěr, že za určitých okolností, tj. pokud soud nepoloží tuto otázku svévolně, se v případě nesplnění této povinnosti jedná o porušení práva na zákonného soudce. V tomto ohledu se jedná se o významný posun v judikatuře Ústavního soudu ČR ve vztahu ke komunitárnímu právu a o upřesnění oprávnění a povinností soudů ve vztahu k předběžné otázce.

4.3.2.8 Lisabon I

*Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008
(publikováno pod č. 446/2008 Sb.)*

Úvodní poznámky k Lisabonské smlouvě

Lisabonská smlouva, označovaná též jako smlouva reformní, podepsaná 13. 12. 2007 v Lisabonu,⁸⁵ byla sjednána po neúspěchu Smlouvy o Ústavě pro Evropu (SÚ) odmítnuté referendy v Nizozemsku a Francii v roce 2005. Na rozdíl od Ústavy pro Evropu, která měla dosavadní smlouvy nahradit, Lisabonská smlouva je založena na novelizaci stávajících smluv, které jinak zůstávají v platnosti. Lisabonská smlouva mění tři dokumenty: Smlouvu o Evropské unii (dále SEU), Smlouvu o založení Evropského společenství

⁸⁵ Plný název zní: „Návrh Smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství“.

(SES) nově nazvanou jako Smlouva o fungování Evropské unie (dále SFEU) a Smlouvu o založení Evropského společenství pro atomovou energii (Smlouva o Euratomu), přičemž SEU a SFEU nemají ústavní charakter. Přestože smlouvu tvoří formálně jen 7 článků, ve skutečnosti se jedná o 350 novelizačních ustanovení.⁸⁶ Původní ustanovení jsou přitom nově přečíslována, což ztíží orientaci v komunitárním právu.

Změny lze shrnout tak, že i když Lisabonská smlouva přistoupila ke kompromisům, pokud šlo o ustanovení vyvolávající otázky týkající se suverenity členských států, ponechala celou řadu zásadních změn s cílem usnadnit fungování EU a jednoznačně pokročila v procesu prohlubování integrace.

Ústavní stížnost a námitky Senátu

Vláda ČR vyslovila dne 4. 12. 2007 souhlas s Lisabonskou smlouvou a dne 25. 1. 2008 předložila Senátu žádost o souhlas s ratifikací. Dne 30. 4. 2008 se Senát obrátil na Ústavní soud ČR a požádal o přezkum Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem. Z hlediska našeho ústavního pořádku byla Lisabonská smlouva posouzena jako smlouva podle čl. 10a odst. 1 Ústavy ČR, na jejímž základě dochází k přenosu některých pravomocí na mezinárodní organizaci. Pravomoc Ústavního soudu ČR k přezkumu souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem je zakotvena v čl. 87 odst. 2 Ústavy ČR a v podrobnostech je řízení upraveno v ustanoveních § 71a až 71e ZÚS.

Ve svých námitkách Senát nejdříve obecně uvedl, že se domnívá, že některá ustanovení Lisabonské smlouvy se bezprostředně vztahují k normám ústavního pořádku. Vzhledem k zásadním změnám, které smlouva přináší a které se dotýkají substantivních prvků státnosti, považoval za nezbytné přezkoumat, zda je smlouva v souladu s ústavní charakteristikou ČR jako svrchovaného, jednotného a demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR) a zda nedochází ke změně podstatných náležitostí demokratického právního státu, která je nepřípustná. Dále považoval za nezbytné posoudit soulad mezi dílčími

⁸⁶ Pokud jde o nejdůležitější změny, které Lisabonská smlouva obsahuje, uvádím zde jejich přehled: Ruší se dosavadní struktura tří pilířů. EU má mít jednotnou právní subjektivitu, jak již navrhovala Ústava EU. LZPEU nemá být, na rozdíl od Ústavy EU, částí Lisabonské smlouvy, má však získat „stejnou právní sílu jako smlouvy“. Dochází ke změně váhy jednotlivých států při hlasování v Radě. Jako kompromis byl původní evropský ministr zahraničí nahrazen „vysokým představitelem Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku“, v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech bude možnost členů neúčastnit se práce na konkrétním aktu. Označení zákon EU a rámcový zákon EU byly vypuštěny a zůstávají dosavadní označení „nařízení“, „směrnice“ a „rozhodnutí“. Na rozdíl od Ústavy EU neobsahuje Lisabonská smlouva žádnou zmínku o symbolech, vynechán byl rovněž pojem „Ústava“.

