

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Adam Čičmanec

Otázka vztahu práva Evropské unie a zemí visegrádské skupiny

Diplomová práce

Olomouc 2013

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Otázka vztahu práva Evropské unie a zemí
visegrádské skupiny vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 27. března 2013

.....
Adam Čičmanec

Na tomto místě bych rád poděkoval vedoucímu mé diplomové práce, JUDr. Ondreji Hamulákovi, Ph.D., za spolupráci a cenné připomínky při psaní práce.

Obsah

OBSAH	4
SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK	6
1 ÚVOD	7
2 POVAHA PRÁVA EU	9
2.1 SUPRANACIONALITA A AUTONOMIE	9
2.2 DOKTRÍNA PŘÍMÉHO A NEPŘÍMÉHO ÚČINKU A BEZPROSTŘEDNÍ POUŽITELNOST EVROPSKÉHO PRÁVA	9
2.3 PRINCIP PŘEDNOSTI	10
3 VZTAH VNITROSTÁTNÍHO PRÁVA ČR A PRÁVA EU	13
3.1 ÚSTAVNÍ ZÁKLADY VZTAHU VNITROSTÁTNÍHO PRÁVA A PRÁVA EU	13
3.1.1 Euronovela Ústavy ČR.....	13
3.1.2 ČR a mezinárodní závazky.....	13
3.1.3 Ústavní zakotvení přenosu pravomocí	14
3.1.4 Článek 10 a některá další ustanovení se vztahem ke aplikaci práva EU.....	16
3.1.5 Vztah článků 10 a 10a Ústavy ČR.....	16
3.2 VZTAH EVROPSKÉHO A ČESKÉHO PRÁVA Z POHLEDU ÚS	17
3.2.1 Nález ÚS „Cukerné kvóty III“	18
3.2.2 Nález ÚS „Eurozatykač“	20
3.2.3 Nález ÚS „Lisabon I“	21
3.2.4 Nález ÚS „Slovenské důchody“	21
3.3 LEGISLATIVNÍ TECHNIKA A VÝVOJOVÁ TENDENCE ROZHODOVÁNÍ ÚS	23
4 VZTAH VNITROSTÁTNÍHO PRÁVA SR A PRÁVA EU	25
4.1 ÚSTAVNÍ ZÁKLADY VZTAHU VNITROSTÁTNÍHO PRÁVA A PRÁVA EU	25
4.1.1 Mezinárodní závazky a svazky s jinými státy	25
4.1.2 Členství v EU a evropské právo v čl. 7 odst. 2 a 5 Ústavy.....	26
4.2 VZTAH EVROPSKÉHO A SLOVENSKÉHO PRÁVA Z POHLEDU ÚS.....	28
4.2.1 Nález ÚS „Antidiskriminační zákon“	28
4.2.2 Nález ÚS „Euroústava“	29
4.2.3 Předběžná otázka SD v rozhodnutích ÚS	30
4.3 LEGISLATIVNÍ TECHNIKA A VÝVOJOVÁ TENDENCE ROZHODOVÁNÍ ÚS	30
5 VZTAH VNITROSTÁTNÍHO PRÁVA PR A PRÁVA EU	32
5.1 ÚSTAVNÍ ZÁKLADY VZTAHU VNITROSTÁTNÍHO PRÁVA A PRÁVA EU	32
5.1.1 Mezinárodní závazky v Ústavě PR	32
5.1.2 Právní základ členství v EU.....	33
5.2 VZTAH EVROPSKÉHO A POLSKÉHO PRÁVA Z POHLEDU ÚT	33
5.2.1 Relevance evropského práva před přistoupením ke EU.....	34
5.2.2 Rozhodnutí ÚT „Volby do Evropského parlamentu“	34
5.2.3 Rozhodnutí ÚT „EZR“	35
5.2.4 Rozhodnutí ÚT „Přístupová smlouva“	36
5.3 LEGISLATIVNÍ TECHNIKA A VÝVOJOVÁ TENDENCE ROZHODOVÁNÍ ÚT.....	38
6 VZTAH VNITROSTÁTNÍHO PRÁVA MAĎARSKA A PRÁVA EU	41
6.1 ÚSTAVNÍ ZÁKLADY VZTAHU VNITROSTÁTNÍHO PRÁVA A PRÁVA EU	41
6.1.1 Maďarsko a mezinárodní závazky.....	41
6.1.2 Přenos pravomocí dle článku E Základního zákona.....	42
6.2 VZTAH EVROPSKÉHO A MAĎARSKÉHO PRÁVA Z POHLEDU ÚS	43
6.2.1 Pohled na evropské právo před přistoupením Maďarska ke EU	44
6.2.2 „Euročlánek“ a přenos pravomocí v judikatuře ÚS	46
6.2.3 Rozhodnutí ÚS „Surplus Act“	47
6.2.4 Rozhodnutí ÚS „Lisabonská smlouva“	48

6.3	LEGISLATIVNÍ TECHNIKA A VÝVOJOVÁ TENDENCE ROZHODOVÁNÍ ÚS	48
7	ZÁVĚR	50
	LITERATURA A PRAMENY	53
	ABSTRAKT	59
	SUMMARY	60
	KLÍČOVÁ SLOVA/KEY WORDS	61
	PŘÍLOHA Č. 1	62

Seznam použitých zkratk:

1. Čl.	Článek
2. ČR	Česká republika
3. ES	Evropská společenství
4. EU	Evropská unie
5. EZR	Evropský zatýkací rozkaz
6. LZPS	Listina základních práv a svobod
7. PR	Polské republika
8. SD	Soudní dvůr
9. SES	Smlouva o Evropských společenstvích
10. SEU	Smlouva o Evropské unii
11. SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
12. SR	Slovenská republika
13. SÚS	Německý Spolkový ústavní soud
14. ÚS	Ústavní soud/Ústavný soud
15. ÚT	Ústavní tribunál
16. VS	Visegrádská skupina
17. Zz	Základní zákon – Ústava Maďarska

1 Úvod

Otázka povahy práva EU a s tím související otázka jeho koexistence s tradičními vnitrostátními právními řády členských zemí EU se po minulá desetiletí staly živě diskutovanou problematikou, jež od samého vzniku ES a nově koncipovaného systému supranacionálního právního systému prochází vývojem směřujícím k dosažení relativní názorové stability. Evropské právo se stalo součástí aplikační praxe členských států ve všech oblastech a před všemi orgány veřejné moci. Právní předpisy EU či judikatura Soudního dvora jsou určující v otázce, co je evropským právem. Představují však pouze jednu část celkového obrazu vnitrostátní aplikace evropského práva.

V posledním desetiletí došlo ke značné proměně členské základny EU, kdy k již tradičním členům původní evropské patnáctky přibyly vedle jiných i státy tzv. Visegrádské skupiny. Tyto státy, Česká republika, Polská republika, Slovenská republika a Maďarsko, sdílejí společné historické a kulturní vazby, s nimiž vstoupily do procesu moderní evropské integrace, kdy se potýkaly s víceméně stejnou potřebou transformace svých právních řádů. Proces začleňování a samotné přistoupení k nynější Evropské unii vyvolaly znatelné tání právě v oblasti regionálních podobností a možný společný zájem těchto čtyř zemí může ustupovat.¹

Cílem práce je provedení analýzy vnitrostátních institutů, jimiž se evropské právo jakožto svébytný systém prosazuje v členských státech a tím přímo interferuje do právního života soukromých osob. Jako základ pro analýzu současného stavu v příslušných státech jsem zvolil jednotné schéma zkoumání ústavních základů otvírajících vnitrostátní právní řády vnějšímu působení. Opomenout nelze ani rozhodovací činnost ústavních soudů, která často zlomově koriguje pravidla platného psaného práva a poskytuje tak až na výjimky většinově respektovaný pohled za vztah evropského a vnitrostátního právního systému. Na tomto základě bude v závěru odpovězeno na následující teze. Legislativní systémy a rozhodovací praxe ústavních soudů kulturně a historicky spjatých zemí v rámci regionu střední Evropy reagují na existenci systému evropského práva a mají obdobné vývojové tendence. Ústavní soudy zemí VS následovaly argumentaci ústavních soudů „starých“ členských států.

Před samotnou tvorbou práce bylo nejprve nutné vymezit okruh podkladů. V rámci úvodní kapitoly obecné definice působení evropského práva jsem zvolil studium především zahraničních autorů. Stephen Weatherill, Paul Craig či Gráinne de Búrca, resp. jejich díla patří dlouhodobě ke špičce akademického zpracování tohoto tématu. Tito autoři se neomezují na pouhé konstatování

¹ MIKLÓS, Király. *Central and Eastern European Countries after and before the Accession, Volume I*. Budapest: Faculty of Law of Loránd Eötvös University, 2011, str. 7.

faktů, ale hledají vzájemné souvislosti, jejichž výklad podávají srozumitelnou formou, což mnohdy vede k lepšímu uchopení dané materie. Ohledně nosné části práce, tedy ústavních řádů vybraných zemí jsem čerpal především ze zahraničních článků, povětšinou dostupných na papers.ssrn.com, ale i na stránkách evropských právních časopisů, např. *German Law Journal* a *European Law Journal*. Vzhledem k faktu, že téměř polovina práce je věnována judikatuře ústavních soudů, bylo nutné rovněž nashromáždit ta nejdůležitější zlomová rozhodnutí v oblasti. Většina jich je dostupná na internetových stránkách těchto soudů a v případě Polské republiky a Maďarska jsou, vyjma těch z devadesátých let 20. století, dostupná v anglickém znění. Anglicky psané texty na toto téma pocházejí od Adama Lazowskeho, který nashromáždil sborník s příspěvky od autorů z nově přitupivších členských zemí zabývajících se vztahem evropského práva a práva vnitrostátního. Vhodné je uvést i Wojciecha Sadurskeho. Z českých autorů se jedná především o Zdeňka Kühna a Michala Bobka.

Cílem práce není detailní charakteristika právních řádů členských zemí, ani vyčerpání obsahu názorové kontroverze v oblasti. Vzhledem k obsáhlosti tématu, jehož jednotlivé části by samy o sobě mohly obstát jako témata pro diplomovou práci, jsem zvolil metodu abstrakce. Důraz je kladen na základní problematiku, od níž se odvíjejí veškerá další témata související se vztahem těchto právních systémů. V rámci definice rozhodovací praxe ústavních soudů jsem se omezil na rozbor argumentace, která se týká postavení evropského práva, na úkor skutkových stavů jednotlivých případů, které pro rozsah diplomové práce nepovažuji za potřebné blíže rozvádět.

V úvodní části budou stručně zmíněny instituty, které evropskému právu umožňují prosazovat se ve vnitrostátní právní oblasti. Hlavní těžiště práce bude spočívat v rozboru ústavních základů postavení EU a evropského práva v členských státech a v reflektování relevantních rozhodnutí ústavních soudů, které za pomoci interpretace ustanovení ústav konkretizují, resp. mnohdy umožňují působení evropského práva. V závěru provedu komparaci výsledků zkoumání výše zmíněného.

2 Povaha práva EU

2.1 Supranacionalita a autonomie

Vlastnost evropského práva, skrývající se pod pojmem supranacionalita, není jen abstraktní dimenzí autonomního právního systému, ale je fundamentálním principem a východiskem pro vymezení vztahu tohoto systému a vnitrostátních právních řádů. Supranacionalita znamená nadstátnost evropského práva, svébytnost a nezávislost právního systému pocházejícího z autonomního zdroje, jenž se prosazuje vedle práva vnitrostátního a práva mezinárodního. Projevem supranacionality v oblasti působení evropského práva je schopnost orgánů Unie tvořit vlastní právní řád², v mezích pravomocí jí svěřených členskými státy, kdy adresáty právních norem nejsou jen samy státy, ale i soukromé osoby na území těchto států. Projevem supranacionality je zásadně i bezprostřední použitelnost takových norem na vnitrostátní úrovni prostřednictvím přímého a nepřímého účinku a institutem přednosti evropského práva.³

Právo EU vytváří samostatný a autonomní systém, který působí ve vnitrostátní právní oblasti, aniž by přitom ztrácelo svou povahu jako evropské právo. Přitom proniká do právních řádů všech členských států a je to být soudně prosazeno, zvláště pak vůči státu, který jej nedodržuje.⁴

2.2 Doktrína přímého a nepřímého účinku a bezprostřední použitelnost evropského práva

Přímý účinek byl vysloven rozhodovací činností SD. Jedná se o základní prvek aplikace evropského práva v členských zemích, resp. jeden z hlavních způsobů projevu evropského práva v jednotlivých státech. Na základě rozhodnutí SD ve věci Van Gend en Loos, ve kterém byla idea přímého účinku prvně zpracována, se evropské právo stalo s později vyslovenými výjimkami přímým zdrojem práv a povinností fyzických a právnických osob členských států. Soukromé osoby se mohou takových práv dovolat před národními soudy, aniž by muselo nutně dojít k transponování do vnitrostátního právního řádu rozhodujícího orgánu.⁵

² „Společenství vytváří nový právní řád mezinárodního práva, v jehož prospěch se členské státy vzdaly části svých suverénních práv.“ Viz. rozsudek SD č. 26/62 ve věci Van Gend en Loos, SbSD 1962, s. 1.

³ ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo 1 – Ústavní základy Evropské unie*. Praha: Linde, 2007, s. 75-76.

⁴ KLÍMA, Karel a kol. *Evropské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 32.

⁵ CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne. *EU Law: Text, Cases and Materials*. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 181-183.

Nepřímý účinek neboli doktrína eurokonformního výkladu, která byla vyslovena v rozsudku SD známého pod označením *Van Colson*, spočívá v požadavku, aby národní orgány aplikující právo vykládaly vnitrostátní právo s přihlédnutím k účelu a obsahu norem evropského práva.⁶ To původně sloužilo k překlenutí mezery, která by mohla vzniknout při nesplnění podmínek pro nástup přímého účinku směrnice tak, aby se právní pravidlo takto normované stále mohlo prosadit uvnitř členských států.

Bezprostřední použitelnost, jakožto jedna z vlastností evropského práva spočívající v aplikaci jeho právních norem členskými státy bez potřeby jakékoli recepce vnitrostátním zákonodárstvím, je předpokladem přímého účinku této právní normy.⁷ Bezprostřední použitelnost je pojmově zahrnuta pod širším významem přímého účinku.⁸ Účinkem bezprostřední použitelnosti je zachování autentického vně-státního původu příslušné právní normy. Na základě ratifikace přístupových smluv se ustanovení evropského práva, primárního i sekundárního, za splnění podmínek přičleňují k národním právním řádům bez ztráty své samostatnosti, kdy současně je dané ustanovení považováno za součást objektivně platného práva.⁹

2.3 Princip přednosti

Dle SD¹⁰ je princip přednosti práva EU implicitně obsažen, vyvozen z účelů a cílů zakládacích smluv, neboť by bez něj nebylo možné vytvořit předpokládané evropské integrační struktury. I když rozsudek ve věci *Costa v. Enel* byl svou snahou podpořit koncepci samostatného evropského právního systému ze strany SD odvážným krokem do neznáma, získala si doktrína přednosti tímto nastolená všeobecný respekt.¹¹

⁶ „Závazek států vyplývající z požadavku na dosažení výsledku předpokládaného směrnicí a z povinnosti provést všechna adekvátní opatření k dosažení takového závazku, musí být respektován všemi autoritami členských států... Je na národních soudech, aby aplikovaly a vykládaly legislativu přijatou implementací směrnic konformně s požadavky komunitárního práva.“ Viz rozsudek SD EU ze dne 10. dubna 1984 č. 14/83 ve věci *Sabine von Colson and Elisabeth Kamann v Land Nordrhein-Westfalen*, SbSD 1984, s. 01891.

⁷ Přímá použitelnost pro nařízení je zakotvena v čl. 288 SFEU.

⁸ ŠÍŠKOVÁ: *Evropské právo...*, s. 117-122.

⁹ „Bezprostřední použitelnost evropské normy nadané přímým účinkem zavazuje orgány členských států k jejímu užití nikoli jen na návrh dotčených subjektů práva, ale i z úřední povinnosti.“ Viz TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 307.

¹⁰ Prvořadý význam pro zásadu přednosti měl Rozsudek SD EU ze dne 15. července 1964 č. 6/64 ve věci *Flaminio Costa v. E.N.E.L.*, SbSD 1964, s. 01141: „Na rozdíl od běžných mezinárodních smluv vytvořily Smlouvy o Evropských společenstvích vlastní právní systém, který se vstupem Smluv v platnost stal nedílnou součástí právních řádů členských států... Podíl evropského práva na integraci stal by se bezvýznamným, kdyby mohly státy jednostranně legislativně anulovat jeho dopad a tím převážit vnitrostátní právo nad právem komunitárním.“

¹¹ WEATHERILL, Stephen. *Cases & Materials on EU Law*. Oxford: Oxford University Press, 2010, s. 79.

Princip přednosti je aplikačním principem, který znamená přednostní použití normy evropského práva a neaplikování jí odporující normy práva vnitrostátního. Důsledkem tedy není absolutní normativní nadřazenost jednoho právního systému nad druhým z pohledu otázky platnosti kolidujících ustanovení, ale aplikační přednost před normami jednoho systému, zde vnitrostátního.¹² Na rozdíl od přímého účinku, který je vázán na splnění určitých podmínek, je princip přednosti vztažen ke všem normám evropského práva.¹³ Bezpochyby motivem doktríny přednosti evropského práva byla i snaha znemožnit státům, aby vyloučily povinnosti z něj vyplývající přijetím následně odchylné vnitrostátní úpravy, čímž by došlo k roztržtění koncepce jednotného působení evropského práva, neboť by legitimní očekávání příslušníků členských států ohledně „evropských“ práv jim přiznaných bylo doslova závislé na vůli vnitrostátních zákonodárců. Argumentovat lze samozřejmě i opačně, ale vycházejíce ze zkušeností s vnitrostátním zákonodárstvím na jedné straně a legislativními procedurami EU na straně druhé, je dle mého názoru vhodné, respektovat pohled první. Rovněž dochází k popření klasické výkladové zásady *lex posteriori derogat legi priori*.¹⁴

Poměrně zajímavá je problematika vztahu principu přednosti a přímého účinku, která je českými autory spíše přehlížena. Klíčovým je vyřešení otázky, zda přímý účinek je podmínkou, resp. spouštěčem pro přednost evropského práva před právem vnitrostátním.¹⁵ „Primacy model“ vyzdvihuje princip přednosti jako hlavního určovatele vztahu evropského a vnitrostátního práva a přímý účinek vidí jako vedlejší efekt přednosti. „Trigger model“ naopak vyzdvihuje přímý účinek a přednost shledává být spíše pomocným projevem a důvodem pro respektování přímého účinku národními soudy.¹⁶ Pro účely teologického zkoumání vztahu práva evropského a vnitrostátního, zabývají se národní soudy spíše rozbořem principu přednosti jako stěžejní determinanty projevu evropského práva¹⁷

Otázka přednosti evropského práva je zajímavě řešena i z jiného pohledu. „Navzdory tomu, že SD judikoval přednost komunitárního práva před právem národním, není možné hovořit o konfliktu právních systémů z hlediska existence principů, na kterých jsou tyto systémy

¹² TICHÝ: *Evropské právo*, s. 316; princip přednosti v sobě zahrnuje i další komponenty, např. nemožnost přezkoumávání použitelnosti normy evropského práva národním soudem.

¹³ ŠIŠKOVÁ: *Evropské právo...*, s. 137.

¹⁴ PROCHÁZKA, Radoslav, ČORBA, Juraj. *Právo Európskej únie (Vybrané otázky pre právnu prax)*. Žilina: Poradca podnikateľ'a, 2007, s. 82.

¹⁵ V po-lisabonském období, je otázka vztahu principu přednosti a přímého účinku aktuální pro bývalý druhý pilíř týkající se společné zahraniční politiky, který již formálně neexistuje, ale pravidla na něj se vztahující zůstávají odlišná. Viz CRAIG, DE BÚRCA: *EU Law...*, s. 260.

