

David Kopal

ÚSTAVNÍ SOUD ČR A KONTRAPUNKTNÍ PRINCIPY: JAKÉ JE NALADĚNÍ ÚSTAVNÍHO OCHRÁNCE VŮČI EVROPSKÉMU PRÁVU?

Abstrakt: Tento příspěvek se zaměřuje na vztah evropského a českého práva s ohledem na teorie ústavního pluralismu na základě judikatury Ústavního soudu České republiky. Jeho cílem je zjistit, do jaké míry je postup Ústavního soudu v souladu s teorií ústavního pluralismu Miguela Póiares Madura, respektive zjištění, zda je podle Ústavního soudu jeden právní řád nadřazen jinému, nebo ne. První část práce pojednává o možných přístupech ke vztahu vnitrostátního a evropského práva obecně. Poté následuje podrobnější popis Madurovy teorie. Ten se zaměřuje především na její východiska a rozbor základních pojmů, které tvoří podstatu této teorie. V dalších částech dochází k analýze vybraných rozhodnutí Ústavního soudu České republiky týkajících se evropského práva na podkladě uvedené teorie, zejména na základě jejich tří principů: pluralismu, koherence a univerzality. Příspěvek se zaměřuje na otázky, které tvoří základ vztahu mezi evropským a českým právním řádem. Mezi tyto patří například otázky suverenity a přenosu pravomocí. Důležitou oblastí je také vztah Ústavního soudu ČR k Soudnímu dvoru Evropské unie a k jeho evropským protějškům.

Klíčová slova: vztah evropského a českého práva, ústavní pluralismus, ústavní právo, Ústavní soud České republiky, přednost práva EU

ÚVOD

Od počátku evropské integrace zde bylo mnoho teorií, které se snažily popsat vztah mezi evropským právem a právními řády členských států. V poslední době mezi nimi vyčnívají tzv. teorie ústavního pluralismu, jejichž počátek je možno datovat do období vnesení rozsudku ve věci *Maastrichtské smlouvy*¹ (dále jen *Maastricht*) německým Spolkovým ústavním soudem (BVerfG) a následných reakcí na něj.² Od té doby se objevily teorie, které se sice od sebe mnohdy podstatně liší, ale bývají označovány shodně jako pluralistické.³ Tento rozmach teorií a literatury, která se jimi zabývá, nasvědčuje tomu, že ústavní pluralismus je v současné evropské ústavní debatě stále velmi aktuální téma. V České republice však tomuto tématu není zdaleka věnována taková pozornost a tomu také odpovídá malé množství literatury, která se mu věnuje.⁴ Tento příspěvek se tedy pokusí přispět do zatím nepříliš rozvinuté tuzemské diskuze.⁵

¹ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 12. října 1993, BVerfGE 89, 155 Maastricht-Urteil.

² MACCORMICK, Neil. The Maastricht-Urteil: Sovereignty Now. *European Law Journal*. 1995, Vol. 1, no. 3, s. 259–266.

³ AVBELJ, Matej – KOMÁREK, Jan. Introduction. In: Matej Avbelj – Jan Komárek (ed.). *Constitutional Pluralism in the EU and Beyond*. Oxford: Hart Publishing, 2012, s. 4; AVBELJ, Matej. Questioning EU Constitutionalism. *German Law Journal*. 2008, Vol. 9, No. 1, s. 1–26.

⁴ Např. ONDŘEJKOVÁ, Jana. *Princip přednosti evropského práva v teorii a soudní praxi*. Praha: Leges, 2012, 192 s.; TICHÝ, Luboš – DUMBROVSKÝ, Tomáš. Ústavní soud ČR mezi dvěma právními řády: od interpozice k nové evropské doktríně. *Právní rozhledy*. 2013, č. 6, s. 191.

⁵ J. Komárek ve svém článku obdobně aplikoval principy Madurova ústavního pluralismu na rozhodnutí o Evropském zatýkacím rozkazu několika evropských ústavních soudů včetně ÚS ČR. KOMÁREK, Jan. *European*

Ústředním tématem článku je analýza klíčových rozhodnutí Ústavního soudu ČR (ÚS) ve vztahu k právu EU na podkladě právě jedné takové teorie. Jedná se o teorii respektovaného odborníka na právo EU a bývalého Generálního advokáta u Soudního dvora Evropské unie (SDEU) Miguela Poiares Madura.⁶

Cílem článku je zjistit, do jaké míry je přístup Ústavního soudu k evropskému právu slučitelný s výše zmíněnou teorií.

Zde je nutno pro upřesnění dodat, že mezi odbornou veřejností nepanuje shoda o pojmu ústavního pluralismu.⁷ Tento pojem je proto používán v této práci pouze jako zjednodušující koncept. Při bližším zkoumání totiž teorie probíraného autora vykazují i monistické znaky.⁸ Další důležitou poznámkou je fakt, že teorie ústavního pluralismu bývají také někdy kritizovány jako nepřesvědčivé.⁹

1. JAK NALADIT KONTRAPUNKT?

Od vzniku EU a zejména od formulování základních doktrín práva EU Soudním dvorem se začínaly formovat různé přístupy, které by definovaly vztah mezi právem EU a právem členských států. Nejprve se zaměříme na dva tradiční přístupy.¹⁰ Lze říci, že první z nich je založen na vnímání práva optikou SDEU a druhý se na vztah mezi právními řády dívá pohledem národních ústav.

Prvním tradičním přístupem je pohled SDEU, který předpokládá, že v hierarchickém vztahu mezi právními řády členských států a právním řádem EU má evropské právo vyšší postavení,¹¹ tedy má přednost i před ústavním právem států.¹² Vnitrostátní právo všech členských států tak musí být v souladu s právem EU. Jakékoli národní odchylky od tohoto standardu jsou považovány za anomálie a nemohou být tedy považovány za projevy toho, že legitimita práva EU je závislá na národním právu.¹³

Constitutionalism and the European Arrest Warrant: In Search of the Limits of „Contrapunctual principles“. *Common Market Law Review*. 2007, Vol. 44, s. 9–40.

⁶ Maduro rozvíjel svoji teorii postupně v několika článcích: MADURO, Miguel P. Europe and the Constitution: What if This is as Good as it Gets? In: Joseph H. H. Weiler – Marlene Wind (ed.). *European Constitutionalism Beyond the State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, s. 74–102; MADURO, Miguel P. Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action. In: Neil Walker (ed.). *Sovereignty in Transition*. Oxford: Hart Publishing, 2003, s. 501–537; MADURO, Miguel P. Interpreting European Law: Judicial Adjudication in a Context of Constitutional Pluralism. *European Journal of Legal Studies*. 2007, Vol. 1, No. 2; MADURO, Miguel P. Three Claims of Constitutional Pluralism. In: Matej Avbelj – Jan Komárek (ed.). *Constitutional Pluralism in the EU and Beyond*. Oxford: Hart Publishing, 2012, s. 67–84.

⁷ Přehled těch nejvýznamnějších koncepcí např. v AVBELJ, Matej. Questioning EU Constitutionalism. *German Law Journal*. 2008, Vol. 9, No. 1, s. 11–22.

⁸ *Ibid.*, s. 24.

⁹ Např. BAQUERO-CRUZ, Julio. The Legacy of the Maastricht-Urteil and the Pluralist Movement. *European Law Journal*. 2008, Vol. 14, No. 4, s. 389–422; SOMEK, Alexander. Monism: A Tale of the Undead. In: Matej Avbelj – Jan Komárek (ed.). *Constitutional Pluralism in the EU and Beyond*. Oxford: Hart Publishing, 2012, s. 343–379.

¹⁰ Více k těmto přístupům např. i v KUMM, Mattias. The Jurisprudence of Constitutional Conflict: Constitutional Supremacy in Europe before and after the Constitutional Treaty. *European Law Journal*. 2005, Vol. 11, No. 3, s. 262–307.

¹¹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 3. června 1964, 6/64 Flaminio Costa vs. ENEL [1964] ECR 585, 593.

¹² Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. prosince 1970, 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH vs. Einfuhr und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel [1970] ECR 1125.

¹³ MADURO, M. P. Contrapunctual Law..., s. 503.

Jak přímý účinek, tak i přednost práva EU jsou vybudovány na přímém vztahu práva EU s příslušníky členských států.¹⁴ Rozhodnutí *Van Gend en Loos* je tedy deklarací nezávislosti práva EU. Smlouva je zde považována za něco víc než jen dohodu mezi státy. Je to dohoda mezi příslušníky členských států. Legitimitu práva EU nedovozuje tedy SDEU ze vztahu práva EU se státy, nýbrž z přímého vztahu mezi právem EU a příslušníky členských států. Z této legitimacy vyplývá i normativní pravomoc EU, která je zcela nezávislá na členských státech. Pravomoci EU mají tedy svůj původ v autonomní povaze právního řádu EU, který je vybaven suverénními právy.¹⁵

Takovéto nárokování si suverenity není ale slučitelné s tradičním vnímáním státu a jeho suverenity, která může být sice limitována v rozsahu, ale nemůže být zpochybňováno její nejvyšší postavení ve státě. Podle Madura je však realita taková, že právní řád EU si pro sebe nárokoval nezávislou politickou a právní moc a tento nárok byl uznán do té míry, že už nemůže být považován za pouhou delegaci pravomocí členskými státy. EU tak konkuruje státům do té míry, že se již nedá kategorizovat do pojmů např. sdílené suverenity, neboť si obě suverenity navzájem konkurují.¹⁶

Druhým přístupem je pohled národních ústav, podle kterého má nejvyšší postavení v daném právním řádu ústava toho kterého státu. Princip přednosti práva EU před právem vnitrostátním je určován samotnou ústavou, popř. je jí pouze uznán, ale v takovém případě musí být stejně splněny podmínky kladené ústavou. A o tom, zda jsou tyto podmínky splněny, rozhoduje ústavní soud. Podle tohoto přístupu to jsou právě ústavní soudy, které jsou posledními instancemi, které rozhodují kompetenční konflikty mezi právním řádem EU a právními řády členských států.¹⁷

Ústavy tedy na jednu stranu umožňují přednost práva EU, ale na druhou stranu tento účinek podmiňují a nechávají si pro sebe poslední slovo v případě střetu. Důležitými mechanismy členských států, kterými usměrňují „přehnané“ nároky práva EU, jsou ratifikace smluv a přezkoumávání ústavní konformity práva EU.¹⁸

Maduro chápe právní řád EU a národní právní řády jako nezávislé, ale zároveň jako části evropského právního systému.¹⁹ SDEU, jak bylo výše zmíněno, od počátku prosazoval direktivní koncepci práva EU ve vztahu k právním řádům členských států, což také vedlo ke zmíněné hierarchizaci a upřednostňování práva EU.

