



Österreichische
Akademie der
Wissenschaften

eif
Institute for
European
Integration
Research

EIF Working Paper Series

1 Jahr EU Mitgliedschaft: Erste Bilanz aus der Sicht tschechischen Höchstgerichte

Jiří Mucha (English)
Josef Rakovsky (deutsch)
Filip Křepelka (English)
Jan Passer (English)
Jiří Mucha (čestina)
Josef Rakovsky (čestina)
Filip Křepelka (čestina)
Jan Passer (čestina)

Working Paper Nr: 17

**Institut für Europäische
Integrationsforschung
Institute for European
Integration Research**

Österreichische Akademie
der Wissenschaften
Prinz-Eugen-Straße 8-10
1040 Wien

fon: +43(1) 515 81-75 65
fax: +43(1) 515 81-75 66
mail: eif@oeaw.ac.at
<http://www.eif.oeaw.ac.at>



1 Jahr EU Mitgliedschaft: Erste Bilanz aus der Sicht tschechischen Höchstgerichte

EU-Symposium ‘National Judges as Judges of EC Law’	3
<i>Jiří Mucha</i>	3
Der tschechische Richter als Richter für das Europäische Gemeinschaftsrecht	8
<i>Josef Rakovsky</i>	8
EC Law and Czech Administrative Judiciary - the earliest experience –	17
<i>Filip Křepelka</i>	17
Czech Administrative Judiciary	17
Premature application	17
Where is the EC law now?	17
Predictions – different conditions in post-socialist countries	18
Distribution of cases of administrative judiciary	18
Expectations for administrative judiciary	19
Causes for delayed enter of EC law into the Czech Republic	20
Threat of intentional retardation	20
European Matters before Czech Courts.....	21
<i>Jan Passer</i>	21
Resumé	25
<i>JUDr. Jiří Mucha,</i>	25
Resumé	30
<i>JUDr. Josef Rakovský,</i>	30
Resumé	37
<i>JUDr. Filip Křepelka,</i>	37
Resumé	41
<i>Mgr. Jan M. Passer,</i>	41

EU-Symposium ‘National Judges as Judges of EC Law’

*Jiří Mucha*¹

The theme of this symposium, ‘National Judges as Judges of EC Law’, is rather troublesome for me, in part because, in the year since the Czech Republic’s accession to the European Union, the Constitutional Court of the Czech Republic has not been confronted in its decision-making activities with the need to address the issue of assessing its own future role in relation to European law, to the position and jurisdiction of the European Court of Justice, and to other related matters. In this respect, the Czech Constitutional Court finds itself lagging slightly behind the constitutional courts of some other Central European countries that are also new EU member states; of course, this also means that some of the rulings they have already made can combine with the wealth of case-law available from constitutional courts in the traditional member states of the Union to inspire us and help us in our own deliberations as we seek out our own approaches and solutions. With this in mind, I will try to exploit the opportunity I have been given of speaking at this symposium at least by concentrating on several themes that are particularly topical in the context of the discussion under way in the Czech Republic on various – sometimes controversial – aspects of our relationship to European law. Naturally, the views expressed here cannot anticipate the stance adopted by the Czech Constitutional Court in the future, which will be formulated once it has gained specific decision-making experience.

By way of introduction, I would like to point out that, in some of its findings before the Czech Republic’s accession to the Union, the Constitutional Court of the Czech Republic felt compelled to refer to its chiefly affable and responsive relationship to the principles and values of European law. For example, in the Škoda Auto case back in 1997, the Third Senate of the Constitutional Court emphasized that ‘it is not possible to consider an interpretation of the rules of competition unconstitutional if it is based on the competition rules regulated by the Treaty establishing the European Community. This Treaty, like the Treaty on European Union, draws on the same values and principles on which the constitutional order of the Czech Republic is founded.’ In its ruling regarding milk production quotas, the plenary session of the Constitutional Court in 2001 stated that ‘The Constitutional Court does not share the opinion that Community law is not relevant for the Constitutional Court of the Czech Republic, as a state standing outside the European Union, in assessments of constitutionality. ... One of the sources of primary Community law is the general legal principles that the European Court of Justice extracts from the constitutional traditions of the European Union’s member states. Their contents are fundamental values common to all Union members. ... The Constitutional Court of the Czech Republic has also repeatedly applied general legal principles which are not expressly embodied in legal regulations, but which are applied in their entirety in European legal culture (e.g. the principle of proportionality). ... The Constitutional

¹ Dr. Jiří Mucha is a judge of the Constitutional Court of the Czech Republic

Court therefore declares itself a follower of European legal culture and its constitutional traditions. It also interprets constitutional requirements, in particular the Charter of Fundamental Rights and Freedoms, in the light of general legal principles. Primary Community law is not, then, alien to the Constitutional Court; on the contrary, it is reflected – especially in the form of general legal principles of European law – to a significant degree in the Constitutional Court’s decision-making activities.’

In the wake of a change to the Constitution of the Czech Republic made via the ‘Euro Amendment’ in 2001, the constitutional establishment of the application of Community law in national legislation can be found primarily in the context of two articles of the Constitution:

Under Article 10 of the Constitution, promulgated international treaties which have been ratified by Parliament and which are binding upon the Czech Republic are considered part of national law; if the provisions of an international treaty differ from the law, the provisions of the international treaty prevail. Compared to the former wording of this article, the special category of international agreements on human rights and fundamental freedoms, which had hitherto enjoyed a privileged position in the text of the Constitution, was removed, and as a result the Czech constitutional system shifted from a dualistic to a monistic concept of the relationship between national and international law. The completely new Article 10a of the Constitution contains an ‘integration clause’, which formed the fundamental constitutional basis for the Czech Republic’s accession to the European Union: certain powers of the authorities of the Czech Republic may be transferred under an international treaty to an international organization or institution. This integration clause enabled the Czech Republic to transfer some of its powers to the European Union via the Treaty of Accession.

There is no fixed consensus on the nature and interpretation of Article 10a of the Constitution among the various authors in the Czech Republic. Some commentators consider this integration clause of the Constitution to be the exclusive constitutional basis for the application of European law by all domestic bodies applying the law, including the Constitutional Court, and therefore they claim that the Constitutional Court, in the scope of its decision-making, should not be exempted from the obligation of ensuring the due application of Community law. In this spirit, in Article 10a of the Constitution it is possible to find the necessary constitutional basis for the competence of the Czech Constitutional Court to revoke national legal provisions which do not comply with Community law, and to play the role of some sort of ‘purger’ of national law. References are made, for example, to the approach of the Italian Constitutional Court, which bases its ‘derogation competence’ on a similar provision in relation to domestic law that fails to correspond with Community law, i.e. Article 11 of the Italian Constitution, pursuant to which certain sovereign powers have been transferred to the European Economic Community.

However, there is another interpretation of Article 10a of the Czech Constitution, containing the integration clause: this article is solely of the nature of competence and authorization and is simply a constitutional prerequisite for accession to the integrating grouping. It does not have any provisions regarding the transfer, scope, or nature of the powers that can be transferred, and no competences can be derived from it for the Constitutional Court regarding the court's supervision of the compliance of national provisions with Community law; therefore it contains no derogation competence. Transferred powers are defined in the Treaty of Accession of the Czech Republic to the European Union, which according to Article 10 of the Constitution became part of Czech national law when it was ratified and promulgated, and as such mediates the effects of Community law in relation to bodies of national law. However, this Treaty does not enjoin the Czech Republic or its Constitutional Court to revoke national regulations which do not comply with Community law; European law merely enjoys priority of application over national law. Therefore, in this conception, Article 10a of the Czech Constitution offers no relevant constitutional basis for the alleged corresponding 'derogation competence' of the Constitutional Court.

There seems to be a consensus in the Czech Republic that the Constitutional Court of the Czech Republic is a court within the meaning of Article 234 of the EC Treaty, i.e. a court which, in essence, is authorized to submit preliminary rulings to the European Court of Justice concerning the interpretation and validity of Community law. Such issues may occur before the Constitutional Court too, although this is likely to happen only in very exceptional cases, because as a rule the obligation to deliver a preliminary ruling is fulfilled (or should be fulfilled) by the general courts. The issue of the validity and interpretation of Community law may crop up before the Constitutional Court, for example, in proceedings on an interim review of the constitutionality of international treaties. The case would be different in proceedings on constitutional complaints. It should be stressed that the Constitutional Court, as a judicial body for the protection of constitutionality, is not the apex, or even part, of the system of general courts; it forms a single-instance, specialized system of constitutional judiciary, and from the aspect of Community law makes rulings in the first – and simultaneously the last – instance. Therefore, it is not possible, even under Community law, to impose the obligation on the Constitutional Court to redress the shortcomings of general courts during the application of European law. The institution of the preliminary ruling is a sub-system of Community law and affects national judges in their role of 'European judges', who are subject to supervision by the European Court of Justice within the system of Community law and not by the Constitutional Court.

Another subject of expert discussion in the Czech Republic is an issue which follows up on the preceding reflections – whether national judges, in their role of 'European judges', can also be viewed as 'legitimate judges' in the system of national law. In practice, the crux of the matter is whether the Constitutional Court, in the scope of proceedings concerning a constitutional complaint, will quash a ruling of a general court if the general judge fails to present the European

Court of Justice with a preliminary ruling of his/her own accord in accordance with Article 234 of the EC Treaty, despite being obliged to do so, and as such breaches a rule of Community law. In this case, the grounds of annulment would be the breach of the right, guaranteed under the Constitution, to a 'legitimate judge', i.e. a denial of justice. There is no uniform opinion on this matter, and the issue will be resolved by the case-law of the Constitutional Court only in the event of specific constitutional complaints. Yet is a national judge, in his/her role of European judge, also a 'legitimate judge' in the system of national law, and can he/she then, besides a denial of 'Community justice', also commit a denial of national justice that is under the protection of the Constitutional Court? As I have already mentioned, 'European judges' are subject to the supervision of the European Court of Justice within the system of Community law and are not answerable to the Constitutional Court, which is active in the system of national law; national and Community law are autonomous legal systems, i.e. they are independent of each other, and there is no hierarchical relationship between their judicial bodies; as is often emphasized, any relationship between these authorities is a cooperative relationship. This is clearly an extraordinarily complex issue, and not even the stance adopted by 'traditional' European constitutional courts is uniform in this matter. However, this is obviously not the only disputed aspect of this unconventional co-existence between autonomous and complementary legal and constitutional systems; in my opinion, a solution should be sought with consideration for the need to achieve the hitch-free, harmonious functioning of these systems with the application of procedures that will reduce rather than increase the risk of possible conflict.

The principle of autonomy and mutual complementarity, which characterizes the relationship between Community law and the national legislation and constitutional order of an individual Member State of the Union, is necessarily reflected in differing views of each of these systems. Where the Community perspective is defined by the principle of direct effectiveness and the priority of Community law over national law, including constitutional law, the individual corresponding national perspectives differ quite considerably from the Community perspective; the extent of this disparity varies in the different Member States. The stance of the relevant national constitutional court, which itself often evolves and changes over time, is usually characteristic of these differences. Therefore it is hardly surprising that even the Czech Constitutional Court is attentively following developments in the opinions of some of the traditional European constitutional courts and is seeking inspiration and arguments for its future decision-making practices there. In conclusion, then, for the sake of illustration I will touch on the discussion on the acceptability, for the Czech Constitutional Court, of principles formulated by the German Federal Constitutional Court, especially in the well-known rulings of Solange I, Solange II, and Maastricht.

