

# APLIKACE PRÁVA EVROPSKÉ UNIE V ČESKÉ REPUBLICE (STRUČNÉ SHRNUÍ STUDIE)

## Úvodem

Předkládaná studie je výstupem vědeckého projektu RM 13/02/08 financovaného z prostředků Ministerstva zahraničních věcí. Jejím hlavním cílem je představit základní principy, na kterých stojí aplikace práva EU v České republice. Odlišuje se tak od jiných dosud publikovaných prací zejména svým důrazem na český právní kontext. Vedle pohledu evropského je důsledně prezentován pohled domácí. Jejich syntéza by pak měla napomoci orgánům, které jsou odpovědné za aplikaci práva EU v České republice, k přijímání řešení, která odpovídají požadavkům práva EU a zároveň jsou akceptovatelná v rámci vnitrostátní právní dogmatiky.

## Kapitola I: Ústavní zakotvení členství ČR v EU (s. 1 až 26 studie)

V této kapitole se věnujeme ústavním základům pro aplikaci práva EU v České republice. V 1. části krátce představujeme klíčová ustanovení tzv. Euronovely Ústavy z roku 2001, ústavního zákona, který otevřel ústavní pořádek mezinárodnímu a unijnímu právu a vstoupil v účinnost dne 1. 6. 2002. Uvidíme, že cesta k přijetí Euronovely nebyla jednoduchá. První komplexní návrh novelizace Ústavy, související s úpravou jejího vztahu k mezinárodnímu právu a rovněž se zamýšleným vstupem České republiky do Evropské unie, byl zamítnut v Poslanecké sněmovně již v prvním čtení v červnu roku 1999. Po neúspěšném pokusu vlády dosáhnout změn cestou dílčích novel Ústavy byl konečně v březnu roku 2001 předložen nový komplexní vládní návrh. Nakonec přijaté (a dodnes účinné) znění se však od vládního návrhu podstatně liší, neboť při projednávání v Poslanecké sněmovně ústavněprávní výbor předložil komplexní pozměňovací návrh, který byl sněmovnou (a posléze i Senátem) schválen. Mohlo by se jednat o epizodu s ústavní historie, kdyby se některé principy původního vládního návrhu nepromítaly do rozhodovací činnosti Ústavního soudu a rovněž do některých přetrvávajících sporů ohledně výkladu ustanovení, jež Euronovela novelizovala. Proto na některé rozdíly mezi vládním návrhem a nakonec přijatým zněním Euronovely v našem výkladu upozorňujeme.

V části 2. se zabýváme čl. 1 odst. 2 Ústavy, který může být chápán jako „zastřešující ustanovení“, jež zakotvuje hodnotovou orientaci celé Ústavy, otevřenou vůči mezinárodnímu právu. Jaké jsou praktické důsledky této orientace? Poměrně nesporná je povinnost interpretovat ustanovení vnitrostátního práva (včetně ustanovení ústavního pořádku) v souladu s mezinárodněprávními závazky České republiky, i když již zde se můžeme ptát, co je ještě „interpretací“ v rámci (ústavního) zákona a co již jeho „přepisováním“ neboli postupem contra legem, anebo zda konformnímu výkladu brání jasné ustanovení ústavního pořádku. Větší otazníky budí zjevná ochota Ústavního soudu rušit ustanovení zákonů a jiných právních předpisů pro jejich rozpor s mezinárodním právem. Zdá se totiž, že Ústavní soud rozšířil derogační kritérium přezkumu, stanovené v čl. 87 odst. 1 písm a) Ústavy (a implicitně zřejmě i v písm. b)), na veškeré mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy bez ohledu na jejich povahu. Oporu pro takový postup našel v čl. 1 odst. 2 Ústavy. Otevřenou otázkou zůstává, jakou roli by hrály jiné mezinárodněprávní závazky České republiky, ať už v podobě mezinárodních smluv, které nelze podřadit pod čl. 10 Ústavy ani v materiálním smyslu, anebo dokonce v podobě jiných norem mezinárodního práva. V kapitole věnované pravomocem Ústavního soudu ve vztahu k právu EU uvidíme, nakolik se tento vstřícný přístup k

mezinárodnímu právu odráží v této oblasti. V té souvislosti je užitečné zastavit se nad otázkou, zda lze právo EU podřadit pod právo mezinárodní či nikoliv.

Toto otázkou se zabýváme v části třetí. Jádrem a hlavním smyslem Euronovely totiž byly úprava vztahu právního řádu České republiky k právnímu řádu mezinárodnímu, přičemž její tvůrci považovali právo Evropské unie za systémovou součást mezinárodního práva – nikoliv právní řád specifický a autonomní. Jak uvidíme dále, takové chápání je jistě možné a zastává ho nemalá část relevantní literatury. Na druhou stranu však podle našeho názoru v praxi přináší určité problémy, které se projeví i v rozhodovací činnosti Ústavního soudu a je proto namístě se jim v naší práci věnovat.

Dostaneme se k nim v rámci diskuse o ústavním základu působení práva EU v části čtvrté a jeho mezích v části páté. Ukazujeme rozličná variantní řešení, diskutovaná v souvislosti s Euronovelou, i jejich teoretické pozadí. Na základě nálezu Ústavního soudu *Cukerné kvóty III* prezentujeme hlavní argumenty pro článek 10a Ústavy a pokoušíme se i vyvrátit argumenty přednesené Jiřím Malenovským proti této volbě. Zároveň ovšem konstatujeme malý význam, který tento teoretický problém má pro aplikační praxi, což dokazuje i posledních pět let členství České republiky v Evropské Unii.