konkrétními ustanoveními smlouvy a normami ústavního pořádku, a to v níže vymezených případech:⁸⁷

1. **Čl. 2 odst. 1 SFEU/ex čl. 2a odst. 1 SES, čl. 4 odst. 2 SFEU/ex 2a odst. 1 SES**

Podle Senátu nové znění v dotčených ustanoveních zakládá klasifikaci pravomocí typickou spíše pro federální státy, přičemž mj. zavádí kategorii výlučných pravomocí EU, do níž spadají komplexní oblasti právní regulace. Navazující koncepce sdílených pravomocí, které mají existovat kromě výlučných, společně s ne zcela jasnými hranicemi sekundárního práva, vytváří předem ne zcela určitelný rozsah přenesení pravomocí.

2. **Čl. 352 odst. 1 SFEU/ex čl. 308 odst. 1 SES**

Smlouva obsahuje ustanovení, že Rada přijme na návrh Komise jednomyslně opatření k dosažení některého z cílů stanoveného smlouvami za situace, kdy je v rámci unijních politik nezbytná určitá činnost, k níž smlouva neposkytuje nezbytné pravomoci. Jedná se o tzv. doložku flexibility, která souvisí se změnou pravomocí. Navržené ustanovení podle Senátu představuje blanketní normu umožňující přijetí opatření nad rámec unijních pravomocí, mimo rozsah čl. 10a Ústavy ČR.

3. **Čl. 48 odst. 6 a 7 SEU, čl. 83 SFEU/ex 69b odst. 1**

Smlouva zavádí možnost zjednodušeného postupu pro přijímání změn primárního práva prostřednictvím exekutivního aktu, je formulována obecná přechodová klauzule, tzv. *passarele*, která umožňuje jednomyslnou změnu pravomocí. Spočívá v tom, že dojde ke změně jednomyslného rozhodování na rozhodování kvalifikovanou většinou v určité oblasti nebo nahrazení zvláštního legislativního postupu řádným legislativním postupem, aniž by tato změna byla doprovázena ratifikací či aktivním souhlasem parlamentu.

Smlouva předpokládá, že sektorová rada rozhoduje o zařazení dalších oblastí testné činnosti do sféry unijní regulace, prostor pro vyjádření Parlamentu zcela chybí.

4. **Čl. 216 SFEU/ex 1881**

Tituly k uzavírání mezinárodních smluv se rozšiřují. Smlouvy jsou závazné pro EU i členské státy, přičemž jsou uzavírány rozhodnutím kvalifikovanou většinou. Může se tak stát, že se ČR ke smlouvě nevyjádří, a přesto jí bude vázána.

5. **Čl. 6 odst. 1 a 2 SEU**

⁸⁷ Posouzení napadených ustanovení Ústavním soudem ČR je obsaženo v části D. Přezkum konkrétních ustanovení.

EU má dle čl. 6 odst. 2 SEU přistoupit k Úmluvě, zároveň dle čl. 6 odst. 1 EU uznává práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv EU ve znění z 12. 12. 2007, za této situace není úloha Listiny jasná. Senátu není jasné, zda Listina představuje ochranu práv občanů, nebo spíše interpretační nástroj, zda je posilována či naopak oslabována autorita vnitrostátních institucí, které vykládají katalogy lidských práv.

6. **Čl. 2 SEU/ex 1a**

Senát zpochybnil soulad čl. 2 SEU s čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR vzhledem k tomu, že se domnívá, že dochází k rozšíření hodnot, na nichž je EU založena.

