

AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

Necelé tři roky práva Evropské unie v Česku se zaměřením na správní soudnictví

Filip Křepelka*

Následujícími stránkami chci volně navázat na svůj příspěvek¹ v předloňském druhém čísle Časopisu pro právní vědu a praxi. V něm jsem se věnoval počátkům uplatňování práva Evropského společenství² v prvním roce členství České republiky.

Tehdy v podstatě chyběly doklady uplatňování tohoto nadstátního právního řádu českými soudy. Všechny tehdy již vydané rozsudky, které odkazovaly na právo Evropského společenství, řešily ve skutečnosti spory podle právní úpravy platné před vstupem. Nové nadstátní právo se zde uplatňovalo jenom jako výkladové vodítko.

Právo Evropského společenství se však pochopitelně v tuto dobu již v české právní praxi uplatňovalo. Například celní správa jej začala prosazovat okamžitě, doslova od půlnoci ze 31. dubna na 1. května 2004. Podobně jej rychle začaly uplatňovat též leckteré další složky státní správy: správa zemědělství, dopravy, sociálního zabezpečení, daní anebo ochrany hospodářské soutěže.

Za významné jsem předloni považoval skryté do-
držování práva Evropského společenství uplatňováním
souladného českého práva. Mnohdy toto souladné prá-
vo vlastně opakuje standardy Evropského společen-
ství. To ale vadí jenom v teorii. V praxi je tomu
spíš naopak. Kvůli omezené znalosti práva Evropského
práva to může být opatření zajišťující skutečný soulad
české praxe s nároky tohoto nového práva.

Nejsou ale vzácné případy, kdy český zákonodárce
– zejména při transpozici směrnic – úplně nezávil, co
všechno se od něj vlastně žádá a co se mu naopak do-
voluje. Právní úprava tak nešťáklivě požaduje více než
co předepisuje „Brusel“. To pochopitelně zbytečně
zbytečně zatěžuje. Málodky je přitom zřejmé, že je to
záměr tvůrce české legislativy.³

Jindy ale naopak standardy tohoto nového právního
řádu český zákonodárce dostatečně nepodepřel
vnitrostátním právem. Všeobecně se vědělo a ví, že
směrnice je třeba ve lhůtě transponovat do vnitrostátního
práva. Selhání členského státu má hned několik

* JUDr. Filip Křepelka, Ph.D., Katedra mezinárodního a evropského práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

¹ Změnou názvu příspěvku chci pamatovat na skutečnost, že viditelného uplatnění se v českém prostředí dočkalo také právo třetího pilíře EU (níže zmiňovaný náleží Ústavního soudu o evropském zatykači). Původně jsem připravoval referát o druhém roku členství. Ústavní soud tuto věc stejně jako některé další rozhodl krátce po 1.5.2006. Pokryté období je tedy 1. 5. 2005–31. 3. 2007.

² Stejně jako loni píši o Evropském společenství v jednotném čísle a nechávám tak stranou Evropské společenství atomové energie. Přinejmenším v soudní praxi jsem se totiž nesetkal s jediným případem uplatňování práva tohoto zbylého odvětvového společenství.

³ Dobrým dokladem je obecně známý požadavek instalace bezdotykových baterií v restauracích. Nedávno ministerstvo zdravotnictví požadavek zrušilo. Tvůrci původního standardu poukazují na jeho nepochopení: nohou ovládané baterie nebo baterie, které přeruší proud vody, postačí údajně také. Čtenář-právnick nechť srovná § 14 odst. 6 vyhlášky č. 137/2004 Sb. s požadavky přílohy ke směrnici č. 93/43/EHS.

možných důsledků, které zde nemá smysl připomínat. Jakkoli se České republice po první sumarizaci transpozice dvou a půl tisíce směrnic vyčítá největší procento selhání ze všech nových členských států,⁴ větší problémy vyvolávají patrně nedostatky českého procedurálního, institucionálního a sankčního doprovodu nařízení Evropského společenství.

Podobně nezřídka chybějí opatření objektivně nezbytná pro sledování důležitých obecných zájmů, které Soudní dvůr jako vrcholný vykladač práva Evropského společenství ve své jinak integraci výrazně nakloněné judikatuře připouští.⁵

Třetí rok od vstupu samozřejmě mnohé zůstává stejné nebo se mění jenom postupně. Jednotlivé orgány státní a veřejné správy bezpochyby rozumějí právu Evropského společenství více než na samém počátku členství. Tuto očekávanou proměnu však skoro nemůžeme posoudit. Až na výjimky totiž o správní praxi informace obecně dostupné nejsou.

Přesto se můžeme již o mnohých aspektech uplatňování práva Evropského společenství v České republice leccos dozvědět. Poslední rok charakterizuje skutečný nástup práva Evropského společenství do české justice. Soudy totiž začaly rozhodovat první případy, na které se právo Evropského společenství uplatňuje přímo. Samozřejmě nadále uplatňují toto právo – a to snad dokonce více, než tak činily během prvního roku členství nebo před vstupem – jako pomůcku pro výklad práva platného před vstupem. Ukazuje se přitom, že ne vždy je takové „přetahování“ práva Evropského společenství do minulosti tím nejvhodnějším řešením.

Většina případů uplatňování práva Evropského společenství se odehrává na soudech prvostupňových anebo druhostupňových (jimiž myslím odvolací sou-

dy ve věcech civilních a trestních a Nejvyšší správní soud ve věcech správních). Na Nejvyšším soudu jako dovolacím „třetím“ stupni ve věcech civilních a trestních europřípady zatím řeší jen málo. Totéž platí pro Ústavní soud, pokud jde o agendu ústavních stížností. Odklad nástupu práva Evropského společenství je viditelný. Je vyvolán zdlouhavým soudním řízením na jednotlivých instancích. Jestliže průměrná doba vyřizování na jednom stupni je jeden rok, pak na „třetí“ a „čtvrtý“ stupeň se prostě skutečná „euroagenda“ zatím dostává jen výjimečně. Při četných změnách českého práva je ostatně část judikatury vlastně zastaralá již při svém vzniku, judikuje se totiž občas již minulé právo.⁶ Evropský rozměr takového judikování minulého práva představují případy, ve kterých se teprve nyní patrně uplatní Evropská dohoda o přidružení.⁷

Následující stránky budou informovat jak o již rozsuzených případech, tak také o případech dosud nerozhodnutých. Rozsudky lze rekapitulovat a komentovat, o výsledku běžících pří lze naopak jenom spekulovat.

Na tomto místě musím zdůraznit, že současná míra transparentnosti české soudní praxe neumožňuje čtenáři udělat si sám takový obrázek, jaký mu předestřu. Rozsudky prvostupňových a odvolacích soudů se totiž zveřejňují jenom výjimečně. Toliko tři „brněnské“ vysoké soudy dnes zveřejňují svoji judikaturu na Internetu. Vůbec nic se pak v otevřených zdrojích nelze dozvědět o případech teprve soudy rozhodovaných. Informace ze zákulisí je třeba nad rámec etablovaných standardů ochrany osobních údajů zobecnit.⁸ Nejsem ostatně zcela nestranný pozorovatel, některé případy jsem měl možnost ovlivnit.⁹ O některých dalších případech mám pak jen zprostředkované informace.¹⁰ Konečně je třeba si uvědomovat, že dokonce informace

⁴ Tiskové sdělení Komise IP/06/1008 z 18. 7. 2006 Žebříček výsledků pro vnitřní trh: Členské státy musejí posílit úsilí. Česká republika z 1620 směrnic týkajících se vnitřního trhu netransponovala 48 směrnic. Ocítá se tak na závěru žebříčku, horší výsledky mají jen čtyři další členské státy. Je třeba konstatovat, že tato statistika je především výsledkem notifikací transpozic, počet skutečných transpozičních selhání na straně České republiky stejně jako dalších členských států pochopitelně znám není. Nelze vyloučit odlišnou politiku členských států při notifikacích. Rozdíl také může být závažnost transpozičních selhání.