¹⁶ Tamtéž, s. 259-260.

¹⁷ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 8. března 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04; Rozhodnutí Ústavního tribunálu ze dne 11. května 2005, K 18/04. Maďarský ústavní soud se naopak vyslovil k bezprostřední použitelnosti. Viz rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 22. června 1998, č. 30/1998 ABH.

založené. Existuje-li něco jako evropská právní kultura, která musí existovat i na úrovni EU, i na úrovni členských států, nemůže být mezi těmito úrovněmi tradiční konflikt v případě vzájemného respektování a spolupráce.“¹⁸

¹⁸ BRÖSTL, Alexander a kol. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2010, s. 118.

3 Vztah vnitrostátního práva ČR a práva EU

3.1 Ústavní základy vztahu vnitrostátního práva a práva EU

3.1.1 Euronovela Ústavy ČR

Dne 1. června 2002 vstoupil v účinnost ústavní zákon pod číslem 395/2001 Sb., kterým se změnil ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů. Tato novelizace Ústavy předznamenala snahu opustit izolacionalistickou koncepci celého vnitrostátního právního řádu a budoucí tendence ČR nejen v evropských integračních procesech, nýbrž v oblasti jejího mezinárodního působení vůbec.¹⁹ Důvodem k přijetí této změny byly množství nových mezinárodních závazků a snaha aktivního působení v řadě mezinárodních organizací po listopadu 1989. Z těchto mezinárodních závazků v podobě smluvních ujednání vyplývají pro vnitrostátní orgány konkrétní povinnosti, jichž se za právního stavu před účinností „Euronovely“ často nebylo možno zhostit ve vymezeném měřítku.²⁰ Přistoupením ČR k EU došlo k zásadní změně uvnitř českého právního řádu, totiž k převzetí masy evropského práva do práva vnitrostátního.²¹

3.1.2 ČR a mezinárodní závazky

Druhý odstavec článku druhého²² Ústavy byl součástí komplexu změn, jimiž euronovela otevřela český právní řád mezinárodnímu právu a komunitárnímu právu. Článek vyjadřuje vůli ČR být nadále vázána závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.²³ Nebude se jednat pouze o kategorii mezinárodních smluv, ale např. i o zásady mezinárodního práva. Nejzákladnějším smyslem tohoto odstavce je recepce zásady mezinárodního práva o poctivém plnění mezinárodních závazků. Nejedná se o pouhou proklamaci, nýbrž o interpretační pokyn pro veřejnou moc, imperativ pro státní orgány, zejména pro Parlament, jehož účelem je rovněž zamezení vůči mezinárodním závazkům nerespektujícího chování, které by mohlo vést

¹⁹ Došlo k úpravě nebo přidání článků 10, 10a, 10b, 49, 52, 95 Ústavy ČR. Někteří autoři však „Euronovelu“ vytýkají nekoncepčnost. Viz KRÁL, Richard. O úskalí „euronovely“ Ústavy ČR. *Právní rádce*, 2002, č. 2, s. 36.

²⁰ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 395/2001 Sb. Dostupné online <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=884&ct1=0>>.

²¹ Nález Ústavního soudu ze dne 8. března 2006, sp. zn. Pl ÚS 50/04.

²² Viz Příloha č. 1.

²³ Tento článek je svou povahou univerzální, neboť se na rozdíl od článku 10 Ústavy nevztahuje pouze na určitý typ smluv.

k mezinárodní odpovědnosti ČR.²⁴ Čl. 1 odst. 2 však nezakládá plný vnitrostátní účinek všech mezinárodních závazků. Jde o ustanovení deklaratorní, protože závazky ČR vyplývají již ze samotného mezinárodního práva.²⁵

Význam slovního spojení *závazky vyplývající z mezinárodního práva*, je nutno vykládat tak, že se jedná o veškeré vnější závazky, tedy i o závazky plynoucí z práva EU. Jinak řečeno, ustanovení pamatuje na veškerá smluvní ujednání ČR se subjekty mezinárodního práva, které ji zavazují.²⁶ Čl. 1 odst. 2 je obecnou branou, jež otvírá české právo pramenům práva EU, byť se nejedná o normu inkorporační.²⁷ Ustanovení obecně předznamenává vztah k mezinárodním smlouvám, který je dále rozvíjen v článku 10 Ústavy a ve vztahu k právu unijnímu v článku 10a Ústavy.²⁸

3.1.3 Ústavní zakotvení přenosu pravomocí

Prostor pro přistoupení ČR k mezinárodním institucím, ale především ke smlouvám, jež tvoří právní základ EU, vytvořil článek 10a²⁹ Ústavy, když umožňuje přenos některé pravomoci orgánů ČR na mezinárodní organizaci nebo instituci prostřednictvím mezinárodní smlouvy.³⁰ Tento článek řadí ČR k zemím, které specificky neupravují členství v EU.³¹ Je nutné nejen zabezpečit snadný vstup státu do nadstátní mezinárodní instituce, ale je nutné rovněž zabezpečit schopnost státu plnit závazky z členství vyplývající. „Stát předává mezinárodní instituci část svých pravomocí v oblasti tvorby práva, vynucování práva, aj. Takový přenos však neznamená vzdání se svrchovanosti samotné, výsledkem je pouze odlišný výkon přenesených svrchovaných pravomocí. Relativně nová mezinárodněprávní subjektivita EU eliminuje riziko přenosu svrchovaných pravomocí na instituci s pouze efemérní existencí.“³²

I když předmětný článek může být vnímán jako jednorázová *ad hoc* úprava, vzhledem k důvodové zprávě přijatá především pro účely členství v EU a v Mezinárodním trestním soudu,

²⁴ Dopady na vnitrostátní právní předpisy viz zákon č. 90/1995 Sb., Jednací řád Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, § 86 odst. 3 stanoví povinnost zahrnutí dopadu, resp. souladu navrhovaného zákona s mezinárodními smlouvami dle článku 10 Ústavy ČR.

²⁵ MIKULE, Vladimír. In SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky, Komentář*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 7-13.

²⁶ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu ústavního zákona č. 395/2001 Sb.; Je třeba upozornit, že danými závazky rozumíme vedle smluv schválených Parlamentem i smlouvy vládní a resortní, ale i např. akty jednostranné právní akty ČR a akty některých mezinárodních institucí.

²⁷ Vtělením respektu k mezinárodním závazkům do samotného uvozujícího článku Ústavy ČR jej lze chápat jako ústavní generální klauzuli *sui generis*; Viz Rozsudek NSS ze dne 14. 6. 2007, sp. Zn. 9 Azs 23/2007.

²⁸ MOLEK, Pavel. In FILIP, Jan a kol. *Ústava České republiky – Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 30-35 (čl. 1 Ústavy).

²⁹ Viz Příloha č. 1.

³⁰ Přenesenými pravomocemi se rozumí pravomoci, které dosud dle Ústavy vykonávají orgány ČR. Viz SYLLOVÁ: *Ústava České republiky...*, s. 89.

³¹ Podobně jako např. Ústava Italské republiky.

³² Důvodová zpráva k vládnímu návrhu ústavního zákona č. 395/2001 Sb.

je nutné brát v potaz to, že se vztahuje i na jakýkoliv budoucí přenos výkonu svrchovaných pravomocí na mezinárodní instituci prostřednictvím mezinárodních smluv, nikdy však neomezený.

Aby se jednalo o kvalifikované přenesení dle tohoto článku, musíme uvažovat o jeho kvalitě. Přenos, resp. rozhodování je na mezinárodní instituci delegováno obecně bez výčtu zcela přesného a konkrétního obsahu rozhodovací činnosti do budoucna. Roli hraje i faktor časové neohraničenosti, dávající základ relativní právní stabilitě a jistotě, neznamenající však přenos navždy.³³

Smlouva o přistoupení ČR k EU je považována za smlouvu, kterou k takovému přenosu došlo. Ze stávajícího znění jak SEU tak SFEU je zjevné, že došlo k částečnému přenosu základních druhů pravomocí, zákonodárné, výkonné i soudní. Vzniká otázka výkladu čl. 10a Ústavy v tom směru, jak postupovat v budoucnu ve vztahu ke změnám zakládacích smluv, neboť je zřejmé, že každá jejich změna přinese i extenzivní změnu svěřených pravomocí. Domnívám se, že bez ohledu na kvantitativní a kvalitativní rozsah změny, byť by došlo pouze k drobným úpravám již svěřených pravomocí, bude nutné vždy respektovat požadavek provedení procedury přijetí dané mezinárodní smlouvy dle čl. 10a odst. 2, právě vzhledem k uspořádání EU, jenž nelze charakterizovat jako federativní. Odhlédneme-li od rigorózního výkladu, je třeba brát ohled i na výklad více se blížící koncepci posilující postavení EU spočívající v tom, že při každé výše uvedené změně, bude nutné zvažovat míru rozšíření delegovaných pravomocí u každé konkrétní změny zakládacích smluv a rozhodnout tak, zda čl. 10a odst. 2 aplikovat, či nikoli. Pro řešení dané otázky bude důležité budoucí směřování a intenzita evropské integrace. Pokud si EU bude chtít zachovat efektivní akceschopnost, budou muset členské státy přistoupit na omezení právě těchto zábran, i když by to znamenalo znatelný posun k federativnímu modelu EU.

Na závěr je nutné upozornit na fakt, že čl. 10a upravuje zvláštní proceduru pro schvalování specifické kategorie mezinárodních smluv, smluv přenášejících svrchované pravomoci na jiný subjekt, spočívajících v požadavku souhlasu Parlamentu, popř. souhlasu v referendu k ratifikaci mezinárodní smlouvy. Článek je v tomto smyslu speciální vůči proceduře schvalování mezinárodních smluv podle čl. 10 a 49 Ústavy.

³³ Čl. 50 SEU umožňuje členskému státu vystoupit z EU. V případě, že je od smlouvy odstoupeno či je vypovězena, stát znovu nabývá oprávnění výkonu delegovaných pravomocí. Jinak ovšem není možné jednostranně vzít přenesení zpět či jednostranně zúžit rozsah již přenesených pravomocí. Viz SYLLOVÁ: *Ústava České republiky...*, s. 89.

3.1.4 Článek 10 a některá další ustanovení se vztahem k aplikaci práva EU

Článek 10³⁴ není pro účely této práce potřeba podrobněji rozebírat. Je zde zmíněn z důvodu existence jisté názorové diverze týkající se toho, zda právě tento článek nebo naopak článek 10a je branou, skrze kterou se ve vnitrostátním právním řádu prosazuje právo EU. Aby se mezinárodní smlouva mohla stát součástí právního řádu, je potřeba splnění ústavních podmínek.³⁵ Mezi různými druhy mezinárodních smluv toto ustanovení nerozlišuje. Pod jeho režim spadají i mezinárodní smlouvy dle čl. 10a.³⁶ Podle čl. 95 odst. 1 Ústavy je soudce při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu. Není stanovena přednost z hlediska hierarchického systému právního řádu, nýbrž přednost aplikační.

Euronovelou byl do Ústavy vložen druhý odstavce čl. 87, jenž zakotvuje tzv. preventivní kontrolu ústavnosti mezinárodních smluv. Ústavnímu soudu je svěřeno oprávnění posuzovat soulad mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem, ne kterékoli mezinárodní smlouvy, ale jen smluv dle čl. 10a a 49. ÚS může nálezem buď vyslovit nesoulad mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem, nebo vyslovit, že zde rozpor není. I přesto, že takovýto nález má pouze deklaratorní charakter, jsou s ním spojeny poměrně významné právní účinky, sice vyslovení nesouladu brání ratifikaci dané mezinárodní smlouvy do doby jeho odstranění.

3.1.5 Vztah článků 10 a 10a Ústavy ČR

Vyřešení vztahu čl. 10 a 10a dává rovněž odpověď na to, jakým mechanismem právo EU v tom českém působí. V současnosti stojí v popředí dva názory lišící se pohledem na vztah množin smluv dle čl. 10 a čl. 10a.

Na jedné straně názor zastávající spíše kompetenční povahu článku 10a, jejímž projevem je oprávnění příslušných orgánů ČR uzavřít mezinárodní smlouvu, jež je základem pro přenos výkonu svrchovaných pravomocí na jiný subjekt. Čl. 10 má povahu inkorporační normy, kvazigenerální recepční klauzule vůči smlouvám dle čl. 10, jehož podmnožinou jsou smlouvy dle článku 10a.³⁷ Pokud by dle této teorie dané tvrzení neplatilo, pak by smlouvy dle čl. 10a neměly

³⁴ Viz Příloha č. 1.

³⁵ K ratifikaci mezinárodní smlouvy prezidentem republiky daly předem souhlas obě komory Parlamentu (čl. 63 odst. 1 písm. b) a čl. 49), popř. aby tento souhlas byl dán v referendu (čl. 10a odst. 2). Dále musí být smlouva mezinárodněprávně závazná, což se bude posuzovat především s přihlédnutím k Vídeňské úmluvě o smluvním právu. V neposlední řadě musí být mezinárodní smlouva vyhlášena způsobem, který stanoví zákon.

³⁶ SYLLOVÁ: *Ústava České republiky...*, s. 80-82.

³⁷ Smlouvy podle článku 10a mají schopnost konkurovat ústavnímu pořádku, což je důsledkem kvalifikované ústavní procedury jejich projednání v Parlamentu dle čl. 39 odst. 4 Ústavy.

nijak upraven způsob, jak jsou inkorporovány do českého práva.³⁸ To, že jsou smlouvy podle čl. 10a považovány za podmnožinu smluv čl. 10 znamená, že mají aplikační přednost podle čl. 10 a mají povahu *leges speciales* a aplikační přednost před ústavními pravidly *leges generales*.³⁹

Na druhé straně stojí názor, který považuje obě množiny smluv za disjunktní. Čl. 10a je nejen kompetenční, ale i implicitně inkorporační normou v tom směru, že ponechává způsob inkorporace na samotném právu, které má být inkorporováno. Množina smluv dle čl. 10 je přijímána procedurou dle čl. 49, čl. 10a je nástrojem pro uskutečnění přenosu výkonu svrchovaných pravomocí, ale způsob inkorporace právních norem přijatých na základě této přenesené pravomoci ponechává na mezinárodní organizaci či instituci, nikoli českému ústavnímu pořádku. Čl. 10 se vztahuje na „obyčejné“ mezinárodní smlouvy, naopak čl. 10a upravuje smlouvy jiného typu, smlouvy delegační. Smlouvy dle čl. 10 mají přednost před zákonem, smlouvy dle čl. 10a mají přinejmenším fakticky aplikační přednost před ústavním pořádkem, který se zásadně neuplatňuje v rozsahu jimi vymezeném, resp. delegovaném. Ústava jim nicméně nemůže přiznat vyšší stupeň právní síly, než má sama, protože by přestala být ohniskem právního řádu a jí konstituovaný stát by nebyl suverénní.⁴⁰ K tomuto názoru, tedy jakémusi obousměrnému působení čl. 10a se připojil ÚS v nálezu „Cukerné kvóty III“.

Smířlivěji se vyjadřuje Bříza: „Zatímco text čl. 87 Ústavy nečiní mezi oběma typy smluv evidentně žádný rozdíl, skutečnost, že smlouvy dle čl. 10a byly v Ústavě postaveny hned za čl. 10 a nikoli do čl. 49, může naznačovat, že čl. 10a mohou být přisuzovány nejen integrační, ale i inkorporační účinky.“⁴¹

3.2 Vztah evropského a českého práva z pohledu ÚS

Ústava nejenže nijak nehodnotí právo EU, ale ani neurčuje vztah vnitrostátního práva vůči tomuto druhu nadstátního práva. Je zcela nepochybné, že ÚS svou interpretační činností doplňuje ústavodárce, rozšiřuje tak Ústavu o vztah k originálnímu mocenskému systému EU a určuje svou pozici interpreta evropského práva. Dosavadní relativně konzistentní judikatura

³⁸MALENOVSKÝ, Jiří. K nové doktríně Ústavního soudu ČR v otázce vztahů českého, komunitárního a mezinárodního práva. *Právní rozhledy*, 2006, roč. 14, č. 21, s. 775, 782 – 783; MALENOVSKÝ, Jiří. Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR. *Právník*, 2003, roč. 142, č. 9, s. 847 – 849.

³⁹MOLEK: *Ústava České republiky...*, s. 204-206.

⁴⁰Tamtéž; KÜHN, Karel. Rozšíření EU a vztahy šestadvaceti ústavních systémů. *Právník*, 2004, roč. 143, č. 8, s. 779 a 783 – 784.; KÜHN, Zdeněk, KYSELA, Jan. Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu?. *Právní rozhledy*, 2004, roč. 12, č. 1, s. 24.

⁴¹BŘÍZA, Petr. Jaké jsou dopady „Lisabonského nálezu“ (nejen) pro ústavní roviny vztahu českého a unijního práva?. *Soudní rozhledy*, 2009, roč. 15, č. 6, s. 209.

soudu slouží k odvození resp. potvrzení již existujících principů vztahu evropského a vnitrostátního práva. Nálezy ÚS jsou nezbytným ukazatelem působení těchto dvou nezávislých právních systémů.⁴²

3.2.1 Nález ÚS „Cukerné kvóty III“

Přelomový nález ÚS vyhlášený pod č. 154/2006 Sb. se jako první zabýval v obecné rovině problematikou evropského práva a jeho vztahu k právu vnitrostátnímu.⁴³ Právě zde ÚS přiznal respekt a loajalitu k právu EU. Došlo zde k částečné evropeizaci Ústavy uznáním smluvní nadřazenosti práva EU nad vlastním celým domácím právním řádem, ovšem s výjimkou Ústavy v případě potencionálně ohrožené suverenity.⁴⁴ Nález poskytl řešení několika významných otázek.⁴⁵ Jednak se zabýval povahou článku 10a Ústavy a limity podmíněného přenosu výkonu svrchovaných pravomocí, dále se zabýval otázkami referenčního rámce přezkumu, možnosti posuzovat platnost norem unijního práva a některými účinky komunitního práva na právo vnitrostátní.

US nahlíží na přenos pravomocí, které podle primárního práva ES vykonávají orgány ES nikoli jako na neomezený, nýbrž jako na podmíněný a vedle termínu přenos užívá i termín propůjčení, který je dle mého názoru z teoretického hlediska pojmem vhodnějším, vyjadřujícím nikoli absolutní charakter uvažovaného přenosu a zdůrazňujícím relativní flexibilitu přenosu, jak vyplývá dále z argumentace ÚS.⁴⁶ Originálním nositelem suverenity⁴⁷ a tudíž pravomoci je na základě čl. 1 odst. 1 Ústavy nadále ČR.⁴⁸ Podmíněnost se projevuje tak, že propůjčení části pravomocí trvá, pokud jsou tyto pravomoci vykonávány orgány EU způsobem slučitelným

⁴² JIRÁSKOVÁ, Věra, WITKOWSKI, Zbigniew. *Ústavní systém České republiky a Polské republiky po přistoupení k Evropské unii*. Praha: Leges, 2011, s. 166-167.

⁴³ Komunitárním právem se již dříve částečně zabýval ÚS v nálezu Pl. ÚS 24/2001. V tom se přihlásil k evropské právní kultuře a jejím ústavním tradicím. Primární komunitární právo se prosazuje ve vnitrostátním právu a rozhodovací činnosti ÚS zejména v podobě obecných zásad právních, jež akceptoval SD z ústavních tradic členských států. V nyní rozebíraném nálezu se Ústavní soud přihlásil k tomu, že ústavní právo bude interpretovat s přihlédnutím k principům plynoucím z práva komunitárního.

⁴⁴ JIRÁSKOVÁ, WITKOWSKI: *Ústavní systém České republiky...*, s. 166-167.

⁴⁵ Vedle výše uvedeného spočívá důležitost nálezu v tom, že se ÚS vyslovil, že vstup ČR do EU může znamenat narušení kontinuity svého rozhodování a připustil tak revizi svých názorů v předešlých rozhodnutích. Viz BOBEK, Michal, KOSAR, David. *The application of european union law and the law of the european convention of human rights in the Czech republic and Slovakia* [online]. papers.ssrn.com, 17. dubna 2010 [cit. 18. Listopadu 2012]. Dostupné na <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1591370>.