A. Procesní otázky přezkumu

Ústavní soud ČR se nejdříve vyjádřil k procesním otázkám týkajícím se charakteru řízení a kritérií přezkumu. Jednalo se o následující otázky:

1. **Zda je Ústavní soud ve svém přezkumu vázán návrhem Senátu (v rozsahu konkrétních článků) či zda má přezkoumávat smlouvu celou?**

Pokud jde o charakter řízení, Ústavní soud ČR odmítl argumentaci stran ve prospěch řízení jako nesporného (s důsledkem provést přezkum všech ustanovení mezinárodní smlouvy z hlediska souladu s celým ústavním pořádkem) s tím, že jde o pojem civilního procesu, nepřenositelný na toto specifické řízení. Analogicky jako v řízení o abstraktní kontrole norem se Ústavní soud ČR cítil být vázán rozsahem návrhu na zahájení řízení, tzn. jeho přezkum se koncentroval jen na ta ustanovení mezinárodní smlouvy, jejichž soulad s ústavním pořádkem navrhovatel výslovně zpochybnil, a tuto pochybnost, ve snaze unést břemeno tvrzení, podepřel ústavněprávními argumenty.

2. **Zda má Ústavní soud ČR přezkoumávat pouze normativně nová ustanovení Lisabonské smlouvy či nerozlišovat normativně nová a stará ustanovení?**

Ústavní soud upřesnil, že při přezkumu nebude rozlišovat mezi normativně starými a novými ustanoveními, a podrobil přezkumu všechna ustanovení Lisabonské smlouvy, která byla navrhovatelem kvalifikovaně zpochybněna. Normativně starými se přitom rozumí ustanovení obsažená ve Smlouvě o přistoupení ČR k EU, která byla přijata na základě referenda o vstupu ČR do EU.

3. **Jaké referenční hledisko přezkumu zvolit, zda ústavní pořádek jako celek nebo pouze materiální ohnisko Ústavy ČR?**

Jako referenční kritérium preventivního přezkumu souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem Ústavní soud ČR uplatnil ústavní po-

rádek jako celek, byť i v tomto případě upozornil, že materiální ohnisko Ústavy ČR hraje stěžejní a klíčovou roli.

V souvislosti s řešením procesních otázek Ústavní soud ČR usoudil, že na eventuální nový návrh na přezkum Lisabonské smlouvy ve vztahu k dnes napadeným ustanovením by se vztahovala překážka věci rozhodnuté (*rei iudicatae*), doplnil ovšem, že to bylo možné posoudit až po podání nového návrhu. Ústavní soud ČR rovněž vyjádřil názor, že ani po ratifikaci tzv. přístupové smlouvy se normativně vrcholné postavení ústavního pořádku nevyprázdní a výjimečně by přicházelo v úvahu dovést nesoulad mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem i *ex post*, následně po její ratifikaci, cestou individuální ústavní stížnosti.

B. Obecná východiska přezkumu

Ústavní soud ČR se zabýval objasněním klíčových pojmů z hlediska zkoumané problematiky, především pojmem suverenity, který vyložil jak v kontextu moderního ústavněprávního pohledu, tak současného světového vývoje.

Ústavní soud ČR uvedl, že na globální svět již není možné pohlížet jako na izolované státy. Stát a jeho suverenita prodělávají proměnu a stát již není jednotnou oddělenou organizací jak předpokládaly klasické teorie v minulosti. V tomto smyslu i suverénní legitimní moc státu musí nutně sledovat probíhající vývojové tendence a podřídit tento spontánní proces globalizace řádu demokratické legitimacy. Mezinárodní spolupráce a koordinace národních politik se stala nezbytným požadavkem zvládnání globalizace světa. Jedná se o spontánní, neřízený proces stále intenzivnější integrace zemí světa v jediném ekonomickém systému. Tento proces, za přispění klíčových komunikačních technologií masmédií, internetu a televize, následně ovlivňuje související vztahy vně i uvnitř jednotlivých států v oblasti politické, kulturní, sociálně psychologické a dalších, včetně oblastí práva.

Z moderního ústavněprávního pohledu nemusí svrchovanost (suverenita) znamenat pouze nezávislost státní moci na jakékoli jiné moci, a to jak navenek tak uvnitř. Např. David P. Calleo upozorňuje, že chápeme-li suverenitu v jejím tradičním pojetí, jakýkoliv mezinárodní závazek zbavuje stát části jeho suverenity. V praxi by proto neměla být suverenita pojímána jen jako rigidní právní pojem, ale „také jako pojem s praktickou, morální a existenciální dimenzí“. V praxi je národní suverenita vždy omezena objektivními podmínkami včetně reakcí sousedních států. Za těchto podmínek národní suverenita znamená především legitimní vládu, která disponuje formální pravomocí vybrat si mezi

v úvahu připadajícími variantami, a nikoliv následovat variantu přímo dikтовanou cizí mocností.⁸⁸

EU pokročila zdaleka nejvíce v konceptu sdílené suverenity (*pooled sovereignty*) a již dnes vytváří entitu *sui generis*, kterou lze obtížně zařadit do klasických státovědných kategorií. Je spíše otázkou jazykovou, zda lze proces integrace označovat za „ztrátu“ části suverenity, resp. kompetencí, nebo přiléhavěji např. za „propůjčení, postoupení“ části kompetencí suveréna.

