

## ČLÁNKY

# Zásada přednosti komunitárního práva v judikatuře polského Ústavního soudu\*

Drobna-Bach Golecka, Mariusz Jerzy Golecki\*\*

Cílem tohoto článku je zjistit, jak chápe Ústavní soud (dále jen ÚS) ve své judikatuře zásadu přednosti komunitárního práva. Východiskem nám zde bude rozhodnutí polského ÚS ze dne 11. května 2005, které se týká souladu Smlouvy o přistoupení Polska k EU s Ústavou.<sup>1</sup>

Středem našeho zájmu budou tato témata: struktura národního právního systému, osobitost komunitárního práva, rozdělení kompetencí soudů (procedura prejudikálních otázek z čl. 234 SZES)<sup>2</sup>, problematika výkladu, pravděpodobnost výskytu kolizí právních norem a způsoby řešení těchto kolizí. Postoj ÚS budeme demonstrovat z hlediska názorů právní doktríny. Na závěr se pokusíme kriticky analyzovat rozhodnutí soudu.

Výše uvedeným tématům bude předcházet stručná prezentace obsahu zásady přednosti z hlediska komunitárního práva na základě judikatury Evropského soudního dvora.

### ZNĚNÍ ZÁSADY PŘEDNOSTI V KOMUNITÁRNÍM PRÁVU

Zásadu přednosti komunitárního práva před národním právem neobsahuje ani Smlouva o Evropské unii (SEU)<sup>3</sup>, ani Smlouva o založení Evropského Společenství (SZES). Jedině projekt Evropské ústavy<sup>4</sup> odkazuje na zásadu přednosti v čl. I-6: „*Ústava a právo*

*přijímané orgány Unie při výkonu jí svěřených pravomocí mají přednost před právem členských států.*“

V současnosti jediný odkaz na zásadu přednosti můžeme odvodit z čl. 10 SZES, kterému se také říká zásada loajality (solidarity). Zní takto: „*Členské státy přijmou veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají z této smlouvy nebo jsou důsledkem činnosti orgánů Společenství. Usnadňují mu plnění jeho poslání. Zdrží se jakýchkoli opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů této smlouvy.*“

Zásada loajality navazuje a doplňuje tradiční zásadu *pacta sunt servanda*. Vyskytuje se rovněž v zákonodárství členských států jako zásada dodržování mezinárodních závazků.

Účast členských států na evropské integraci a tedy působení čl. 10 SZES na ústavy států, se může projevat ve třech rovinách<sup>5</sup>.

Za prvé, ústavy států by měly obsahovat ustanovení, týkající se zahájení členství v evropských strukturách: procedurální uspořádání, určující metodu a subjekt oprávněný k učinění rozhodnutí, dále pak určení rozsahu kompetencí přenechaných mezinárodní organizaci (na úrovni Společenství), jakož i stanovení určitých interpretačních pravidel týkajících se koexistence norem národních a mezinárodních v rámci jednoho právního řádu.

Za druhé, zásada loajality vyžaduje zajištění efektivity komunitárního práva. Členské státy jsou zavázány pozitivně (k učinění takových rozhodnutí, kte-

\* Článek byl připraven v rámci spolupráce Katedry právní teorie Právnické fakulty v Brně a Katedry právní teorie v Lodži na řešení fakultního výzkumného úkolu „Evropský kontext vývoje českého práva po vstupu do EU“.

\*\* Dr. Drobna-Bach Golecka, Katedra evropského práva. Právnická fakulta Varšava, Dr. Mariusz Jerzy Golecki, LL.M. Cantab. Katedra právní teorie. Právnická fakulta Lodž

<sup>1</sup> Případ 49/5/A/2005; sign. akt K 18/04; opubl. ve Sbírce zákonů 2005, č. 86, poz. 744.

<sup>2</sup> Smlouva o založení Evropského Společenství (konsolidovaná verze obsahující ustanovení Smlouvy z Nice a Smlouvy o přistoupení ze dne 16.04.2003).

<sup>3</sup> Smlouva o Evropské unii (konsolidovaná verze obsahující ustanovení Smlouvy z Nice a Smlouvy o přistoupení ze dne 16.04.2003).

<sup>4</sup> Smlouva ze dne 29.10.2004, která ustanovuje Evropskou ústavu. Blíže na téma ustanovení Evropské ústavy viz K. CZAPRACKA, *Zásada pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec prawa krajowego państw członkowskich a prace Konwentu przygotowującego Konstytucję Europejską*, [w:] C. Mik (red.), *Unia Europejska w dobie reform*, Toruń 2004, s. 127–140.

<sup>5</sup> Srov. *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003. Blíže na téma ustanovení polské Ústavy srov. níže.

ré mají zajistit provedení závazků vůči Společenství) a negativně (k zdržení se jednání, které by odporovalo Smlouvě)<sup>6</sup>. Členské státy by měly na úrovni ústavních norem vytvořit takové mechanismy, které umožní harmonickou koexistenci národních a mezinárodních právních aktů. Tímto mechanismem může být proevropská interpretace norem. V případě rozporu, který nelze vyřešit použitím interpretačních pravidel, by měla ústava obsahovat normy, které dovolují její změnu. Umožní tedy efektivní aplikaci komunitárního práva tím, že se zruší (změní) normy, které jsou s ním v rozporu.

