

## ÚSTAVNÍ SOUD ČR A PŘEZKUM VNITROSTÁTNÍ IMPLEMENTACE KOMUNITÁRNÍHO PRÁVA: „POSLOUCHEJ, CO ŘÍKÁM A NEKOUKEJ, CO DĚLÁM“?

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 16. ledna 2007, sp. zn. Pl. ÚS 36/05 („úhrada léčiv z veřejného zdravotního pojištění“), zatím nepublikováno, přístupné na [www.usoud.cz](http://www.usoud.cz)

*Ústavní soud v nálezu, sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (č. 154/2006 Sb.), vyložil, že komunitární právo nemůže být referenčním kritériem posuzování ústavnosti vnitrostátního předpisu. Na druhou stranu jsou Evropská společenství, tak jako Česká republika, společenstvími právními. Na respektování a účtě k podstatným náležitostem právního státu jsou Evropská společenství vybudována. Z judikatury Evropského soudního dvora lze dovodit, že jeho interpretace obecných principů právních odpovídajících základním právům obsaženým v domácích ústavních katalogích je blízka přístupu Ústavního soudu.*

*Pokud se navíc předmětná problematika týká tvorby a fungování vnitřního trhu včetně zásahů do volného pohybu zboží jakožto jedné ze čtyř základních svobod, tedy samé podstaty Evropských společenství, a tudíž je třeba o to pečlivěji dbát, zda přijatá omezení jsou vyvážena dostatečnou garancí základních práv zúčastněných subjektů, v posuzovaném případě především práva na řádné a spravedlivé řízení.*

*Ačkoli by zjištěný rozpor mezi právem Společenství a vnitrostátním právem sám o sobě nemohl vést k derogaci předmětného zákonného ustanovení a jeho prováděcí vyhlášky, tato skutečnost může podpořit zdůvodnění neústavnosti.*

### Relevantní ustanovení:

- Čl. 36 odst. 1 LZPS;
- Ust. § 15, odst. 5 a odst. 10 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů;
- Vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 532/2005 Sb., o úhradách léčiv a potravin pro zvláštní lékařské účely, ve znění pozdějších předpisů;
- Směrnice Rady č. 89/105/EHS o průhlednosti opatření upravujících tvorbu cen u humánních léčivých přípravků a jejich začlenění do oblasti působnosti vnitrostátních systémů zdravotního pojištění, ZV Úř. Věst., kap. 05, sv. 01, str. 345.

### Související rozhodnutí:

- Nález ÚS ČR ze dne 8. března 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04 („Cukerné kvóty II“), č. 154/2006 Sb.;
- Usnesení ÚS ČR ze dne 21. února 2006, sp.zn. Pl.ÚS 19/04 („Zlaté akcie“), Soudní rozhledy roč. 2006, č. 5, str. 171 – 175;
- rozsudek ze dne 27. listopadu 2001, *Komise v. Rakouská republika*, C-424/99, Recueil I-9285;
- rozsudek ze dne 12. června 2003, *Komise v. Finská republika*, C-229/00, Recueil I-5727;

**K věci:** Český právní řád rozlišuje v systému regulace trhu s léčivými přípravky čtyři kroky:

- (i) registraci léčiva (souhlas s jeho uvedením na trh);
- (ii) stanovení jeho maximální ceny;
- (iii) rozhodnutí o zařazení na seznam hrazených léčiv;
- (iv) stanovení výše úhrady z prostředků veřejného zdravotního pojištění.

První a třetí krok probíhají v režimu správního řádu, kdy vydání individuálního rozhodnutí předchází správní řízení. Případné negativní rozhodnutí tak může být předmětem žaloby ve správním soudnictví. Naopak poslední, čtvrtý krok, který je klíčový pro stanovení výše náhrad z veřejného zdravotního pojištění, má (formální) podobu právního předpisu – vyhlášky

ministerstva. Tím je fyzickým a právnickým osobám znemožněno brojit proti rozhodnutím, které jsou svojí podstatou výstupem správního řízení.

Zákonnou úpravu (ustanovení § 15 odst. 10 a ustanovení § 15 odst. 5, zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů), která pro stanovení výše úhrady předepisuje formu prováděcího právního předpisu a související vyhlášku napadla podáním k Ústavnímu soudu skupina 29 senátorů pro jejich rozpor se závazky České republiky vyplývajícími z komunitárního práva a ze článku 36 odst. 1 LZPS. Navrhovatelé mimo jiné namítali, že ke stanovení výše úhrad léčiv z prostředků zdravotního pojištění nedochází v jednotlivých správních řízeních za účasti navrhovatelů – držitelů registrace nadaných procesními právy. Práv subjektů vztahujících se k výši úhrad není možno se domáhat u nezávislého a nestanného soudu. Rozhodnutí o úhradách léčiv v České republice nejsou založena na objektivních kritériích, nejsou odůvodněna a nepodléhají soudnímu přezkumu.

Navrhovatelé dovozovali, že tento systém je v rozporu se směrnicí Rady č. 89/105/EHS o průhlednosti opatření upravujících tvorbu cen u humánních léčivých přípravků a jejich začlenění do oblasti působnosti vnitrostátních systémů zdravotního pojištění. Za orgán, který dohlíží na respektování těchto principů, a je proto oprávněn přezkoumávat soulad příslušné vnitrostátní úpravy s normou komunitárního práva a který je v této souvislosti nadán derogační pravomocí, považovali navrhovatelé Ústavní soud. Respektování a dohlížení na dodržování povinnosti řádného vnitrostátního provedení závazků evropského práva představuje dle navrhovatelů naplnění atributů právního státu dle čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky. Podpůrně pak navrhovatelé namítali, že je-li držitelům rozhodnutí o registraci léčiva upřeno právo domáhat se svých práv „u nezávislého a nestranného správního orgánu a soudu“, napadená právní úprava ve vztahu k nim porušuje právo na soudní a jinou ochranu podle článku 36 odst. 1 Listiny.

