

EVROPSKÉ PRÁVO V APLIKAČNÍ PRAXI SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ A SOUDŮ – PŘÍLIVOVÁ VLNA ANEBŮ POSTUPNÝ PRŮSAK?

Michal Bobek*

Lord Denning přirovnal v jednom ze svých nejcitovanějších rozhodnutí právo Evropských společenství ke stoupajícímu přílivu: „*Pokud se nicméně týká otázek s evropským prvkem, Smlouva je jako stoupající příliv. Vtéká do ústí řek a žene se nahoru jejich koryty. Není možné ji zadržet.*“¹ Denningův postřeh byl motivován nejenom konzervativním pohledem zasloužilého předsedy civilní sekce anglického Odvolacího soudu, jehož postoj vůči francouzsko-belgickému vynálezu s názvem „evropská integrace“ byl, diplomaticky řečeno, smíšený. V pozadí stál také přehled o rozvoji práva Společenství za prvních patnáct let jeho existence, které vskutku počínalo zasahovat do mnoha odvětví práva členských států.

Přistoupení nového členského státu třicet let poté a vliv, který začíná právo Společenství mít na vnitrostátní aplikaci práva po čtyřech letech členství, je možné charakterizovat různě. O stoupající příliv se však asi jednat nebude; výstižnější metaforou by patrně byl postupný průsak. V oblasti správního práva a jeho aplikace před správními orgány a především před správními soudy se však jedná o průsak podstatný.

Ambicí tohoto příspěvku je shrnout a systematizovat vybrané případy přímého² zohlednění práva Společenství v aplikační praxi správních soudů a správních orgánů, a to především za poslední dva roky.³ S ohledem na rozsah tohoto zadání se jedná o příspěvek nikoliv analytický, ale nutně pouze glosátorský. V první části se zabývá zohledňováním práva Společenství správními soudy v případech, kdy právo Společenství ještě nebylo přímo aplikovatelné, tedy ve sporech, kde se skutkové okolnosti nalézaly ještě v období před přistoupením ČR k EU. Druhá část poskytuje přehled několika kauz, které se nalézají skutkově v období po přistoupení, a ve kterých došlo k přímé a přednostní aplikaci práva Společenství ze strany správních orgánů. Třetí, závěrečná část se pak zabývá aplikací práva ES ze strany správních soudů v období skutkově po přistoupení.

1. ZOHLEDŇOVÁNÍ PRÁVA SPOLEČENSTVÍ V PŘÍPADADECH SE SKUTKOVÝMI OKOLNOSTMI PŘED PŘISTOUPENÍM

Aplikace nového právního řádu na území přistoupivšího členu je z povahy věci zaměřena do budoucna. Doktrína evropského práva zde hovoří o okamžitém účinku práva Společenství na území nových členských států.⁴ Byť pod jinou nálepkou, temporální účinky práva

* Asistent předsedy Nejvyššího správního soudu, pověřen vedením Oddělení dokumentace a analytiky NSS; doktorand na Evropském univerzitním institutu ve Florencii. Za cenné připomínku děkuji Janu Komárkovi. Názory v tomto příspěvku uvedené zrcadlí výlučně osobní názory autora.

¹ *H. P. Bulmer Ltd. and Another v. J. Bollinger S. A. and Others* [1974] Ch. 401, na str. 418.

² Přímým zohledněním práva Společenství jsou myšleny situace, kdy se správní soud či správní orgán bezprostředně zabývá prameny práva Společenství (primární právo, nařízení, směrnice aj.) a judikaturou Soudního dvora a argumentačně je začleněn do svého rozhodnutí. Necháváme tak stranou o poznání větší množinu situací, kdy je právo Společenství aplikováno zprostředkovaně, tedy kdy jsou aplikovány vnitrostátní prameny práva, které však ve skutečnosti nejsou ničím jiným než provedením norem práva Společenství, aniž by byl zohledněn tento jejich předobraz při jejich výkladu.

³ Dřívější reflexe nabízí *Křepelka, F.* Právo ES v ČR: první rok. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 13 (2005), č. 2, str. 177 – 183 a *tentýž*, Necelé tři roky práva Evropské unie v Česku se zaměřením na správní soudnictví. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 15 (2007), č. 1., str. 42 – 51. Viz též *Bobek, M.* A New Legal Order, or a Non-existent one? Some (Early) Experience in the Application of EU Law in Central Europe. Croatian Yearbook of European Law and Policy, roč. 2 (2006), str. 265 - 298.

⁴ Srov. *Kaleda, S.L.* Immediate Effect of Community Law in the New Member States: Is there a Place for a Consistent Doctrine? European Law Journal, roč. 10 (2004), č. 1, str. 102–122. Viz také *Bobek, M.* Vrchní soud

Společenství po přistoupení nového členského státu jsou stejné, jako v případě vnitrostátní novely právního předpisu: procesní právo se aplikuje v podstatě okamžitě, hmotné právo pak na skutkové okolnosti a právní vztahy zformované za platnosti nové právní úpravy. Obsah trvajících právních vztahů je prospektivně modifikován, aby odpovídal nové právní úpravě.

Přistoupení k Evropské unii nicméně nebylo po legislativní stránce záležitostí noci z 31. dubna na 1. května 2004. Většina práva Společenství, a to dočasně včetně nařízení, byla do českého práva provedena již před samotným přistoupením na základě dohody o přidružení, která předvíдалa aproximaci českého práva s právem Společenství coby přípravu na přistoupení.⁵ Nejpozději od druhé poloviny devadesátých let tak dochází k přejímání práva Společenství do mnoha oblastí českého práva, především tedy těch oblastí souvisejících s fungováním vnitřního trhu, hospodářské soutěže, (nepřímých) daní, cla, ochranných známek aj.⁶

Na aproximaci reagovaly již před přistoupením ve své aplikační praxi jak některé správní orgány, tak některé soudy. Jednalo se však o spíše ojedinělé případy nepovinného, inspirativního využití práva Společenství jako srovnávacího argumentu. Ze správních orgánů lze zmínit Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, ze soudů pak Vrchní soud v Olomouci v jeho rozhodování v oblasti hospodářské soutěže⁷ a Ústavní soud.⁸ Možnost využití práva Společenství jako výkladového vodítka pro interpretaci aproximované vnitrostátní legislativy se naopak dočkalo odmítnutí ze strany Nejvyššího soudu.⁹

Ke kvantitativní (ve své podstatě však zatím nikoliv kvalitativní) změně při využití argumentace právem Společenství pro výklad vnitrostátního práva ve sporech, které mají skutkový základ před přistoupením, dochází po přistoupení samotném. V této otázce je klíčový judikát Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 29. 9. 2005, čj. 2 Afs 92/2005-45.¹⁰ V kauze samotné šlo o spor ohledně místa odpočtu DPH za zdanitelného plnění mezi dvěma českými subjekty, jehož předmětem byla rekonstrukce nemovitého výrobního zařízení umístěného na Slovensku. Při řešení této kauzy NSS konstatoval, že pro přijímání relevantní české úpravy daně z přidané hodnoty (tehdy platný zákon č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty) byl zákonodárce inspirován úpravou práva Společenství a právními řády členských států EU. Dovedil proto, že *„I v případech, kdy se posuzují skutkové okolnosti, k nimž došlo před vstupem České republiky do Evropské unie, a rozhodným právem je právo tehdy účinné, je nutno ustanovení českého právního předpisu, přijatého nepochybně za účelem sblížení českého práva s právem Evropských společenství a majícího svůj předobraz v právní normě obsažené v právu Evropských společenství, vykládat konformně s touto normou. Odchýlit se od takového výkladu je však zpravidla nezbytné v případech, kdy*

v Praze: K temporálním účinkům komunitárního práva po přistoupení a vnitrostátním soudům oprávněným předkládat předběžné otázky podle čl. 68 SES. Soudní rozhledy, č. 11/2006, str. 427 - 432.