Za třetí, ústavní normy by konec konců měly odkazovat na členství státu v evropských strukturách upřesněním vnitrostátního rozhodovacího procesu o evropských záležitostech. Např. tyto normy se mohou týkat vnitřních vztahů mezi mocí zákonodárnou a výkonnou (vládou a parlamentem), účasti zástupců územně samosprávních celků na rozhodování o záležitostech Společenství, pravidel koordinace státní správy s evropskými institucemi, pravidel, týkajících se nominování kandidátů na funkce v evropských institucích.

Zásada přednosti komunitárního práva je rozvíjena v rámci judikatury Evropského soudního dvora. Ovlivňuje všechny předpisy národního práva bez ohledu na jejich právní sílu. Používá se nejen na primární, ale rovněž na sekundární právní akty. Např. v případě Mezinárodní obchodní společnosti<sup>7</sup> Evropský soudní dvůr jednoznačně poukázal na prvenství komunitárního práva. Přitom se odkazoval na ústavní normy. Rozhodnutí ESD obsahuje také odkazy na způsoby výkladu: *proevropský výklad ústavního práva a proústavní výklad komunitárního práva*. V druhém případě je třeba zdůraznit prostoupení Společenství obecnými zásadami, které pocházejí ze společného ústavního dědictví členských států<sup>8</sup>.

Při řešení případu *Factortame* ESD zdůraznil, že národní soud, který řeší věci, týkající se komunitárního práva, nemůže rozhodovat podle národního předpisu, pokud je tento předpis jedinou překážkou udělení dočasné ochrany<sup>9</sup>.

Ve vztahu k zásadě přednosti komunitárního práva zjistil ESD v případě *Simmenthal*<sup>10</sup> toto:

„na základě zásady přednosti práva Společenství mají ustanovení Smlouvy a přímo použitelné akty orgánů ve svých vztazích s vnitrostátním právem členských států za následek nejen to, že pouhým svým vstupem v platnost činí bez dalšího nepoužitelným jakékoli ustanovení vnitrostátního práva, které by s nimi bylo v rozporu, ale nadto – ježto tato ustanovení a akty jsou nedílnou součástí, ovšem s vyšší právní silou, právního řádu platného na území každého členského státu – brání vytváření (valid adaption) nových vnitrostátních zákonů v rozsahu, v němž by byly neslučitelné s normami Společenství. Uznání jakékoli právní účinnosti vnitrostátních zákonů, které zasahují do oblasti, v níž Společenství vykonává legislativní pravomoc nebo jsou jinak neslučitelné s ustanoveními práva Společenství, by totiž znamenalo popření efektivního charakteru závazků bezpodmínečně a neodvolatelně (unconditionally and irrevocably) přijatých členskými státy na základě Smlouvy a zpochybnilo (imperil) by tak samotné základy Společenství.“

Všechny orgány členských států se musí v souladu s judikaturou ESD řídit zásadou přednosti komunitárního práva. Tento požadavek se týká vnitrostátních soudů, správních orgánů a orgánů územní samosprávy. Tyto instituce<sup>11</sup>:

- musí efektivně implementovat komunitární právo,
- nesmí zpochybňovat platnost norem komunitárního práva (ani ústavní soud),
- nesmí používat žádné předpisy, které by byly v rozporu s komunitárním právem,
- musí zajistit bezprostřední vykonatelnost rozhodnutí evropských soudů a rozhodnutí Komise nebo Rady, která nařizují peněžité závazky vůči subjektům jiným než je stát.

## ROZHODNUTÍ ÚSTAVNÍHO SOUDU VE VĚCI SMLOUVY O PŘISTOUPENÍ

V rámci svého rozhodování se polský Ústavní soud častokrát zabýval problematikou evropského práva<sup>12</sup>.

<sup>6</sup> Navíc jsou členské státy zavázané ke korektnímu chování nejen na úrovni státní, ale také na úrovni evropské, protože mají pomáhat Společenství v plnění jeho cílů. Srov. J. BARCZ, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11. 5. 2005 r. (zgodność Traktatu akcesyjnego z Konstytucją RP) K 18/04*, *Kwartalnik Prawa Publicznego* 4 (2005), s. 169–170.

<sup>7</sup> Případ 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft GmbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle fuer Getreide und Futtermittel* ECR [1970], s. 1161.

<sup>8</sup> Srov. W. CZAPLIŃSKI, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11.5.2005 r. (zgodność Traktatu akcesyjnego z Konstytucją RP) K 18/04*, *Kwartalnik Prawa Publicznego* 4 (2005), s. 214.

<sup>9</sup> Případ C-213/89 *The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd. and Others*. Rozhodnutí ESD neznamená, že nemůže zahájit proceduru, která by vedla ke zneplatnění daného aktu. Avšak požadavek zajištění efektivity komunitárního práva (přitom rovněž rychlosti jednání) obsahuje negativní závazek, kterým se nebere v potaz vnitrostátní norma.

<sup>10</sup> Případ 106/77 *Správa státních financí v Simmenthal SpA* ECR [1978] 629, body 17–18.

<sup>11</sup> C. MIK, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Varšava 2000, t. 1., s. 552.

<sup>12</sup> K tématu specifického „dynamického“ způsobu interpretace Ústavy v evropských věcech viz M. ZUBIK, *Status prawny jednostki – między statyczną a dynamiczną interpretacją Konstytucji RP*, [w:] M. WYRZYKOWSKI (red.), *Prawa stają się prawem. Status jednostki a tendencje rozwojowe prawa*, Varšava 2006, s. 39–44.