⁴⁶ Ústavní soud se i přes respekt k aplikační přednosti, řada nejvyšších soudních instancí původních členských států EU se zcela nikdy nepodřídila doktríně absolutní přednosti komunitárního práva nad veškerým ústavním právem.

⁴⁷ ÚS se v nálezu „Lisabon I“ přiklonil k nahlížení na suverenitu, nikoli jako absolutní, ale praktickou, kdy přenos části pravomocí neznamena její oslabení, nýbrž může naopak znamenat její praktické posílení v podobě efektivnějšího postupu integrovaného celku.

⁴⁸ ÚS uvažuje o přenosu pravomocí na EU, resp. její orgány, nicméně je nutné respektovat tuto argumentaci pro kterýkoli jiný kvalifikovaný přenos dle čl. 10a Ústavy.

s uchováním základů statní suverenity a způsobem, jenž neohrožuje samotnou podstatu materiálního právního státu. Omezení části pravomocí se projevuje i v omezení volnosti vnitrostátním právem určovat účinky komunitárního práva.

Při řešení výše zmíněného sporu o povahu čl. 10a se ÚS vyslovil tak, že uznává obousměrné působení daného ustanovení. Jedná se jednak o normativní základ pro přenos pravomocí a současně je tou pomyslnou vstupní branou otvírající vnitrostátní právní řád působení komunitárního práva, včetně stanovení pravidle pro jeho účinky „uvnitř“ členských států. Tím, že přenesl určité pravomoci, musí je členský stát v příslušném rozsahu odejmout svým orgánům.⁴⁹

ÚS uznal bezprostřední použitelnost a přednostní aplikaci komunitárního práva a svou nepovolnost k přezkoumávání platnosti norem komunitárního práva.⁵⁰ Následoval trend nastavený SÚS, spočívající ve snaze ponechat si alespoň tu nejzákladnější kontrolu nad právními předpisy EU. Jinak řečeno ponechal si kontrolu nad faktory, které ovlivňují vnitrostátní právní prostředí, ve smyslu dodržení demokratické právní státnosti, resp. nad tím, že výklad těchto faktorů nepovede k ohrožení podstaty demokratického právního státu.⁵¹ Pokud by přenesené pravomoci byly vykonávány způsobem výše uvedenému odporujícím, jednalo by se o výkon v rozporu s ústavním pořádkem a v úvahu by přicházelo opětovné převzetí těchto pravomocí vnitrostátními orgány ČR.⁵²

ÚS stanovil další limit výkonu delegovaných pravomocí, a to sice výkon, který by byl v rozporu s dosavadním pojetím podstatných náležitostí demokratického právního státu. Tehdy by se jednalo o rozpor s ústavním pořádkem ČR, následkem čehož by vnitrostátní orgány mohly opětovně převzít výkon delegovaných pravomocí. Komárek komentoval náleze takto: „ÚS se vyslovil tak, že nebude vůbec přezkoumávat ústavnost individuálních norem Evropského práva. Pouze v případě ohrožení podstaty demokratického právního státu by ÚS povolil (přikázal?) zpětvzetí výkonu delegovaných pravomocí českými orgány.“⁵³

⁴⁹ To bylo základem pro zrušení nařízení vlády, kdy došlo ke stanovení kvót producentům cukru, realizace této kompetence však vládě nepříslušela.

⁵⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 8. března 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04.

⁵¹ HURDÍK, Jan a kol. *Czech Law in European Regulatory Context*. München: Medien und Recht Verlag, 2009, s. 27-28.

⁵² MOLEK: *Ústava České republiky...*, s. 207-221; SYLLOVÁ: *Ústava České republiky...*, s. 97-98; ŠÍŠKOVÁ, Naděžda, MATOCHOVÁ, Soňa. *Evropské a české právo, jejich vzájemný poměr v judikatuře Ústavního soudu ČR*. Praha: Linda, a. s., 2010. S. 35-40; Nález Ústavního soudu ze dne 8. března 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04.

⁵³ BOBEK, Michal, BRÍZA, Petr, KOMÁREK, Jan. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 447.

3.2.2 Nález ÚS „Eurozatykač“

Nález ÚS vyhlášený pod č. 434/2006 Sb. následoval záhy po nálezu „Cukerné kvóty III“. V posuzované věci se řešila problematika EZR, který ve svých důsledcích zdánlivě vede k popření zásady obsažené v článku 14 LZPS o zákazu nuceného opuštění vlasti.⁵⁴ ÚS předvedl zdatnou argumentaci k dosažení svého cíle eurokonformním výkladem směřujícím k efektivní aplikaci evropského práva a spolupráci členských států. Podařilo se obejít výše uvedenou zásadu pomocí čl. 1 odst. 2 Ústavy a principu spolupráce⁵⁵. Těžištěm rozhodnutí bylo vyslovení ústavního principu, spočívajícího v požadavku, aby vnitrostátní právní předpisy, včetně Ústavy, byly interpretovány souladně s principy evropské integrace a spolupráce orgánu EU a orgánů členského státu. Pokud tedy existuje více výkladů v tomto případě LZPS, přičemž jen některé vedou k dosažení závazku převzatého v souvislosti s členstvím v EU, je nutno upřednostnit výklad realizaci takového závazku podporující. Tam, kde zákonodárce při provádění harmonizace neměl možnost výběru, přezkoumá ÚS jen to, zda norma, která měla být do českého právního řádu včleněna, není v rozporu s materiálním ohniskem Ústavy. Pokud by norma byla v rozporu s jinými normami ústavního pořádku, náleží ústavodárci změnit ústavní pořádek, respektující však materiální hledisko Ústavy.

Lze souhlasit s argumenty ÚS, který při interpretaci čl. 14 odst. 4 LZPS vycházel i z historických motivů přijetí dané právní úpravy.⁵⁶ Tímto výkladem dospěl k názoru, že článek nikdy neměl sloužit jako ochrana před extradicí. Časově omezené předání občana do jiného členského státu za účelem trestního řízení, pokud je garantováno, že bude občan do vlasti navrácen k případnému výkonu trestu, je ústavnímu pořádku neodporující.⁵⁷

ÚS konzistentně respektuje přednost evropského práva a jeho bezprostřední aplikovatelnost. V momentu, kdy normy evropského práva nejsou přímo účinné a dostanou se do rozporu s ústavním pořádkem, je ČR povinována k naplnění závazků plynoucích z jejího členství v EU prostřednictvím interpretace, která modifikuje obsah těchto domácích právních norem v duchu cílů evropské integrace. Pokud taková interpretace není možná, je ústavodárce povolán

⁵⁴ Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁵ Čl. 4 SEU.

⁵⁶ Neopominutelnou roli při tvorbě LZPS hrály zločiny komunistického režimu, kdy režim nutil nepohodlné občany k opuštění republiky.

⁵⁷ Argumentováno bylo rovněž i nutností nést nejen výhody, ale i určité odpovědnosti plynoucí z evropského občanství. Občan neztrácí ochranu svého státu a nic mu nebrání se po skončení trestního řízení vrátit zpět na území ČR. Viz SYLLOVÁ: *Ústava České republiky...*, s. 98-99; MOLEK: *Ústava České republiky...*, s. 222. ŠÍŠKOVÁ: *Evropské právo...*, s. 40-44; Nález Ústavního soudu ze dne 3. května 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04; Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů.

ke změně právních norem ústavního pořádku, ale tzv. materiální ohnisko Ústavy určené *ad hoc*, neotřesitelné principy demokratického právního státu, musí zůstat zachovány.⁵⁸

3.2.3 Nález ÚS „Lisabon I“

Nález ÚS publikovaný pod č. 446/2008 Sb. je jedním z nejvýznamnějších judikátů k otázce vztahu českého a evropského práva. Nejprve je vhodné podotknout, že ÚS kontinuálně potvrdil již dříve vyslovené principy vztahu evropského a vnitrostátního práva. Jde zejména o podmíněný charakter propůjčení pravomoci dle čl. 10a, limity přenosu v podobě podstatných náležitosti demokratického právního státu a požadavek eurokonformního výkladu.⁵⁹

Při zjišťování souladnosti tzv. Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem stál ÚS před otázkou, zda mu referenčním kritériem pro přezkum ústavnosti měl být ústavní pořádek jako celek, nebo jen jeho materiální ohnisko.⁶⁰ Zvolen byl přezkum jen ústavní stížností napadených ustanovení Lisabonské smlouvy, i přes to, že dle čl. 87 odst. 2 Ústavy by měl rozhodovat o souladu celé mezinárodní smlouvy.⁶¹ Ve vztahu ke zbytku ústavního pořádku, tedy nikoli materiálnímu ohnisku, měl přezkum spíše informativní funkci.

Ve vztahu čl. 10 a 10a setrval ÚS na konzistentním postoji, kdy potvrdil existenci limitů přenosu pravomocí dle čl. 10a. Doplnil, že dle jazykového výkladu článku je možno delegovat jen některé pravomoci, tedy nelze článek využít k neomezenému přenosu svrchovanosti.⁶²

3.2.4 Nález ÚS „Slovenské důchody“

Revolučním rozhodnutím nejen z pohledu českého právního pořádku je nález Pl. ÚS 5/12, který byl trefně níže citovaným Komárkem označen za použití atomové zbraně ve studené válce. Tímto se poprvé výrazně postavil národní soud členského státu EU proti judikatuře SD, resp. vyslovil, ale zároveň i aplikoval limitaci působení evropského práva. V dané věci se jednalo o zrušení rozsudků Nejvyššího správního soudu a Krajského soudu v Hradci Králové a rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení ve věci výše starobního důchodu, resp. dorovnání jeho výše.

⁵⁸ HAMULÁK, Ondrej. *Some Remarks of the Czech Constitutional Court's Attitude Towards Application of EU Law* [online]. papers.ssrn.com, 1. března 2010 [cit. 18. listopadu 2012]. Dostupné na <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1600670>.

⁵⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 26. listopadu 2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08.

⁶⁰ Pro přezkum souladnosti přenesení pravomocí zůstává referenčním hlediskem materiální ohnisko Ústavy ČR dle jejího čl. 9 odst. 2.

⁶¹ To ve svém důsledku vedlo k tomu, že jeho nález nezaložil překážku věci rozhodnuté k těm ustanovením, které Ústavní soud neposuzoval.

⁶² MOLEK: *Ústava České republiky...*, s. 210-213; ŠIŠKOVÁ: *Judikatura Ústavního soudu...*, s. 56-66.

I když ústavní soudy Německa a Itálie mezi prvními vyslovily omezení přednosti evropského práva, s použitím takové pojistky doposud váhají. Český ÚS se vymezil nejen proti dřívějšímu rozhodnutí SD,⁶³ ale i využil možnost, kterou si pro sebe rezervoval v nálezu „Cukerné kvóty III“. „Pokud by evropské orgány vykládaly nebo rozvíjely právo EU takovým způsobem, který by ohrožoval základy materiálně chápané ústavnosti a podstatné náležitosti demokratického právního státu, které jsou v souladu s Ústavou ČR nedotknutelné, potom by takové právní akty nemohly být v ČR závazné. ÚS hodlá přezkoumávat jako *ultima ratio* i to, zda se právní akty evropských orgánů drží v mezích delegovaných pravomocí.“⁶⁴

ÚS se vyslovil tak, že s ohledem na problematiku rozdělení Československa, resp. s ohledem na rozdělení nákladů na sociální zabezpečení mezi ČR a SR není použitelné nařízení Rady ze dne 14. 6. 1971 č. 1408/71 vztahující se na zápočet dob získaných v různých státech, které dříve aplikoval SD.⁶⁵ Nelze než v souvislosti s dopady rozsudku SD na obdobné případy konstatovat, že došlo k excesu unijního orgánu, kdy akt orgánu EU vybočil z pravomocí, které ČR podle čl. 10a na EU přenesla, tedy k překročení rozsahu svěřených kompetencí.⁶⁶

Velmi ostře se proti nálezu postavil Komárek: „V různých rozhodnutích ÚS zdůraznil, že jeho zásah bude připadat v úvahu pouze tehdy, kdy dojde k porušení „materiálního ohniska“ ústavního pořádku, a to pouze jako *ultima ratio*. Po vynesení Lisabonských nálezů byl kritizován, že nikde pojem „materiální ohnisko“ nevymezuje. Po rozhodnutí ve věci „Slovenských důchodů“ je zřejmé, že do materiálního ohniska ústavního pořádku ČR náleží i „justiční ego“ Ústavního soudu a jeho soudců.“⁶⁷ Nález je charakteristický vzdorem ÚS, jenž spočívá v nepřímé preferenci modelu vyššího hierarchického postavení národního soudu. Ačkoli pro zamezení destabilizace rozhodovací praxe soudů v ČR je třeba, aby tyto soudy spolky hořkou pilulku podanou ÚS a akceptovaly tento nález v jeho skutečné podstatě, tedy jako špatně vyhotovené rozhodnutí, jehož cílem bylo upevnit pozici ÚS na národní scéně, nikoli vyhlášení války EU.⁶⁸ Dle mého mínění je i přes zjevné nedostatky nálezu třeba vyzdvihnout nezpochybnitelný přínos rozhodnutí. ÚS dokázal, byť účelově, zaujmout postavení „pojistky“ proti potencionálnímu nežádoucímu vlivu

⁶³ Konkrétně se jednalo o Rozsudek SD ze dne 22. 6. 2011 č. C-399/09. Na základě předběžné otázky vznesené v jiném řízení Nejvyšším správním soudem.

⁶⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2012, sp. zn. Pl. ÚS 5/12.

⁶⁵ Dle Ústavního soudu dospěl SD k mylnému rozhodnutí také s ohledem na nedostatečné, nesprávné a v tomto ohledu bezprecedentní vyjádření vlády ČR, která v řízení před SD sama uvedla, že dosavadní judikatura Ústavního soudu v této věci porušuje evropské právo.

⁶⁶ Tamtéž.

⁶⁷ KOMÁREK, Jan. *V Joštově vybuchla atomová bomba* [online]. jinepravo.cz, 15. února 2012 [cit. 28. prosince 2012]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.cz/2012/02/v-jostove-vybuchla-atomova-bomba.html>>.

⁶⁸ ZBÍRAL, Robert. *Czech Constitutional Court, Judgment of 31 January 2012, Pl. Ús 5/12: A Legal Revolution or Negligible Episode? Court of Justice Decision Proclaimed Ultra Vires* [online]. papers.ssrn.com, 5. června 2012 [cit. 28. prosince 2012]. Dostupné na <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2081670>.

evropské integrace v právní oblasti. Nesetřval na pouhé deklaraci existence takové možnosti, ale přímo ji aplikoval.

Při úvahách o dopadech tohoto rozhodnutí je třeba vedle postavení ÚS jako posledního strážce ústavnosti uvažovat i aplikaci univerzálního principu proporcionality. Na jedné straně je postoj soudu porušením evropského práva, protože *de facto* zakládá diskriminaci v rovině národnostní. Na druhé straně skutkové okolnosti a dotčená právní úprava sahá do doby dlouho před přistoupením ČR k EU, do specifické situace spojené s rozdělením státu. Je proto otázkou úvahy, zda zájem na jednotné a úplné aplikaci evropského práva převyšuje zájem na již provedeném vypořádání vztahů států v podmínkách zániku společného státu.⁶⁹

3.3 Legislativní technika a vývojová tendence rozhodování ÚS

Český ústavodárce zakotvil úpravu členství v EU a přednosti mezinárodních smluv primárně ve dvou člancích. Přes existující názorové kontroverze ohledně vztahu těchto článků, kdy na jedné straně stojí zastánci silného postavení článku 10 Ústavy a na straně druhé naopak zastánci autonomizace článku 10a Ústavy, se domnívám, že je třeba přiznat článku 10a obousměrnou povahu, nikoli jej definovat jako podmnožinu článku 10, protože ústavodárce právě vložением samostatného článku 10a učinil z mezinárodních smluv přenášejících část pravomocí samostatnou kategorii, která stojí vedle smluv dle čl. 10.

V nálezu „Cukerné kvóty III“ byla uznána předností aplikace a bezprostřední použitelnost evropského práva, ale po vzoru jiných ústavních soudů si ponechal možnost zasáhnout k ochraně před ohrožením demokratického právního státu. V nálezu „Eurozatykač“ byl využit eurokonformním výklad za účelem dosažení efektivní aplikace evropského práva a zájmu na spolupráci členských států. V nálezu „Lisabon I“ ještě nedošlo k využití pomyslné pojistky proti působení evropského práva.

Vývojová tendence postoje ÚS je zpočátku přátelská o otevřená, kdy je konzistentně respektována přednost evropského práva a z Ústavy je absolutně nedotknutelné pouze její materiální ohnisko. Sadurski se kladně staví k faktu, že ÚS v nálezech „Lisabon I. a II.“ vyjádřil k suverenitě tak, že přenesením části pravomocí a jejich společným výkonem v rámci integrovaného celku může naopak dojít k posílení národní suverenity.⁷⁰ V poslední době však došlo k prudkému obratu nálezem „Slovenské důchody“, ve kterém se ÚS postavil vlivu

⁶⁹ BOBEK, Michal. *A New Legal Order, or a Non-Existent One? Some (Early) Experiences in the Application of EU Law in Central Europe* [online]. papers.ssrn.com, 25. března 2007 [cit. 17. 3. 2013]. Dostupné na <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=973616>.

⁷⁰ SADURSKI, Wojciech. *Constitutionalism and the Enlargement of Europe*. Oxford: University Press, 2012, s. 111.

evropského práva za účelem ochrany domácího zájmu a učinil tak naprosto otevřeně. Dle mého názoru klíčovým bylo užití určitého poměrování dotčených zájmů, tedy užití pojistky nikoli na základě svévole, ale po kvalifikovaném argumentačním posouzení. ÚS bývá často účelově kritizován pro přílišný europřátelský postoj. Otázkou zůstává, zda posledně jmenovaný nález zůstane pouhým výstřelem do tmy k uspokojení části nesouhlasných názorů, popř. ke zvýšení prestiže ÚS, anebo zda je předzvěstí mnohem větší aktivity ÚS v oblasti usměrňování vlivu evropského práva.

4 Vztah vnitrostátního práva SR a práva EU

4.1 Ústavní základy vztahu vnitrostátního práva a práva EU

Analýza vývojové tendence v otázce evropského práva je přínosná i z pohledu otázky, zda SR a ČR, země, které po téměř 80 let sdílely společný právní systém a většinu právních pravidel, sdílají i totožný pohled na působení práva EU ve svých právních řádech. Dne 23. února 2001 byl stávající ústavní zákon č. 460/1992 Z. z., ve znění pozdějších předpisů, novelizován ústavním zákonem č. 90/2001 Z.z. Novela se dotkla mnohem většího množství článků⁷¹ ve srovnání s „Euronovelou“ provedenou v ČR. K 1. 5. 2004 přebírá slovenský právní systém závazky znamenající podřazení se autonomnímu systému práva EU a autoritě společných orgánů.

4.1.1 Mezinárodní závazky a svazky s jinými státy

Čl. 1 odst. 2⁷² Ústavy SR plní podobně jako v Ústavě ČR jakýsi nejobecnější základ pro vnější vztahy, tedy vztahy k závazkům pro stát z mezinárodního práva vyplývající. Ačkoli článek explicitně neupravuje přednost jiného pramene mezinárodního práva, než mezinárodní smlouvy, kterou je SR vázaná, je přednost vztažena i na zásady mezinárodního práva, resp. na nekonkretizovanou kategorii mezinárodních závazků. „Článek 1 odst. 2 se týká všech mezinárodních závazků SR bez ohledu na jejich obsah zahrnutých v mezinárodní smlouvě, mezinárodním obyčeji, anebo v jiném prameni mezinárodního práva.“⁷³ Ustanovení je pokládáno za interpretační směr pro ostatní normy vnitrostátního právního řádu vyjadřující respekt k mezinárodním závazkům.⁷⁴

Čl. 7 odst. 1⁷⁵ představuje potřebný základ pro vstup a členství v systému EU.⁷⁶ Článek se nevztahuje pouze na členství v EU, ale rovněž tvoří podklad pro účast ve svazcích s jinými státy a pro účast v jiných mezinárodních organizacích. Následující odstavec článku 7 si ponechává svou autonomní povahu, jehož interpretace a aplikace není v příčinné souvislosti s ustanovením prvního odstavce.⁷⁷

⁷¹ Došlo k doplnění či změnám sta ustanovení oproti jedenácti v rámci „euronovely“ v ČR.