Integrační charakter, v tomto ohledu i v případě EU, může v konečném důsledku přinést ochranu a posílení suverenity členských států vůči vnějším, zejména geopolitickým a ekonomickým faktorům; to např. i vůči nově nastupujícím světovým velmocem, u nichž lze jen těžko odhadovat budoucí hodnotové priority, kterým se budou podřizovat.

Ústavní soud ČR uzavřel, že suverenitu již dnes nelze chápat absolutně, jde spíše o suverenitu praktickou. V tomto smyslu přenesení určitých kompetencí státu, které vyvěrá ze svobodné vůle suveréna a bude nadále vykonáváno předem dohodnutým a kontrolovaným způsobem, není pojmovým oslabením svrchovanosti státu, ale naopak může v důsledcích znamenat její posílení ve společném postupu integrovaného celku.

V tomto smyslu proto Ústavní soud ČR obecně uznal funkčnost institucionálního rámce EU pro zajištění kontroly rozsahu výkonu přenesených pravomocí, i když připustil, že jeho stanovisko se může v budoucnu změnit, pokud by se ukázalo, že tento rámec je prokazatelně nefunkční. Kromě toho Ústavní soud ČR může zkoumat, zda některý akt orgánů EU nevybočil z pravomocí, které ČR podle čl. 10a Ústavy ČR na EU přenesla, to však jen v případech zcela výjimečných. Ústavní soud ČR v této souvislosti rovněž poukázal na možnost členského státu z EU vystoupit postupem stanoveným v čl. 50 SEU.

C. Návaznost na předchozí judikaturu

Ústavní soud ČR navázal na svou předchozí judikaturu v otázkách evropského práva,⁸⁹ ve které již formuloval určité obecné teze, interpretační principy či zásady (viz Tabulka 2). Z uvedených principů je v souvislosti s projednávanou

⁸⁸ Blíže bod 107 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/08.

⁸⁹ Posouzením komunitárního práva se Ústavní soud ČR dosud zabýval ve svých nálezech sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006 „Cukerné kvóty II“, sp. zn. Pl. ÚS 37/04 ze dne 26. 4. 2006 „Důkazní břemeno v antidiskriminačních sporech“, sp. zn. Pl. ÚS 66/04 ze dne 3. 5. 2006 „Evropský zatýkácí rozkaz“, sp. zn. Pl. ÚS 36/05 ze dne 16. 1. 2007 „Vyhláška o léčivech“ a sp. zn. Pl. ÚS 56/05 ze dne 27. 3. 2008 „Squeeze Out“. Zcela nedávnými příspěvky k interpretaci komunitárního práva je usnesení sp. zn. Pl. ÚS 12/08 ze dne 2. 12. 2008 „K aktivní legitimační obecného soudu k podání návrhu na zrušení

Tabulka 2: Principy vztahující se ke komunitárnímu právu odvozené z judikatury Ústavního soudu ČR před vydáním nálezu Pl. ÚS 19/08 ve věci Lisabonské smlouvy