Tato rozhodnutí se týkala pochybností o přistoupení a samotné připravenosti Polska ke vstupu do Evropské Unie. Hlavně se jednalo o problém celostátního referenda, voleb do Evropského Parlamentu, spolupráce Rady EU s Poslaneckou sněmovnou (Sejmem) a Senátem při řešení evropských záležitostí.<sup>13</sup>

Jedno z posledních a velmi důležitých rozhodnutí ÚS ohledně komunitárního práva je rozhodnutí ze dne 11. května 2005. Toto rozhodnutí se týkalo návrhu skupiny poslanců (Łopuszański, Kotlinowski, Maciarzewicz). Námitky navrhovatelů se týkaly těchto dvou zásadních zjištění:

1. Ústava nedovoluje přistoupení k právnímu systému EU, který je založen na přednosti komunitárního práva před polským právem (Ústava má nejvyšší právní sílu v Polsku).
2. Řada ústavních ustanovení, (týkajících se takových oblastí, jako vlastnictví, rodina, zemědělství atd.) je v rozporu s komunitárním právem (primárním nebo sekundárním).

### STRUKTURA VNITROSTÁTNÍHO PRÁVNÍHO SYSTÉMU

Před tím, než se ÚS začal zabývat těmito výtkami, definoval jak národní právní systém, tak i charakteristické rysy Smlouvy o přistoupení.

Ohledně právního systému platného na území Polska ÚS zjistil, že se tento systém skládá z více částí: kromě norem vnitrostátního práva zde platí také normy, které nebyly přijaty polskými zákonodárnými orgány<sup>14</sup>. Systém vnitrostátního práva má tedy multivalentní povahu, protože na území Polska jsou závazné „podsystémy právní regulace“, které pocházejí z různých zákonodárných center<sup>15</sup>. Tyto podsystémy by měly existovat vedle sebe harmonicky, aby nedocházelo ke kolizím a rozporům norem z různých podsystémů.

Harmonickou koexistencí norem mají zajistit určitá interpretační a aplikační pravidla. ÚS je označuje jako zásady vzájemné „přátelské interpretace“ a kooperativní aplikace<sup>16</sup>.

### OSOBITOST KOMUNITÁRNÍHO PRÁVA

ÚS dělí podsystémy právní regulace na právní akty vnitrostátních zákonodárných orgánů a na mezinárodní právní akty<sup>17</sup>. V tomto dichotomickém rozdělení zaujímá komunitární právo místo mezi oběma podsystémy<sup>18</sup>. ÚS totiž zjistil, že:

*„Komunitární právo není přitom úplně vnějším právem v poměru k polskému právu. V části, která stanoví smluvní právo, vzniká komunitární právo ratifikací smluv, které byly uzavřeny všemi členskými státy (také Polskem). V části sekundárního komunitárního práva je toto právo tvořeno za účasti zástupců vlád členských států (v Radě EU) a zástupců občanů Evropské Unie (v Evropském Parlamentu).“*

V další části odůvodnění rozsudku<sup>19</sup> charakterizoval ÚS znovu komunitární právo. Zjistil, že osobitým rysem systému Evropské Unie při porovnání s klasickými mezinárodními smlouvami je dynamický charakter, který předpokládá: *„možnost změny obsahu práva ve srovnání se stavem v době přistoupení. Předpokládá také možnost vývoje zásad a rozsahu fungování Unie. V době přistoupení tedy neexistuje úplná jistota průběhu dalšího vývoje.“*

Zdá se však, že tento dynamický charakter a nepředvídatelnost další evoluce mezinárodní organizace můžeme připisovat každé organizaci, která je tvořena státy. Když se podíváme na evropskou integraci, zjistíme, že nejistota dalšího vývoje je mnohonásobně zvýšená z důvodu intenzity jednání na úrovni Společenství; není to však vlastnost ryze evropské integrace. Navíc sám ÚS oslabuje váhu zjištění, která se týkají nejistoty ve směru vývoje Společenství, když říká:

*„kompetence předané členskými státy zajišťují jejich vliv na jednání a rozhodnutí celého systému. Je to jistá záruka jeho regulérnosti a akceptovatelnosti. Rozhodnutí o rozšíření působnosti Unie, z důvodu dosažení jednoho z cílů Společenství, však vyžaduje jednomyslné rozhodnutí členských států (čl. 308 Ústavy). Tím je zaručeno, že změny tohoto rozsahu nemohou nastat bez souhlasu kteréhokoliv členského státu.“<sup>20</sup>*

Z uvedeného můžeme učinit určitou paradoxní konkluzi. Dynamismus a nejistý směr evropské integrace nevylučuje možnost členských států kontrolovat průběh tohoto procesu.

<sup>13</sup> Podrobně na téma proevropské judikatury ÚT viz S. BIERNAT, „Europejskie“ orzecznictwo sądów polskich przed przystąpieniem do Unii Europejskiej, Przegląd Sądowy 2 (2005), s. 3–24.

<sup>14</sup> Odůvodnění rozhodnutí K 18/04, 2.2.

<sup>15</sup> Srov. E. LĘTOWSKA, Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje, Państwo i Prawo 4 (2005), s. 3–12.

<sup>16</sup> Odůvodnění rozhodnutí K 18/04, 2.2. V tomto kontextu se zdá, že hlavní formou „vzájemné přátelské interpretace“ je interpretace proevropská, neboli výklad, který je nakloněn komunitárnímu právu.

<sup>17</sup> Odvolává se přitom na A. WASILKOWSKI, Prawo krajowe – prawo wspólnotowe – prawo międzynarodowe. Zagadnienia ustępne, [w:] Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym, Varšava 1997, s. 15.

<sup>18</sup> Odůvodnění rozhodnutí K 18/04, 2.2.

<sup>19</sup> Odůvodnění rozhodnutí K 18/04, 5.1.