As we know, from the aspect of European law the principles of its prevalence and direct effectiveness are applied in relation to all national law; national constitutional law, including principles for the protection of fundamental rights guaranteed under the national constitution, is no

exception. In contrast, the approach gradually formed by the German Federal Constitutional Court in the above-mentioned rulings is defined, in relation to Community law, by its denial of the unconditional priority of Community law over national constitutional law. The situation in the Czech Republic has so far been much the same; the Czech constitution, like the German Act of Constitution, admits the existence (in Section 9(2)) of supra-constitutional principles or supra-positive law, and also mentions the imperative of ensuring the constancy of the material focus of the constitution (Ewigkeitsklausel): ‘No change in the fundamental elements of a democratic rule of law is permissible.’ However, it seems that a legal system that incorporates a constitutional provision in the form of an Ewigkeitsklausel would find it difficult to accede to the perspective of the unconditional priority of Community law in relation to the national constitution. Therefore the Parliaments cannot alter or revoke these fundamental elements of a democratic rule of law themselves, and cannot transfer this non-existent power to anyone else; this stems from the simple principle that more powers than those held by the transferor cannot be transferred to the transferee. Naturally, this also applies to the transfer of powers, by means of an international treaty, to an international organization or institution in accordance with Article 10a of the Czech Constitution.

The analogical assumption, by the Czech Constitutional Court, of the above-mentioned doctrines inspired by the jurisprudence of the German Federal Constitutional Court will probably have its limits, because many Czech authors have joined the ranks of certain German commentators who view the ruling of this court in the matter of the Maastricht Treaty in particular rather critically (the primary issue here is Kompetenz-Kompetenz). However, we believe that the above-mentioned problems arising due to fundamental conflicts between the national constitutional judiciary and the European judiciary, no matter how academically attractive they may seem at first glance, will definitely not form part of the day-to-day legal life of the Union’s new member states and their constitutional courts; in the foreseeable future, not even the Czech Constitutional Court will avoid the need to tackle key issues regarding its activities in relation to Community law and to the European Court of Justice under the conditions of the normal existence of the Union, i.e. not in crisis or exceptional conditions and situations. In conclusion, I would like to say that I consider this symposium, which I have had the honour of attending, to be very interesting and beneficial for me personally and for my fellow judges from the Constitutional Court of the Czech Republic, whom I will be very pleased to inform in detail of the course of events here at the earliest opportunity.

Der tschechische Richter als Richter für das Europäische Gemeinschaftsrecht

*Josef Rakovsky*²

Soweit ich mich nicht irre, sollte das ursprüngliche Thema dieses Symposiums lauten: „Oberste Gerichte der Mitgliedsstaaten ein Jahr nach dem Beitritt in die Europäische Union.“

Derartiges Thema unterstreicht die Stellung der Obersten Gerichte, insbesondere die der neu aufgenommenen Staaten als Höchstglieder des Gerichtssystems und eventuelle Probleme, die der Beitritt in die EU bei der konkreten Applikation des Rechtes hervorgerufen hat. Unabhängig von dem Wortlaut des Themas ist es deutlich klar, dass das Grundproblem weiterhin das Konzept des Nationalrichters, des Richters, der das Gemeinschaftsrecht appliziert, bleibt. Diese Frage betrifft nicht nur Gerichte oberer Stufen, sondern auch jeden Richter des Mitgliedstaates. Ich begrüße deshalb so ein weitumfassendes Thema und erlaube mir, in diesem Rahmen einige Aspekte zu erwähnen, die ich für wichtig halte.

Theoretisch ist jedem Juristen klar, dass ein effektiv funktionierender europäischer Rechtsordnungsraum das Prinzip der Priorität des EU-Rechts vor dem Recht des Nationalstaates erfordert. Daraus ergibt sich die selbstverständliche Forderung nach der Einheitlichkeit nicht nur des Europa-Gemeinschaftsrechts, sondern auch des innerstaatlichen Rechts. Über die Bestimmungsrolle hinaus, die die EU bei der Rechtsapplikation mittels des Gerichtshofes der EU realisiert, sind dies unzweifelhaft die Nationalrichter, die ebenfalls in ihrer Rechtspflege neben dem Nationalrecht auch das Europarecht applizieren. In ihrer Gerichtsbarkeit müssen somit auch die Prinzipien, die dem EG-Recht eigen sind, zu Tragen kommen.

Die Erfüllung eines solchen Anspruches, meiner Ansicht nach, involviert eine Reihe von Voraussetzungen. Vor allem ist dies die selbstverständliche Frage gründlicher Kenntnisse des Europarechts. Es geht nicht nur um beim Studium an juristischen Fakultäten erworbene Kenntnisse (dies betrifft vor allem die jüngere Richtergeneration). Es handelt sich ebenfalls um eine weiter fortschreitende Ausbildung der Nationalrichter. Ich meine damit den bestimmten Kenntnisgrad jedes Nationalrichters im Bereiche des Europarechts, seines Systems und seiner Methoden der Rechtserklärung. Alle Richter sollten auch einen Überblick über die Judikatur des EU-Gerichtshofes haben, vor allem über die Vorabentscheidungsverfahren.

In diesem Zusammenhang treten in den neu aufgenommenen Staaten Probleme der Sprachbarriere zu Tage. Es geht darum, dass eine Reihe von Vorschriften aus der Vorbeitrittszeit dieser Staaten in die EU nicht in der Muttersprache dieser neu aufgenommenen Staaten zugänglich waren oder

² Dr. Josef Rakovsky ist Senatsvorsitzender am Obersten Gerichtshof der Tschechischen Republik

zugänglich sind. Die Zugänglichkeit des EU-Rechts ist, nebenbei, auch eine Personal- und selbstverständlich auch eine finanzielle Frage.

Für unvernachlässigbar halte ich auch psychologische Faktoren. Damit meine ich die Stellungnahme des Nationalrichters, der von der überlieferten heimatlichen Rechtskultur mit territorial beschränkter Wirkung des Nationalrechts geprägt wurde. So ein Nationalrichter ist nun mit der Dringlichkeit – diese Grenze seiner professionellen Qualifikation, die er im Rahmen des heimatlichen Rechts erworben hat – konfrontiert, wobei er manchmal sehr abweichende Prinzipien respektieren muss.

Die Nationalrichter applizieren das Recht ihres Staates, das schon während des Legislativprozesses mit dem Europarecht harmonisiert wurde. Dies betrifft natürlich jene Bereiche des Heimatrechts, wo der Einfluss des Europarechts zutage kommen konnte. Der erwähnte Anspruch war bereits aktuell im Stadium vor dem Beitritt der Länder in die EU, ganz markant ist er nach dem Aufnahmedatum, also nach dem 1.5.2004. Die Lebensrealität ist die, dass es nicht immer gelingt, den Anspruch restlos zu erfüllen. Gerade in solchen Fällen tritt der Nationalrichter als unersetzlicher Repräsentant bei der gehörigen Erläuterung der Rechtsnormen auf. Er muss dem Sinn und Zweck des Europarechts entsprechend auslegen und darf nicht nur strikt die grammatikalische Auslegung des Heimatrechts bevorzugen.

Die erwähnten Ansprüche waren in den Staaten, die sich um Beitritt in die EU bewarben, bestimmt bekannt. Dies betrifft auch die Tschechische Republik, die Mehrheit tschechischer Richter und auch das Oberste Gericht. Gestatten Sie mir bitte, zumindest im Rahmen einer kurzen Rekapitulation das Stadium vor dem Beitritt der Tschechischen Republik in die EU einige Aktivitäten des Obersten Gerichtes der Tschechischen Republik, die die erwähnten Voraussetzungen erfüllen sollten, zu erläutern.

Es ist meine Pflicht in Erinnerung zu bringen, dass schon damals unter der ehemaligen Leitung des Obersten Gerichtes der Tschechischen Republik zur Gründung einer Ständigen Konferenz eine informelle Gruppe der Obersten Gerichte Sloweniens, der Slowakei, Polens, Ungarns und der Tschechischen Republik gekommen ist, welche dem Erfahrungsaustausch gewidmet war. Dies geschah im Jahr 2002, seit 2004 ist im Status eines Beobachters ebenfalls das Oberste Gericht Kroatiens bei dieser Gruppe. Die Führungsmitglieder und auserlesene Vertreter dieser Obersten Gerichte traten regelmäßig halbjährlich zu einem monothematischen Treffen zusammen, bei dem die gemeinsame Probleme besprochen wurden. Im Zusammenhang mit der Vorbereitung des Beitritts in die EU wurden diese Treffen ebenfalls dem Erfahrungsaustausch aus den Richterausbildung im Europarecht, der Problematik betr. Vorfragen und der Priorität des Europarechts gewidmet (Budapest, Oktober 2002). Man darf sagen, dass es sich um ein

ausserordentlich notwendiges Treffen handelte, von dem jedes Oberste Gericht sich viel Nutzbares mitnehmen konnte.

Das Oberste Gericht der Tschechischen Republik widmete aber seine Aufmerksamkeit nicht nur den Vorbereitungen seiner Richter, sondern auch den Richtern niederer Gerichtsstufen, und zwar schon lange vor dem Beitritt der Tschechischen Republik in die EU. Es war wieder das Verdienst der damaligen und der jetzigen Leitung des Obersten Gerichts, die eine Reihe nützlicher Kontakte im Ausland pflegte. Es ging um Fachleute von grosser Bedeutung im Bereich des EG-Rechts. Sie nahmen an einer Reihe von Vorträgen teil, die einem breiten Fragenspektrum gewidmet waren. Von anfänglichen, allgemeinen Instruierungen über die Grundregelung der Institutionen und des Rechts der EU, wurden zum Gegenstand der Vorträge auch konkrete, spezifische Fragen, z.B. die Regulierung des Kartellrechts. Als Lektoren waren hochqualifizierte Fachgelehrte sowohl aus den Gründungsstaaten der EU, als auch aus den später beigetretenen Ländern dabei.

Es ist meine liebe Pflicht daran zu erinnern, dass unter ihnen eine Reihe von Vortragenden aus Ihrem Gastland waren, also aus Österreich. Ich darf nicht ausser Acht lassen namhaft Frau Doktor Juris Bedanna Bapuly, die just im Jahre 2003 als Vortragende auf einem Seminar mit dem Thema zum Staatshaftungsrecht auftrat.

Es wäre unhöflich, wenn ich andere Staaten nicht in Erinnerung bringen würde, die ihre Experten delegierten und so in diesem Prozess markant mithalfen. Ihre Aufzählung würde viel Zeit in Anspruch nehmen. Ich erlaube mir deshalb wahllos zu erinnern, dass das Oberste Gericht vor allem mit der niederländischen Stiftung „EMP“ (Europäisches Völkerrecht) arbeitete und stets mitarbeitet, finanziert vom Königlichem niederländischen Justizministerium, weiter mit den Erziehungsinstitutionen aus Frankreich, Großbritannien (Britischer Rat) und mit weiteren Ländern. Im Rahmen des Programme PHARE schickt es sich, an die zweijährige Teilnahme des Twinners, den pensionierten Richter des Obersten Bundesgerichtshofes in Karlsruhe, Herrn Doktor Juris Christoph Zülch zu erinnern, dessen zweijährige Mission am Obersten Gericht ebenfalls auf die Erfahrungsübergabe von der Applikation des Europarechts abgezielt war und in der einige Richter die Möglichkeit hatten, an den Studienreisen zu den Gerichtsinstitutionen der Mitgliedsländer der EU teilzunehmen. Hierzu kommt noch die Bestrebung der Leitung des Obersten Gerichts, seine Richter zu von ausländischen Institutionen veranstalteten Schulungen und Seminaren, so typisch der ERA in Trier, zu delegieren. Die beschriebenen Aktivitäten des Obersten Gerichts halte ich deswegen für bedeutend, weil es im Vorbeitrittstadium der Tschechischen Republik schien, als wäre die Hauptaufmerksamkeit der Exekutive mehr den wirtschaftlichen Fragen gewidmet. Die Notwendigkeit sich den Beitrittsvorbereitungen im Justizbereich zu widmen, war nicht so deutlich akzentuiert. Damit will ich keinesfalls die Aktivität des Justizministeriums herabsetzen. Das Justizministerium schuf eine Abteilung für europäisches- und EG-Recht und nahm wirksam an den Erziehungsaktionen erlesener Richter aus der ganzen Tschechischen Republik teil.

