

ÚSTAVNÍ SOUD PO VSTUPU ČESKÉ REPUBLIKY DO EVROPSKÉ UNIE

RICHARD KRÁL

ÚVODEM

Vstupem ČR do EU začne v ČR působit komunitární institucionálně právní systém. Komunitární právo¹ se stane integrální součástí právního řádu ČR. Komunitární orgány začnou vykonávat jim svěřené pravomoci i ve vztahu k ČR, a to buď samostatně nebo v součinnosti s ústavními orgány ČR, které se tak částečně stanou i orgány komunitárními.

Působení komunitárního institucionálně právního systému bude mít po vstupu ČR do EU i své dopady na činnost Ústavního soudu ČR (dále jen ÚS ČR).

Východiskem článku je specifikace vnitrostátních účinků komunitárního práva v ČR po jejím vstupu do EU. Na tuto specifikaci naváže analýza toho, zda Ústava ČR poskytuje těmto budoucím účinkům dostatečnou oporu.

Hlavním účelem článku je vymezení dopadů, které bude mít vnitrostátní působení komunitárního právního pořádku na ústavní pořádek ČR obecně a na rozhodovací činnost ÚS ČR zvláště. V této souvislosti budou mj. řešeny otázky: zda popř. v jaké míře se komunitární právní pořádek stane součástí ústavního pořádku ČR; zda ÚS ČR bude moci rušit zákony ČR pro jejich nesoulad s komunitárními právním pořádkem; jak by měl ÚS ČR přistupovat k přezkoumávání ultra vires komunitárních aktů a jak by měl přistupovat k řízení o předběžné otázce před Evropským soudním dvorem (dále jen ESD).

I. VNITROSTÁTNÍ ÚČINKY KOMUNITÁRNÍHO PRÁVA

Pro vymezení vnitrostátních účinků komunitárního práva je směřované, že komunitární právo samo určuje a specifikuje jaké jsou jeho vnitrostátní účinky v členských státech EU. V tomto mj. spočívá jedna ze základních odlišností práva komunitárního od mezinárodního, neboť mezinárodní právo v zásadě nechává úpravu svých vnitrostátních účinků na ústavním právu jednotlivých států.

Tato odlišnost komunitárního práva vyplývá z toho, že členství v ES/EU s sebou nese určité omezení svrchovaných zákonodárných, výkonných i soudních pravomocí

¹ Komunitární právo (tj. právo I. pilíře EU) je kvantitativně i kvalitativně nejvýznamnější součástí práva EU. Vedle komunitárního práva zahrnuje právo EU i právo unijní (tj. právo II. a III. pilíře EU). Článek se nicméně zabývá pouze svébytným působením práva komunitárního neboť unijní právo, na rozdíl od práva komunitárního, nepředstavuje svébytný autonomní právní systém, nýbrž je svou povahou čistě právem mezinárodním.

členských států ve prospěch komunitárního institucionálně právního systému.² Jedním z konkrétních projevů takového omezení je i omezení volnosti členských států určovat vnitrostátní účinky komunitárního práva.³

Pro vnitrostátní účinky komunitárního práva v členských státech EU, a tedy od 1. 5. 2004 i v ČR, jsou určující tři stěžejní komunitární principy. Princip bezprostřední aplikovatelnosti komunitárního práva, princip aplikační přednosti komunitárního práva a princip eurokonformního výkladu vnitrostátního práva.⁴ Zatímco první dva principy jsou směrodatné pro vnitrostátní účinky přímo aplikovatelných komunitárních pravidel, princip eurokonformního výkladu je směrodatný pro vnitrostátní účinky bezprostředně neaplikovatelných komunitárních pravidel.

Podle principu bezprostřední aplikovatelnosti jsou ta pravidla komunitárního práva, která splňují komunitární podmínky bezprostřední aplikovatelnosti,⁵ aplikovatelná v členských státech EU bezprostředně, tedy bez prostřednictví vnitrostátního, transformačního, transpozičního či prováděcího aktu.

Podle principu aplikační přednosti jsou pak ta pravidla komunitárního práva, která jsou bezprostředně aplikovatelná, aplikovatelná v členských státech přednostně před těmi pravidly vnitrostátního práva, a to i pravidly ústavními,⁶ která jsou s nimi v rozporu.