⁵ Evropská dohoda zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé, publikováno jako sdělení MZV č. 7/1995 Sb.

⁶ Pro rozsah aproximačních aktivit, srov. *Palivec, J.* Kvantifikační analýza procesu aproximace práva České republiky s právem Evropských společenství. *Právník*, roč. 144 (2005), č. 1, str. 29 – 66.

⁷ Srov. kupř. rozsudek Vrchního soudu v Olomouci ze dne 29. 11. 1996, sp. zn. 2 A 6/96, publikován v *Právních rozhledech* č. 9/1997, str. 484, případně rozsudek ze dne 30. 3. 2000, sp. zn. 2 A 15/99, publikován v *Soudních rozhledech* č. 6/2000, str. 173. Srov. v tomto ohledu též nález Ústavního soudu ze dne 29. 5. 1997, sp. zn. III. ÚS 31/97, Sb. n. u. ÚS, sv. 8, č. 66, str. 149.

⁸ Srov. kupř. „hodnotovou“ aproximaci, kterou zmiňuje Ústavní soud v plenárním nálezu ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01 („mléčné kvóty“), č. 410/2001 Sb. Názor ÚS v těchto otázkách nicméně prošel také podstatnými změnami – srov. kupř. usnesení ze dne 12. 4. 2004, sp. zn. II. ÚS 532/99, <http://nalus.usoud.cz>, kde ÚS naopak odmítl jakékoliv zohlednění judikatury Soudního dvora ES.

⁹ Srov. usnesení ze dne 12. 12. 2000, sp. zn. 25 Odo 314/99, www.nsoud.cz.

¹⁰ Publikován pod č. 741/2006 Sb. NSS.

*pro to existují zřejmé racionální důvody dané kupříkladu tím, že v ustanovení českého právního předpisu byla úmyslně zvolena odlišná textace nebo že ten, kdo právní předpis vydal, v něm jiným nepochybným způsobem projevil vůli odlišnou od vůle projevené v normě práva Evropských společenství.*¹¹

Tímto rozhodnutím se judikatura NSS otevřela působení práva Společenství i pro situace, ve kterých se skutkové okolnosti nacházely před samotným přistoupením. V tomto ohledu je však vhodné zdůraznit dva aspekty. Za prvé, jedná se o vhodné, z pohledu práva ES nikoliv povinné zohlednění práva ES. Za druhé, zohlednění práva ES je formulováno jako rozumný postup plynoucí z volby českého soudu, jedná se tedy o jakési „samo-uložené“ zohledňování práva ES. Nejedná se o povinnost, která by plynula z práva Společenství.

Právo Společenství zná povinnost tzv. souladného výkladu (nepřímého účinku).¹² Tato povinnost se však, stejně jako ostatní povinnost plynoucí z práva Společenství, vztahuje až na období, kdy jsou posuzovány právní skutečnosti vzešlé v čase po přistoupení. Nevztahuje se zpětně na období před přistoupením. Ve vztahu k období před přistoupením se pojmově nejedná o povinnost, kterou by soudům členských států ukládalo právo Společenství, ale v podstatě o srovnávací argument v právu, jehož vhodnost byla rozpoznána ze strany samotných soudů členských států.¹³

Výše uvedený náhled platí beze zbytku pro období do 1. června 2002, tedy do nabytí účinnosti tzv. Euronovely ústavy.¹⁴ Tato novela nejenom že v článku 10 Ústavy rozšířila počet mezinárodních smluv spadajících pod tento článek a mající přednostní aplikaci před českým zákonem, ale také rozšířila vnitrostátní působení mezinárodního práva na další „závazky“ v článku 1 odst. 2 Ústavy. Dnes již spíše historickou otázkou je, zda toto rozšíření vlastně nevtáhla ustanovení Evropské dohody a navazujícího práva Společenství přímo do právního řádu České republiky a neučinila z nich přednostně aplikovatelné právo mající přednost před zákonem, ze kterého by plynula povinnost českých soudů zohledňovat právo ES již v období před přistoupením.

Rozdíl mezi vhodným zohledněním práva ES pro právní skutečnosti před přistoupením a jeho povinným zohledněním po přistoupení odlišil v pozdější judikatuře také NSS: *„Nejvyšší správní soud opakovaně konstatoval, že právní předpisy Společenství a judikatura Soudního dvora ES slouží jako vhodné výkladové vodítko při výkladu české právní úpravy, a to i v případech, kdy se posuzují skutkové okolnosti, k nimž došlo před vstupem České republiky do Evropské unie. Předpokladem inspirace právem ES a judikaturou Soudního dvora je skutečnost, že vykládané ustanovení českého právního předpisu bylo přijato za účelem sblížení českého práva s právem Evropských společenství a český zákonodárce nevyjádřil úmysl se od normy práva Společenství odchýlit (srov. rozsudek NSS ze dne 29. září 2005, č. j. 2 Afs 92/2005 - 45, č. 741/2006 Sb. NSS nebo rozsudek ze dne 22. března 2007, č. j. 9 Afs 5/2007 - 70, www.nssoud.cz).*

¹¹ Tamtéž, str. 39.

¹² Viz dále, bod 3. 3.

¹³ Z tohoto názoru také pramení můj nesouhlas s údajnou „povinností“ obecných soudů zohledňovat právo ES při posuzování právního vztahu vzniklého v roce 1995 - srov. náleží Ústavního soudu ze dne 6. 11. 2007, sp. zn. II. ÚS 3/06, přístupné přes NALUS (<http://nalus.usoud.cz>) a k němu se vážící příspěvek „*Temporální působení práva Společenství ad absurdum*“ a následnou debatu na Jiném právu (<http://jinepravo.blogspot.com>) ze dne 11. 3. 2008.

¹⁴ Ústavní zákon č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

*O kvalitativně odlišnou situaci se nicméně jedná v případech, kdy jsou posuzovány skutkové okolnosti, ke kterým došlo po přistoupení členského státu k Evropské unii. Zde již neslouží právo Společenství a judikatura Soudního dvora jako vhodné, ale jako povinné výkladové vodítko, a to nejen v případech, kdy chybí řádné provedení směrnic ES na vnitrostátní úrovni (srov. v tomto ohledu kupř. rozsudek Soudního dvora ES ze dne 27. června 2000, *Océano Grupo Editorial SA v Roció Murciano Quintero*, spojené věci C 240/98 až C-244/98, *Recueil I-4941*, bod 32 nebo rozsudek Soudního dvora ES ze dne 10. dubna 1984, *Sabine von Colson a Elisabeth Kamann v Land Nordrhein Westfalen*, 14/83, *Recueil 1891*, bod 26).¹⁵*

Samo-uložené vhodné zohlednění práva ES v případech se skutkovými okolnostmi před přistoupením tvořilo v přibližně prvních dvou letech po přistoupení ČR k EU jádro využití práva Společenství a judikatury Soudního dvora před NSS. Řádově se jedná o desítky kauz, ve kterých bylo právo Společenství argumentačně využito. Tyto kauzy se v posledním roce či dvou počínají postupně mísit s případy, kdy je právo Společenství aplikováno již na právní skutečnosti vzniklé po přistoupení.