Die Fürsorge der Leitung des Obersten Gerichts um Fortbildung seiner Richter und derer der niedrigeren Stufen, liess nicht nach, auch nicht einmal nach dem Beitritt der Tschechischen Republik in die EU. Zur Zeit setzt sich eine intensive und hochcharätige Mitarbeit mit der Stiftung Lord Slynn of Hadley, dem ehemaligen Richter des EU-Gerichtshofes, fort. Dank seines Verdienstes wird das Projekt „Die Vorabentscheidungsfrage 2005“ realisiert. Es handelt sich um eine Serie von Seminaren (workshops), die die praktische Applikation des Vertrages über die Gründung der EG und insbesondere die Formulierung der Vorlagefragen behandeln sollen.

Dies ermöglicht eine vertiefte Ausbildung der Richter des Obersten Gerichtshofes mit dem Inhalt der bisher erschienen Entscheidungen im Vorabentscheidungsverfahren, in welchen sich die Nationalgerichte an das EU-Gericht wandten. Zu diesem Zweck bildete die Leitung des Obersten Gerichts eine Arbeitsgruppe von spezialisierten Richter und Assistenten, die in der Auslandsabteilung des Obersten Gerichtes konzentriert sind. Zur Erfüllung der Aufgaben dieser Gruppe wäre von Nutzen eine gebührende finanzielle Ausstattung vom Finanzministerium sicherzustellen. Es geht nicht nur um das Anwachsen der Gehaltsmittel, sondern auch um Kosten für den Ankauf der zugehörigen Fachliteratur. Dieser Aspekt überschreitet die eigenen Möglichkeiten des Obersten Gerichts.

Ich halte es für angebracht an dieser Stelle zu erwähnen, dass das Oberste Gericht der Tschechischen Republik seit 2004 einerseits Mitglied der Assotiation frankofoner Staaten mit dem Sitz in Paris ist, andererseits das Mitglied des Netzes von Vorsitzenden der Obersten Gerichtshöfe der EU, ebenfalls mit dem Sitz in Paris. Besonders die zuletzt angeführte Assotiation trägt sehr ausbiebig zum Kennenlernen nicht nur des Europarechts, sondern auch vor allem zum Anknüpfen von Kontakten der Richter Obersten Gerichtshöfe der 25 EU-Staaten bei. Ein praktischer Ausdruck dieser Tätigkeit ist das Angebot zu gegenseitigen Studienaufenthalten im Ausland, die mittels finanzieller Unterstützung der EU-Kommission organisiert wurden. Dieses Projekt ermöglicht z.B. dem tschechischen Obersten Gericht sechs seiner Richter zu den Höchstgerichtsinstitutionen anderer EU-Oberstgerichte zu einem 14-tägigen Studienaufenthalt zu delegieren, differenziert nach der Spezialisierung und den Interessen der Richter und nach ihren Sprachkenntnissen, und dies im Laufe der Jahre 2005 – 2006. Es geht, abgesehen von dem unbestrittenen Fachbeitrag, um eine ausserordentliche Aktion in Anknüpfung menschlicher, kollegialer Beziehungen unter Richtern der Höchstjustizinstitutionen. Dieser Umstand ist – wie das Leben zeigt – eine ausserordentlich bedeutende Aktion auch für die Kultivierung gemeinsamer Lösungen zu Fachfragen.

Psychologische Barrieren bei Prioritätswahrnehmung des Europarechts, von denen gesprochen wurde, scheinen gegenwärtig an Bedeutung zu verlieren. Aus der Praxis kann ich bestätigen, dass an jedem Gericht der Tschechischen Republik ein oder mehrere spezialisierte Richter (auch schon in voriger Zeit) bei der Lösung von Rechtsstreitigkeiten mit so genanntem internationalem

Element arbeiteten. Es handelte sich um gerichtliche Fälle, in denen ein Ausländer auftrat, entweder als Teilnehmer oder als Zeuge, oder es war notwendig, den Beweis durch ein Gericht im Ausland durchzuführen, oder schließlich bei Beurteilung der Sache war es notwendig eine fremde Gerichtsordnung zu benutzen. Auf dieser Art und Weise spezialisierte Richter hatten keine Probleme in der Rechtsprechung, wenn sie fremde Rechtsvorschriften anwenden mussten. Dies halte ich für bedeutend und für einen guten Start in der Situation, wo praktisch jeder tschechische Richter als Nationalrichter gezwungen wird, in gerichtlichen Rechtsstreitigkeiten das Europarecht zu applizieren. Aus der Natur der Dinge geht es hervor, dass die häufigsten Fälle dieser Art im Bereich des Handelsrechts sein werden, weniger im Bereich des Bürger- und Arbeitsrechts. Von der Problematik des Strafrechts wird noch die Rede sein.

Das Europarecht ist zur Zeit allerdings ein umfassendes System, so dass sich seine Folgen auch in den Fällen spiegeln können, die scheinbar ausschließlich das Nationalrecht betreffen. Die Kenntnis des ganzen Systems unterscheidet die jetzige Lage von der erwähnten Situation, wo der Richter am Gericht erster Stufe nur in seltenen Fällen das Recht eines fremden Staates applizierte.

In dieser Hinsicht deuteten uns schon früher etliche Auslandskollegen (z.B. aus Griechenland oder Österreich) an, dass ein verhältnismäßig langer Zeitabschnitt der Beitrittsverhandlungen unseres Landes im Legislativbereich Vorteile bringen werde. Als bedeutendstes hielten sie das, dass vor dem Beitritt in die EU die tschechische Rechtsordnung praktisch in allen bedeutenden Bereichen den Harmonisierungsprozess absolvieren musste also Implementation des EG-Rechts ins tschechische Rechtssystem. Ich denke, dass in dieser Hinsicht ihre Behauptungen richtig waren.

Es ist angebracht, systematisch mit der Verfassungsänderung, mit der sogenannten Euronovelle, die am 1. 6. 2002 in Kraft trat, anzufangen. Kurz gesagt, sie bestimmte, dass sich die Tschechische Republik zu den Verpflichtungen meldete, die für sie aus dem Völkerrecht hervorgehen. Der Verfassungsartikel 10 bestimmt neu, dass es sich um alle internationale Abkommen handelt, die verlautbart wurden, vom Parlamente zur Ratifizierung verabschiedet und ratifiziert wurden, die Tschechische Republik ist an diesen internationalen Verträge gebunden. Laut demselben Artikel heisst es: ...“falls die internationale Verträge etwas anderes bestimmen als das Gesetz, so wird der internationale Vertrag angewendet“. Die praktische Konsequenz ist die Berechtigung des Richters über die Applikation des internationalen Vertrages zu entscheiden, soweit er zum Schluss kommt, dass zwischen dem Gesetz und dem internationalen Vertrag irgendeine Unstimmigkeit herrscht. Nicht einmal nach der letzten Novelle verankert die Verfassung ausdrücklich eine unmittelbare und Vorzugsanwendung der Akte der EG-Organen. Eine herrschende Auffassung geht davon aus, dass im Augenblick der Aufnahme der Tschechischen Republik als Mitgliedsstaat in die EU, die Gültigkeit des Europarechts mit allen seinen charakteristischen Merkmalen, einschließlich Vorrang und unmittelbare Wirkung, in Kraft trat, ohne Rücksicht auf den Wortlaut der Verfassung.

Gleichfalls haben praktisch alle bedeutende Kodices, insbesondere das Bürgerliche und das Handelsgesetzbuch (ganz abgesehen von einer Reihe Verwaltungsverordnungen) eine markante Novellierung absolviert. Diese übernahmen (rezeptieren) den Inhalt einzelner Richtlinien, und zwar erfolgreich. Die Position des tschechischen Richters ist so erleichtert, dass er in der Entscheidungstätigkeit das tschechische Recht appliziert, welches sich inhaltlich und zweckmäßig mit Verlautbarungen der Richtlinien deckt. Das sollte zum Rückgang widersprüchlicher Fälle zwischen heimischen Recht und den EG-Vorschriften führen. Das Leben wird bestimmt Beweise dafür bringen, ob diese Behauptung absolut gültig ist.

Etwas Widersprüche zwischen der heimischen Legislativregelung und dem Sinn oder Ziel der Vorschriften des Europarechts hilft das Prinzip der EG-Solidarität, oder die Eurointerpretation lösen. Hierbei begegnen wir noch manchmal dem Missverständnis dieses Begriffes. Ich will ein Beispiel aus meiner Spezialisierung anführen. Das Bürgerliche Gesetzbuch definierte in der Novelle Nr. 135/2002, wirksam seit 1.7.2002, den Begriff Verbrauchsverträge (oder Konsumentenverträge) /§52 BGB/ so, dass es sich um solche Verträge handelt, die im Sonderteil des BGB angeführt sind. Es geht um den Teil, der namentlich Verträge nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch aufzählt, soweit als Vertragspartner einerseits ein Verbraucher (Konsument) und andererseits ein Lieferant ist. Einige Verträge, die aber laut Inhalt der zuständigen Richtlinie ebenfalls Verbrauchsverträge sind, werden im Handelsgesetzbuch geregelt. Einige Vertreter der theoretischen Front schließen daraus, dass die gültige Regelung z.B. den Vertragsabschluss über das Bankkonto nicht ermöglicht. Das sei ein Vertrag, der vom HGB geregelt wird, so dass sich auf ihn das Regime der Verbrauchsverträge nicht bezieht. Solch eine Gesetzauslegung wurde gründlich mit grammatikalischer Auslegung begründet und mit Verweisungen auf die bisherige Judikatur über die Nichtigkeit jener Verträge, die im Widerspruch mit dem Gesetz sind. Es ist offensichtlich, dass solch ein Herantreten unannehmbar ist und zu absurden Folgen führt. Nebenbei: so eine Interpretation unterließ, dass das Handelsgesetz dem Bürgerlichen Gesetzbuch echt in subsidiärer Beziehung ist. Dabei würde nur wenig genügen, u.a. eine grössere Betonung auf den Sinn gesetzlicher Regelung, so dass möglich gewesen wäre, mit einer zulässig weiten Auslegung zu einer annehmbaren Auslegung zu gelangen, die der Realität entspräche.

In der Rechtspflege des Obersten Gerichts sind zur Zeit solche zugespitzte Fälle, die scheinbar oder wirklich im Widerspruch mit gültigen Rechtsregelungen aus dem Bereich der EG-Rechts waren, nicht zu Tage gekommen. Ich zweifle aber nicht daran, dass das Niveau der Richter des Obersten Gerichts die Garantie eines qualifizierten, aber gleichzeitig eines realistischen und lebenden Herantretens bei der Lösung ähnlicher Probleme ist.

Ein bedeutendes Sicherungsinstrument der einheitlichen Erklärungen des Nationalrechts, resp. der Europarechtsbestimmungen, die direkt von Nationalgericht applizierbar sind, ist das Institut des

Vorabentscheidungsverfahren. Das Nationalgericht soll oder muss solche Fragen dem EG-Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorlegen.