⁵ Za nepřilíš zákonem popsanou považují možnost zákazu dovozu, resp. odbytu potravin z jiného členského státu kvůli ochraně blíže nespecifikovaných národních zájmů, jak ji zmiňuje § 11a odst. 2 zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích ve znění narychlo přijatého zákona č. 316/2004 Sb. během období po vstupu, kdy se ještě neuplatňovala nová potravinářská legislativa Evropského společenství, mimo jiné nařízení 852/2004, 853/2004 anebo 854/2004.

⁶ Zejména soudci správního soudnictví připouštějí, že až nyní se vytváří judikatura daňového práva účinného na přelomu tisíciletí. Dva a půl roku po vstupu do Evropské unie Nejvyšší správní soud prakticky nejudikoval novou úpravu daně z přidané hodnoty (zákon č. 235/2004 Sb.), drtivá většina jeho citací v databázi rozhodnutí dostupné na Internetu se týká poučení ohledně kalkulace odměny advokáta v nedaňových věcech.

⁷ Dosud Krajským soudem v Brně většinou nerozhodnuté žaloby dovozců laciného cisternového vína proti poplatku 1 Kč z litru vína podle § 18f zákona č. 115/1995 Sb. ve znění zákona č. 50/2002 ve prospěch Vínařského fondu České republiky.

⁸ V tomto textu neuvádím čísla dosud nerozhodnutých žalob anebo kasačních stížností. Pokud rozsudky nebudou zveřejněny, čtenář si stejně výsledek nebude moci konfrontovat s mými sděleními a úvahami. Pokud budou, tak je určité pomocí fulltextového vyhledávače nalezne i bez čísel.

⁹ Pracuji jako poradce v oddělení evropského práva (od 1. 3. 2007 oddělení dokumentace a analytiky) Nejvyššího správního soudu. Jsem někdy rozpačitý z přístupu mnohých českých autorů zdánlivě nezaujatě popisujících zákony, rozhodnutí a rozsudky, na jejichž formulaci se předtím výrazně podíleli jako advokáti, poslanci, senátoři, ministerští úředníci soudci nebo jejich asistenti podíleli. Považuji za korektní, když čtenáře o svém vztahu k věci informuji.

¹⁰ Za velký problém českého soudnictví považují nedostatek informací o běžících řízeních. S výjimkou plenárních politických věcí na Ústavním soudu tak prakticky nelze psát o běžících kauzách. Oba brněnské nejvyšší soudy totiž informují prostřednictvím svých tiskových mluvčích až v den rozsudku samotného. K případům rozhodovaným na vrchních, krajských a okresních soudech nejsou už vůbec žádné informace o jejich právních aspektech.

dohledatelné ve veřejně přístupných zdrojích informací nezachycují úplně aktuální stav. Leccos se zveřejňuje s mnohaměsíčním zpožděním.¹¹

Osvojování si práva Evropského společenství v českém prostředí samozřejmě není úkol, který by měl konec ve skutečném slova smyslu. Tento právní řád podobně jako vnitrostátní právo není neměnný. Nových nařízení a směrnic a jejich změn je nicméně podstatně méně než novel českých zákonů. Přesto lze tvrdit, že zavádění tohoto nadstátního právního řádu jako řádu, který doplňuje české právo, dříve nebo později skončí. Jeho vlastností a zvláštností totiž všichni ti, kterých se týká, porozumí v míře, v jaké rozumějí daleko proměnlivějšímu právu českému. Bylo by ovšem většinou z křišťalové koule tvrdit, že se tak stane za pět či až za deset let.

Podívejme se nyní krátce na uplatnění práva Evropského společenství v českém civilním soudnictví. Jím mám na mysli rozhodování obchodních, okresních, městských, krajských a vrchních soudů a Nejvyššího soudu podle Občanského soudního řádu ve věcech občanskoprávních, rodinných, obchodních, pracovních anebo pozemkových.

Zde viditelně převládá uplatňování jednotlivých nařízení pro justiční spolupráci členských států. Mohu tak alespoň soudit z dotazů na jednotlivých školeních. Nelze říct, že by soudci okresních a krajských soudů nebyli dostatečně připraveni na řešení jednotlivých případů, ať už se jedná o záležitosti doručování, dožádání provedení důkazů nebo uznání rozsudků pro jejich výkon. Již po několik desetiletí se totiž na mezinárodní justiční spolupráci ve věcech civilních na jednotlivých soudech někteří soudci specializují. Tato specializace bezpochyby usnadnila převzetí kooperačních standardů Evropských společenství, jakkoli mnohé aspekty nové právní úpravy zůstávají nevyjasněné a budou zde jistě žádoucí vyjasnění mnohých otázek cílenými školeními soudců a advokátů. Zvláštní kapitolou, ke které se pro nedostatek informací nechci vyjadřovat, je bezpochyby spolupráce soudů členských států ve věcech konkursních při provádění mezinárodního konkursu.

O praxi okresních a krajských soudů ve věcech civilně-justiční spolupráce se soudy jiných členských států však skoro nejsou informace. Jejich rozsudky se na Internetu totiž nezveřejňují. Nejvyšší soud nicméně připomíná nařízení č. 44/2001 v usneseních, kdy na zá-

kladě zvláštní kompetence rozhoduje jako nadřazený soud o příslušnosti českých soudů.¹²

Uplatnění hmotného práva Evropského společenství českými civilními soudy je viditelně vzácnější. Vzhledem k legislativnímu angažmá Evropského společenství jej lze očekávat zejména ve věcech obchodních společností, pracovních vztahů a ochrany spotřebitele. Dvě, ba z určitého úhlu pohledu tři ze čtyř dosud položených předběžných otázek českých soudů potvrzují, že civilní soudy směrnice jako vzor přímo uplatňovaného českého soukromého práva berou vážně. Netuším pochopitelně, do jaké míry tak činí na podnět advokátů stran znalých tohoto nového práva a do jaké míry ze své vlastní iniciativy.

Ještě méně informací se mi dostává o uplatnění práva Evropské unie v trestním soudnictví. Na první pohled se zdá, že zde vlastně přímé uplatnění není vůbec možné. Justiční spolupráce členských států ve věcech trestních totiž tvoří třetí pilíř Evropské unie. Jedná se o pilíř mezivládní. Nadnárodní rysy vlastní Evropskému společenství (první pilíř) se zde nerozvinuly. Není zde žádný přímý účinek. Soudní dvůr má omezenou jurisdikci nebo je zcela vyloučen. Právní úprava se vytváří zásadně na základě konsensu členských států. Instituty justiční spolupráce ve věcech trestních, zaktovené přímo Smlouvou o Evropské unii, doprovodnými smlouvami nebo akty třetího pilíře – rozhodnutími a rámcovými rozhodnutími – musejí členské státy přenést do svého vlastního práva. Za této situace jsou dokumenty tohoto práva použitelné jen jako vodítko pro vyložení tohoto vnitrostátního práva.