**Z rozhodnutí Ústavního soudu:** Ústavní soud nejprve konstatoval, že navrhovatelé jsou aktivně žalobně legitimováni a dále že napadený zákon byl přijat ústavně konformním způsobem. K meritornímu přezkumu pak Soud uvedl:

*„35. Ústavní soud v nálezu, sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (č. 154/2006 Sbírky zákonů), vyložil, že komunitární právo nemůže být referenčním kritériem posuzování ústavnosti vnitrostátního předpisu. Na druhou stranu jsou Evropská společenství, tak jako Česká republika, společenstvími právními. Na respektování a účtě k podstatným náležitostem právního státu jsou Evropská společenství vybudována. Z judikatury Evropského soudního dvora lze dovodit, že jeho interpretace obecných principů právních odpovídajících základním právům obsaženým v domácích ústavních katalogích je blízká přístupu Ústavního soudu. Navíc se předmětná problematika týká tvorby a fungování vnitřního trhu včetně zásahů do volného pohybu zboží jakožto jedné ze čtyř základních svobod, tedy samé podstaty Evropských společenství, a tudíž je třeba o to pečlivěji dbát, zda přijatá omezení jsou vyvážena dostatečnou garancí základních práv zúčastněných subjektů, v posuzovaném případě především práva na řádné a spravedlivé řízení. V tomto duchu také Ústavní soud pracoval s námitkou navrhovatelů, že napadené ustanovení zákona o veřejném zdravotním pojištění je v rozporu se směrnicí; ani skutečně zjištěný rozpor by sám o sobě nemohl vést k derogaci předmětného zákonného ustanovení a jeho prováděcí vyhlášky, nicméně argumenty opravňujícími k takovému konstatování lze podpořit zdůvodnění neústavnosti.*

36. Podle čl. 1 odst. 1 Ústavy je Česká republika svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na účtě k právům člověka a občana. Zdrojem veškeré státní moci je lid a je

vykonávána prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní (čl. 2 odst. 1 Ústavy). Základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci (čl. 4 Ústavy). Podle čl. 36 odst. 1 Listiny se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Odstavec druhý téhož článku dává každému, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, možnost obrátit se na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z přezkumné pravomoci soudu však nesmí být vyloučena rozhodnutí týkající se základních práv a svobod, jejichž ochrana je zakotvena v ústavním pořádku České republiky.

37. Český právní řád rozlišuje v systému regulace trhu s léčivými přípravky čtyři různé kroky: registraci léčiva (souhlas s jeho uvedením na trh), stanovení jeho maximální ceny, rozhodnutí o zařazení na seznam hrazených léčiv a stanovení výše úhrady z prostředků veřejného zdravotního pojištění. O registraci léčiva rozhoduje podle § 26 zák. č. 79/1997 Sb., o léčivech a změnách a doplnění některých dalších zákonů, Státní ústav pro kontrolu léčiv; na toto rozhodování se vztahuje správní řád (viz § 66 uvedeného zákona). Maximální cenu stanoví v souladu s § 10 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů, Ministerstvo financí, které výměrem publikovaným v Cenovém věstníku vydává seznam zboží s regulovanými cenami. Význam třetího kroku spočívá v tom, že z prostředků veřejného zdravotního pojištění mohou být hrazena jen ta léčiva, která jsou zapsána v ministerstvem vedeném seznamu léčivých přípravků a potravin pro zvláštní lékařské účely. Nevyhoví-li ministerstvo žádosti výrobce či distributora léčiva o zápis určitého léčiva do tohoto seznamu, vztahuje se na jeho rozhodnutí správní řád. Správní řád se vztahuje i na rozhodnutí o vyřazení léčiva ze seznamu. Krok první a třetí tak probíhají v režimu správního řádu, kdy vydání individuálního rozhodnutí předchází řízení zajišťující jeho účastníkům možnost využít svá procesní práva; specifický režim regulace cen léčiv ponechává vzhledem předmětu řízení stranou své pozornosti. Naproti tomu poslední krok s rozhodnutím coby individuálním správním aktem nepočítá. Má podobu ministerského předpisu, ale ve své podstatě není obecnou normou, nýbrž „souborem individuálních rozhodnutí“, a bylo by proto namístě uplatnit režim předvídaný v čl. 36 odst. 1, eventuálně i odst. 2 Listiny.

38. Přitom stanovení konkrétní výše úhrady má zásadní význam pro poptávku po tom kterém léčivu, a to dle zásady, že poptávka je tím větší, čím je vyšší podíl úhrady z veřejného zdravotního pojištění. Toto rozhodnutí ministerstva o konkrétní výši úhrady toho kterého léčiva, resp. v našem případě to, v jaké podobě připraví a publikuje předmětnou vyhlášku, se tak odráží i na hospodářském výsledku a prospěchu příslušného výrobce či distributora. Vytvářením nerovných podmínek pro podnikatele svým způsobem deformuje jejich svobodnou soutěž na trhu humánních léčiv. Podmínky pro podnikání ovšem musí být pro všechny jeho účastníky shodné, a to i pokud jde o jeho omezení daná zákonem. Všichni výrobci a distributoři léčivých přípravků mohou na vnitrostátním trhu podnikat jen za splnění zákonem stanovených podmínek, které však musí být pro všechny stejné. Pokud se zařazením určitého přípravku na seznam léčiv hrazených z prostředků veřejného zdravotního pojištění jeho výrobce či distributor dostává proti jiným výrobcům či distributorům do výhody, musí se o to důsledněji dbát na to, aby tuto nerovnost vyvažovala možnost kontroly transparentnosti vytváření těchto podmínek, a to v každém individuálním případě.

39. To je ostatně i cílem navrhovateli vzpomínané směrnice. Její článek 6 říká, že platí tehdy, „...jestliže léčivý přípravek je hrazen systémem národního zdravotního pojištění poté, co příslušný orgán rozhodne o jeho zařazení na seznam“. Díkce článku vyžaduje, aby všechna taková rozhodnutí byla činěna formou individuálních správních rozhodnutí (jinými slovy se má žadatelé dostat rozhodnutí, jehož zdůvodnění je založeno na objektivních a ověřitelných

kritériích), aby rozhodnutí bylo vydáno do 90 eventuálně 180 dnů a aby rozhodnutí mohlo být podrobeno soudnímu přezkumu (souhrnně řečeno formuluje určitý soubor procesních práv k ochraně účastníka). Ustanovení § 15 odst. 10 zákona o veřejném zdravotním pojištění tyto garance, jak je zřejmé z jeho textu, nevyžaduje.