Meze působení práva EU v České republice analyzujeme na půdorysu hlavních rozhodnutí Ústavního soudu, která se práva EU týkala: *Cukerné kvóty III*, *Eurozatykač* a oba nálezy týkající se Lisabonské smlouvy.

## Kapitola II: Přednost práva EU z perspektivy Soudního dvora EU (s. 27 až 38 studie)

Přednost práva Společenství před vnitrostátním právem je vedle přímého účinku jedním ze základních principů a zároveň symbolů evropského práva. Jedná se o pojem, na který každý, kdo se o tento obor alespoň trochu zajímá, záhy nevyhnutelně narazí. V původních zakládacích smlouvách nenalezneme o přednosti ani zmínku, natož náznak jakékoliv definice. Bylo tedy otázkou, zda tvůrci Smluv měli vůbec na mysli, že by evropské právo mělo disponovat takovouto vlastností. Jak uvidíme v této kapitole, přednost byla nakonec deklarována a definována Soudním dvorem, a to již v jeho rané judikatuře.

Co bylo na postoji Soudního dvora ve věcech *Van Gend en Loos* a *Costa* nové, je to, že Soud vyžadoval přímou vnitrostátní přednost práva Společenství bezprostředně zavazující vnitrostátní soudy, místo aby se pouze spokojil s následným konstatováním porušení Smlouvy a vznikem mezinárodněprávní odpovědnosti, což by byl postup běžný v mezinárodním právu. I když totiž např. Mezinárodní soudní dvůr mluvil o tom, že „[...] je obecně akceptovaným principem mezinárodního práva, že ve vztazích mezi [státy jakožto stranami mezinárodní smlouvy] ustanovení vnitrostátního práva nemůže převážet nad [ustanoveními] smlouvy,“ platilo to ve vztahu mezi dotýčenými státy, tedy v mezinárodní rovině, nikoliv dovnitř dotčených právních řádů; vnitrostátní přednost nebyla součástí mezinárodního práva.

Jedním z důvodů, proč se doktrína přednosti v právu Společenství mohla prosadit přímo uvnitř členských států, tedy s nebyvale větším dosahem a respektem než v právu mezinárodním, je skutečnost, že SEHS zaváděla propracovaný soudní mechanismus. Skrze tento mechanismus mohl Soudní dvůr tento princip nejen vyhlásit, ale zároveň po vnitrostátních soudech i požadovat, aby jej aplikovaly.

Druhým, neméně důležitým důvodem reálného prosazení principu přednosti v podobě, jaké jej známe dnes, je právě jeho souhra s principem přímého účinku. Kombinace obou principů je klíčem, který dává právu Společenství nejen přednost, ale také přímý přístup k vnitrostátní aplikační praxi. Oba principy tak fungují jako příslovečná dvojčata. Kdyby bylo právo Společenství pouze přednostně aplikovatelné, ale nebylo by přímo účinné, jednalo by se o klasické scénáře mezinárodního práva veřejného, načrtnuté výše. Naopak pokud by bylo právo Společenství pouze přímo účinné a nebylo přednostně aplikovatelné, pak by byly jeho účinky ponechány úvaze členských států. Ty by pak mohly právo Společenství s ohledem na jeho právní sílu a aplikaci v rámci svých právních řádů zařadit kupříkladu na podzákonnou úroveň.

Navazující části této kapitoly pak přibližují vývoj principu přednosti v další judikatuře Soudního dvora.

Princip přednosti vychází z doktríny samostatnosti právního řádu Společenství – právo Společenství je tak v mezích své působnosti aplikováno nezávisle na jiných právních normách, pokud jim samo nepřizná účinky. Z toho plyne, že v případě, kdy vnitrostátní soudce dojde k závěru, že použít lze jak normu práva Společenství, tak normu vnitrostátní, je třeba použít komunitární pravidlo. Nezáleží přitom na právní síle komunitárního a vnitrostátního ustanovení – jakákoliv norma práva Společenství požívá přednosti i před vnitrostátní normou ústavní povahy.

Pravidlo vnitrostátního práva však není v důsledku střetu s právem Společenství zrušeno, pouze se neaplikuje, ale zůstává platnou součástí vnitrostátního právního řádu a lze jej použít na situace nespádající do působnosti komunitární normy. Vnitrostátní soudce aplikující právo Společenství sám rozhodne o neaplikaci konfliktní vnitrostátní normy, aniž by se obracel na ústavní soud či dokonce čekal, až normu zruší zákonodárce. Soudní dvůr připouští pouze omezenou výjimku z principu přednosti, a to pro platně uzavřené mezinárodněprávní závazky (a je provádějící vnitrostátní normy), které má členský stát vůči třetím zemím. I takový závazek však požívá ochrany pouze v míře, v jaké není v rozporu se základními principy Smlouvy, blíže postulovanými ve věci Kadi.

Právě učiněné shrnutí, jakož i analýza mu předcházející, nijak nepředjímají otázku, *kdy* je právo Společenství přímo použitelné na daný případ, tedy *kdy* vzniká otevřený konflikt mezi komunitárním a vnitrostátním pravidlem, který má být řešen neaplikací vnitrostátní normy. Toto je otázka vymezení pojmu přímého účinku, příp. přímé použitelnosti (a jejich vztahu k principu přednosti) a bude předmětem naší pozornosti v dalších kapitolách.