Podle principu eurokonformního výkladu jsou orgány aplikující právo v členských státech povinny vykládat a aplikovat vnitrostátní právo v nejvyšší možné míře eurokonformně, tj. v souladu s bezprostředně neaplikovatelnými komunitárními pravidly.⁷

Společně pro všechny tři komunitární principy je mj. skutečnost, že jejich konkrétní obsah, rozsah a projevy jsou judikaturou ESD postupně precizovány a rozváděny. Na tyto komunitární principy je tudíž nutno pohlížet jako na principy vyložené dynamic- ké nikoliv statické.

Právě proto, že samo komunitární právo specifikuje různé vnitrostátní účinky svých různých pravidel a pramenů, je specifikace těchto účinků v ústavách členských států poněkud nadbytečná. Navíc právě proto, že konkrétní vymezení těchto účinků ze strany ESD má vyloženě dynamic- kou povahu, je jejich trvale správná specifikace v ústavách členských států v podstatě nemožná.⁸

Na euronovele Ústavy⁹ ČR lze tudíž jen těžko kritizovat, že pozitivně nevymezuje v čem budou spočívat vnitrostátní účinky komunitárního práva. Bylo by to nejen nadbytečné, ale z hlediska trvalé správnosti takového vymezení i neproveditelné.

² Věc 6/64 Costa v. ENEL, SbSD 1964, str. 594.

³ Věc 14/68 Wilhelm et al. V. Bundeskartellamt, SbSD 1969, str. 14.

⁴ Blíže ke všem třem principům Král R. „Zásady aplikace komunitárního práva národními soudy“, C. H. Beck 2003, kapitola II.–IV.

⁵ Bezprostředně aplikovatelnými komunitárními pravidly tj. pravidly, která splňují komunitární podmínky bezprostřední aplikovatelnosti především jsou a) pravidla obsažená v nařízeních ES, b) dostatečně přesná a bezpodmínečná pravidla primárního komunitárního práva tj. smlouvy ES ve znění jejich změn, c) dostatečně přesná pravidla nenáležitě transponovaných směrnic ES, za předpokladu, že jejich přímá aplikace nevede k uložení povinnosti jednotlivcům.

⁶ Věc 11/70 Internationale Handelsgesellschaft, SbSD 19701, s. 1125, odst. 3–4.

⁷ Bezprostředně neaplikovatelnými komunitárními pravidly jsou pravidla, která nespĺňují komunitární podmínky přímé aplikovatelnosti, tj. např. pravidla primárního komunitárního práva, která nejsou dostatečně přesná a bezpodmínečná, nebo, až na výjimky, pravidla obsažená ve směrnicích ES.

⁸ Srv. v této souvislosti nepřilíhí zdařilé pokusy ústav Slovenska (čl. 7/2 , čl. 120/2) a Polska (čl. 91/3).

⁹ Ústavní zákon č. 395/2001 Sb.

Co je však podle mého názoru možno na euronovele Ústavy ČR kritizovat je skutečnost, že orgánům aplikujícím právo neposkytuje jednoznačnou a transparentní ústavní oporu pro budoucí přednostní a přímou aplikaci bezprostředně aplikovatelných komunitárních pravidel v ČR a pro eurokonformní výklad vnitrostátních pravidel, tj. pro jejich výklad v souladu s bezprostředně neaplikovatelnými komunitárními pravidly.

Tuto jednoznačnou a transparentní oporu by byl poskytoval vládou ČR navrhovaný, Parlamentem ČR bohužel z návrhu euronovely vypuštěný, článek 10b¹⁰ Ústavy. Tento článek obsahoval obecnou interpretační a aplikační klauzuli podle níž by nebylo možno vykládat a aplikovat ústavní pořádek, mezinárodní smlouvy, zákony a jiné předpisy způsobem neslučitelnými se závazky vyplývajícími z členství ČR v EU.

Odůvodněnost mé výhrady k tomu, že euronovela díky vypuštění navrhovaného čl. 10b neposkytuje jednoznačnou a transparentní ústavní oporu pro vnitrostátní účinky komunitárního práva v ČR, do jisté míry dokládají i současné nejednotné názory odborné veřejnosti na to, o co vlastně tyto účinky ústavně opřít.