2. APLIKACE PRÁVA SPOLEČENSTVÍ SPRÁVNÍMI ORGÁNY

Právo Společenství přiznává s ohledem na vnitrostátní aplikaci práva ES správním orgánům silné postavení. Nejenom, že správní orgány mají identifikovat a aplikovat právo Společenství z úřední povinnosti. Pokud zjistí, že vnitrostátní právo je v rozporu s právem Společenství, pak mají také povinnost neaplikovat vnitrostátní úpravu a namísto toho dát přednost přímo účinnému právu Společenství.¹⁶ Konečně i na správní orgány se vztahuje povinnost nepřímého účinku (souladného výkladu) – při výkladu a aplikaci vnitrostátního práva si mají počínat tak, aby bylo dosaženo cílů, které právo Společenství předvídá, aby byla zajištěna plná účinnost práv zaručených jednotlivců atd.¹⁷

Na rozdíl od civilní justice je správní soudnictví od reálného života „odstíněno“ dvěma stupni správních orgánů. Při řešení případů ve správním soudnictví tak dochází k časovému posunu; mezi skutkovými okolnostmi a jejich případným posuzováním ze strany správních soudů stojí zpravidla dva či tři roky, během kterých rozhodoval správní orgán v prvním a druhém stupni, v případě rozhodování NSS jsou pak tyto roky dále navýšeny o délku řízení před krajským soudem coby správním soudem prvního stupně.

Za této výchozí situace tak asi není až tak překvapivé, že k prvním případům přímé a přednostní aplikace práva Společenství v oblasti správního práva dochází v řízení před správními orgány a nikoliv před správními soudy. Patrně vůbec prvním takovým případem byla neaplikace ustanovení čl. III odst. 1 zákona č. 340/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.¹⁸ V odůvodnění svého rozhodnutí Úřad s odkazem na nařízení 1/2003¹⁹ a požadavek plné účinnosti aplikace komunitárních pravidel na ochranu hospodářské soutěže (zde

¹⁵ Rozsudek ze dne 29. 8. 2007, čj. 1 As 3/2007-83, č. 1401/2007 Sb. NSS; viz též např. rozsudek ze dne 29. 4. 2008, čj. 5 As 69/2006-92, www.nssoud.cz.

¹⁶ Srov. např. rozsudek ze dne 9. 9. 2003, *Conorzio Industrie Fiammiferi (CIF) proti Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, C-198/01, *Recueil*, s. I-8055, bod 49 anebo rozsudek ze dne 22. 6. 1989, *Fratelli Costanzo SpA proti Comune di Milano*, 103/88, *Recueil*, s. 1839, bod 31.

¹⁷ Blíže viz např. *Prechal, S.*, *Directives in EC Law*. 2. Ed. Oxford: Oxford University Press, 2005, str. 65 – 72 a literatura tam citovaná.

¹⁸ Rozhodnutí R 50/2004 („ČESKÝ TELECOM“) ze dne 7. 11. 2005, přístupné online na <http://www2.compet.cz/ISU/2003/HS/pis26428.html> [navštíveno 17. 8. 2008].

¹⁹ Nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. 12. 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy, v češtině ZV Úř. věst., kap. 8, sv. 2, str. 205.

především čl. 82 SES) uvedl, že i přes výslovné ustanovení českého zákona bude i v řízení zahájeném před přistoupením, které mělo být podle výsloveného ustanovení novely dokončeno podle dosavadních předpisů, tedy za aplikace pouze českého práva, postupovat také podle předpisů práva Společenství.²⁰

Aktivnější přístup ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, tedy instituce, která se zabývá „exponovanou“ a Komisí úzce sledovanou (a odpovídajícím způsobem školenou) oblastí práva možná není až tak překvapivé. O to zajímavější byl však druhý případ neaplikace české právní úpravy pro rozpor s právem Společenství, který byl iniciován ze strany Státní zemědělské a potravinářské inspekce (dále jen „SZPI“).

SZPI je správním orgánem podřízeným Ministerstvu zemědělství.²¹ Vykonává státní kontrolu potravin, surovin k jejich výrobě, zemědělských a tabákových výrobků, a mimo jiné také vína. Dne 31. července 2006 na svých internetových stránkách publikovala oznámení, že nebude aplikovat některá ustanovení novely zákona o víně,²² která zaváděla úlevy v oblastech evidence a značení vín pro tzv. „malovinaře“, tedy producenty, kteří ročně nevyrobí více než dva tisíce litrů vína. SZPI poukázala na skutečnost, že přímo aplikovatelné právo Společenství pojem „malovinař“ nezná a že by aplikací zvláštního režimu pro malé producenty Česká republika porušovala právo Společenství.²³

Podle stenografických záznamů z jednání Poslanecké sněmovny bylo patrné, že úprava byla přijata při vědomí neslučitelnosti s právem Společenství.²⁴ Měla patrně sloužit jako ukázka „dobré vůle“ tehdejší vlády v předvolebním období pro některé moravské regiony. Novelu veřejně obhajoval poslanec Zdeněk Koudelka, jehož odborný právní názor, publikovaný na stránkách časopisu Vinařský obzor, glosovala SZPI následujícím způsobem: *„V uvedeném článku autor tvrdí, že ačkoliv je zákon o vinohradnictví a vinařství, co se týče práv malovinaře, v rozporu s právem Evropských společenství, musí státní orgány České republiky (SZPI nevyjímaje) aplikovat tento zákon až do doby, kdy bude vnitrostátní právní úprava uvedena do souladu s právní úpravou komunitární. [...] Takové závěry jsou v tomto případě zcela mylné. Autor si neuvědomil, či záměrně zamlčel skutečnost, že celá právní úprava vinohradnictví a vinařství je na úrovni Evropské unie postavena na nařízeních. Ta jsou dle čl. 249 Smlouvy o založení ES závazná pro všechny subjekty práva a bezprostředně použitelná v každém členském státě. To znamená, že nařízení z hlediska závaznosti nerozlišují mezi fyzickými osobami, právníckými osobami a státními orgány, a jelikož se stávají součástí právních řádů jednotlivých členských zemí, do vnitrostátních právních předpisů jednotlivých členských zemí se, v souladu s judikaturou Soudního dvora, v zásadě nepřepisují. [...] Dále*

²⁰ Blíže viz příspěvky Michala Petra na toto téma – viz Přednostní aplikace komunitárního práva českými správními úřady. *Jurisprudence*, č. 6/2006, str. 14 – 16 a dále *Petr, M., Vavříček, V.* K paralelní aplikaci českého a komunitárního soutěžního práva, *Právní rozhledy*, č. 11/2006, str. 396 – 400.