Uznání aplikační přednosti norem komunitárního práva Ústavním soudem	Pl. ÚS 50/04 Pl. ÚS 56/05
Podmíněné propůjčení pravomocí orgánům ES, nikoliv doktrína absolutní přednosti; trvá potud, pokud jsou tyto pravomoci vykonávány způsobem slučitelným s uchováním základů státní suverenity a způsobem, jenž neohrožuje samotnou postatu materiálního právního státu	Pl. ÚS 50/04 Pl. ÚS 66/04
Interpretace ústavního práva na základě překlenujících obecných principů komunitárního práva, mezi něž se řadí i ochrana základních práv	Pl. ÚS 50/04
Přihlášení se k evropské právní kultuře a jejím tradicím ve světle obecných zásad právních existujících ve všech členských státech EU	Pl. ÚS 66/04 Pl. ÚS 36/05 Pl. ÚS 37/04
Povinnost eurokonformní interpretace vyplývající z čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR ve spojení s principem spolupráce stanoveným v čl. 10 SES	Pl. ÚS 66/04 Pl. ÚS 56/05
Ústavní pořádek jako referenční hledisko přezkumu Ústavním soudem, Ústavní soud není kompetentní přezkoumávat soulad vnitrostátního práva s komunitárním právem	Pl. ÚS 50/04 Pl. ÚS 56/05 Pl. ÚS 36/05

problematikou Lisabonské smlouvy vhodné zdůraznit zejména princip eurokonformní interpretace, nepřipustnost změny podstatných náležitostí demokratického právního státu a podmíněné propůjčení pravomocí, ke kterým se Ústavní soud přihlásil i v nyní posuzovaném nálezu.

Princip eurokonformní interpretace, vyplývající z článku 1 odst. 2 Ústavy ČR ve spojení s principem spolupráce stanoveným čl. 10 SES, spočívá v tom, že domácí právní předpisy včetně Ústavy ČR mají být interpretovány souladně s principy evropské integrace a spolupráce komunitárních orgánů a orgánů členského státu. Pokud tedy existuje několik interpretací ústavního pořádku, jehož součástí je Listina, přičemž jen některé z nich vedou k dosažení závazku, který převzala ČR v souvislosti se svým členstvím v EU, je nutno volit výklad, který podporuje realizaci tohoto závazku, a nikoli výklad, který tuto realizaci znemožňuje. Zároveň však Ústavní soud ČR poznamenal, že v případě jasného konfliktu mezi domácí ústavou, zejména jejím materiálním jádrem

zákona, který považuje za jsoúčí v rozporu s právem ES“ a nález sp. zn. II. ÚS 1009/08 ze dne 8. 1. 2008 „K povinnosti obecného soudu položit předběžnou otázku ESD“.

(čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy ČR) a evropským právem, který nelze zhojit žádnou rozumnou interpretací, musí mít přednost ústavní pořádek ČR, zejména jeho materiální jádro.

Dále Ústavní soud ČR zdůraznil, že v rámci aplikovaného referenčního hlediska, jímž je ústavní pořádek ČR, jsou stěžejním kritériem podstatné náležitosti demokratického právního státu, jejichž změna je ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR nepřipustná. Ústavní soud ČR již ve svém historicky prvním nálezu konstatoval, že Ústava ČR není založena na hodnotové neutralitě (sp. zn. Pl. ÚS 19/93). Podrobněji vymezený obsah těchto podstatných náležitostí demokratického právního státu, které mají obvykle povahu obecných principů, je v konkrétních případech právě až výsledkem interpretace orgánů aplikujících Ústavu ČR.⁹⁰ Vůdčím principem je nepochybně zásada nezadatelných, nezczizitelných, nepromlčitelných a nezrušitelných základních práv a svobod jednotlivců, rovných v důstojnosti a právech; k jejich ochraně je budován systém opírající se o zásady demokracie, svrchovanosti lidu, dělby moci, respektující zejména zmíněné materiální pojetí právního státu. Tyto zásady nejsou dotknutelné ani formálněprávně souladně provedenou změnou Ústavy ČR, protože mnohé z nich jsou zjevně přirozenoprávního původu, a stát tedy není jejich poskytovatelem, ale musí je jako ústavní stát zaručovat a chránit.

Přistoupením ČR k EU došlo na základě čl. 10a Ústavy ČR k přenosu pravomocí vnitrostátních orgánů na orgány nadnárodní. ČR propůjčila tyto pravomoci orgánům ES. Toto propůjčení části pravomocí je propůjčením podmíněným; může trvat potud, pokud jsou tyto pravomoci vykonávány orgány ES způsobem slučitelným s uchováním základů státní suverenity ČR a způsobem, jenž neohrožuje samu podstatu materiálního právního státu.

Z judikatury jiných ústavních soudů považoval Ústavní soud ČR za inspirativní zejména rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu Solange II a Maastrichtský rozsudek.