Das Oberste Gericht der Tschechischen Republik ist das Höchstorgan der tschechischen Justiz im Bereich des Bürgerliches, Handels- und auch des Strafrechts und übt die Funktion des Revisionsgerichts (des Kassationsgerichtshofes) aus. Seine Entscheidungen sind unter dieser Auffassung endgültig. Für das Oberste Gericht resultiert daraus die Pflicht, dem EG-Gerichtshof eine Frage in allen Fällen vorlegen, wenn eine bestimmte Frage vom Gerichtshof bisher noch nicht entschieden wurde.

Seit dem EU-Beitritt der Tschechischen Republik kam es derweil zur Einreichung des Ansuchens um die Beurteilung einer Frage im Vorabentscheidungsverfahren nicht. Das lässt sich einerseits mit den obengenannten Tatsachen, also einerseits mit dem Harmonisierungsgrad des tschechischen Rechtes, andererseits mit den bisher ungenügenden Erfahrungen bei Ausnützung eines solchen Instruments erklären. In dieser Hinsicht werden wir uns gerne Ansichten von Vertretern derjenigen Staaten anhören, die schon längere Zeit Mitglieder der Europäischen Union sind, also wie groß war die Anzahl solcher Ansuchen nach dem EU-Beitritt dieser Staaten. Nichtsdestoweniger nehme ich an, dass die oben angeführten Aktivitäten des Obersten Gerichts in Zusammenarbeit mit ausländischen Subjekten, die zur Fortsetzung, dem Bildungsprozess der Richter des Obersten Gerichts hinzielen, Garantie für ein erfolgreiches Einreichens solcher Ansuchen sein werden.

In Kompetenzfragen kam es am Obersten Gerichts nach dem EU-Beitritt zu keinen größeren Änderungen. Dem Obersten Gericht blieb die Kompetenz über Entscheidungsanerkennung fremder Staaten in Statussachen (Sachen des Personenstandes) aufrecht, und das auch im Bezug auf Entscheidungen, die ein EU-Mitgliedstaat erließ. Zur Erweiterung der Kompetenz tschechischer Gerichte und somit auch des Obersten Gerichts in Revisionsverfahren (Kassationsverfahren) kam allerdings in typischer Weise infolge der Implementation der Verordnung Nr. 1347/2000 vom 29.5.2000 und der Ratsverordnung Nr. 44/2001 vom 22.12.2000. Die Entscheidungsfälle laut letztangeführter Verordnung können nämlich vom Obersten Gericht auch im Kassationsverfahren überprüft werden. In anderen Veränderungsfällen gelten allerdings dem Obersten Gericht die übereinstimmende Regelung, die sich auch auf die Gerichte niederer Stufe bezieht. Als Beispiel möchte ich die Implementation der Vorschriften über Sicherung der Rechtshilfe in grenzüberschreitenden Rechtsstreitigkeiten im Rahmen der EU, die in unsere Rechtsordnung im Jahre 2004 durch das Gesetz Nr. 629/2004 GBl. implementiert wurde, anführen.

Soweit es sich um den Strafrechtsbereich handelt, erlaube ich mir einen Textauschnitt beizufügen, den ich auf Grund der Unterlagen des Kollegen JUDr. Jindrich Urbanek, den Senatsvorsitzenden am Obersten Gericht bearbeitete. Der Kürze halber führe ich nur an, dass auch die Richter des Strafkollegiums in der Vorbeitrittszeit alle Weiterbildungsmöglichkeiten ausnützten, von denen ich

bisher sprach. Es ging einerseits um Teilnahme an vom Obersten Gericht oder Justizministerium veranstalteten Aktionen, andererseits um eine intensive Teilnahme an den Auslandstudienreisen, insbesondere nach Luxemburg, Strassburg, Trier und andere.

Die Legislative im Bereich des Strafrechts wurde gleich oft geändert, wie die vorher erwähnten Vorschriften anderer Rechtsgebiete (Bürgerliches, Handels-, Verwaltungsrecht). Das Strafrecht wie auch die Strafprozessordnung wurden praktisch jedes Jahr geändert. Es ging dabei um die Folgen der Bestrebung, die tschechische Regelung mit dem Verhandlungsstandards in den EU-Ländern in Übereinstimmung zu bringen. Das Gesetz Nr. 200/2002 GBl. durch das das Gesetz Nr. 141/1961 GBl. über die Strafprozessordnung geändert bestimmt, dass dieses Gesetz an dem Tage des Beitritts der Tschechischen Republik in die EU in Kraft tritt, mit Ausnahme des Artikels I, Punkt I – bis 9, die am Tage der Verlautbarung dieses Gesetzes, d.h. am 24.5. 2002 in Kraft traten.

Das vergleichbare Gesetz, laut welchem zur umfangreichen Novellierung der Strafprozessordnung vergleichbar mit ihrer Rekodifikation, wurde das Gesetz Nr. 265/2001 GBl., durch das die Strafprozessordnung vom Jahre 1961 geändert. Der Umfang der Novellierung stellt praktisch die Rekodifikation der Strafprozessordnung dar. Die Änderung trat am 1.1.2002 in Kraft. Sie sollte die große Kompliziertheit des Strafverfahrens abschaffen. Der Sinn war, beim Respektieren der Gesetzlichkeit die Bestrafung des Täters am schnellsten nach der begangenen Straftat zu erzielen. Die größte Belastung wurde auf Gerichte verschoben, weil es zu einer bedeutenden Verschiebung der Beweisaufnahme vom Ermittlungsverfahren ins Stadium der gerichtlichen Verhandlung kam.

Vom Gesichtspunkt des Verhandlungsgegenstandes dieser Konferenz aus, ist es notwendig zu betonen, dass die Novelle auch den Rechtsverkehr mit Ausland und die juristische Mitarbeit in Strafsachen im Einklang mit vielseitigen Verträgen, an die die Tschechische Republik gebunden ist, erleichtern sollte. Hier halte ich es für angebracht, die neue Regelung des sogenannten Extraditionsverfahrens, zu erwähnen, das heisst dass das Auslieferungsgesuch des Straftäters aus dem Ausland zur Strafverfolgung oder zum Strafvollzug in die Tschechische Republik und die Auslieferung des Straftäters aus der Tschechischen Republik ins Ausland zur Strafverfolgung oder zum Vollzug der ihm im Ausland verhängten Strafe. Die Änderung betrifft z.B. auch Entscheidungen Tschechischer Gerichte darüber, dass das Urteil eines ausländischen Gerichtes auf dem Gebiet der Tschechischen Republik vollzogen wird (sog. exequatur). Ursprünglich hat in diesen Sachen das Oberste Gericht nur über die Anerkennung der Entscheidung des ausländischen Gerichtes auf dem Gebiet der Tschechischen Republik entschieden. Laut der neuen Regelung, in den Fällen, wo der Urteilsvollzug auf Übernahme der Aufsicht und der Kontrolle des auf freiem Fuss Verurteilten beruht, ohne dass die Tschechische Republik gleichzeitig die Verpflichtung übernehme, den Vollzug der Strafe oder deren Rest zu gewährleisten, entscheidet jetzt über die Anerkennung der Entscheidungen der ausländischen Gerichte in diesem Ausmaß das Gericht der

ersten Instanz, in dessen Sprengel sich der Verurteilte aufhält und dasselbe Gericht wird auch den Aufsichtsvollzug und die Kontrolle des Strafvollzugs gewährleisten.

Ich halte für angebracht Ihre Aufmerksamkeit darauf zu wenden, dass es ab 1.1.2002 im Strafverfahren zur Einführung eines ausserordentlichen Rechtsmittels, der sogenannten Revision in Strafsachen kam. Das Prinzip des Zweigerichtsinstanzenverfahrens, also ein System zweier Instanzen, die in vollem Ausmaß über die Rechtsfragen, die für die rechtliche Beurteilung bedeutungsvoll sind, entscheiden können. Die Revisionsinstanz (das Oberste Gericht der Tschechischen Republik) ist also in Strafsachen keine dritte Instanz. Sie kann deshalb im Rahmen des Revisionsverfahrens nicht die dritte Instanz darstellen, die die Tatfragen überprüfen würde. Bisherige Erkenntnisse der Praxis zeigen auf die Notwendigkeit der Novellierung der Strafprozessordnung im Bereich der Aufzählung der Revisionsgründe. Es kommen vor allem in Betracht weitere Revisionsgründe, die darauf beruhen sollten, dass im Rechtsmittelverfahren das Verbot der sogenannten „reformationis in peius“ verletzt wurde, und weiter, dass das Gericht der ersten Stufe die rechtsverbindliche Rechtsanschauung des Berufungsgerichtes d.h. des Gerichts der zweiten Stufe, nicht respektiert hat.

Von dem, was bisher angeführt wurde, ist es klar, dass die Änderungen nach dem EU-Beitritt eine ganze Reihe von Problemen für den Nationalrichter mitbrachten, und zwar in Bereichen, wo es zur Applikation des Europarechts kommt. Ausser meiner Rekapitulation ist es äusserst nützlich festzustellen, ob und welche analogische Probleme zum Erscheinen kamen, insbesondere in den neu aufgenommenen EU-Staaten. Zu diesem Ziel wurde offensichtlich dieses Symposium organisiert. Die tschechische Justiz steht allen nützlichen und annehmbaren Erkenntnissen aus den vergleichbaren Rechtssystemen gegenüber offen. Die Ergebnisse dieses Symposiums werden der Aufmerksamkeit des Eingeladenen des Obersten Gerichts der Tschechischen Republik nicht entgehen.

Erlauben Sie mir deshalb, dass ich mich bei den Organisatoren für diese Veranstaltung bedanke und wünsche Ihnen viel Erfolg in Ihrer weiteren Sitzung.

EC Law and Czech Administrative Judiciary - the earliest experience –

*Filip Křepelka*³

Czech Administrative Judiciary

The reorganisation of administrative judiciary (2003) established two-tier administrative judiciary for public law matters (administrative judiciary for private law matters remained to ordinary judiciary). 8 Regional Courts (include administrative law sections): 111 judges

- decides actions against decisions of administrative authorities
the Supreme Administrative Court: 22 judges
- unifies practice of the courts of the first instance if requested by complainants
the Constitutional Court (German model)
- occasionally interferes in administrative judiciary with its interpretation of fundamental rights and freedoms.

Premature application

There is only „premature“ application of EC law at the Czech administrative courts today. Several attempts to argue with the EC law can be observed. Some litigants try to convince their courts with both vague and precised citations of EC Treaty, regulations or directives.

However, administrative judiciary generally applies law applicable to the time point of reviewed administrative decisions. Therefore, the evaluation of EC law impact by the above-mentioned courts is usually brief. Usually, the law is simply not applicable. We should discuss only the suitability of the application of EC law as an instrument of interpretation of Czech law, because this domestic legal order was approximated to EC standard several years before the accession. However, the quality and complexity of the analysis is usually suboptimal.

Where is the EC law now?

Some regional courts now face the first real EC law-related cases (we have not entire information, some judges need not recognise EC law aspect or decided to postpone these cases tacitly preferring to handle other cases they are more familiar with). However, it is clear that their number is extremely low, some regional courts have no EC law caseload until today. The only court with several cases (environment protection and telecommunication matters) is the Prague City Court which controls decisions of ministries and other central authorities.

³ Dr. Filip Křepelka works for the Supreme Administrative Court of the Czech Republic

Average length of the first instance proceedings is approximately one year. Therefore, the Supreme Administrative Court can receive the first real EC law related cases in the 1st half of 2006. Several of these cases can be strong impetus for request for preliminary ruling. However, I am afraid many judges will hesitate to use this new and strange procedure and will prefer all other available solutions (for example a request for constitutional review or refusal to review substantive law problems using unsettled caselaw on judicial reviewability of interim administrative decisions).