40. Ústavní soud z důvodů podrobně rozvedených v již zmiňovaném nálezu, sp. zn. Pl. ÚS 50/04, ustanovení čl. 36 odst. 1 a odst. 2 Listiny vykládá i s přihlédnutím k judikatuře Evropského soudního dvora vztahující se k principu fair procesu. Evropský soudní dvůr již dvakrát obdobný problém řešil, a to v případě rakouského a finského systému úhrad humánních léčiv. Z případu Komise proti Finsku [případ C-229/00, Komise proti Finsku (2003), ESD I-5727] plyne, že Finsko mělo obdobný systém úhrad léčivých přípravků z veřejného zdravotního pojištění jako Česká republika. Dle finského práva byl léčivý přípravek následkem rozhodnutí o stanovení jeho ceny zařazen na seznam hrazených léčiv, což automaticky znamenalo vznik nároku na úhradu 50% jeho ceny z veřejného pojištění. Finské právo tedy požadovalo dvouступňové rozhodování jen v případech týkajících se těch léčiv, která byla ze systému veřejného pojištění hrazena v rozsahu větším než 50%. Za tímto účelem vytvořila finská vláda právním předpisem seznam „určitých účinných látek“, kterým se dostalo vyšší míry úhrady. Vlastní rozhodnutí o výši úhrady pro konkrétní léčivo vydávali experti v jednotlivých případech, ale taková rozhodnutí byla pouhým pro forma potvrzením, že jednotlivé léky obsahovaly tyto účinné látky zahrnuté v seznamu. S odkazem na uvedenou strukturu rozhodování finská vláda argumentovala, že čl. 6 směrnice se nevztahuje na předpis vydávaný vládou, protože „ten sám o sobě neměl za následek, že konkrétní léčivo je zařazeno do seznamu léčiv, která požívají vyššího krytí ze systému veřejného zdravotního pojištění, ale pouze odkazuje na určité účinné látky“ (odst. 30). Evropský soudní dvůr odmítl tuto argumentaci jako příliš formalistickou s tím, že nařízení vlády (třebaže nepřímo) předurčuje určité léky pro zařazení do vyšší úrovně úhrady a že – ačkoliv má formu obecného předpisu – ve skutečnosti „představuje rozhodnutí vlády soubor individuálních rozhodnutí o zahrnutí určitých léčivých přípravků do některého ze systémů sociálního zabezpečení, a proto spadá pod režim ustanovení čl. 6 směrnice (id, odst. 34).

V případě Komise proti Rakousku [případ C-424/99, Komise v. Rakousko, (2001) ESD I-9285] se jednalo o obdobný problém. V rakouském systému existoval registr léčivých přípravků pro účely jejich úhrady, ale ten představoval pouze jakési vodítko a o úhradě jednotlivých léků ze systému zdravotního pojištění se rozhodovalo v individuálních případech. V jednotlivých případech se mohli lékaři rozhodovat na základě pacientovy potřeby, že lék zapsaný do registru nebude uhrazen a naopak lék nezapsaný ano. Tudiž rakouská vláda zastávala názor, že registr nelze kvalifikovat jako přesný seznam ve smyslu čl. 6 směrnice. Evropský soudní dvůr uvedl, že účelem směrnice je zajistit, „aby opatření ke kontrole cen léčivých přípravků ... nebo k omezení rozsahu léčivých přípravků hrazených ze zdravotního pojištění vyhovovala požadavkům směrnice“ (odst. 30). Evropský soudní dvůr proto uzavřel, že bez ohledu na pouze orientační funkci registru stačí pro to, aby systém spadl pod režim čl. 6 směrnice, že „zahrnutí léčiva do registru obvykle znamená, že v systému bude vytvořena také výše jeho úhrady.“ Evropský soudní dvůr se tedy dvakrát zřetelně vyslovil v tom smyslu, že rozhodnutí týkající se výše úhrady léčivého přípravku z prostředků veřejného zdravotního pojištění, i když je formálně odděleno od rozhodnutí o zařazení na seznam, spadá do režimu čl. 6 směrnice, a tedy musí být doprovázeno garancí zde obsažených procesních práv.

41. Jak již bylo vyloženo výše, to, jak Evropský soudní dvůr vykládá principy odpovídající základním právům a svobodám, nemůže zůstat bez odezvy při výkladu vnitrostátního práva a jeho souladu s ústavně zaručenými právy. Listina v čl. 1 přiznává základním právům zvláštní ochranu. Jestliže tedy tento soud dovedl, že rozhodováním o zařazení léčivých přípravků do

seznamu léčiv hrazených z prostředků veřejného zdravotního pojištění dochází k zásahu do práv jejich výrobců a distributorů, a proto je třeba důsledně dbát na dodržování principů fair procesu, pak musí Ústavní soud k této argumentaci při výkladu čl. 36 odst. 1, resp. 2 Listiny přihlédnout. V rámci abstraktní kontroly normy musí posoudit, zda zákonná úprava vytváří takové podmínky, aby zásah byl vyvážen takovými právy, které dostatečným způsobem eliminují prostor pro libovůli v každém konkrétním rozhodování o zařazení léčivých prostředků do seznamu léčiv hrazených z prostředků veřejného zdravotního pojištění. Ustanovení § 15 odst. 10 zákona o veřejném zdravotním pojištění takovému požadavku nevyhovuje, neboť negarantuje žadateli, aby rozhodnutí o jeho žádosti bylo založeno na objektivních a ověřitelných kritériích, aby bylo soudně přezkoumatelné a aby bylo vydáno bez zbytečných průtahů. O začlenění konkrétního léčiva do množiny léčiv ze zdravotního pojištění hrazených plně a do množiny léčiv hrazených pouze částečně, jakož i o konkrétní výši úhrady, však ministerstvo rozhoduje nikoliv ve správním řízení, ale v rámci normotvorného procesu.

42. Na základě zmocnění obsaženého v ustanovení § 15 odst. 10 zákona o veřejném zdravotním pojištění ministerstvo reguluje vyhláškou, tj. obecně závazným právním předpisem, práva a povinnosti přesně individualizovaných subjektů, což je typické pro akty aplikace práva. Stávající praxe tímto vybočuje z jednoho ze základních materiálních znaků pojmu zákon (právní předpis), jímž je jeho obecnost.

43. Ústavní soud se již v minulosti k požadavku obecnosti právního předpisu opakovaně vyslovil. V nálezu, sp. zn. Pl. ÚS 55/2000, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 22 str. 55 a násl., v této souvislosti uvedl: „K základním principům materiálního právního státu náleží maxima všeobecnosti právní regulace (požadavek obecnosti zákona, resp. obecnosti právních předpisů). Všeobecnost obsahu je ideálním, typickým a podstatným znakem zákona (resp. i právního předpisu vůbec), a to ve vztahu k soudním rozsudkům, vládním a správním aktům. Smyslem rozdělení státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní je svěřeni všeobecné a prvotní mocenské regulace státu zákonodárství, odvozené všeobecné mocenské regulace a rozhodování o individuálních případech správě a výlučně jenom rozhodování o individuálních případech soudnictví. Z uvedeného vymezení definičního znaku pojmu zákona (resp. právního předpisu) se pak odvíjí pojem zákona (právního předpisu) v materiálním smyslu, od něhož nutno odlišovat zákony (právní předpisy) ve smyslu formálním.“ Tento závěr potvrdil Ústavní soud později např. v nálezu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.

