

**Univerzita Karlova v Praze**

**Právnická fakulta**

**Mají ústavní soudy členských států EU přezkoumávat vnitrostátní  
implementační předpisy?**

Kategorie: magisterské studium

2013

VI. ročník SVOČ

Autor: Hana Janotová

Vědecký seminář: Výjezdní seminář  
z ústavního práva

### **Čestné prohlášení a souhlas s publikací práce**

Prohlašuji, že jsem práci předkládanou do VI. ročníku Studentské vědecké a odborné činnosti (SVOČ) vypracoval(a) samostatně za použití literatury a zdrojů v ní uvedených. Dále prohlašuji, že práce nebyla ani jako celek, ani z podstatné části dříve publikována, obhájena jako součást bakalářské, diplomové, rigorózní nebo jiné studentské kvalifikační práce a nebyla přihlášena do předchozích ročníků SVOČ či jiné soutěže.

Souhlasím s užitím této práce rozšiřováním, rozmnožováním a sdělováním veřejnosti v neomezeném rozsahu pro účely publikace a prezentace PF UK, včetně užití třetími osobami.

V Praze dne 14. 4. 2013

.....

Hana Janotová

## Obsah

1. Úvod .....	4
2. Vnitrostátní implementační předpis?.....	4
3. Ústavní přezkum vnitrostátních implementačních předpisů – možné přístupy.....	6
4. Model úplného přezkumu – příklad Rakouska a Polska.....	6
5. Model částečného přezkumu – příklad České republiky.....	9
6. Model založený na absolutní nepřezkoumatelnosti – příklad Irska.....	13
7. Závěr.....	15
Seznam literatury.....	17

## 1. Úvod

Vstupem států do EU se ústavní soudy těchto států byly nuceny vypořádat s mnohými otázkami týkajícími se jejich (nového) postavení. Ať už je to například odpověď na otázku, zda se cítí být soudem ve smyslu čl. 267 SFEU, a jsou tudíž oprávněny podávat Soudnímu dvoru EU předběžné otázky, nebo zda se změnila (v případě, že daná instituce disponuje takovou pravomocí) kompetence ústavního soudu ve vztahu k ústavním stížnostem, nebo zda mají, a pokud ano do jaké míry, kontrolovat soulad domácích norem implementujících evropské předpisy s ústavou daného státu. A právě tato posledně zmíněná otázka je tématem mé práce.

Různé přístupy jednotlivých členských států k jejímu řešení napovídají, že na ni neexistuje jedna správná odpověď. Ba naopak, možných odpovědí se nabízí vícero. Představíme si je na příkladech čtyř členských států – Rakouska, Polska, České republiky, a v neposlední řadě Irsko, které na rozdíl od předchozích třech států je reprezentantem anglosaské právní kultury, a navíc nedisponuje žádným speciálním ústavním soudem či tribunálem, funkci strážce ústavnosti v něm plní soud nejvyšší.

V první kapitole budou nejprve vymezeny základní pojmy. V prvé řadě vymezení rozdílu mezi pojmy *implementace* a *transpozice*, neboť tyto pojmy jsou často v literatuře (podle mě nepřesně) užívány promiscue. Poté se podíváme na základní odlišnost mezi transpozicí, resp. implementací směrnic a nařízení, a vymezíme, co budeme rozumět pod pojem *vnitrostátní implementační předpis*.

Ve druhé kapitole nastíníme, jaké možné přístupy či modely k přezkumu implementačních předpisů se nabízejí. A v následujících kapitolách se na jednotlivé modely zaměříme podrobněji, a to s využitím příkladů výše uvedených členských států EU.

## 2. Vnitrostátní implementační předpis?

Implementace, transpozice, vnitrostátní implementační předpis, směrnice a nařízení – transponovat, implementovat či snad obojí?

K tomu, abychom se orientovali ve spleti všech těchto pojmů, s nimiž budeme dále pracovat, bude třeba nejprve si vymežit jejich význam. A to zejména s ohledem na to, že tyto pojmy často nejsou autory v literatuře používány jednotně. Především mezi *implementací* a

*transpozicí* autoři často nerozlišují a užívají tyto termíny promiscue.<sup>1</sup> Domnívám se však, že mezi těmito pojmy je třeba vidět určitou významovou odlišnost.

Zatímco „*transpozicí je možno především rozumět formální promítnutí (...) do vnitrostátního předpisu, implementací je pak možno rozumět vedle transpozice i zajištění náležité aplikace a vymahatelnosti transpozičního opatření.*“<sup>2</sup> Je tedy možné shrnout, že implementace v sobě zahrnuje i transpozici.<sup>3</sup>

A které prameny unijního práva se tudíž transponují a které implementují? Zatímco v případě směrnic je nutné jak formální promítnutí jejich obsahu do vnitrostátních předpisů – transpozice, tak také přijetí příslušných implementačních opatření, v případě nařízení platí, že v zásadě je jejich transpozice do vnitrostátních předpisů nepřípustná. „*Vnitrostátní implementace nařízení EU je tedy v zásadě omezena pouze na přijímání vnitrostátních implementačních – prováděcích (nikoli transpozičních) opatření potřebných k zajištění úplné a efektivní vnitrostátní aplikovatelnost příslušných nařízení EU.*“<sup>4</sup>

Ale i z tohoto pravidla lze nalézt výjimku. Tu Soudní dvůr EU vymežil v případě Komise v. Itálie.<sup>5</sup> Transpozice nařízení, popřípadě jeho části, je možná za situace, kdy určitou materii upravují vzájemně provázaným způsobem jak nařízení EU, tak také vnitrostátní předpisy. Ale pouze za podmínky, že tak nedojde k zastření unijní povahy daných nařízení.<sup>6</sup>

Pod pojmem vnitrostátní implementační předpis budeme tudíž v dalším textu rozumět jednak takové vnitrostátní právní předpisy, které formálně promítají obsah směrnic (a v případě splnění výše uvedené výjimky též nařízení), a současně též ty vnitrostátní právní předpisy, které zajišťují úplnou a efektivní aplikaci a vymahatelnost takovýchto transpozičních opatření.