There are several administrative agencies which were well prepared for the introduction of EC law. Especially Czech customs administration could not ignore this law because it was extremely reduced due to the accession. However, other agencies recognize their EC law involvement only gradually. One example for all: regional transport administration discovers relevant EC law (road security regulation...) eleven month after the accession and asks for clarification of the relation with domestic procedural and sanction law which seems to be quite insufficient. Therefore, systematic correct application of EC law shall not be expected now.

Predictions – different conditions in post-socialist countries

Judicial caseload in post-socialist countries is different if compared with caseload in stabilized democratic countries in western Europe. Fifteen years of transition have not approximate our judiciaries. Czech judiciary suffered „heart attack“ in 1990-95. Many types of new cases were to be solved: restitution of property, privatisation, commercial disputes, taxation etc. Enormous caseload has become chronic burden. Judicial proceedings were (and remain) extremely lengthy. Social impact was alarming. Creditors were not able to recover their claims, white collar crimes remained unpunished. Some illegal behavior became normal. In the last decade Czech courts have become convalescents. The number of judgeships is stabilized, auxiliary staff is better trained, new technologies are introduced, but partial relapses can be observed every year with new types or sharp rise of cases. Huge part of judicial caseload remains redundant. Caselaw enjoys - and sometimes also deserves - only partial respect.

Distribution of cases of administrative judiciary

How does actual caseload of Czech administrative judiciary look like?

- more than 60% are asylum cases (luckily, the proportion is declining, it totally exhausted administrative judiciary and it showed no contribution to the development of law)
- approx. 15 % – taxation, rising proportion
- approx. 10 % – retirement and disability pensions, stable proportion
- only thin proportion of construction, environment or competition law matters.
- almost no healthcare, education, industry, services and agriculture law.

Expectations for administrative judiciary

Therefore, we shall not expect similar EC law caseload. We must take into consideration that „Euro-caseload“ is a top of iceberg, only a representative selection of general caseload.

For example, we cannot expect exemplary judicial application of the ECJ case-law relating to basic economic freedoms. Many aspects of basic freedoms (as interpreted by the ECJ) will be probably ignored in the Czech Republic for next several years. „Big fish“ prefer to lobby for political solution in ministries or in the Parliament. Smaller subjects probably surrender, resign or ignore it (sometimes it is possible to ignore some legal requirements: not all Czech law is applied systematically and effectively). Many Czech laws were amended, especially basic economic freedoms were effectively transposed. Correct application of Czech law is usually sufficient to accomplish of EC law requirements. Sometimes Czech Parliament adopted legislation which stipulates higher standard than required by the EC Treaty itself or as interpreted by the European Court of Justice.

I expect that the most important part of EC law for next years will be EC tax law. Imposed taxes will probably induce attempts to mobilize EC law arguments for taxpayers. All taxes can be touched: value added tax, excises and direct taxes. Czech tax administration slowly and gradually recognised shapes of EC tax system. VAT coordination and cooperation was introduced swiftly, the impact of EC rules on direct taxation is less visible. We can expect improvement of argumentation of tax advisers in next few years, they will swiftly recognise EC law aspect of their jobs.

EC customs rules are not important for inland Czechia with no external border. Related caseload declined to zero since the accession. EC law for coordination of social security schemes for migrant workers will be certainly confronted with bilateral arrangement after the split of former Czechoslovakia. Recent decisions of the Constitutional Court prepares path to direct collision of EC law with Czech basic rights. The settlement of this cases will probably show, if Czech judiciary in general (and the Constitutional Court in particular) accepts supremacy of EC law or decides to resist. Only occasional application of other EC law can be expected by Czech administrative courts. I guess that especially EC environmental standards will be invoked by environmentalists. These activist groups include several young lawyer with very good knowledge of EC law.

EC agricultural law is the biggest part of EC law if legal texts counted. However, there is almost no caseload until today. Agriculture bussiness, both small and big recipients of subsidies avoid disputes with state administration of agriculture. They prefer „individual treatment“ and „good relations“. Therefore, no significant common agricultural policy caseload can be expected. Similar situation can be observed in many other branches: industry and service sectors.

Causes for delayed enter of EC law into the Czech Republic

I can only ascertain the importance of many causes for delayed introduction of EC law into the Czech Republic. Despite of EC all law training, many lawyers, including judges, attorneys and institutional lawyers are not familiar with this new, external and strange legal order. Usually invisible application of EC law hidden behind compatible domestic legislation lessens need for training in EC law. University EC law courses for lawyers were more successful in years 2003 and 2004 than in this year. Even the basic principles – for example the supremacy of EC law – are to be accepted gradually.

Extremely important cause for the delay is certainly a language barrier. Only thin academic elite has sufficient knowledge of foreign languages necessary for real use of European sources of information. Please take into consideration the necessity to seek for legal documents: authorised Czech version is often unavailable. Even the Czech Special Edition of Official Journal is delayed.

Threat of intentional retardation

We can question, if deliberate refusals of the supremacy of EC law are real threat. The position of the Constitutional Court will be certainly crucial for judicial application of EC law in the next years. The first signs do not seem to be sufficiently favourable, the Constitutional Court considers imitation of the approach of the German Federal Constitutional Court.

Some prominent politicians – especially the President of the Republic – show profound misunderstanding for the concept of supremacy. Please take into consideration, that his „euro-realist“ ODS (Civic Democratic Party) will probably win 2006 general election. Even relevant provision of the Constitutional Treaty (Art. I-6) – which is only acceptance of settled caselaw principles - is sometimes discussed as an important change.

European Matters before Czech Courts

*Jan Passer*⁴

In my brief speech, I am going to discuss a few cases that were (and partly still are) pending at Czech courts and that might be relevant from the point of EC Law.

The first case has been pending at a civil court of first instance (a regional court). The applicant (a limited liability company) challenged some articles of the statute of the defendant (a joint stock company). The articles regulate golden shares, and their legal basis is article 10a par. 4, letter b) of the law on conditions of transfer of state property to other persons (92/1991 Sb.).

The court came to the conclusion that this article of the law is contrary to

First	Council Directive 77/91/EEC
Second	the Constitution of the Czech Republic

and accordingly referred the case to the Constitutional Court to rule on the validity of the article.

The EC Law arguments are restricted to one simple paragraph. The civil court mentions that the article conflicts with the directive, in the decision referring the matter to the Constitutional Court. However, it does not develop its reasoning, it does not mention case-law of the Court of Justice etc. Moreover, the civil court does not explain why it uses the constitutional reference procedure, omitting the use of the EC Law (the defendant is controlled by the state and there is a room for the possible direct effect of the directive).

The case can continue in a few ways now.

If the Constitutional Court finds the article of law contrary to the Constitution, the EC Law problem is implicitly solved too.

If the Constitutional Court does not find the article contrary to the Constitution, the civil court should solve the EC law problem. It can be expected that it might resort to the preliminary reference procedure.

It is also possible that the Constitutional Court will not rule the article contrary to the Constitution, and the civil court will not develop its EC Law reasoning. However, I do hope that this last scenario does not happen – since the civil court is obviously aware of the EC Law (in spite of the fact that it sent the matter to Brno, the seat of the Constitutional court, instead of Luxembourg).

In all the scenarios that I mention, I expect the Constitutional Court to restrict itself to purely constitutional law reasoning. In this way the Constitutional Court might avert the need to consider EC Law.

⁴ Mgr Jan Passer, LL.M works for the Supreme Administrative Court of the Czech Republic

I am looking forward to observing later developments in this matter. In any case, it is one of the examples of the real EC Law aspect in the judicial procedure.

A second case that I am going to mention represents non-reasoned EC Law argumentation. The applicant has sued seeking a determination of the ownership of certain real estate. The property was confiscated after 1945 pursuant to the decrees of the President of the Republic. The applicant lost the case before the first instance court. In his final speech at the appeals court, the applicant's lawyer based his argument upon EC Law. He claimed that the recent interpretation of the relevant decree is in conflict with article 6 par. 1, 2 TEU.

The Court did not refer the case to Luxembourg. However, in its decision, it gave reasons as to why EC Law was not relevant in the matter. Its reasoning was based mainly on the prohibition of the retroactivity, as a common legal principle and on article 295 TEC. The court (comparatively) refers to the Court of Human rights case law too.

The question of compatibility of our legal order with EC Law, mainly with respect to decrees of the President of the Republic as a specific instrument of the war and post-war situation, was discussed before the Czech Republic's accession to the EU. There were few reports on the decrees, and it is obvious that the question is rather political one (more political than legal, in my opinion). The reasoning in the appeal court decision seems to be reasonable and accords full respect to EC Law.

A third case represents the administrative judiciary. An applicant challenged an administrative decision concerning protection of the environment. The applicant has argued, since the beginning of the procedure, by the Bern convention (which is – using articles 174 and 300 TEC, part of the *acquis communautaire*). It seems, that there are open questions in the interpretation of the convention, one of them being mistakes in the czech translation of amendments. I have received the information that the court dismissed the case without paying very much attention to the EC Law.

However, I can hardly give further details about the case. First, since I do not have written final decision so far. Second, since the decision is, in high probability, going to be appealed, and it is my court which is going to decide then...

A fourth case is the story of an asylum seeker. He referred to Council Directive 2003/9/EC, when challenging the decision of the first instance court. The Supreme Administrative Court rejected this argument, since at the time when it decided, the period for implementation had not yet passed.

A fifth case turns our attention to the Constitutional Court again. The background of the case goes back to the division of Czechoslovakia. When the country was divided, the Czech and Slovak republics concluded a treaty concerning the social security system. As a matter of principle, the pension (after retirement) for the time before division, was to be paid by the state where the seat of the employer was located. As a result, there are cases where Czech citizens living in the Czech

Republic claim that their pension paid from Slovakia is lower than it would be under the Czech social security scheme – and they demand the difference from the Czech Republic.

In its settled case-law, the Supreme Administrative Court has rejected these demands. I am omitting a more detailed description of this problem, since my colleague is going to discuss it. The only thing that I would like to mention is the decision (actually, recently already decisions) of the Constitutional Court.

Some of the Supreme Administrative Court's decisions were challenged before the Constitutional Court. And it annulled the Supreme Administrative Court's decisions, ruling that the Czech Republic is obliged to pay the difference in pensions.

However, there is an important EC Law aspect in these cases. The defendant based his argument on Council Regulation (EEC) 1408/71 – on the coordination of systems of social security. This argument seems to be a reasonable one, since the relevant article of the treaty (concluded between the Czech and Slovak republics) has been included an annex to the regulation.

The Constitutional Court rejected the applicability of EC Law in the case. Unfortunately, it did so without detailed argumentation, thus leaving room for ordinary courts to doubt the Constitutional court's decision with reference to EC Law arguments.

The last EC Law case I will discuss is once again a Constitutional Court case. A civil court has referred to the Constitutional Court the question whether an article of the Civil Procedure Code conflicts with the Constitution. The article concerns the obligation of presenting evidence in discrimination cases – and it is based on a few directives.

I do not have any further information about this case. However, we may make some comparisons with the first case that I mentioned. It is extremely important, how the Constitutional Court will react. It will have the opportunity to define its position towards EC Law, and its decision is going to influence the decision-making of ordinary courts probably more than the decision-making of the Court of Justice does.

I am making this conclusion with a certain “mental reservation”. From a very brief description of the mentioned cases, we may observe rather different development than have occurred in Austria, for example. It seems obvious that Czech ordinary courts are to a reasonable extent aware of EC Law. However, as of yet they prefer known procedural solutions. When they make a choice between deciding on the basis of independent EC Law reasoning (which includes the possibility of initiating a preliminary reference procedure) on the one hand, and known route of constitutional checks on the other hand, they prefer Brno to Luxembourg so far.