II. ÚSTAVNÍ OPORA PRO VNITROSTÁTNÍ ÚČINKY KOMUNITÁRNÍHO PRÁVA V ČR

Názory odborné veřejnosti¹¹ na to, o co po euronovele Ústavy ČR ústavně opřít budoucí rozmanité účinky různých právních forem komunitárního práva v ČR se různí. Podle mne různost těchto názorů vyvolává i zmiňované vypuštění navrhovaného čl. 10b z euronovely Ústavy ČR.

Někteří autoři,¹² vidí základní ústavní oporu pro budoucí vnitrostátní účinky komunitárního práva v ČR v článku 10a Ústavy ČR. Na jeho základě dojde mezinárodní akcesní smlouvou¹³ k přenesení některých pravomocí na EU i její komunitární pilíř tj. na ES. S tímto přenesením pravomocí budou mj. automaticky spjaty jak zánik volnosti ČR určovat vnitrostátní účinky komunitárního práva tak akceptace těchto, samotným komunitárním právem specifikovaných, účinků ze strany ČR. Článek 10a, tak, pravda pouze implicitně, poskytuje ústavní oporu budoucím rozmanitým vnitrostátním účinkům komunitárního práva v ČR. Jinými slovy řečeno, akcesní smlouvou podle čl. 10a Ústavy ČR dojde okamžikem jejího vstupu v platnost (tj. 1. 5. 2004) k uvolnění části ústavního prostoru, kde dosud vykonávaly svrchované pravomoci ústavní orgány ČR. V mezích takto uvolněného prostoru pak začnou působit orgány a právo komunitární, a to s účinky specifikovanými samotným komunitárním právem.

¹⁰ Článek 10b byl navrhován v tomto znění: „Ústavní pořádek, mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu a mají přednost před zákonem, zákony a jiné právní předpisy nelze vykládat a používat způsobem neslučitelným se závazky vyplývajícími z členství České republiky v mezinárodní instituci podle čl. 10a“.

¹¹ Srv. např. Malenovský J. „Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR“, Právník 9/2003, str. 841; Arnold R. „Vztah EU a členských států – několik poznámek k jeho budoucímu vývoji“, Právní rozhledy 7/2003, příloha Evropské právo, str. 3; Kysela J. „K dalším důsledkům přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR“, Právní rozhledy 11/2002, str. 525. Kuhn Z., Kysela J. „Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu?“, Právní rozhledy 1/2004.

¹² Arnold R., op. cit. 11, Kysela J. op. cit. 11.

¹³ Smlouva o přistoupení k EU podepsaná ČR 16. 4. 2003 v Aténách. Tato smlouva by měla vstoupit v platnost 1. 5. 2004.

J. Malenovský¹⁴ proti článku 10a jako základní ústavní opoře pro vnitrostátní účinky komunitárního práva v ČR namítá, že tento článek je pouze zmocněním k přenosu některých pravomocí na EU/ES, nezprostředkovává však autoritativní ústavní informaci o vnitrostátní závaznosti a účincích komunitárního práva. Tuto informaci podle něho zprostředkovává čl. 10 Ústavy ČR.

J. Malenovský a někteří další¹⁵ tak vidí základní ústavní oporu pro budoucí vnitrostátní účinky komunitárního práva v ČR v článku 10 Ústavy ČR. Tento článek inkorporuje vyhlášené a Parlamentem ratifikované mezinárodní smlouvy do právního řádu ČR a stanoví jejich aplikační přednost před zákony. Proti článku 10 jako základní ústavní opoře pro budoucí vnitrostátní účinky komunitárního práva v ČR se často uvádějí¹⁶ dvě hlavní námitky.

Za prvé, že článek 10 upravuje pouze vnitrostátní účinky mezinárodních smluv, a že komunitární právo netvoří jen mezinárodní smlouvy (Smlouvy EU/ES) ale i sekundární komunitární akty, tj. zejména nařízení ES a směrnice ES. Za druhé, že článek 10 předvídá jen aplikační přednost před zákony, zatímco komunitární právo stanoví svoji aplikační přednost i před ústavními zákony.