Nicméně proces vytváření evropského právního systému ve skutečnosti nemohl být úspěšný bez spolupráce SDEU s různými národními aktéry, zejména soudy a jednotlivci. Díky této spolupráci se právo EU nejen rozvíjelo, ale také zajišťovalo svoji legitimitu. Přímý účinek a možnost podat předběžnou otázku byly důležitými nástroji, kterými SDEU umožňoval účast zmíněných aktérů na tvorbě evropského právního systému. Výsledkem položení předběžné otázky byla totiž v konečném důsledku aplikace rozhodnutí SDEU se stejnou závazností, jakou měla rozhodnutí národních soudů v daném státě.

¹⁴ Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. února 1963, 26/62 NV *Algemene Transporten Expeditie Orde-neming Van Gend en Loos vs. Nederlandse Administratie der Belastingen* [1963].

¹⁵ MADURO, M. P. *Contrapunctual Law...*, s. 504.

¹⁶ *Ibid.*, s. 504–505.

¹⁷ *Ibid.*, s. 505.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ MADURO, M. P. *Three Claims of Constitutional...*, s. 70.

Tyto procesy napomáhaly spolupráci a komunikaci SDEU s národními soudy a umožnily vzniku autonomie a autority práva EU.

Legitimita práva EU tak musí být nalézána zezdola nahoru. Je zde tedy vzájemný vztah mezi národními soudy, které mají odpovědnost za aplikaci a implementaci práva EU, a právem EU, které je závislé na národních aktérech, tedy soudech a jednotlivcích. Vztah mezi národními soudy a jednotlivci na straně jedné a mezi SDEU na straně druhé je tedy spíše dialog než nějaký diktát.²⁰

Proces evropské integrace zpochybňuje hierarchické chápání ústavního práva jako definitivního zdroje legitimacy právního řádu. Národní i evropské právo předpokládá, ze svého vnitřního pohledu, nadřazenost svých vlastních norem. Z pohledu každého jednotlivého právního řádu je odpověď na otázku nadřazenosti práva odlišná. V této situaci tedy nemůžeme říci, které právo má přednost, neboť jakákoli odpověď by reflektovala jen subjektivní pohled toho kterého právního řádu. Je proto nutné podívat se na rozebíranou situaci zvnějšku. Z tohoto pohledu je nutná koncepce, která není již závislá na hierarchické konstrukci vztahu obou právních řádů.²¹ Takovou koncepcí jsou právě kontrapunktní principy, které reflektují (heterarchický) pluralismus mezi EU a členskými státy.

Heterarchický přístup byl však nejednou u teorií ústavního pluralismu obecně kritizován, neboť podle některých kritiků právní řád bez určitého stupně hierarchie zkolabuje. Konkrétně Julio Baquero Cruz kritizuje Madura za to, že jeho kontrapunktní principy nemůžou ve skutečnosti bez hierarchie fungovat.²² Faktem však je, že Maduro a jiní teoretici se z velké části snaží najít způsob, jak vytvořit řád pro realitu, která taková koherentní pravidla hierarchie nemá. Maduro tak pouze akceptuje realitu fungování vztahů právních řádů EU a členských států a snaží se právě předejít tomu, aby při absenci jasné hierarchie nezkolabovaly. Z předešlých odstavců víme, že když se SDEU rozhodl jít cestou hierarchizace, tak výsledkem nebyla hierarchizace, ale právě neuchopitelná situace, jakou vidíme v současné EU dnes. Zmíněná kritika pokračuje tím, že „pluralisté“ nepředstavují ve skutečnosti jiný pohled na vztah právních řádů, ale že svým přístupem přímo upřednostňují pozici národních ústav.²³ Tato kritika ale opět vychází z nepochopení situace. Zde se jedná o „klasický“ názor, který nereflakuje vývoj v EU a ve světě. Nelze tvrdit, že neexistuje žádná třetí cesta vedle přístupu SDEU a přístupu národních ústav. V dnešní postmoderní době se role národních států zmenšuje a na druhé straně roste vliv různých mezinárodních entit typu EU nebo WTO. Státy nicméně stále zůstávají důležitými hráči, ačkoliv se jejich schopnost ovlivňovat dění díky globalizaci snižuje. Konstitucionalistika musí reflektovat tento vývoj. Nelze jej jednoduše ignorovat a tvrdohlavě argumentovat koncepty minulého století.

Zmíněné kontrapunktní principy právě umožňují fungování různých právních řádů bez nutné hierarchizace a ukazují tak třetí cestu, jak je možno chápat vztah národních právních řádů a právního řádu EU. Tyto principy zavazují všechny evropské i národní

²⁰ MADURO, M. P. *Contrapunctual Law...*, s. 512, 513.

²¹ MADURO, M. P. *Europe and the Constitution...*, s. 95.

²² BAQUERO CRUZ, Julio. *The Legacy of the Maastricht-Urteil and the Pluralist Movement*. *European Law Journal*. 2008, Vol. 14, No. 4, s. 414.

²³ *Ibid.*

aktéry a na jejich základě musí být evropský právní systém konstruován. Zároveň tvoří také základ společného diskurzu, který respektuje jednotlivé evropské a národní mocenské nároky a současně zaručuje celistvost evropského právního systému. Právě vzájemné přizpůsobení se mocenským nárokům ostatních zamezuje vzniku konfliktů mezi těmito nároky. Tyto principy, které musí být akceptovány všemi aktéry na evropské i národní úrovni, umožní, aby aplikace evropského práva evropskými i národními soudy byla kompatibilní přesto, že soudy používají rozdílnou argumentaci.²⁴

Prvním kontrapunktním principem je *pluralismus*. Podle něj musí každý právní řád respektovat identitu ostatních právních řádů. *Pluralismus* vyžaduje, aby každý právní řád uznal a přizpůsobil se pluralitě stejně legitimních mocenských nároků, což má výrazný vliv na to, jak se národní právo přizpůsobí a inkorporuje právo EU. Na druhou stranu se po právu EU vyžaduje respekt k požadavkům národních ústav, např. k ratifikaci evropských smluv nebo možnosti vystoupit z EU. Jinými slovy *pluralismus* znamená, že žádný právní řád není nadřazen jinému právnímu řádu. *Pluralismus* také vyžaduje existenci takového diskurzu, který umožní co nejširší účast různých aktérů, zejména tedy jednotlivců a soudů.²⁵

Druhým principem je *konzistence a vertikální a horizontální koherence* (dále jen *koherence*). Důsledkem růstu sporů, na něž se aplikuje právo EU, roste množství interpretací a aplikací práva EU, které musí národní soudy provádět. Vzrůstající role národních soudů znamená, že *koherence* evropského právního systému a jeho uniformní aplikace musí být prosazována nejen vertikálně SDEU, ale také horizontálně mezi národními soudy navzájem. To nutně vyžaduje po národních soudech, aby přizpůsobily svojí interpretaci práva EU interpretaci jiných národních soudů a SDEU.²⁶

Třetím principem je *univerzalita*, podle které mají národní soudy používat ve svých rozhodnutích univerzální pojmy, tj. tato rozhodnutí musí být odůvodněna takovým způsobem, aby argumenty v nich použité mohly být převzaty i dalšími evropskými soudy a mohly být jimi tak použity v podobných situacích.²⁷

Velkým důrazem na principy *koherence* a *univerzality* a ne tak radikálním důrazem na samotný princip *pluralismu* se Madurův pluralismus odlišuje od jeho radikálnějších variant.²⁸ To není na škodu, neboť takový přístup více odpovídá realitě právě tím, že se nesnaží o příliš radikální pluralismus, který by jinak vedl k tomu, že by již nebylo možné udržet všechny právní řády členských států při sobě v rámci právního systému EU. Výsledkem, v této kapitole zmíněných kritik, je pak paradoxní situace, kdy, jak bylo výše zmíněno, je na jednu stranu Madurův ústavní pluralismus kritizován za to, že je moc pluralistický, a na druhé straně je zase kritizován, že je pluralistický příliš málo. Podobný mírný přístup k ústavnímu pluralismu zastává například i Mattias Kumm.²⁹

²⁴ MADURO, M. P. *Contrapunctual Law...*, s. 524–525.

²⁵ *Ibid.*, s. 526, 527.

²⁶ *Ibid.*, s. 527–529.

²⁷ *Ibid.*, s. 529, 530.

²⁸ Např. WALKER, Neil. The Idea of Constitutional Pluralism. *The Modern Law Review*. 2002, Vol. 65, No. 3, s. 317–359.

²⁹ KUMM, M. *The Jurisprudence of Constitutional Conflict...*, s. 262–307.

2. JE ÚSTAVNÍ SOUD SPRÁVNĚ NALADĚN?

Před přikročením k samotné analýze judikatury ÚS³⁰ je potřeba zdůraznit, že zmíněné principy nelze chápat odděleně. Ačkoli je tedy práce pro přehlednost rozdělena do kapitol právě podle principů, jednotlivé kapitoly se navzájem prolínají, a proto je nutné celou práci vnímat jako celek. Z tohoto důvodu nebudeme na konci každé kapitoly, resp. podkapitoly uvádět, zda byl určitý princip naplněn, či ne. Toto konstatování bude obsaženo až v závěrečné kapitole.

2.1 Pluralismus

2.1.1 Přenos pravomocí

S principem přednosti souvisí otázka přenosu pravomocí, ke které se ÚS vyjádřil v *Cukerných kvótách*,³¹ neboť právě přenos pravomocí ovlivňuje to, zda se přednost práva EU uplatní. Přistoupením ČR do EU došlo k omezení pravomocí ČR na základě čl. 10a Ústavy a tyto pravomoci byly propůjčeny orgánům EU, které je budou nadále vykonávat. Toto propůjčení je však podmíněné, neboť nositelem suverenity podle čl. 1 odst. 1 Ústavy je stále ČR. ÚS tuto podmíněnost chápe ve formální a materiální rovině. Z formálního hlediska propůjčení trvá, dokud EU vykonává delegované pravomoci v souladu s uchováním základů státní suverenity ČR (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Z materiálního hlediska výkon delegovaných pravomocí nesmí být v rozporu s nezměnitelnými podstatnými náležitostmi demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy). Pokud by však vývoj v EU ohrožoval formální nebo materiální rovinu podmíněnosti přenosu pravomocí, pak by se těchto pravomocí opět ujaly české orgány.³²

ÚS také odmítl pravomoc k přezkoumávání platnosti norem práva EU s tvrzením, že tato pravomoc patří výlučně SDEU.³³ Tím ÚS tedy akceptuje, že právo EU a vnitrostátní právo „jsou na sobě relativně nezávislé a nijak vzájemně nezasahují do otázek platnosti norem druhého“.³⁴ Toto konstatování ÚS je důležité pro fungování pluralitních vztahů mezi EU a členskými státy, neboť východiskem *pluralismu* je právě autonomie každého právního řádu. Jen nejvýše postavený soud daného právního řádu může řešit otázky platnosti práva svého právního řádu. V případě EU je to SDEU a na úrovni členských států, to jsou zpravidla ústavní soudy.