<sup>20</sup> Ibidem.

ÚS neoznačuje Evropskou Unii ani Evropská Společenství jako „nadmárodní organizace“<sup>21</sup>. Dokazují to argumenty ryze formální povahy. ÚS totiž zjišťuje, že smlouvy o založení Evropského společenství, Evropské Unie a právní akty sekundárního práva nepoužívají tento termín. Stejně tak neobsahuje tento termín ani polská Ústava. ÚS tedy zjišťuje, že Smlouva o přistoupení má rysy mezinárodní smlouvy (podle čl. 90 odst. 1 Ústavy), ale:

„Členské státy jsou suverénními subjekty. Samostatně a v souladu se svými ústavami ratifikují Smlouvy a mají právo odstoupit od smluv za podmínek uvedených ve Vídeňské konvenci o smluvním právu ze dne 23. května 1969.“<sup>22</sup>

Tato argumentace není úplně přesvědčivá. Mylné je hlavně rozdílné chápání pojmů „mezinárodní organizace“ a „nadmárodní organizace“. V doktríně mezinárodního práva je nadnárodnost osobitým rysem určitých mezinárodních organizací. O nadnárodnosti organizace rozhoduje několik faktorů<sup>23</sup>.

Za prvé je to nezávislé rozhodování; za druhé existence přímých vztahů mezi řídicími orgány mezinárodní organizace a ostatními jednotkami (vyjma státní úrovně) a za třetí existence odlišného právního řádu a soudů, které jsou oprávněné ke kontrole dodržování závazků členských států vůči organizaci, a také k výkladu a zjišťování platnosti právních aktů<sup>24</sup>.

### ROZDĚLENÍ KOMPETENCÍ SOUDŮ (PROCEDURA PREJUDIKÁLNÍCH OTÁZEK)

Polský Ústavní soud se také vyjádřil k otázce ústavnosti procedury používání prejudikálních otázek směřovaných k Evropskému soudnímu dvoru a Soudu

nejvyšší instance podle čl. 234 SZES<sup>25</sup>. V tomto duchu upřesnil rovněž pravidla, kterými se Evropský soudní dvůr řídí při interpretaci komunitárního práva.

Za prvé by se měla interpretace nalézat v rámci funkcí a kompetencí, které členské státy předaly evropským institucím. Za druhé ESD by se měl řídit určenými zásadami (např. zásada subsidiarity) a pravidly postupu, které jsou oboustranné. To znamená, že zavazují k určitému jednání i členské státy. Zvláště ÚS zjistil, že výklad komunitárního práva ESD: „by měl také korelovat se zásadou subsidiarity, která ovlivňuje jednání orgánů Evropských společenství a Evropské Unie. Tento výklad by měl navíc vycházet z předpokladu vzájemné loajality mezi těmito institucemi a členskými státy. To předpokládá – na straně ESD – povinnost náklonnosti k národním systémům práva. Na straně členských států zase předpokládá povinnost respektovat komunitární normy.“<sup>26</sup>

Ústavní soud přiznává, že pouze ESD rozhoduje o platnosti a interpretaci komunitárního práva<sup>27</sup>. Zásada loajality (obsažena v čl. 10 SZES) je závazná také v souvislosti s interpretací, když zavazuje obě strany „náklonností k národním právním systémům“ a „povinností respektovat komunitární normy“.

### PROBLEMATIKA VÝKLADU

Ve vztahu k zásadám, na základě kterých dochází k ústavní interpretaci právní normy, se ÚS také zmiňuje o výkladu, který je „nakloněný evropskému právu“<sup>28</sup>, a o „oboustranně nakloněném výkladu národního a mezinárodního práva“<sup>29</sup>. Zásada náklonnosti k evropské integraci (zásada výkladu, který je nakloněný komunitárnímu právu) byla vypracována v předchozích rozhodnutích ÚS<sup>30</sup>.

<sup>21</sup> Odůvodnění rozhodnutí K 18/04, 8.5.

<sup>22</sup> *Ibidem*. Když se odvolává A. Wyrozumska k této části, zjišťuje, že Ústavní soud použil nepřesně Vídeňskou konvenci, protože ne všechny členské státy tuto konvenci podepsaly, např. Francie, Irsko, Malta. Srov. A. WYROZUMSKA, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11.5.2005 r. (zgodność Traktatu akcesyjnego z Konstytucją RP) K 18/04*, Kwartalnik Prawa Publicznego 4 (2005), s. 256–257.

<sup>23</sup> Srov. F. CAPOTORTI, *Supranational Organizations*, [w:] *Supranational Organizations*, [w:] R. BERNHARDT, *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam 2000, t. 4, s. 741–742.

<sup>24</sup> Ústavní soud nezduřazuje tyto rysy, které dokazují nadnárodní povahu Společenství. Např. v kontextu kompetencí ESD k výkladu komunitárního práva učinil významnou obecnou poznámku: „Každá mezinárodní organizace zůstává druhotným subjektem, jehož vznik, funkce a instituce závisí na vůli členských států a suverénně v těchto státech.“ Srov. *Odůvodnění rozhodnutí K 18/04*, 10.3.

<sup>25</sup> Ústavní soud si nevšimnul rozporu mezi čl. 234 SZES, čl. 188 Ústavy a čl. 174 Ústavy (vynášení rozsudků soudy a jménem ÚS Polska). Navíc toto rozhodnutí obsahuje deklaraci ÚS o tom, že je sám připraven dotázat se ESD ve věci platnosti nebo obsahu normy komunitárního práva, ale až po splnění dvou podmínek. Za prvé by to měl udělat v rámci svých rozhodovacích kompetencí. Za druhé by to mohl udělat pouze v případě, že by měl při rozhodování použít komunitární právo. Srov. *Odůvodnění rozhodnutí K 18/04*, 11.1.