⁷² Viz příloha č. 1.

⁷³ DRGONEC, Ján. *Ústava Slovenskej republiky – Komentár*. Šamorín: Heuréka, 2007, s. 91-92; Viz náleze Ústavného soudu ze dne 21. března 2003, sp. zn. Pl. ÚS 44/03.

⁷⁴ BRÖSTL: *Ústavné právo...*, s. 105.

⁷⁵ Viz příloha č. 1.

⁷⁶ Ústavní zákon stanovující vstup ve smyslu tohoto odstavce je nutné obligatorně potvrdit referendem. V Ústavě ČR je konání referenda fakultativní.

⁷⁷ DRGONEC: *Ústava Slovenské republiky...*, s. 121-122.

4.1.2 Členství v EU a evropské právo v čl. 7 odst. 2 a 5 Ústavy

Čl. 7 odst. 2⁷⁸ výslovně předvídá možnost úpravy vstupu do EU na základě mezinárodní smlouvy, když umožňuje přenos výkonu části práv na EU. Na rozdíl od Ústavy ČR, Ústava SR používá pojmy práva a přenos výkonu. V Ústavě ČR je přenos výkonu dovozen výkladem. Specifikem znění tohoto ustanovení je skutečnost, že operuje s obratem *přenos výkonu části práv*, nikoli s termínem pravomoc, jak činí SD v rozsudku *Costa v. ENEL*. Doktrinní otázkou je, zda ústavodárce měl na mysli převod části suverenity, nebo pouze části jejího výkonu. Domnívám se, že správným je výklad směřující k pouhé delegaci částí věcné působnosti některých odvětvových pravomocí státu, nikoli suverenity. Suverenita je vnitrostátně i mezinárodně založená vlastnost státní moci, která spočívá ve výhradní možnosti rozhodovat o svoji existenci. Komunitární a unijní systém ovlivňuje prostřednictvím práva a rozhodnutí svých orgánů jednotlivé státní funkce, neboť se státy zavázaly k jeho respektování, dodržování a provádění. Tyto závazky nejsou ve vztahu k žádné ze státních funkcí jejím zřeknutím se, v každé z odvětvových činností se doména vlastního zákonodárství, exekutivy i soudnictví zásadně zachovává.⁷⁹

Poměrně významně se článek angažuje v otázce vztahu evropského práva a vnitrostátního práva explicitním přiznáním přednosti právně závazným aktům⁸⁰ ES před domácími zákony, nikoli však před Ústavou samou. Spojení *právně závazné akty* evropské právo nezná. Při zkoumání toho, co je vlastně jeho obsahem, se lze v současnosti setkat s dvěma pohledy. Dle prvního se přednost v kontextu čl. 7 odst. 2 přiznává nařízením a rozhodnutím⁸¹, stejně tak i primárnímu právu EU: „Vztah slovenského právního řádu a práva EU je v celém rozsahu vymezený v čl. 1 odst. 2. I mezinárodní smlouvy, které jsou součástí primárního práva EU, jsou předmětem této úpravy. Skutečnost, že tyto smlouvy jsou smlouvy mezinárodní, neumožňuje kvalifikovat je jako mezinárodní smlouvy podléhající úpravě čl. 7 odst. 5.“⁸²

Majoritní názor se však přiklání k tomu, že právně závaznými akty s předností před vnitrostátními zákony jsou akty sekundárního práva EU, které jsou způsobilé pro přednostní a přímou aplikaci, ne ale akty primárního práva EU, jimž je přednost přiznána článkem 7 odst. 5⁸³ Ústavy.⁸⁴ Třetí věta předmětného odstavce se týká právně závazných aktů, které není možné

⁷⁸ Viz Příloha č. 1.

⁷⁹ SVÁK, Ján, CIBULKA, L'ubor, KLÍMA, Karel. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Bratislava: Poradca podnikateľ'a, s.r.o., 2009, s. 783.

⁸⁰ Nikoli tedy doporučení a stanoviska. Pojem *právně závazné akty* je dle Drgonce osobitý pojem, který zahrnuje primární právo a část práva sekundárního EU. DRGONEC: *Ústava Slovenské republiky...*, s. 128.

⁸¹ Čl. 288 SFEU

⁸² DRGONEC: *Ústava Slovenské republiky...*, s. 124-126.

⁸³ Viz Příloha č. 1.

⁸⁴ BRÖSTL: *Ústavné právo...*, s. 109 - 111.

aplikovat přímo. Pro jejich transpozici do vnitrostátního řádu je třeba zákona, či nařízení vlády.⁸⁵ Respektující rozhodovací činnost SD, lze se domnívat, že konstatování přednosti evropského práva jen před „běžnými“ zákony, tak jak je koncipováno v čl. 7 odst. 2, se jeví jako nadbytečným. SD při stanovení doktríny přednosti již přiznal tuto aplikační vlastnost vůči celému národnímu právu, včetně práva ústavního.⁸⁶

Třetí věta druhého odstavce čl. 7 řeší způsob implementace právních aktů evropského práva, nejčastěji směrnic, do domácího právního řádu. Z hlediska výše nastíněného doktrinárního sporu uvádí Drgonec, že třetí věta vylučuje tezi, podle které je vztah primárního práva a právního řádu SR předmětem úpravy čl. 7 odst. 5. „Při respektování rozlišení mezi akty vyžadujícími implementaci a akty, které implementaci nevyklučují, je možné přednost před zákony SR přiznat jen těm právním aktům EU, které nevyžadují implementaci. Akty vyžadující implementaci nejsou způsobilé takovou přednost mít, neboť součástí právního řádu se stávají až implementačním zákonem nebo nařízením vlády. Ani po implementaci nemohou dosáhnout na přednost, protože vždy budou mít podobu vnitrostátní právní úpravy.“⁸⁷ Dle mého názoru taková interpretace zcela ignoruje institut přímého účinku směrnic. Pokud bychom se dle uvedeného řídili, mohlo by dojít k situaci, kdy by implementace nebyla provedena řádně. Soukromým osobám by z vnitrostátního implementačního zákona neplynula taková práva, jaká byla směrnicí předpokládána. V takové situaci by měl nastoupit přímý účinek směrnice, který ale svou argumentací Drgonec *de facto* popírá.

Poměrně zajímavá je dnes již historická kuriozita. Ústavní novela vstoupila v platnost téměř tři roky před přistoupením k EU. Z koncepce čl. 7 odst. 2 vyplývá, že se účastníci soudních řízení mohli domáhat přednosti právně závazných aktů ES a EU, již od 1. června 2001.⁸⁸

Na závěr je třeba zmínit potencionálně vznikuvší problém realizace principu „Simmenthal“ spočívající v tom, že vnitrostátní soudy aplikují ustanovení evropského práva a ponechají rozporná ustanovení vnitrostátního práva neaplikovaná, a to bez toho, aby čekaly či žádaly jejich zrušení. Čl. 144 odst. 2 Ústavy totiž po obecném soudu vyžaduje, aby v takovém případě přerušil řízení a podal návrh na ÚS na posouzení souladu právního předpisu s Ústavou, ústavním zákonem, či mezinárodní smlouvou dle čl. 7 odst. 5 Ústavy. Obecný soud je tak v situaci, kdy má dvě varianty postupu s tím, že splnění jedné znamená znemožnění splnění druhé. Pokud by se soud řídil principem „Simmenthal“ *de facto* by tím přijal princip přednosti

⁸⁵ Viz Příloha č. 1.

⁸⁶ BRÖSTL: *Ústavné právo...*, s. 110.

⁸⁷ DRGONEC: *Ústava Slovenské republiky...*, s. 129.

⁸⁸ JÁNOŠÍKOVÁ, Martina. *Komunitární právo v judikatuře ústavních soudů SR a ČR*. Bratislava: IURA EDITION, spol. s r. o., 2009, s. 40.

evropského práva před celým právním řádem státu, i před Ústavou. Podle čl. 7 odst. 2 však mají právně závazné akty ES a EU přednost před zákony, nikoli však ústavními. Dá se tak předpovědět, že pokud by se ÚS k této otázce vyjádřil, zohlednil by právě čl. 7 odst. 2 a obecný soud by tak měl sledovat druhou variantu. V úvahu přichází i třetí varianta, sice předložení předběžné otázky SD o tom, zda evropské právo nebrání vnitrostátní právní normě.⁸⁹

4.2 Vztah evropského a slovenského práva z pohledu ÚS

Z výše uvedeného čl. 7 odst. 2, který se explicitně zabývá aplikací evropského práva a jeho dopadem na domácí právní řád, je zjevná tendence slovenské doktríny interpretovat toto ustanovení, jakožto udělující přednost pouze před zákony, tudíž chránící ústavní zákony před dopadem celé masy evropského práva. Zmíněná interpretace ustanovení přispěla k tomu, že ÚS SR doposud řešil otázku vztahu mezi Ústavou a evropským právem spíše okrajově, nikoli tak často, jak tomu bylo v případě ÚS ČR.⁹⁰ Na úvod je vhodné zmínit zajímavou odlišnost od soudní praxe v ČR.⁹¹ Jak uvádí Bobek, jedná se o absenci argumentačního využití evropského práva v období před připojením se k Evropské unii: „Slovenské soudy, včetně soudu ústavního, uvízly v poněkud bipolární logice uvažující pouze závazné a nezávazné prameny práva.“⁹² Jako příklad lze uvést rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 25. srpna 1999. V tomto svém rozhodnutí otevřeně odmítl vzít v úvahu evropské právo jakožto argumentační prostředek působící vahou své přesvědčivosti k interpretaci domácího práva jakýmsi eurokonformním způsobem.⁹³

4.2.1 Nález ÚS „Antidiskriminační zákon“

První kontakt ÚS SR s evropským právem proběhl v rozhodnutí o antidiskriminačním zákoně, jímž byla implementována směrnice Rady EU o principu rovného zacházení bez ohledu na etnický nebo rasový původ. Nález vedl ke zrušení osmého odstavce § 8 zákona č. 365/2004 Z.z., který umožňoval provedení specifických opatření ke zmírnění nevýhod plynoucích

⁸⁹ Tamtéž, s. 63-65.

⁹⁰ BOBEK, Michal, KÜHN, Zdeněk. Europe yet to come: the application of EU law in Slovakia. In LAZOWSKI, Adam (ed). *The Application of EU Law in the New Member States*. Hague: T·M·C· Asser Press, 2010, s. 357.

⁹¹ Neplatí absolutně. Viz Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 12. 2000, sp. zn. 25 Cdo 314/99. Soud sice uznal potřebu sjednocování právní praxe v ČR a EU, ale to neznamená závaznost jakékoli normy evropského práva, před přistoupením k EU.

⁹² BOBEK, Michal, KÜHN, Zdeněk. Europe yet to come: the application of EU law in Slovakia. In LAZOWSKI, Adam (ed). *The Application of EU Law in the New Member States*. Hague: T·M·C· Asser Press, 2010, s. 358-359.

⁹³ Tamtéž, s. 358.

z etnického či rasového původu, pro porušení principu rovnosti, zákazu diskriminace a principu vlády práva.

ÚS se užil rozhodovací činností SD pro účely podložení své vlastní argumentace. V tomto směru je možné do jisté míry poukázat i na doktrínu SD zastávající stanovisko, podle kterého derogace všeobecného principu rovnosti musí být omezená na to, co je nevyhnutné a proporcionální na dosažení materiální rovnosti prostřednictvím pozitivních opatření. Takové pozitivní opatření proto musí být vykládáno restriktivně.⁹⁴ Z hlediska obsahového je nález podroben kritice, například pro nerozlišování mezi formální a reálnou rovností. Rozpaky budí i to, že ÚS SR sice odkazuje na rozhodnutí SD ve věci zákazu diskriminace, ale nikoli ve věci diskriminace pozitivní, které se jeho rozhodování týkalo.⁹⁵

4.2.2 Nález ÚS „Euroústava“

Druhým ze dvou výraznějších rozhodnutí ÚS SR týkajících se evropského práva byl nález II. ÚS 171/05, který se týkal způsobu ratifikace tzv. Euroústavy.⁹⁶ ÚS nevysslovil porušení základních práv stěžovatelů, tudíž posvětil postup Národní rady. Euroústava obsahovala i Chartu základních práv, ale čl. 93 odst. 2 Ústavy vylučuje konání referenda ve věci lidských práv. I kdyby došlo k ratifikaci Euroústavy, EU by se nestala státním svazkem, pro který by bylo referendum obligatorní dle čl. 7 odst. 1. Soud uvádí: „Vývoj EU nepochybně tenduje k státnímu svazku, ale seriózním způsobem určit moment, kdy se tak stane, není podle názoru ÚS možné. EU vykazuje v současném stavu celou řadu znaků a funkcí, které je možno v rámci teorie práva podřadit pod charakteristické znaky státního svazku. Na druhé straně, i po tom, co by Smlouva vstoupila do platnosti, existovala by specifika právního postavení EU, která ve svém souhrnu významným způsobem zpochybňují tezi o výlučné povaze EU jako státního svazku po schválení Smlouvy.“⁹⁷ Ani ze samotných článků Euroústavy nevyplývá, že by se zakládal společný stát členů EU, nebo že by měla EU nabýt povahy státního svazku.

⁹⁴ Nález Ústavného soudu ze dne 6. října 2005, sp. zn. PL. ÚS 08/04.

⁹⁵ BOBEK, Michal, KOSAŘ, David. *The application of european union law and the law of the european convention of human rights in the Czech republic and Slovakia* [online]. papers.ssrn.com, 17. dubna 2010 [cit. 18. listopadu 2012]. Dostupné na <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1591370>.

⁹⁶ Poté, co byla Euroústava schválena Národní radou SR, podala skupina 13 občanů ústavní stížnost, kterou tvrdili porušení základního práva účasti na správě věcí veřejných, pokud by se nekonalo ohledně Euroústavy referendum. Poněkud překvapivě se Ústavní soud zabýval meritem věci, když po neúspěšných referendech ve Francii a Nizozemí stala se otázka způsobu domácí ratifikace Euroústavy čistě akademickou. BOBEK, Michal, KOSAŘ, David. *The Application of European Union Law and the Law of the European Convention of Human Rights in the Czech Republic and Slovakia: An Overview* [online]. papers.ssrn.com, 17. dubna 2010 [cit. 30. prosince 2012]. Dostupné na <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1591370>.

⁹⁷ Nález Ústavného soudu ze dne 25. února 2008, sp. zn. II. ÚS 171/05.

ÚS v nálezu rozebral obsah čl. 7 odst. 1 a 2 a konstatoval, že první odstavec se užije pouze pro vstup do státního svazku, resp. výstup z něho. Úkony, které SR po dobu členství v státním svazku činí jako člen státního svazku s jinými státy, nejsou předmětem rozhodování ústavním zákonem ani potvrzením v referendu. Podle názoru ÚS tak všechny další akty a úkony, které SR učiní v rámci relevantních svazků s ES a EU, je třeba z hlediska schvalovacího procesu podřadit ústavní normě obsažené v čl. 7 odst. 2 věty první.⁹⁸

4.2.3 Předběžná otázka SD v rozhodnutích ÚS

V nálezu III. ÚS 151/07 přímo odkázal na rozhodovací praxi SD, konkrétně na rozsudek SD ze dne 10. ledna 2006 ve věci sp. zn. C-302/04 a odmítl ústavní stížnost, ve které stěžovatelka namítala porušení práva na spravedlivý proces, na zákonného soudce a na soudní ochranu, což mělo být způsobeno postupem Nejvyššího soudu, který nepoložil předběžnou otázku SD týkající se interpretace určitého článku tehdejší SES. ÚS respektoval dřívější rozhodnutí SD, stížnost odmítl a konstatoval její neopodstatněnost, neboť by SD pouze vyslovil, že není pravomocný k zodpovězení předběžné otázky, pokud okolnosti skutkového stavu ve věci samé předcházely přistoupení státu k EU, což se v tomto případě stalo.⁹⁹ Problematika pokládání předběžných otázek k SD je zatím jedinou oblastí s evropským prvkem, ve které se ÚS více angažoval.¹⁰⁰

4.3 Legislativní technika a vývojová tendence rozhodování ÚS

Slovenský ústavodárce při formulaci ustanovení, které by umožňovalo participaci SR v mezinárodní organizaci, zvolil neutrální postoj, kdy EU není v prvním odstavci, tedy jakési generální klauzuli, explicitně zmíněna. Rovněž není použit pojem mezinárodní organizace, nýbrž státní svazek, což je množina mezinárodních organizací nadřazená. V tomtéž článku Ústava upravuje formální postup za účelem zisku členství v EU prostřednictvím mezinárodní smlouvy. Ústavodárce poměrně zdárně terminologicky označil situaci, kdy se suverénní stát vzdává svých pravomocí na úkor vnějšího činitele. Je užito slovní spojení přenos výkonu práv. Originálním nositelem té které pravomoci je nadále stát, ale na základě jeho volního projevu je část pravomocí vykonávána subjektem od státu odlišným. Ústava významně reflektuje existenci evropského

⁹⁸ Tamtéž..

⁹⁹ Nález Ústavného soudu ze dne 29. května 2007. sp. zn. III. ÚS 151/07.

¹⁰⁰ JÁNOŠÍKOVÁ: *Komunitární právo v judikatuře...*, s. 41-58.

práva, když právně závazným aktům EU přiznává přednost před vnitrostátními zákony. Převažujícím je výklad, který mezi takové kvalifikované akty řadí akty sekundárního práva.

ÚS doposud přistupuje k evropskému právu zdrženlivě, resp. zatím se nemusel přímo zabývat konfliktem vnitrostátního a evropského práva. Prvními náznaky akceptace evropského práva bylo rozhodnutí „Antidiskriminační zákon“, ve kterém soud využívá pro svou argumentaci část rozhodovací činnosti SD. V následujícím rozhodnutí „Euroústava“ se již soud konkrétněji zabýval problematikou evropského práva a povahou EU. EU podle jeho názoru disponuje prvky státního svazku, ale rozhodně mu nelze tuto vlastnost přiznat. Zároveň soud jasně zaujal postavení zastánce dosud převažujícího názoru k využití čl. 7 odstavce 2, jako článku upravujícího kterékoli akty, která SR v rámci vztahu k EU učiní. ÚS nepochybně považuje otázku vztahu evropského a vnitrostátního práva za otázku ústavní. Lze očekávat, že se bude nadále k evropskému právu chovat smířlivě a tolerantně, zřejmě až do doby, kdy soud bude muset řešit otázky s citlivějším vnitrostátním dopadem v oblasti suverenity.

5 Vztah vnitrostátního práva PR a práva EU

5.1 Ústavní základy vztahu vnitrostátního práva a práva EU

5.1.1 Mezinárodní závazky v Ústavě PR

Články 8 a 9 jsou základními pravidly, na nichž stojí polský právní pořádek. Význam čl. 8¹⁰¹ spočívá v tom, že respektuje existenci mezinárodního práva, jakožto právní systém interferujícího do vnitrostátní sféry. Obsazení postu nejvyššího zákona Ústavou zůstává nezměněno. Podobně jako v Ústavách ČR a SR se ústavodárce hlásí v čl. 9¹⁰² k respektu k mezinárodním závazkům. Rozdíl lze spatřovat pouze v odlišné terminologii, kdy zde je vyjádřen respekt k mezinárodnímu právu, které je pro stát závazné, nikoli k závazkům z něj vyplývajícím, jako v případě znění Ústavy ČR. Tyto dva články značí snahu o zachování si posledního slova při řešení případných konfliktů pramenů práva vznikajících působením „vnější“ oblasti ve sféře aplikace vnitrostátního práva. Řešení takových rozporností náleží výlučně autonomní vůli polských ústavodárců.¹⁰³

Čl. 81 odst. 1¹⁰⁴ hovoří o pramenech vnitrostátního práva v nejobecnější rovině, neomezuje se pouze na právní předpisy vnitrostátního původu, ale naopak svým vymezením připouští internacionalizaci pramenů práva.