Nicméně do tohoto chápání zasahují mechanismy vytvořené soudy členských států, jejichž účelem je ochrana před porušováním kompetencí, popř. před porušováním ústavních základů ze strany EU. Samotná aplikace těchto mechanismů však přichází v úvahu jen ve výjimečných případech. K takovému chápání dochází i sám ÚS, když sice akceptuje aplikační přednost práva EU, ale distancuje se od monistického přístupu SDEU,

³⁰ Z důvodu omezeného místa jsme vybrali rozhodnutí, která nepochybně tvoří základ evropské judikatury ÚS ČR. Těmito rozhodnutími jsou Cukerné kvóty III, Evropský zatýkací rozkaz, Lisabonský nález I, Lisabonský nález II, Slovenské důchody XVII.

³¹ Nález Ústavního soudu ze dne 8. března 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04 Cukerné kvóty III (dále jen nález Cukerné kvóty).

³² Ibid.

³³ Ibid.

³⁴ KOMÁREK, Jan. Vztah práva Evropské unie a právního řádu ČR očima tří rozhodnutí Ústavního soudu. *Soudní rozhledy*. 2008, č. 10, kap. II.

podle něhož má právo EU přednost i před právem ústavním. Tím se ÚS zařadil po bok svých evropských protějšků, na něž také odkazuje, a kteří v mnoha případech doktrínu absolutní přednosti nepřijali a ponechali si v tomto směru určitou volnost především při interpretaci principů demokratického právního státu a základních práv a svobod.

Navíc lze zmínit, že i kdyby přijal koncepci absolutní přednosti, tak by to z hlediska *pluralismu* nebyl problém, jak by se na první pohled mohlo zdát. Tato skutečnost by totiž mohla implikovat to, že by takovým tvrzením došlo automaticky k nadřazení práva EU vlastní ústavě. Podle Madura však takový přístup nemůže znamenat zpochybnění nejvyššího postavení ústavy v členském státě, neboť dokud bude přednost práva EU závislá na podmínkách a procesech obsažených v ústavě, pak může ústava svůj přístup k právu EU kdykoli změnit.³⁵

Z formulace přenosu pravomocí je možno vysledovat inspiraci judikaturou BVerfG a zejména jeho *Solange*³⁶ doktrínou. ÚS zde tedy vytvořil svůj *Solange* přístup,³⁷ když nepřímou uvedl, že dokud vývoj v EU nebude ohrožovat formální a materiální roviny Ústavy ČR, pak nebude ÚS přezkoumávat ústavnost individuálních norem práva EU.³⁸

Podle ÚS bezprostřední použitelnost a přednostní aplikace práva EU vyplývá z dogmatiky práva EU formulované judikaturou SDEU. Přenesením některých pravomocí na EU tedy došlo k zániku volnosti ČR určovat vnitrostátní účinky práva EU v přenesených oblastech. Přednost práva EU a další jeho účinky plynou v těchto oblastech přímo z práva EU. To znamená, že právo EU na jednu stranu působí v českém právním řádu prostřednictvím čl. 10a Ústavy, ale na druhou stranu jeho účinky plynou přímo z autonomie práva EU nezávisle na vnitrostátním právu. Čl. 10a tedy tvoří základ přenosu pravomocí na EU a současně skrz něj působí právo EU v právním řádu ČR. Tento přístup pak podle ÚS nekonzervuje účinky práva EU ve vnitrostátním právu.³⁹

S principem *pluralismu* souvisí vzájemný respekt k identitám jednotlivých právních řádů.⁴⁰ K identitě práva EU bezpochyby patří autonomní povaha tohoto právního řádu včetně účinků, které sám vykazuje. A právě takovou identitu ÚS respektuje, neboť právu EU skutečně vymezuje výšeč⁴¹ kompetencí, kde se může tato jeho specifická povaha a identita projevit.

2.1.2 Suverenita a limity jejího přenosu

Vzhledem k tomu, že ÚS interpretuje čl. 10a Ústavy, na základě něhož došlo k přenosu pravomocí na EU, v souvislosti s čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy, tedy hranicemi tohoto přenosu, je potřeba vyjasnit pojem „svrchovaný stát“, o němž hovoří právě čl. 1 odst. 1.

³⁵ MADURO, M. P. *Contrapunctual Law...*, s. 508.

³⁶ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 29. května 1974, BVerfGE 37, 271 *Solange I* a rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 22. října 1986, BVerfGE 73, 339 *Solange II*.

³⁷ Shodně HAMULÁK, Ondřej. *Právo Evropské unie v judikatuře Ústavního soudu České republiky*. Praha: Leges, 2010, s. 96; MARŠÁLKOVÁ, Zuzana. Jak daleko sahá omezení pravomocí orgánů ČR po vstupu do EU ve světle nálezů Ústavního soudu ve věci cukerných kvót. *Právní rozhledy*. 2006, roč. 14, č. 15, kap. I.

³⁸ BRÍŽA, Petr. Jaké jsou dopady „Lisabonského nálezů“ (nejen) pro ústavní roviny vztahu českého a unijního práva. *Soudní rozhledy*. 2009, roč. 15, č. 6, kap. III.

³⁹ Nález Cukerné kvóty.

⁴⁰ MADURO, M. P. *Contrapunctual Law...*, s. 526.

⁴¹ KŮHN, Zdeněk – KYSELA, Jan. *Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu*. *Právní rozhledy*. 2004, roč. 12, č. 1, kap. I.

ÚS chápe suverenitu v moderním pojetí jako legitimní vládu disponující pravomocí, která má možnost volby a nemusí následovat diktát cizí mocnosti.⁴² Současný globalizovaný mezinárodní prostor vnímá jako systém, kde suverénní státy ztrácejí výsadní postavení. V tomto systému, aby bylo možné se prosadit, je potřeba se integrovat, a tak zvýšit svůj vliv v globalizovaném světě. ÚS také naznačuje, že je tento systém do určité míry odtržený od státu a postrádá tak demokratickou legitimitu a právě tu ÚS stále vidí v suverénních státech.⁴³

Je to právě evropská integrace, která může posílit suverenitu členských států vůči vnějším faktorům a zároveň dodat EU legitimitu.⁴⁴ Tímto posílením soud myslí nejen suverenitu samotných států, ale i posílení postavení samotné EU, neboť jen do určité míry nezávislá EU posiluje suverénní členské státy. ÚS toto potvrzuje, když dodává, že přenesení kompetencí státu, ke kterému dá sám souhlas, „bude nadále vykonáváno za jeho účasti předem dohodnutým, kontrolovaným způsobem, není pojmovým oslabením svrchovanosti, ale může naopak ve svých důsledcích znamenat její posílení ve společném postupu integrovaného celku“.⁴⁵ Integrační proces neznamena ztrátu národní suverenity, nýbrž se děje evolučně jako reakce na probíhající globalizaci. ÚS vidí evropskou integraci jako možnost posílení suverenity. Podle ÚS tak EU vytváří entitu *sui generis*, která je založena na konceptu slité suverenity.⁴⁶

ÚS tedy vyzdvihuje možnosti, které přináší pojem suverenity, jenž není považován již za nedělitelný a není již hluboce zakořeněný v národních státech. ÚS si dobře uvědomuje, že takové chápání by v současnosti, kdy je veřejná moc vykonávána nejenom státy, ale i nadstátními útvary, bylo značně problematické.

Je potřeba též poznamenat, že suverenita je pojem, který lze chápat různou optikou, např. jako politický nebo právní pojem.⁴⁷ Ačkoli tedy sice víme, že ÚS akceptuje pojem slité suverenity, nejsme si stále jisti, co přesně si pod ním ÚS představuje.

Ale i přes tuto nejasnost lze shledat, že výklad suverenity přijatý ÚS je v souladu s principem *pluralismu*. Ačkoliv podle Madura *pluralismus* vyžaduje jít v chápání suverenity dále, tedy až za pojem slité suverenity, ke konceptu konkurujících si suverenit, není pravděpodobné, že by tento přístup byl akceptován i národními soudy.⁴⁸ Pro tento princip je podstatné, že ÚS nevnímá suverenitu rigidně, ale že ji umožňuje sdílet i s nestátními subjekty typu EU, jejíž význam a mezinárodní vliv sám oceňuje.

ÚS však stanovuje limity tomu, jaké části suverenity ještě mohou být přeneseny na EU, což je logické, neboť čl. 10a Ústavy umožňuje delegovat na EU jen „některé pravomoci orgánů ČR“. Limit přenosu pravomocí představuje právě čl. 1 odst. 1 Ústavy. Pokud by tento limit byl porušen, pak by nebylo možné hovořit již o ČR jako o svrchovaném státu.⁴⁹ Podle ÚS „tyto limity by měly být ponechány primárně na specifikaci zákonodárci,

⁴² Nález Ústavního soudu ze dne 26. listopadu 2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08 Lisabonská smlouva I (dále jen nález Lisabonská smlouva I), bod 107.

⁴³ *Ibid.*, bod 105.

⁴⁴ *Ibid.*, bod 102.

⁴⁵ *Ibid.*, bod 108.

⁴⁶ *Ibid.*, bod 104.

⁴⁷ WALKER, Neil. Sovereignty and Differentiated Integration in the European Union. *European Law Journal*. 1998, Vol. 4, No. 4, s. 356–360.

⁴⁸ MADURO, M. P. *Contrapunctual Law...*, s. 505.

⁴⁹ Nález Lisabonská smlouva I, bod 109.

protože jde a priori o otázku politickou, která poskytuje zákonodárci velké pole uvážení; zásah Ústavního soudu by tu měl připadat v úvahu jako *ultima ratio*, tedy v situaci, kdy byla míra uvážení jednoznačně překročena a byl dotčen čl. 1 odst. 1 Ústavy, neboť došlo k přenosu pravomocí nad rámec čl. 10a Ústavy.⁵⁰ Tímto přístupem tak ÚS na jednu stranu akceptuje suverenitu jako otázku politickou, ale na druhé straně stanovuje této volnosti limity.