<sup>26</sup> *Odůvodnění rozhodnutí K 18/04*, 10.2.

<sup>27</sup> Zdá se však, že další připomínky ÚS ohledně pravidel výkonu této kompetence by znamenaly nadměrnou ingerenci do kompetencí ESD.

<sup>28</sup> Srov. *Odůvodnění rozhodnutí K 18/04*, 6.4.

<sup>29</sup> Srov. *Odůvodnění rozhodnutí K 18/04*, 8.3.

<sup>30</sup> Zvláště jde o rozhodnutí ve věci K 2/02. Ústavní soud odvodil zásadu proevropské interpretace z čl. 9 Ústavy (dodržování mezinárodních závazků) a čl. 91 odst. 1 (ratifikovaná mezinárodní smlouva je součástí vnitrostátního právního řádu a je bezprostředně aplikovaná); srov. D. KIEDROWSKA, „*Proevropska*“ *wykladnia prawa polskiego w okresie przedakcesyjnym – analiza wyroku*

Pro výklad, který je nakloněn evropskému právu, je potřeba splnit dvě podmínky:

1. Řešení problému v polském právu se nemůže výrazně lišit od řešení v právu komunitárním.
2. V případě, že existuje více možných interpretací je potřeba vybrat tu, která nejvíce vyhovuje komunitárnímu právu<sup>31</sup>.

Právní doktrína zdůrazňuje, že tuto „nutnost“ přihlížet při interpretaci národních zákonů ke komunitárnímu právu můžeme obrazně pojmenovat jako „stín společnosti“<sup>32</sup>.

Soud zjistil, že v souvislosti s právy a svobodami jedince plní Ústava funkci ručitele těchto práv a svobod, a tedy „Výklad, který je nakloněn evropskému právu, má své meze. V žádném případě tento výklad nemůže vést k tomu, že bude v rozporu se zněním ústavních norem. Ústavní soud tedy neuznává možnost zpochybnění platnosti ústavní normy z důvodu pouhé existence ustanovení v evropském právu, které by bylo s touto ústavní normou v rozporu.“<sup>33</sup>

Když Ústavní soud zkoumal hypotetickou možnost výskytu kolize mezi regulacemi komunitárního práva a ústavními ustanoveními, uvedl, že je nutné použít výkladu, který respektuje relativní autonomii evropského a národního práva. Tato relativní autonomie právních řádů znamená, že oba podsystémy se opírají o vlastní, vnitřní, hierarchické zásady a vzájemně na sebe působí<sup>34</sup>.

## PRAVDĚPODOBNOST VÝSKYTU KOLIZE NOREM

V případě, kdy bylo použito výkladu, který respektuje relativní autonomii evropského a národního práva a nepodařilo se přitom odstranit kolizi, to znamená, že tento rozpor je neodstranitelný a trvalý. ÚS uvádí, že hypoteticky je tato situace možná, ale je to velmi málo pravděpodobné.

Podobně se k tomu staví právní doktrína, která zdůrazňuje, že je velmi malá pravděpodobnost kolize norem komunitárního práva a norem ústavních<sup>35</sup>. Je to způsobeno tím, že rozsah vztahů regulovaných

komunitárním právem je podmíněn rozsahem kompetencí, které předaly členské státy evropským institucím. Rozsah vztahů regulovaných ústavou je velký. Patří mezi ně politika, hospodářství, školství a kultura. Zato jedinou a hlavní oblastí regulovanou komunitárním právem je hospodářství. Navíc se liší rovněž legislativní technika ústavních norem, které mají z podstaty věci obecnější charakter, zatímco normy komunitárního práva mají většinou podobu konkrétních a specializovaných (technických) předpisů.

Další důvody toho, že se tyto kolize téměř nevykytují, je třeba hledat v axiologické oblasti. ÚS považuje kolizní situace za výjimečné z důvodu existence společných principů a hodnot: „Důsledkem axiologické dimenze právních systémů, společně pro všechny členské státy je to, že základní práva, která jsou zaručená v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a která jsou odvozena z ústavních tradic společných pro všechny členské státy, tvoří obecné zásady komunitárního práva. Komunitární právo tedy nevzniká v abstraktní rovině, na kterou členské státy nemají vliv. Není utvářeno evropskými institucemi, ale představuje výsledek společných jednání všech členských států.“<sup>36</sup>

ÚS zdůrazňuje, že kolize norem dvou právních systémů je jen málo pravděpodobná, protože je zde podobnost principů, které tvoří základy existence společností států a národů. Těmito společnými hodnotami jsou demokracie, úcta k právům jednotlivce, spolupráce vlád, společný dialog a zásada subsidiarity<sup>37</sup>.

## ZPŮSOBY ŘEŠENÍ KOLIZE NOREM

Nastane-li neodstranitelný rozpor mezi Ústavou a komunitárním právem, je třeba podle ÚS jednat tak, aby byl tento rozpor odstraněn. Není ale možné předpokládat, že automaticky bude respektována zásada přednosti komunitárního práva. ÚS konkrétně zjistil toto: „Takový rozpor nemůže být v polském systému práva v žádném případě řešen tak, že se uzná nadřazenost normy komunitárního práva ve vztahu k normě ústavní. Rovněž to nemůže vést k tomu, že ústavní norma pozbude platnosti a bude nahrazena normou komu-

Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie zakazów reklamy alkoholu, [w:] L. LESZCZYŃSKI, Wykładnia prawa. Odrębności w wybranych galeziach prawa, Lublin 2006, s. 180–187.