První dva odstavce čl. 91¹⁰⁵ hovoří o obecné kategorii mezinárodních smluv, které se za splnění podmínek stávají součástí vnitrostátního právního řádu s explicitně vyjádřenou aplikační předností v případě rozporu se zákonem. Lazowski shrnuje obsah tohoto ustanovení: „Druhý odstavec článku 91 má naplňovat dvojí funkci. Jednak vytváří pouto *sui generis* mezi právem domácím a právem EU, jednak definuje hierarchii pramenů práva a tím eliminuje nebezpečí potencionálního konfliktu s domácími právními předpisy.“¹⁰⁶

Pro účely zkoumání vztahu práva EU a vnitrostátního práva je klíčový odstavec třetí téhož článku.¹⁰⁷ Ten navazuje na čl. 90 Ústavy a umožňuje působení evropského práva ve vnitrostátní sféře. Ústavodárce tak vytvořil specifickou kategorii mezinárodních smluv takových, které

¹⁰¹ Viz příloha č. 1

¹⁰² Tamtéž.

¹⁰³ LAZOWSKI, Adam, WENTKOWSKA, Aleksandra. Poland: constitutional drama and business as usual. In LAZOWSKI, Adam (ed): *The Application of EU Law in the New Member States*. Hague: T·M·C· Asser Press, 2010, s. 282.

¹⁰⁴ Viz Příloha č. 1.

¹⁰⁵ Tamtéž.

¹⁰⁶ LAZOWSKI, Adam, WENTKOWSKA, Aleksandra. Poland: constitutional drama and business as usual. In LAZOWSKI, Adam (ed): *The Application of EU Law in the New Member States*. Hague: T·M·C· Asser Press, 2010, s. 283.

¹⁰⁷ Viz příloha č. 1.

zakládají mezinárodní organizaci,¹⁰⁸ jež disponuje vlastní legislativou s přiznanými aplikačními principy evropského práva již v judikatuře SD zmíněnými, sice přímou a přednostní aplikací. Ze znění třetího odstavce vyplývá, že na rozdíl od obecné kategorie mezinárodních smluv, které se stávají za splnění podmínek součástí vnitrostátního právního řádu dle čl. 91 odst. 1, mezinárodní smlouvy zakládající mezinárodní organizace si ponechávají charakter normy mezinárodního práva.

5.1.2 Právní základ členství v EU

Ústava PR koncipuje podobně jako Ústava ČR možnost členství země v mezinárodních organizacích či institucích obecně bez explicitního zaměření se na členství v EU. Z okolností přijetí současného znění čl. 90¹⁰⁹ je zřejmé, že účelem stávající úpravy se sledovala participace na integračních procesech v rámci členství v EU. Článek uvádí možnost převodu pravomocí orgánů státní moci. Pochybnost nevyvolává kvalita přenesení pravomoci, tedy převedení pouze části jejich výkonu a naopak nemožnost převedení pravomocí, kterými orgány státní moci nemohou samy disponovat, ale vágní dodatek hovořící o přenosu pravomoci ve vztahu k určitým záležitostem, který vyvolává otázku, co je obsahem slovního spojení *určité záležitosti*. Obecně je zastáván výklad obracející se na čl. 10 Ústavy, který zmiňuje klasickou tripartitu dělby moci, kdy si stát ponechá výkon pravomocí v rozsahu tzv. výlučné oblasti týkající se pravidel demokratického státního zřízení, tedy tutéž oblast, ke které odkazoval ÚS ČR v souvislosti s limity přednosti práva EU.

V dalších odstavcích čl. 90 jsou rozebrány obecné požadavky pro uskutečnění přenosu pravomocí, tedy souhlas Sejmu a Senátu k ratifikaci při dosažení dvou třetin kladných hlasů v každé z těchto komor. Zároveň článek počítá s možností referenda.

5.2 Vztah evropského a polského práva z pohledu ÚT

Na rozdíl od nižší intenzity rozhodovací činnosti ÚS SR vztahující se k problematice povahy evropského práva či jeho vztahu k právu vnitrostátnímu, obsahuje tato kapitola tematicky podstatnější a komplexnější rozhodovací činnost.

¹⁰⁸ Již se ale nezmiňuje o mezinárodních institucích jako v článku 90 Ústavy.

¹⁰⁹ Tamtéž.

5.2.1 Relevance evropského práva před přistoupením k EU

Rozhodovací činnost ÚT v souvislosti s obdobím, kdy právo EU nebylo *de iure* závazné v oblasti vnitrostátní aplikace práva, je možné spatřovat podobnou tendenci, jakou vykazoval v tomto období ÚS ČR. V jednom ze svých rozhodnutí ÚT vzal za zdroj inspirace právo EU a také odkázal na rozhodnutí SD známého pod označením *Marshall v. Southampton*. Rovněž uvedl, že si je vědom absence autoritativní závaznosti práva EU, ale vyjádřil se kladně ke snaze o dosažení souladu práva ES a polského práva v otázce principů rovnosti a zákazu diskriminace. ÚT pragmaticky projevil zájem na budoucím souladu vnitrostátního zákonodárství se zákonodárstvím EU, tedy počítaje s členstvím PR v EU: „Samozřejmě, že právo EU zde zatím není závazné, ale Polsko je povinno usilovat o zajištění souladu budoucí legislativy s legislativou komunitární.“¹¹⁰ Již v této fázi se setkáváme s náznakem prosazování eurokonformního výkladu vnitrostátního práva s účinky *pro futuro*.¹¹¹

Dalším rozhodnutí částečně beroucím v úvahu právo EU je rozhodnutí ve věci souladu zákona o strážlivosti a potírání alkoholismu. „I přes to, že právo EU není aplikovatelné před přistoupením k EU, měl by se na jeho existenci a obsah brát ohled.“¹¹²

5.2.2 Rozhodnutí ÚT „Volby do Evropského parlamentu“

Několik týdnů po přistoupení Polska k EU učinil ÚT první krok týkající se nově proniknuvšího právního systému do vnitrostátní sféry. Příležitostí mu byl návrh skupiny členů Sejmu spatřující neústavnost v ustanovení zákona o volbách do Evropského parlamentu, které dává volební právo evropským občanům, nikoli nutně polským občanům, čímž mělo údajně dojít k porušení čl. 4 odst. 1 Ústavy.¹¹³ ÚT odmítá tezi EU jako státu. „Legitimace přistoupení k EU, postoupení části státemocenských kompetencí, stejně tak jako práva a povinnosti z členství pramenící, vyházejí z čl. 90 Ústavy. Souhlas projevený podpisem a ratifikací Smlouvy o přistoupení k EU polskými ústavními orgány byl rozhodný nejen z pohledu věcných norem Smlouvy, formulujících základ integračního procesu, ale taktéž z pohledu Unijních rozhodovacích procedur a institucionální struktury.“¹¹⁴ ÚT opětovně zdůraznil

¹¹⁰ Rozhodnutí Ústavního tribunálu ze dne 28. března 2000, K 27/99.

¹¹¹ KÜHN, Zdeněk. *The Application of European Law in the New Member States: Several (Early) Predictions* [online]. GermLawJournal.com, 2005, roč. 6, č. 3 [cit. 16. ledna 2013]. Dostupné na <<http://germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=577>>.

¹¹² Rozhodnutí Ústavního tribunálu ze dne 28. ledna 2003, K 2/02.

¹¹³ Svrchovaná moc náleží národu. ÚT: „Smyslem je spíše legitimace státní moci pocházející od lidu a nemožnost uchopení moci jednotlivci či sociálními skupinami, než rigidní ochrana svrchovaných práv polského občana.“

¹¹⁴ Rozhodnutí Ústavního tribunálu ze dne 31. května 2004, K 15/04.

důležitost eurokonformního výkladu a spolupráci členských států: „Při aplikaci zákonů by měl být brán ohled na ústavní princip solidární náklonnosti k procesu evropské integrace a ke spolupráci mezi státy.“¹¹⁵

ÚT odmítl všechny argumenty stěžovatelů jako neopodstatněné. Není možné přehlížet důležitost tohoto rozhodnutí. Ukazuje totiž, že alespoň jeden ústavní soud z tehdy nových členských států si je vědom závazků plynoucích z práva EU a potřeby spolupráce s SD. Kühn kvituje tento nález: „ÚS se neuchyluje k pouhému vzdoru k pronikání práva EU s poukazem na národní suverenitu tak, jak je to často vyžadováno euroskeptiky ve střední Evropě.“¹¹⁶ Rozhodnutí bylo pouze předzvěstí toho, co se událo v dalších měsících. Následující dvě rozhodnutí ÚT se doposud nejkompaktněji řeší otázkou práva EU, i když každé diametrálně odlišně.

5.2.3 Rozhodnutí ÚT „EZR“

ÚT PR se nevyhnul, tak jako jiné ústavní soudy¹¹⁷, posuzování otázky souladu institutu EZR s ústavním princímem nevydávání svých občanů do zahraničí, resp. se zákazem nuceného opuštění vlasti. ÚT se zabýval otázkou vzájemného poměru extradice a předání osoby do jiného členského státu, jehož soud EZR vydal a dále souladem ustanovení polského zákona o trestním řízení s tehdejší zněním čl. 55 odst. 1 Ústavy.¹¹⁸ Jednalo se o předání polského občana do Nizozemí, kdy polský dožádaný soud se chtěl před autorizací takového předání ujistit o ústavnosti daného ustanovení.

ÚT dospěl k závěru, že napadené ustanovení je v rozporu s tehdejší zněním čl. 55 odst. 1, tudíž musí být zrušeno. Mimo jiné se vyslovil k povinnosti polského zákonodárce implementovat Rámcové rozhodnutí o EZR, tedy sekundární legislativu, kde jako podklad pro takovou povinnost našel v čl. 9 Ústavy. Dle ÚT jsou extradice a předání na základě EZR dvě strany stejné mince a zákaz extradice vyplývající z Ústavy lze rovnocenně vztáhnout i na EZR, jenž se tak *de facto* stal poddruhem extradice.

¹¹⁵ Tamtéž.

¹¹⁶ KÜHN, Zdeněk. *The Application of European Law in the New Member States: Several (Early) Predictions* [online]. GermLawJournal.com, 2005, roč. 6, č. 3 [cit. 16. ledna 2013]. Dostupné na <<http://germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=577>>.

¹¹⁷ Viz výše nález Ústavního soudu ČR č. 434/2006 Sb.

¹¹⁸ Současné znění na rozdíl od posuzovaného znění článku 55 odst. 1 již stanoví ze zákazu extradice výjimky, které se týkají extradice na základě závazných mezinárodních smluv, právních předpisů mezinárodních organizací, jichž je Polská republika členem anebo jde-li o specifické zločiny, pro které je extradiční žádost podána mezinárodní soudní institucí na základě závazné mezinárodní smlouvy.

Velký význam rozhodnutí a dle mého názoru příkladná erudovanost ÚT spočívá ve vyslovení se pro aplikaci nepřímého účinku i pro Rámcová rozhodnutí bývalého třetího pilíře ještě před Rozsudkem SD známého pod označením *Pupino*. Právě tento pro-evropský postoj spočívající v požadavku eurokonformního výkladu¹¹⁹ čl. 55 odst. 1 vedl k 18-ti měsíčnímu odkladu zrušení ustanovení zákona o trestním řízení a polské soudy v tomto období neměly odmítat předání na základě EZR s poukazem na protiústavnost. ÚT se svým výrokem jasně postavil do role jednak zastávce evropské integrace v právní oblasti a jednak odpůrce konzervace vnitrostátního právního řádu před vnějšími vlivy. Zároveň doporučil revizi Ústavy za účelem transpozice Rámcového rozhodnutí o EZR, který je dle něj všeobecně kladně přijatým institutem zabezpečení efektivity práva EU.¹²⁰ Přesto se však ve svém konečném výroku nepřiklonil k proevropské modifikaci polského ústavního pravidla. „Proto tam, kde ústavní text nebude skýtat prostor pro interpretaci zachovávající podstatu ústavně zaručeného práva, zejména v případech, kde se bude jednat o striktní ústavní zákaz určitého chování vůči chráněným subjektům nebo hodnotám, nebude evropské pravidlo sto prosadit se proti polské ústavní úpravě.“¹²¹

Právě toto doporučení může indikovat ztotožnění se s principem přednosti práva EU.¹²² Na jedné straně je vyslovena neústavnost implementovaného znění ustanovení vnitrostátního právního předpisu, na straně druhé je tato neústavnost tolerována s návrhem na změnu Ústavy. Tímto došlo dle mého názoru k částečné časové derogaci pravidla čl. 8, neboť Ústava zde není brána jako absolutní referenční rámec kontroly ústavnosti. „Argumentace ÚT vedla ke snížení prestiže Ústavy, neboť státní orgány výkonu spravedlnosti byly nuceny používat právní předpis, i přesto, že byl v rozporu s Ústavou.“¹²³ Přes nepochybné přijetí přednosti práva EU dochází o několik týdnů později k názorovému obratu ÚT.

5.2.4 Rozhodnutí ÚT „Přístupová smlouva“

V roce 2003 přišlo ještě jedno klíčové rozhodnutí ÚT. Tři skupiny členů Parlamentu tvrdily údajnou neústavnost tzv. Přístupové smlouvy ze dne 16. dubna 2003. Pro svou značnou podobnost a pro totožnost tématu, kterého se stížnosti týkaly, byly ÚT projednány společně.

¹¹⁹ Limitací eurokonformního výkladu je okamžik, kdy by došlo k rozšíření trestní odpovědnosti jednotlivce.

¹²⁰ Rozhodnutí Ústavního tribunálu ze dne 27. dubna 2005, K 1/05.

¹²¹ HAMULÁK, Ondřej. *Eurozatykač, tři ústavní soudy a dominance práva Evropské unie*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2011, s. 103.

¹²² KOWALIK-BANCZYK, Krystyna. Should We Polis It Up? The Polish Constitutional Tribunal and the Idea of Supremacy of EU Law [online]. GermanLawJournal.com, 2005, roč. 6, č. 10 [cit. 16. ledna 2013]. Dostupné na <<http://germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=638>>.

¹²³ JIRÁSKOVÁ, WITKOWSKI: *Ústavní systém České republiky...*, s. 184.

Stěžovatelé spatřovali neústavnost především v principu přednosti evropského práva založeného judikaturou SD, který měl být v rozporu s čl. 8 Ústavy, hovořícím o Ústavě jako o nejvyšším zákonu, tedy rezervující přednost pouze pro ni. Jako v jiných zemích, kde je vyžívána protievropská argumentace,¹²⁴ i zde stěžovatelé rozporovali přenos suverénních pravomocí na zahraniční autority, což mělo být popřením principu národa, jakožto pramene veškeré státní moci. Princip přednosti evropského práva by vedl k postupnému zániku státní suverenity a členství povede k neomezenému přenosu státních pravomocí v rozporu s dikcí čl. 90 odst. 1 a 3 Ústavy.¹²⁵

ÚT se opětovně vyslovil k otázce legality přistoupení k EU. Rozhodnutí, které vedlo k zisku členství v EU, bylo přijato příslušnými polskými autoritami stejně tak jako polským národem v referendu. Přenos pravomocí na EU byl tedy legitimně schválen naplněním procedury vyžadované Ústavou. ÚT odmítl ohrožení suverenity nebo tripartice moci, neboť orgány státní moci se nadále můžou plně podílet na rozhodovacích procesech EU. Právní akty EU nejsou svévolným jednáním institucí EU, ale naopak produktem spolupráce mezi členskými zeměmi. Soudci se tedy vyslovili pro koexistenci vnitrostátního a evropského zákonodárství, založené na eurokonformní interpretaci a kooperativní aplikaci. Specifickým limitem pro výklad příznivý pro evropské právo jsou normy Ústavy v oblasti práv a svobod jedince.¹²⁶

K otázce přednosti evropského práva se ÚT vyjádřil rigidněji, než ÚS ČR: „Přistoupení k Evropské unii nepodrylo převahu Ústavy nad celým právním řádem v mezích státní suverenity.“¹²⁷ Ústava zůstává stále právním předpisem absolutně nejvyšší právní síly a v případě jejího konfliktu s normami evropského práva nemůže tento konflikt vést ke změně Ústavy, ani k neaplikování jejího konkrétního rozporného ustanovení.¹²⁸ I přesto ÚT vyslovil tři možnosti dalšího postupu. Jedná se o modifikaci buď Ústavy, nebo evropského práva, tak, aby se dosáhla konformita, nebo se počítá s možností vystoupení z EU. ÚT sice vzal na vědomí judikaturu SD

¹²⁴ Argumentace stěžovatelů v rozhodnutí Maďarského ÚS č. 143/2010.

¹²⁵ Stěžovatelé namítali porušení článku 188 Ústavy, neboť princip přednosti vedl ke změně jurisdikce ÚT. Dále např. rozporovaly postavení Rady EU, které dle jejich názoru omezuje kompetence polského Parlamentu a navíc rozhodující pravomoc Rady a s tím související tvorba práva institucí moci výkonné mělo narušovat tradiční rozdělení zákonodárné, výkonné a soudní moci. Tribunál odmítl přezkum ústavnosti Smlouvy na základě tripartice moci, neboť ta je klasickým aspektem státu a vlády práva a nelze ji tak přiřadit mezinárodní organizaci, která sama není státem.

¹²⁶ JIRÁSKOVÁ, WITKOWSKI: *Ústavní systém České republiky...*, s. 181.

¹²⁷ Rozhodnutí Ústavního tribunálu ze dne 11. května 2005, K 18/04.

¹²⁸ Piqani vidí spojitost mezi ochránářským postojem polského soudu a jemným zpochybněním postavení SD ve vztahu k členským státům: „SD při svém rozhodování nemusí brát v úvahu standardy vyplývající z právních řádů členských států, Ústavy nevyjímaje.“ Viz PIQANI, Darinka. *Constitutional Courts in Central and Eastern Europe and their Attitude towards European Integration* [online]. European Journal of Legal Studies, 2007, 1, 2 [cit. 17. 3. 2013]. Dostupné na

<http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/7710/EJLS_2007_1_2_10_PIQ_EN.pdf;jsessionid=A21466FD49EE2DD9FBBF3D17372D3ED11?sequence=1>.

ohledně principu přednosti, dokonce ji označil za garanta efektivní aplikace evropského práva, ale ani tento fakt nemůže vést k ovlivnění rozhodovací praxe vnitrostátních orgánů v případě konfliktu ve prospěch práva evropského.¹²⁹ K postoji ÚS: „Tato navrhovaná řešení mohou být v praxi nerealizovatelná, neboť v případě konfliktu zdá se býti pravděpodobným, že Polsko nebude politicky schopné prosadit změnu normy evropského práva, ani nebude schopné z EU vystoupit.“¹³⁰ I když se nejprve soud vyslovil proti změně Ústavy v případě konfliktu, *de facto* se tak postavil proti svému rozhodnutí týkajícího se EZR, je tato varianta pravděpodobně nejschůdnější.

ÚT rovněž omezil rozsah přenosu pravomocí tak, že čl. 90 a 91 Ústavy nemohou sloužit jako podklad pro přenos pravomocí na EU za hranici souladnosti s Ústavou. „ES a EU fungují na základě a v hranicích pravomocí na ně přenesených členskými státy. Členské státy si ponechávají právo stanovit zda komunitární/unijní legislativní orgány postupovaly při vydání určitého ustanovení v mezích jim svěřených pravomocí a ve shodě s principy subsidiarity a proporcionality.“¹³¹ Přenos pravomocí dle ÚT musí být kvalifikovaný, tedy nesmí dojít k přenosu všech pravomocí a ani k přenosu pravomocí určujících podstatný rozsah činnosti a účelu státních autorit.