Do trestního práva proniká ale také právo Evropského společenství. Děje se tak mimo jiné prostřednictvím blanketních ustanovení trestních předpisů. Trestněprávně mohou být totiž postihována také porušení standardů určených právem Evropského společenství. Takové trestné činy – například trestné činy hospodářské nebo obecně ohrožující – však bezpochyby představují jen zlomek trestní agendy českých soudů. Přesto je lze doložit na rozsudku samotného Nejvyššího soudu.¹³

Právo Evropského společenství je z pohledu vnitrostátního práva členských států jinak především právem správním v jeho širokém pojetí. Základní svobody stejně jako konkrétní regulace dané sekundárním právem se jak propojují, tak také nezřídka střetávají s finančním právem, správním právem hospodářským,

¹¹ Sdělení o položené předběžné otázce se v Úředním věstníku EU objevuje tři až čtyři měsíce po jejím položení. Po zveřejnění, které kvůli své stručnosti pochopitelně ne vždy dostatečně ozřejmuje právní problém, však známe účastnky výchozího soudního sporu. Soudní dvůr totiž informace o svých případech neanonymizuje. Podobně se se značným zpožděním zveřejňují právní věty a výtahy z rozsudků krajských soudů ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

¹² Podle § 11 odst. 3 Občanského soudního řádu. Doklady zohledňování nařízení Rady č. 44/2001 o příslušnosti a uznávání a výkonu rozhodnutí v občanských a obchodních věcech při rozhodování o vnitrostátní příslušnosti soudů jsou například usnesení 20 Nd 209/2005 ze dne 23. 11. 2005, usnesení 25 Nd 57/2006 ze dne 31. 8. 2006 anebo usnesení 25 Nd 56/2006 ze stejného dne. Nejvyšší soud v některých usneseních přitom – věřím že v souladu s nařízením – konstatoval příslušnost českých soudů a příslušný soud určil, v jiných nikoli a žádost odmítl.

¹³ Rozsudek Nejvyššího soudu Tdo 1008/2005 ze dne 12. 10. 2005 považuje poevropštění standardů kontroly obchodu surovinami a výrobky dvojího použití za důvod k uplatnění zásady použití mírnějšího pozdějšího trestu.

právem sociálního zabezpečení a právem ochrany životního prostředí jednotlivých členských států. Před českými soudy tedy se správním právem českým.

Spory týkající se uplatnění těchto odvětví českého práva po reformě správního soudnictví v roce 2003 řeší krajské soudy jako soudy prvního stupně. Rozhoduje je tedy stovka soudců působících na krajských soudech a – což je dobré zmínit vzhledem k soustředění ústředních orgánů české státní správy do hlavního města – na Městském soudě v Praze. Nejvyšší správní soud se svými přibližně pětadvaceti soudci, jejich asistenty a specialisty pak působí jako soud opravný a sjednocující. Lze důvodně předpokládat, že právě tato poměrně úzká skupina českých soudců¹⁴ a dalších pracovníků justice bude uplatňovat právo Evropského společenství nejvíce.

Vlastní přímé uplatnění práva Evropského společenství se ve správním soudnictví zatím dotýká především krajských soudů. Průměrná doba rozhodování na tomto stupni správního soudnictví je totiž – poměry se liší podle jednotlivých krajských soudů – něco méně než půl roku až více než jeden rok.¹⁵

Nesmíme přitom zapomínat také na několikaměsíční období vyřizování prvních případů práva Evropského společenství správními orgány, zejména jejich opravnou instancí. Přes veškeré zdůrazňování okamžitého uplatňování práva Evropského společenství novými členskými státy je třeba připustit, že během prvních týdnů a měsíců po vstupu se všichni zúčastnění okamžitě „nerozkoukali“.

Teprve skutečně první případy přímého uplatnění práva Evropského společenství tak již dostaly šanci dostat se na Nejvyšší správní soud. Ten doposud uplatňoval právo Evropského společenství pouze nepřímo, jako nástroj výkladu českého práva uplatňovaného ještě před vstupem do Evropské unie. Výjimkou jsou ovšem případy, kdy rozhoduje na prvním stupni, například o opatřeních obecné povahy.¹⁶

Jaké případy uplatnění práva Evropského společenství nyní úseky správního soudnictví krajských soudů rozhodují? Zatím jich není více než několik desítek. Skutečné nebo domnělé „europřípady“ představují bezpochyby méně než jedno procento veškeré agendy správních soudů. Toto nové právo se prostě nestává každodenní záležitostí správních soudců, natožpak soudců jiných. Je jenom výjimečným doplňkem ke každodennímu uplatňování práva českého.

Tuto množstevní omezenost uplatňování práva Evropského společenství by si měl uvědomit kdokoli, kdo vytýká soudcům jen dílčí orientaci v tomto novém právu. Kdokoli – tedy také soudce – má přece jenom omezené síly. Dovolují si tvrdit, že v soudnictví je třeba

vzhledem ke vzácnosti „euroagendy“ věnovat energii především vnitrostátnímu právu. Už to ale není v lidských silách – přinejmenším ve správním soudnictví – možné ovládnout jako celek. Správní soudci oprávněně připomínají, že nesoudí podle jednoho kodexu, nýbrž podle desítek a stovek často se měnících zákonů. S mnohými pak pochopitelně mají nenom minimální nebo nulové zkušenosti, občas se o jejich existenci dozvídají teprve při četbě žaloby. Právo Evropského společenství je přitom obrovská masa často velmi detailních předpisů a vykládací judikatury. Nelze jim přitom dobře porozumět bez znalosti související vnitrostátní právní úpravy a také příslušných hospodářských poměrů.

Velmi malý podíl uplatňování práva Evropského společenství pak snad ospravedlňuje existenci specializovaných asistenčních útvarů. Takovým je v českém správním soudnictví právě zřízené Oddělení dokumentace a analytiky na Nejvyšším správním soudu po jeho přestěhování do nového sídla.

Nyní se podívejme na některá právní odvětví správního práva, do kterých již vstoupilo právo Evropského společenství také před soudy.

Celní právo Evropského společenství (tedy nařízení Rady č. 2913/92, kterým se vydává Celní kodex Společenství a prováděcí nařízení Komise č. 2454/93) prakticky nastoupilo na místo dosavadního českého celního práva. Komplexní hmotněprávní a procedurální standardy společné celému Evropskému společenství české právo jenom doplňuje. České úřady pak pod dohledem Komise zabezpečují jeho výkon. Spory o uplatnění tohoto nového evropského celního práva anebo jeho českého právního doprovodu jsou nicméně vzácné. Velká většina českého zahraničního obchodu totiž byla okamžikem vstupu od celního odbavení osvobozena. Česko je navíc členským státem bez námořních přístavů a vnějších hranic. Určitou část českého dovozu ze třetích států proto pak celně odbavují jiné členské státy.

V těch několika málo celních kauzách rozhodovaných před správními soudy podle nového celního práva se většinou jedná o uplatňování institutů celního práva, které se vstupem nijak nezměnily. Vždyť celní právo všude ve světě má stejné instituty a je kvůli bezproblémové administraci intenzivně harmonizováno. Nově vzniklá Česká republika během 90. let postupně své celní právo – ve druhé fázi již jako součást svého přidružení – přibližovala právu Evropského společenství. Nelze proto tvrdit, že by celní agenda představovala pro české soudy něco skutečně nového.

Snad největší pozornost si v oblasti celního práva proto zaslouží spory, ve kterých se řeší celní případy

¹⁴ Českých soudců je dnes více než 2900. Skoro stovka systemizovaných míst ještě není obsazena.

¹⁵ Mezi úseky správního soudnictví jednotlivých krajských soudů jsou značné rozdíly, nejrychleji se soudí v Českých Budějovicích. Velké zátěži, vedoucí k rozhodování často přesahujícímu jeden rok čelí správní soudnictví v Ústí nad Labem nebo v Brně (podle ústních sdělení správních soudců).