This brings once again to our attention the Constitutional Court – which is obviously going to play a crucial role in defining our position towards EC Law and in influencing ordinary courts in this sphere. I am not saying that is the way it should be. It is EC Law itself that defines its principles and the manner of their application. However, the reality might be slightly different.

That is why I am really extremely curious about such important upcoming Constitutional Court decisions. And I do hope, that they are going to be more developed and sophisticated than the single case, that I have mentioned.

It is also important, how general courts will treat EC Law after getting case back from the Constitutional Court (if the latter does not pay attention to EC Law). We do not have any examples of this so far.

I would like to conclude, that EC Law is used in our courts, but I imagine it could be done in a more skillful way.

Resumé

JUDr. Jiří Mucha,

soudce Ústavního soudu ČR, začal tím, že Ústavní soud ČR nebyl v prvním roce následujícím po vstupu ČR do EU konfrontován ve své rozhodovací činnosti s potřebou věnovat se otázce vymezení své budoucí role ve vztahu k evropskému právu, k postavení a judikatuře Evropského soudního dvora a k dalším souvisejícím problémům. S ohledem na to český Ústavní soud pociťuje lehké zpoždění za ústavními soudy některých středoevropských zemí, které také nově vstoupily do EU; to ovšem také znamená, že některá rozhodnutí, která už tyto soudy učinily, v kombinaci s bohatou judikaturou ústavních soudů tradičních členů EU, mohou českému Ústavnímu soudu posloužit jako zdroj inspirace a pomáhat mu při jeho rozhodování a při hledání jeho vlastních přístupů a řešení. Přednášející se proto rozhodl zaměřit na některá témata, jež jsou zvláště aktuální v kontextu diskuse vedené v ČR nad rozličnými – někdy kontroverzními – aspekty vztahu českého práva k právu evropskému. Zdůraznil, že názory jím vyjádřené nemohu předjímat postoje, jež Ústavní soud zaujme později ve svých rozhodnutích.

Referent vyzdvihl, že se Ústavní soud ČR cítil nucen odkázat na svůj obzvláště vstřícný a citlivý vztah k principům a hodnotám evropského práva už v některých svých nálezech před vstupem ČR do EU. Například v případě *Škoda Auto* z roku 1997 třetí senát Ústavního soudu zdůraznil, že *„nelze považovat za protiústavní tu interpretaci soutěžních pravidel, jež vychází ze soutěžních pravidel, upravených Smlouvou o založení Evropského společenství. Tato smlouva, stejně jako smlouva o Evropské unii, vychází ze stejných hodnot a principů, na nichž je založen i ústavní řád České republiky.“* Ve svém rozhodnutí týkajícím se kvót pro produkci mléka plénum Ústavního soudu v roce 2001 konstatovalo, že *„Ústavní soud nesdílí tvrzení navrhovatelů, že komunitární právo není pro Ústavní soud České republiky coby státu stojícího mimo Evropskou unii, při posuzování ústavnosti relevantní. ... Jedním z pramenů primárního komunitárního práva jsou totiž i obecné zásady právní, jež excerpuje Evropský soudní dvůr z ústavních tradic členských států Evropské unie. Jejich obsahem jsou základní hodnoty, společné všem jejím členům. ... Rovněž Ústavní soud České republiky opakovaně aplikoval obecné zásady právní, jež nejsou v právních předpisech výslovně obsaženy, avšak v evropské právní kultuře se bezezbytku uplatňují (např. princip proporcionality) ... Ústavní soud se tak přihlásil k evropské právní kultuře i k jejím ústavním tradicím. Ve světle obecných zásad právních také interpretuje ústavní předpisy, především Listinu základních práv a svobod. Primární komunitární právo tedy není Ústavnímu soudu cizí, ale prozařuje – zejména v podobě obecných zásad právních evropského práva – v široké míře do jeho vlastní rozhodovací činnosti.“*

Po změně Ústavy ČR tzv. „euronovelou“ v roce 2001 lze nalézt ústavní základ aplikace komunitárního práva v národním právním řádu primárně v obsahu těchto dvou článků Ústavy:

Podle článku 10 Ústavy jsou vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Ve srovnání s dřívějším zněním tohoto článku byla zrušena zvláštní kategorie mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách, jež dotud požívaly podle textace české Ústavy privilegovaného postavení, a v důsledku toho český ústavní systém přešel od dualistické koncepce k monistické koncepci vztahu mezi národním a mezinárodním právem. Kompletně nový článek 10a Ústavy obsahuje „integrační klauzuli“, jež představuje ústavněprávní základ vstupu ČR do EU: mezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci. Tato integrační klauzule zmocnila Českou republiku k přenesení některých jejích pravomocí na EU prostřednictvím přístupové smlouvy.

Mezi různými autory v ČR neexistuje ustálený konsensus o podstatě a interpretaci článku 10a Ústavy. Někteří komentátoři považují ústavní integrační klauzuli za výlučný ústavněprávní základ pro aplikaci evropského práva všemi národními orgány aplikujícími právo, včetně Ústavního soudu, a proto tvrdí, že Ústavní soud by neměl být vyňat z povinnosti zajišťovat při své rozhodovací činnosti správnou aplikaci komunitárního práva. V tomto duchu by bylo lze v článku 10a Ústavy nalézt nezbytný ústavněprávní základ pro oprávnění českého Ústavního soudu rušit ta ustanovení národního práva, jež nejsou v souladu s komunitárním právem, čímž by Ústavní soud hrál roli svého druhu „očisťovatele“ národního práva. Poukazuje se při tom například na přístup italského ústavního soudu, jenž svou „derogační pravomoc“ ve vztahu k domácímu právu, které odporuje komunitárnímu právu, opírá o podobné ústavní ustanovení, tj. o článek 11 italské ústavy, kterým byly přeneseny některé suverénní pravomoci Itálie na Evropské hospodářské společenství.

Existuje však i jiný výklad článku 10a české Ústavy, jenž obsahuje integrační klauzuli: tento článek má povahu pouhé kompetenční a zmocňovací normy a je jen ústavním předpokladem pro vstup do integračního uskupení. Nemá žádná ustanovení o přenesení pravomocí a o rozsahu a povaze těch pravomocí, jež mohou být přeneseny, a nemohou z něj být odvozovány žádné kompetence Ústavního soudu týkající se dozoru soudu nad souladem národního práva s komunitárním právem; proto neobsahuje žádnou derogační pravomoc. Přenesené pravomoci jsou definovány ve Smlouvě o přístupu České republiky k EU, jež se svou ratifikací a vyhlášením stala podle článku 10 Ústavy součástí českého národního práva, a jako taková zprostředkovává působení komunitárního práva vůči orgánům národního práva. Tato smlouva však nezmocňuje Českou republiku nebo její Ústavní soud k rušení těch ustanovení národního práva, jež nejsou v souladu s komunitárním právem; evropské právo pouze požívá aplikační přednost před národním právem. Proto, podle této koncepce, článek 10a české Ústavy neposkytuje žádný ústavněprávní základ pro údajnou odpovídající „derogační pravomoc“ Ústavního soudu.

Zdá se, že v České republice vládne konsensus o tom, že Ústavní soud ČR je soudem ve smyslu čl. 234 SES, tj. soudem, který je v zásadě zmocněn předkládat žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ohledně interpretace a platnosti komunitárního práva Evropskému soudnímu dvoru. Takové otázky se mohou objevit i před Ústavním soudem, ačkoli se tak pravděpodobně bude dít jen ve velmi výjimečných případech, protože závazek předložit věc ESD zpravidla bude (nebo by měl být) splněn už obecnými soudy. Otázka platnosti nebo interpretace komunitárního práva se může zrodit i před Ústavním soudem, např. v řízení o předběžné kontrole ústavnosti mezinárodních smluv. Jinak by tomu bylo v řízení o ústavních stížnostech. Je třeba zdůraznit, že Ústavní soud, jakožto soudní orgán ochrany ústavnosti, není vrcholem nebo dokonce součástí soustavy obecných soudů; představuje jednoinstanční specializovanou soustavu ústavního soudnictví a z hlediska komunitárního práva rozhoduje v první a současně v poslední instanci. Není proto možné – ani podle komunitárního práva – uvalit na Ústavní soud povinnost napravovat chyby obecných soudů v aplikaci evropského práva. Institut rozhodování o předběžné otázce je podsystémem komunitárního práva a působí na národní soudce v jejich roli „evropských soudců“, kteří jsou v rámci systému komunitárního práva subjektem kontroly ze strany ESD a nikoli ze strany Ústavního soudu.

Jiným předmětem odborné diskuse v ČR je otázka, jež doprovází předcházející úvahy – zda národní soudce v jejich roli „evropských soudců“ lze považovat také za „zákonné soudce“ podle systému národního práva. Jádrem sporu prakticky je, zda Ústavní soud v rámci řízení o ústavní stížnosti zruší rozhodnutí obecného soudu, pokud obecný soudce věc nepředloží ESD s žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce podle článku 234 SES z vlastního popudu, i když je k tomu povinen, a tak poruší normu komunitárního práva. V tomto případě by podkladem pro zrušení bylo porušení práva na „zákonného soudce“ garantovaného Ústavou, tj. *denegatio justitiae*. Neexistuje jednotný názor na tuto věc, a záležitost bude rozhodnuta v judikatuře Ústavního soudu jen v případě konkrétní ústavní stížnosti. Do jaké míry je národní soudce ve své roli evropského soudce také „zákonným soudcem“ v systému národního práva, a může se tedy vedle odmítnutí „komunitární spravedlnosti“ také dopustit odmítnutí národní spravedlnosti, jež stojí pod ochranou Ústavního soudu? Jak už bylo uvedeno, „evropští soudci“ jsou předmětem kontroly ze strany ESD v rámci systému komunitárního práva a nejsou zodpovědní Ústavnímu soudu, který je činný v systému národního práva; národní a komunitární právo jsou autonomními právními systémy, tzn. že jsou na sobě nezávislé a že mezi jejich soudními orgány není žádný hierarchický vztah; jak je často zdůrazňováno, jakýkoli vztah mezi těmito orgány je vztahem spolupráce. Je to samozřejmě neobyčejně komplexní problém, a ani stanoviska přijatá „tradičními“ evropskými ústavními soudy v této věci nejsou jednotná. To však zřejmě není jediný sporný aspekt této nekonvenční koexistence autonomních a komplementárních právních a ústavních systémů; řešení musí být, podle názoru přednášejícího, hledáno s přihlédnutím k potřebě dosáhnout neváznoucího, harmonického fungování těchto systémů a za použití procedur, které spíše sníží než zvýší riziko možného konfliktu.

Princip autonomie a vzájemné komplementarity, který charakterizuje vztah mezi komunitárním právem a národními ústavními a právními řády jednotlivých členských států Unie, se nezbytně odráží v odlišných přístupech každého z těchto systémů. Kde je komunitární pohled definován principem přímého účinku a předností komunitárního práva před národním právem, včetně práva ústavního, jednotlivé odpovídající národní perspektivy se odlišují naprosto jednoznačně od komunitární perspektivy; míra této rozdílnosti se liší v jednotlivých členských státech. Stanovisko příslušného národního ústavního soudu, které se samo často vyvíjí a mění v čase, je zpravidla příznačné pro tento rozdíl. Proto sotva překvapí, že i český Ústavní soud sleduje se zájmem názorový vývoj u tradičních evropských ústavních soudů a hledá zde inspiraci a argumenty pro svou budoucí rozhodovací praxi. Referent se proto rozhodl v závěru pro ilustraci stručně vylíčit diskusi o přijatelnosti principů formulovaných německým Spolkovým ústavním soudem, zejména ve velmi dobře známých rozhodnutích *Solange I*, *Solange II* a *Maastricht*, pro český Ústavní soud.