---

<sup>1</sup> Srov. Malíř J., Štěrbová M., Způsob transpozice směrnic, Právní rozhledy, 2004, č. 14, s. 527

<sup>2</sup> Král R., Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR, Praha: C.H.Beck, 2002, s. 4

<sup>3</sup> Obdobně uvádí Sacha Prechal in Directives in EC Law, Second Completely Revised Edition, Oxford University Press, 2005, s. 5 - 6, že implementací lze nazvat celý proces, kdy jsou členským státem EU plněny závazky v souladu s článkem 291 odst. 1 SFEU. Zatímco transpozice představuje jen jednu z etap tohoto procesu.

Srov. též vymezení pojmů implementace a transpozice v čl. 2 odst. 2 písm. a), b) Metodických pokynů pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství ČR v EU (Usnesení vlády č. 1304/2005)

<sup>4</sup> Král R., Nařízení ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace, Praha: C.H.Beck, 2006, s. 46

<sup>5</sup> Rozhodnutí SDEU 272/83 Komise v. Itálie – sdružení zemědělských výrobců, z 28. 3. 1985

<sup>6</sup> Král R., op. cit. 4, s. 47

### 3. Ústavní přezkum vnitrostátních implementačních předpisů – možné přístupy

Mohou být vnitrostátní právní předpisy provádějící právo Evropské Unie předmětem ústavního přezkumu prováděného ústavními soudy jednotlivých členských států EU, anebo by měly být z takového přezkumu vyňaty? A pokud jsou vnitrostátní implementační předpisy přezkoumatelné, do jaké míry?

Odpovědi na tyto otázky se v jednotlivých členských státech Evropské unie značně odlišují, a je tudíž možné vymezit vícero modelů kontroly ústavnosti implementačních předpisů. První možností je model založený na úplné přezkoumatelnosti takovýchto předpisů. Jako příklady tohoto přístupu nám poslouží Rakousko a Polsko.

Druhou možnou cestou je přezkum pouze omezený, částečný. To znamená, že kontrole souladu s národní ústavou jsou podrobovány pouze některé implementační předpisy, popřípadě se kontrola omezuje pouze na ústavnost procedury přijímání takovýchto právních předpisů. Reprezentantem tohoto druhého modelu je Česká republika.

A třetím možným přístupem – přístupem, který dovádí do důsledků koncepci přenesení pravomocí, přístupem, který lze postavit do protikladu k přístupu rakouskému či polskému - je model založený na absolutní nepřezkoumatelnosti. Tento model si blíže představíme na příkladu Irska.

### 4. Model úplného přezkumu – příklad Rakouska a Polska

V Rakousku, jak uvádí bývalý předseda Rakouského Ústavního soudu Karl Korinek, lze hovořit o dvojí vázanosti či podmíněnosti předpisů provádějících unijní právo („*die doppelte Bedingtheit*“).<sup>7</sup> Z první vázanosti plyne, že zákony (a obdobně ostatní právní předpisy) musejí odpovídat ústavě. Se vstupem Rakouska do Evropské Unie se ale současně domácí zákonodárce musí podřídit také druhé vázanosti, a to vázanosti unijním právem.<sup>8</sup>

*„...v teorii a jurisdikci je nesporné, že při výkladu komunitárního práva zákonodárce zůstává vázán usměrňujícím zadáním spolkových ústavních zákonů do té míry, pokud jimi není*

---

<sup>7</sup> Korinek K., Řízení o předběžné otázce a národní soudy: sborník příspěvků z konference pořádané Ústavním soudem České republiky v Brně dne 3. prosince 2004. Praha: Linde, 2005, s. 12

<sup>8</sup> Tamtéž s. 13

*bráněno provedení komunitárních právních pokynů. Zákonodárce tedy v těchto případech podléhá dvojí vázanosti, jmenovitě vázanosti komunitární právem a vázanosti rámcem ústavního práva. Rovněž je nesporné, že pokud je dána vázanost Ústavou – podléhá otázka souladu zákonných pravidel s ústavou ústavní soudní kontrole, a to tehdy, jestliže se jedná o prováděcí předpisy ke komunitárnímu právu“<sup>9</sup>*

Obdobný pohled jako Rakouský Ústavní soudní dvůr zaujal také Polský Ústavní Tribunal. Ten poměrně záhy po vstupu Polska do EU vydal několik důležitých rozhodnutí vymezující vztah práva EU a polského ústavního práva,<sup>10</sup> a jedním z nich je také rozhodnutí, v němž Tribunal dospěl k závěru o nesouladu<sup>11</sup> rámcového rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu s Polskou Ústavou.<sup>12</sup>