²¹ Srov. zákon č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů.

²² Zákon č. 215/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících zákonů.

²³ Tisková zpráva „Státní zemědělská a potravinářská inspekce nemůže a nebude postupovat podle novely zákona o víně“ ze dne 31. 7. 2006 na internetové stránce <http://www.szpi.gov.cz> [naposledy navštíveno dne 17. 8. 2008].

²⁴ Což ostatně není v análech Poslanecké sněmovny České republiky ojedinělý případ. Stejný osud měla také kupříkladu novela č. 81/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů, kterou se dostal do té doby eurokonformní zákon do rozporu nejen s právem Společenství, ale též četnými mezinárodními úmluvami. Blíže viz *Komárek, J.* Vysílání televize na hotelových pokojích je "sdělováním veřejnosti" ve smyslu směrnice 2001/29/ES, *Právní rozhledy* č. 5/2007, str. 188 – 194.

*je třeba zdůraznit, že komunitární právo jako celek, včetně nařízení, je vnitrostátnímu právu nadřazeno a musí být aplikováno přednostně. [...] Jsou-li tedy nařízení součástí našeho právního řádu a aplikují se přednostně, musí je SZPI používat, nehledě na konkurenční ustanovení zákona o vinohradnictví a vinařství.*²⁵

K vyjádření SZPI není potřeba ničeho dodávat. Pokud se týká dalších případů přednostní aplikace práva Společenství ze strany správních orgánů, jako třetí a poslední případ lze zmínit praxi Ministerstva vnitra v otázkách žádostí o azyl (po novele č. 165/2006 Sb. o mezinárodní ochranu) v případě žádostí státních příslušníků z jiných členských států Evropské unie. Tehdejší zákon o azylu (zákon č. 325/1999 Sb.) znal čtyři podoby, kterými mohlo být rozhodnuto o jedné podané žádosti o azyl: udělení azylu, neudělení azylu, zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné a zastavení řízení. Po přistoupením ČR k EU začal také na českém území platit „Protokol o poskytování azylu státním příslušníkům členských států Evropské unie“. Tento protokol, máje status primárního práva ES, byl Amsterdamskou smlouvou připojen coby protokol č. 17 ke Smlouvě o založení Evropského společenství.²⁶

Protokol ve svém jediném odstavci stanoví, že členské státy Evropské unie se navzájem považují za bezpečné země původu, a to pro veškeré právní a praktické účely spojené se záležitostmi azylu. Protokol dále stanoví, že „*žádost příslušníka jiného členského státu o azyl může proto jiný členský stát zvažovat nebo přijmout k dalšímu zpracování*“ pouze v několika taxativně vypočtených případech, obecně řečeno tehdy, kdyby bylo systémově prokázáno opakované porušení či nerespektování základních práv a svobod na území jiného členského státu.

Praxe Ministerstva vnitra v období bezprostředně po přistoupení byla žádosti o azyl státních příslušníků jiných členských států (typicky slovenských Rómů) odmítat jako nepřípustné. Ministerstvo tak s odkazem na přímo účinný a přednostně aplikovatelný Protokol *de facto* vytvořilo pátý procesní postup, který neznal tehdy platný zákon o azylu. Činilo tak s odkazem na to, že platný zákon o azylu neměl odpovídající ustanovení, podle kterého by bylo možné postupovat v případě žádosti o azyl podané příslušníkem jiného členského státu EU. Bylo tedy na místě sáhnout po přednostně aplikovatelné normě práva Společenství.

Postup ministerstva byl předmětem přezkumu ze strany správních soudů. Názor krajských soudů na postup ministerstva se lišil. Některé soudy, jako kupříkladu Městský soud v Praze,²⁷ postup ministerstva akceptovaly. Soud konstatoval, že český zákon vskutku neobsahuje odpovídající právní úpravu a že s ohledem na čl. 10 Ústavy a podmínky Aktu o přistoupení je za těchto okolností Česká republika povinna aplikovat primární právo „přímo“ a přednostně před českým zákonem. Jiné krajské soudy²⁸ tento postup ministerstva odmítly s tím, že pro vybočení z právního rámce zákona o azylu nebyl důvod: správní orgán mohl podobnou žádost odmítnout podle tehdejšího § 16 odst. 1 písm. e) zákona o azylu jako žádost zjevně nedůvodnou.

²⁵ „Vyjádření k některým názorům JUDr. Zdeňka Koudelky, Ph.D., uvedeným v článku „Novela zákona o vinohradnictví a vinařství“ uveřejněném v časopisu *Vinařský obzor*, čísla 7-8/2006“, uveřejněno v sekci „Vino“ na stránkách <http://www.szpi.gov.cz> [naposledy navštíveno dne 17. 8. 2008].

²⁶ V češtině publikován na str. 8332 – 8333 v č. 44/2004 Sb. m. s.

²⁷ Např. rozsudek ze dne 20. 6. 2005, sp. zn. 7 Az 7/2005, nepublikováno.

²⁸ Např. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 6. 4. 2005, sp. zn. 65 Az 34/2004, nepublikováno.

K posledně zmiňovanému názoru se přiklonil i Nejvyšší správní soud.²⁹ Konstatoval, že není pochyb, že zmiňovaný protokol je přímo účinným a přednostně aplikovatelným právem Společenství. To však neznamená, že by odkaz na podobný předpis autorizoval jakékoliv vybočení z vnitrostátního zákonného rámce. Správní orgány mají povinnost aplikovat právo Společenství. Jsou však i nadále vázány vnitrostátní ústavou a zákonností. Pokud je možné dát plný průchod právu Společenství v rámci stávající vnitrostátní zákonné úpravy, pak není důvodu nerespektovat vnitrostátní zákonný rámec. Z textu protokolu plyne, že členský stát nemá žádost o azyl podanou příslušníkem jiného členského státu *zvažovat nebo přijmout k dalšímu zpracování*. Jak NSS konstatoval s ohledem na jiné jazykové verze Protokolu, to, co má konkrétně vnitrostátní orgán s podobnou žádostí procesně učinit, je stejně nejasné i v jiných jazykových verzích. Lze tedy říci, že Protokol ponechává členskému státu značnou procesní volnost v tom, jak naplnit cíl Protokolu.