ÚT se rovněž vyjádřil k pojmu supranacionalita, tedy k pojmu, který je dnes užíván pro vystižení charakteru EU a práva EU: „Je nedostatečně ospravedlnitelné označovat Společenství a Evropské unii za supranacionální organizace - kategorii, kterou Ústava nepředpokládá. Členské státy zůstávají nadále suverénními entitami - stranami zakládacích smluv. Nezávisle a v souladu se svými ústavami tyto smlouvy ratifikovaly a vyhlásily je postupem a za podmínek Vídeňské úmluvy o smluvním právu.“¹³²

5.3 Legislativní technika a vývojová tendence rozhodování ÚT

Polský ústavodárce při novelizaci Ústavy za účelem otevření se nejen EU užil neutrální schéma. Nejdříve ustanovil možnost členství v jakékoli mezinárodní organizaci, následně se zabýval procedurálními postupy a dopady, které z členství plynou. Bez větších pochybností je

¹²⁹ LAZOWSKI, Adam, WENTKOWSKA, Aleksandra. Poland: constitutional drama and business as usual. In LAZOWSKI, Adam (ed): *The Application of EU Law in the New Member States*. Hague: T·M·C· Asser Press, 2010, s. 290-291; Postoj ÚT může být označen jako princip nepřímé přednosti evropského práva. Tzn., že vnitrostátní právo sice připustí vliv evropského práva, ale samo bude tím činitelem, který určí účinky a podmínky takového vlivu. Ať už tradiční princip přednosti nebo modifikovaný princip nepřímé přednosti však povedou ke stejnému výsledku, přednosti práva EU.

¹³⁰ Tamtéž, s. 292.

¹³¹ Rozhodnutí Ústavního tribunálu ze dne 11. května 2005, K 18/04.

¹³² Tamtéž.

omezena i kvantita přenosu pravomocí na vnější subjekt, když ze slovního znění vyplývá omezenost takového přenosu. I když není explicitně vyjádřena kvalitativní stránka přenosu, budou z přenosu vždy vyloučeny ty pravomoci, které se týkají demokratického státního zřízení, resp. sloužící k zachování si suverenity. Ústava upravuje i hierarchii pramenů vnitrostátního a evropského práva, když jim přiznává přímou aplikovatelnost a přednost před zákony. Zdánlivě je eliminován i konflikt s Ústavou, neboť té je přiznáno postavení z hlediska právní síly nejvyšší. Ústava tak směřuje proti rozhodovací praxi SD, který přiznává přednost evropskému právu i v rovině ústavní. Ke zmírnění potencionálního konfliktu přichází v úvahu limitace absolutního postavení Ústavy, a to pouze na články chránící podstatu demokratického právního zřízení.

ÚT se bez rozpaků zabývá evropským právem a poskytuje tak cenná vodítka k určení postavení evropského práva uvnitř státu. Rozhodnutí K 27/99 se pragmaticky vyslovalo ve prospěch eurokonformního postupu při tvorbě domácí legislativy v době před přistoupením k EU. Značnou otevřenost prokázal ÚT v rozhodnutí K 15/04, kdy uznal legalitu i legitimitu postoupení části státomocenských kompetencí a závazky z členství plynoucí. Poněkud překvapivě se ÚT neomezil pouze na ochranu národní suverenity. Svůj proevropský postoj potvrdil v rozhodnutí K 1/05, kdy dokonce doporučil domácímu ústavodárci provedení určitých změn k zajištění transpozice Rámcového rozhodnutí o EZR ve vnitrostátním právu. Přijetí přednosti evropského práva není zřetelně jasné, ale z rozhodnutí *de facto* vyplývá časová derogace Ústavy za účelem efektivní aplikace právních norem pocházejících z EU, čímž bylo zpochybněno absolutní postavení Ústavy. Zachránit postavení Ústavy a zmírnit svůj pro Polsko tak nepříznačný „eurooptimistický postoj“, se ÚT pokusil v rozhodnutí K 18/04. Znovu obnovil postavení Ústavy jakožto normy s dominancí nad všemi vnitrostátními právními předpisy v mezích polské suverenity. V případě konfliktu s evropským právem nemůže být Ústava jakkoli derogována. Limitoval tak ÚT přenos pravomocí na EU a ponechal tak PR kontrolu na výkonem přenesených pravomocí.

Vývoj rozhodovací praxe ÚT směřuje od přívětivého přijetí evropského práva k zdůraznění udržení si národní suverenity, jakoby se soudci sami zalekli přílišného optimismu při zacházení s evropským právem. Sadurski označil postoj ÚT jako strategii ujišťování, se kterou se mají uspokojit obě strany „barikády“. „ÚT kráčí ve šlépějích rozhodnutí Solange. Za prvé jasné limitoval přenos pravomocí, za druhé stanovil, že limitace vychází ze standardů Ústavy a za třetí se postavil do pozice strážce dodržování těchto limitů.“¹³³ Přesto však rozhodnutí ÚT sledují jeden společný cíl, a to podporu spolupráce členských zemí a efektivní aplikaci norem EU. I když

¹³³ SADURSKI, Wojciech. *Constitutionalism and the Enlargement of Europe*. Oxford: University Press, 2012, s. 126.

se mohou některá z rozebíraných rozhodnutí zdát jako překvapivá a nelogická, každé rozhodnutí dle mého názoru jasně a velmi kvalifikovaně deklaruje zmíněný společný zájem, i když za využití někdy ne příliš přesvědčivé právní argumentace.

6 Vztah vnitrostátního práva Maďarska a práva EU

6.1 Ústavní základy vztahu vnitrostátního práva a práva EU

K prvnímu lednu 2012 vstoupil v účinnost Základní zákon,¹³⁴ jehož relevantní ustanovení se příliš neliší od těch, které byly obsaženy v Ústavě účinné do 31. 12. 2011. Ústavodárci zaujali přívětivější postoj k mezinárodním závazkům a k EU tím, že do textu zařadili, popř. více rozvedli určité pasáže dané oblasti se týkající. V obou zněních Ústavy existují dvě ustanovení, která se přímo vztahují k definici postavení evropského práva v ústavní rovině. Jedná se o čl. 7 odst. 1, resp. čl. Q, které se zabývají závazky z mezinárodního práva plynoucími a o čl. 2/A a 6 odst. 4, resp. čl. E, tzv. „euročlánek“.

6.1.1 Maďarsko a mezinárodní závazky

Článek Q¹³⁵ Zz se obsahově velmi podobá článku 7 odst. 1 dřívější Ústavy.¹³⁶ Ústavodárce otvírá vnitrostátní právo působení práva mezinárodního, tedy závazkům převzatým v souladu a na základě mezinárodního práva. V zásadě se neliší od podobných recepčních norem ústav zemí výše uvedených. I zde se ÚS potýkal s otázkou, zda závazky plynoucí z evropského práva jsou závazky mezinárodními. Svým rozhodnutím *de facto* uznal evropské právo jako součást vnitrostátního práva, tudíž nepodléhající čl. Q, zatímco mezinárodní právo rozeznal na základě tohoto článku jako vedle stojící právní systém.¹³⁷ Tím se ÚS názorově značně liší od toho ÚS ČR, jenž uznal evropské právo jako samostatný právní systém, který je systémem nezávislým, tedy autonomním zdrojem práva ve světle znění domácí Ústavy.¹³⁸ Srovnání názorů Ústavních soudů Maďarska a ČR je zvláštní tím, že v své podstatě ze dvou shodných recepčních klauzulí mezinárodního práva, dospěly každý k jinému výsledku řešení otázky postavení systému evropského práva.

I přes postoj ÚS je nepochybně jasné, že Zakládací smlouvy EU jsou v meritě smlouvami mezinárodními. Nevyjasněným prvkem v argumentaci soudu zůstává, zda odmítl přiznat postavení mezinárodních smluv Zakládacím smlouvám pouze z pohledu zkoumání své pravomoci k přezkumu takových smluv, nebo zda vycházel z jejich reálného obsahu. V prvním

¹³⁴ Anglický překlad názvu maďarské obdoby ústavy je Základní zákon.

¹³⁵ Viz Příloha č. 1.

¹³⁶ Tamtéž.

¹³⁷ Rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 27. března 1997, č. 4/1997 ABH; Rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 22. června 1998, č. 30/1998 ABH; Rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 16. června 2006, č. 1053/E/2005 ABH.

¹³⁸ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 8. března 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04.

případě si Zakládací smlouvy ponechávají postavení mezinárodního závazku, tudíž s nimi musí být vnitrostátní právo v souladu dle čl. Q a tak by tento článek získal věcný význam pro definování ústavního pozice evropského práva. Systém norem evropského práva by byl součástí systému práva vnitrostátního pouze pro účely procedurálního charakteru. Ve druhém případě by aplikace čl. Q byla vyloučena, tedy závazky ze Zakládacích smluv by neměly povahu závazků mezinárodních a pozice evropského práva by tak byla upravena pouze čl. E, resp. 2/A Ústavy.¹³⁹

Dle mého názoru je třeba uvážit třetí možnost, která spočívá v připuštění autonomního postavení systému evropského práva, ale čl. Q musí být brán v úvahu alespoň jako podpůrné pravidlo pro prosazení tohoto systému v domácí právní oblasti, protože zakládací smlouvy jsou nepochybně smlouvami mezinárodními. Uvedené by mělo platit bez ohledu na eurokonformitu použité interpretace. Na druhou stranu zůstává otázkou, zda pokud podpůrně definujeme závazky z evropského práva plynoucí jako závazky mezinárodní dle čl. Q Zz, budeme moci nadále považovat systém evropského práva ze *stricto sensu* autonomní za situace, kdy jeho základ, tedy Zakládací smlouvy, vychází z oblasti mezinárodní.

6.1.2 Přenos pravomocí dle článku E Základního zákona

Článek E¹⁴⁰ Zz je kombinací předchozích čl. 2/A a 6 odst. 4. První odstavce stanoví všeobecný cíl zahraniční politiky v souvislosti se získáním členství v EU. Maďarsko se vydalo cestou explicitního odkazu na EU, nikoli všeobecně na mezinárodní organizaci, jak tomu je například v Ústavě ČR. Ve shodě s názorem ÚS tvoří ustanovení nezbytný podklad pro členství v EU a přenos výkonu státních pravomocí na její orgány. Při srovnání s obdobnými ustanoveními ústav zemí výše uvedených je patrné, že je to nejvíce Maďarsko, které se snaží explicitně vyloučit narušení své suverenity. Poprvé se zde setkáváme s formulací přenosu pravomocí způsobem, že se vlastně o žádný přenos nejedná. Ústavodárci o přenosu vůbec nehovoří, pouze stanoví, že ty pravomoci, které jsou podle jiných ústav tzv. přeneseny na vnější subjekt, budou zde vykonávány nadále Maďarskem, resp. jeho autoritami, a to společně s jinými členskými státy EU prostřednictvím orgánů EU. „Maďarsko může vykonávat určité kompetence nezávisle, prostřednictvím institucí EU. Takovýto výkon nevyžaduje žádné dílčí požadavky na zákonodárce.“¹⁴¹

¹³⁹ BLUTMAN, László, CHRONOWSKI, Nóra. *Hungarian Constitutional Court, Keeping Aloof from European Union Law* [online]. papers.ssrn.com, 17. listopad 2011 [cit. 10. 2. 2013]. Dostupné na <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1961034>.

¹⁴⁰ Viz Příloha č. 1.

¹⁴¹ Rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 16. června 2006, č. 1053/E/2005 ABH.

Dle mého názoru tímto dochází k vnímání EU nikoli jako autonomního právního subjektu, ale jako entity, která nemá vlastní zájmy a jejíž orgány slouží pouze jako prostředník, jehož členské státy využívají k výkonu některých pravomocí v širším než pouze vnitrostátním měřítku. Ustanovení však nevychází z reálné situace a dochází tak k částečné nelogičnosti jeho znění, neboť instituce EU vykonávající určité pravomoci nejsou vždy pouze vyjádřením zájmu členských států, ba naopak někdy postupují v potencionálním konfliktu s individuálními zájmy jednotlivých států, tudíž aby takto mohly instituce EU postupovat v zájmu evropské integrace, musí k faktickému přenosu výkonu pravomocí dojít, aby členské státy nemohly svévolně ovlivňovat jejich výkon v rozporu se zájmy EU a většiny jejich členů. Dovedeno do absurdity, výklad článku by mohl dospět i k tvrzení, že instituce EU jsou v první řadě institucemi státními, nikoli institucemi autonomního subjektu vyjadřující jeho vlastní vůli, o které by se nedalo vůbec hovořit, neboť by byla nahrazena, resp. potlačena vůlí států.

Problémem čl. E je to, že neupravuje aplikaci práva evropského. Spíše jen definuje procedurální aspekty, resp. nově předpokládá možnost přijímání právních norem, kde z obratu *všeobecně závazná pravidla* nelze automaticky dovodit přednost evropského práva.¹⁴² Jak bude patrné z níže uvedených rozhodnutí ÚS, čl. E, resp. čl. 2/A Ústavy, má dvojsmyslný charakter, neboť jej lze různě interpretovat. Článek byl rovněž podkladem pro pozdější snahu ÚS přenést břemeno rozhodnutí o potencionálním konfliktu evropského práva a práva vnitrostátního z roviny ústavní na bedra obecných soudů. „Článek hovoří o cílech a limitech výkonu určitých pravomocí, ale nedává žádnou záruku chránící ústavní systém v Maďarsku. Ústavodárci konkrétněji nepřibližují, které závazky plynou z členství. Možná měli specifikovat rozsah závazků zmíněním základních principů aplikace komunitárního práva, aby ilustrovali, jaký druh závazků měli na mysli.“¹⁴³ I když eurokonformním výkladem bychom ze slovního obratu *ve spojení s jinými členskými státy* mohli dospět k principu loajální spolupráce.

6.2 Vztah evropského a maďarského práva z pohledu ÚS

Maďarský ÚS se spíše vyhýbá definování koexistence vnitrostátního právního řádu a práva evropského jako záležitosti ústavní. Soud je obezřetný při nakládání s evropským právem a

¹⁴²BLUTMAN, László, CHRONOWSKI, Nóra. *Hungarian Constitutional Court, Keeping Aloof from European Union Law* [online]. papers.ssrn.com, 17. listopad 2011 [cit. 10. 2. 2013]. Dostupné na <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1961034>.

¹⁴³TAKÁCS, Tamara. The Application of EU Law in Hungary: Challenges and Emerging Practices. In LAZOWSKI, Adam (ed): *The Application of EU Law in the New Member States*. Hague: T·M·C· Asser Press, 2010, s. 384-385.

doposud si vždy našel únikovou cestu, kterou se vyhnul více zevrubné interpretaci článků Zz dotýkajících se problematiky charakteru evropského práva.

6.2.1 Pohled na evropské právo před přistoupením Maďarska k EU

ÚS se v období, kdy ještě Maďarsko nebylo členským státem EU, výrazněji než např. ÚS SR období vyjádřil k povaze evropského práva, sice bez zevrubné definice, ale přesto se zabýval principem přednosti a jeho limity, nejvíce pak po vzoru rozhodovací praxe SÚS. Prvním významnějším bylo rozhodnutí č. 4/1997 ABH¹⁴⁴ ze dne 22. března 1997, které se zabývalo přezkumem některých ustanovení zákona o Ústavním soudu v kontextu smlouvy mezi ES a Maďarskem.¹⁴⁵ V úvodu je třeba uvést, že pokud se v rozhodnutí mluví o mezinárodním právu, měli tím soudci na mysli i právo evropské.¹⁴⁶

Rozhodnutí se dotýká především postavení mezinárodního práva ve vnitrostátním právním řádu s důrazem na právo evropské, tedy již zde jsou patrné tendence nekvalifikovat evropské právo jako autonomní systém, nýbrž jako součást mezinárodního práva. Soud se zabýval čl. 7 odst. 1, resp. článkem Q Zz i ve vztahu ke své kompetenci přezkoumávat ústavnost mezinárodních smluv. Ustanovení bylo charakterizováno jako dvojsmyslné a vyhýbavé, neboť explicitně neupravuje postavení mezinárodního práva a směřuje spíše k dualismu, neboť sama Ústava transponuje všeobecně přijímané principy mezinárodního práva do národního právního řádu. Přičemž ale ÚS uznává tendence k přechodu k monistickému systému ve světle existence evropského práva: „Vztah mezinárodního a vnitrostátního práva, respektující vývoj práva evropského, směřuje k nahrazení dualistické transformace systémem monistickým, podle kterého jsou uzavřené mezinárodní smlouvy součástí vnitrostátního práva bez potřeby další transformace, jsou aplikovatelné přímo a požívají přednosti před právem národním. Takový systém je vyžadován evropskou integrací, kdy členské země aplikují právo EU přímo a zajišťují mu přednost před právem národním s výjimkou Ústavy.“¹⁴⁷ ÚS tak učinil mezinárodní smlouvy a rozhodnutí mezinárodních organizací součástí vnitrostátního právního řádu, ale explicitně ve vztahu k přezkumu jejich ústavnosti. Zároveň odlišil tři úrovně právních norem a závazků: Ústavu, závazky podle mezinárodního práva a závazky podle domácího práva, s dominancí Ústavy.

¹⁴⁴ Sbírnka rozhodnutí Ústavního soudu.

¹⁴⁵ Jedná se o smlouvu, která tvoří základ pro právní rámec v před-vstupním období a obsahuje pravidla o závazcích vedoucích k nabytí členství v EU.

¹⁴⁶ V anglickém znění dostupné na <http://www.mkab.hu/letoltesek/en_0004_1997.pdf>.

¹⁴⁷ Rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 27. března 1997, č. 4/1997 ABH.

I přes zdůraznění dominantního postavení Ústavy, Soud uznal zásadu *pacta sunt servanda* v případě neústavnosti uzavřené mezinárodní smlouvy. Ani tehdy, kdy ÚS prohlásí mezinárodní smlouvu za protiústavní, neznamena to vyvázání se Maďarska z mezinárodních závazků, které z takové smlouvy vyplývají. Přiznal tak v rámci hierarchie právních norem přednost mezinárodního práva před právem národním, vyjma Ústavy. S odkazem na SÚS¹⁴⁸ se Soud pasoval do role strážce a kontrolora kompetencí přenesených na ES, a to hluboko v době, kdy Ústava neměla žádný „euročlánek“ a ani ÚS, ani národní autority nebyly povinny uznávat přednost evropského práva.¹⁴⁹

Dále je vhodné uvést rozhodnutí ÚS č. 30/1998 ABH ze dne 22. června 1998.¹⁵⁰ Rozhodnutí řešilo otázku, zda je možné, aby mezinárodní smlouva, v tomto případě Smlouva mezi Maďarskem a EU, může stanovit určitá pravidla v primárním právu ES a učinit je závaznými pro národní autority ještě před nabytím členství v EU. ÚS se při řešení takové otázky vyhnul přímému označení evropského práva za svébytný právní systém, stojící vedle toho mezinárodního a národního. Označil jej sice za autonomní právní systém, ale dle mého názoru je zjevné, že tím mínil spíše jakýsi vnitřní právní systém subjektu mezinárodního práva, tedy autonomie se vztahuje spíše k instituci, nežli k právnímu systému.