¹⁶ Příkladem takového rozhodování je rozsudek Nejvyššího správního soudu 1 Ao 1/2006 ze dne 18. 7. 2006, jenž zrušil změnu územního plánu ve prospěch výstavby nové přístávací a vzletové dráhy na letišti Praha-Ruzyně (podrobnosti níže).

nastalé v měsících během vstupu. Smlouva o přístupu totiž předpokládá uplatnění dosavadních předpisů na případy vztahující se k celnímu dluhu vzniklému před vstupem.¹⁷ „Euronovela“ celního zákona¹⁸ nicméně tento rozsah výjimky z uplatnění celního práva ES nepřehlédnutelně zúžila, jestliže použití dosavadních předpisů vztahuje pouze na řešené případy a případy správních sankcí. Výrazně to totiž narušilo například celní odbavení zpětných vývozů kvůli reklamaci dovezeného zboží. Příklad, ve kterém se příslušný krajský soud¹⁹ rozhodl akceptovat toto zúžení, se kasační stížností přenesly na Nejvyšší správní soud. Ten doposud nerozhodl. Na místě je zvážení přípustnosti tohoto zúžení při zohlednění liberalizace vzájemného obchodu mezi Českem a Evropským společenstvím před vstupem.

Teprve v posledních měsících se začaly objevovat první případy, ve kterých se argumentuje daňovým právem Evropského společenství. Na tomto místě je jistě vhodné připomenout si rozdílné působení tohoto práva na jednotlivé daně. Jakkoli na nepřímé daně (daň z přidané hodnoty a spotřební daně) dopadají jistě také opatření Smlouvy o založení Evropského společenství zakládající základní hospodářské svobody, je třeba nejvíce zohledňovat jejich komplexní harmonizaci pomocí série směrnic. Jak naznačuje výběr případů uplatnění práva Evropského společenství nejvyššími správními soudy členských států, které čtenář může nalézt v databázi JuriFast Asociace státních rad a nejvyšších správních soudů Evropské unie,²⁰ Šestá směrnice o daní z přidané hodnoty²¹ je tím nejdůležitějším legislativním dokumentem práva Evropského společenství pro správní soudnictví.²²

České správní soudy zatím řeší ovšem vesměs věci týkající se daně z přidané hodnoty podle bývalého zákona o této daní²³. Použití práva Evropského spole-

čenství včetně judikatury Soudního dvora je zde možné jenom na základě analogie. To předpokládá přesvědčení, že Česká republika již s předstihem plně následovala standardy Evropského společenství týkající se této daně. Všechny rozhodnuté²⁴ stejně jako právě rozhodované případy²⁵ zde však otevírají prostor pro pochybnosti, zda je takové přesvědčení skutečně na místě. Vždyť Česká republika se v řadě oblastí včetně nepřímých daní zavázala své právo sblížit s právem Evropského společenství, ne však je mít zcela souladné. To byl požadavek kladený teprve na nový členský stát.

Trvalkou českého správního a ústavního soudnictví jsou žaloby „československých“ důchodců. Jedná se o složitou problematiku, která by si jistě zasloužila samostatnou studii. Při rozdělení Československa bylo nezbytné rozdělit jednotnou důchodovou soustavu mezi nástupnické státy. Muselo se určit, které oprávněné (tedy tehdejší a budoucí starobní a invalidní důchodce) nadále zabezpečí Česko a které Slovensko. Ve dvoustranné smlouvě bylo vybráno pochopitelné, leč poněkud zjednodušující hledisko: adresa zaměstnavatele oprávněného v posledním dni společného státu.²⁶ Toto bylo samozřejmě ve velké většině československých stávajících nebo budoucích důchodců spravedlivé. Nikoli však ve všech. Na desítky a stovky českých občanů dopadlo tvrdě, jestliže je přes převažující vazbu na české území přenechalo slovenskému důchodovému zabezpečení. Toto slovenské zabezpečení kvůli odlišným společenským, hospodářským a v neposlední řadě také politickým podmínkám současného Slovenska poskytuje důchody pouze – vzhledem ke změnám kursů a odlišným valorizačním odhadem – dvoutřetinové. Česká správa sociálního zabezpečení tlumila tyto důsledky prvních několik let po vstupu smlouvy v platnost zmírňováním tvrdostí. To ale – jak bylo dodatečně po-

¹⁷ Příloha IV. – Seznam uvedený v čl. 22 aktu o přistoupení, kapitola 5 Celní unie, bod 14, Smlouvy o přistoupení z roku 2003 (č. 44/2004 Sb.m.s., Úřední věstník EU (2004).

¹⁸ Zákon č. 187/2004 Sb., čl. II.

¹⁹ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové čj. 30 Ca 100/2005 a 30 Ca 101/2005 ze dne 17. 3. 2006. Krajský soud zamítl žalobu proti zamítnutí žádosti o vrácení cla ve vazbě na zpětný vývoz úspěšně reklamovaného výrobku, který byl dovezen ze členského státu Evropské unie ještě před vstupem. Opřel se o zúžení uplatnění českého celního práva výše označenou „euronovelou“ celního zákona a použil bez dalšího celní právo nové, které pochopitelně předpokládá zpětný vývoz mimo Evropské společenství.

²⁰ Internetová adresa JuriFastu http://www.juradmin.eu/fr/jurisprudence/jurifast/jurifast_fr.php.

²¹ Směrnice Rady č. 77/388/EHS o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se daní z obratu – Společný systém daně z přidané hodnoty: jednotný základ daně ve znění novelizačních směrnic a smluv o přístupu nových členských států.

²² 17 z celkového počtu 251 případů (konec roku 2006).

²³ Tedy zákona č. 588/1992 Sb., o daní z přidané hodnoty, ve znění řady jednotlivých novel.

²⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu 2 Afs 92/2005-43 ze dne 29. 9. 2005. Nejvyšší správní soud rozhodl na základě zohlednění směrnice č. 77/388/EHS, že Česká republika je kompetentní k výběru daně z přidané hodnoty ze zprostředkování rekonstrukce sklárny provedené na Slovensku mezi českým zprostředkovatelem a dodavatelem. Český dodavatel tak může uplatnit odpočet daně za toto zprostředkování. Nejvyšší správní soud dovodil tuto kompetenci úzkým výkladem výjimek (čl. 9 odst. 2 směrnice) z kompetence státu působení poskytovatele. Je třeba připomenout, že směrnice zde slouží jako výkladové vodítko pro vyložení zákona č. 588/1992 Sb. o daní z přidané hodnoty ve znění účinném ještě před vstupem České republiky do Evropské unie.

²⁵ Série žalob řešených na pobočce Krajského soudu v Ústí nad Labem v Liberci. Žalobce argumentuje rozsudkem C-439/2004 Optigen, jenž Soudní dvůr vydal až po vstupu České republiky do Evropské unie proti výkladu výše uvedeného zákona o daní z přidané hodnoty uplatněného ještě před vstupem. Jeho analogické použití je proto dvojnásob sporné.

²⁶ Čl. 20 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení, zveřejněné pod č. 228/1993 Sb.

tvrzené judikaturou²⁷ – nebylo a není od „euronovely“ Ústavy České republiky již přípustné.

Ústavní soud ve stejné době pak začal žádat²⁸ blíže nespecifikovanou kompenzaci důchodcům – českým státním příslušníkům, kterým bylo zmírnění tvrdosti odepřeno, aniž by ovšem jakkoli zvažoval stupeň jejich vazby na českou část území společného státu během jeho existence. Rozhodné je pro něj jen státní občanství.

Taková kompenzace se snad mohla zakotvit ve Smlouvě o přístupu. Ta ovšem naopak bez dalšího přenesla sporné dělítko do práva Evropského společenství. Nyní je pak jakékoli zvýhodnění českých občanů zjevně neslučitelné se zásadou rovnosti, jak ji postulují nejen ustanovení Smlouvy o založení Evropského společenství, ale také nařízení č. 1408/71.²⁹

Během roku a půl od mé první zmínky o těchto případech Ústavní soud setrval na svém stanovisku, aniž by se jakkoli zabýval vlivem práva Evropského společenství. Nejvyšší správní soud naopak částečně nespravedlnost dvoustranné smlouvy připustil. Setrval nicméně na přesvědčení, že Ústavním soudem naznačovanou kompenzací právo Evropského společenství, které se již na část sporných případů uplatňuje přímo, prostě nepřipouští.³⁰

Jsem přesvědčen, že Ústavní soud, ke kterému se již některé případy kvůli odporu Nejvyššího správního soudu dostávají podruhé, by měl vyjasnit slučitelnost zamýšleného kompenzování se Soudním dvorem pomocí předběžné otázky. Soudní dvůr by pak prokázal velkorysost, kdyby jej shledal slučitelným s právem Evropského společenství. Vždyť nejde vůbec o sociální zabezpečení současných migrantů za prací a podnikání anebo jejich rodinných příslušníků. Abych se však přiznal, na tuto vnímavost Soudního dvora nevěřím. Jeho integrační zanícení vede mnohdy k přehlížení významu různých zvláštností.