Na tyto námitky reagují zastánci článku 10 tak, že tento článek je třeba v návaznosti na čl. 1/odst. 2 Ústavy ČR,¹⁷ popř. i na čl. 10a Ústavy, vykládat extenzivně. A to tak, že pro účely zajištění vnitrostátních účinků komunitárního práva v ČR je nutno, v článku 10 obsažené, pojmy mezinárodní smlouva a zákon vykládat tak, že pojem mezinárodní smlouva zahrnuje i sekundární komunitární právní akty¹⁸ a že pojem zákon zahrnuje i ústavní zákon.¹⁹

Pro úplnost je potřeba dodat, že extenzivně vykládaný článek 10 Ústavy ČR je sto zajišťovat pouze přímé účinky komunitárního práva v ČR (tj. přímou a přednostní aplikaci přímo aplikovatelných komunitárních pravidel) nikoliv jeho účinky nepřímé (tj. eurokonformní výklad vnitrostátních předpisů, tedy jejich výklad v souladu s bezprostředně neaplikovatelnými komunitárními pravidly). Tyto nepřímé účinky komunitárního práva lze však bezpochyby ústavně opřít o extenzivně vykládaný čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR.

Nemám zde potřebu přiklánět se ani k argumentům zastánců článku 10a ani k argumentům zastánců článku 10. Domnívám se totiž, že určitou, byť zdaleka ne ideální, ústavní oporu budoucím rozmanitým vnitrostátním účinkům komunitárního práva v ČR (a to v jejich podobě specifikované tímto právem samotným) poskytuje jak článek 10a, tak extenzivně vykládaný článek 10 v kombinaci s článkem 1 odst. 2. Problém je však podle mého názoru v tom, že článek 10a tuto oporu poskytuje pouze implicitně a naprosto netransparentně, a že článek 10 ji poskytuje velmi nejednoznačně.

¹⁴ Op. cit. 11.

¹⁵ Srv. Tyč V. „Poslední novela Ústavy umožní vstup ČR do ES (EU)“ Parlamentní zpravodaj 4/2002, str. 19.

¹⁶ Op. cit. 12.

¹⁷ Článek stanoví, že ČR dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.

¹⁸ Srov. Syllová J. „K „nadřazenosti“ budoucího ústavního evropského práva“, Právní rozhledy 9/2003, příloha Evropského práva, str. 14.

¹⁹ Malenovský J. op. cit. 11.

Lze tudíž shrnout, že vzhledem k vypuštění navrhovaného čl. 10b z euronovely Ústavy ČR neposkytuje stávající Ústava ČR dostatečně transparentní a jednoznačnou ústavní oporu pro budoucí vnitrostátní účinky komunitárního práva v ČR. Nedostatečnost ústavní opory vnitrostátním účinkům komunitárního práva v ČR, nicméně v žádném případě není v tom, že by tuto oporu Ústava ČR neposkytovala vůbec, ale v tom, že ji poskytuje v nedostatečně transparentní (čl. 10a) respektive v nedostatečně jednoznačné (čl. 10) podobě.

Tuto nedostatečnost může do budoucna (odhlédne-li se od politicky zcela nereálné možnosti změny Ústavy) asi nejlépe odstranit Ústavní soud tím, že ztransparentní článek 10a Ústavy nebo tím, že extenzivním výkladem zjednoznačí čl. 10 a čl. 1 odst. 2 Ústavy, tak aby orgány aplikující právo v ČR měly jasnou ústavní oporu pro přímou a přednostní aplikaci přímo aplikovatelných komunitárních pravidel a pro eurokonformní výklad vnitrostátních předpisů.

III. DOPADY KOMUNITÁRNÍHO PRÁVA NA ÚSTAVNÍ POŘÁDEK ČR A ROZHODOVACÍ ČINNOST ÚS ČR

Pokud jde o dopady komunitárního právního pořádku na ústavní pořádek ČR a rozhodovací činnost ÚS ČR, je třeba vyjít z toho, že akcesní smlouvou podle článku 10a Ústavy dojde 1. 5. 2004 k přenosu některých zákonodárných, výkonných i soudních pravomocí na ES. V mezích takto přenesených pravomocí začne působit komunitární právní pořádek, a to s výše²⁰ specifikovanými účinky. Znamená to tedy, že pokud ústavní pořádek ČR bude nesouladně přesahovat do sféry aplikace komunitárního právního pořádku budou orgány aplikující právo včetně Ústavního soudu povinny podle okolností buď vykládat a aplikovat ústavní pořádek v souladu s pořádkem komunitárním nebo ústavní pořádek neaplikovat a místo něho přednostně aplikovat pořádek komunitární. Zdůraznit je přitom nutno, že tato povinnost přednostní aplikace pořádku komunitárního před ústavním popř. povinnost výkladu ústavního pořádku v souladu s pořádkem komunitárním se uplatní pouze tehdy, kdy ústavní pořádek nesouladně přesahuje do sféry aplikace komunitárního právního pořádku a pouze v míře, ve které k tomuto přesahu dochází.