Ve věci Solange II ze dne 22. 10. 1986 Spolkový ústavní soud v podstatě vyslovil, že úroveň ochrany lidských práv poskytovaná evropskými orgány je srovnatelná s ochranou, již by mohly poskytovat orgány německé, a dovodil, že nebude přezkoumávat slučitelnost norem a aktů ES, pokud ES a ESD zajistí efektivní ochranu základních práv vůči aktům ES, která koresponduje ochraně základních práv poskytované základním zákonem (ústavou SRN).

Ve věci Maastricht ze dne 12. 10. 1993 Spolkový ústavní soud dospěl k závěru, že pokud by evropské instituce nebo orgány nakládaly se SEU nebo

⁹⁰ Blíže se Ústavní soud ČR vyslovil k obsahu podstatných náležitostí demokratického státu v tzv. kauze Melčák, nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009, publikováno pod č. 318/2009 Sb.

ji dále rozvíjely takovým způsobem, který by již nebyl chráněn německým základním zákonem, pak by z toho vzešlé právní akty nebyly v oblasti německé svrchovanosti závazné a německým státním orgánům by z ústavněprávních důvodů nebyla dovolena aplikace těchto právních aktů. V souladu s tím Spolkový ústavní soud přezkoumává, zda se právní akty evropských institucí a orgánů drží v mezích svrchovaných práv, které jim byly poskytnuty, nebo zda je překračují.⁹¹

Ústavní soud ČR rovněž odkázal na rozhodnutí polského Ústavního tribunálu, který ve svém rozhodnutí o ústavnosti přistoupení Polska k EU z 11. 5. 2005 (viz nálezk K 18/04) formuloval limity přenosu pravomocí.

D. Přezkum konkrétních ustanovení

Ústavní soud ČR rovněž zaujal stanovisko ke konkrétním námitkám Senátu podrobně uvedeným v bodu 2 tohoto příspěvku:

1. Pokud šlo o první okruh námitek Senátu (čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 2 SFEU) týkající se přenosu pravomocí, Ústavní soud ČR uvedl, že kategorie výlučných pravomocí EU není nijak novou. Lisabonská smlouva nezakládá neomezenou kompetenční klauzuli ani v oblasti tzv. sdílených kompetencí, ale jen deklaruje hlavní oblasti, v nichž se sdílené kompetence objeví. Přitom v kontextu dalších ustanovení Lisabonské smlouvy (čl. 2 odst. 6 SFEU, čl. 5 odst. 2 SEU, protokoly o používání zásad subsidiarity a proporcionality a o výkonu sdílených pravomocí) Lisabonská smlouva poskytuje dostatečně určitý normativní rámec pro určení rozsahu, ve kterém ČR své pravomoci na EU přenesla.
2. Pokud jde o doložku flexibility podle čl. 352 odst. 1 SFEU (druhá námitka Senátu), Ústavní soud ČR konstatoval, že přenos tzv. ústavní kompetenční kompetence na mezinárodní organizaci by byl nepřipustný. Ovšem v daném případě je možnost přijmout takové opatření omezena na cíle vymezené čl. 3 SEU a zúžena také s ohledem na prohlášení č. 41 a 42 obsažené v závěrečném aktu mezinárodní konference k Lisabonské smlouvě. V případě doložky flexibility tedy nejde o blanketní normu, která by umožňovala obcházet čl. 10a Ústavy ČR.
3. K pochybnostem Senátu stran čl. 48 odst. 6 a 7 SEU (třetí okruh námitek) Ústavní soud ČR uvedl, že o změnách rozšiřujících unijní pravomoci nelze pojmově ani uvažovat, neboť možná změna se zjevně týká pouze hlasování. Primární smlouvy si nad takto přijímanými akty podrží vyšší právní sílu, nadto je zakotvena možnost národních parlamentů takové akty blokovat. Ústavní soud však zároveň kritizoval absenci

⁹¹ Blíže bod 117 a 118 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/08.

právní úpravy umožňující realizovat na vnitrostátní úrovni rozhodovací procedury podle čl. 48 SEU a *de lege ferenda* vyslovil kritéria, které by tyto postupy měly splňovat. Pokud se jednalo o námitky Senátu k potřebě sblížení trestněprávních předpisů, Ústavní soud uvedl, že z čl. 83 odst. 3 SFEU vyplývá, že čl. 83 odst. 1 (minimální pravidla týkající se trestných činů) nelze bez souhlasu ČR na náš právní řád aplikovat.