Z těchto východisek, stejně jako s odkazem na princip procesní autonomie členských států, pak NSS uzavřel: „*Stěžovatel tedy sice korektně vycházel z názoru, že Protokol je přímo účinným pramenem práva, který má přednost před vnitrostátní právní úpravou, z výše uvedeného je však zřejmé, že již v době rozhodování správního orgánu existovala pro situace, jaká nastala v projednávaném případě, vnitrostátní právní úprava s Protokolem obsahově konformní, neboť stejně jako Protokol předvíдалa pro žadatele přicházející z bezpečné země původu režim zkráceného správního řízení vylučujícího meritorní posouzení věci. [...] Pro uplatnění zásady aplikační přednosti komunitárního práva před právem národním tudíž nebyl za dané situace důvod, neboť právní úprava vnitrostátní nebyla s právní úpravou komunitární v obsahovém rozporu. Nic proto stěžovateli nebránilo aplikovat obsah Protokolu za použití ust. § 16 odst. 1 písm. e) zákona o azylu a využít tak pro aplikaci normy komunitárního práva kompatibilní vnitrostátní procesní předpis.*“³⁰

Rozhodnutí otevřelo zajímavou otázku konfliktu dvou lojalit správních orgánů; přistoupením ČR k EU se správní orgány staly takříkajíc sluhy dvou pánů. Výše uvedený judikát se snaží nabídnout obecnější postup pro případy konfliktů obou lojalit. Tím by měla být jakási přiměřenost v aplikační přednosti práva Společenství – přednost práva Společenství a neaplikace vnitrostátní úpravy by měla být pro správní orgán skutečně až poslední možnost, vyhrazenou pro případ, kdy není možné dosáhnout respektování práva Společenství za pomoci stávajících postupů vnitrostátního práva, pokud možno také souladně vyloženého.

Výše uvedený příklad přístupu Ministerstva vnitra je však výjimkou; dosavadní přístup českých správních orgánů k přímému argumentačnímu a aplikačnímu vypořádání se s právem Společenství je obecně spíše rezervovanější. Není nikterak ojedinělé setkat se s názorem, že správní orgán není oprávněn samostatně posuzovat soulad českého právního předpisu s právními předpisy Společenství, o zohlednění judikatury Soudního dvora již ani nemluvě.³¹

Vyvracení tohoto názoru bude otázkou mnoha dalších let postupného přesvědčování některých správních orgánů, že i na ně se vztahuje právo Společenství. V konečné (a poněkud násilné) fázi se tak bude dít také ze strany správních soudů a Ústavního soudu, které budou rušit správní rozhodnutí proto, že se správní orgán nevypořádal s právem Společenství. Jak

²⁹ Rozsudek ze dne 19. 7. 2006, čj. 3 Azs 259/2005-42, č. 977/2006 Sb. NSS.

³⁰ Tamtéž, str. 1024.

³¹ Obzvláště rozšířen je tento názor v rámci daňové správy, což je minimálně s ohledem na oblast daně z přidané hodnoty a dalších oblastí finančního práva, do kterých právo Společenství notně zasahuje, poněkud překvapivé. Srov. v tomto ohledu kupříkladu argumentaci Celního ředitelství Ústí nad Labem ve věci čj. 15 Ca 184/2006-42 (publikováno jako č. 1359/2007 Sb. NSS), která je podrobně komentována dále v tomto čísle.

Ústavní soud,³² tak NSS³³ a též krajské soudy rozhodující ve správním soudnictví opakovaně konstatovaly, že správní orgány mají povinnost zohlednit ve své rozhodovací praxi odpovídající právní úpravu práva Společenství. Pokud tak neučiní, jejich rozhodnutí je stiženo vadou a může být zrušeno.³⁴

3. APLIKACE PRÁVA SPOLEČENSTVÍ SPRÁVNÍMI SOUDY

Jak již bylo konstatováno výše, zohlednění práva Společenství v případech se skutkovými okolnostmi po přistoupení je ze strany správních orgánů a soudů povinné. Jistou „přechodovou“ kategorií mezi kauzami čistě po přistoupení a před přistoupením jsou v oblasti rozhodování správních orgánů správní rozhodnutí, která nabyla právní moci již před přistoupením, byla však následně po přistoupení správním soudem zrušena a mají být po přistoupení posuzována znovu.

Zde by mělo obecně platit, že aplikovatelné hmotné právo je stále právní úprava před přistoupením, tedy v okamžiku vzniku relevantních posuzovaných právních skutečností, pokud sama úprava nestanoví jinak.³⁵ Stanovit obecné temporální pravidlo je však v této míře obecnosti obtížné či nemožné; daňové a jiné předpisy upravují typicky tyto otázky samostatně. Zdá se však, že bez ohledu na vnitrostátní temporální úpravu hmotného práva by v případě soudního přezkumu správních rozhodnutí, jejichž skutkové okolnosti sice nastaly před přistoupením, nicméně správní orgán rozhodoval v důsledku zrušení svého předchozího rozhodnutí až po přistoupení, byla dána pravomoc Soudního dvora v rámci řízení o předběžné otázce.³⁶

Odlíšné však platí s ohledem na procesní předpisy – tam bude plně aplikovatelné právo Společenství. Pokud tedy například účastník požádal správní orgán po 1. květnu 2004 o obnovu řízení ve věci, skutkově tkvící v polovině devadesátých let minulého století, pak bude i na tuto věc použita procesní úprava Společenství, v konkrétním případě tedy čl. 221 odst. 4 Celního kodexu Společenství.³⁷

Samotné argumenty a zohlednění práva Společenství v argumentaci správních soudů po přistoupení jsou natolik rozličné, že se brání jakékoliv obecné kategorizaci. Pokud bychom se nicméně pokusili alespoň nějaké kategorie nabídnout, pak bychom mohli uvažovat o:

³² Viz. např. usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. Pl.ÚS 19/04 (věc „zlaté akcie“), <http://nalus.usoud.cz>, srov. anotaci rozhodnutí v *Bobek, M.* Ústavní soud České republiky: obecné soudy mají povinnost aplikovat komunitární právo samostatně. *Soudní rozhledy*, roč. 2006, č. 5, s. 173 – 177.

³³ Srov. např. rozsudek ze dne 26. 10. 2006, čj. 1 As 28/2006-97, č. 1064/2007 Sb. NSS či rozsudek ze dne 29. 4. 2008, čj. 5 As 69/2006-92, www.nssoud.cz.

³⁴ Srov. § 78 odst. 1 s. ř. s, případně § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Blíže viz anotace rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 19. 7. 2007, čj. 15 Ca 184/2006-42, dále v tomto čísle.

³⁵ Srov. kupř. § 52 odst. 4 zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách, který výslovně stanovil, že návrhy na výmaz ochranné známky, podané před účinností zákona (1. dubna, respektive 1. května 2004) budou posouzeny jako návrhy na zrušení ochranné známky podle nové právní úpravy. Pokud tedy NSS svým rozsudkem ze dne 3. 10. 2007, čj. 3 As 8/2007-83, www.nssoud.cz, zrušil rozsudek Městského soudu v Praze, který potvrdil rozhodnutí předsedy Úřadu průmyslového vlastnictví (čímž tedy zavázal Městský soud v Praze k tomu, aby zrušil rozhodnutí Úřadu), pak zároveň konstatoval, že při novém posuzování sporné otázky po přistoupení podle nového zákona již bude mít Úřad povinnost se vypořádat s odpovídající judikaturou Soudního dvora ES.

³⁶ Srov. body 17 – 24 rozsudku Soudního dvora ze dne 14. 6. 2007, *Telefónica O2 Czech Republic a. s., dříve Český Telecom a. s., proti Czech On Line a. s.*, C 64/06, Sb. rozh., s. I-4887. Soudní dvůr zde tedy zpřesnil své předchozí stanovisko k jurisdikci ohledně předběžných otázek z nových členských států – blíže viz *Bobek, M.* Případ Ynos: Předběžné otázky se skutkovými okolnostmi před přistoupením mimo pravomoc Soudního dvora Evropských společenství. *Soudní rozhledy*, roč. 2006, č. 3, str. 111 – 113.