Výše uvedené lze ilustrovat na čl. 4 Listiny základních práv a svobod. Podle tohoto článku mohou být povinnosti ukládány pouze na základě zákona. Po vstupu ČR do EU bude tento článek nesouladně přesahovat do sféry aplikace komunitárního právního pořádku neboť podle něho (č. 249 Smlouvy ES) mohou být povinnosti ukládány i nařízením ES. Po vstupu ČR do EU se tudíž čl. 4 Listiny stane neaplikovatelný, nicméně pouze v míře, v které nesouladně přesahuje do úpravy možnosti (zákazu) ukládání povinností ve sféře aplikace komunitárního právního pořádku.

Z výše uvedeného pro mě vyplývá, že komunitární právní pořádek, který se nachází v mezích ústavně aprobovaného přenosu pravomocí, tedy komunitární pořádek, který není ultra vires,²¹ se ve velmi omezené míře stane součástí ústavního pořádku ČR.²²

²⁰ Viz výše část I.

²¹ Viz níže část IV.

²² K rozporuplné diskusi co je součástí ústavního pořádku ČR srv. Malenovský op. cit. 11.

Komunitární pořádek se stane součástí ústavního pořádku ČR pouze tehdy, kdy ústavní pořádek ČR nesouladně přesahuje do sféry aplikace komunitárního pořádku, a to pouze v míře, ve které je do této sféry přesahováno. Jinak řečeno součástí ústavního pořádku ČR se stane ta část komunitárního právního pořádku do jejíž sféry aplikace ústavní pořádek nesouladně přesahuje, s tím, že tato část komunitárního pořádku se stane součástí ústavního pořádku ČR pouze v té míře, v které je do její sféry aplikace ústavním pořádkem nesouladně přesahováno.

Z toho že část komunitárního právního pořádku se ve velmi omezené míře stane součástí ústavního pořádku ČR vyplývají i určité konsekvence pro rozhodovací činnost ÚS ČR. ÚS ČR bude moci, být v praxi určitě zcela ojediněle, rušit zákony či jiné právní předpisy pro jejich nesoulad s tou částí komunitárního právního pořádku, která se stane součástí ústavního pořádku ČR.²³ ÚS ČR nicméně nebude moci rušit zákony pro jejich nesoulad s tou částí komunitárního pořádku, která se nestane součástí ústavního pořádku ČR.²⁴

Do úvahy však připadá, že ÚS ČR v rámci řízení o ústavní stížnosti bude moci rušit pravomocná rozhodnutí orgánů aplikujících právo, která byla vydána na základě zákona či předpisu nesouladného s komunitárním právem místo toho, aby byla vydána na základě aplikace přednostně aplikovatelného komunitárního právního pořádku (popř. na základě aplikace eurokonformně vykládaného zákona či předpisu). Takováto rozhodnutí by totiž ve světle čl. 10a, popř. čl. 10 a čl. 1 odst. 2 Ústavy mohla porušovat ústavně zaručené právo na soudní ochranu podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

V souvislosti s možnými dopady komunitárního právního pořádku na rozhodovací činnost ÚS ČR je též vhodné zmínit, že komunitární právní pořádek nebude mít ten dopad, že by ÚS ČR mohl po vstupu ČR do EU začít přezkoumávat komunitární právní pořádek z hlediska jeho souladu s ústavním pořádkem. Vyplývá jak z článku 292 Smlouvy ES, který jasně stanoví, že „členské státy se zavazují, že spory o výklad, nebo provádění této smlouvy nebudou řešit jinak, než tato smlouva stanoví“, tak z toho, že Smlouva ES (čl. 230, 234) vyhrazuje monopol na zneplatnění komunitárních aktů Evropskému soudnímu dvoru.²⁵