### Kapitola III: Přímý účinek – základy (s. 39 až 58 studie)

Obecně se dá říci, že otázka přímého účinku se týká vymezení podmínek, za nichž vnitrostátní orgány mohou určitou normu práva Společenství aplikovat přímo, bezprostředně, na případ, který řeší. Jednoznačná shoda na přesné definici pojmu přímého účinku neexistuje. Nicméně na základě rozboru převažujících akademických názorů a judikatury Soudního dvora jsme tento pojem definovali široce jako „způsoblost normy práva Společenství být přímo (bezprostředně) aplikována na daný případ vnitrostátním orgánem aplikace práva.“

Přímý účinek byl „nalezen“ Soudním dvorem ve věci Van Gend en Loos. Hnací silou rozsudku byl, podobně jako v případě rozsudku Costa zakládajícím přednost práva Společenství, zájem na maximální účinnosti komunitárního práva, kterou samozřejmě

možnost jeho přímého vymáhání u vnitrostátních soudů prostřednictvím jednotlivce mimořádně posiluje.

Jak už jsme naznačili, v odborných kruzích není úplná shoda na tom, co se pojmem přímého účinku přesně myslí. V teorii v zásadě existují dva hlavní názory. Zatímco jeden zastává široké pojetí přímého účinku, druhý přímý účinek omezuje na podstatně užší okruh situací. Zda preferovat široké nebo úzké pojetí není pouze akademickou otázkou bez valného praktického významu. Na šíři pojetí přímého účinku totiž závisí, v jakých situacích je vyloučeno dovolávat se přímo ustanovení unijního práva.

V širokém pojetí by se přímý účinek obvykle vymezuje jako *způsobilost normy práva Společenství být přímo aplikována vnitrostátním orgánem aplikace práva*. Dá se říci, že přímý účinek zde indikuje způsobilost normy být aplikována soudem bez dalšího, tj. že jde pro účely konkrétního případu o plnohodnotnou právní normu, kterou jsou soudy schopny přímo aplikovat bez jakékoli její úpravy či zprostředkování někým jiným. Není přitom rozhodné, zda zakládá práva jednotlivci či je použita pouze jako referenční kritérium legality/aplikovatelnosti norem jiných. Podle této teorie se vždy jedná o přímý účinek.

Druhý názor chápe přímý účinek úžeji jako *„dovolání se vyšší normy za účelem výkonu práv, která tato norma zakládá jednotlivci a která by jinak ve vnitrostátním právním řádu neexistovala.“* V tomto užším pojetí jde tedy primárně o *„způsobilost normy založit jednotlivcům práva, která mohou vymoci u vnitrostátních soudů.“* Toto úzké pojetí přímého účinku vychází z rozdílu mezi *„invocabilité d'exclusion“* a *„invocabilité de substitution“* inspirovaným francouzským správním právem. V tomto pojetí není *„invocabilité d'exclusion“* druhem přímého účinku. *„Invocabilité d'exclusion“* znamená, že se nesouladná vnitrostátní norma neaplikuje, aniž by však došlo k založení nějakého práva opírajícího se přímo o právo Společenství. Zastánci tohoto názoru tvrdí, že k neaplikaci nesouladné vnitrostátní normy dochází pouze na základě principu přednosti, nikoliv přímého účinku.

Jak jsme uvedli na začátku, nejen s ohledem na judikát Soudního dvora ve věci Pfeiffer, ale i na základě analýzy teoretických a praktických argumentů zastánců obou pojetí jsme se přiklonili k širokému pojetí tohoto principu.

Pojem přímého účinku je třeba odlišovat od pojmu přímé použitelnosti, která má v právu Společenství sice blízký, ale přece jen nikoliv totožný význam (ne každá přímo použitelná norma má přímý účinek), stejně jako nelze přímý účinek ztotožňovat s otázkou, zda je daná unijní norma pro vnitrostátní soud závazná, tj. zda je součástí vnitrostátního právního řádu (to jsou totiž všechny normy práva Společenství).

Konečně se domníváme, že z judikatury Soudního dvora plyne, že i orgány jiné než soudní přímo účinná ustanovení práva Společenství v rámci svých pravomocí aplikují. V zásadě přitom platí, že k možnému přímému účinku práva Společenství vnitrostátní orgány musí přihlídnout pokaždé, kdy toto právo aplikují.

#### Kapitola IV: Přímý účinek aktů práva EU a v praxi českých soudů (s. 59 až 117 studie)

Tato kapitola se zabývá přímým účinkem ve vztahu k zakládacím smlouvám, nařízením, rozhodnutím, směrnicím, obecným zásadám práva ES i mezinárodním smlouvám, které jsou

součástí práva Společenství. Zároveň analyzuje dosavadní praxi českých orgánů aplikace práva ve vztahu k dotríně přímého účinku.

V případě ustanovení zakládacích smluv se dá říci, že jejich přímý účinek je v zásadě pravidlem. I když Soudní dvůr stanovil objektivní kritéria dostatečné přesnosti a bezpodmínečnosti dané normy, v praxi bude zkoumat, zda se dá z uvedeného ustanovení „vypreparovat“ nějaké minimální nesporné pravidlo aplikovatelné na daný skutkový stav. Pokud ano, pak jej vnitrostátní soudce musí aplikovat. Podobně jako u nařízení ani v případě zakládacích smluv neexistuje žádné omezení jejich použití vůči jednotlivci, tj. ustanovení Smluv, která splňují objektivní test přímé účinnosti, mohou být aplikována i v neprospěch jednotlivce. Nicméně s ohledem na věcnou a personální působnost těchto ustanovení je třeba vždy pečlivě zkoumat, zda daná norma v daném případě jednotlivce opravdu váže, tedy zda konkrétní konání jednotlivce vůbec spadá do působnosti této normy.