³⁷ Srov. rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2007, čj. 2 Afs 51/2006-69, www.nssoud.cz, bod VI. rozhodnutí.

- (i) přímé aplikaci práva Společenství bez uplatnění aplikační přednosti práva Společenství před právem vnitrostátním;
- (ii) přímé aplikaci práva Společenství s aplikační předností vůči právu vnitrostátnímu, tedy o situaci, kdy je vnitrostátní úprava s právem Společenství v rozporu a tento rozpor je řešen za použití principu přednosti práva ES;
- (iii) zohlednění práva Společenství coby podpůrného argumentu, výkladového vodítka pro výklad práva vnitrostátního. Do této kategorie by bylo možné zařadit všechny typy nepřímého účinku (souladného výkladu) práva Společenství.

Je však vhodné zdůraznit, že výše uvedené kategorie jsou spíše didaktického charakteru. V čisté podobě je lze identifikovat pouze zřídka; některé argumenty právem ES se budou pohybovat na pomezí mezi jednotlivými kategoriemi, v jiných případech může být argument stejným ustanovením předpisu práva Společenství využit odlišným způsobem.

3. 1. Přímá aplikace bezkonfliktní

Příklady této první kategorie zahrnují oblasti plně „komunitarizované“, tedy oblasti práva, kde v současnosti existuje již výlučná či převážná úprava právem Společenství. Typově se jedná o oblasti upravené přímo použitelnými nařízeními. V případě správního práva mezi tyto oblasti patří kupříkladu otázka cel,³⁸ sociálního zabezpečení osob migrujících mezi členskými státy,³⁹ některé aspekty práva hospodářské soutěže,⁴⁰ azylu⁴¹ apod. V těchto a jiných oblastech pak jak správní orgány, tak správní soudy bez dalšího aplikují přímo použitelné právo Společenství, aniž by vyvstával konflikt s vnitrostátním právem.

Skutečnost, zda se v konkrétním případě jedná o konflikt mezi úpravou práva Společenství a českým právem či se jedná o přímou aplikaci práva ES bez konfliktu s vnitrostátní úpravou, bude často spíš jen otázkou definice. Příkladem zde může být případ právě z oblasti sociálního zabezpečení osob migrujících mezi členskými státy: rozsudek NSS ve věci čj. 3 Ads 102/2006-60 se týkal žadatelky o invalidní důchod, která ve Spolkové republice Německo podala žádost o přiznání tohoto důchodu. Žádost podala na formuláři předvídaném nařízeními Společenství upravujícími předmětnou problematiku.⁴² Posouzení zdravotního stavu žadatelky pak bylo v souladu s právem Společenství svěřeno českým orgánům. Ty pak podle českých předpisů v návaznosti na lékařský posudek okresní správy sociálního zabezpečení posoudily podání jako žádost o plný invalidní důchod, kterou následně zamítly.

³⁸ Z poslední judikatury, viz např. rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2008, čj. 8 Afs 160/2006-67, č. 1576/2008 Sb. NSS; rozsudek NSS ze dne 7. 2. 2008, čj. 7 Afs 37/2007-44, č. 1577/2008 Sb. NSS; rozsudek ze dne 13. 9. 2007, čj. 2 Afs 34/2007-69, č. 1399/2007 Sb. NSS; rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 3. 5. 2006, čj. 15 Ca 39/2005-47, č. 1151/2007 Sb. NSS.

³⁹ Viz např. rozsudek NSS ze dne 2. 4. 2008, čj. 3 Ads 116/2007-81, č. 1609/2008 Sb. NSS; rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2007, čj. 3 Ads 102/2006-60, www.nssoud.cz; a dále řada nepublikovaných rozhodnutí krajských soudů, které aplikují Nařízení Rady (ES) č. 1408/71 ze dne 14. 6. 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství, Úř. věst. L 149 ze dne 5. 7. 1971, s. 2; v češtině ZV Úř. věst., kap. 5, sv. 1, s. 35 a k němu vydané prováděcí Nařízení Rady (EHS) č. 574/72 ze dne 21. 3. 1972, Úř. věst. L 74 ze dne 27. 3. 1972, s. 1; v češtině ZV Úř. věst., kap. 5, sv. 1, s. 83.

⁴⁰ Zde by se jednalo o kauzy s tzv. „komunitární dimenzí“, tedy takové, v jejichž případě by bylo přímo aplikováno nařízení č. 1/2003 a články 81 nebo 82 SES. Doposud však byly případy přímé aplikace těchto předpisů omezené – srov. *Kindl, J.* The Czech Republic. In: *Koeck, H. F., Karollus, M. M. (eds.)* The Modernisation of European Competition Law. Initial Experiences with Regulation 1/2003. Nomos: Vídeň, 2008, str. 33 – 44, na str. 34 (přístupné rovněž online na internetových stránkách <http://www.csesp.cz>).

⁴¹ Srov. kupř. rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2006, čj. 1 Azs 37/2006-64, č. 1125/2007 Sb. NSS.

⁴² Nařízení č. 1408/71 a k němu prováděcí nařízení č. 574/72, cit. výše, pozn. č. 39.

Krajský soud v Plzni rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení zrušil. Argumentoval přitom, že žadatelka byla ke dni vydání rozhodnutí částečně invalidní, nikoliv však plně. Žadatelka se v souladu s předpisy práva Společenství svým podáním domáhala invalidního důchodu obecně; předpisy práva Společenství totiž nerozlišují mezi stupněm invalidity. Pokud pak správní orgán obecně podání vyhodnotil pouze jako žádost o plný invalidní důchod a otázkou částečného invalidního důchodu se nezabýval, došlo ke zkrácení práv žadatelky.

NSS přitakal argumentaci krajského soudu. Zdůraznil, že žádost podanou podle přímo použitelných předpisů práva Společenství nelze s odkazem na systematiku vnitrostátní úpravy zúžit v neprospěch žadatele. *„Nejvyšší správní soud k celé problematice přítomnosti prvku komunitárního práva v řízení o žádosti o přiznání dávky důchodového pojištění v podobě plného nebo částečného invalidního důchodu dodává, že pokud předpisy komunitárního práva ve formě nařízení s přednostním a přímým účinkem aplikace upravují možnost podat žádost o přiznání invalidního důchodu obecně, nemohou vnitrostátní orgány členského státu Evropských společenství posuzovat uplatněné podání toliko jako žádost o přiznání plného invalidního důchodu. Sama stěžovatelka sice vycházela z posouzení žádosti žalobkyně jako žádosti o přiznání plného invalidního důchodu, ze spisu je však patrné, že se ve svém odůvodnění zabývala splněním podmínek nároku na jak plný, tak i částečný invalidní důchod. Pokud jde o splnění podmínek pro nárok na částečný invalidní důchod však pochybila, když rozhodla na základě neúplně a nesprávně zjištěného skutkového stavu.“*⁴³

Tento případ se tak nalézá na pomezí obou zde zmiňovaných kategorií přímé aplikace práva ES. Jednak je možné jej vnímat tak, že správní orgán nekorektně aplikoval přímo použitelnou normu práva Společenství, která nebyla v konfliktu s vnitrostátní úpravou, respektive se jednalo o *lex specialis* vůči vnitrostátní úpravě, který se vztahuje pouze na sociální zabezpečení osob migrujících mezi členskými státy. Stejně tak je ale možné tvrdit, že došlo ke konfliktu mezi právní úpravou práva Společenství a obecnými (systémovými a institucionální předpisy) českého práva sociálního zabezpečení, které vnímají typy invalidity určitým způsobem.