Je známo, že z hlediska evropského práva musí být aplikovány principy přednosti a přímého účinku na veškeré národní právo, nevyjímaje z toho ani národní ústavní právo, včetně národní ústavou garantovaných zásad ochrany základních práv. Naproti tomu postoj ke komunitárnímu právu postupně formulovaný německým Spolkovým ústavním soudem ve shora zmíněných rozhodnutích je charakterizován odmítnutím bezpodmínečné přednosti komunitárního práva před národním ústavním právem. Situace v České republice byla dosud v podstatě totožná; česká Ústava stejně jako německý Základní zákon připouští (v článku 9 odst. 2) existenci nadústavních principů neboli nadpozitivního práva, a zná i imperativ trvalého zachování obsahového základu ústavy (*Ewigkeitsklausel/věčnostní klauzule*): „*Změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřipustná.*“ Zdá se však, že pro právní systém, jenž obsahuje ústavněprávní ustanovení ve formě *Ewigkeitsklausel*, by mohlo být obtížným přistoupit na stanovisko bezpodmínečné přednosti komunitárního práva před národní ústavou. Parlamenty samy totiž nemohou změnit nebo zrušit tyto základní náležitosti demokratického právního státu, a nemohou ani přenést tuto svou neexistující kompetenci na někoho jiného; to plyne z prosté zásady, že nemůže být převáděno na nabyvatele více práv, než kolik jich má sám převodce. To platí samozřejmě také pro přenášení pravomocí na mezinárodní organizaci nebo instituci prostřednictvím mezinárodní smlouvy podle článku 10a české Ústavy.

Analogická hypotéza českého Ústavního soudu ohledně výše zmíněných teorií inspirovaných judikaturou německého Spolkového ústavního soudu bude pravděpodobně mít jisté limity, neboť mnozí čeští autoři se připojili k řadám těch německých komentátorů, kteří nahlízejí na rozhodnutí svého ústavního soudu ve věci Maastrichtské smlouvy v podstatě spíše kriticky (primárním tématem zde je *Kompetenz-Kompetenz*). Shora zmíněné problémy vyrůstající ze zásadního konfliktu mezi národním ústavním soudnictvím a evropským soudnictvím, ať se z akademické perspektivy zdají být na první pohled jakkoli atraktivní, se pravděpodobně nestanou součástí každodenního právního života v nových členských státech Evropské unie a u jejich ústavních

soudů; v dohledné budoucnosti, za předpokladu normálního dalšího vývoje Unie, tj. ne za krize nebo ve výjimečných podmínkách či situacích, se ani český Ústavní soud nevyhne potřebě nastolit klíčové otázky týkající se jeho vztahu ke komunitárnímu právu a Evropskému soudnímu dvoru.

Na závěr referent ohodnotil symposium jako velmi zajímavé a přínosné pro něj osobně i pro jeho kolegy soudce z Ústavního soudu České republiky, které slíbil při nejbližší příležitosti detailně informovat o jeho průběhu.

Resumé

JUDr. Josef Rakovský,

předseda senátu Nejvyššího soudu ČR, začal tím, že původně zvolený název sympozia, „Nejvyšší soudy členských států rok po vstupu do EU“, zdůrazňoval postavení nejvyšších soudů jakožto nejvyšších článků soudního systému a vhodně upozorňoval na eventuelní problémy, které vstup do EU vyvolává při aplikaci práva na konkrétní případy. I nové znění tématu ale ukazuje, že základním problémem zůstává koncept národního soudce jakožto soudce, jenž aplikuje komunitární právo. Tento úkol se netýká jen soudů vyšších stupňů, ale každého soudce členského státu EU. Proto referent tak široké téma přivítal.

Teoreticky je každému právníkovi jasné, že základním principem efektivně fungujícího evropského právního prostoru je přednost evropského práva před právem národního státu. Z toho plyne samozřejmý požadavek jednotného výkladu evropského komunitárního práva a vnitrostátního práva. I přes určující roli EU při aplikaci práva, již realizuje prostřednictvím svého soudního dvora, jsou to bezpochyby národní soudci, kdož ve svém rozhodování vedle národního práva aplikují též evropské právo. V jejich rozhodovací činnosti se proto musí projevovat také principy vlastní komunitárnímu právu.

Splnění tohoto požadavku vyžaduje, podle názoru referenta, splnění řady předpokladů. Především se jedná o samozřejmou otázku důkladné znalosti evropského práva. Nejde jen o znalosti získané studiem na právnických fakultách (to se týká především mladší soudcovské generace), ale též o další vzdělávání národních soudců. Tím je míněna jistá míra znalostí každého národního soudce v oblasti evropského práva, jeho systému a metod výkladu práva. Všichni soudci by také měli mít přehled o judikatuře ESD, zejména té, jež se týká rozhodování o předběžných otázkách.

V této souvislosti se objevují v nových členských státech problémy spočívající v jazykové bariéře. Řada předpisů z doby před vstupem těchto států do EU nebyla nebo není dostupná v národních jazycích těchto států.

Za nepominutelné považuje referent také psychologické faktory, tím míní zejména postoj národního soudce, který byl vzděláván v tradiční domácí právní kultuře a uvykl si na územně omezené působení národního práva. Tento národní soudce je nyní konfrontován s nutností překročit tuto hranici své profesionální kvalifikace, kterou získal v rámci domácího práva, přičemž musí někdy respektovat velmi odchylné principy.

Národní soudci aplikují právo svého státu, které mělo být harmonizováno s evropským právem už při svém utváření v rámci legislativního procesu. To se samozřejmě týká těch oblastí domácího

práva, kde se vliv evropského práva mohl projevit. Požadavek harmonizace byl aktuální už ve stádiu před vstupem do EU, zcela markantním se ale stal po datu vstupu, tedy po 1.5.2004. Životní realita je taková, že se vždy nepodaří tomuto nároku bezesbytku dostát. Právě v takových případech nastupuje domácí soudce jakožto nezastupitelný představitel při náležitém výkladu právní normy. Musí použít výklad podle účelu a smyslu evropského práva, a ne pouze gramatický výklad domácího práva.

Zmíněné nároky byly ve státech, jež se ucházely o vstup do EU, jistě známy. To se týká také České republiky, většiny českých soudců a také Nejvyššího soudu.

Poté se přednášející věnoval rekapitulaci aktivit Nejvyššího soudu ČR v době před vstupem ČR do EU, jež měly pomoci naplnění zmíněných předpokladů.

Už v době bývalého vedení Nejvyššího soudu ČR byla založena Stálá konference neformální skupiny nejvyšších soudů Slovinska, Slovenska, Polska, Maďarska a ČR, která se věnovala vzájemné výměně zkušeností. K tomu došlo v roce 2002, od roku 2004 se této skupiny účastnil se statutem pozorovatele také Nejvyšší soud Chorvatska. Členové vedení a vybraní zástupci těchto nejvyšších soudů se scházeli pravidelně každého půl roku na monotematické schůzce, na které byly diskutovány společné problémy. V souvislosti s přípravou na vstup do EU byly tyto schůzky věnovány také výměně zkušeností z přípravy vzdělávání soudců v evropském právu, problematice předběžných otázek a přednosti evropského práva (Budapešť, říjen 2002). Referent schůzky ohodnotil jako neobyčejně důležité, takové, ze kterých si každý nejvyšší soud mohl vzít mnoho užitečného.

Nejvyšší soud ČR nevěnoval ale svou pozornost jen přípravě vlastních soudců, ale také soudců nižších stupňů, a sice ještě před vstupem ČR do EU. Bylo to opět zásluhou tehdejšího i současného vedení Nejvyššího soudu, které získalo řadu užitečných kontaktů v zahraničí. Jednalo se o významné odborníky v oblasti komunitárního práva. Obětavě se podíleli na řadě přednášek, které byly věnovány širokému spektru otázek. Po počátečních, všeobecných instruktážích o základní úpravě institucí a práva EU, se staly obsahem přednášek také konkrétní, specifické otázky, např. úprava kartelového práva. Lektory byli vysoce kvalifikovaní odborníci jak ze zakládajících států EU, tak z později přistoupivších zemí.

Referent vyzdvihl, že mezi lektory byla řada přednášejících ze země hostící symposium, tj. z Rakouska. Výslovně zmínil dr. jur. Bedannu Bapuly, která v roce 2003 vystoupila na jednom ze seminářů s příspěvkem na téma „Odpovědnost státu za škodu“.

Připomněl také ostatní státy, které vyslaly své experty. Zmínil, že Nejvyšší soud spolupracoval a spolupracuje s holandskou nadací „EMP“ (Evropské mezinárodní právo), jež je financována Královským nizozemským ministerstvem spravedlnosti, a dále se vzdělávacími institucemi z Francie, Velké Británie (Britská rada) a z dalších zemí. V rámci programu PHARE připomněl dvouletou účast tzv. „twinnera“, pensionovaného soudce Spolkového soudního dvora v Karlsruhe, dr. jur. Christopa Zülcha, jehož mise na Nejvyšším soudě byla zaměřena mimo jiné na předávání zkušeností z aplikace evropského práva a během níž měli někteří soudci možnost účastnit se

studijních cest na soudní instituce členských států EU. Vedle toho existovala ještě snaha vedení Nejvyššího soudu vysílat své soudce na školení a semináře pořádané zahraničními institucemi, např. ERA v Trevíru. Popsané aktivity Nejvyššího soudu považuje přednášející za významné zejména proto, že v období před vstupem ČR do EU se zdálo, jako by byla hlavní pozornost exekutivy soustředěna spíše na ekonomické otázky. Nutnost věnovat se přípravám na přístup v oblasti justice nebyla tak akcentována. Referent zdůraznil, že tím nechce v žádném případě zlehčovat aktivity Ministerstva spravedlnosti, jež zřídilo oddělení evropského a komunitárního práva a účinně se podílelo na vzdělávacích akcích pro vybrané soudce z celé ČR.

Starost vedení Nejvyššího soudu o další vzdělávání vlastních soudců i soudců nižších instancí nepolevovala ani po vstupu ČR do EU. V současné době pokračuje intenzivní a v pozitivním slova smyslu nadstandardní spolupráce s nadací lorda Slyнна z Hadley, bývalého soudce ESD. Jeho zásluhou byl realizován projekt „Rozhodování o předběžných otázkách 2005“. Jedná se o řadu seminářů (workshopů), které mají demonstrovat praktickou aplikaci Smlouvy o založení Evropských společenství, a to při formulaci předběžných otázek.

Zásluhou této nadace existuje dobrá informovanost soudců Nejvyššího soudu o obsahu dosud vydaných rozhodnutí o předběžných otázkách, se kterými se národní soudy obrátily na ESD. Za tímto účelem také vytvořilo vedení Nejvyššího soudu při svém zahraničním oddělení pracovní skupinu ze specializovaných soudců a asistentů, aby však tato skupina mohla kvalitně plnit své úkoly, bylo by třeba zabezpečit odpovídající financování ze strany ministerstva financí.