44. Z požadavku obecnosti zákona vycházel Ústavní soud také ve věci řízení o návrhu na zrušení ustanovení § 7 zákona č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání; nálezný sp. zn. Pl. ÚS 40/02, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 30, str. 327 a násl. Nosné body argumentace dopadají i na posuzovaný případ. Ústavní soud zde připomněl argumenty ve prospěch všeobecnosti zákona, resp. právního předpisu, kterými jsou: dělba moci, rovnost a právo na vlastního, nezávislého soudce.

45. První z výhrad proti zákonům, právním předpisům, týkajícím se jedinečných případů, je princip dělby moci, čili oddělení zákonodárné, výkonné a soudní moci v demokratickém právním státě: „Přijímání zákonů týkajících se jedinečných případů se nejvíce brání oblast aplikace práva. Nárok na zákonného soudce a nezávislost právní ochrany vylučují individuální nařízení zákonodárce rovněž v oblastech, které nejsou chráněny prostřednictvím principu nulla poena sine lege (přičemž tady lex smysluplným způsobem může být jenom všeobecná a psaná právní věta).“ (H. Schneider, Gesetzgebung, 2. Auflage, Heidelberg 1991, s. 32).

46. Dotčené subjekty se také nemohou za stávajícího právního stavu domoci soudní ochrany. K otázce vyloučení soudního přezkumu v případě individuální právní regulace Ústavní soud ve shora citovaném nálezu, sp. zn. Pl. ÚS 40/02, uvedl: „Individuální regulaci obsaženou v právním předpisu, zbavující adresáty možnosti soudního přezkumu naplnění obecných podmínek normativní úpravy u konkrétního subjektu, již schází transparentní a akceptovatelné odůvodnění ve vztahu k možnosti regulace obecné, nutno považovat za rozpornou s principem právního státu (čl. 1 Ústavy), jemuž je imanentní dělba moci a soudní ochrana právům (čl. 81, čl. 90 Ústavy).“

47. Obdobně přistoupil k možnosti procedurální ochrany i Evropský soudní dvůr ve zmiňovaných případech. Pokud jde o možnost využití opravných prostředků proti rozhodnutí, text směrnice stanoví pouze tolik, že žadatel má být vyrozuměn o možnosti podat opravný prostředek. Z toho Evropský soudní dvůr dovodil, že žadatel musí mít možnost využít opravného prostředku efektivně zajišťujícího ochranu jeho práv. Navíc administrativní opravný prostředek nepovažuje za dostatečný, měl by mít povahu soudního přezkumu. S tímto výkladem se Ústavní soud plně ztotožňuje, neboť plně odpovídá požadavku zakotvenému v čl. 36 odst. 2 Listiny.

48. Stejně nedostatky, které vytykal Evropský soudní dvůr ve vztahu ke směrnici, vykazuje i posuzované ustanovení § 15 odst. 10 zákona o veřejném zdravotním pojištění ve vztahu k Listině základních práv a svobod. Stanovení konkrétní výše, do jaké bude léčivo hrazeno, vyhláškou, fakticky vylučuje plnohodnotnou účast zainteresovaných subjektů na tomto procesu, oslabuje transparentnost jednotlivých kroků, a tím i důvěryhodnost celého procesu. Vhodnost konkrétní výše úhrady toho kterého léčiva by měla být zjišťována v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, s možností uvážit všechny rozpory a připomínky. Především pak by mělo být rozhodnutí o tom kterém léčivu odůvodněno, aby bylo zřejmé, proč jeho předpoklady pro zařazení do systému úhrad ze zdravotního pojištění jsou lepší než předpoklady léčiv jiných, a jak se rozhodující orgán s podstatnými argumenty vyrovnal.

49. Je sice pravda, že novelizace zákona o veřejném zdravotním pojištění vzpomínané Poslaneckou sněmovnou v jejím vyjádření (zák. č. 438/2004 Sb., a č. 123/2005 Sb.) zavedly do jeho § 15 prvky procedurální ochrany. To ale ještě neznamená, že takový krok je sám o sobě dostačující. Týká se to totiž jen rozhodnutí ministerstva o zapsání léčivého přípravku do seznamu, které je pro jakýkoliv léčivý přípravek předpokladem jeho úhrady ze systému veřejného zdravotního pojištění (a zřejmě naznačuje, že všechny léčivé přípravky ze seznamu budou hrazeny alespoň částečně), které není rozhodnutím bezprostředního významu pro stanovení, zda jednotlivé léčivé přípravky budou hrazeny plně či částečně. Teprve ve druhém stupni se rozhoduje o konkrétní částce hrazené na léčivo z veřejného zdravotního pojištění. Zde jde o zcela samostatné opatření, o rozhodování oddělené, u něhož zákon nepočítá s garancí procesních práv, jak ji vyžaduje čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny.

50. Zmocňovací ustanovení § 15 odst. 10 zákona o veřejném zdravotním pojištění shora popsané principy porušuje, je proto neslučitelné s principy právního státu, a tedy v rozporu s čl. 36 Listiny. Za této situace Ústavní soud konstatuje, že již nebylo nutné se zabývat dopady označené právní úpravy do dalších ústavně chráněných práv, jako např. práva na vlastnictví, když výše uvedená zjištění a jim odpovídající závěr o neústavnosti k derogaci napadeného ustanovení zákona o veřejném zdravotním pojištění dostačuje.“

**Komentář:** Pro pochopení, do jaké oblasti se Ústavní soud pouští nálezem ve věci úhrady léčiv z veřejného zdravotního pojištění, je vhodné zdůraznit strukturu judikátu:

- 1) Navrhovatelé podávají návrh na zrušení právního předpisu s tím, že primárně tvrzeným rozporem je rozpor mezi českým zákonem a směrnicí ES. Podpůrně a, jak ÚS uvádí, „bez bližší ústavněprávní argumentace“,<sup>1</sup> pak navrhovatelé uvádějí, že napadené ustanovení je také v rozporu s Listinou základních práv a svobod.
- 2) Ústavní soud s odkazem na nálezy ve věci „Cukerné kvóty II“ (sp. zn. Pl. ÚS 50/04) konstatuje, že „komunitární právo nemůže být referenčním kritériem posuzování ústavnosti vnitrostátního předpisu“ [bod 35 nálezu].
- 3) Ústavní soud vyloží s ohledem na otázku stanovení výše úhrady ceny léčiv z prostředků veřejného zdravotního pojištění článek 36 LZPS tak, aby přesně odpovídal směrnici ES a judikatuře Soudního dvora.
- 4) Ústavní soud ruší vnitrostátní předpis pro jeho rozpor s „komunitárně“ vyloženým článkem 36 LZPS.