3. 2. Přímá aplikace s předností práva ES

Případů, ve kterých by český správní orgán či soud identifikoval přímý rozpor mezi právem Společenství a vnitrostátní úpravou a následující judikaturu Soudního dvora aplikoval přednostně ustanovení smluv, nařízení, či směrnice, je v dosavadní české praxi jenom pár. Kromě výše uvedených případů tohoto postupu ze strany správních orgánů,⁴⁴ lze v dosavadní praxi správních soudů identifikovat vlastně pouze jediný případ,⁴⁵ a to rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 19. 7. 2007, čj. 15 Ca 184/2006-42.⁴⁶ V tomto rozhodnutí správní soud dovodil rozpor mezi ustanovením směrnice a českého zákona o spotřební dani a tento rozpor řešil neaplikací českého zákona.

⁴³ Rozsudek ze dne 28. 2. 2007, čj. 3 Ads 102/2006-60, www.nssoud.cz.

⁴⁴ Viz výše, bod 2.

⁴⁵ Pokud bychom se rozhlédli po celé české justici, příkladů by bylo patrně více – kupř. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2006, sp. zn. 36 C 115/2004, nepublikováno. Kauza byla vnitrostátním „provedením“ závěrů, které vyplynuly z předběžné otázky ve věci C-282/06, *Ochranný svaz autorský pro práva k dílům hudebním v. Miloslav Lev*, přesněji tedy odpovědi Soudního dvora v rozsudku ze dne 7. 12. 2006, *Sociedad General de Autores y Editores de España (SGAE) proti Rafael Hoteles SA*, C-306/05, Sb. rozh., s. I-11519.

⁴⁶ Rozhodnutí je anotováno dále v tomto čísle.

Tato zdrženlivost je pochopitelná. Za prvé, jak již bylo osvětleno výše, správní soudy počaly rozhodovat kauzy, ve kterých je právo ES plně aplikovatelné, až s dvou a víceletým zpožděním, reálně tedy od roku 2006. Za druhé, neaplikace vnitrostátního práva obecně není něco, do čeho by se běžný vnitrostátní soudce obden pouštěl; i ve starých členských státech lze vysledovat tendenci, že toto zmocnění udělené Soudním dvorem je ze strany soudů členských států využíváno zřídka. Typicky se tak děje v důsledku předchozího rozhodnutí Soudního dvora o předběžné otázce, ve kterém bylo konstatováno, že vnitrostátní právní úprava je neslučitelná⁴⁷ s právem Společenství.

V praxi se lze spíše setkat s tendencí konflikt zahladit či potlačit a namísto přímého účinku a přednosti práva Společenství konstatovat, že právní úprava Společenství je *lex specialis*, který obsahuje zvláštní, nikoliv rozpornou úpravu, anebo střet práva Společenství s právem vnitrostátním řešit za pomoci silného výkladového ohnutí práva vnitrostátního, tedy souladného výkladu.⁴⁸

3. 3. Souladný výklad

Princip nepřímého účinku (souladného výkladu, „eurokonformního“ výkladu apod.) není žádný zvláštní postup, vlastní pouze právu Společenství. Jedná se o zajištění souladu mezi předpisy více normativních systémů pomocí výkladu. Stejný princip je vyžadován také ze strany mezinárodního práva veřejného ve vztahu mezi právem vnitrostátním a mezinárodním a konečně také ze strany Ústavního soudu pro výklad „jednoduchého“ práva obecnými soudy.⁴⁹

Princip souladného výkladu vyžaduje, aby všechny orgány členského státu vykládaly vnitrostátní právo tak, aby bylo dosaženo cíle a smyslu daného předpisu práva Společenství.⁵⁰ Již z širší vymezení toho, co má vlastně být nepřímým účinkem, je patrné, že se jedná o jakýsi zastřešující pojem pro značné množství argumentačních postupů.

Za nepřímý účinek lze označit jednak situaci, kdy vnitrostátní soud použije argumentaci právem Společenství jako typ „slabého“, potvrzujícího argumentu v případech, kdy bylo určitého argumentačního výstupu dosaženo již na základě vnitrostátního práva.⁵¹ Za nepřímý účinek „střední“ lze označit situaci, kdy zohlednění cílu a účelu úpravy kupříkladu směrnice pomůže soudu pro výběr mezi různými variantami: vnitrostátní právo lze například vyložit způsobem A, B a možná i C, nicméně zohledněním práva Společenství je patrné, že korektní

⁴⁷ Přesněji řečeno, že „právní úprava mající vlastnosti x, y“ – Soudní dvůr vždy svůj právní názor formuluje v obecné rovině, tedy s ohledem na jakoukoliv právní úpravu mající určité charakteristiky.

⁴⁸ Posledně zmiňovaný postup ostatně není doménou pouze obecných soudů – za příklad vyhnutí se konfliktu interpretací lze považovat náleží Ústavního soudu ve věci evropského zatýkacího rozkazu, kde Ústavní soud redefinoval obsah ústavních záruk, především tedy zákaz nuceného opuštění vlasti - čl. 14 odst. 4 Listiny. Srov. náleží pléna ÚS ze dne 3. 5. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04, č. 434/2006 Sb.

⁴⁹ Blíže viz např. Šimíček, V., Imperativ ústavně konformní interpretace a aplikace právních předpisů. Právník, roč. 138 (1999), č. 12, s. 1081 – 1093.

⁵⁰ Srov. kupř. rozsudek Soudního dvora ze dne 27. června 2000, *Océano Grupo Editorial SA proti Roció Murciano Quintero*, spojené věci C-240/98 až C-244/98, Recueil, s. I-4941, bod 30; Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. října 2004, *Bernhard Pfeiffer a další proti Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV.*, spojené věci C-397/01 až C-403/01, Sb. rozh., s. I-8835, bod 113. Obecně viz Prechal, S., *Directives in EC Law*. 2. Ed. Oxford: Oxford University Press, 2005, str. 180 – 215.

⁵¹ Argumentační struktura podobného rozhodnutí se tak odvíjí od schématu „Korektní je právní názor X, protože Y a Z a navíc je to také v souladu s právem Společenství“ – srov. např. rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2006, čj. 6 As 52/2004-67, č. 851/2006 Sb. NSS (k definici veřejného podniku) či rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS (k otázce přenositelnosti telefonních čísel).

bude A.⁵² Za nepřímý účinek lze však také označit situaci, kdy zohlednění práva Společenství již výrazným způsobem modifikuje výklad obsahu určitého právního pojmu vnitrostátního práva či skutečné výkladové „ohnutí“ ustanovení vnitrostátního práva proto, aby byla zajištěna shoda se směrnicí. Zde se již jedná o „silný“ nepřímý účinek, který stojí na hraně mezi nepřímým (výkladovým) zohledněním práva Společenství a jeho přímým účinkem, tedy bezprostřední aplikací normy práva ES.⁵³

Přesné rozlišení mezi silným nepřímým účinkem a účinkem přímým nebude tedy vždy naprosto zřejmé; často jediným vodítkem bude důvěra v tvrzení, že daný soud či orgán vskutku dělá to, co prohlašuje, že dělá. Z výše uvedeného je však patrné, že jak přímý, tak nepřímý účinek nejsou dvě neprodyšně oddělené množiny, nýbrž body jedné a té samé přímky, které se plynule přelévají jeden v druhý.