U žádného jiného aktu práva Společenství není přímý účinek tak bezproblémovou otázkou jako v případě nařízení. Přímý účinek nařízení se předpokládá a v praxi jej nebude třeba specificky zkoumat, tak jako soudy obvykle nezkoumají v případě vnitrostátních zákonů, zda jsou „samovykonatelné“ či nikoliv. Pouze se posoudí, zda daná norma věcně, časově a osobně dopadá na danou osobu/situaci a vnitrostátní soudce ji aplikuje, aniž by o její „způsobilsti být aplikována“ nějak blíže přemýšlel. Nařízení nebude mít přímý účinek tehdy, kdy by ho v obdobném případě neměl ani vnitrostátní zákon, zpravidla proto, že se bude jednat o finální normu neumožňující přímou aplikaci nebo normu, která vyjadřuje další provedení ze strany jiných subjektů než soudů.

Podobně jako u nařízení bude postupováno i v případě přímého účinku rozhodnutí, ovšem pouze vůči osobám, jimž jsou tato rozhodnutí adresována (vůči ostatním se rozhodnutí použije s podobnými omezeními jako směrnice).

Přímý účinek směrnic je nejkompexnější problematikou s tímto pojmem spojenou. Přímý účinek může nastat pouze v případě, že je směrnice vadně implementována (ať již opravdu chybně či pouze neúplně/nedostatečně). Při správné implementaci je soudce povinen aplikovat vnitrostátní právo, které směrnicí implementuje. Případy vadné implementace lze dále dělit do dvou skupin. Do té první zahrnujeme situace, kdy směrnice není použita vůči jednotlivci. V těchto případech bude test přímého účinku obdobný jako u zakládacích smluv, tedy vnitrostátní soud dělá vše, co je v jeho moci, aby s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti identifikoval v rámci daného předpisu alespoň minimální jasné pravidlo, které je soudně aplikovatelné. Druhá skupina zahrnuje případy, kdy má být směrnice použita proti jednotlivci. Zde není možné, aby směrnice sama o sobě založila jednotlivci povinnost, a to přinejmenším v těch případech, kdy jde o povinnost, kterou stanoví sama směrnice. Určité omezené použití směrnice proti jednotlivci bylo Soudním dvorem připuštěno v situacích, kdy povinnost nevzniká přímo na základě směrnice, nebo kdy je důsledkem uplatnění směrnice ve sporu jiného jednotlivce proti státu.

Přímý účinek obecných právních zásad je věc dosud příliš čerstvá a neusazená, aby bylo možné činit jakékoliv zásadní závěry. Dosud stojí prakticky na jediném judikátu, a to ve věci Mangold, a jeho opatrném (a možná korigujícím) potvrzení ve věci Bartsch. Na základě takto sporého materiálu lze shrnout, že zatím jedinou právní zásadou, na niž byl přímý účinek vztažen, byl zákaz diskriminace, a to ještě specificky na základě věku. Není jasné, zda Soudní dvůr považuje tuto zásadu za významnější než jiné obecné právní zásady či zda je ochoten přiznat podobný účinek i jiným právním principům. V zásadě však nevidíme přesvědčivý důvod, pokud se již rozhodl přiznat takovou kvalitu jedné právní zásadě, aby v případě

obdobně významných principů postupoval odlišně. V každém případě judikát Bartsch nasvědčuje tomu, že obecná právní zásada může mít přímý účinek jen v oblasti působnosti práva Společenství, přičemž směrnice, jejíž implementační lhůta dosud neuplynula, sama o sobě takovou působnost nezakládá. Co je důležité (a co je také asi nejvíce kritizováno) je skutečnost, že přímý účinek obecných právních zásad je horizontální, může být tedy použit k tíži jednotlivce.

V případě mezinárodních smluv v kompetenci Společenství jsou objektivní podmínky přímého účinku v podstatě stejné jako u zakládacích smluv, ale Soudní dvůr zde dává důraz i na subjektivní stránku, tj. je třeba zkoumat, zda smluvní strany zamýšlely ustanovením mezinárodní smlouvy přímý účinek přiznat. Výslovně takový úmysl Soud odmítl u dohod uzavřených v rámci WTO.

Podle našeho názoru se dá v současné době tvrdit, že, i s ohledem na nejnovější judikaturu Soudního dvora zejména k ustanovením Smluv, mimo oblast směrnic je přímý účinek práva Společenství normálním, běžným, stavem a jeho absence výjimkou z pravidla.

Pokud jde o praxi českých orgánů ve vztahu k přímému účinku, pak lze konstatovat, že více než 5 let po přistoupení ČR k EU se i před českými soudy a správními orgány začínají objevovat situace, v nichž nejde jen o poměrně jednoduchou aplikaci přímo účinných nařízení, ale o o poznání složitější otázky přímého účinku vadně implementovaných směrnic. Z případů, které jsou nám známy, se zdá, že si české orgány aplikace práva prozatím vedou v těchto situacích poměrně dobře.

## Kapitola V:       Nepřímý účinek                           (s. 118 až 159 studie)

Jako nepřímý účinek bývá označována povinnost soudů členských států vykládat vnitrostátní právo v souladu s právem EU.