V souvislosti s tím dochází ÚS, na základě rozhodnutí *Solange II* a *Maastricht*, také k tomu, že bude působit jako *ultima ratio*,⁵¹ a může tedy přezkoumávat, „zda některý akt orgánů Unie nevybočil z pravomocí, které Česká republika podle čl. 10a Ústavy na Evropskou unii přenesla“.⁵² Takovou situaci však ÚS považuje za zcela výjimečnou a za příklad takové události, kromě překročení rozsahu svěřených kompetencí, považuje opouštění hodnotové identity ze strany EU.⁵³

ÚS totiž považuje za dostatečný institucionální rámec, prostřednictvím něhož EU, zejména SDEU, zajišťuje kontrolu výkonu přenesených pravomocí. Dále však dodává, že v případě nefunkčnosti tohoto systému se může jeho názor v budoucnu změnit.⁵⁴

V tomto deklarovaném přístupu, kdy bude ÚS působit *ultima ratio*, jsou jasně vidět principy rozhodnutí BVerfG ve věci *Maastricht*. V něm BVerfG sdělil, že bude vykonávat dohled nad tím, zda EU neporušuje pravomoci, které na ni Spolková republika Německo přenesla. Tato doktrína společně s doktrínou *Solange* a jím podobné doktríny formulované jinými evropskými soudy hrají v Madurově koncepci *pluralismu* důležitou roli, která je však odlišná od toho, jak byla tato rozhodnutí vnímána v době jejich vynesení. Ve své době bylo na tyto doktríny nahlíženo optikou, podle níž vyjadřují jakousi hrozbu nebo nedůvěru vůči právu EU, a tak ohrožují i jeho uniformní aplikaci. Nicméně za celou dobu existence těchto mechanismů ani BVerfG a ani jiné evropské soudy, které podobné mechanismy zavedly,⁵⁵ neprohlásily žádný akt EU *ultra vires*. Z toho vyplývá, že hrozby, které stály u základů formulace zmíněných doktrín, se ukázaly jako značně omezené.

Tyto doktríny mohou být tedy interpretovány nejen jako hrozba ohrožující uniformitu práva EU, ale také jako způsob zachování jeho uniformity, přičemž si národní soudy zachovávají určitou kontrolu nad právem EU. Na jednu stranu ústavní soudy prostřednictvím těchto mechanismů vykonávají kontrolu nad ústavními základy evropského právního systému a díky tomu dochází k vyloučení kontroly aktu EU v každém individuálním případě. Na druhou stranu soudy těmito přístupy také ochraňují své ústavní základy včetně národní ústavní identity.⁵⁶ V konečném důsledku tak tyto doktríny slouží jako mechanismus, který zabraňuje střetu mezi právními řády, a tím naplňují myšlenku *pluralismu*, neboť dokud budou tyto mechanismy v rovnováze, národní soudy nebudou

⁵⁰ Ibid., bod 109.

⁵¹ Z jiného pohledu se touto doktrínou zabývá podkapitola 2.3.1.

⁵² Ibid., bod 120.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ibid., bod 139.

⁵⁵ Podobný mechanismus zavedl např. italský Ústavní soud, dánský Nejvyšší soud nebo polský Ústavní tribunál, více např. v BAQUERO-CRUZ, Julio. The Legacy of the Maastricht-Urteil and the Pluralist Movement. *European Law Journal*. 2008, Vol. 14, No. 4, s. 398.

⁵⁶ MADURO, M. P. Contrapunctual Law..., s. 509, 510.

zasahovat do otázek práva EU, tedy do otázek, ohledně kterých má podle pluralistické koncepce poslední slovo SDEU.

Otázkou však zůstává, zda to, co bylo řečeno o těchto mechanismech, může být vztaženo i na ÚS ČR, který tyto mechanismy převzal. Kladně by bylo možno na tuto otázku odpovědět do doby, než ÚS vynese rozhodnutí ve *Slovenských důchodech*.⁵⁷

2.1.3 Přezkum implementačních předpisů

V *Cukerných kvótách* se ÚS vyjadřuje k případům, kdy je právo EU implementováno do českého právního řádu prostřednictvím českého předpisu. V takovém případě jsou orgány ČR vázány principy práva EU. Nicméně dále však uvádí, že v případě takové implementace musí být tato úprava konformní s českým ústavním pořádkem, a ne pouze s čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy.⁵⁸ ÚS tedy v případech implementace práva EU, kdy má členský stát větší možnost podobu práva EU ve svém právním řádu ovlivnit, dává najevo možnost přezkumu takového aktu. Z toho lze vyvodit závěr, že se ÚS nebrání přezkoumávání souladu všech implementačních předpisů s ústavním pořádkem.⁵⁹

Takový výklad by však mohl vyvolat značné problémy například v souvislosti s interpretací práva EU při potenciálním přezkumu implementačních předpisů. V situaci, kdy stát nemá prostor pro uvážení, totiž implementační akt *de facto* kopíruje akt práva EU, a kdyby za takových okolností mohl ÚS provádět kontrolu s ohledem na celý ústavní pořádek, pak by zasáhl do interpretačního monopolu, který SDEU na právo EU má.

Tyto důsledky by byly zvlášť viditelné s ohledem na možnost dvojí ochrany základních práv pro totožné případy, neboť by jednu ochranu poskytoval SDEU na základě práva EU a druhou ÚS na základě Ústavy.⁶⁰ Ačkoli sice podle ÚS není standard ochrany základních práv a svobod na evropské úrovni nižší než ten plynoucí z českého ústavního pořádku,⁶¹ stále existují podstatné rozdíly týkající se konkrétních otázek interpretace základních práv mezi EU a členskými státy. Otázka možnosti přezkumu implementačních předpisů je důležitá i z toho pohledu, že se právo EU v ČR prosazuje v mnoha případech právě skrz národní implementaci.⁶²

V takovém případě by došlo ke zpochybnění principu *pluralismu*, neboť by ÚS přezkoumával i české normy, které jsou totožné s těmi evropskými, čímž by nepřímou přezkoumával i akty práva EU. Zároveň by se s ohledem na princip *koherence* nedalo mluvit o vytvoření dialogu, ale spíše prostoru pro vznik konfliktů. Kdyby takový přístup přijal každý evropský ústavní soud, pak by to mohlo znamenat hrozbu pro uniformitu práva EU.

K této otázce se ÚS vrací v *Evropském zatýkacím rozkazu*⁶³ (dále jen *EZR*), kde navazuje na svá předchozí tvrzení, co se týče přednosti práva EU a jeho mezí. V tomto

⁵⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2012, sp. zn. Pl. ÚS 5/12 Slovenské důchody XVII (dále jen nález Slovenské důchody), více o tomto rozhodnutí v podkapitole 2.2.3.

⁵⁸ Nález Cukerné kvóty.

⁵⁹ HAMULÁK, O. *Právo Evropské unie v judikatuře...*, s. 113.

⁶⁰ KÜHN, Zdeněk. K přezkumu ústavnosti českých aktů implementujících evropské právo nejen ve vztahu k tzv. eurozatykači. *Trestněprávní revue*. 2005, roč. 4, č. 3, kap. III.

⁶¹ Nález Cukerné kvóty.

⁶² HAMULÁK, O. *Právo Evropské unie v judikatuře...*, s. 115.

⁶³ Nález Ústavního soudu ze dne 3. května 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04 Evropský zatýkací rozkaz (dále jen nález Evropský zatýkací rozkaz).

rozhodnutí nicméně zúžil výklad uvedený v *Cukerných kvótách* tvrzením, že plnému přezkumu ústavnosti nepodléhají ty české implementační předpisy, při jejichž implementaci neměla ČR žádný prostor pro vlastní uvážení. V takovém případě by ÚS tedy neposuzoval jejich soulad s celým ústavním pořádkem, ale jen s čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy.⁶⁴

Kdyby ÚS neprovedl zmíněné omezení přezkumu, pak by na jednu stranu sice tvrdil, že respektuje přednost práva EU v případě, pokud je v souladu se základy české ústavnosti, na druhou stranu by tento účinek značně omezil, pokud by všechny implementační normy přezkoumával z pohledu celého ústavního pořádku. Touto změnou přístupu ÚS zažehnal, co se týče přezkumu implementačních předpisů, hrozbu možného střetu s SDEU a tím také vyjádřil respekt k principu *pluralismu*. ÚS tak v této otázce našel rovnováhu mezi evropským i národním prvkem.

2.2 Koherence

2.2.1 Koherence judikatury Ústavního soudu

Nesourodost judikatury ÚS ve vztahu k právu EU byla vědeckou veřejností kritizována již mnohokrát.⁶⁵ V této podkapitole se proto na koherenci judikatury ÚS podíváme pouze do té míry, do jaké to vyžaduje předmět této práce.

Nejprve však odkazujeme na podkapitolu 2.1.1, kde se zabýváme přenosem pravomocí na EU. V této kapitole bylo řečeno, že ÚS zformuloval svojí vlastní verzi doktríny *Solange*, tj. dokud vývoj v EU nebude ohrožovat formální a materiální roviny Ústavy ČR, pak nebude ÚS přezkoumávat ústavnost individuálních norem práva EU.

Tato zvláštní *Solange* doktrína je zpochybněna samotným ÚS. Ten totiž v *Cukerných kvótách*, tedy ve stejném rozhodnutí, ve kterém zmíněnou doktrínu zformuloval, uvedl, že výkon delegovaných pravomocí orgány EU nebyl v rozporu s čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy, a to „obecně ani v projednávaném konkrétním případě“.⁶⁶ Zde tedy ÚS přezkoumal i konkrétní akt EU, aniž by však došlo k situaci, kterou jako podmínku pro takový přezkum stanovil.

V *EZR* dále uvedl, že k situaci porušení materiální a formální roviny Ústavy může dojít jen výjimečně a že je to vysoce nepravděpodobné. Nicméně i zde fakticky takový přezkum připustil, a to v případě, že rozpor s podstatnými náležitostmi demokratického státu navrhovatelé pouze tvrdili.⁶⁷ Z toho plyne, že je ÚS ochoten posuzovat ústavnost individuálního aktu EU i v případě, že bude pro rozpor s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu pouze napadán.