Vedle specifické problematiky tzv. československých důchodců české správní soudy ale již začaly rozhodovat o nárocích skutečných migrantů, na jejichž souběžném důchodovém zabezpečení se podílejí na základě nepravého zpětného uplatnění nařízení č. 1408/71 dva členské státy. Jak ukazují první rozsudky, někdy uplatnění koordinačních norem migranta

poněkud zvýhodňuje,³¹ jindy naopak znevýhodňuje.³² Některé další rozsudky o důchodových sporech dokládají skutečnost, která se pochopitelně neomezuje na oblast sociálního zabezpečení. Uplatnění práva Evropského společenství není vůbec předmětem sporu. Tím je „jen“ uplatnění vnitrostátního práva nebo posouzení skutkového stavu. Jedná se tak sice o „euroagendu“, použití práva Evropského společenství však samo sporné není.

Podstatnou část práva Evropského společenství tvoří přímá nebo harmonizovaným vnitrostátním právem zprostředkovaná regulace podnikání ve většině odvětví hospodářství členských států. České správní soudy případů správního práva hospodářského zatím neřeší větší množství. Zdá se, že v Česku řada odvětví žije v určité symbióze se svou správou a spory nerada řeší před soudem. Vždyť leccos z nepřehledného, často se měnícího a nezářícího zmateného českého práva se ostatně často bez nepříznivých následků nedodrží. Při žalobách proti požadavkům úřadů, které nemají vždy jednoznačnou právní oporu, by to ale úřady najednou mohly vyžadovat. Výjimkou ze zdrženlivosti jsou pochopitelně případy, kdy je správou uložen vysoký nebo dokonce přímo zničující postih.

Podobně je tomu s právem, které něco poskytuje, avšak na základě uvážení a v souvislosti s prosazováním výše uvedených standardů hospodářské činnosti. Příkladem jsou zemědělské nebo regionální dotace.

Tato zdrženlivost se projevuje také v malém počtu případů, ve kterých se uplatňuje správní právo hospodářské Evropského společenství. Uvádět lze například mediálně zmiňované spory o nové licence na mezistátní autobusovou linku Praha – Košice, kdy příslušná nařízení upřednostňují stabilní konkurenci před konkurencí zničující.³³ Základní otázkou je v této etapě soudních řízení přístup stávajících provozovatelů autobusové linky k soudnímu přezkumu. Judikatura Soudního dvora není zřetelná.

Jako doklad úzkého propojení nadstátního a vnitrostátního práva poslouží případy, kdy nedodržení standardu stanoveného právem Evropského společenství postihuje obecnou skutkovou podstatou správního deliktu české právo. Mezi nimi lze jako doklad jiného obecnějšího problému vyzdvihnout žalobu proti roz-

²⁷ Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu 3 Ads 2/2003–112 ze dne 26. 10. 2005. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že dříve přijímaná řešení v podobě ignorování dvoustranné smlouvy a založení nároku na starobní důchod výhradně podle českého práva již nejsou možná s ohledem na přímé a přednostní uplatnění dvoustranné smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR ve znění po její „euronovely“.

²⁸ Nejčastěji se v případech tzv. československých důchodů citují nálezy Ústavního soudu II.ÚS 405/2002 anebo III. ÚS 252/2004.

²⁹ Čl. 3 Nařízení č. 1408/71 ve vazbě na čl. 12, čl. 39 a násl. a čl. 43 a násl. Smlouvy o založení Evropského společenství.

³⁰ Výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu 3 Ads 2/2003–112 opatrně připouští (body 38 a 39 odůvodnění), že ve výjimečných případech použití čl. 20 může představovat diskriminaci při starobním zabezpečení. Odmítá však jednoznačně orientaci na státní občanství.

³¹ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 25. 1. 2006, čj. 16 Cad 198/2005–26.

³² Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 7. 2006, čj. 20 Cad 19/2006–28.

³³ Skupina žalob Františka Hejna – Turismo proti udělení konkurenčním přepravním rozhodnutých nebo rozhodovaných Městským soudem v Praze. Není důvod nezveřejnit jméno žalobce, který svou při široce prezentoval ve druhé polovině roku 2005 v tisku a na Internetu. Uvádělo se dokonce, že žaloby povedou k položení první předběžné otázky.

hodnutí o pokutě za nedodržení hygieny prodeje potravin, kdy je českou jazykovou mutací standard vyjádřen jako slabší ve srovnání s ostatními jazykovými mutacemi a příslušný dozorový orgán požaduje – v souladu s představami Soudního dvora ohledně řešení nesouladu mezi jazykovými mutacemi – dodržení standardu vyššího³⁴. Je takové pokutování opravdu bez dalšího přijatelné?

Největší změnou, kterou převážně směrnice právo ochrany životního prostředí Evropského společenství přináší, je založení přístupu široké veřejnosti, zvláště pak ekologickým iniciativám, k soudům. Dosavadní české „environmentální procesní“ právo – text zákona stejně jako etablovaná judikatura – totiž pojímá okruh aktivně legitimovaných úzce a ekologickým iniciativám stejně jako zprostředkovaně dotčeným aktivní legitimaci nepřiznává.

Nejvýznamnější případ rozhodnutý přímo Nejvyšším správním soudem³⁵ je zrušení změny územního plánu pro výstavbu nové přistávací a vzletové dráhy na letišti Praha-Ruzyně. Zde soud na základě zohlednění Aarhuské úmluvy široce vložil svoji kompetenci k přezkumu opatření obecné povahy.

Široký výklad opatření obecné povahy na základě domnělého nepřímého účinku práva Evropského společenství, který se stal základem odůvodnění tohoto rozsudku však již o osm měsíců později zavrhl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. Rozpoznal totiž odlišnost nároků Aarhuské úmluvy a na ni navazujících směrnic Evropského společenství na územní plánování a územní řízení. Žalobu na zrušení územního plánu Břeclavska, která počítá s vedením rychlostní silnice R52 z Pohořelic do Mikulova proto odmítl.³⁶

Tato rychlá změna názoru Nejvyššího správního soudu potvrzuje obtížnost uplatňování a zohledňování práva ochrany životního prostředí Evropského společenství v české soudní praxi.

Správní soudnictví bylo v prvních letech své existence přímo zavaleno na obou dvou svých instancích stovkami a tisícičkami žalob neúspěšných žadatelů o azyl. Lze konstatovat, že žaloba a kasační stížnost představovala ve velké většině případů jenom úsilí odložit vrácení za hranice.

Právě v této době Evropské společenství sblížilo a propojilo azylové právo členských států. Členské státy se k zavedení zásady „jediná žádost v jednom členském státě“ a ke sblížení procedurálních standardů vyřizování žádostí rozhodly po desetiletích zneužívání řízení o azylu imigranty z Afriky a Asie. Toto poevropštění se zatím v azylové agendě českého správního soudnictví projevuje ale jenom vzácně. Lze však již dokládat příklady nepřímého účinku směrnic stejně jako přímého použití Smlouvy o založení Evropského společenství³⁷.