4. K čtvrtému okruhu námitek Senátu týkajících se sjednávání mezinárodních smluv Ústavní soud ČR uvedl, že ustanovení čl. 216 SFEU není kompetenční normou rozšiřující pravomoci EU, nýbrž toliko rozšiřuje katalog nástrojů, které EU v rámci svých kompetencí může využít. EU tedy může přenesené pravomoci vykonávat jak dovnitř, tak i navenek, a samotná díkce čl. 49 a 63 Ústavy ČR nevytváří nepřekonatelnou překážku přenosu pravomocí v oblasti uzavírání mezinárodních smluv. Ústavní soud ČR nicméně poznamenal, že čl. 216 SFEU je pro svou vágnost na hranici slučitelnosti s nároky na určitost textu právní normy, resp. s nároky na určitelnost přenosu pravomocí na EU.
5. K pátému okruhu námitek Senátu, týkajících se Listiny základních práv EU (LZPEU) a čl. 6 SEU, Ústavní soud ČR zdůraznil, že LZPEU by v prvé řadě zavazovala unijní orgány a pouze při aplikaci evropského práva též orgány české. LZPEU nerozšiřuje oblast působnosti práva EU nad rámec pravomocí EU. Dále, v důsledku přistoupení EU k Úmluvě se orgány EU, včetně ESD, stanou subjektem kontroly ze strany ESLP, což posílí vzájemnou konformitu obou systémů ochrany základních práv a svobod.
Za současného stavu shledal Ústavní soud ČR evropské institucionální zajištění standardu ochrany lidských práv a základních svobod za kompatibilní se standardem zajišťovaným ústavním pořádkem ČR. V případě kolize pramenů upravujících práva a svobody jednotlivců podle LZPEU a Listiny bude přirozeně aplikujícími orgány postupováno podle toho z nich, který přiznává jednotlivci vyšší standard ochrany.
6. Pokud jde o šestou skupinu námitek Senátu, Ústavní soud ČR konstatoval, že hodnoty zmiňované v čl. 2 a 7 SEU jsou v zásadním souladu s hodnotami, na kterých spočívá materiální ohnisko české ústavy (srov. čl. 1 odst. 1, čl. 5, čl. 6 Ústavy ČR, čl. 1, čl. 2 odst. 1, čl. 3, hlava čtvrtá Listiny). Lisabonská smlouva je proto i v tomto ohledu v souladu s nedotknutelnými principy chráněnými českým ústavním pořádkem.

Závěrečné poznámky

Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 představuje výsledek poctivého úsilí Ústavního soudu ČR vyrovnat se s otázkami nastolenými Lisabonskou smlouvou. Přínos

nálezu je třeba zdůraznit zejména, pokud jde o interpretaci přenosu pravomocí a formulování limitů přenosu pravomocí. V této souvislosti lze okrajově zmínit, že německý Spolkový ústavní soud, který posuzoval Lisabonskou smlouvu později než jeho český protějšek, odkázal ve svém rozhodnutí na pasáž týkající se kontroly rozsahu výkonu přenesených pravomocí v rozhodnutí Ústavního soudu ČR.⁹² Ústavní soud ostatně v Lisabonském nálezu vymezil na několika místech kritéria či zásady, které se uplatní ve vztahu k interpretaci přenosu pravomocí a limitům přenosu pravomocí, jak dokazuje přehled uvedený níže:

- Podle jazykového výkladu čl. 10a odst. 1 Ústavy ČR umožňuje delegovat jen „některé pravomoci orgánů České republiky“, na jeho základě nelze přenést takové pravomoci, jejichž přenesením by byl dotčen čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR v tom smyslu, že by již nebylo možno hovořit o ČR jako o svrchovaném státu.
- Referenčním hlediskem přípustnosti přenesení pravomocí z ČR na mezinárodní organizaci je respektování materiálního ohniska Ústavy ČR podle jejího čl. 9 odst. 2.
- Propůjčení pravomocí orgánům ES je propůjčením podmíněným; může trvat potud, pokud jsou tyto pravomoci vykonávány orgány ES způsobem slučitelným s uchováním základů státní suverenity ČR a způsobem, jenž neohrožuje samu podstatu materiálního právního státu.
- Ústavní soud ČR obecně uznává funkčnost institucionálního rámce EU pro zajištění kontroly rozsahu výkonu přenesených pravomocí, jeho stanovisko se však může v budoucnu změnit, pokud by se ukázalo, že je tento rámec prokazatelně nefunkční.