Z této judikatury tedy vyplývá, že pro možnost přezkumu ÚS stačí, aby zmíněná ustanovení Ústavy byla porušena pouze konkrétním aktem práva EU⁶⁸ nebo aby takové porušení bylo pouze namítané, a není tedy třeba, aby celý vývoj EU ohrožoval čl. 1 odst. 1 nebo čl. 9 odst. 2 Ústavy.

⁶⁴ Ibid., body 52–54.

⁶⁵ Např. BRÍZA, P. Jaké jsou dopady „Lisabonského nálezu“....

⁶⁶ Nález Cukerné kvóty.

⁶⁷ Nález Evropský zatýkácí rozkaz, bod 53.

⁶⁸ BRÍZA, P. Jaké jsou dopady „Lisabonského nálezu“..., kap. III.

ÚS tak vlastně zpochybňuje svoje vlastní tvrzení a přezkoumává akty EU, jak jsme mohli vidět v *Cukerných kvótách*, aniž by byly pro to splněny podmínky, které si sám stanovil. Aplikuje tedy svoje *Solange* v případě, kdy by neměl. Tuto judikaturní nesourodost ještě ÚS umocňuje v *Lisabonském nálezu*, když problematicky⁶⁹ argumentuje pro celý ústavní pořádek jako referenční kritérium přezkumu Lisabonské smlouvy z důvodu,⁷⁰ že v *Cukerných kvótách* se jednalo o sekundární právo, zatímco v *Lisabonském nálezu* se jedná o právo primární. ÚS tento rozdíl odůvodňuje tím, že v případě sekundárního práva vychází z presumpce slučitelnosti tohoto práva s ústavním pořádkem. Ovšem je otázka, z čeho tento argument dovozuje, neboť v *Cukerných kvótách* takové tvrzení použito není.⁷¹

Takováto nesouladná argumentace tedy opět budí pochyby. Tomu také nepomáhá tvrzení, že ÚS, ačkoliv radí svoji judikaturu jako významné východisko přezkumu Lisabonské smlouvy, nepovažuje tuto judikaturu za dogma, a vyjadřuje tak pochyby nad vázaností sebe sama svojí judikaturou.⁷² Tím dává najevo, že se může od své předchozí judikatury odvrátit, což by v nepříliš rozvinuté rozhodovací praxi týkající se práva EU mohl být problém. Takový přístup silně podřívá předcházející judikaturu ÚS a tím i právní jistotu, neboť není vůbec jasné, jak se vůči aktům EU zachová v budoucích rozhodnutích. Tato nesourodost dosáhla svého vrcholu ve *Slovenských důchodech*.⁷³

Taková nesourodost představuje problém i z pohledu principu *pluralismu* a souvisí se závěrem podkapitoly 2.1.2, kde se o podobných doktrínách mluvilo. Zde totiž můžeme vidět, že ÚS svoji verzi doktríny *Solange* sám nedodržuje a důsledkem je pak to, že přezkoumává akty EU způsobem, jakým to učinil v *Cukerných kvótách*, a zasahuje tak do monopolní pravomoci SDEU, aniž by byly splněny podmínky, které si pro takový zásah sám stanovil.

Otázkou zůstává, do jaké míry je schopen ÚS dostát principu *koherence* na evropské úrovni ve vztahu k jiným národním soudům a SDEU, když jí nedokáže dostát ve své vlastní judikatuře. Ještě závažnější ale je, že se tato nesourodost týká mechanismu, který může svojí nesprávnou aplikací zasahovat do otázek cizího právního řádu, tedy právního řádu EU, tím, že bude přezkoumávat jeho akty.

2.2.2 Eurokonformní výklad

Z pohledu principu *koherence* je nutné učinit zmínku o principu eurokonformního výkladu, jehož smyslem je interpretace vnitrostátního práva konzistentně s právem EU.⁷⁴

⁶⁹ Ponechme stranou otázku, proč by mělo mít sekundární právo, přijímané často netransparentně pouhou většinou v evropských orgánech a bez kontroly ÚS, mírnější přezkum než primární právo, ratifikované ústavní většinou Parlamentu, více v BŘÍZA, Petr. The Constitutional Court on the Lisbon Treaty Decision of 26 November 2008. *European Constitutional Law Review*. 2009, Vol. 5, No. 1, s. 147–148.

⁷⁰ Důvodů, proč se tak rozhodl, zmiňuje více Nález Lisabonská smlouva I, bod 89.

⁷¹ Nález Cukerné kvóty vychází z toho, že přenosem pravomocí podle čl. 10a se tyto dostaly mimo přímý dohled ÚS a ten jejich výkon může kontrolovat pouze v rozsahu čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2.

⁷² Nález Lisabonská smlouva I, bod 111.

⁷³ O tomto rozhodnutí více v podkapitole 2.2.3.

⁷⁴ Ústavní soud se k tomuto principu vyjádřil ve více svých rozhodnutích, např. v nálezu Ústavního soudu ze dne 6. listopadu 2007, sp. zn. II. ÚS 3/06 Ochrana principu důvěry v závazkových vztazích. V této práci však není na detailní rozbor místo a takový rozbor ani není z hlediska předmětu práce potřebný.

V *Cukerných kvótách* přiznává ÚS vliv práva EU „na tvorbu, aplikaci a interpretaci vnitrostátního práva, a to v oblasti právní úpravy, jejíž vznik, působení a účel je bezprostředně navázán na komunitární právo“.⁷⁵ ÚS tedy v této oblasti interpretuje vnitrostátní právo s ohledem na principy práva EU.

Ještě více zdůraznil ÚS tento princip v *EZR*, kde se na základě rozhodnutí SDEU ve věci *Pupino*⁷⁶ explicitně vyjádřil k tomu, co považuje za právní základ tohoto principu. Podle ÚS je tento princip dovozen z čl. 1 odst. 2 Ústavy ve spojení s principem spolupráce zakotveným v čl. 10 Smlouvy o ES. Podle principu eurokonformního výkladu tak má být vnitrostátní právo včetně Ústavy a Listiny základních práv a svobod (dále jen Listina) interpretováno souladně s právem EU. Pokud tedy existuje několik interpretací práva, pak je potřeba zvolit tu, která vede k dosažení závazků vyplývajících z členství v EU.⁷⁷

ÚS však stanoví tomuto principu limity v situaci, kdy by nemohlo být určité ustanovení vyloženo domácí metodologií výkladu ústavního práva souladně s právem EU. Čl. 1 odst. 2 Ústavy nemůže tedy měnit význam jakéhokoliv ústavního ustanovení. V takovém případě by muselo dojít ke změně Ústavy, která je omezena čl. 9 odst. 2 Ústavy.⁷⁸

Z hlediska principu *koherence* má probíraný princip značný význam, neboť umožňuje národnímu soudu dostát *koherenci* tím, že usnadňuje možnosti dialogu národního soudu s SDEU. Právě díky principu eurokonformního výkladu je pro národní soud snazší přizpůsobit interpretaci národního práva interpretaci SDEU, která by jinak nebyla s právem EU v souladu. Tento princip je tak důležitým instrumentem, který pomáhá zabraňovat střetu mezi vnitrostátním právem a právem EU. Pozitivem také je, že ho ÚS chápe značně široce, neboť se vztahuje i na Ústavu a Listinu.

Navíc je přístup ÚS k principu eurokonformního výkladu, včetně omezení, která mu stanovil, v souladu s přístupem SDEU. Ten totiž s ohledem na princip národní procesní autonomie požaduje uplatnění tohoto principu pouze v mezích, které vyplývají pro diskreci soudů z národního práva.⁷⁹

2.2.3 Předběžná otázka

Koncept předběžné otázky je z hlediska principu *koherence* velice důležitý, neboť mimo jiné právě díky němu mohlo vzniknout právo EU jako autonomní právní řád, jehož základem byla spolupráce evropských soudů, která dala vzniknout principům práva EU.⁸⁰

ÚS se v *Cukerných kvótách* vyjádřil k otázce, zda sebe považuje za soud s povinností podat předběžnou otázku k SDEU.⁸¹ ÚS nechal tuto otázku nezodpovězenou s odkazem na rozhodnutí SDEU ve věci *CILFIT*⁸² a konstatoval, že zde existuje dostatečná judikatura SDEU k řešené problematice a není tudíž potřeba otázku podávat, což také sám dokázal.

⁷⁵ Nález Cukerné kvóty.

⁷⁶ Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. června 2005, C-105/03 *Pupino* [2005] ECR I-5285.

⁷⁷ Nález Evropský zatýkací rozkaz, body 61, 81.

⁷⁸ *Ibid.*, bod 82.

⁷⁹ HAMULÁK, O. *Právo Evropské unie v judikatuře...*, s. 125.

⁸⁰ MADURO, M. P. *Contrapunctual Law...*, s. 513.

⁸¹ Nález Cukerné kvóty.

⁸² Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. října 1982, 283/81 Srl *CILFIT* and *Lanificio di Gavardo SpA v Ministry of Health* [1982] ECR 03415.

ÚS se k této otázce vyjádřil opět v *EZR*, kde přiznal, že se jedná o situaci, v níž by bylo vhodné podat předběžnou otázku. Nicméně se i zde rozhodl otázku nepodávat, neboť otázka v této věci byla již podána jiným soudem členského státu. ÚS se rozhodl, že nebude čekat na její zodpovězení a vydá se cestou eurokonformní interpretace vnitrostátního práva.⁸³

Stejně jako v předchozích rozhodnutích se zachoval ÚS i ve *Slovenských důchodech*.⁸⁴ Zde však měl ale předběžnou otázku nepochybně podat, neboť by se tak pravděpodobně vyhnul svému problematickému rozhodnutí. V tomto případě mohl ÚS využít skutečný potenciál předběžné otázky.