Tato doktrína se rozvinula především a hlavně ve vztahu ke směrnicím, a to z toho logického důvodu, že směrnice mnohdy nelze, na rozdíl od nařízení, rozhodnutí a většinou i ustanovení Smluv, aplikovat přímo. Proto se Soudní dvůr snažil najít jiné nástroje, které by přispěly k účinnému vymáhání směrnic před vnitrostátními soudy. Jakkoliv se však pozornost judikatury i akademické obce soustředí na nepřímý účinek směrnic, je třeba zde zdůraznit, že povinnost souladného výkladu se v zásadě vztahuje i na jiné akty práva Společenství. Vnitrostátní právo je nutno vykládat v souladu i s ustanoveními Smluv, nařízení či mezinárodních smluv v kompetenci Společenství. U těchto druhů aktů však tato otázka nebude vyvstávat tak často, protože u většiny z nich lze obvykle snadno dovodit jejich přímou účinnost.

Pokud jde o směrnice, právo Společenství vyžaduje, aby vnitrostátní orgány udělaly maximum v rámci svých pravomocí, aby dosáhly výkladu vnitrostátního práva s nimi souladného. Vnitrostátním právem se myslí veškeré právo, ať již přijaté před či po účinnosti směrnice, nikoliv jen předpisy přijaté k jejímu provedení. Jediná omezení povinnosti souladného výkladu spočívají ve výkladových metodách, kdy vnitrostátní soud není nucen jít nad rámec těch, které jsou v jeho právu uznávány, a dále v respektu k obecným právním zásadám, které souladný výklad nemůže porušovat. Konečně, vnitrostátní soud není povinován k souladnému výkladu, který by byl *contra legem*.

Povinnost souladného výkladu se, na rozdíl od přímého účinku, uplatní i v obráceném vertikálním vztahu, tj. mohou se jej dovolávat státní orgány vůči jednotlivcům, nicméně v těchto případech bude zvláště třeba dbát na to, zda takový výklad neporušuje obecné právní zásady, zejména pak při uložení povinnosti jednotlivci v oblasti trestní, ale např. i v případě sankcí správních.

Oblast obráceného vertikálního nepřímého účinku je jedinou, kde zůstává sporné, zda uložení povinnosti jednotlivci je samo o sobě limitem, za nějž souladný výklad nemůže jít. Mimo tuto oblast se zdá nepochybné, že nepřímý účinek může k uložení povinnosti jednotlivci vést, nejsou-li tím porušeny obecné limity tohoto principu (tj. obecné právní zásady, zákaz contra legem, dostupná výkladová metoda).

Z limitů nepřímého účinku je třeba vyzdvihnout zejména respekt k obecným právním zásadám a principu právní jistoty zvláště. Odvolání se na ně by mělo umožnit vnitrostátním soudům, aby nebyly nuceny k výkladu vnitrostátního práva, který jde zcela nad rámec toho, co může jednatelce legitimně očekávat. Je třeba totiž mít vždy na paměti, že omezení uplatnění přímého účinku vůči jednotlivci byla významnou měrou motivována právě ohledem na princip právní jistoty a bylo by absurdní, aby tato omezení mohla být obcházena prostřednictvím účinku nepřímého. Nepřímý účinek tedy samozřejmě může zajít vůči jednotlivci dál než účinek přímý, právě proto, že se primárně opírá o vnitrostátní právo a až sekundárně o instrument jednotlivci neadresovaný (tj. směrnici), ale i tak musí být obecné právní zásady na čele s právní jistotou vždy plně respektovány. Tato připomínka by měla rezonovat jak ve vztahu k Soudnímu dvoru, tak k vnitrostátním soudům, aby se zabránilo tendencím, které souladný výklad napínají za meze, které možno z hlediska právní jistoty ještě považovat za legitimní.

Jak jsme uvedli výše, jednou z mezí povinnosti souladného výkladu jsou „metody výkladu [vnitrostátním právem] uznané.“ Z toho plyne, že meze souladného výkladu se mohou lišit v EU stát od státu, což ovšem není nic překvapivého v případě principu, jenž se opírá primárně o vnitrostátní právo. V české právní doktríně ani v judikatuře vrcholných soudů výraznější rozpracování uznávaných výkladových metod bohužel nenajdeme. Ve své rozhodovací praxi vrcholné soudy především zdůrazňují, že se není možné omezovat na „základní“ metody výkladu, ale že je zapotřebí při výkladu právních předpisů vzít v úvahu také argumenty smyslem a účelem právní úpravy (teleologii) a pak také srovnání v právu.

Rozpracování „uznávaných metod výkladu“ v českém právu zůstává bohužel na úrovni interpolovaných a vulgarizovaných rakouských a německých prací devatenáctého století, aniž by byly brány v potaz novější práce stejného kulturního okruhu (německé a rakouské) či práce další. Za těchto okolností je velice obtížné specifikovat, jakým způsobem by „uznané metody výkladu“ v českém právu tvořily vnitřní mez pro souladný výklad před českými orgány a soudy. Z tohoto pohledu nelze očekávat, že v praxi bude před českými soudy kritérium „uznávaných metod výkladu“ představovat skutečné omezení použitelnosti nepřímého účinku.