Jak již bylo uvedeno výše, argumentační praxi správních soudů po přistoupení ČR k EU dominují různé verze nepřímého účinku. Co se liší s ohledem na případy se skutkovými okolnostmi před přistoupením a po přistoupení je zdůvodnění, proč má být při výkladu právo Společenství zohledněno; v praxi však bude argumentační postup soudu v obou případech dost obdobný. Pokud bychom se zabývali oběma typy zohledňování práva ES zároveň, pak lze skutečně konstatovat, že obtížně nalezneme oblast správního práva, do které by zatím neprosáklo právo Společenství. Jen namátkou nad rámec oblastí výše uvedených: daně přímé i nepřímé,⁵⁴ správa daní a poplatků,⁵⁵ azyl,⁵⁶ pobyt cizinců,⁵⁷ ochrana životního prostředí,⁵⁸ veřejné zakázky,⁵⁹ rozhlasové a televizní vysílání,⁶⁰ ochrana spotřebitele,⁶¹ ochranné známky,⁶² silniční přeprava,⁶³ autorský zákon a autorská práva,⁶⁴ ochrana osobních údajů,⁶⁵

⁵² Srov. např. rozsudek NSS ze dne 10. 5. 2006, čj. 3 As 21/2005-105, č. 927/2006 Sb. NSS (k povinnosti správce databáze při zabezpečení osobních údajů).

⁵³ Srov. např. rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006-74, č. 968/2006 Sb. NSS (k výkladu pojmu opatření obecné povahy).

⁵⁴ Např. rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2007, čj. 6 As 19/2006-62, www.nssoud.cz; rozsudek NSS ze dne 22. 3. 2007, čj. 9 Afs 5/2007-70, č. 1187/2007 Sb. NSS; rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. 2. 2008, čj. 31 Ca 88/2006-22, č. 1599/2008 Sb. NSS; rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 19. 7. 2007, čj. 15 Ca 184/2006-42, č. 1359/2007 Sb. NSS. V oblasti daně z přidané hodnoty lze také nalézt patrně nejcitovanější rozhodnutí Soudního dvora v judikatuře NSS, kterým je rozsudek ze dne 21. 2. 2006, *Halifax plc, Leeds Permanent Development Services Ltd a County Wide Property Investments Ltd proti Commissioners of Customs & Excise*, C-255/02, Sb. rozh., s. I-1609 (k otázce zneužití práva v kontextu daně z přidané hodnoty) – poprvé citován v rozsudku NSS ze dne 23. 8. 2006, čj. 2 Afs 178/2005-64, www.nssoud.cz a poté v desítkách dalších kauz ve formě blokové citace.

⁵⁵ Např. rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2008, čj. 2 Afs 24/2007-119, č. 1572/2008 Sb. NSS.

⁵⁶ Např. rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2006, čj. 1 Azs 37/2006-64, č. 1125/2007 Sb. NSS či rozsudek NSS ze dne 5. 10. 2006, čj. 2 Azs 66/2006-52, č. 1066/2007 Sb. NSS.

⁵⁷ Např. rozsudek NSS ze dne 17. 10. 2007, čj. 2 As 63/2006-63, www.nssoud.cz či rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2007, čj. 2 As 78/2006-64, č. 1335/2007 Sb. NSS.

⁵⁸ Např. rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2007, čj. 1 As 13/2007-63, č. 1461/2008 Sb. NSS; rozsudek ze dne 19. 6. 2007, čj. 5 As 19/2006-59, č. 1438/2008 Sb. NSS; rozsudek NSS ze dne 14. 6. 2007, čj. 1 As 39/2006-55, www.nssoud.cz; rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006-74, č. 968/2006 Sb. NSS.

⁵⁹ Např. rozsudek NSS ze dne 5. 6. 2008, čj. 1 Afs 20 / 2008 – 152, www.nssoud.cz; rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 22. 12. 2006, čj. 62 Ca 25/2006-196, č. 1166/2007 Sb. NSS.

⁶⁰ Např. rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2007, čj. 1 As 3/2007-83, č. 1401/2007 Sb. NSS; rozsudek NSS ze dne 9. 11. 2006, čj. 7 As 81/2005-79, č. 1063/2007 Sb. NSS.

⁶¹ Např. rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2007, čj. 4 As 63/2005-69, č. 1238/2007 Sb. NSS.

⁶² Např. rozsudek NSS ze dne 29. 4. 2008, čj. 5 As 69/2006-92, www.nssoud.cz; rozsudek NSS ze dne 3. 10. 2007, čj. 3 As 8/2007-83, www.nssoud.cz; rozsudek NSS ze dne 10. 1. 2007, čj. 5 A 102/2003-43, č. 1133/2007 Sb. NSS; rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2006, čj. 5 As 59/2006-85, č. 1097/2007 Sb. NSS; rozsudek ze dne 26. 10. 2006, čj. 1 As 28/2006-97, č. 1064/2007 Sb. NSS.

⁶³ Např. rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2008, čj. 9 As 36/2007-59, č. 1533/2008 Sb. NSS.

⁶⁴ Např. rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2007, čj. 1 As 36/2006-75, č. 1165/2007 Sb. NSS.

ale také obecné otázky správního řízení,⁶⁶ procesní a žalobní legitimace či také specializovaná agenda zvláštního zákona zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.⁶⁷

ZÁVĚREM

Správní soudy a především NSS se po přistoupení ČR k EU otevřely právu Společenství. Zohledňováním práva Společenství při projednávání věcí, jejichž skutkové okolnosti se nalézaly před přistoupením, šel NSS nad rámec nezbytně nutného, když začal právo Společenství zohledňovat jako vhodné výkladové vodítko. V novějších věcech, tedy věcech se skutkovými okolnostmi po přistoupení, pak správní soudy začínají vysílat veřejné správě zřetelný signál: zohlednění práva Společenství je povinné, přímá aplikace práva Společenství ze strany správních orgánů již nemají být pouhé ojedinělé průsaky.

⁶⁵ Např. rozsudek NSS ze dne 10. 5. 2006, čj. 3 As 21/2005-105, č. 927/2006 Sb. NSS.

⁶⁶ Např. rozsudek NSS ze dne 23. 1. 2008, čj. 3 Ads 71/2007-183, www.nssoud.cz; rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2006, čj. 4 As 24/2006-85, č. 1122/2007 Sb. NSS.

⁶⁷ Např. rozsudek zvláštního senátu ze dne 21. 5. 2008, čj. Konf 31/2007-82, www.nssoud.cz.