Otázkou slovenských důchodů se již několikrát zabýval jak Nejvyšší správní soud (NSS),⁸⁵ tak ÚS.⁸⁶ Tyto soudy ale měly rozdílný názor na danou problematiku. Zatímco ÚS svým nálezem⁸⁷ zavedl právo na vyrovnávací příspěvek,⁸⁸ NSS takový výklad odmítl akceptovat a tvrdil, že vyrovnávací příspěvek je v rozporu s právem EU. NSS se proto obrátil předběžnou otázkou na SDEU.⁸⁹ Mezitím však ÚS⁹⁰ zrušil rozhodnutí NSS o přerušení řízení z důvodu podání předběžné otázky, což už mohlo implikovat budoucí problémy.⁹¹

NSS položil SDEU dvě otázky,⁹² na které SDEU odpověděl v rozsudku *Landtová*.⁹³ SDEU zde uznal možnost vyrovnávacího příspěvku pouze tehdy, pokud nebude diskriminační. SDEU tedy rozhodl ve prospěch interpretace NSS a navíc upozornil na možnost, že ČR může přijmout řešení, které je v souladu jak s právem EU, tak s Ústavou.⁹⁴

V této situaci se před ÚS dostal případ *Slovenských důchodů*. Zde mohl ÚS předvést princip *koherence* v akci. Mohl ukázat, že se cítí jako pluralista, který podporuje dialog mezi soudy s cílem dosáhnout řešení, které by bylo akceptovatelné všemi zúčastněnými soudy. K tomu bylo však potřeba podat předběžnou otázku, kde by mohl uvést své

⁸³ Nález Evropský zatykáací rozkaz, bod 60.

⁸⁴ Více o problematice tohoto rozhodnutí např. v KOMÁREK, Jan. Playing with matches: The Czech Constitutional Court declares a judgment of the Court of Justice of the EU ultra vires. *European Constitutional Law Review*. 2012, Vol. 8, No. 2, s. 323–337; ZBÍRAL, Robert. A Legal revolution or negligible episode? Court of Justice decision proclaimed ultra vires. *Common Law Market Review*. 2012, Vol. 49, s. 1475–1492.

⁸⁵ Např. sp. zn. 3 Ads 2/2003, sp. zn. 3 Ads 130/2008.

⁸⁶ Např. sp. zn. II. ÚS 405/02, sp. zn. III. ÚS 252/04, sp. zn. Pl. ÚS 4/06.

⁸⁷ Sp. zn. II. ÚS 405/02.

⁸⁸ Účelem vyrovnávacího příspěvku bylo dorovnat výplatu slovenského důchodu českým občanům na úroveň, jakou by měli za předpokladu, že by byly všechny jejich odpracované roky započteny v systému českého důchodového zabezpečení.

⁸⁹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. září 2009, sp. zn. 3 Ads 130/2008.

⁹⁰ Sp. zn. III. ÚS 1012/10.

⁹¹ KOMÁREK, J. Playing with matches: The Czech Constitutional Court..., s. 325–326.

⁹² Nejprve se NSS dotazoval na soulad výplaty vyrovnávacího příspěvku s právem EU. SDEU odpověděl, že vyrovnávací příspěvek není s právem EU v rozporu. Druhou otázkou bylo, zda je podmínka českého státního občanství a bydliště na území ČR v souladu s právem EU, tedy zda se nejedná o diskriminaci. Tuto podmínku ve své judikatuře formuloval právě ÚS. SDEU odpověděl, že podmínka je skutečně diskriminační, pokud je vyplácena jen občanům ČR s bydlištěm v ČR.

⁹³ Rozsudek SD EU ze dne 22. 6. 2011, C-399/09, *Marie Landtová proti České správě sociálního zabezpečení*.

⁹⁴ *Ibid.*, bod 53. „Právo Unie nebrání, s výhradou dodržení obecných zásad práva Unie, opatřením, která znovunastolují rovné zacházení omezením výhod osob, které byly dříve zvýhodněny. Nicméně před přijetím takových opatření žádná norma práva Unie nevyžaduje, aby kategorie osob, které již mají nárok na takový vyrovnávací příspěvek v rámci sociálního zabezpečení, o jaký jde v původním řízení, byla o tento příspěvek připravena.“

nesouhlasné argumenty a konfrontovat tak s nimi SDEU. ÚS si ale vybral jinou možnost, a to prosadit svoji interpretaci Ústavy a nebrat na jiné soudy a jiné právo ohled.

ÚS se však vymezil vůči rozhodnutí SDEU značně problematickou argumentací.⁹⁵ Na jejím konci došel k závěru, že v tomto případě absentuje potřebný evropský rozměr, neboť na dobu zaměstnání po dobu existence jednotného státu nelze pohlížet jako na vztah se zahraničním prvkem.⁹⁶

ÚS se tedy účelovou argumentací vyhnul tomu, aby musel právo EU aplikovat a interpretovat problematiku jen z hlediska práva českého. Tuto argumentaci zakončil tvrzením, že neodlišení této národní problematiky od evropské „znamená nerespektovat evropské dějiny, znamená srovnávat nesrovnatelné“.⁹⁷ Na tento případ tedy nelze aplikovat právo EU, neboť „vycházejí z principu explicitně vysloveného Ústavním soudem [v *Lisabonském nálezu*], nelze než v souvislosti s dopady rozsudku [*Landtová*] na obdobné případy konstatovat, že v jeho případě došlo k excesu unijního orgánu, k situaci, v níž akt orgánu Evropské unie vybočil z pravomocí, které Česká republika podle čl. 10a Ústavy na Evropskou unii přenesla, k překročení rozsahu svěřených kompetencí, k postupu *ultra vires*“.⁹⁸

Důsledkem takového rozhodnutí je i to, že tím, že ÚS nepoužil právo EU, zkrátil na právech ty občany EU, s kterými bylo zacházeno jinak, než s českými občany. ÚS v tomto případě zřejmě opomněl fakt, že se po přistoupení ČR k EU stal také evropským soudem, a má tak poskytovat ochranu i ostatním občanům EU. K preferování své vlastní judikatury by měl samozřejmě za určitých okolností právo, ale určitě to není možné učinit na podkladě použité argumentace. Zde je potřeba upozornit, že v této situaci je důležitější, než samotné prohlášení *ultra vires*, odůvodnění samotného rozhodnutí, jehož kvalita i délka je s předchozí judikaturou ÚS ohledně práva EU nesrovnatelná. Nemůžeme se proto zbavit pocitu, že kdyby ÚS chtěl, tak by se mohl touto argumentací postavit jakémukoliv aktu EU.

Kdyby se tímto způsobem začaly chovat i další evropské soudy, pak by nemohl fungovat nejen žádný *pluralismus* mezi nimi, ale ani žádná právní jistota v otázkách práva EU při aplikaci národními soudy, neboť by různé soudy členských států vykládaly právo EU rozdílně. Národní soudy jsou ty nejdůležitější články v aplikaci práva EU, a jak již bylo vyloženo v první kapitole, fungování EU je založeno také na kooperaci jak mezi národními soudy navzájem, tak mezi nimi a SDEU. ÚS zde nedostal ani jednomu z těchto dialogů.

Ve vztahu k SDEU totiž odmítl jakýkoliv dialog a ve vztahu k jiným národním soudům představil nebezpečný precedent, který je navíc v rozporu s principem *univerzality*.⁹⁹ ÚS se nijak nepokusil přizpůsobit svoji interpretaci SDEU tak, jak se o to SDEU pokusil v případě *Landtová*, kdy nabídl ÚS, jak bylo zmíněno výše, kompromisní řešení. Navíc v daném případě ÚS ani nevyužil národní právo k ochraně konkrétní osoby, neboť její důchod byl po jeho aplikaci nižší, než by byl po aplikaci příslušného nařízení.¹⁰⁰

⁹⁵ KOMÁREK, J. Playing with matches: The Czech Constitutional Court..., s. 328–332.

⁹⁶ Nález Slovenské důchody.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ O tom více v podkapitole 2.3.1.

¹⁰⁰ KNOB, Miroslav. Další pokračování ságy slovenských důchodů před Ústavním soudem. *Soudní rozhledy*. 2012, č. 4, kap. III.

ÚS se v tomto případě zpronevěřil principu *koherence*, když odmítl jakýkoliv dialog s SDEU. Přitom takovou možnost měl. Jak již bylo zmíněno, mohl podat předběžnou otázku před rozhodnutím ve věci, a vznést tak argumenty, které považoval za relevantní. Místo toho však během řízení ve věci *Landtová* zaslal SDEU své vyjádření, ve kterém argumentoval ve prospěch své dosavadní judikatury. Toto jeho jednání však nebylo v souladu s řízením před SDEU, a jeho vyjádření nebylo proto přijato.¹⁰¹

Zdá se, že se ÚS v tomto rozhodnutí izoloval od jakéhokoliv dialogu ve vztahu k SDEU. Tím však vzniká mezera v chápání evropského právního systému jako souboru právních řádů států a právního řádu EU.¹⁰² Bez potřebného dialogu a respektování ostatních aktérů, tedy naplnění principu *koherence*, nemůže pluralitní evropský právní systém fungovat.

Důvodem nepodání otázky mohla být mimo jiné i frustrace ÚS z faktu, že národní soudy využívají právo EU k tomu, aby jej mohly obcházet.¹⁰³ Nicméně rolí evropského práva a SDEU je zajistit dodržování určitých standardů napříč EU. V tomto případě SDEU vyložil právo EU tak, aby ochránil před diskriminací občany EU, kteří byli znevýhodněni právě na základě judikatury ÚS.

2.3 Univerzalita

2.3.1 Ústavní soud a rozhodnutí jiných soudů

Zde je důležité upozornit, že ačkoliv je tato podkapitola řazena pod princip *univerzality*, tak má nezanedbatelný vztah i k principu *koherence*. Při čtení následujících řádků je tedy nutné mít to na paměti.

Ve zde rozebírané judikatuře ÚS často odkazuje na rozhodnutí jak SDEU, tak svých evropských protějšků. Tyto odkazy však mohou mít různý účel. Můžeme říci, že na některé rozhodnutí odkáže jen proto, aby tak podpořil autoritu svého tvrzení, kdežto jiná rozhodnutí rozebírá a jejich argumentaci aktivně využívá, nebo se vůči nim naopak vymezuje.

Mezi první případ lze zařadit například argumentaci v *Cukerných kvótách*, kde ÚS konstatuje, že neuznává absolutní přednost práva EU a odkazuje na několik významných rozhodnutí svých protějšků z jiných členských států.¹⁰⁴ Cituje zde např. rozhodnutí italského Ústavního soudu *Frontini*,¹⁰⁵ rozhodnutí BVerfG *Solange II* a *Maastricht*, rozhodnutí irského Nejvyššího soudu *Grogan*.¹⁰⁶ Dalším příkladem je odkaz na rozhodnutí¹⁰⁷ Ústavního soudu Lotyšské republiky.¹⁰⁸ Tyto odkazy jsou jistě pozitivní z pohledu principu *univerzality*, neboť tak ÚS vlastně dochází k závěrům, které lze považovat

¹⁰¹ KOMÁREK, J. Playing with matches: The Czech Constitutional Court..., s. 332.