Pokud jde o dosavadní zkušenosti s uplatňováním nepřímého účinku před českými soudy, pak dosavadní judikatura ukazuje, že českým soudcům princip nepřímého účinku není cizí a případů, kdy byl v nějaké podobě aplikován, není málo. Souladný výklad ve své méně rigidní podobě je českými soudy často používán i na skutečnosti nastalé před přistoupením ČR do EU; v takovém případě nicméně porovnání vnitrostátního práva s právem Společenství slouží jako „pouhý“ argument srovnávacího práva. Na skutečnosti nastalé po přistoupení pak české soudy aplikují princip nepřímého účinku v jeho pravé podobě, tedy jako povinnost vykládat vnitrostátní právo souladně s právem Společenství. V konkrétních případech se zrcadlí

všechny možné stupně intenzity aplikace této povinnosti. České soudy tak používají jednoduchý souladný výklad sloužící pouze k potvrzení výkladu českého práva ve světle práva Společenství, tak „silnější“ typ nápravného souladného výkladu, kdy se preferuje výklad nepřilíš pravděpodobný (někdy dochází k opravdu výraznému významovému ohnutí vykládaného ustanovení českého práva), aby bylo dosaženo souladu s právem Společenství.

Na druhé straně jistě existují i případy, jakkoliv obtížněji doložitelné, kdy český soudce měl zvážit či dokonce přistoupit k použití souladného výkladu a vůbec tak neučinil. Zde nezbývá než doufat, že, s dalším zvyšováním povědomosti o právu EU mezi českými soudci a právníky, bude těchto případů do budoucna ubývat.

## Kapitola VI: Základní práva EU a jejich uplatňování českými orgány (s. 160 až 207 studie)

Ochrana základních práv v EU je jedním ze stavebních kamenů přeměny ekonomického integračního uskupení ve společenství s širokými politickými a společenskými ambicemi. Zároveň však představuje jeden ze sporných bodů evropské integrace, neboť vymezením práv, jež jsou považována za základní, je do značné míry definována identita společenství, které je ochraňuje. To platí tím spíše, že standardy základních práv existující v EU mohou narážet na standardy vymezené ústavami členských států. Který z nich má přednost a v jakém rozsahu?

V této kapitole nejprve představujeme cestu, kterou EU prošla od počátečního odmítnutí ochrany základních práv v rozsudku Soudního dvora ve věci *Stork* až k Listině základních práv EU. Druhá, stěžejní, část této kapitoly se věnuje hlavním principům ochrany základních práv v EU v systému vytvořeném Lisabonskou smlouvou. Postupně se zabýváme oblastí použití Listiny (zejména ve vztahu k členským státům), vztahem standardů základních práv EU ke standardům vnitrostátním, významem Evropské úmluvy a konečně základními právy obsaženými v obecných zásadách práva Unie. V závěrečné třetí části kapitoly zaměřujeme na otázky, jež jsou specifické z pohledu aplikace základních práv EU v České republice, zejména s ohledem na tzv. „českou výjimku“, obsaženou v závěrech předsednictví Evropské rady v Bruselu ze dne 29. a 30. října 2009.

Výchozím ustanovením práva EU o ochraně základních práv je čl. 6 SEU. Na jeho základě se v rámci práva EU uplatňují základní práva zaručená Listinou základních práv EU a práva obsažená v obecných zásadách práva Unie, jež vycházejí z práv zaručených Evropskou úmlouvou a z ústavních tradic společných členským státům.

SEU ve znění Lisabonské smlouvy předpokládá přistoupení EU k Evropské úmluvě; do doby, než se tak stane, se lze domáhat porušení Evropské úmluvy ze strany orgánů Unie domáhat prostřednictvím stížností proti jednotlivým členským státům za podmínek vymezených Evropským soudem pro lidská práva v rozsudku *Bosphorus*.

Základních práv EU se lze domáhat buď přímo proti orgánům Unie, anebo proti členským státům, pokud jednají v oblasti působnosti práva EU. Přesný rozsah působnosti základních práv EU ve vztahu k členským státům je předmětem sporů v reakci na doslovné znění čl. 51 odst. 1 Listiny, jež se odchyľuje od předchozí judikatury Soudního dvora.



Při ochraně základních práv dochází k prolínání standardů EU a standardů existujících v jednotlivých členských státech. Za určitých podmínek je možné přezkoumat tentýž akt vnitrostátního práva ve světle obou standardů. Čl. 53 Listiny tuto možnost posiluje.

Tzv. „česká výjimka“, v současné době zachycená v závěrech předsednictví Evropské rady, nepředstavuje mezinárodněprávní závazek. Ani Česká republika, ani ostatní členské státy nejsou povinny při přijímání příští přístupové smlouvy k ní připojit „výjimkou“ předvídaný protokol.

Samotný protokol nepředstavuje žádnou záruku proti prolomení tzv. Benešových dekretů. K němu nemůže dojít na úplně jiném základě. Na druhou stranu protokol zřejmě posiluje nemožnost dovolat se v případech, na které pamatuje samotná Listina, vyšších standardů ochrany základních práv.

## Kapitola VII: Právomoci Ústavního soudu v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů a v řízení o ústavní stížnosti s evropským prvkem (s. 208 až 234 studie)

V této kapitole se zabýváme tím, jak se v důsledku přistoupení České republiky k Evropské unii proměnily pravomoci Ústavního soudu v řízeních, které tvoří naprostou většinu jeho nápadu, tedy v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů (čl. 87 odst. 1 písm. a), b) Ústavy) a v řízení o ústavních stížnostech proti pravomocným rozhodnutím a jiným zásahům orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod (čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy).