Není naší ambicí tento postup Ústavního soudu hodnotit a ani se komplexněji vyjadřovat k otázkám vztahu ústavních soudů a komunitárního práva.<sup>2</sup> Cílem je pouze zdůraznit, že ač tedy Ústavní soud na oko zdůrazňuje, že posuzování ústavnosti z jeho strany je něco jiného než přezkum souladu českého práva s právem Společenství, ve skutečnosti Ústavní soud ruší vnitrostátní legislativu pro její rozpor se směrnicí a judikaturou Soudního dvora. Ústavní soud tak ve skutečnosti činí přesně to, co formálně tvrdí, že mu činit nepřísluší.

Možnost „jakési“ míry ovlivňování komunitárním právem při posuzování vnitrostátní ústavnosti naznačil Ústavní soud již v plenárním nálezu ve věci Cukerné kvóty II, kde konstatoval, že „Ač tedy referenčním rámcem přezkumu Ústavním soudem zůstávají i po 1. 5. 2004 normy ústavního pořádku ČR, nemůže Ústavní soud zcela přehlížet dopad komunitárního práva na tvorbu, aplikaci a interpretaci vnitrostátního práva, a to v oblasti právní úpravy, jejíž vznik, působení a účel je bezprostředně navázán na komunitární právo. Jinými slovy, Ústavní soud v této oblasti interpretuje ústavní právo s přihlédnutím k principům plynoucím z práva komunitárního.“<sup>3</sup>

Je ale přihlédnutí a je „přihlédnutí“. Práce s komunitárním právem v anotovaném nálezu již jakékoliv „přihlédnutí“ dalece překračuje: komunitární právo se *de facto* stalo důvodem, pro který Ústavní soud vnitrostátní předpis ruší. Co Ústavní soud ve skutečnosti dělá je přezkum české úpravy se sekundárním komunitárním právem a judikaturou. Celá situace tak trochu připomíná chování milovníka alkoholu ve státech, kde je trestána konzumace alkoholu na veřejnosti: láhev s komunitárním „pivem“ je zabalena do papírového sáčku ústavnosti článku 36 LZPS, který má zakrýt skutečný obsah konzumovaného nápoje. S papírovým pytlíkem

<sup>1</sup> „Podpůrně, bez bližší ústavněprávní argumentace pak navrhovatelé doplňují, že je-li držitelům rozhodnutí o registraci léčiva upřeno právo domáhat se svých práv „u nezávislého a nestranného správního orgánu a soudu“, napadená právní úprava ve vztahu k nim porušuje právo na soudní a jinou ochranu podle článku 36 odst. 1 Listiny.“ [bod 9 nálezu]

<sup>2</sup> V nedávné české literatuře srov. např. Kühn, Z. Rozšíření Evropské unie a vztahy šestadvaceti ústavních systémů. Právník, roč. 143 (2004), č. 8, str. 745-786; Kühn, Z. Jak se změnilo ústavní soudnictví po 1. 5. 2004. Právní rozhledy, 2004, č. 13, str. 485 – 492; Malenovský, J. Znovu ke kompetencím Ústavního soudu ČR ve vztahu k Evropskému soudnímu dvoru a komunitárnímu právu. Právník, roč. 144 (2005), č. 1, str. 106 – 114; Malenovský, J. K nové doktríně Ústavního soudu ČR v otázce vztahů českého, komunitárního a mezinárodního práva, Právní rozhledy, roč. 2006, č. 21, str. 774 – 783; Král, R. K přezkumu ústavnosti českých předpisů transponujících, popř. implementujících komunitární či unijní akty. Právní rozhledy, roč. 2005, č. 6, str. 218 – 220.

<sup>3</sup> Nález ÚS ČR ze dne 8. března 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04 („cukerné kvóty II“), č. 154/2006 Sb., anotace Zemánek, J. Otevření ústavního pořádku komunitárnímu právu potvrzeno, nikoliv však nekontrolovaně. Jurisprudence, roč. 2006, č. 5, str. 47 – 51; Král, R. Uznání i rozpaky nad „komunitárním“ nálezem Ústavního soudu ve věci cukerných kvót. Právní rozhledy, roč. 2006, č. 11, str. 410 – 415.

ústavnosti se daná osoba následně posadí do veřejného parku a předstírá, že konzumovaný nápoj je nápojem ústavním a nikoliv komunitárním. Drobný problém v konkrétním případě však může představovat skutečnost, že papírový pytlík čl. 36 LZPS je natolik obecný a neurčitý, až je průhledný.

Jak však již bylo uvedeno výše, naší ambicí není tvrdit, že pivo je nápojem špatným. Jeho konzumace, ať již otevřená či skrytá, však může vyvolat nežádoucí následky. Na tomto místě budou probrány pouze dva z nich: dopad tohoto rozhodnutí na roli Ústavního soudu a obecných soudů jako soudů komunitárních a otázka, zda je Ústavní soud soudem ve smyslu čl. 234 (3) SES.

Posuzování souladu komunitárního a vnitrostátního práva je založeno na decentralizovaném přezkumu. Dle dogmatiky komunitárního práva mají všechny soudní a též správní orgány pravomoc posuzovat soulad veškerého vnitrostátního práva s právem komunitárním.<sup>4</sup> Kontrola ústavnosti, tedy přinejmenším co se týče pravomoci rušit zákonné a podzákonné předpisy pro jejich rozpor s ústavním pořádkem,<sup>5</sup> je v našich podmínkách koncentrována. Pouze Ústavní soud může zrušit zákon pro jeho rozpor s ústavním pořádkem. Anotovaný náleze Ústavního soudu se v určitém ohledu vydává opačným směrem, než by měl být obecný trend po přistoupení České republiky k Evropské unii: posuzovat soulad české vnitrostátní implementační legislativy není primárně úlohou Ústavního soudu, ale obecných soudů jako soudů komunitárních, které jsou pro tyto případy vybaveny pravomocí neaplikovat vnitrostátní právo, které je v rozporu s právem Společenství.