I když Soud rozhodl, že za situace, kdy Maďarsko dosud není členem EU, je inkorporace pravidel, která nebyla výslovně přijata domácími zákonodárci, protiústavní, uznal existenci bezprostřední použitelnosti evropského práva ve vztahu k členským státům. „Soud zdůrazňuje, že mechanismus bezprostřední použitelnosti je dílčí vlastností vztahu mezi právními systémy ES a členských států.“¹⁵¹ Parlament by neměl souhlasit s mezinárodní smlouvou¹⁵² přenášející výkon pravomocí nad rámec Ústavy, která může stanovit procedurální pravidla pro takový přenos. ÚS nicméně označil určité právní zdroje za zdroje ovlivňující interpretaci domácího zákona. Tudíž evropské právo sice není doposud závazné, ale při aplikaci toho domácího je třeba brát jej v úvahu. Normativní zdroje relevantních aplikačních kritérií jsou rozhodnutí Evropské komise, Evropského soudu prvního stupně a SD a rovněž určitá pravidla ve směrnících ES.¹⁵³

¹⁴⁸ „Spolkový ústavní soud se nevzdal svého úkolu chránit Ústavu. Vedle přezkumu vyhlášených mezinárodních smluv si ponechává kontrolu nad udržováním podřízením se evropskému právu.“ Viz Tamtéž.

¹⁴⁹ TAKÁCS, Tamara. The Application of EU Law in Hungary: Challenges and Emerging Practices. In LAZOWSKI, Adam (ed): *The Application of EU Law in the New Member States*. Hague: T·M·C· Asser Press, 2010, s. 388.

¹⁵⁰ V anglickém znění dostupné na <http://www.mkab.hu/letoltesek/en_0030_1998.pdf>.

¹⁵¹ Rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 22. června 1998, č. 30/1998 ABH.

¹⁵² Za stávající dikce Ústavy trval soud na tom, že mezinárodní smlouva musí splňovat ústavní kritéria, mimo jiné i řádné vyhlášení, proto, aby vyvolával účinky vůči vnitrostátním subjektům.

¹⁵³ Rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 22. června 1998, č. 30/1998 ABH.

Toto rozhodnutí vedlo k přijetí pozdějšího „euročlánku“ v novelizované Ústavě, neboť i soudci vyslovili naléhavou potřebu přijetí autorizačního ustanovení, jako zdroje legitimacy přenosu pravomocí na ES. „Maďarská republika je dle čl. 2 odst. 1 Ústavy nezávislým demokratickým právním státem. Jedním z prvků demokratického právního státu je suverenita. Výkon státní autority, a to jak vnitřní, tak vnější, může být proveden pouze na základě demokratické legitimace, která pro ni stanovuje procedurální i věcná kritéria.“¹⁵⁴

6.2.2 „Euročlánek“ a přenos pravomocí v judikatuře ÚS

ÚS v rozhodnutí č. 1053/E/2005 se zabýval povahou čl. E Zz. Neprovedl však žádnou hlubší interpretaci a pouze konstatoval: „Článek Q stanoví rámec a podmínky členství Maďarska v EU a identifikuje pozici evropského práva v maďarském právním systému.“¹⁵⁵ Toto bezobsažné a nespécifikované tvrzení lze jen těžko považovat za kvalifikovaný výklad daného ustanovení. Dále Soud uvedl, že Zakládací smlouvy EU a jejich dodatky nejsou mezinárodními smlouvami a jsou součástí národního právního řádu. ÚS nemůže vykládat evropské právo jako právo mezinárodní podle čl. Q Zz. Na tom však mezi soudci nepanovala obecná shoda, neboť např. předseda ÚS -M- Bihari přiložil své odlišné stanovisko, kterým označil dané smlouvy za smlouvy mezinárodní. Své stanovisko k rozhodnutí doplnil soudce -P- Kovács: „Zákonná interpretace a aplikace komunitárního práva spadá do sféry SD. Je nebezpečné, aby se ÚS pouštěl do posuzování toho, zda zákonodárce porušil unijní závazky. ÚS by jednal *ultra vires*, pokud by se pokoušel o interpretaci závazků, které zákonodárce opominul provést.“¹⁵⁶

ÚS se čl. E Zz zabýval i v rozhodnutí 1053/E/2005 ABH. Kromě zopakování možnosti společného výkonu určitých pravomocí skrze instituce EU, vyjádřil Soud i limitaci takového výkonu. Výkon pravomocí může být proveden jen v rozsahu, který je nezbytný pro výkon práv a naplnění závazků plynoucích z členství v EU a potencionální rozsah společného výkonu není neomezený.¹⁵⁷

¹⁵⁴ Tamtéž.

¹⁵⁵ Rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 16. června 2006, č. 1053/E/2005 ABH. Abstrakt (pouze) v anglickém jazyce dostupný na [http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/hun/hun-2006-3-005?fn=document-frameset.htm\\$f=templates\\$3.0](http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/hun/hun-2006-3-005?fn=document-frameset.htm$f=templates$3.0).

¹⁵⁶ Tamtéž.

¹⁵⁷ Text rozhodnutí není dostupný v anglickém znění. Čerpáno z: LAZOWSKI: *The Application of EU Law...*, s. 385.

6.2.3 Rozhodnutí ÚS „Surplus Act“

Rozhodnutí ÚS ze dne 25. května 2004, č. 17/2004 ABH¹⁵⁸ se významně zapsalo do historie vztahu vnitrostátního a evropského práva jako rozhodnutí, které se postavilo evropskému právu, resp. jeho působení, ve kterém ÚS využil svého již dříve deklarovaného postavení strážce právního státu. Sadurski jej výstižně: „Na první pohled je zvláštní, že „evropská dimenze“ rozhodnutí byla skryta, neboť soud nakládal s následujícím problémem jen jako s problémem ohledně aplikace národního práva...a tak se zdánlivě vyhnul vyjádření se k postavení práva EU a případnému střetu s domácím právem.“¹⁵⁹ Prezident republiky napadl zákon přijatý Parlamentem, jenž byl implementací směrnice Komise č. 1972/2003/EC týkající se přijetí přechodných opatření v obchodu se zemědělskými produkty, konkrétně v cukerné oblasti. Tento zákon měl nabýt účinnosti 25. května 2004, ale závazky v něm obsažené se vztahovaly již k 1. květnu 2004, tedy ke dni účinnosti Přístupové smlouvy. Namítána byla protiústavnost, která spočívala v retroaktivitě účinků právního předpisu. ÚS užil striktně formálního a rigidního pochopení principu právní jistoty a uznal, že implementovaný zákon poručuje principy vlády práva a právní jistoty¹⁶⁰, což jsou principy ústavní, tudíž prohlásil zákon za protiústavní.¹⁶¹

Principu přednosti evropského práva se nedostala potřebná míra zájmu.¹⁶² Kühn kritizuje rozhodnutí ÚS: „Toto rozhodnutí představuje zjevné nebezpečí, že ústavní soudy mohou ignorovat právo EU a usilovat o ochranu národních ústav, jako by přistoupení k EU nic neznamenalo.“¹⁶³ Podle Sadurskeho může rozhodnutí znamenat dvojí. Za prvé se mohlo jednat o případ, kdy se ÚS setkal se zásadním právním problémem, ale aby nepůsobil jako nespolupracující s ohledem na vstup Maďarska do EU, omezil se pouze na vnitrostátní dosah

¹⁵⁸ Rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 25. května 2004, č. 17/2004 ABH. Anglické znění dostupné na <http://www.mkab.hu/letoltesek/en_0017_2004.pdf>.

¹⁵⁹ SADURSKI, Wojciech. „Solange, chapter 3“: *Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union* [online]. European Law Journal, 2008, 14, 1, 1-35 [cit. 17. 3. 2013]. Dostupné na <<http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/6420/LAW-2006-40.pdf?sequence=1>>; Podle Sadurskeho se jedná o exemplární případ porušení principu spolupráce mezi členskými státy.

¹⁶⁰ Adresátům právní normy nebyla dána dostatečně dlouhá doba k seznámení se se zákonem.

¹⁶¹ ÚS měl dvě možnosti respektující princip přednosti. Mohl buď adresovat předběžnou otázku k SD než úplně odsunout předmětnou směrnici, nebo mohl soud pouze oddělit a zrušit ty odchylky, které oproti směrnici národní zákonodárce učinil a pravidla odpovídající smyslu směrnice ponechat netknuté; Viz tamtéž.

¹⁶² TAKÁCS, Tamara. The Application of EU Law in Hungary: Challenges and Emerging Practices. In LAZOWSKI, Adam (ed): *The Application of EU Law in the New Member States*. Hague: T·M·C· Asser Press, 2010, s. 391.

¹⁶³ KÜHN, Zdeněk. *The Application of European Law in the New Member States: Several (Early) Predictions* [online]. GermanLawJournal.com, 2005, roč. 6, č. 3 [cit. 16. ledna 2013]. Dostupné na <<http://germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=577>>.

problému. Za druhé Soud vděčně využil příležitosti k založení si pozice sudího platnosti evropského práva.¹⁶⁴

6.2.4 Rozhodnutí ÚS „Lisabonská smlouva“

Rozhodnutí ÚS č. 143/2010 ze dne 17. 4. 2010 se zabývá odporem stěžovatelů proti Lisabonské smlouvě, resp. proti vyhlášujícímu aktu Parlament, neboť přinášené změny, představují ohrožení nezávislosti a suverenity Maďarska.¹⁶⁵ Jak soudci v úvodu poznamenali, že argumenty stěžovatelů jsou obdobné těm, se kterými se musely potýkat ústavní soudy jiných členů EU.¹⁶⁶

ÚS zopakoval tvrzení z předchozího rozhodnutí, sice že i kdyby prohlásil napadený zákon za neústavní, nemělo by to dopad na výkon všech závazků plynoucích z členství v EU, tedy přenesl břemeno na zákonodárce, jehož úkolem by bylo nalezení jiné, ústavně konformní cesty ke splnění takových závazků. Opětovně odmítl provedení výkladu evropského práva, neboť to náleží jen SD. Po vzoru jiných soudů rovněž uvedl, že při přijímání napadeného zákona byly dodrženy věcné a procedurální postupy a Parlament dal k vyhlášení svobodný souhlas. ÚS aplikoval teorii *acte clair*¹⁶⁷ a nepoložil předběžnou otázku k SD, neboť bylo zjevné, že argumenty stěžovatelů pramenily z nedokonalého porozumění textu Lisabonské smlouvy.

Soudci se přiklonili k principu „evropské spolupráce“ a odmítli výklad čl. 2/A, resp. čl. E, způsobem omezujícím suverenitu a základy právního státu Maďarska. „I když přijetí Lisabonské smlouvy požívá nejvyšší důležitosti, nic se nemění na tom, že Maďarsko zůstává nezávislým státem, pokud jde o suverenitu a vládu práva.“¹⁶⁸

6.3 Legislativní technika a vývojová tendence rozhodování ÚS

Základní zákon je relativně nový a proto se v jeho ustanoveních lze setkat s formulacemi odlišnými od ústav výše rozebíraných. Některá ustanovení týkající se mezinárodní, resp. evropské integrace jsou až příliš proklamativního rázu, tudíž by měla být zařazena do preambule a ne přímo do normujícího textu. Zz nabízí ne příliš logické systematické uspořádání, když se nejprve

¹⁶⁴ SADURSKI: *Constitutionalism and the Enlargement...*, s. 114.

¹⁶⁵ Rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 17. dubna 2010, č. 143P/2010 ABH. V anglickém znění dostupné na <http://www.mkab.hu/letoltesek/en_0143_2010.pdf>.

¹⁶⁶ Ústavní soud kritizoval prezidenta a vládu za to, že přes zásadnost situace nevyužili svého práva a nedali podnět k provedení apriorní kontroly ústavnosti Lisabonské smlouvy.

¹⁶⁷ Nemá-li soud pochybnosti o interpretaci sporného problému, není povinen žádat SD o výklad.

¹⁶⁸ Rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 17. dubna 2010, č. 143P/2010 ABH.

vyjadřuje k členství v EU a až o několik článků dále k obecné mezinárodní integraci. Argumentem pro takové řazení by mohl být úmysl ústavodárce zdůraznit důležitost účasti Maďarska v EU. Naopak se omezil pouze na explicitní zakotvení EU, nikoli obecné kategorie mezinárodní organizace. Nesetkáváme se zde s termínem přenos pravomocí, ale ústavodárce do značné míry ignoroval postavení EU jako samostatného autonomního subjektu, když z jeho slov vyplývá, že k žádnému přenosu nedochází. Pravomoci stále vykonává Maďarsko prostřednictvím jakéhosi sekundárního vykonavatele, sice orgánů EU.

ÚS v rozhodnutí č. 4/1997 zařadil evropské právo do systému práva mezinárodního. Už v „předčlenské“ době se preventivně pasoval do role ochránce ústavního zřízení. Na druhou stranu přiznal bezprostřední použitelnost normám mezinárodního práva. V rozhodnutí č. 30/1998 nepřiznal systému evropského práva svébytné postavení vedle práva mezinárodního a vnitrostátního. Reflektoval však bezprostřední použitelnost ve vztahu ke členským státům. Na druhou stranu i přesto, že explicitně nevyslovil přednost norem evropského práva, nepřímou připustil i aplikaci neústavních právních pravidel pocházejících z mezinárodní oblasti, neboť jejich potencionální protiústavnost nezbavuje Maďarsko povinnosti respektovat zásadu *pacta sunt servanda*. ÚS se výrazně postavil proti evropskému právu v rozhodnutí č. 17/2004, jednak tím, že zrušil zákon, který implementoval směrnici a jednak tím, že ignoroval evropský rozměr zákona.

ÚS je již od prvních kontaktů s evropským právem chová ochránářsky a neakceptuje jej jako třetí autonomní právní systém. Naopak se přiklání ke konstrukci evropského práva jako součásti práva vnitrostátního a rovněž jako „interního“ právního systému mezinárodní organizace. ÚS se tedy vyhýbá vyslovení jasných limitů přednosti evropského práva, rovněž si tím ponechává prostor pro další úvahy v této oblasti. „Zároveň se může jednat o vzkaz „evropským zákonodárcům“, jímž jsou varováni před tím, jak vážně si ÚS stojí za svým vlastním pochopením principu právní jistoty.“¹⁶⁹ Od roku 2004 doposud neexistuje rozhodnutí ÚS, které by vybočovalo z roviny striktně formální logiky uvedených rozhodnutí. Problémem však zůstává, že se ÚS vyhýbá definování konfliktu těchto dvou systémů v ústavní rovině, tudíž nelze jasně předvídat další reakci obecných soudů do doby, než ÚS přehodnotí své stanovisko a poskytne jim jednotný návod pro zacházení s evropským právem.

¹⁶⁹ SADURSKI: *Constitutionalism and the Enlargement...*, s. 116.

7 Závěr

Cílem práce bylo primárně zkoumat vnitrostátní právní aspekty členství v EU v ústavách jednotlivých států, způsoby, které státy využily k reflexi evropské integrace a rozhodovací činnost ústavních soudů významně se podílející na definování vztahu vnitrostátního a evropského práva.

Ústavodárci zemí VS připravili ústavy na vstup do EU zařazením „euročlánků“. Tato ustanovení se zabývají v první řadě procedurální stránkou vstupu do EU a přenosem pravomocí. Státy, s výjimkou Maďarska, umožnily přenos pravomocí na EU, přičemž přenos kvantitativně limitovaly. Nejlépe formulované ustanovení nacházíme v Ústavě SR, která přímo užívá termín *přenos* části výkonu pravomocí, když explicitní limitací přenosu pouze na výkon pravomocí dal ústavodárce jasně najevo, že nositelem pravomoci je nadále členský stát, pouze jejím vykonavatelem bude orgán EU. V českém a polském právním prostředí je zpřesnění pojmu přenos na výkon části pravomocí dovozován výkladem. Maďarská ústava je z tohoto hlediska nejvíce ochránářská, neboť o žádném přenosu nepojednává, jen se zmiňuje o společném výkonu části pravomocí členskými státy. Ústavy PR a SR zakotvily přednost právních předpisů EU, resp. mezinárodní organizace v případě Polské ústavy, před vnitrostátními zákony. Česká ústava se vydala cestou přiznání přednosti obecně mezinárodní smlouvě splňující určité požadavky, čímž byl poskytnut prostor pro názorovou kontroverzi ohledně dosahu předmětného ustanovení. Maďarská ústava se pouze hlásí k péči nad souladem vnitrostátního a mezinárodního práva.

Po rozboru ústav zemí VS je možné odpovědět na první část první hypotézy vyslovené v úvodu práce. Legislativní systémy kulturně a historicky spjatých zemí reagovaly v ústavní rovině na členství v EU obdobně, s výjimkou Základního zákona v Maďarsku. Ten však nebyl přijat jako novelizace, nýbrž jako přepracovaný ústavní zákon, tudíž na něj nelze nahlížet jako na srovnatelnou reakci na členství v EU, jako u předešlých tří zemí.

Na obecné soudy členských států dopadá zásadní prvek vztahu evropského a vnitrostátního práva, a to břemeno aplikace evropského práva ve vnitrostátním právním prostředí. V zásadě lze tvrdit, že se tento vztah řídí principy pojmenovanými SD. Druhou stranou mince, nikoli však méně důležitou, představuje pohled ústavních soudů členských států. Vývojové tendence rozhodovací činnosti ústavních soudů se však významně liší. Všechny čtyři ústavní soudy reflektují existenci systému evropského práva, jakožto samostatného autonomního právního systému. Významně se odchyluje ÚS v Maďarsku, který sice tyto atributy evropskému právu přiznává, ale klasifikuje jej odlišně především v otázce kvality samostatnosti, když evropské právo podle něj nedoplňuje dvojici právních systémů mezinárodního a vnitrostátního práva, nýbrž je součástí práva vnitrostátního. Naopak s ostatními soudy se shoduje v identifikaci svébytného

systému práva v rámci EU, ale limituje jej interním prvkem. V Maďarsku tak byla nastolena určitá dvojkolejnost pohledu na systém evropského práva. ÚS SR doposud nebyl nucen intenzivně se zabývat otázkou vztahu evropského a vnitrostátního práva. Důvodem byl pravděpodobně nedostatek naléhavého a citlivého vnitrostátního zájmu na zamezení vlivu konkrétního „evropského“ pravidla. Stejně tak ani Maďarský ÚS se povahou evropského práva, resp. jeho konfliktem s právem vnitrostátním příliš nezabýval. Důvodem však je kvalifikace potencionálního konfliktu jako problému vnitrostátní aplikace práva, nikoli problému v ústavní rovině. Soud se tak důmyslně vyhnul řešení dané otázky, čímž však nepřispěl k zajištění jednotné a efektivní aplikace evropského práva. Na druhou stranu uznal bezprostřední použitelnost práva EU.

ÚS ČR a ÚT PR akceptují princip přednosti evropského práva, nikoli však absolutně. Po vzoru dřívějšího rozhodnutí SÚS formulovaly oba soudy určité pojistky proti neomezenému vlivu evropského práva. Ten Polský považuje za dominantní Ústavu jako celek, ten Český materiální ohnisko Ústavy. Český ÚS se doposud s výjimkou nálezu ve věci „Slovenských důchodů“ stavěl k systému evropského práva otevřeně, uznávajíc jeho přednost. Právě v tomto revolučním nálezu využil jako první z ústavních soudů zemí VS jím formulovanou pojistku v podobě odmítnutí aplikace evropského práva v situaci, kdy by jinak mělo mít přednost. Z dosavadního vývoje používání, resp. nepoužívání tzv. pojistek je patrné, že nelze identifikovat univerzální klíč k jejich užití, ale vždy bude záležet na tom, jakým směrem se bude ubírat argumentace soudců a často i na tom, k dosažení jakého cíle se bude směřovat, neboť i přes požadavek nezávislosti soudů, v rámci rozhodování o podobných otázkách často o nezávislost nepůjde, protože mnohdy ústavní soudy preferují eurokonformní výklad. Klasickým příkladem je rozhodování soudů o EZR, kdy byly nalezeny buď cesty eurokonformního výkladu ústav, nebo ač byla prohlášena neústavnost, ústava byla *de facto* časově derogována.

Odpověď na druhou část prvé hypotézy vyslovené v úvodu práce je negativní. Ústavní soudy kulturně a historicky spjatých zemí reagují na evropskou integraci odlišně, neboť byly identifikovány dva modely. První model, který zahrnuje ÚS ČR a ÚT PR, spočívá ve zkoumání účinků evropského práva a omezené akceptaci principu přednosti. Druhý model, který zahrnuje ústavní soudy Maďarska a SR, spočívá ve vyhýbání se definici řešení konfliktu evropského a vnitrostátního práva. Ať už následkem nedostatku kvalifikovaných podnětů, nebo úmyslným vyhýbáním se řešení této otázky.