Ústavní soud jako vrcholný strážce ústavnosti a základních práv se pochopitelně stěžil už nyní může ve větší míře vyjadřovat k roli nového nadnárodního právního řádu v českém právním pořádku a jeho významu pro vlastní rozhodování v agendě ústavních stížností.

Zpravidla se totiž nevyčerpaly opravné prostředky před běžnými soudy. Jen výjimečně Ústavní soud ústavní stížností proti rozhodnutím případů, ve kterých připadá v úvahu uplatnění či zohlednění práva Evropského společenství, právě v těchto měsících dostává.

Zásadní výroky ohledně povahy práva Evropského společenství a dalších pilířů Evropské unie v českém právním prostředí však již během posledních měsíců vyslovit mohl a skutečně tak učinil. Umožnila mu to statisticky málo významná, avšak politicky pochopitelně důležitá politická agenda návrhů skupin poslanců anebo senátorů stejně jako návrhy soudů na zrušení zákonů pro jejich nesoulad s Ústavou České republiky anebo Listinou základních práv a svobod.

V posledním roce Ústavní soud rozhodl o několika takových návrzích z roku 2004. Posoudil mimo jiné ústavnost transpozice převrácení důkazního břemene ve věcech diskriminace, rozdělení cukerných kvót mezi české výrobce anebo českého vyjádření evropského zatýkacího rozkazu.

Zkusme stručně vyhodnotit tuto ranou „eurojudikaturu“ Ústavního soudu. Není účelem tohoto příspěvku promyšlet do všech souvislostí výroky Ústavního soudu ohledně povahy práva Evropského společenství,

³⁴ Krajský soud v Brně rozhoduje žalobu maloprodeje potravin, který je mimo jiné pokutován za to, že nemá v prodejně šatnu. Česká jazyková mutace nařízení č. 852/2004 o hygieně potravin totiž hovoří o „příslušenství k převlékání“. Že se jedná skutečně o šatnu, lze dovodit teprve z jiných jazykových mutací („Umkleideraum“ anebo „vestiaire“). Státní zemědělská a potravinářská inspekce tak (patrně bezděčně) vykládá právo Evropského společenství správně, jestliže žádá šatnu. Je však přijatelné požadovat od živnostníka – provozovatele malé prodejny, aby porovnával českou jazykovou verzi s verzemi ostatními, jestliže zakládají přísnější standard?

³⁵ Rozsudek 1 Ao 1/2006–74 ze dne 18. 7. 2006. Nejvyšší správní soud odůvodnil široké pojetí své kompetence k přezkumu opatření obecné povahy Úmluvou o ochraně o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.

³⁶ Usnesení č. 3/2007 ze dne 13. 3. 2007.

³⁷ Rozsudek Městského soudu v Praze 7 A 7/2005 ze dne 20. 6. 2005 potvrdil, že Ministerstvo vnitra může přímo na základě uplatnění Protokolu o poskytování azylu státním příslušníkům členských států Evropské unie (zavedeného Ambsterdamskou smlouvou) bez dalšího odmítnout azyl Slovence. Takový postup naopak zavrhl Krajský soud v Ostravě, když žádal postup podle časově příslušných procesních norem zákona o azylu, do kterého byla teprve následnou novelizací vnesena možnost odmítnutí. Nejvyšší správní soud jeho závěr potvrdil např. rozsudkem 3 Azs 259/2005–42 ze dne 19. 7. 2006. Poukázal na procesní autonomii členského státu za situace, kdy Protokol žádný zřetelný procesní postup neurčuje, jenom žádá dosažení cíle.

popř. práva dalších pilířů Evropské unie, a jejich postavení v právním pořádku České republiky. Ústavní soud se rozhodně nestaví vůči tomuto novému právnímu řádu nevstřícně. V uvedených nálezech ani nikde jinde zatím neformuloval žádnou doktrínu, ve které by jménem české ústavnosti a českých základních práv popíral všeobecnou přednost tohoto právního řádu před právem českým. Samozřejmě si – po vzoru ústavních soudů některých důležitých stávajících členských států – ponechává otevřená dvířka ke zdůraznění významu základních práv. Jistá odlišnost důrazů mezi Lucemburkem a sídelními městy národních ústavních soudů tady určitě bude.

Mně osobně Ústavní soud ale uvedenými nálezy překvapil spíš opačně. Vnímám jej jako soud, který odůvodňuje primátem práva Evropského společenství dokonce to, co tento právní řád – ústy Soudního dvora – vlastně nezádá.

Všeobecně je známo, že ústavní soudy některých jiných členských států shledaly národní zákonné vyjádření evropského zatýkacího rozkazu neslučitelné s ústavní záповědí vydávání vlastních občanů do ciziny. Ústavní soud České republiky viditelně natolik usiloval vykládat Listinu eurokonformně, až ji ohnul k prasknutí³⁸. Odlišná stanoviska jsou prostě přesvědčivější. Přitom se jedná o právo třetího pilíře Evropské unie, které se jako nadnárodní právní řád přece vůbec nerozvinulo.

Daleko problematičtější se mi ale jeví nepřilíš vysvětlené zúžení, ne-li přímo vzdání se kontroly ústavnosti ve věci cukerných kvót³⁹. Ústavní soud se – jinak správným poukazem na podstatnou změnu okolností – částečně distancoval od svých předchozích nálezů, kterými sice uznal regulaci zemědělské produkce kvótami, avšak shledal způsob jejich rozdělování neslučitelný s ústavní zásadou rovnosti. Na kontrolu tohoto rozdělování však nyní rezignuje poukazem na původ regulace v právu Evropského společenství. Toto právo přitom určuje pouze národní produkční kvótu. Posvětil tak vlastně rozdělování produkčních kvót podle jakýchkoli hledisek, které si zákonodárce anebo vláda zamane. Část českého práva tak ve výsledku zůstává bez ústavních mantinelů. Chce se mi říct, že Ústavní soud popřel patnáct let své existence. Podivným zrušovacím zásahem pak potvrdil, že požadavkům práva Evropského společenství ve své podstatě neporozuměl.⁴⁰

Způsoby a rozměry uplatnění práva Evropského

společenství a dalších pilířů Evropské unie v českém právním prostředí je samozřejmě žádoucí srovnávat s ostatními novými členskými státy, zejména pak těmi, které jsou stejně jako Česko země se společenským, politickým, hospodářským a v neposlední řadě také právním dědictvím socialismu. Stejně jako u nás v těchto nových členských státech právo, stát, politika, společnost a hospodářství prošly v 90. letech nepřehlédnutelnými proměnami. Pro postsocialistické státy bylo anebo zůstává příznačné období snížené vymahatelnosti práva, záplava nové legislativy, obtížné přizpůsobování se justice novým poměrům a vůbec zásadní proměna společenského významu práva.

Informace o uplatňování nového právního řádu v těchto nových členských státech jsou ovšem zlomkovité dokonce pro ty, kteří mají osobní kontakty. Informace dostupné anglicky, francouzsky nebo německy jsou totiž omezené. Jazyková bariéra odězává českého čtenáře od informací z Maďarska či Pobaltí. Největším problémem je ale to, co dobře známe z českých soudů – s výjimkou justice pobaltských států je řízení zdlouhavé a soudy přitom jen výjimečně informují o rozhodovaných případech.

Nejviditelnější jsou tak nepočtené předběžné otázky soudů nových členských států. Společně se srovnatelně vzácnými žalobami Komise proti novým členským státům kvůli porušení práva Evropského společenství anebo žalobami nových členských států na neplatnost představují příslovečnou špičku ledovce uplatňování, resp. selhávání při uplatňování tohoto nadstátního právního řádu na území nových členských států.

Předběžné otázky Soudnímu dvoru položily podle oficiálních a jiných dostupných zdrojů zatím soudy maďarské, litevské, polské, české a slovenské. Chybí tedy – již dva roky po vstupu – otázky od soudů celé poloviny nových členských států. Jedná se o celé desítky nebo dokonce stovky otázek.