Skutečnost, že přezkum souladu vnitrostátní legislativy s komunitárním právem je úlohou obecných českých soudů ostatně potvrdil samotný Ústavní soud. V plenárním usnesení ze dne 21. února 2006 o návrhu skupiny poslanců Parlamentu České republiky na zrušení článku I. bodu 12 odstavce 4 písm. b) a ustanovení čl. IV. bodu 2 zákona č. 210/1993 Sb. kterým se mění a doplňuje zákon č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, sp.zn. Pl.ÚS 19/04 (věc „zlaté akcie“)<sup>6</sup> se Ústavní soud odmítl zabývat otázkou souladu českého zákona a komunitárního práva. Zdůraznil, že soulad vnitrostátní legislativy s komunitárním právem jsou obecné soudy povinny posuzovat samostatně, tedy bez spolupráce s Ústavním soudem.

Je třeba zdůraznit, že oba případy měly odlišný procesní půdorys: zde anotovaný případ „humánních léčiv“ byl návrhem na zrušení části právního předpisu, podaný skupinou senátorů. Jednalo se tedy o proces abstraktní kontroly ústavnosti. Naproti tomu ve věci „zlatých akcií“, tedy v části, ve které byl vedlejším účastníkem obecný soud, se jednalo o konkrétní kontrolu ústavnosti. Podstatný rozdíl pak spočíval v tom, že usnesením ve věci „zlatých akcií“ pak Ústavní soud zastavoval řízení ve věci, kde došlo v mezidobí ke zrušení

<sup>4</sup> Srov. např. rozsudek ze dne 9. března 1978, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA.*, 106/77, Recueil 629; rozsudek ze dne 17. prosince 1978, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, 11/70, Recueil 1125 či z novější judikatury např. rozsudek ze dne 11. ledna 2000, *Tanja Kreil v. Bundesrepublik Deutschland*, C-285/98, Recueil I-69. Výslovně správních orgánů (orgánů ochrany hospodářské soutěže) se dotýká např. rozsudek ze dne 9. září 2003, *Conorzio Industrie Fiammiferi (CIF) v Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, C-198/01, Recueil I-8055.

<sup>5</sup> Kontrolovat ústavnost v jednotlivých případech a případně vykládat „jednoduché“ právo v souladu s Ústavou je v rámci „prozařování“ ústavního práva též povinností všech obecných soudů – z nedávné judikatury srov. kupř. náleze ÚS ze dne 2. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02, č. 211/2005 Sb. či náleze ze dne 12. května 2004, sp. zn. I. ÚS 367/03, Sb. n. u. US, sv. 36, č. 57, str. 605, obecně viz *Šimíček, V.* Imperativ ústavně konformní interpretace a aplikace právních předpisů. *Právník*, roč. 1999, č. 12, str. 1081 – 1093 či *Nevrklová, J., Molek, P.* Problém konformity při interpretaci právních norem. *Právní rozhledy*, roč. 2006, č. 12, str. 47 – 55.

<sup>6</sup> Anotováno v Soudních rozhledech, roč. 2006, č. 5, str. 171 – 175.

napadaného předpisu, problémem však bylo působení zákona v době, kdy ještě platil. Na druhou stranu nelze přehlédnout, že v obou případech se jednalo o namítané „souběžné“ porušení jak komunitárního, tak ústavního práva.<sup>7</sup> Zatímco však v případě „zlatých akcií“ Ústavní soud návrh odmítl, zde však stejnou otázku uchopil a rozhodl. Lze tento odlišný přístup odůvodnit rozdílem mezi abstraktní a konkrétní kontrolou ústavnosti?

Ano i ne. V rovině konkrétní kontroly ústavnosti, především v případě návrhů na zrušení právních předpisů nebo jejich části pro rozpor s komunitárním a ústavním právem, podaných v souvislosti s konkrétní kauzou ze strany obecných soudů, je vstup ze strany Ústavního soudu nežádoucí. Obecný soud si má nejprve samostatně posoudit soulad českého předpisu s právem komunitárním a poté, pokud toho bude ještě zapotřebí, obrátit se na Ústavní soud s otázkou ústavnosti. V tomto ohledu nelze než souhlasit se závěry učiněnými ve „zlatých akcích“. Abstraktní kontrola ústavnosti je v tomto ohledu odlišná: oprávnění navrhovatelé se obracejí přímo na Ústavní soud, který jedná jako soud prvního a posledního stupně. Není zde tedy žádný jiný „obecný“ soud, který by předběžně posoudil otázky komunitárního práva. Ústavní soud musí rozhodnout, jinak by se dopustil odmítnutí spravedlnosti. Rozhodnout však neznamená věcně projednat: Ústavní soud může, pokud tedy skutečně trvá na tom, že komunitární právo není referenčním rámcem pro posuzování vnitrostátní ústavnosti, stejně dobře návrh odmítnout s tím, že není věcně příslušný k posuzování souladu vnitrostátních předpisů s komunitárním právem.

Proč se Ústavní soud rozhodl soulad vnitrostátního práva s komunitární úpravou nakonec posuzovat je možné pouze spekulovat. Praktický dopad je však takový, že se Ústavní soud staví do stejné role jako obecné soudy a dělá práci, kterou by měly vykonávat obecné soudy. Tímto postupem Ústavní soud na jednu stranu získává a na druhou ztrácí. Znovu získává „prostor“ ústavního přezkumu, který po přistoupení k Evropské unii ztratil: prostor implementačních předpisů, které, pokud by byla přijata teorie, že je Ústavnímu soudu nepřisluší přezkoumávat, by byly mimo jeho dosah. Co Ústavní soud ztrácí je exkluzivní postavení ústavního soudu: v podstatě se „snižuje“ na roli běžného okresního soudu, který má nyní s ohledem na přezkum souladu komunitárního a vnitrostátního práva stejné pravomoci, jako Ústavního soudu.

Anotovaný nálezn může být vyložen jako určitý podnět k „centralizaci“ otázek přezkumu implementačních předpisů před Ústavním soudem, či přinejmenším jako motivace pro potenciální žalobce, pokud budou žalobně legitimováni, k urychlenému přenesení otázky souladu vnitrostátního práva s právem Společenství k Ústavnímu soudu, zahalenou do závoje formálního přezkumu ústavního pořádku. Z praktického hlediska se však bude jednat o řešení nejrychlejší a „nejčistší“. Nejrychlejší proto, že potenciální žalobce nemusí nejprve „získat“ správní rozhodnutí, které by mohl následně napadnout přes správní soudy a přitom vznášet incidenční námitku neaplikovatelnosti předpisu, na základě kterého bylo správní rozhodnutí vydáno, pro rozpor s komunitárním právem. Tím si ušetří měsíce či roky. „Nejčistší“ proto, že Ústavní soud zruší zákon či podzákoný předpis s obecnou platností, čímž je zamezeno případným rozdílným v posouzení rozporu s komunitárním právem mezi jednotlivými obecnými soudy, jejichž pravomoc neaplikace je vždy omezena na konkrétní případ. Na druhou stranu je zřetelné, že nálezn Ústavního soudu nikterak nepopírá pravomoc obecných soudů podrobit vnitrostátní právo stejnému přezkumu s tou výjimkou, že obecné soudy

<sup>7</sup> Není navíc pochyb o tom, že ve věci „zlatých akcií“ byl vnitrostátní ústavní prvek znatelně silnější, než v současném případě „úhrad za léky“. V případě „zlatých akcií“ totiž směřoval primární argument k porušení rovnosti vlastnictví a teprve sekundárně bylo namítáno porušení komunitárního práva, zatímco v projednávaném případě tomu bylo právě naopak.

nemusí zachovávat rétoriku článku 36 LZPS a dále pak že jejich neaplikace se omezuje na jednotlivý případ.