IV. ULTRA VIRES KOMUNITÁRNÍ POŘÁDEK

Vše výše uvedené o vnitrostátních účincích komunitárního právního pořádku a jeho dopadech na ústavní pořádek ČR samozřejmě bezvýhradně platí pouze ve

²³ V souvislosti s derogační pravomocí ÚS ČR ve vztahu k zákonům, které budou v nesouladu s tou částí komunitárního pořádku, která se stane součástí ústavního pořádku ČR, záměrně opomímím v současnosti velmi diskutovaný náleze ÚS 403/2002 Sb. (naposledy diskutovaný v článku Z. Kuhna „Derogace a aplikační přednost ve vztahu domácího, mezinárodního a komunitárního práva“, Soudní rozhledy 1/2004), který podle mého názoru nemůže být aplikovatelný na případy komunitárního nesouladu, ale, když už, tak pouze na případy nesouladu s mezinárodními smlouvami podle bývalého čl. 10 Ústavy.

²⁴ Minimálně teoreticky však podle mého názoru bude ÚS ČR moci rušit i některé zákony nesouladné s tou částí komunitárního pořádku, která se nestane součástí ústavního pořádku ČR. Tyto zákony by ovšem ÚS ČR nerušil pro jejich nesoulad s touto částí komunitárního pořádku, ale pro jejich nesoulad s čl. 10a Ústavy. Mohlo by jít např. o zákony, které by byly vydány v oblastech, jež byly na základě čl. 10a přeneseny do výlučné působnosti ES, a k jejichž vydání tudíž vůbec nebyla dána ústavní pravomoc.

²⁵ Věc C-314/85 Foto-Frost, SbSD 1987, s. 4119, odst. 13–17.

vztahu ke komunitárnímu právnímu pořádku, který není ultra vires. Tj. pouze ve vztahu ke komunitárnímu právnímu pořádku, který se nachází v mezích ústavně aprobovaného přenosu pravomocí na ES. Ultra vires komunitární akty tedy výše uvedené vnitrostátní účinky a dopady mít nemohou.

Otevřeným ústavně i komunitárně právním problémem však stále zůstává kdo má v konečném důsledku pravomoc rozhodovat o tom, že daný komunitární akt je ultra vires. Zatímco ústavní soudy některých členských států²⁶ mají za to, že konečným arbitrem mohou být jen oni, tak ESD vychází z toho, že monopol na zneplatnění popř. znicotnění ultra vires komunitárního aktu má pouze on.²⁷ I když toto vyvolává určité napětí mezi ESD a ústavními soudy některých členských států, dosud v praxi nenastala situace, že by ústavní soud členského státu prohlásil za ultra vires komunitární akt o kterém by ESD předtím rozhodl, že ultra vires není.

Pokud jde o ÚS ČR tak ten v rámci abstraktní kontroly ústavnosti evidentně nemůže přezkoumávat komunitární akt, z toho hlediska, zda je ultra vires. To by ÚS ČR musel považovat komunitární akt za jiný právní předpis ve smyslu čl. 87/1b Ústavy, což je považováno za vyloučené.²⁸ Na otázku zda je určitý komunitární akt ultra vires však ÚS ČR bude moci narazit při incidentní kontrole ústavnosti, kdy se bude zabývat ústavní stížností založené na tom, že pravomocným rozhodnutím soudu, vydaným na základě domnělého ultra vires komunitárního aktu, došlo k zásahu do ústavně zaručených práv. V tomto případě, pokud ÚS nebude mít jednoznačně za to, že daný komunitární akt ultra vires není, bude podle mého názoru, i s ohledem na již zmiňovaný článek 292 Smlouvy ES, jediným správným postupem to, že ÚS ČR postoupí ESD předběžnou otázku²⁹ platnosti daného aktu a že rozhodnutím ESD o této otázce se poté bude řídit.

V. ÚSTAVNÍ SOUD ČR

A ŘÍZENÍ O PŘEDBĚŽNÉ OTÁZCE PŘED ESD

Jak známo v rámci řízení o předběžné otázce ESD závazně rozhoduje o předběžných otázkách výkladu popř. platnosti komunitárního práva, které mu mohou respektive za určitých okolností³⁰ musí postupovat vnitrostátní soudy členských států. Prostřednictvím tohoto řízení tak ESD zajišťuje jednotný výklad a aplikaci komunitárního práva ze strany soudů všech členských států EU.³¹

Skutečností je, že ústavní soudy členských států postupují ESD předběžné otázky výkladu či platnosti komunitárního práva zcela výjimečně. Důvody určitého odporu většiny ústavních soudů členských států k využívání řízení o předběžné otázce shrnu-

²⁶ Srv. Maastrichtský rozsudek německého Spolkového ústavního soudu z roku 1993; nebo rozsudek Fragd italského Ústavního soudu z 21. 4. 1989.