Rámcové rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu<sup>13</sup> bylo transponováno do polského právního řádu novelizací tamějšího trestního řádu z roku 1997. Ještě než došlo k této transpozici, proběhla v Polsku poměrně živá diskuze<sup>14</sup>, zda není případné vydávání polských občanů do jiných členských států EU v rozporu s čl. 55 odst. 1 Polské Ústavy<sup>15</sup>, který

---

<sup>9</sup> Rozhodnutí Rakouského Ústavního soudního dvora VfSlg. 15106/1998, citován český překlad dle: Korinek K., Řízení o předběžné otázce a národní soudy: sborník příspěvků z konference pořádané Ústavním soudem České republiky v Brně dne 3. prosince 2004. Praha: Linde, 2005, s. 13

<sup>10</sup> Srov. např. rozhodnutí K 18/04, z 11. 5. 2005 (ústavní přezkum Smlouvy o přistoupení), anglické a německé shrnutí dostupné na: <http://www.trybunal.gov.pl/eng/>

<sup>11</sup> Evropský zatýkací rozkaz se stal předmětem, přezkumu ústavnosti i v dalších členských státech. Rozhodnutí Ústavního soudu ČR v této věci viz níže. Dále např. rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu z 18. července 2005 v případě, kdy Spolkový ústavní soud vyhověl ústavní stížnosti a „*prohlásil nicotným příslušný transpoziční zákon s tím důsledkem, že do doby přijetí nového prováděcího zákona nelze občany SRN jiným členským státem EU vydávat.*“ – Filip J., Evropský zatýkací rozkaz a rozhodování ústavních soudů, právní zpravodaj, 2005, č. 8, s. 3

<sup>12</sup> Rozhodnutí Polského Ústavního tribunálu Sygn. akt P 1/05, z 27. 4. 2005, anglický a německý překlad rozhodnutí dostupný na <http://www.trybunal.gov.pl/eng/index.htm>

<sup>13</sup> Rámcové rozhodnutí Rady č. 2002/584/JVV ze dne 13. 6. 2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy

<sup>14</sup> Krystyna Kowalik-Bańczyk, *Should We Polish It Up? The Polish Constitutional Tribunal and the Idea of Supremacy of EU Law*, 6 German Law Journal 1355-1366 (2005), dostupné na <http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=638> (German Law Journal volume 6 (2005), číslo 10)

<sup>15</sup> čl. 55 Ústavy Polské republiky

(1) *Polského státního občana nelze vydat do ciziny.*

vydávání polských občanů zapovídal. Diskuze se týkala především toho, zda před tím, než dojde k transpozici rámcového rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu, je či není nutné změnit nejprve Ústavu.<sup>16</sup> Nakonec Ústava změněna nebyla, a novelizován byl pouze trestní řád.

27. ledna 2005 se však obvodní soud v Gdaňsku v souvislosti s případem týkajícím se vydání polské občanky Marie D. do Nizozemska, obrátil na Ústavní tribunál s právní otázkou, týkající se právě souladu čl. 607t trestního řádu s čl. 55 odst. 1 Polské Ústavy.<sup>17</sup>

Ústavní tribunál nakonec v rozhodnutí P 1/05 dospěl k závěru, že čl. 607t trestního řádu, v rozsahu, v jakém umožňuje vydání polského občana do členského státu EU na základě evropského zatýkacího rozkazu, je neslučitelný s čl. 55 odst. 1 Polské Ústavy.<sup>18</sup> Pokud jde o obsahový přezkum Evropského zatýkacího rozkazu, bylo předmětné rozhodnutí Polského Ústavního Tribunálu hojně komentováno<sup>19</sup>, v této práci se proto podíváme spíše na procesní stránku dané věci.

Ústavní Tribunál formuloval tezi, že ačkoliv povinnost implementovat rámcové rozhodnutí je ústavním požadavkem plynoucím z čl. 9 Polské Ústavy<sup>20</sup>, vzhledem k tomu, že hlavní funkcí Ústavního Tribunálu je přezkum konformity právních aktů s Ústavou, není Tribunál osvobozen od povinnosti přezkoumat slučitelnost domácích předpisů s Ústavou ani tehdy, kdy

---

(2) *Vydání osoby podezřelé ze spáchání nenásilného trestného činu je zakázáno.*

(3) *O přípustnosti vydání do ciziny rozhoduje soud.*

Citováno dle Klokočka V., Ústavy států Evropské unie, Díl druhý, Praha: Linde, 2005

<sup>16</sup> Srov. obdobnou diskuzi v České republice týkající se novelizace čl. 14 Listiny základních práv a svobod, resp. vládního návrhu na vložení odst. 5 čl. 14, který by zněl „*Občan může být předán členskému státu Evropské unie k trestnímu stíhání nebo k výkonu trestu odnětí svobody, pokud to vyplývá ze závazků České republiky jako členského státu Evropské unie, které nelze omezit nebo vyloučit.*“ Tento návrh byl Poslaneckou sněmovnou 2. 4. 2004 ve druhém čtení zamítnut. (sněmovní tisk č. 513)

<sup>17</sup> Sygn. akt P 1/05, I bod. č. 1

<sup>18</sup> Rozhodnutí Polského Ústavního tribunálu Sygn. akt P 1/05, z 27. 4. 2005, výrok I.