Bude zajímavé sledovat, nakolik a v jaké míře bude „prostor“ k přezkumu Ústavním soudem nálezem ve věci „humánních léčiv“, využit ze strany navrhovatelů. Je jistě pravdou, že návrh v rámci abstraktního přezkumu ústavnosti je vyhrazen pouze „privilegovaným“ žalobcům.<sup>8</sup> Sám anotovaný případ však může být zajímavou studií na téma, kdo je skutečným navrhovatelem v konkrétním případě. Není pochyb o tom, že návrh skupiny senátorů byl primárně motivován snahou o čistotu a ústavnost právního řádu a jeho soulad s právem Evropské unie. Lze však pochybovat o tom, zda je potřeba čistoty a ústavnosti právního řádu ze strany senátorů pocíťována ve všech případech stejně silně, tedy především v případech, kdy za podaným návrhem nestojí výrazné komerční zájmy výrazných farmaceutických společností. Nejenom navrhovatelé, kteří jsou oprávněni podat návrh na zrušení zákona, právního předpisu či jeho části, ale i vlivné komerční subjekty či instituce tak mohou v podání k Ústavnímu soudu, uskutečněnému skrze oprávněný subjekt, spatřovat atraktivní alternativu ke zdoluhavým jednotlivým sporům před obecnými soudy. Je si Ústavní soud vědom potenciálního rozsahu sporů, kterým se rozhodnutím ve věci „humánních léčiv“ otevírá? Chce se proměnit v regulérní třetí komoru Parlamentu České republiky, která bude mít úkol přezkoumávat přijatou legislativu s ohledem na její soulad s právem Společenství?

Ústavní soud ČR se doposud jasně nevyjádřil, zda se cítí být soudním orgánem ve smyslu čl. 234 SES, tedy soudem, který by byl oprávněn a případně také povinen předkládat předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropských společenství. V nálezem ve věci „Cukerné kvóty II“ si Ústavní soud, byť logicky trochu kostrbatě,<sup>9</sup> tak přeci jenom tuto otázku vyhradil pro pozdější posouzení. Pokud se však Ústavní soud rozhodl nyní pouštět do přezkumu vnitrostátní legislativy s právem Společenství, pak není pochyb o tom, že v jeho rozhodovací činnosti budou vyvstávat otázky výkladu a platnosti práva Společenství. Ústavní soud se tak stává soudem podle článku 234 SES, a to třetího pododstavce tohoto článku – tedy soudem, který je povinen předkládat předběžné otázky Soudnímu dvoru. V rámci své vymezené kompetence je Ústavní soud soudem prvního i posledního stupně.<sup>10</sup>

„Řešení“, které Ústavní soud zvolil pro samotný hmotný přezkum (tedy skrýt komunitární pivo do papírového sáčku ústavnosti) může mít přesah i do určení, zda je Ústavní soud soudem podle článku 234 (3) SES. Pokud se tedy Ústavní soud bude formálně tvářit, že jeho úkolem je přezkum ústavnosti a nikoliv otázky výkladu či platnosti komunitárního práva, pak lze očekávat, že bude se stejnou argumentací trvat na tom, že není soudem ve smyslu článku 234 SES a že tím pádem není ani oprávněn, ani povinen předkládat předběžné otázky. V případě podobného argumentačního zacyklení by se nešlo než pousmát nad konzistencí setrvalého právního názoru Ústavního soudu v tom smyslu, že obsah právního aktu i jednání je třeba posuzovat podle jeho skutečného materiálního obsahu a nikoliv podle formálního označení.

<sup>8</sup> Srov. § 64, odst. 1 a 2 zák.č. 182/1993 Sb., zákon o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>9</sup> Blíže viz Soudní rozhledy, roč. 2006, č. 5, str. 175.

<sup>10</sup> V detailech srov. Bobek, M., Komárek, J., Passer, J. M., Gillis, M. Předběžná otázka v komunitárním právu, Linde Praha 2005, str. 69 – 73 a literatura tam citovaná. Vnímání Ústavního soudu jako soudu dle čl. 234 SES mimo jiné s jistými výhradami uznávají i jednotliví soudci Ústavního soudu – srov. kupř. Mucha, J. The Presentation of the Czech Experiences. In: Proceedings of the International Conference „The Position of the Constitutional Courts Following Integration into the European Union“, Bled, Slovenia, 30 September – 2 October 2004, str. 163 – 170, na str. 166 – 168.

Na závěr nezbyvá než se pozastavit nad stylem odůvodnění nálezu Ústavního soudu. Skutečnost, že citace komunitární legislativy<sup>11</sup> stejně jako judikatury Soudního dvora<sup>12</sup> má značné rezervy je sice politováníhodné, nikoliv však fatální, neboť přeneseme-li se přes otázky řádné citace, pak je odkaz srozumitelný a dohledatelný.<sup>13</sup> V demokratickém a transparentním právním diskurzu je však zarážející způsob, jakým se Ústavní soud (ne)vypořádal s klíčovou otázkou celého judikátu. K této zásadní otázce Ústavní soud uvedl [body 20 a 21 nálezu]:

*„Vzhledem k diskusi, která proběhla v odborném tisku k otázce neústavnosti právního předpisu České republiky, která byla spatřována v jeho rozporu s komunitárním právem, v níž byla zaujímana odlišná stanoviska, požádal soudce zpravodaj vědecká pracoviště, totiž příslušné katedry jednotlivých právnických fakult v České republice, aby vyslovily svůj odborný názor na tuto problematiku.*