<sup>31</sup> ÚS zjistil, že: „(...) je třeba podporovat takový směr výkladu, který nejvíce odpovídá řešení v komunitárním právu a judikatuře evropských soudů“ rozhodnutí ÚT ve věci K 2/02.

<sup>32</sup> Srov. E. LĘTOWSKA, Multicentryczność..., op. cit., s. 10. Metafora stínu je modifikací teorie J. Wróblewskiego, která se týká „sémantického stínu“; viz k tomu WRÓBLEWSKI, J. Rozumienie prawa i jego wykładnia. Varšava 1990, s. 58.

<sup>33</sup> Srov. Odůvodnění rozhodnutí K 18/04, 6.4. Výše uvedené argumenty navazují na judikaturu německého Spolkového ústavního soudu (Solange I a II), která se týká záruky základních práv na komunitární úrovni.

<sup>34</sup> Podle ÚS se vzájemné působení komunitárního a vnitrostátního práva vymyká z dosavadních kategorií monismu a dualismu (vnitrostátní právo – mezinárodní právo); srov. Odůvodnění rozhodnutí K 18/04, 6.3.

<sup>35</sup> Srov. např. K. DZIAŁOCHA, Podstawy prawniej wykładni Konstytucji RP, Państwo i Prawo 11 (2004), s. 29–30.

<sup>36</sup> Srov. Odůvodnění rozhodnutí K 18/04, 6.2.

<sup>37</sup> Srov. Odůvodnění rozhodnutí K 18/04, 6.1. Viz rovněž čl. 6 SEU.

nitárního práva. Nelze ani omezit rozsah aplikace normy jen na oblast, která není regulována komunitárním právem. V této situaci přísluší polskému zákonodárci rozhodnutí o změně Ústavy nebo o iniciování změny v komunitárním právu nebo – v konečném důsledku – rozhodnutí o vystoupení z Evropské Unie. Takto by se měl rozhodnout suverén, kterým je polský národ nebo mocenský orgán, který v souladu z Ústavou může tento národ reprezentovat.<sup>38</sup>

Právo rozhodovat o způsobu řešení kolizních situací přináležejí vnitrostátním institucím. Podle ÚS není možné, aby polská norma pozbyla platnosti bez vyjádření suverénního vnitrostátního orgánu, který má pravomoc rozhodovat v dané věci. Paradoxně si můžeme všimnout, že zásada přednosti neplatí bezprostředně, protože rozšíření oblasti její působnosti na ústavní normy je podmíněno souhlasem určité vnitrostátní instituce. Obvykle je touto institucí Ústavní soud.

### PŘEDNOST KOMUNITÁRNÍHO PRÁVA V PLATNOSTI NEBO V APLIKACI?

V komentovaném odůvodnění se ÚS vyjádřil přímo k zásadě přednosti komunitárního práva, když zjistil, že<sup>39</sup>: „Zásada přednosti komunitárního práva ve vztahu k právu národnímu je silně exponovaná judikaturou Evropského soudního dvora. Takový stav věci je odůvodněný cíli evropské integrace a potřebou utvoření společného evropského právního prostoru. Zásada vyjadřuje nepochybně snahu zajistit jednotnou aplikaci a výkon evropského práva. Není to však ona, která definitivně ovlivňuje rozhodnutí suverénních členských států v případě hypotetické kolize mezi komunitárním právem a ústavou státu. V polském právním systému by měla být rozhodnutí tohoto typu učiněna vždy s přihlédnutím k čl. 8 odst. 1 Ústavy. Na základě tohoto článku zůstává Ústava právním aktem nejvyšší právní síly v Polsku.“

Zásada přednosti komunitárního práva je zdůvodněna tím, aby Společenství řádně fungovalo. Proto se evropské právo považuje za nástroj k uskutečnění cílů, které byly určeny v mezinárodních smlouvách. Aby tyto cíle mohly být naplněny, je nevyhnutně potřebné zajištění regulérního působení právních nástrojů.

Za prvé je třeba zajistit dodržování právních norem ve všech členských státech. Za druhé je třeba rovněž zaručit jednotnou aplikaci těchto norem.

K dodržování těchto požadavků je zde právě zásada přednosti.

V souvislosti s problémem nadřazenosti polské Ústavy vůči zásadě přednosti komunitárního práva se v Polsku utvořily tři názorové skupiny<sup>40</sup>:

- 1) zastánci nadřazenosti Ústavy,
- 2) zastánci nadřazenosti zásady přednosti komunitárního práva,
- 3) autoři, kteří odmítají řešení tohoto problému *in abstracto*, ale je podle nich třeba vyhýbat se přímému střetu těchto zásad pomocí pragmatických řešení.

Příkladem vyhýbání se přímému střetu může být metoda, kterou používají polské soudy a státní orgány. Ty aplikují výklad, který je nakloněný komunitárnímu právu. V tomto výkladu není zásada přednosti bezprostředně spojena s hierarchickou nadřazeností právního řádu Evropské Unie, ale týká se spíše shody členských států. Takto určený zdroj zásady přednosti odkazuje na ústavy členských států, které obsahují zplnomocnění k předání některých kompetencí na unijní úroveň<sup>41</sup>.