Odpověď na druhou hypotézu je nutné vztáhnout ke každému z ústavních soudů zvlášť. Nejvýrazněji kráčí ve šlépějích ústavních soudů ÚT PR. ÚS ČR byl bezpochyby těmito předešlými rozhodnutími významně ovlivněn, ale přeci jen dokázal nalézt svůj osobitý postoj.

Zatímco u ÚS SR není relevantní se hypotézou zabývat, neboť zkrátka není dostatek zkoumatelné judikatury, ÚS Maďarska sleduje svou vlastní cestu vyhýbání se konfliktu s evropským právem.

Na závěr bych chtěl uvést názor Sadurskeho, který v obecné rovině zastává opačný názor, než ke kterému jsem dospěl v závěru své práce, jenž ale, jak sám uvádí, neplatí absolutně, ale spíše se pokouší o předpověď budoucího vývoje. Sadurski vidí spojitost mezi rozhodnutími ústavních soudů zemí střední Evropy a rozhodnutím ve věci Solange, proto tendence některých rozhodnutí ústavních soudů zemí střední Evropy označuje za „Solange příběh“. „Odpor ústavních soudů vůči přednosti evropského práva může být vysvětlen pokusem o posílení jejich domácího meziinstitucionálního postavení. Argument, který podpořil přistoupení k EU, tedy upevnění demokracie, může být nyní využit proti hladké právní integraci uvnitř EU.“¹⁷⁰

Domnívám se, že s ohledem na obsah tématu a rozsah práce se mi podařilo poskytnout rozbor těch nejzákladnějších institutů ústavních systémů a rozhodnutí ústavních soudů zemí VS a odpovědět tak na hypotézu vyslovenou v úvodu práce. Zároveň je třeba připomenout, že především v oblasti rozhodovací praxe ústavních soudů dochází a pravděpodobně i bude docházet k názorovému posunu směrem k větší ochraně vnitrostátních právních systémů se zesilujícími federativními tendencemi evropské integrace.

¹⁷⁰ SADURSKI: *Constitutionalism and the Enlargement...*, s. 139-140.

Literatura a Prameny

1. LITERATURA

A. Monografie

1. BOBEK, Michal, BŘÍZA, Petr, KOMÁREK, Jan. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011. 606 s.
2. CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne. *EU Law: Text, Cases and Materials*. Oxford: Oxford University Press, 2011. 1155 s.
3. HAMUL'ÁK, Ondrej. *Eurozatykač, tři ústavní soudy a dominance práva Evropské unie*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2011. 132 s.
4. HURDÍK, Jan a kol. *Czech Law in European Regulatory Context*. München: Medien und Recht Verlag, 2009. 273 s.
5. JÁNOŠÍKOVÁ, Martina. *Komunitární právo v judikatuře ústavních soudů SR a ČR*. Bratislava: IURA EDITION, spol. s r. o., 2009. 135 s.
6. JIRÁSKOVÁ, Věra, WITKOWSKI, Zbigniew. *Ústavní systém České republiky a Polské republiky po přistoupení k Evropské unii*. Praha: Leges, 2011. 275 s.
7. KLÍMA, Karel a kol. *Evropské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. 579 s.
8. MIKLÓS, Király. *Central and Eastern European Countries after and before the Accession, Volume I*. Budapest: Faculty of Law of Loránd Eötvös University, 2011. 264 s.
9. PROCHÁZKA, Radoslav, ČORBA, Juraj. *Právo Európskej únie (Vybrané otázky pre právnu prax)*. Žilina: Poradca podnikateľa, 2007. 584 s.
10. SADURSKI, Wojciech. *Constitutionalism and the Enlargement of Europe*. Oxford: University Press, 2012. 264 s.
11. ŠIŠKOVÁ, Naděžda, MATOCHOVÁ, Soňa. *Evropské a české právo, jejich vzájemný poměr v judikatuře Ústavního soudu ČR*. Praha: Linda, a. s., 2010. 448 s.
12. ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo 1 – Ústavní základy Evropské unie*. Praha: Linde, 2007. 310 s.

13. SVÁK, Ján, CIBULKA, L'ubor, KLÍMA, Karel. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Bratislava: Poradca podnikateľ'a, s.r.o., 2009. 977 s.
14. TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. 1005 s.
15. WEATHERILL, Stephen. *Cases & Materials on EU Law*. Oxford: Oxford University Press, 2010. 710 s.

B. Komentáře

1. DRGONEC, Ján. *Ústava Slovenskej republiky – Komentár*. Šamorín: Heuréka, 2007. 1197 s.
2. FILIP, Jan a kol. *Ústava České republiky – Komentář*. Praha: Linde, 2010. 1532 s.
3. SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky, Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. 935 s.

C. Sborníky

1. LAZOWSKI, Adam. *The Application of EU Law in the New Member States*. Hague: T•M•C• Asser Press, 2010. 650 s.

D. Internetové zdroje

1. BLUTMAN, László, CHRONOWSKI, Nóra. *Hungarian Constitutional Court, Keeping Aloof from European Union Law* [online]. papers.ssrn.com, 17. listopadu 2011 [cit. 10. 2. 2013]. Dostupné na <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1961034>.
2. BOBEK, Michal. *A New Legal Order, or a Non-Existent One? Some (Early) Experiences in the Application of EU Law in Central Europe* [online]. papers.ssrn.com, 25. března 2007 [cit. 17. 3. 2013]. Dostupné na <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=973616>.
3. BOBEK, Michal, KOSAŘ, David. *The application of european union law and the law of the european convention of human rights in the Czech republic and Slovakia* [online]. papers.ssrn.com, 17. dubna 2010 [cit. 18. listopadu 2012]. Dostupné na <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1591370>.

4. HAMULÁK, Ondrej. *Some Remarks of the Czech Constitutional Court's Attitude Towards Application of EU Law* [online]. papers.ssrn.com, 1. března 2010 [cit. 18. listopadu 2012]. Dostupné na <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1600670>.
5. KOMÁREK, Jan. *V Joštově vybuchla atomová bomba* [online]. jinepravo.cz, 15. února 2012 [cit. 28. prosince 2012]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.cz/2012/02/v-justove-vybuchla-atomova-bomba.html>>.
6. KOWALIK-BANCZYK, Krystyna. *Should We Polis It Up? The Polish Constitutional Tribunal and the Idea of Supremacy of EU Law* [online]. GermanLawJournal.com, 2005, roč. 6, č. 10 [cit. 16. ledna 2013]. Dostupné na <<http://germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=638>>.
7. KÜHN, Zdeněk. *The Application of European Law in the New Member States: Several (Early) Predictions* [online]. German Law Journal, 2005, roč. 6, č. 3 [cit. 16. ledna 2013]. Dostupné na <<http://germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=577>>.
8. PIQANI, Darinka. *Constitutional Courts in Central and Eastern Europe and their Attitude towards European Integration* [online]. European Journal of Legal Studies, 2007, 1, 2 [cit. 17. 3. 2013]. Dostupné na <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/7710/EJLS_2007_1_2_10_PIQ_EN.pdf;jsessionid=A21466FD49EE2DD9FBF3D17372D3ED11?sequence=1>.
9. SADURSKI, Wojciech. *"Solange, chapter 3": Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union* [online]. European Law Journal, 2008, 14, 1 [cit. 17. 3. 2013]. Dostupné na <<http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/6420/LAW-2006-40.pdf?sequence=1>>
10. ZBÍRAL, Robert. *Czech Constitutional Court, Judgment of 31 January 2012, Pl. Ús 5/12: A Legal Revolution or Negligible Episode? Court of Justice Decision Proclaimed Ultra Vires* [online]. papers.ssrn.com, 5. června 2012 [cit. 28. prosince 2012]. Dostupné na <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2081670>.

E. Odborné časopisy:

1. BRÍZA, Petr. Jaké jsou dopady „Lisabonského nálezu“ (nejen) pro ústavní rovínu vztahu českého a unijního práva?. *Soudní rozhledy*, 2009, roč. 15, č. 6, s. 201 – 209.

2. KRÁL, Richard. O úskalí „euronovely“ Ústavy ČR. *Právní rádce*, 2002, č. 2, s. 36.
3. KÜHN, Karel. Rozšíření Evropské unie a vztahy šestadvaceti ústavních systémů. *Právník*, 2004, roč. 143, č. 8, s. 779 a 783 - 784.
4. KÜHN, Zdeněk, KYSELA, Jan. Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu?. *Právní rozhledy*, 2004, roč. 12, č. 1, s. 24.
5. MALENOVSKÝ, Jiří. K nové doktríně Ústavního soudu ČR v otázce vztahů českého, komunitárního a mezinárodního práva. *Právní rozhledy*, 2006, roč. 14, č. 21, s. 775, 782 - 783.
6. MALENOVSKÝ, Jiří. Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR. *Právník*, 2003, roč. 142, č. 9, s. 847 - 849.

2. Prameny

A. Judikatura:

Česká republika:

1. Nález Ústavního soudu ze dne 8. března 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04
2. Nález Ústavního soudu ze dne 3. května 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04
3. Nález Ústavního soudu ze dne 26. listopadu 2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08
4. Nález Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2012, sp. zn. Pl. ÚS 5/12
5. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. prosince 2000, sp. zn. 25 Cdo 314/99
6. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. června 2007, sp. Zn. 9 Azs 23/2007

Slovenská republika:

1. Nález Ústavního soudu ze dne 21. března 2003, sp. zn. Pl. ÚS 44/03
2. Nález Ústavního soudu ze dne 6. října 2005, sp. zn. Pl. ÚS 08/04
3. Nález Ústavního soudu ze dne 25. února 2008, sp. zn. II. ÚS 171/05
4. Usnesení Ústavního soudu ze dne 29. května 2007, sp. zn. III. ÚS 151/07

Polská republika:

1. Rozhodnutí Ústavního tribunálu ze dne 28. března 2000, K 27/99
2. Rozhodnutí Ústavního tribunálu ze dne 28. ledna 2003, K 2/02

3. Rozhodnutí Ústavního tribunálu ze dne 27. dubna 2005, K 1/05
4. Rozhodnutí Ústavního tribunálu ze dne 31. května 2004, K 15/04
5. Rozhodnutí Ústavního tribunálu ze dne 11. května 2005, K 18/04

Maďarsko:

1. Rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 27. března 1997, č. 4/1997 ABH
2. Rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 22. června 1998, č. 30/1998 ABH
3. Rozhodnutí Ústavního soud ze dne 25. května 2004, č. 17/2004 ABH
4. Rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 16. června 2006, č. 1053/E/2005 ABH
5. Rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 17. dubna 2010, č. 143P/2010 ABH

Soudní dvůr EU:

1. Rozsudek SD EU ze dne 5. února 1963 č. 26/62 ve věci *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration*, SbSD 1962, s. 1.
2. Rozsudek SD EU ze dne 15. července 1964 č. 6/64 ve věci *Flaminio Costa v. E.N.E.L.*, SbSD 1964, s. 01141.
3. Rozsudek SD EU ze dne 10. dubna 1984 č. 14/83 ve věci *Sabine von Colson and Elisabeth Kamann v Land Nordrhein-Westfalen*, SbSD 1984, s. 01891.

B. Právní předpisy a důvodové zprávy:

1. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
2. Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů.
3. Ústavní zákon č. 160/1992 Zb., Ústava Slovenské republiky, ve znění pozdějších předpisů.
4. Ústavní zákon Polské republiky ze dne 2. dubna 1997, č. 78 D.U.
5. Ústavní zákon ze dne 25. 4. 2011 (účinný 1. 1. 2012), Základní zákon Maďarska.
6. Důvodová zpráva k ústavnímu zákonu č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

C. Primární prameny

1. Smlouva o fungování Evropské unie (SFEU). Úř. věst. C 83, 30. března 2010.
2. Smlouva o Evropské unii (SEU). Úř. věst. C 83, 30. března 2010.

Abstrakt:

Diplomová práce se zabývá základními okolnostmi vztahu práva EU a vnitrostátních právních řádů vybraných členských států EU, resp. dopadem práva EU a změn, které tyto státy musely podstoupit za účelem účasti na evropských integračních procesech, zejména v právní oblasti

Práce se skládá ze tří částí. Ta první obsahuje popis právních institutů, skrze které evropské právo působí na suverénní vnitrostátní právní prostředí. Jedná se o princip přednosti, přímý a nepřímý účinek některých právních zdrojů a bezprostřední použitelnost.

V každé zkoumané ústavě je alespoň jedno ustanovení, které se zabývá členstvím v EU nebo postavením a aplikací práva EU na národní úrovni. Druhá část práce definuje postoj národních ústavodárců, resp. cesty, kterými bylo „vpuštěno“ právo EU dovnitř, stejně tak jako případné názorové odlišnosti týkající se povahy zmíněných ustanovení.

Každý ze čtyř zkoumaných ústavních soudů se vypořádal s otázkou povahy práva EU více či méně odlišně. Některé odmítají princip přednosti v ústavní rovině, některé odmítají tuto otázku řešit jako problém ústavní a některé všeobecně přijímají právo EU s určitými výhradami. Třetí část se zaměřuje na ústavní soudy, jakožto strážce ústavnosti, které skrze svou rozhodovací činnost konkretizují a vykládají základní úpravu obsaženou v ústavách a poskytují tak vodítko pro rozhodování národních soudů.

Práce se omezuje pouze na země tzv. Visegrádské skupiny, Českou republiku, Slovenskou republiku, Polskou republiku a Maďarsko, přičemž je všem věnována přibližně stejná pozornost.

Summary:

This thesis deals with basic implications of relationship between law of European Union and domestic legal order of chosen member states of EU, i.e. the impact of EU law and changes that these states had to undergo in order to fully participate in European integration process specifically in legal area.

This paper consists of three parts. The first part briefly describes juridical institutes such as principle of supremacy, direct and indirect effect of certain sources of law or direct applicability through which EU law affects sovereign domestic legal background.

There is at least one provision in every surveyed constitution that deals with EU membership or with a status and application of EU law regarding national consequences. The second and substantial part of the paper is meant to provide the characteristic of an attitude of national legislators thus which way to open domestic law they have chosen as well as the eventual clash of academic theories regarding particular provisions.

Every single one of four constitutional courts deals with the question of the nature of EU law in some respect differently. Some struggle with the idea of supremacy, some successfully avoid to pursue it as a constitutional issue and some generally accept EU law with minor prompts. The third part focuses on four judicial institutions in a position of guardian of constitutionality, which specified the basic framework set out by constitutions through their rulings, giving examples of the use of EU law and more importantly pointing the way for domestic courts.

The focus of this paper is limited to the countries of the Visegrad group, i.e. the Czech Republic, the Slovak Republic, the Republic of Poland and Hungary. The paper aspires to pay equal attention to all of those countries.

Klíčová slova/Key words:

Evropská unie

European Union

Evropská integrace

European integration

Princip přednosti

Supremacy doctrine

Suverenita

Sovereignty

Ústavní základy

Constitutional fundamentals

Judikatura ústavních soudů

Jurisprudence of Constitutional Courts

Visegrádská skupina

Visegrad group

Vztah práva EU a vnitrostátního práva

Relationship between EU and national law

Příloha č. 1

Mezinárodní závazky

Česká republika Čl. 1 odst. 2	Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.
SR Čl. 1 odst. 2	SR uznává a dodržuje všeobecná pravidla mezinárodního práva, mezinárodní smlouvy, kterými je vázaná, a svoje další mezinárodní závazky.
Polská republiky Čl. 9 a Čl. 87 odst. 1	Čl. 9: Polská republika respektuje mezinárodní právo pro ni závazné. Čl. 87 odst. 1: Pramenem všeobecně závazného práva Polské republiky jsou: Ústava, Zákony, ratifikované mezinárodní smlouvy a nařízení.
Maďarsko Čl. Q	(1)Maďarsko bude usilovat o spolupráci se všemi lidmi a zeměmi světa v zájmu nastolení a zachování míru a bezpečí a podpory udržitelného rozvoje lidstva. (2)Maďarsko bude v zájmu plnění svých závazků převzatých podle mezinárodního práva zajišťovat soulad mezi domácím a mezinárodním právem. (3)Maďarsko respektuje obecně uznávaná pravidla mezinárodního práva. Ostatní prameny mezinárodního práva se stanou součástí maďarského právního řádu po vyhlášení ve sbírce zákonů.

Členství v EU a přenos výkonu pravomocí

<p>Česká republika Čl. 10a</p>	<p>(1) Mezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci.</p> <p>(2) K ratifikaci mezinárodní smlouvy uvedené v odstavci 1 je třeba souhlasu Parlamentu, nestanoví-li ústavní zákon, že k ratifikaci je třeba souhlasu daného v referendu.</p>
<p>SR Čl. 7</p>	<p>(1) SR může na základě svobodného rozhodnutí vstoupit do státního svazku s jinými státy. O vstupu do státního svazku s jinými státy anebo o vystoupení z tohoto svazku se rozhodne ústavním zákonem, který se potvrdí referendem.</p> <p>(2) SR může mezinárodní smlouvou, která byla ratifikovaná a vyhlášena způsobem ustanoveným zákonem, anebo na základě takové smlouvy přenést výkon části svých práv na Evropské společenství a Evropskou unii...</p>
<p>Polská republika Čl. 90 odst. 1</p>	<p>Polská republika může na základě mezinárodních smluv přenést na mezinárodní organizaci nebo mezinárodní instituci pravomoc orgánů státní moci ve vztahu k určitým záležitostem.</p>
<p>Maďarsko Čl. E</p>	<p>(1) Maďarsko přispívá k vytváření Evropského společenství k dosažení svobody, blahobytu a bezpečí evropského obyvatelstva.</p> <p>(2) V zájmu účasti členského státu v Evropské Unii na základě mezinárodních smluv – v rozsahu vyžadovaném pro výkon práv a splnění závazků obsažených v základních smlouvách - může Maďarsko vykonávat některé pravomoci mající původ v Ústavě ve spojení s jinými členskými státy skrze instituce Evropské Unie.</p> <p>(3) Právo Evropské unie může stanovit všeobecně závazná pravidla za splnění podmínek odstavce (2).</p> <p>(4) K přijetí a ratifikaci mezinárodních smluv ve druhém odstavci se vyžaduje dvou třetinová většina členů Parlamentu.</p>

Mezinárodní smlouvy a přednost evropského práva

<p>Česká republika Čl. 10</p>	<p>Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.</p>
<p>SR Čl. 7 odst. 2 a 5</p>	<p>(2)...Právně závazné akty Evropských společenství a Evropské unie mají přednost před zákony Slovenské republiky. Převzetí právně závazných aktů, které vyžadují implementaci, se vykoná zákonem anebo nařízením vlády podle čl. 120 odst. 2.</p> <p>(5)Mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, mezinárodní smlouvy, k jejichž provedení je potřebný zákon a mezinárodní smlouvy, které přímo zakládají práva a povinnosti fyzický nebo právnických osob, a které byly ratifikovány a vyhlášeny způsobem stanoveným v zákoně, mají přednost před zákony.</p>
<p>Polská republika Čl. 91</p>	<p>(1)Vyhlášená a ratifikovaná mezinárodní smlouva je součástí vnitrostátního právního řádu a je přímo aplikovatelná, ledaže bude její aplikace závislá na přijetí právního předpisu.</p> <p>(2)Mezinárodní smlouva ratifikovaná na základě předchozího souhlasu Parlamentu má přednost před zákony Parlamentu pokud smlouva s takovým zákonem neslučitelná.</p> <p>(3)Pokud ratifikovaná mezinárodní smlouva zakládající mezinárodní organizaci tak stanoví, jí přijaté právní předpisy se aplikují přímo a přednostně v případě rozporu s jinými právními předpisy.</p>
<p>Maďarsko</p>	<p style="text-align: center;">-</p>