²⁷ Věc op. cit. 25.

²⁸ Srv. Suchánek R. „Nová role Ústavního soudu v procesu evropské integrace“, ve sborníku Pavlíčka V., Suverenita a evropská integrace, Vodňár 1999, str. 205.

²⁹ Viz níže část V.

³⁰ Vystane-li nejednoznačně posouditelná předběžná komunitární otázka před vnitrostátním soudem, který v dané věci rozhoduje v posledním stupni.

³¹ Blíže k tomuto řízení Král R. „České soudy a řízení o předběžné otázce před ESD. Právní rozhledy, příloha Evropské právo 2003, no. 7, p. 33–39.

je M. Tomášek ve svém článku „Mechanismy resistance národního ústavního práva vůči právu evropskému“.³²

Mám nicméně za to, že případný odmítavý přístup ÚS ČR k využívání řízení o předběžné otázce by nebyl na místě. ÚS ČR by podobně jako rakouský Ústavní soud³³ měl toto řízení využívat tehdy, kdy před ním vyvstane pro něj relevantní, nejednoznačně posouditelná, předběžná otázka výkladu či platnosti komunitárního práva. Tedy zejména při výkladových či legalitních pochybnostech ohledně té části komunitárního pořádku, která výše naznačeným³⁴ způsobem zasahuje do ústavního řádku ČR.

Proti odmítavému přístupu ÚS ČR k využívání řízení o předběžné otázce před ESD mluví např. i to, že toto řízení je pro ÚS vlastně jediným ústavně i komunitárně konformním způsobem jak zpochybnit platnost ultra vires komunitárních aktů.

I když v ústavně právní rovině lze oprávnění ÚS ČR postupovat předběžné otázky ESD dovést v první řadě z čl. 10a Ústavy a z na něm založené akcesní smlouvy, nebylo by jistě od věci, pokud by zákon o Ústavním soudu toto oprávnění výslovně zmínil.

V souvislosti s řízením o předběžné otázce před ESD je ještě vhodné uvést, že ÚS ČR by nepochybně měl posuzovat (podobně jako ÚS německý a rakouský³⁵) v zásadě všechny případy, kdy obecné soudy budou postupovat v rozporu s čl. 234 Smlouvy ES a nepředloží nejednoznačně posouditelnou předběžnou otázku ESD, jako případy porušení ústavně zaručeného práva na zákonného soudce podle čl. 38 Listiny základních práv a svobod. ÚS ČR by tedy v rámci řízení o ústavní stížnosti měl rušit pravomocná rozhodnutí těch obecných soudů jež nepostoupily ESD předběžnou otázku, ač k tomu podle čl. 234 Smlouvy ES byly povinovány.

ZÁVĚRY

Závěry, které z článku vyplývají lze shrnout takto:

- a) Komunitární právo samo určuje a specifikuje jaké jsou jeho vnitrostátní účinky v členských státech EU.

Pro vnitrostátní účinky komunitárního práva v členských státech EU jsou určující tři stěžejní komunitární principy. Princip bezprostřední aplikovatelnosti komunitárního práva, princip aplikační přednosti komunitárního práva a princip eurokonformního výkladu vnitrostátního práva. Zatímco první dva principy jsou směrodatné pro vnitrostátní účinky přímo aplikovatelných komunitárních pravidel, princip eurokonformního výkladu je směrodatný pro vnitrostátní účinky bezprostředně neaplikovatelných komunitárních pravidel.

- b) Určitou, byť zdaleka ne ideální, ústavní oporu budoucím rozmanitým vnitrostátním účinkům komunitárního práva v ČR (a to v jejich podobě specifikované tímto právem samotným) může poskytovat jak článek 10a, tak extenzivně vykládaný článek 10

³² Právnik 11/2003, str. 1057.

³³ Věc C-465/00 Österreichischer Rundfunk, SbSD I-2003, str. 4989.