Dvě otázky položené maďarskými soudy krátce po rozšíření už Soudní dvůr vyřešil, ovšem nikoli podle představ tazatelů, ale odmítnutím jejich poskytnutí. Většinu ostatních otázek Soudní dvůr teprve začíná řešit. Jejich zodpovězení pak nelze čekat o moc dříve než ve dvou letech, obvyklé to „dodací lhůtě“ Soudního dvora.

Obecně významné je rozhodnutí Soudního dvora k případu *Ynos*.⁴¹ Soudní dvůr jím odmítl poskytnout

³⁸ Nález č. Pl. ÚS 66/04 ze dne 3. 5. 2006.

³⁹ Nález Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006 představuje doklad nového způsobu psaní rozsudků a nálezů českých vrcholných soudů. Pisatel argumentuje bezpochyby v české justiční praxi rekordním množstvím rozsudků (v tomto případě Soudního dvora), přičemž leckteré argumenty takové odůvodňování vůbec nepotřebují. Jako by chtěl čtenářům dokázat, že si tyto rozsudky dokáže najít a ocitovat. Výsledky však nejsou vůbec přesvědčivé.

⁴⁰ Například ruší klíčový § 3 nařízení vlády č. 548/2005, které přenáší 5% snížení národní produkční kvóty na jednotlivé české výrobce-držitele individuálních produkčních kvót. Nařízení č. 1609/2005 totiž snižuje příslušné kvóty jednotlivých členských států. Nelze jej však vykládat tak, že nutně se musejí snížit produkční kvóty všem výrobcům rovnoměrně. Členský stát se může rozhodnout pro snížení nestejně, které by mohl odůvodnit sociálními aspekty nebo třeba vyrovnat kompenzací. Za této situace se mi jeví přehnané konstatování nálezu, že doprovodná česká legislativa představuje překročení kompetence České republiky jako členského státu.

⁴¹ Rozsudek Soudního dvora C-302/04 ze 10. 1. 2006 soudní dvůr odmítl odpověď na otázku městského soudu v Szombathely,

výklad práva Evropského společenství pro jeho použití jako vodítka při výkladu maďarského práva harmonizovaného se směrnicemi s předstihem a uplatňovaného ještě před vstupem do Evropské unie.

Pro toto rozhodnutí jsou jistě dobré důvody. Vždyť právo kandidátského státu nemuselo být harmonizováno stoprocentně. Směrnice proto prostě nemohou mít takovou autoritu jako dnes. Na druhé straně ale může takový přístup zavádění práva Evropského společenství do prostředí nových členských států trochu zpomalovat. Jak už jsem uvedl, podstatná část raného uplatňování práva Evropského společenství je vlastně použití tohoto nového právního řádu jako vodítka pro výklad práva platného ještě před vstupem.

Tato zdrženlivost Soudního dvora by měla podle mého být brána více v úvahu některými horlivými advokáty a soudci, kteří bez dalšího uplatňují právo Evropského společenství tímto způsobem.⁴² Právo kandidátských států totiž plně souladné před vstupem být nemuselo. Evropské dohody o přidružení totiž sice předpokládaly přiblížení (aproximaci) práva, jednalo se však o povinnost na chování přidružených států, nikoli povinnost na výsledek. Členské státy mohly mít dobré důvody nemít své právo v souladu s právem Evropského společenství až do okamžiku vstupu. Vhodnost použití práva Evropského společenství jako výkladové pomůcky je proto třeba zvažovat případ od případu. Zvláště je třeba přistupovat opatrně ke zpětnému použití judikatury Soudního dvora, která vznikla až po vstupu nových členských států.

Pro nás jsou ovšem pochopitelně nejdůležitější první předběžné otázky českých soudů. Oproti soudům maďarským si české soudy viditelně daly načas. První předběžná otázka byla položena teprve na sklonku roku 2005. Další následovaly v prvním čtvrtletí 2006.

Okresní soud v Českém Krumlově požádal o výklad ustanovení směrnice o pracovní době při řešení sporu o legalitu přesčasů lékařů v místní nemocnici.⁴³

Obvodní soud pro Prahu 3 se domáhá výkladu liberalizačních směrnic regulující užívání infrastruktury při řešení sporu mezi dvěma poskytovateli telekomunikačních služeb⁴⁴. Krajský soud v Praze pak žádá výklad směrnice v souvislosti s uplatněním pravděpodobně neslučitelných ustanovení autorského zákona při rozhodování žaloby Ochranného svazu autorského proti provozovateli restaurace a hotelu s televizí.

Mezi předběžnými otázkami se svou obecností vymyká předběžná otázka Krajského soudu v Ostravě k případu *Skoma-Lux*. Soud, který rozhoduje žalobu dovozce pokutovaného za nedodržení celních předpisů, se domáhá výkladu Smlouvy o přístupu v souvislosti s žalobcem oprávněně namítanou skutečností, že příslušná právní úprava se uplatnila bez svého zveřejnění v češtině jako novém úředním jazyce. Zvláštní vydání Úředního věstníku EU se totiž postupně vydávalo až během prvních měsíců a let po vstupu. Již nyní je patrné, že jde v uvedených případech o záležitost s největším obecným dopadem. Alespoň to naznačují vyjádření řady členských států, pochopitelně zejména těch nových. Těch se totiž zpoždění zveřejnění práva Evropské unie v jejich jazycích týká přímo.

České soudy se jeví být při předkládání předběžných otázek poměrně kompetentní. Podobně jako u otázek soudů jiných nových členských států samozřejmě lze zvažovat, zda a do jaké míry dosavadní judikatura již přece jenom neposkytuje odpověď a otázka je tak nenaplněním očekávání Soudního dvora vyjádřeného zásadou *acte éclairé*. Zatím žádný český soud ovšem nepoložil předběžnou otázku, která by byla na první pohled nesmyslná z hlediska účelu tohoto specifického procesního institutu práva Evropského společenství. Takovou se totiž jeví třeba první předběžná otázka slovenského soudu⁴⁵.

Česká republika – například oproti Polsku anebo Estonsku⁴⁶ – dosud nepodala jedinou žalobu na neplatnost sekundárního práva se zřizovacími smlou-

který rozhodoval spotřebitelský spor mezi soukromými osobami, který se spravoval maďarským právem účinným ještě před vstupem. Výklad směrnice č. 93/13/EHS měl tedy posloužit uplatnění tohoto práva. Soudní dvůr konstatoval nedostatek své pravomoci odpovědět maďarskému soudu za těchto okolností.

⁴² Informace polského kolegy z Naczelnego Sadu Administracyjnego Petera Wróbel.

⁴³ Otázkou vedenou pod č. C-437/05 k žalobě Jana Vorla proti Nemocnici Český Krumlov se Okresní soud v Českém Krumlově domáhá výkladu směrnice Rady č. 93/104/ES o některých aspektech úpravy pracovní doby, resp. zpřesnění výkladu poskytnutého rozsudkem C-151/02 (Landeshauptstadt Kiel proti Norbertu Jaegerovi). Oznamení případu v Úředním věstníku a na stránkách www.curia.eu.int blíže důvody potřeby zpřesnění rozsudku neozřejmují. Soudní dvůr nakonec na otázku odpověděl ve zkráceném řízení 11. 1. 2007 usnesením, ve kterém na dosavadní judikaturu plně odkázal.