<sup>19</sup> Srov. např. Filip J., Evropský zatýkací rozkaz před ústavními soudy, Časopis pro právní vědu a praxi, 2005, č. 2; Filip J., Evropský zatýkací rozkaz a rozhodování ústavních soudů, Právní zpravodaj, 2005, č. 8, s.3-7 Leczykiewicz D., Trybunal Konstytucyjny (Polish Constitutional Tribunal), Judgment of 27 April 2005, No. P 1/05, on the constitutionality of the European Arrest Warrant national implementation, 2006, Common Market Law Review, Vol. 43, No. 4, s. 1181 – 1191; Banaskiewicz B., Ústavní judikatura nového členského státu vůči výzvám evropské integrace, zkušenosti Ústavního tribunálu Polské republiky, Jurisprudence, 2005, č. 7

<sup>20</sup> čl. 9: „*The Republic of Poland shall respect international law binding upon it.*“ Cit. dle <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>



by se rozhodnutí o protiústavnosti dotýkalo oblasti regulované právním předpisem, jehož cílem je transpozice či implementace evropského práva.<sup>21</sup>

*„Hlavní nevýhodou rakousko-polského modelu (...) je, že tím, že připouští přezkoumatelnost i vynucených vnitrostátních implementačních předpisů, tak zvyšuje riziko narušení eurokonformity vnitrostátního právního prostředí, a tudíž i riziko s tímto narušením spojených komunitárních právních následků.“*<sup>22</sup> Neboť pokud skutečně ústavní soud zruší implementační předpis pro jeho rozpor s ústavou, rázem v domácím právním řádu chybí příslušná právní norma provádějící evropské právo.<sup>23</sup> Tímto zrušením vnitrostátního implementačního předpisu totiž *„nastává stav neadekvátní vnitrostátní implementace“*<sup>24</sup>, a tím vznikají pro předmětný členský stát některé (nepříznivé) následky. Ať už je to přímý či nepřímý účinek daného aktu, ale zejména odpovědnost členského státu za škodu způsobenou jednotlivci nenáležitým provedením daného unijního předpisu.<sup>25</sup> Proto by měl ústavní soud při rušení implementačního předpisu zvažovat možnost (umožňuje-li mu to daný právní řád) odložení vykonatelnosti takového derogačního nálezu, a poskytnout tak domácímu zákonodárci čas na přijetí nového, ústavně konformního implementačního předpisu.<sup>26</sup>

A přesně to také učinil Polský Ústavní Tribunál v rozhodnutí P 1/05, když sice rozhodl, že čl. 607t trestního řádu je neslučitelný s čl. 55 odst. 1 Ústavy, ale současně ve druhém výroku stanovil, že příslušný neslučitelný článek trestního řádu pozbude účinnosti až po 18 měsících<sup>27</sup> od vyhlášení rozhodnutí.<sup>28</sup>

## 5. Model částečného přezkumu – příklad České republiky

Druhým možným přístupem k přezkumu implementačních předpisů je přezkum pouze omezený, částečný. V případě tohoto přístupu dochází k rozlišení implementačních předpisů

---

<sup>21</sup> Sygn. akt P 1/05, III bod. č. 2. 4

<sup>22</sup> Král R., op. cit. 4, s. 80

<sup>23</sup> Kühn Z., Rozšíření Evropské unie a vztahy šestadvaceti ústavních systémů, Právník, 2004, č. 8, s. 764

<sup>24</sup> Král R., op. cit. 4, s. 80-81

<sup>25</sup> Král R., Vnitrostátní účinky směrnic EU, Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 2011, č. 1, s. 29-31

<sup>26</sup> Kühn Z., op. cit. 23, s. 764

<sup>27</sup> Filip J. v této souvislosti trefně hovoří o tom, že *„vlk se nažral a koza zůstala celá“*, Filip J., Evropský zatýkácí rozkaz a rozhodování ústavních soudů, právní zpravodaj, 2005, č. 8, s. 5

<sup>28</sup> Sygn. akt P 1/05, výrok II.

na *vynucené* a *nevynucené*. Za nevynucené považujeme ty implementační předpisy, resp. ty jejich části, při jejichž vnitrostátním provádění ponechává unijní legislativa domácím zákonodárci určitý prostor pro uvážení. A naopak vynucené jsou ty, při jejichž provádění zákonodárce žádnou míru diskrece nemá.

Zastáncem modelu pouze částečného přezkumu je Kühn, když uvádí, že „v *mezích uvážení daných domácím normotvůrci komunitární právem musí být domácí právo plně slučitelné jak s právem komunitárním, tak s domácím ústavním pořádkem*“<sup>29</sup> Nabízí se tak otázka: Znamená to, a contrario, že nemá-li domácí normotvůrce žádnou možnost uvážení, pak domácí implementační předpisy nemusí být slučitelné s domácím ústavním pořádkem? Nedochozí pak k tomu, že z „vynucených vnitrostátních implementačních předpisů [se] vytváří specifická kategorie vnitrostátních předpisů, která do značné míry stojí mimo ústavu?“<sup>30</sup> Znamená to, jak uvádí Dvořáček<sup>31</sup>, že po 1. 5. 2004 máme v našem právním řádu kromě „běžných“ zákonů, ještě také zvláštní, specifické zákony „evropské“, které jsou imunní vůči přezkumu jejich ústavnosti?