¹⁰² MADURO, M. P. Contrapunctual Law..., s. 529.

¹⁰³ KOMÁREK, J. Playing with matches: The Czech Constitutional Court..., s. 333.

¹⁰⁴ Nález Cukerné kvóty.

¹⁰⁵ Rozhodnutí italského Ústavního soudu ze dne 18. prosince 1973, 183/73 *Frontini v. Ministero delle Finanze*.

¹⁰⁶ Rozhodnutí irského Nejvyššího soudu ze dne 19. 12. 1989 *Society for the Protection of Unborn Children (Ireland) Ltd. v. Grogan*.

¹⁰⁷ Rozhodnutí lotyšského Ústavního soudu ze dne 7. dubna 2009, č. 2008-35-01.

¹⁰⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 3. listopadu 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/09 Lisabonská smlouva II. (dále jen nález Lisabonská smlouva II), bod 169.

za univerzální, protože mohou být převedeny do právních řádů různých evropských států. Nejsou však zásadní, neboť princip *univerzality* se plně projevuje až v druhé kategorii případů.

Tento druhý typ případů se týká odkazů na rozhodnutí, která ÚS hlouběji rozebírá, nebo přebírá jejich argumenty. Činí tak jak ve vztahu k SDEU, tak i ve vztahu k soudům jiných členských států.

Ve vztahu k SDEU tak činí například v případě *Cukerných kvót*, v němž rozsáhle rozebírá principy práva EU a v souvislosti s tím přímo odkazuje a analyzuje jednotlivá rozhodnutí SDEU.¹⁰⁹ Velmi zřetelně je tento přístup viditelný v *EZR*, v němž ÚS odkázal na rozhodnutí ve věci *Pupino*, ve kterém SDEU dovedl nepřímý účinek rámcových rozhodnutí. ÚS na základě něj dovedl z čl. 1 odst. 2 Ústavy ve spojení s principem spolupráce zakotveným v čl. 10 Smlouvy o ES princip eurokonformního výkladu,¹¹⁰ podle něhož má být domácí právo včetně Ústavy a Listina interpretována souladně s právem EU.¹¹¹

Dalším příkladem je posuzování ústavnosti doložky flexibility¹¹² v *Lisabonském nálezu*, která dovoluje Radě EU přijmout určitá opatření, i když k ní EU nemá výslovnou pravomoc. ÚS se zde mimo jiné opřel i o posudek SDEU 2/94¹¹³ a na jeho základě došel k tomu, že toto ustanovení nemůže sloužit jako základ pro rozšiřování pravomocí EU mimo základ stanovený ve smlouvách, tedy, že zmíněná doložka je v souladu s ústavním pořádkem.¹¹⁴ Judikaturu SDEU cituje ÚS i na dalších místech.¹¹⁵

Co se týče využívání judikatury soudů jiných členských států, uvedl ÚS v *Lisabonském nálezu*, že mezi významná východiska přezkumu Lisabonské smlouvy řadí kromě své vlastní judikatury i rozhodnutí jiných ústavních soudů, která považuje za inspirativní.¹¹⁶ ÚS výslovně zmiňuje dvě rozhodnutí BVerfG ve věcech *Solange II* a *Maastricht*, která také stručně charakterizuje přímo v nálezu.¹¹⁷ Na jejich základě dochází k tomu, že bude působit jako *ultima ratio*, a může tedy přezkoumávat, „zda některý akt orgánů Unie nevybočil z pravomocí, které Česká republika podle čl. 10a Ústavy na Evropskou unii přenesla“.¹¹⁸

Toto své působení *ultima ratio* je tedy převzetím doktríny BVerfG z rozhodnutí *Maastricht*.¹¹⁹ Nabízí se ovšem otázka, zda jej také využívá způsobem jako jeho německý protějšek. Jediný případ, v kterém jsme se mohli o aplikaci doktríny ÚS přesvědčit, byly

¹⁰⁹ Nález Cukerné kvóty.

¹¹⁰ Ačkoli byl tento princip již formulován v nálezu Cukerné kvóty, tak v Evropském zatýkacím rozkazu ÚS určil ustanovení, ze kterého tento princip vyplývá. Více v podkapitole 2.2.2.

¹¹¹ *Ibid.*, body 61, 81.

¹¹² Čl. 352 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii „Ukáže-li se, že k dosažení některého z cílů stanovených Smlouvami je nezbytná určitá činnost Unie v rámci politik vymezených Smlouvami, které však k této činnosti neposkytují nezbytné pravomoci, přijme Rada na návrh Komise jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu vhodná ustanovení. Pokud jsou dotyčná ustanovení přijímána Radou zvláštním legislativním postupem, rozhoduje rovněž jednomyslně, na návrh Komise a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.“

¹¹³ Posudek Soudního dvora ze dne 28. března 1996, 2/94 Přistoupení Společenství k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod [1996] ECR I – 01759.

¹¹⁴ Nález Lisabonská smlouva I, bod 151.

¹¹⁵ Např. *ibid.*, bod 191, Nález Lisabonská smlouva II, bod 158.

¹¹⁶ *Ibid.*, bod 111, 116.

¹¹⁷ *Ibid.*, body 117, 118.

¹¹⁸ *Ibid.*, bod 120.

¹¹⁹ Tato doktrína je rozebrána z jiného úhlu v podkapitole 2.1.2.

Slovenské důchody. Toto rozhodnutí bylo již rozebráno v předchozí podkapitole. Nyní se ale zaměříme výlučně na aplikaci zmíněné doktríny.

Nejprve předestřeme, jak by se nejspíše zachoval BVerfG na podkladě svého rozhodnutí ve věci *Honeywell*¹²⁰ v případě, kdyby uvažoval o možnosti prohlásit akt EU za *ultra vires*. Na úvod je třeba zdůraznit, že BVerfG považuje německý Základní zákon za otevřený vůči právu EU, a proto musí na tento fakt při konfrontaci s tímto právem brát zřetel. Sám si také uvědomuje, že kdyby každý členský stát pokaždé přezkoumával platnost aktů EU, vedlo by to k ohrožení přednosti práva EU v celé Evropě. Z tohoto důvodu si tedy sám stanovil povinnost, že před možným prohlášením aktu EU *ultra vires* podá předběžnou otázku, a tím tak naváže dialog s SDEU a představí mu své argumenty. Další podmínkou je, že samotné prohlášení aktu EU *ultra vires* může učinit jen v případě, pokud je porušení kompetencí ze strany EU dostatečně závažné.¹²¹ Navíc lze na základě jeho předchozí judikatury předpokládat, že rozhodnutí, ve kterém by prohlásil akt EU *ultra vires*, by bylo argumentačně na vysoké úrovni.

Nyní se podíváme, jak by se v totožné situaci měl na základě své ustálené rozhodovací praxe teoreticky zachovat ÚS ČR. On sám také považuje Ústavu vůči právu EU za otevřenou.¹²² Na rozdíl od svého německého protějšku však nikdy neuznal svoji povinnost podat předběžnou otázku, a to ani v tak závažném případě, jako je možnost konstataování překročení pravomocí ze strany EU. ÚS dále považuje možnost, že by došlo k překročení kompetencí ze strany EU, za zcela výjimečnou.¹²³ Předchozí rozhodnutí také indikují, že by se v případě prohlášení aktu EU *ultra vires* pokusil své rozhodnutí kvalitně obhájit.

Z řečeného lze konstatovat, že východiska obou soudů jsou velice podobná a vyplývá z nich, že možnost zásahu *ultima ratio* je značně nepravděpodobná. Realita ve *Slovenských důchodech* byla ovšem naprosto jiná. ÚS zopakoval tvrzení SDEU v *Landtové*. Poté zopakoval svoji judikaturu a nepřesvědčivě dovodil, že situace mezi dvěma státy EU postrádá evropský prvek. Nakonec prohlásil, že EU překročila své kompetence. Navíc byla argumentace obhajující samotné prohlášení aktu EU *ultra vires* krátká a nepřesvědčivá.

Je tedy do určité míry překvapující, proč ÚS, vzhledem k tomu, jak často odkazuje a čerpá z judikatury BVerfG, z ní nepřevzal i povinnost podat předběžnou otázku ve zmíněném případě. Ačkoliv ÚS přebral od BVerfG doktrínu týkající se možného zásahu do práva EU, nečiní tak v případě postupů, které by se takovým situacím snažily předcházet a učinily takový zásah méně pravděpodobný. Navíc sám ÚS s odkazem na rozhodnutí *Maastricht* konstatuje, že možnost neaplikovatelnosti aktu EU BVerfG má povahu spíše jen potenciální výstrahy, takže nemusí být nikdy použita.¹²⁴

Ačkoliv tedy z rozebírané judikatury ÚS plyne, že za svůj vzor považuje BVerfG,¹²⁵ chová se diametrálně odlišně od svého vzoru. Lze uzavřít, že inspirace německým

¹²⁰ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 6. července 2010, 2 BvR 2661/06, *Honeywell*.

¹²¹ PAYANDEH, Mehrdad. Constitutional Review of EU Law after *Honeywell*: Contextualizing the Relationship between the German Constitutional Court and the EU Court of Justice. *Common Market Law Review*. 2011, Vol. 48, No. 1, s. 21–22.

¹²² Nález Evropský zatýkací rozkaz, bod 79.

¹²³ Nález Lisabonská smlouva II, bod 150.

¹²⁴ Nález Lisabonská smlouva I, bod 139.

protějškem v tomto případě je spíše formální než materiální, neboť převzal jen formu doktríny, ale nepřevzal způsob její aplikace a zejména její samotnou myšlenku, kterou je zasáhnout jen ve skutečně nezbytných případech a neohrožovat tak uniformitu práva EU.

Ačkoliv lze namítat, že z pohledu svého vlastního právního řádu měl ÚS právo prohlásit, že EU překročila své kompetence, nelze toto akceptovat z pohledu pluralistického. V systému, který je mimo jiné tvořen soudy mnoha evropských zemí, není možné porušit pravidla tohoto systému bez jasného a plně obhájeného důvodu.