³⁴ Viz výše část III.

³⁵ Rozhodnutí německého Spolkového ÚS č. 2300/95 z 11. 12. 1995, rozhodnutí rakouského ÚS 10369/99, z 9. 1. 2001.

v kombinaci s článkem 1 odst. 2 Ústavy. Problémem však podle mého názoru je, že článek 10a tuto oporu poskytuje pouze implicitně a naprosto netransparentně, a že článek 10 ji poskytuje velmi nejednoznačně.

Je proto do budoucna na místě, aby ÚS ČR ztransparentnil článek 10a Ústavy popř. extenzivním výkladem zjednotčil čl. 10 a čl. 1 odst. 2 Ústavy, tak aby orgány aplikující právo v ČR měly jasnou ústavní oporu pro přímou a přednostní aplikaci přímo aplikovatelných komunitárních pravidel a pro eurokonformní výklad vnitrostátních předpisů.

c) Součástí ústavního pořádku ČR se stane ta část komunitárního právního pořádku do jejíž sféry aplikace ústavní pořádek nesouladně přesahuje, s tím, že tato část komunitárního pořádku se stane součástí ústavního pořádku ČR pouze v té míře, v které je do její sféry aplikace ústavním pořádkem nesouladně přesahováno.

ÚS ČR bude moci, být v praxi určitě zcela ojediněle, rušit zákony či jiné právní předpisy pro jejich nesoulad s tou částí komunitárního právního pořádku, která se stane součástí ústavního pořádku ČR. ÚS ČR nicméně nebude moci rušit zákony pro jejich nesoulad s tou částí komunitárního pořádku, která se nestane součástí ústavního pořádku ČR.

d) Do úvahy připadá, že ÚS ČR v rámci řízení o ústavní stížnosti bude moci rušit pravomocná rozhodnutí orgánů aplikujících právo, která byla vydána na základě zákona či předpisu nesouladného s komunitárním právem místo toho, aby byla vydána na základě aplikace přednostně aplikovatelného komunitárního právního pořádku (popř. na základě aplikace eurokonformně vykládaného zákona či předpisu). Takovýmito rozhodnutími by totiž ve světle čl. 10a, popř. čl. 10 a čl. 1 odst. 2 Ústavy mohlo docházet k porušování ústavně zaručeného práva na soudní ochranu podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

e) ÚS ČR by neměl zaujímat odmítavý přístup k využívání řízení o předběžné otázce před ESD. Mluví proto např. i to, že toto řízení je pro ÚS ČR vlastně jediným ústavně i komunitárně konformním způsobem jak zpochybnit platnost ultra vires komunitárních aktů.

f) ÚS ČR by měl posuzovat všechny případy, kdy obecné soudy budou postupovat v rozporu s čl. 234 Smlouvy ES a nepředloží nejednoznačně posouditelnou předběžnou otázku ESD, jako případy porušení ústavně zaručeného práva na zákonného soudce podle čl. 38 Listiny základních práv a svobod.

CZECH CONSTITUTIONAL COURT AFTER CZECH EU ACCESSION

Summary

The article analyses the consequences of Czech EU accession for the Czech constitutional order and for the Czech Constitutional Court.

After specifying the effects of Community legal order within Czech legal order, the article deals with the question whether Czech Constitution provides sufficient constitutional legal basis for both direct and indirect

effect of Community legal order within Czech legal order. In this context it is submitted that as a constitutional basis for these effects may serve both article 10a and article 10 in combination with article 1/2 of the Czech Constitution. However in this respect it is criticized that article 10a lacks sufficient degree of transparency and article 10 lacks sufficient degree of clarity.

As far as impact of Community legal order on Czech constitutional order concerns, the article comes to the conclusion that Community legal order shall become part of the Czech constitutional order but only to the extent the Czech constitutional order interferes in incompatible way into the sphere of application of Community legal order.

Further, the article outlines the consequences of Community legal order for the jurisdiction and decision making of the Czech constitutional court. It is specified under what exceptional conditions the Court will have the jurisdiction to derogate Czech laws incompatible with Community legal order.

Finally, the article supports the view that Czech constitutional court should use the preliminary ruling procedure before the ECJ. It is stressed in this respect that using this procedure is for the Czech constitutional court the only way to challenge the ultra vires Community acts.