Domnívám se, že žádné z vnitrostátních zákonů by takto z přezkumu ústavnosti být vyňaty neměly. Neměly by být rozlišovány dvě kategorie „běžných“ a „evropských“ zákonů. A to také proto, že české právo nezná žádnou kategorii „implementačních předpisů“, „implementačních zákonů“, či „transpoziční legislativy“ apod. A i kdybychom přistoupili na myšlenku, že je možné (a účelné) v českém právním řádu rozlišovat mezi zákony „obyčejnými“ a „evropskými“, jak bychom takové rozlišení provedli? Které by těmi evropskými byly? Snad takové, jejichž účelem je právě jen provést tu kterou směrnici (či nařízení), nebo by to byly všechny domácí zákony, které obsahují byť jen jeden paragraf, jehož účelem je provedení evropské legislativy? Zkrátka a dobře, bylo by vůbec možné vést nějakou jasnou dělicí čáru mezi zákony „obyčejnými“ a „evropskými“? Nebo by to spíše bylo stejné, jako „snažit se oddělit od sebe teplou a studenou vodu poté, co už byly jednou slity“<sup>32</sup>? Domnívám se tudíž, že v případě situace, kdy se zákonodárce „ocitne mezi mlýnskými kameny“<sup>33</sup>, kdy na straně jedné před ním leží zcela jednoznačná směrnice, nedávající mu

---

<sup>29</sup> Kühn Z., op. cit. 23, s. 764 - 765

<sup>30</sup> Král R., op. cit. 4, s. 80

<sup>31</sup> Dvořáček, D., K abstraktní kontrole ústavnosti vnitrostátních předpisů implementujících komunitární právo, Právní rozhledy, 2004, č. 19, s. 724

<sup>32</sup> Dvořáček D., op. cit. 31, s. 725

<sup>33</sup> Dvořáček D., op. cit. 31, s. 724

žádný výběr mezi možnostmi A, B či C, směrnice, která může být provedena právě jen jedním konkrétním způsobem, a na straně druhé je ústavní úprava, která neumožňuje, aby dané provedení směrnice s ní bylo ústavně konformní, pak by měl zákonodárce nejprve přistoupit ke změně domácí ústavy.

Český Ústavní soud se k otázce kontroly ústavnosti vnitrostátních implementačních předpisů vyjádřil ve dvou nálezech. Jednak v nálezu Pl. ÚS 55/04 (*Cukerné kvóty III.*)<sup>34</sup> a dále v nálezu Pl. ÚS 66/04 (*Evropský zatýkací rozkaz*). Ačkoli tyto nálezy byly vydány v rozmezí necelých dvou měsíců po sobě následujících<sup>35</sup>, v nich obsažená argumentace ÚS k problematice přezkumu implementačních předpisů není zcela jednotná.<sup>36</sup>

V „*cukerných kvótách*“ si ÚS klade otázku, zda je oprávněn posuzovat konformitu vnitrostátních právních norem, které navazují na komunitární právo.<sup>37</sup> Konstatuje, že skutečnost, že Unie disponuje v určité oblasti plnou pravomocí<sup>38</sup>, neznamená absolutní povinnost Unie regulovat každou otázku v dané oblasti. *„V určitých případech Společenství deleguje pravomoc zpět na členské státy za účelem provedení určitého aktu komunitárního práva nebo ponechává určité otázky neupravené a umožňuje členským státům přijetí specifické úpravy k provedení evropského práva.“*<sup>39</sup> V takové situaci je tak Česká republika na jedné straně vázána principy evropského práva, ale současně, neboť se jedná o vnitrostátní právní úpravu, musí být daná právní úprava také ústavě konformní. Tudíž ačkoliv nelze přehlédnout vliv unijního práva na tvorbu, aplikaci a interpretaci vnitrostátního práva (a to zejména v oblastech, jejichž účel a působení jsou bezprostředně navázány na unijní normy), a je tedy nutné přihlížet k principům plynoucím z unijního práva, i po 1. 5. 2004 zůstávají referenčním rámcem přezkumu Ústavním soudem normy českého ústavního pořádku.

V případě „*Eurozatykače*“ Ústavní soud deklarující svou úlohu ochránce ústavnosti uvádí, že mu náleží přezkoumávat ústavnost všech aktů orgánů veřejné moci, a tudíž se jeho pravomoc

---

<sup>34</sup>Nález ÚS ČR z 8. 3. 2006, sp.zn. Pl. ÚS 50/04 (*Cukerné kvóty III.* „Potud, pokud“)

Nález ÚS ČR z 3. 5. 2006, sp.zn. 66/04 (*Evropský zatýkací rozkaz (eurozatykač)*)

<sup>35</sup> Pl. ÚS 50/04 je z 8. 3. 2006, Pl.ÚS 66/04, Z 3. 5. 2006

<sup>36</sup> Poukazuje na to ve svém odlišném stanovisku k nálezu Pl. ÚS 66/04 také soudkyně Eliška Wagnerová, která byla současně soudcem zpravodajem ve věci Pl. ÚS 50/04

<sup>37</sup> Pl. ÚS 50/04, bod VI. A)

<sup>38</sup> V daném případě se jedná o společnou organizaci trhu se zemědělskými komoditami.