⁴⁴ Otázkou vedenou pod č. C-64/06 k žalobě Český Telecom, a.s. proti Czech On Line, a.s. se Obvodní soud pro Prahu 3 domáhá výkladu blíže neupřesněných ustanovení práva ES, patrně pasáží o ochraně hospodářské soutěže v čl. 81–82 SES, zda požadují, aby dominantní poskytovatel telekomunikačních služeb uzavřel smlouvu o propojení sítě. Pokud bude odpověď na tuto otázku kladná, žádá soud též upřesnění použití některých telekomunikačních směrnic (2002/19/ES, 2002/21/ES a další). Soud zde přitom váhá, zda uvedené směrnice má použít přímo, jestliže se mu české právo nejeví být v souladu s těmito směrnicemi. Žalobce před soudem zpochybňuje rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu, který povinnost propojení žalobci uložil jako správní orgán. Obvodní soud zde tedy viditelně rozhoduje jako správní soud podle nové části V. Občanského soudního řádu.

⁴⁵ Žádost C-302/06 Krajského soudu v Prešově. V patrně zcela banálním sporu se soud domáhá výkladu Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Zde vůbec nejde o výklad práva Evropského společenství.

⁴⁶ Žaloby T-257/04 a T-258/04, resp. T-324/05. Polské žaloby zpochybňují soulad nařízení Komise stanovující pravidla pro zařazení cukerného hospodářství nových členských států. Estonská žaloba pak zpochybňuje nařízení Komise, které postihuje nové členské státy za vyšší zásoby cukru. Soud prvního stupně zatím žádnou žalobu nerozhodl. Je však již teď vidět, že cukerné hospodářství Evropského společenství je trvalým zdrojem právních sporů na mnoha úrovních.

vami, zejména pak kvůli domnělému nesouladu mezi zemědělskou regulací a příslušnými ustanoveními příloh Smlouvy o podmínkách přistoupení, tedy specifické části správního práva Evropského společenství. Doposud žádná taková žaloba nových členských států nebyla rozhodnuta. Nevíme tedy, zda jsou žaloby či naopak jejich nepodávání projevem národní povaly („polská krev“), orientace elitních ministerských úředníků v problematice anebo populismu.

Podobně se především správního práva dotýkají žaloby Komise proti České republice anebo ostatním novým členským státům. Komise zatím podala proti České republice čtyři žaloby, jednu však pro naplnění požadavků stáhla⁴⁷. Česká republika již byla odsouzena za selhání při transpozici směrnice anebo jiné porušování práva Evropského společenství. Další rozsudky lze čekat. Vždyť v administrativní fázi řízení o porušení Smlouvy jsou již desítky českých selhání.

Můj pohled na uplatňování práva Evropského společenství v České republice má samozřejmě svůj úhel a své meze. Následující závěry je proto třeba přijímat samozřejmě s opatrností. Pozoruji, že české úřady a – zejména správní soudy – dokáží právo Evropského společenství a dalších pilířů Evropské unie brát na vědomí a uplatňovat je. Nikde jsem se nesetkal se zjevným odporem nebo nechutí toto nové právo uplatňovat. Čas od času soudy⁴⁸ odůvodňují uplatňování práva Evropského společenství jeho inkorporací do českého právního pořádku pomocí čl. 10 Ústavy po tzv. euronovele. To je sice neslučitelné se sebezpetím tohoto nadnárodního právního řádu. Jeho uplatňování to však nebrání, spíš naopak.

Orientace v právu Evropské unie prostě není až tak špatná. Tomuto právu se již dlouhodobě věnuje v právnických časopisech nemalý prostor. Na mnoha justičních a administrativních orgánech pracují většinou mladší právníci, kteří právo Evropské unie již studovali nebo se o něj dlouhodobě zajímají. Lidská nezkušenost mnoha těchto právníků se proto někdy odráží na nedostatku rozvážnosti při uplatňování tohoto nového právního řádu.

Horší je to – přes veškeré vynaložené úsilí – na úrovni legislativy. Vláda, ministerstva, další ústřední

orgány státní správy a obě komory Parlamentu vyvinuly během posledních pěti let obrovské úsilí při přiblížení českého práva právu Evropské unie. Přesto by bylo žádoucí leccos opravit a vylepšit. Na místě je uvědomování si možností, které právo Evropského společenství přes veškeré integrační zaujetí členským státům umožňuje. To by ale musela mít Česká republika stabilní vládu. Vždyť politickými tahanicemi ochromený Parlament během půl roku bezvládní přijal asi desítku zákonů, mezi nimiž prakticky chybí legislativa odpovídající na nároky práva Evropského společenství.

Opožděné zveřejnění práva Evropské unie v češtině jistě bylo na počátku členství problémem, je však již minulostí. Poukazů na ně bylo nakonec velmi málo. Jakákoli odpověď na předběžné otázky *Skoma-Luz* bude proto mít jen akademický význam, byť upozornila na závažný problém současné fáze evropské integrace, tedy nedostatečnou organizační přípravu politických kroků.

Daleko větší pozornost je třeba začít věnovat mnohohojnosti práva Evropské unie. Čeští právníci totiž vlastně poprvé ve svém životě ve větší míře pracují s právem, které není zapsáno pouze česky, ale také dalšími jazyky. Souběžná četba české a cizí jazykové mutace je občas naplňuje neklidem. Mnohdy mají pocit, že právě zveřejněná česká mutace práva Evropské unie představuje více nebo méně nevydařený překlad. Jakkoli nechci zpochybňovat zjevné překladové chyby⁴⁹, mám za to, že kritici podceňují nutnost a možnosti souladného výkladu. Je třeba si přitom uvědomit, že překlad prostě nemůže být dokonalý. Překladatel musí často vybírat mezi více srovnatelně vhodnými, avšak nikoli stoprocentními českými ekvivalenty.

Tento příspěvek samozřejmě představuje jenom jeden úhel pohledu na počátky uplatňování práva Evropského společenství, popř. dalších pilířů Evropské unie v České republice. Plně nicméně potvrzuje postřeh jistého britského soudce⁵⁰, který přirovnal nástup tohoto nadstátního právního řádu do nového členského státu se stoupající vodou. Přichází velmi pozvolna, nakonec však zasahuje nejen pobřeží, ale také vnitrozemí.

⁴⁷ Žaloby C-203/06 a C-204/06 se týkají nedostatků českého právního rámce uznávání zdravotnických kvalifikací. Žaloba C-46/06, kterou Komise po nápravě ze strany České republiky vzala zpět, se týká standardů autorského práva. Další žaloba C-140/06 se týká netraspozice legislativy proti hluku.

⁴⁸ Například již výše zmiňovaný rozsudek Městského soudu v Praze 7 A 7/05, kterým bylo potvrzeno odmítnutí azylu občance jiného členského státu, bez dalšího odůvodňuje uplatnění příslušného protokolu čl. 10 Ústavy, aniž by se jakkoli zabýval judikaturou Soudního dvora ohledně přímého účinku a přednosti práva Evropského společenství.

⁴⁹ „Brutální“ chyba je ve slovenské verzi nařízení č. 44/2001. Slovenská jazyková verze čl. 5 totiž ve sporech o výživné určuje za příslušné soudy bydliště povinného, nikoli oprávněného. Slovenské soudy samozřejmě chybu odhalí již čtením své jazykové mutace, neboť takto určená zvláštní příslušnost je nesmyslná. Pobyt povinného přitom podle čl. 4 zakládá obecnou příslušnost. Prakticky ale tato chyba vede k odmítání žalob a odkazování na soudy státu pobytu povinného, které však v souladu s nařízením odmítnou žalobu také. Přiznání a následné vymáhání výživného se tak opožďuje.

⁵⁰ Soudce A. T. Denning, který napsal v knize *Introduction to the European Court of Justice: Judges or Policy Makers?*, Bruges Group, London, 1990 „Our sovereignty has been taken away by the European Court of Justice... Our courts must no longer enforce our national laws. They must enforce Community law... No longer is European law an incoming tide flowing up the estuaries of England. It is now like a tidal wave bringing down our sea walls and flowing inland over our fields and houses—to the dismay of all.“