⁹² Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu BVerfG 2/08 z 30. 6. 2009 je zveřejněno rovněž v anglickém znění http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html. Neoficiální překlad bodu 338 je následující: „V rozsahu, v němž stěžovatelé v řízení o ústavnosti německého zákona schvalujícího Maastrichtskou smlouvu usuzovali z konečné povahy rozhodnutí Soudního dvora na úplné předání pravomocí komunitárním institucím ve vztahu k právu obsaženému ve Smlouvách, a tudíž ústavně nepřipustný přenos nikoliv jednotlivých pravomocí, ale svrchovanosti jak celku. Spolkový ústavní soud odmítl tento argument již v rozhodnutí o Maastrichtské smlouvě. Spolkový ústavní soud uzavřel, že přezkoumává, zda právní nástroje evropských institucí a orgánů zůstávají v rámci svrchovaných pravomocí jim svěřených nebo zda jurisdikce Společenství nevykládá smlouvy extenzivním způsobem, který se rovná nepřipustné autonomní novele Smlouvy (BVerfG 89, 155–188, 210); obdobně nedávno Ústavní soud ČR, náleze z 26. listopadu 2008, Smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouva ustavující Evropské společenství, bod 139.“

- Z hlediska ústavního pořádku ČR, a v rámci něho zejména se zřetelem na materiální ohnisko Ústavy ČR, je významný nikoli toliko vlastní text a obsah Lisabonské smlouvy, nýbrž i její budoucí konkrétní aplikace.
- Ani po ratifikaci tzv. přístupové smlouvy se normativně vrcholné postavení ústavního pořádku nevyprázdnilo a výjimečně by přicházelo v úvahu dovést nesoulad mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem i *ex post*, následně po její ratifikaci, cestou individuální ústavní stížnosti.

4.3.2.9 Lisabon II

*Nález sp. zn. Pl. ÚS 29/09 ze dne 3. 11. 2009
(publikováno pod č. 387/2009 Sb.)*

Ústavní stížnost a námitky stěžovatele

Ústavní soud obdržel 29. 9. 2009 návrh skupiny senátorů na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii (SEU) a Smlouvu o založení ES (SES), dále jen Lisabonská smlouva, s ústavním pořádkem podle čl. 87 odst. 2 Ústavy ČR. Petit návrhu byl rozdělen do čtyř bodů:

I. Navrhovatel zpochybnil soulad Lisabonské smlouvy jako celku s ústavním pořádkem ČR a charakteristikou ČR jako právního státu. Uvedl, že smlouva podává vlastní definici a vymezení podstatných náležitostí demokratického právního státu a nevyhovuje rovněž požadavkům dostatečné srozumitelnosti a přehlednosti právního předpisu (absence autentického konsolidovaného znění, rozsah zaváděných změn a princip retroaktivity). Pokud jde o tzv. vázaný mandát, tedy předběžný souhlas Parlamentu s hlasováním zástupce ČR v Radě EU, kterému podléhají všechna hlasování, měl by podléhat kontrole Ústavního soudu ČR v obdobném rozsahu jako vnitrostátní rozhodování. Cíle EU (čl. 3 SFEU) odporují principu politické neutrality, který patří k základním znakům demokratického státu. Jak SEU, tak SFEU jsou v rozporu s charakteristikou ČR jako svrchovaného státu tím, že připouštějí jako dílčí cíl evropské integrace vznik společné evropské obrany a evropského federálního státu.

II. Navrhovatel zpochybnil soulad vybraných ustanovení SEU s ustanoveními Ústavy ČR, resp. Listiny. Jednalo se o rozpor:

1. čl. 7 SEU (možnost pozastavení práv členského státu) s čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR,
2. čl. 2 SEU (princip spolupráce se sousedními zeměmi) s čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR (princip přiměřené obecnosti a srozumitelnosti právního předpisu),