<sup>39</sup> Pl. ÚS 50/04 bod VI. A)

v zásadě vztahuje i na české vnitrostátní normy, provádějící závazky ČR vůči EU. Následně ale ÚS konstatuje, že „*Stejně jako u ostatních státních orgánů došlo na základě čl. 10a Ústavy vstupem České republiky do EU do jisté míry i k omezení pravomoci Ústavního soudu.*“<sup>40</sup> Podle Ústavního soudu za situace, kdy členský stát provádí právní předpis evropského práva a při tomto provádění je členskému státu ponechán určitý prostor pro vlastní uvážení, jde-li o výběr prostředků k dosažení cíle zamýšleného daným předpisem evropského práva, za této situace členský stát může přezkoumat výsledný implementační předpis z hlediska jeho konformity s domácí ústavou. Jestliže tedy například směrnice poskytuje členskému státu možnost být provedena variantou 1), 2) nebo 3), z nichž varianty 1) a 3) jsou ústavně konformní, zatímco realizace varianty 2) by mohla přinést rozpor s domácí ústavou, Ústavní soud má možnost přezkoumat, zda zákonodárce zvolil variantu správnou, a eventuálně variantu ústavně nesouladnou zrušit.

Současně platí, že v případech, kdy unijní předpis neumožňuje domácímu zákonodárci žádný výběr z více možných prostředků, jak unijní předpis provést (bude se tak jednat o výše zmíněný *vynucený* vnitrostátní implementační předpis), doktrína přednosti evropského práva v zásadě neumožňuje Ústavnímu soudu takovýto předpis přezkoumávat, ale to s výjimkou situace, kdy by docházelo k uplatnění pravomocí orgánů EU způsobem neslučitelným se zachováním základů státní suverenity ČR, nebo způsobem ohrožujícím podstatu materiálního právního státu.<sup>41</sup>

Ústavní soud se tak přiklonil k výše uvedenému názoru Kühna, podle něhož by vnitrostátní implementační předpisy zásadně neměly být Ústavním soudem přezkoumávány.<sup>42</sup> Z tohoto pravidla ale uvádí několik výjimek.<sup>43</sup> Prvou z nich je již zmíněná možnost přezkumu v případě *nevynucených* implementačních předpisů, v případech, kdy evropská norma

---

<sup>40</sup> Pl. ÚS 66/04, VII. bod č. 52

<sup>41</sup> Pl. ÚS 66/04 VII., bod č. 53

<sup>42</sup> Kühn však na rozdíl od Ústavního soudu, který v nálezu Pl. ÚS 66/04 (bod 54.) zdůvodňuje nemožnost přezkoumávat vynucené implementační předpisy doktrínou přednosti evropského práva, argumentuje tím, že jestliže by Ústavní soud takovou pravomoc vykonával „*vedlo by to k narušení harmonie mezi oběma systémy (...).*“ [ systému evropského a vnitrostátního] – Kühn Z., K přezkumu ústavnosti českých aktů implementujících evropské právo nejen ve vztahu k eurozatykač, *Trestněprávní revue*, 2005, č. 3, s. 61

<sup>43</sup> Kühn Z., K přezkumu ústavnosti českých aktů implementujících evropské právo nejen ve vztahu k tzv. eurozatykač, *Trestněprávní revue*, 2005, č. 3

ponechává domácímu normotvůrci nějaké pole uvážení. Druhou výjimkou je možnost přezkoumávat proceduru přijetí implementačních předpisů, a to bez ohledu na to, zda se jedná o normy *vynucené* nebo *nevynucené*. A za třetí má Ústavní soud přezkoumávat implementační předpis tehdy, zasahuje-li implementační předpis určité základní právo, k němuž „*neexistuje jeho korespondující evropský ekvivalent*.“<sup>44</sup> Jestliže by domácí ústava obsahovala ustanovení, které evropské právo nezná, měl by Ústavní soud přezkoumat případné implementační opatření, dotýkající se daného ustanovení. Jako příklad může sloužit právo plynoucí z čl. 14 odst. 4 věty druhé Listiny základních práv a svobod („*Občan nemůže být nucen k opuštění své vlasti*“), k němuž v unijní rovině neexistuje vhodný ekvivalent.<sup>45</sup> Obdobný názor, pokud jde o tuto třetí výjimku, zastává Zemánek, když uvádí, že „*nejde (...) o žádnou imunizaci vynuceného implementačního opatření proti přezkumu jeho souladu s lidskými právy, nýbrž jen o nahrazení národního standardu evropským ordre publique*.“<sup>46</sup>

## 6. Model založený na absolutní nepřezkoumatelnosti – příklad Irska

Za reprezentanta třetího možného modelu – modelu založeného na zásadně absolutní nepřezkoumatelnosti vnitrostátních implementačních předpisů – lze považovat Irsko.

Východiskem irského přístupu je článek 29. 4. 10 Irské Ústavy, který zabezpečuje postavení unijního práva a prováděcích vnitrostátních předpisů v irském ústavním systému. Tento článek zní. „*Žádné ustanovení této Ústavy neruší zákony, úkony nebo opatření státu, nutná vzhledem k závazkům plynoucím ze členství v Evropské Unii, nebo ze členství ze Společenství, ani nebrání tomu, aby zákony, úkony nebo opatření, přijatá Evropskou Unií nebo Společenstvími nebo jejich institucemi nebo orgány, příslušnými podle Smluv, zřizujících Společenství, měly ve státě platnost zákona*.“<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> Kühn Z., op. cit. 43, s. 61; obdobně též Zemánek J., Evropskoprávní meze přezkumu ústavnosti transpozice rámcového rozhodnutí o eurozatykači, Právní rozhledy, 2004, č. 19, s. 92-93