Někdy se také zásada přednosti komunitárního práva odvozuje od „specifičnosti aktu přistoupení“<sup>42</sup>. Tato specifičnost se projevuje ve způsobu, jakým se dává souhlas k přistoupení k Evropské Unii. Protože jsou požadavky na přistoupení tvrdší než podmínky pro změnu Ústavy, můžeme z toho odvodit nadřazenost komunitárního práva ve vztahu k národnímu právnímu systému.

*Prima facie* se zdá, že se polský Ústavní soud tímto rozhodnutím postavil proti rozšíření zásady přednosti na polskou Ústavu. Ukázal však také, že by to měly být vnitrostátní orgány, které by měly řešit a odstraňovat rozpory mezi normami Ústavy a normami komunitárního práva.

Je však možný také jiný výklad komentovaného odůvodnění. ÚS není úplně proti zásadě přednosti. Zjišťuje, že to není zásada, která by ovlivňovala konečná rozhodnutí suverénních členských států v situaci, kdy by teoreticky došlo ke kolizi komunitárního práva a Ústavy. Zdá se tedy, že podstatným je zde odlišení dvou rovin její realizace: *roviny platnosti a roviny aplikace*.

Zásadu přednosti komunitárního práva bychom měli považovat za nástroj, který zaručuje v dobré ví-

<sup>38</sup> Srov. *Odůvodnění rozhodnutí K 18/04*, 6.4.

<sup>39</sup> Srov. *Odůvodnění rozhodnutí K 18/04*, 7.

<sup>40</sup> S. BIERNAT, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11.5.2005 r. (zgodność Traktatu akcesyjnego z Konstytucją RP) K 18/04*, Kwartalnik Prawa Publicznego 4 (2005), s. 190–192.

<sup>41</sup> S. Biernat zdůrazňuje, že toto chápání zásady přednosti „(...) je z politických a psychologických důvodů pro státy více akceptovatelné.“; S. BIERNAT, *Prawo Unii Europejskiej a Konstytucja RP i prawo polskie – kilka refleksji*, Państwo i Prawo 11 (2004), s. 23.

<sup>42</sup> Tuto tezi podporuje mimo jiné J. BARCZ; srov. M. Safjan, *Konstytucja a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Państwo i Prawo 3 (2001), s. 9–11.

ře plnění závazků mezinárodního charakteru, s nimiž členské státy dobrovolně souhlasily. Je tedy realizací principu *pacta sunt servanda* a má výrazně technicko-právní povahu. Týká se efektivity a jednotnosti v aplikaci norem komunitárního práva ve všech členských státech.

Komunitární právo je odlišným právním řádem a je nezávislé na vnitrostátním právu členských států<sup>43</sup>. Úkolem národních vlád je zajištění úplné efektivity komunitárního práva ve státě.

V souvislosti s otázkou hierarchie právních norem je možné přijmout názor, že ústavy členských států stojí i nad komunitárním právem. Takto je zachováno vnitrostátní rozhodování v případě potencionální kolize norem. V tomto kontextu je princip hierarchie doplněn jinými kolizními pravidly, která slouží k tomu, aby se zabránilo rozporu norem z různých podsystemů právní regulace<sup>44</sup>.

S přihlédnutím k polským regulacím můžeme zjistit, že čl. 8 polské Ústavy, který odkazuje na nadřazenost Ústavy nad jinými právními regulacemi, se týká právě platnosti zásady přednosti. Na základě rozhodnutí Ústavního soudu musíme říct, že polská Ústava má naprostou přednost.

Tento primát Ústavy současně předpokládá účtu k čl. 9 Ústavy, který říká, že Polsko dodržuje mezinárodní závazky. Respektování zásady přednosti komunitárního práva v rovině aplikace práva tedy vyplývá z norem polské Ústavy. Taková interpretace dovoluje zajistit pro komunitární právo úplnou aplikaci v polském právním řádu a vychází z Ústavy<sup>45</sup>.

Výše uvedené argumenty můžeme ještě posílit odvoláním se na mezinárodní právo veřejné. V souladu s mezinárodními normami (Vídeňská konvence o smluvním právu, která je závazná i pro Polsko) se totiž nesmí stát dovolávat svého vnitrostátního práva (ani ústavy) v případě, že neplní nebo plní jen částečně mezinárodní závazek.

Zásadu přednosti komunitárního práva můžeme tedy považovat za pravidlo, kterým se musí řídit členské státy v mezinárodním právu<sup>46</sup>. Její specifická povaha spočívá v tom, že úkoly členských států, které vyplý-

vají z této zásady, jsou přesně určené. Dále pak byl utvořen mechanismus, který zaručuje dodržování této zásady.

Třetí, originální součástí zásady přednosti komunitárního práva je stav „zvýšené spolupráce“, který se projevuje v účasti na zákonodárném procesu a ve specifickém charakteru koexistence a kooperativní aplikace podsystemů právních regulací na území členských států (tedy i Polska).

## POSTSCRIPTUM

Teoretická úvaha o komunitárním právu může probíhat v několika rovinách: v souvislosti s otázkou suverenity, systémového charakteru právního řádu, aplikace komunitárního práva soudy a jeho axiologii<sup>47</sup>.

Za prvé, tradiční doktrína měla „etatocentrickou povahu“. Spojovala totiž státní suverenitu s procesem legitimizace práva. V případě Evropských Společenství vznikalo komunitární právo uzavřením mezinárodní smlouvy mezi členskými státy a také rozhodovací činností Evropského soudního dvora<sup>48</sup>.

Za druhé, pro rozvoj komunitárního práva je nezbytné vytvořit teorii právního systému, což je ale, z důvodu spolupráce mnoha národních právních systémů, komplikovaný proces.