Současný přístup Ústavního soudu, nastolený nálezem *Léková vyhláška*, který odmítá právo EU jako referenční hledisko přezkumu ústavnosti, je podle našeho názoru možný a má svoje výhody, spočívající především v tom, že se Ústavní soud nemusí zabývat otázkami výkladu norem, jež z jeho vlastního pohledu nejsou ústavního charakteru. Rovněž je tento přístup zřejmě v mezích požadavků práva EU – pokud je derogace ustanovení vnitrostátního práva, která jsou v rozporu s právem EU, zajištěna jinak, tedy zákonodárným aktem. Pochyby pouze budí úkrok Ústavního soudu, spočívající v jeho výkladu norem ústavního pořádku ve světle práva EU, zvláště pokud jsou tyto normy ústavního charakteru vykládány s ohledem na ustanovení směrnice, nikoliv normy podobného charakteru. V tomto ohledu by podle našeho názoru Ústavní soud mohl být poněkud zdrženlivější ve výběru norem, které slouží jako interpretační vodítko pro výklad ústavního pořádku České republiky.

Na druhou stranu, derogační pravomoc Ústavního soudu by byla podle našeho názoru zcela jistě vhodná v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. i) Ústavy – v reakci na odsuzující rozsudek Soudního dvora, popř. i rozsudek, který konstatuje nesoulad vnitrostátní úpravy s právem EU v rámci řízení o předběžné otázce. Pokud by Ústavní soud tuto pravomoc využil, nemusel by navíc slevovat ze svého východiska, že právo EU není součástí ústavního pořádku. V rámci tohoto řízení je totiž kritériem případné derogace nutnost „provedení rozhodnutí mezinárodního soudu, které je pro Českou republiku závazné“, nikoliv „ústavní pořádek“. Takové řešení by rovněž napomohlo ochraně práv jednotlivců, která jsou přednostní aplikací práva EU negativně dotčena v tzv. horizontálních vztazích.

Ústavní soud nevyklučuje ani přezkum ustanovení vnitrostátního práva, která implementují požadavky práva EU. Naznačil, že v případě rušení takových ustanovení může odložit účinky svého nálezu na pozdější dobu tak, aby nedošlo k porušení povinnosti vyplývající z práva EU.

Obecné soudy mají na základě usnesení *TV v kapse* uvážení, zda považují za významnější pro řešení sporu rozpor ustanovení zákona, který má být aplikován při řešení sporu, s právem EU anebo s ústavním pořádkem. V prvním případě musí postupovat v souladu s doktrínou Soudního dvora vytyčenou v rozsudku *Simmenthal*, v druhém pak je oprávněn obrátit se na Ústavní soud s žádostí o jeho zrušení. V každém případě však musí svoje rozhodnutí náležitě odůvodnit.

V řízení o ústavní stížnosti se zdá přístup nastolený nálezem *Pfizer* eliminovat přezkum Ústavního soudu v případech, kde je aplikovatelný unijní standard ochrany základních práv, na kontrolu náležitého odůvodnění a případně též splnění povinnosti předložit předběžnou otázku Soudnímu dvoru.

## Kapitola VIII: Institucionální a procesní rámec uplatňování evropského práva orgány členského státu (s. 235 až 275 studie)

Evropské právo realizují na vnitrostátní úrovni orgány členských států. Při absenci zvláštních právních předpisů EU tak činí ve stejném institucionálním a procesním rámci, jako realizaci práva vnitrostátního. Tato kapitola představuje limity, které evropské právo tzv. „procesní autonomii“ členských států staví.

Při vnitrostátní realizaci evropského práva však musí orgány členských států dbát na to, aby podmínky vnitrostátního práva platné pro uplatňování nároků vzniklých z práva Společenství nebyly méně příznivé než podmínky platné pro podobné nároky vzniklé na základě vnitrostátního práva (zásada rovnocennosti) a nebyly upraveny tak, aby v praxi znemožňovaly nebo nadměrně ztěžovaly uplatnění práva Společenství (zásada efektivity).

Na půdorysu zásady rovnocennosti a zásady efektivity se rozvinula obsáhlá judikatura Soudního dvora, která se přímo či nepřímo dotýká dnes již značného počtu procesních otázek: od základních otázek přístupu k soudu přes problematiku žalobní legitimace, důkazního břemene, překážky věci pravomocně rozhodnuté, zohledňování práva z úřední povinnosti až po otázky bezdůvodného obohacení, náhradu škody či otázku sankcí a pokut.

Judikatura Soudního dvora se s ohledem na jednotlivé procesní aspekty dynamicky vyvíjí; společným jmenovatelem však v dlouhodobém horizontu zůstává postupná harmonizace jednotlivých aspektů soudního či správního řízení v rámci členských států.

## Kapitola IX: Odpovědnost za škodu způsobenou porušením práva Společenství (s. 276 až 326 studie)

Odpovědnost za škodu v právu Společenství zahrnuje několik systémů odpovědnosti. Pro aplikační praxi v České republice je nejdůležitější systém odpovědnosti za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva Společenství ze strany členského státu.

Podmínky této odpovědnosti Soudní dvůr stanovil v rozhodnutí ve věci *Francovich*. Podmínky však upravil a konsolidoval v rozhodnutí ve věci *Brasserie a Factortame*. Jednotlivec (fyzická či právnická osoba) má nárok na náhradu škody proti členskému státu vždy tehdy, pokud jsou splněny tři podmínky:

- (i) cílem porušeného právního předpisu je přiznání práv jednotlivcům;

- (ii) jedná se o porušení dostatečně závažné;
- (iii) existuje přímá příčinná souvislost mezi porušením ze strany členského státu a škodou způsobenou poškozenému.