<sup>45</sup> Kühn Z., op. cit. 43, s. 62

<sup>46</sup> Zemánek J., Evropskoprávní meze přezkumu ústavnosti transpozice rámcového rozhodnutí o eurozatykač, Právní rozhledy, 2004, č. 19, s. 93

<sup>47</sup> Klokočka V., Wagnerová E., Ústavy států Evropské Unie, Díl první, Praha: Linde, 2004

Anglické znění čl. 29.4.10: „*No provision of this Constitution invalidates laws enacted, acts done or measures adopted by the State which are necessitated by the obligations of membership of the European Union or of the Communities, or prevents laws enacted, acts done or measures adopted by the European Union or by the*

Tento článek je možné rozdělit do 2 samostatných klauzulí. Klausule první vyjímá vnitrostátní právní předpisy, jejichž obsah je *vynucen* povinnostmi plynoucími ze členství státu v EU, z přezkumu ústavnosti.<sup>48</sup> Klíčovým pro uplatnění první klauzule, je tedy požadavek *nutnosti* či *vynucenosti* obsahu daných vnitrostátních implementačních předpisů. Jen ty právní normy, které jsou nezbytné pro splnění závazků plynoucích z členství v Unii, požívají úplného vynětí z přezkumu ústavnosti.

Druhá klauzule dává ústavní imunitu přímo unijním aktům, a to bez požadavku jakékoli *vynucenosti*.<sup>49</sup> Cílem druhé klauzule, obsažené v čl. 29. 4. 10 Ústavy, je zabránit střetu mezi evropským a irským právem, neboť chrání unijní předpisy před ústavním přezkumem. Druhá klauzule tedy zabezpečuje, že (samotná) unijní legislativa se v Irsku nemůže stát předmětem kontroly ústavnosti.

Zatímco v případě směrnic je vždy vyžadována ze strany orgánů členských států jejich náležitá transpozice a implementace<sup>50</sup>, a směrnice (resp. ke směrnicím přijaté vnitrostátní implementační předpisy) tak spadají pod klauzuli prvou čl. 29. 4. 10 Irské Ústavy, a jsou tak vždy (za zmíněné podmínky, že jejich přijetí bylo nutné pro splnění povinností člena EU) vyňaty z možnosti ústavního přezkumu, v případě nařízení je možné odlišit dvě situace: Buď nařízení nevyžaduje ke své úplné a efektivní vnitrostátní aplikovatelnosti přijetí vnitrostátních implementačních opatření (popř. transpozičních opatření při splnění výjimky uvedené v 1. kapitole), pak takováto nařízení spadají pod druhou klauzuli čl. 29. 4. 10 Ústavy, a jsou tak vyňaty z možnosti ústavního přezkumu, aniž by bylo třeba splnit požadavek *vynucenosti*, anebo se jedná o nařízení, které přijetí vnitrostátních implementačních předpisů vyžaduje, a pak nastává analogická situace jako v případě směrnic. Tyto implementační předpisy budou

---

*Communities or by institutions thereof, or by bodies competent under treaties establishing the Communities, form having the force of law in the State.*“ dostupné na [http://www.taoiseach.gov.ie/attached\\_files/html%20files/Constitution%20of%20Ireland%20%28Eng%29Nov2004.htm](http://www.taoiseach.gov.ie/attached_files/html%20files/Constitution%20of%20Ireland%20%28Eng%29Nov2004.htm)

<sup>48</sup> Srov. Král, Richard., *Constitutional Review of National Acts Implementing Community Acts. Changes of Judicial Culture and Decision Making in Different Branches of Law*. Praha: Vodnář, 2007, s. 24

<sup>49</sup> Camrda J., *Ústavní systémy členských států a evropské právo, Příklad Irska, Německa a ČR*, disertační práce, Praha: Univerzita Karlova, 2004, s. 14 - 16

<sup>50</sup> Král R., *op. cit.* 2, s. 4 - 5

v souladu s prvou klauzulí imunní vůči ústavnímu přezkumu, avšak po splnění podmínky *vynucenosti*.<sup>51</sup>

Ilustrací případu, kdy Irský Nejvyšší soud byl postaven před otázku přezkumu ústavnosti nařízení je rozhodnutí ve věci *Lawlor v. Minister for Agriculture*.<sup>52</sup> Tento případ je významný především proto, že v něm byl podán dosti extenzivní výklad čl. 29. 4. 10 Ústavy, neboť Nejvyšší soud dospěl k závěru, že zákony nebo jiná opatření státu, které jsou *nutné* vzhledem k závazkům plynoucím z členství v Unii, zahrnují nejen ty, které jsou nutné bezpodmínečně, nýbrž že zahrnují i všechny ty předpisy nebo opatření, které jsou důsledkem členství státu v EU, a to i tehdy, jestliže stát disponuje určitou možností volby mezi více úpravami, pokud zvolený způsob je v souladu s obecným duchem závazků plynoucích z členství.

Obdobně jako jsme u rakousko-polského modelu uvedli, že jeho hlavní nevýhoda spočívá v možnosti narušení eurokonformity vnitrostátního právního prostředí, také v případě irského modelu lze vytyčit jeho hlavní nevýhodu. Ta spočívá zejména v tom, že irský model vytváří specifickou kategorii vnitrostátních předpisů, které tím, že je vyjímá z přezkumu ústavnosti, do značné míry staví mimo ústavu.<sup>53</sup>

## 7. Závěr

Závěrem lze shrnout, že na v úvodu vytyčenou otázku – zda mají, a pokud ano do jaké míry, ústavní soudy členských států EU podrobovat kontrole ústavnosti vnitrostátní předpisy provádějící evropské právo – jsme našli 3 možné odpovědi:

Rakousko – polská odpověď zní: absolutní přezkoumatelnost. To znamená, že je možný ústavní přezkum veškerých právních předpisů, a tudíž i těch, které byly přijaty za účelem provedení unijní legislativy.