Za třetí, aplikace práva Evropským soudním dvorem se provádí v rámci komunity soudců, kteří používají pojmy odvozené z římského práva.

Konečně za čtvrté, axiologické problémy komunitárního práva se týkají otázek, jako jsou demokratická reprezentace, subsidiarita a národní identita.

Vzájemné vztahy mezi členskými státy a institucemi Evropské Unie by se měly zakládat na zásadě konstruktivní koordinace. Koordinace jednání národních a mezinárodních prvků je příčinou jevu nazvaného „promíchání se“ (*Gemengelage*)<sup>49</sup> prvků mezinárodního, komunitárního a vnitrostátního práva. Jednání učiněná v rámci tohoto jevu by měla směřovat k dosažení společných zájmů a zajišťovat legitimizaci demokratických rozhodnutí. Tímto způsobem je mož-

<sup>43</sup> Komunitární právo můžeme označit jako specifický podsystem (self-contained regime) mezinárodního práva veřejného; W. Czaplinski, *Prawo wspólnotowe a prawo wewnętrzne w praktyce sądów konstytucyjnych państw członkowskich (wybrane zagadnienia)*, Kwartalnik Prawa Publicznego 2 (2004), s. 13–15.

<sup>44</sup> Na problémy při používání této hierarchie upozorňuje P. Winczorek: „Ve světě normativního polycentrismu a pluralismu je někdy nesmírně obtížné určit, které normy jsou nadřazené a které jsou podřazené jiným normám. Právo je třeba hledat odvoláním se na kolizní pravidla a jiné metody odstraňování rozporů.“; srov. P. WINCZOREK, *Konstytucja RP a prawo wspólnotowe*, Państwo i Prawo 11 (2004), s. 11–12.

<sup>45</sup> Jak zdůrazňuje A. Wyrozumska, může být tento mechanismus brán z pohledu Společenství jako provizorní řešení; Ibidem, *Glosa...*, *op. cit.*, s. 248–249.

<sup>46</sup> Srov. J. BARCZ, *Glosa...*, *op. cit.*, s. 174. Jinak můžeme také rozlišit na: „právo Polska“ a „právo platné v Polsku“; srov. S. Biernat, *Prawo Unii...*, *op. cit.*, s. 24.

<sup>47</sup> M. KRÓL, M. ZIRK-SADOWSKI, *Prawo Wspólnoty Europejskiej w aspekcie teoretycznym*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 4 (1994), s. 40–45.

<sup>48</sup> Tak M. KRÓL, M. ZIRK-SADOWSKI, *Prawo Wspólnoty...*, *op. cit.*, s. 42. Viz také R. KWIECIEŃ, *Suverenność państwa. Rekonstrukcja i znaczenie idei w prawie międzynarodowym*, Krakov 2004, s. 141–145.

<sup>49</sup> Termín používaný G. Ressem; srov. J. BARCZ, *Zásada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w świetle postanowień Konstytucji RP z 1997 r.*, Kwartalnik Prawa Publicznego 2 (2004), s. 28–29.

né dosáhnout harmonických relací mezi oblastmi integrační a státní.

Dodatečná podmínka existence těchto harmonických relací je nutná pro efektivní fungování států jak na centrální úrovni (vládní), tak i na úrovni regionálních a místních struktur<sup>50</sup>. Komunitární právo představuje autonomní právní řád, avšak jeho aplikace je ve velké míře závislá na právu a praxi členských států v rovině politické a normativní<sup>51</sup>. Multicentrická povaha vnitrostátního právního systému vyžaduje znalost a obratnost v používání kolizních nástrojů, které mohou zajistit funkční kompatibilitu systému. Zatím se zdá, že v Polsku existují určitá nebezpečí v efektivitě komunitárního práva, protože nástroje potřebné pro

řešení kompetenčních sporů (předpisy a kolizní instituce) nejsou dostačující. Co je však horší, že v rovině mezilidských vztahů je připravenost Polska k jednání, kooperaci, diskusi a správným kompromisům málo rozvinutá<sup>52</sup>. Proto je nezbytné učinit zásadní kroky, které povedou k vytvoření harmonických vztahů mezi oblastmi komunitárního a vnitrostátního práva v právním prostředí, a to jak na institucionální a kulturní, tak i myšlenkové úrovni<sup>53</sup>.

Z polštiny přeložil Michał Koziel

Redakčně upravila T. Machalová

<sup>50</sup> Srov. J. BARCZ, *Zasada pierwszeństwa...*, op. cit., s. 30. Např. v oblasti správy je klíčovým problémem zajištění efektivního a stabilního systému koordinace, který se bude opírat o moderní informační techniky a především o apolitický, profesionální a zodpovědný úřednický aparát; srov. S. BORKOWSKI, F. JASIŃSKI, *Koordinacja polityki integracyjnej z punktu widzenia polskiej administracji rządowej*, *Kwartalnik Prawa Publicznego* 2 (2004), s. 101–126.

<sup>51</sup> N. MACCORMICK, *Questioning Sovereignty. Law, State and Nation in the European Commonwealth*, Oxford 2001, s. 132–133.

<sup>52</sup> E. LĘTOWSKA, *Multicentryczność...*, op. cit., s. 4.

<sup>53</sup> Integrace v oblasti kultury se vztahuje především na problém komunikace a na určení pravidel diskursu práva. Srov. M. ZIRK-SADOWSKI, *Prawny wymiar integracji europejskiej*, [w:] M. BELKA et al., *Polska transformacja w perspektywie integracji europejskiej*, Warszawa 1996, s. 129–143.