*Názory vyjádřené v odpovědích lze rozdělit do tří základních skupin. První vychází striktně ze závěru, že komunitární právo proto, že není součástí ústavního pořádku, nemůže být referenčním kritériem pro posouzení ústavnosti vnitrostátního zákona. Druhý stojí na stanovisku, že nelze vyloučit posouzení otázky souladnosti zákonů České republiky s primárním a sekundárním právem Evropského společenství a to v té rovině, kdy vedle rozporu s komunitárním právem se dostává současně do rozporu s principy ústavního pořádku České republiky. Třetí rozlišuje případy řádné transpozice komunitárního práva do českého právního pořádku, které jednoznačně unikají kontrole ústavnosti a případy vadné transpozice, které abstraktní kontrole ústavnosti podléhají, neboť v takovém případě zákonodárce nejedná v rámci přenesených pravomocí. Z toho pak dovozuje, že i když v rámci abstraktní kontroly normy nelze zrušit právní předpis pro rozpor s komunitárním právem, musí být vždy v konkrétním případě učiněn závěr o souladu či rozporu s tímto právem, aby bylo možné posoudit pravomoc takový předpis rušit. Ústavní soud předznamenává, že sám zaujímá stanovisko k možnostem přezkumu implementovaného komunitárního práva níže v odůvodnění.“*

Je paradoxní, že v nálezu, ve kterém Ústavní soud v podstatě kárá a sankcionuje Ministerstvo zdravotnictví a českého zákonodárce za to, že si při stanovování výčtu léčiv plně hrazených z prostředků veřejného zdravotního pojištění počíná netransparentně a že jeho rozhodování není založeno na „objektivních a ověřitelných kritériích“, které by byly přezkoumatelné, je samotné rozhodnutí Ústavního soudu založeno na poznacích, které nejsou ani ověřitelné, ani přezkoumatelné. Ústavní soud si tak počíná stejně, jako kritizované Ministerstvo: koho

<sup>11</sup> Kupř. směrnici Rady č. 89/105/EHS o průhlednosti opatření upravujících tvorbu cen u humánních léčivých přípravků a jejich začlenění do oblasti působnosti vnitrostátních systémů zdravotního pojištění necituje Ústavní soud [bod 8 nálezu] řádným odkazem na její publikaci v Úředním věstníku EU (či jeho Zvláštními vydání), ale pouze jejím názvem, což je jako kdyby citoval český zákon pouze jeho názvem a nikoliv plným odkazem na místo publikace ve Sbírce zákonů.

<sup>12</sup> Nejenom, že je citace judikatury Soudního dvora v rámci jednoho dokumentu nekonzistentní (jednou ve formátu [případ C-229/00, Komise proti Finsku (2003), ESD I-5727], podruhé ve formátu [případ C-424/99, Komise v. Rakousko, (2001) ESD I.-9285], jedná se však o citaci matoucí, která odkazuje na neexistující Sbírku Soudního dvora v českém jazyce. Blíže viz Kühn, Z., Bobek, M., Polčák, R. (eds.) Judikatura a právní argumentace; Teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou. Praha: Auditorium, 2006, str. 123 – 124. Soudní dvůr ES přijal pro citaci vlastní judikatury v jazycích nových členských států konvenci, kterou by soudy členských států měly respektovat – srov. jakýkoliv judikát Soudního dvora vyneseny po 1. 5. 2004 v českém znění na internetové stránce <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=cs>. Ústavní soud navíc cituje v každém svém rozhodnutí judikaturu Soudního dvora jinak, což je zarážející z hlediska jeho stylové konzistence.

<sup>13</sup> Tedy v případě legislativy s tou výhradou, že pokud by se jednalo o častěji novelizovaný legislativní text, tak při chybějícím odkazu na místo publikace není jasné, na které znění je odkazováno.

konkrétně Ústavní soud požádal o vyjádření? Jaké dané vyjádření bylo? Jakou „diskusi v odborném tisku“ má Ústavní soud na mysli? Z jakých důvodů se Ústavní soud nakonec víceméně přiklonil k řešení druhému a nikoliv prvnímu či třetímu?

Tyto a další otázky Ústavní soud ponechává nezodpovězené. Příslib zaujetí „*stanoviska k možnostem přezkumu implementovaného komunitárního práva níže v odůvodnění*“ zůstává pouze příslibem; v následujícím odůvodnění Ústavní soud dogmaticky anoncuje (bod 35 nálezu), že má pravomoc při výkladu ústavního práva „přihlížet“ k právu Společenství, tak zásadní ústavní krok jako je osvojení si *de facto* derogační pravomoci vnitrostátních zákonů pro jejich rozpor s komunitárním právem však nijak dále neodůvodňuje. Namísto detailního zdůvodnění Ústavní soud čtenáře „uklidní“, že rozhodnutí bylo dosaženo po neveřejné konzultaci s nespécifikovanými odborníky na nespécifikovaných vědeckých pracovištích, což jej zřejmě v jeho vnímání zbavuje povinnosti skutečného odůvodnění.<sup>14</sup> Rozhodnutí je tak příkladem autoritářského právního diskurzu,<sup>15</sup> který z centra a mocenské pozice zvolil a vyhlásil jednu pravdu, aniž by se zatěžoval zdůvodnit, proč tak vlastně učinil.<sup>16</sup> Zbývá jen doufat, že v následujících rozhodnutích na stejné téma se Ústavní soud raději přikloní k diskurzu autoritativnímu a otevřenému a vysvětlí, proč se rozhodl přezkoumávat vnitrostátní legislativu s ohledem na její soulad s právem komunitárním. Pokud se při té příležitosti rozhodne též otevřeně přiznat, co ve skutečnosti dělá, a opustí fasádu vnitrostátní ústavnosti, společenská akceptace jeho rozhodnutí se může jenom zvýšit.

*Michal Bobek, Florencie; Brno\**

<sup>14</sup> Cynický argument *ad absurdum* by na tomto místě byl, zda by nebylo v takovém případě vhodnější, aby byl samotný nálezu Ústavního soudu také neveřejný?

<sup>15</sup> Blíže k rozlišení autoritářského a autoritativního právního diskurzu, srov. Kühn, Z., Bobek, M., Polčák, R. (eds.) *Judikatura a právní argumentace; Teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. Praha: Auditorium, 2006, str. 131 – 133.

<sup>16</sup> Přirozeně nelze tvrdit, že by byl Ústavnímu soudu obecně vlastní autoritářský styl rozhodování: právě naopak. Z poslední doby a s ohledem na srovnatelné věci srov. např. velice přesvědčivé odůvodnění plenárního nálezu ÚS ze dne 15. února 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06 („odškodnění klientů některých bank“), č. 37/2007 Sb.

\* Za cenné připomínky děkuji Marku Gillisovi a Zdeňku Kühnovi. Názory zde prezentované vyjadřují výlučně osobní názory.