Česká odpověď zní: Přezkoumej implementační předpisy, ale ne všechny, nýbrž jen ty, k jejichž provádění, byly domácím normotvůrci ponechány určité meze uvážení.

---

<sup>51</sup> Camrda J., *op.cit.* 48, s. 27

<sup>52</sup> *Lawlor v. Minister for Agriculture* [1990] IR 356

<sup>53</sup> Král J., K přezkumu ústavnosti českých předpisů transponujících popř. implementujících komunitární či unijní akty, *Právní rozhledy*, 2005, č. 6, s. 219

A irská odpověď říká, že jestliže se jedná o předpisy, které jsou nezbytné k provedení závazků plynoucích z členství v Evropské unii, přezkoumat je nelze. Jediné co lze přezkoumat je právě otázka, zda se jedná či nejedná o akty, které jsou k provedení závazů státu nutné.



## **Seznam literatury**

### **Knižní publikace**

Korinek K., Řízení o předběžné otázce a národní soudy: sborník příspěvků z konference pořádané Ústavním soudem České republiky v Brně dne 3. prosince 2004. Praha: Linde, 2005, s. 11-25, 90-107

Král, Richard., Constitutional Review of National Acts Implementing Community Acts. Changes of Judicial Culture and Decision Making in Different Branches of Law. Praha: Vodnář, 2007, s. 24-27

Král, R., Nařízení ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace., 1. vyd., Praha: C.H. Beck, 2006

Král, R., Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR., 1.vyd., Praha: C.H.Beck, 2002

Prechal S., Directives in EC Law, Second Completely Revised Edition, Oxford University Press, 2005

### **Články**

Dvořáček D., K abstraktní kontrole ústavnosti vnitrostátních předpisů implementujících komunitární právo, Právní rozhledy, 2004, č. 19, s. 723-727

Banaskiewicz B., Ústavní judikatura nového členského státu vůči výzvám evropské integrace; zkušenosti Ústavního tribunálu Polské republiky, Jurisprudence, 2005, č. 7

Filip J., Evropský zatýkací rozkaz před ústavními soudy, Časopis pro právní vědu a praxi, 2005, č. 2

Filip J., Evropský zatýkací rozkaz a rozhodování ústavních soudů, Právní zpravodaj, 2005, č. 8, s. 3-7

Kowalik-Bañczyk K., Should We Polish It Up? The Polish Constitutional Tribunal and the Idea of Supremacy of EU Law, 2005, German Law Journal, Vol. 6, No. 10, dostupné na <http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=638>

Král R., Vnitrostátní účinky směrnic EU, Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 2011, č. 1, s. 29-31

Král, R., K přezkumu ústavnosti českých předpisů transponujících, popř. implementujících komunitární či unijní akty. Právní rozhledy, 2005, č. 6, s. 218-220

Král R., Uznání i rozpaky nad komunitárním nálezem ÚS ve věci cukerných kvót, Právní rozhledy, 2006, č. 11, s. 410 – 414

Kühn, Z., Jak se změnilo ústavní soudnictví po 1. 5. 2004?. Právní rozhledy, 2004, č. 13, s. 485-492

Kühn, Z., Rozšíření Evropské unie a vztahy šestadvaceti ústavních systémů. Právník, 2004, č. 8, s. 745-786

Kühn, Z., K přezkumu ústavnosti českých aktů implementujících evropské právo nejen ve vztahu k tzv. eurozatykači. Trestněprávní revue, 2005, č. 3, s. 57-62.

Leczykiewicz D., Trybunal Konstytucyjny (Polish Constitutional Tribunal), Judgment of 27 April 2005, No. P 1/05, on the constitutionality of the European Arrest Warrant national implementation, 2006, Common Market Law Review, Vol. 43, No. 4

Malíř J., Štěrbová M., Způsob transpozice směrnic, Právní rozhledy, 2004, č. 14, s. 527

Zemánek J., Evropskoprávní meze přezkumu ústavnosti transpozice rámcového rozhodnutí o eurozatykač, Právní rozhledy, 2006, č. 3, s. 90-95

### **Kvalifikační práce**

Camrda, Jakub. Ústavní systémy členských států a evropské právo, Příklad Irska, Německa a ČR, disertační práce, Praha: Univerzita Karlova, 2004

### **Judikatura**

Nález Ústavního soudu ČR z 8. 3. 2006, sp.zn. Pl. ÚS 50/04 (Cukerné kvóty III. „Potud, pokud“)

Nález Ústavního soudu ČR z 3. 5. 2006, sp.zn. 66/04 (Evropský zatýkací rozkaz (eurozatykač))

Rozhodnutí SDEU z 28. 3. 1985, Komise v. Itálie – sdružení zemědělských výrobců

Rozhodnutí Polského Ústavního tribunálu Sygn. akt P 1/05 z 27. 4. 2005

Rozhodnutí Irského Nejvyššího soudu Lawlor v. Minister for Agriculture [1990] 1R 356

### **Ostatní zdroje**

Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii, Usnesení vlády č. 1304/2005