Je třeba ale zmínit i případy, v nichž ÚS nesouhlasí se závěry svých evropských protějšků. V *Lisabonském nálezu* například uvedl, že přístup polského Ústavního tribunálu, považuje za příliš vyhraněný, neboť vylučuje pravomoc SDEU posuzovat meze přenesení pravomocí.¹²⁶ Podobně odmítá i v *Lisabonském nálezu II* požadavek navrhovatelů, aby ÚS stanovil věcné meze přenosu pravomocí. Tak totiž učinil ve svém *Lisabonském rozhodnutí*¹²⁷ BVerfG. ÚS zopakoval, že tyto meze jsou politickou otázkou a jsou ponechány na specifikaci zákonodárci. On sám tato rozhodnutí může přezkoumat až poté, co byla učiněna.¹²⁸

Případy, ve kterých ÚS nesouhlasí se svými evropskými protějšky, nepředstavují ohrožení pro princip *univerzality*, neboť je tento nesouhlas vyjadřován v případech, které jsou odůvodněné. Ty představuje prvně zmíněný případ anebo se týkají ústavních základů státu, tak jako druhý zmíněný případ.¹²⁹

Opačné případy, již zmíněné výše, ve kterých ÚS čerpá od jiných soudů, lze pozitivně kvitovat, například v případě rozhodnutí *Pupino*, neboť na základě něj dovodil ÚS princip eurokonformního výkladu univerzálně tím, že tento princip plyne přímo z čl. 10 Smlouvy o ES. Navíc byl tento princip akceptován i jinými evropskými soudy.

Na druhou stranu způsob, jakým se ÚS vyjádřil k rozhodnutí ve věci *Landtová* ohrožuje princip *univerzality*, neboť se ÚS nepokusil přijmout interpretaci, která by byla univerzální; v tomto případě tedy určitý kompromis. SDEU přitom takové kompromisní řešení sám navrhl.

Podobné platí i v případě doktríny, kterou ÚS převzal z rozhodnutí *Maastricht*. Právě toto byl totiž případ, kdy měl ÚS postupovat zvláště obezřetně, neboť se jednalo o doktrínu, která, pokud bude aktivisticky aplikována, může ohrozit uniformitu práva EU. ÚS měl ale tu výhodu, že se mohl přesvědčit, jak tato doktrína funguje v praxi, nahlédnutím do judikatury BVerfG. To však neučinil a místo toho ji v rozporu s principem *univerzality* vyložil po svém tím, že ji nepoužil univerzálním způsobem, kterým ji vykládá nejen BVerfG, ale i jiné evropské soudy. ÚS tak v konečném důsledku tuto doktrínu popřel, protože v daném případě nemusel zasáhnout jako *ultima ratio*, neboť zde stále byla možnost podat předběžnou otázku a vyřešit tak možný konflikt jiným způsobem.

¹²⁵ Odkazy na něj jsou obsaženy ve všech zde rozebíraných rozhodnutích, vyjma Evropského zatykácího rozkazu, např. Nález Lisabonská smlouva I – bod 109, 139, 216, Nález Lisabonská smlouva II – bod 150.

¹²⁶ Nález Lisabonská smlouva I, bod 139.

¹²⁷ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 30. června 2009, 2 BvE 2/08 Lissabon-Urteil, bod 252.

¹²⁸ Nález Lisabonská smlouva II, body 110, 111.

¹²⁹ Dalším příkladem může být postup ÚS v Evropském zatykáčím rozkazu, kde provedl na základě rozhodnutí polského Ústavního tribunálu komparaci ustanovení polské Ústavy s čl. 14 odst. 4 Listiny a došel k závěru, že české ustanovení není v zákazu extradice tak striktní, jako polské. Nález Evropský zatykáčím rozkaz, bod 65.

3. NALADĚNO NEBO NENALADĚNO?

V rámci vývoje EU se v evropském prostoru ustálily dva základní přístupy ke vztahu právního řádu EU a právních řádů členských států. Zatímco podle SDEU má evropské právo přednost před veškerým národním právem, podle ústavních soudů členských států má stále nejvyšší postavení ústava. ČR, jako stát, který přistoupil k EU v roce 2004, se přidal ke svým západním protějškům, když také nepřijal bezpodmínečnou přednost práva EU nad právem vnitrostátním. Vedle ČR tak učinily i další státy přistoupivší v témže roce.¹³⁰

V úvodu tento článek položil otázku, do jaké míry jsou analyzovaná rozhodnutí ÚS v souladu s teorií ústavního pluralismu, jejímž východiskem je absence hierarchie mezi právem EU a právem členských států a jejímiž charakterizujícími znaky jsou tři kontrapunktní principy: *pluralismus*, *koherence* a *univerzalita*. Jak již bylo však řečeno, tyto principy jsou navzájem provázané.

Problémem analyzované judikatury ÚS je její nesourodost, která se týká důležitých otázek, které jsou podstatné pro určení skutečného vztahu vnitrostátního práva a práva EU. Tato nesourodost vede k situacím, kdy v jednom rozhodnutí vyjádří ÚS argumenty z pohledu pluralistické teorie pozitivní, v jiném však naopak dojde k závěru, který jde svým způsobem proti takové teorii.

ÚS akceptuje podmíněnou přednost práva EU. Tato podmíněnost stojí na dvou hlavních pilířích. Prvním je ÚS formulovaná vlastní koncepce doktríny *Solange* spočívající v ochraně materiálního ohniska Ústavy. Druhým pilířem je pak působení ÚS jako *ultima ratio* při kontrole přenesených pravomocí EU. Tyto mechanismy jsou plně slučitelné s teorií Madurova pluralismu. Jejich konkrétní aplikace ÚS však nikoliv. V případě doktríny *Solange* nesourodost vyplývá dokonce již ze stejného rozhodnutí, ve kterém byla formulována.

Výsledkem je, že tato nesourodost široce kontrastuje s jinými argumenty, které by bylo možno označit jako pluralistické. Takovými argumenty jsou např. přístup k přezkumu implementačních předpisů, eurokonformní výklad, částečně i chápání suverenity.

Pokud by bylo možné mluvit o judikatuře ÚS jako, alespoň do určité míry, respektující principy ústavního pluralismu, pak by to bylo do doby vyhlášení nálezu *Slovenských duchodů*. V tomto rozhodnutí ÚS popřel svůj, do té doby relativně vstřícný, přístup k Soudnímu dvoru a právu EU obecně. V tomto případě totiž nerespektoval ani jeden ze tří principů ústavního pluralismu. Princip *koherence* porušil tím, že nepodáním předběžné otázky nenavázal tolik potřebný dialog s SDEU a o žádný smířlivý dialog se nepokusil ani v odůvodnění. Tím, že zasáhl jako *ultima ratio* způsobem, který byl v rozporu s přístupem, jakým tento mechanismus aplikují jiné evropské soudy, zejména BVerfG, a tento svůj postup nedostatečně odůvodnil, porušil princip *univerzality*. Princip *pluralismu* porušil ÚS souhrnem těchto postupů, jejichž následkem bylo porušení doktríny, jejímž smyslem bylo právě udržovat evropský právní systém, resp. vztahy s SDEU a jinými evropskými soudy, v rovnováze. ÚS navíc nepoužil žádný jiný mechanismus, aby takovému narušení předešel a harmonii zachoval, tedy např. předběžnou otázku.

¹³⁰ Vice např. v SADURSKI, Wojciech. „Solange, chapter 3“: Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union. *European Law Journal*. 2007, Vol. 14, No. 1, s. 1–35.

Na základě výše řečeného lze tedy vnímat toto rozhodnutí jako exces, neboť je naprosto v rozporu s předchozí judikaturou ÚS, která byla vybudována na spíše tolerantním přístupu k právu EU. Tomuto závěru nasvědčuje i to, že v tomto rozhodnutí nehrály roli nejspíše jen argumenty právní.¹³¹ Jak již bylo v práci několikrát zmíněno, v rozhodnutích ÚS je vidět značný vliv metodologie BVerfG. Problémem této metodologie je však to, že upřednostňuje formulaci obecných principů před konkrétními pravidly, které by byly schopny vyřešit všechny budoucí spory mezi právními řády. Tyto obecné principy jsou vyjádřeny velice abstraktně a nejednoznačně, např. v rozhodnutích *Solange II* či *Maastricht*.¹³² Z. Kühn v návaznosti na to v roce 2007 vyjádřil myšlenku, že teprve až čas ukáže, jak budou tyto složité principy následovány a pochopeny novými členskými státy, které přistoupily k EU v roce 2004.¹³³

Na toto tvrzení můžeme navázat a uzavřít, že v případě ÚS ČR byly sice tyto doktríny formálně implementovány do jeho judikatury, nicméně materiálně zůstaly nepochopeny. Přes všechna svá rozhodnutí, ve kterých BVerfG zpochybňoval základní principy práva EU, totiž tento soud nikdy skutečně nezpůsobil podstatnou újmu aplikaci práva EU v Německu.¹³⁴

Tento článek vznikl v rámci řešení projektu Studentské grantové soutěže Univerzity Palackého v Olomouci: Princip tolerance v rámci fungování Evropské unie – od teoretického konceptu k praxi (č. IGA_PF_2014_003). Autor by chtěl poděkovat za cenné rady JUDr. Ondřeji Hamulakovi, Ph.D.

David Kopal

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

¹³¹ KOMÁREK, J. Playing with matches: The Czech Constitutional Court..., s. 333–334.

¹³² KÜHN, Zdeněk. The European Arrest Warrant, Third Pillar Law and National Constitutional Resistance/Acceptance: The EAW Saga as Narrated by the Constitutional Judiciary in Poland, Germany, and the Czech Republic. *Croatian Yearbook of European Law & Policy*. 2007, Vol. 3, s. 131.

¹³³ *Ibid.*, s. 133.

¹³⁴ *Ibid.*

David Kopal

Czech Constitutional Court and Contrapunctual Principles

Abstract: This contribution addresses the relationship between European and Czech law with regard to the theory of constitutional pluralism on the basis of the case law of the Constitutional Court of the Czech Republic. Its aim is to determine to what degree is approach of the Constitutional Court compatible with the Miguel Poiares Maduro's theory of constitutional pluralism, respectively to determine whether the Constitutional Court considers that one legal order should prevail over another or not. The first section of the paper discusses the possible approaches to the relationship between national and European law generally followed by a more detailed description of Maduro's theory. The description focused mainly on assumptions and analysis of the basic concepts that form the basis of this theory. In the next sections the selected decisions of the Czech Constitutional Court concerning European law are analyzed on the basis of the mentioned theory, in particular on the three basic principles: pluralism, coherence and universality. The contribution focuses on issues that form the basis of the relationship between European and Czech law. These issues include, for example, the questions of sovereignty and the transfer of powers. An important area is also the relationship between the Constitutional Court and the CJEU and also its relationship with his European counterparts.

Key words: relationship between European and Czech law, constitutional pluralism, constitutional law, Czech Constitutional Court, primacy of EU Law