Procesní realizace nároků na náhradu škody je ponechána vnitrostátní úpravě členských států. V podmínkách České republiky se tak uplatní ustanovení zákona č. 82/1998 Sb. ve spojení s dalšími procesními předpisy, pokud právo Společenství nestanoví jinak.

## Kapitola X: Temporální působení práva Společenství v právních řádech nových členských států (s. 327 až 350 studie)

Přistoupení nového členského státu k Evropské unii je vlastně souhrnnou novelou celého právního řádu. Evropské právo se tak na území nového členského státu uplatňuje obdobně, jako v případě čistě vnitrostátní novely. Procesní předpisy jsou účinné okamžitě, podle nových hmotně-právních předpisů jsou však posuzovány až skutkové okolnosti nastalé za účinnosti nové úpravy, přičemž nabytým právům a legitimním očekáváním zformovaným za účinnosti staré právní ochrany má být poskytnuta ochrana.

Judikatura Soudního dvora k temporálnímu působení práva Evropské unie na území nového členského státu před rozšířením v roce 2004 pojala tuto problematiku velkoryse. Konstatovala mimo jiné, že:

- a. Veškeré procesní předpisy a základní principy práva ES, mimo jiné i zákaz diskriminace z důvodu státní příslušnosti, se aplikují ihned po přistoupení na všechna probíhající řízení;
- b. Může dojít k modifikaci k budoucím následkům uzavřených smluv;
- c. Minulé právní skutečnosti jsou plně započitatelné pro budoucí nároky plynoucí z práva Společenství;
- d. Správní orgány mají povinnost neaplikovat pravomocná správní rozhodnutí z období před přistoupením, která se přistoupením dostala do rozporu s právem Společenství.

S tímto velkorysým přístupem kontrastuje přístup Soudního dvora po rozšíření v roce 2004, kde en bloc odmítl svoji příslušnost pro projednávání předběžných otázek v případech, kdy skutkové okolnosti ve výchozím řízení předcházely přistoupení nového členského státu k Evropské unii. Novější judikatura však nasvědčuje, že Soudní dvůr tento svůj restriktivní přístup začal přehodnocovat.

Soudy nových členských států se však i tak postavily k temporálnímu působení práva Společenství relativně vstřícně. Některé soudy, především pak vrcholné soudy v Polsku nebo některé v České republice, začaly zohledňovat evropské právo i v případech, které byly skutkově situovány před přistoupením. V těchto případech sloužilo právo Společenství jako nepovinný zdroj aproximačního srovnání. Po přistoupení pak začaly soudy bez dalšího aplikovat procesní předpisy práva Společenství. Povinné zohlednění hmotného práva EU pak přichází v situacích, kdy jsou posuzovány relevantní právní skutečnosti, které nastaly po přistoupení nového členského státu k Evropské unii.

Kapitola XI: Jazykový režim práva Společenství a problémy s ním spojené v aplikační praxi nových členských států  
(s. 351 až 372 studie)

Mnohojazyčnost právních předpisů Evropské unie má dopad také na výkladovou praxi a řízení před soudy a správními orgány členských států. Stejná autenticita všech 23 úředních jazyků Evropské unie znamená, že český soudce či správní orgán se nemůže v případě jazykových rozporů mezi jednotlivými jazykovými verzemi omezit na zjištění, co tvrdí česká verze právního předpisu EU, ale musí zohlednit také další jazykové verze.

V dosavadní praxi v nových členských státech vyvstaly především tři typy problémů spojené s mnohojazyčností práva EU: absence úředních překladů evropského práva v jazycích nových členských států, přepisování již jednou publikované verze evropského právního předpisu skrze oznámení o tiskové opravě v Úředním věstníku EU a konečně řešení rozporů mezi jazykovými verzemi skrze srovnávací jazykový výklad.

Právní řešení některých aspektů absence jazykové verze právního předpisu EU poskytl Soudní dvůr rozhodnutím ve věci Skoma-Lux. Mezi právní otázky tímto rozhodnutím ne(do)řešené však patří, zda a za jakých podmínek by měl či mohl orgán členského státu přistoupit k znovu-otevření pravomocně skončené věci v případě, že byla rozhodnuta na základě nepublikovaného práva EU, stejně tak jako otázka, zda k absenci řádné publikace právního předpisu EU přihlédne soud pouze k námitce účastníka či z vlastní iniciativy. Nejvyšší správní soud se v posledně zmiňované otázce přiklonil k tomu, že český správní soud má k absenci publikace přihlížet i tehdy, pokud to účastník řízení nenamítal.

Inflační nárůst množství „tiskových oprav“ publikovaných v Úředním věstníku Evropské unie nutí přehodnotit vnímání těchto oprav jako pouhých korekcí publikovaného textu, které by měly být aplikovány retrospektivně, tedy od okamžiku nabytí účinnosti předpisu, který opravují. Tiskové opravy, které pozměňují smysl právního předpisu, by měly být vnímány jako novely daného předpisu, u kterých zákonodárce opomněl ustanovení o časové působnosti.

Srovnávací jazykový výklad v evropském právu je ovládán třemi základními principy:

- zákaz izolace;
- zákaz majorizace;
- přemostění rozporu mezi jazykovými verzemi prostřednictvím systematického argumentu a účelem právní úpravy.

Z praxe soudů „starších“ členských států, stejně jako prozatím skromné praxe českých soudů, je patrné, že srovnávací jazykový výklad bývá typicky omezen na situace, kdy je jazyková verze předpisů práva EU v úředním jazyce daného členského státu nesrozumitelná či nesmyslná.