Přednášející také uvedl, že Nejvyšší soud ČR je od roku 2004 jednak členem Asociace kasačních soudů frankofonní oblasti se sídlem v Paříži, jednak členem Asociace předsedů nejvyšších soudů států Evropské unie, taktéž se sídlem v Paříži. Zejména posledně uvedená asociace přispívá velmi velkoryse k poznávání nejen evropského práva, ale zejména k navazování kontaktů mezi soudci nejvyšších soudů 25 členských států EU. Praktickým výsledkem této činnosti je nabídka výměnných studijních pobytů v cizině, jež jsou organizovány za finanční podpory Komise EU. Tento projekt například umožňuje českému Nejvyššímu soudu vyslat v průběhu let 2005–2006 šest jeho soudců na čtrnáctidenní studijní pobyty k nejvyšším soudním institucím ostatních členských států EU, a to diferencovaně podle jejich specializace a zájmu a podle jejich jazykových schopností. Jedná se – nehlédě k nespornému odbornému přínosu – o mimořádnou akci, co se týče navazování mezilidských, kolegiálních vztahů mezi soudci nejvyšších soudních institucí. Tato okolnost má – jak život ukazuje – mimořádný význam pro kultivaci společného přístupu k řešení odborných otázek.

Referent míní, že výše popsané psychologické bariéry při respektování přednosti evropského práva v současné době ztrácejí na významu. Ze zkušeností ze své praxe potvrzuje, že na každém soude v ČR pracuje (a už v dřívější době pracoval) jeden či více soudců specializovaných na řešení sporů s tzv. zahraničním prvkem. Jedná se o soudní případy, kde vystupuje cizinec jako účastník řízení nebo jako svědek nebo kde je nutné provádět dokazování prostřednictvím soudu v cizině nebo konečně kde je třeba při rozhodování věci aplikovat cizí právní řád. Takto specializovaní soudci nemají problémy s rozhodováním, musí-li použít zahraniční právní předpisy. To je, dle názoru

přednášejícího, dobrým východiskem v situaci, kdy prakticky každý český soudce bude jakožto národní soudce nucen aplikovat ve své rozhodovací činnosti komunitární právo. Z povahy věci plyne, že nejčastější případy tohoto druhu se objeví v oblasti obchodního práva, méně časté budou v oblasti občanského a pracovního práva. O problematice trestního práva referent pojedná samostatně.

Evropské právo je ovšem v současné době komplexním systémem, takže se jeho důsledky mohou projevat i v případech, kterých se zdánlivě dotýká jen národní právo. Nutnost znát celý systém odlišuje současný stav od zmíněné situace, kdy soudce soudu první instance aplikoval právo cizího státu jen na některé konkrétní případy.

Přednášející připomněl, že v této souvislosti české soudce už dříve upozorňovali někteří jejich zahraniční kolegové (např. z Řecka nebo Rakouska), že poměrně dlouhá doba před zahájením vstupních rozhovorů může České republice přinést v legislativní oblasti určité výhody. Za nejdůležitější považovali, že český právní řád musel projít před vstupem do EU prakticky ve všech významných oblastech harmonizačním procesem, tj. implementací komunitárního práva do českého právního systému. Jejich prognózu přednášející potvrdil.

Právní část svého výkladu započal referent změnou Ústavy, tzv. euronovelou, jež nabyla účinnosti 1. 6. 2002. Zakotvila, že se Česká republika hlásí k závazkům, jež jí plynou z mezinárodního práva. Článek 10 Ústavy nově stanoví, že Česká republika je vázána všemi vyhlášenými mezinárodními smlouvami, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jež byly ratifikovány. V tomtéž článku stojí: „... stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.“ Praktickým důsledkem je oprávnění a povinnost soudce aplikovat mezinárodní smlouvu, dojde-li k závěru, že mezi zákonem a mezinárodní smlouvou existuje rozpor. Ani po poslední novele nezakotvuje Ústava výslovně přímou a přednostní aplikaci aktů komunitárního práva. Převládající výklad současného stavu vychází z toho, že v okamžiku přijetí ČR jako členského státu do EU nabylo komunitární právo bez ohledu na doslovné znění Ústavy platnosti v ČR se všemi svými charakteristickými znaky, včetně aplikační přednosti a přímého účinku.

Současně absolvovaly podstatnou novelizaci prakticky všechny významné kodexy, zejména občanský a obchodní zákoník (vůbec nehledě k řadě prováděcích předpisů). Úspěšně převzaly (recipovaly) obsah jednotlivých směrnic. Postavení českého soudce je tak zjednodušeno, neboť ve své rozhodovací činnosti bude aplikovat české právo, jež se obsahově a smyslem kryje se zněním směrnic. To by mělo vést k poklesu případů nesouladu mezi domácím právem a komunitárními předpisy. Pravdivost tohoto tvrzení však potvrdí či vyvrátí až život.

Případné rozpory mezi domácím právním řádem a smyslem a účelem předpisů evropského práva pomůže vyřešit princip solidarity v rámci ES a eurokonformní interpretace. Při tom zle stále ještě občas narazit na nepochopení tohoto pojmu. To referent ilustroval příkladem ze svého oboru.

Občanský zákoník definoval ve své novele č. 135/2002 Sb., účinné od 1.7.2002, pojem spotřebitelských smluv (§52 OZ) tak, že se jedná o takové smlouvy, jež jsou uvedeny ve zvláštní části občanského zákoníku (to je ta část, kde jsou jmenovitě vypočteny smlouvy), pokud smluvními stranami jsou na jedné straně spotřebitel a na druhé straně dodavatel. Některé smlouvy, které patří

podle znění příslušné směrnice také mezi spotřebitelské smlouvy, jsou ale upraveny v obchodním zákoníku. Někteří představitelé teorie z toho vyvozují, že platná právní úprava neumožňuje např. uzavření smlouvy o bankovním účtu. To je smlouva upravená v obchodním zákoníku, takže by se na ni neměl vztahovat režim spotřebitelských smluv. Tato interpretace zákona byla důkladně odůvodněna gramatickým výkladem a odkazy na dosavadní judikaturu o neplatnosti těch smluv, jež jsou v rozporu se zákonem. Je zřejmé, že takový přístup je nepřijatelný a vede k absurdním důsledkům. Mimochodem: tento výklad přehlíží, že občanský zákoník je v typickém vztahu subsidiarity k obchodnímu zákoníku. Přitom by mimo jiné postačovalo věnovat větší důraz smyslu zákonné úpravy, čímž by se umožnilo dojít za použití přípustného rozšiřujícího výkladu k přijatelnému řešení, jež by odpovídalo realitě.

V judikatuře Nejvyššího soudu se zatím takovéto vyhocené případy zdánlivého nebo skutečného v rozporu komunitárního práva s platnou národní právní úpravou neobjevily. Referent však nepochybuje o tom, že úroveň soudců Nejvyššího soudu je zárukou kvalifikovaného a současně realistického přístupu k řešení podobných problémů.

Důležitým nástrojem pro zabezpečení jednotného výkladu národního práva, resp. těch ustanovení evropského práva, která jsou přímo aplikovatelná národními soudy, je institut rozhodování o předběžné otázce. Národní soud má či musí předložit takovéto otázky Evropskému soudnímu dvoru k předběžnému rozhodnutí.

Nejvyšší soud ČR je nejvyšším orgánem české justice pro oblast občanského, obchodního a také trestního práva, a vykonává funkci dovolacího soudu. Jeho rozhodnutí jsou v tomto pojetí konečná. Z toho pro Nejvyšší soud plyne povinnost předkládat ESD předběžnou otázku ve všech relevantních případech, kdy ESD o této otázce ještě nerozhodoval.

Od vstupu ČR do EU zatím ještě k žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce nedošlo. To se dá vysvětlit shora zmíněnými skutečnostmi, tj. jednak vysokým stupněm harmonizace českého práva, jednak zatím nedostatečnými zkušenostmi s používáním takovéhoho institutu. Ohledně toho by byla zajímavá informace ze strany zástupců těch států, které jsou už delší čas členy EU, jak velký byl počet těchto žádostí po vstupu těchto států do EU. Referent ale předpokládá, že výše popsané aktivity Nejvyššího soudu ve spolupráci se zahraničními subjekty v oblasti vzdělávání soudců budou zárukou významného nárůstu počtu těchto žádostí.

V kompetenčních otázkách nedošlo v případě Nejvyššího soudu po vstupu do EU k žádným větším změnám. Nejvyššímu soudu zůstala zachována kompetence uznávání rozhodnutí cizích států ve statusových věcech (věci osobního stavu), a to i ohledně rozhodnutí vydaných členským státem EU. K rozšíření pravomocí českých soudů, a tedy i Nejvyššího soudu, však došlo v dovolacím řízení, a to zejména v důsledku implementace nařízení č. 1347/2000 z 29.5.2000 a nařízení č. 44/2001 z 22.12.2000. Případy podle posledně uvedeného nařízení mohou být totiž přezkoumány

Nejvyšším soudem v dovolacím řízení. V ostatních případech změn ale pro Nejvyšší soud platí odpovídající ustanovení, jež se vztahuje též na soudy nižšího stupně. Příkladem je implementace předpisů o zajištění právní pomoci v přeshraničních sporech v rámci Evropské unie, jež byly do českého právního řádu implementovány v roce 2004 zákonem č. 629/2004 Sb.

Pokud jde o oblast trestního práva, připravil referent svůj příspěvek za použití podkladů svého kolegy, JUDr. Jindřicha Urbánka, předsedy senátu Nejvyššího soudu ČR. Také soudci trestního kolegia v době před vstupem do EU využívali všech možností dalšího vzdělávání, jež už byly popsány. Jednalo se jednak o participaci na akcích organizovaných Nejvyšším soudem a Ministerstvem spravedlnosti, jednak o účast na zahraničních cestách, zejména do Lucemburku, Štrasburku, Trevíru a jinam.

Legislativa v oblasti trestního práva byla měněna stejně často jako dříve zmíněné předpisy v ostatních oblastech práva (v občanském, obchodním a správním právu). Trestní zákon a trestní řád byly novelizovány prakticky každým rokem. Šlo při tom o důsledky snahy uvést českou úpravu do souladu se standardy řízení v zemích EU. Zákon č. 200/2002 Sb., jenž novelizoval zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, stanovil, že nabývá účinnosti dnem vstupu ČR do EU, s výjimkou článku I, bodů 1 až 9, jež nabývají účinnosti vyhlášením zákona, tj. 24.5. 2002.

Podobným zákonem, který provedl rozsáhlou novelu trestního řádu srovnatelnou s jeho rekonstrukcí, byl zákon č. 265/2001 Sb. Rozsah novelizace představuje prakticky rekonstrukci trestního řízení. Změna nabyla účinnosti 1.1.2002. Měla odstranit nadměrnou komplikovanost trestního procesu. Jejím smyslem bylo při respektování zákonnosti dosáhnout potrestání pachatele co nejrychleji po spáchání činu. Největší zátěž byla přenesena na soudy, neboť došlo k významnému přesunu dokazování z vyšetřování do stadia soudního projednávání věci.

Tato novela měla také usnadnit právní styk s cizinou a soudní spolupráci v trestních věcech v souladu s vícestrannými mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána. Nově upravila tzv. extradiční řízení, tj. žádosti o vydání pachatele z ciziny k trestnímu stíhání nebo k výkonu trestu do ČR a vydávání pachatele z ČR do ciziny k trestnímu stíhání nebo k výkonu tam uloženého trestu. Novela se týká např. také rozhodování českých soudů o tom, že rozsudek zahraničního soudu bude vykonán na území ČR (tzv. exequatur). Původně rozhodoval v těchto věcech o uznání rozhodnutí zahraničního soudu na území ČR jen Nejvyšší soud. Podle nové úpravy teď rozhoduje o uznání rozhodnutí zahraničních soudů v případech, ve kterých výkon trestu spočívá v převzetí dozoru a kontroly nad odsouzeným na svobodě, aniž by Česká republika současně převzala závazek zajistit výkon trestu nebo jeho zbytku, v tomto rozsahu soud prvního stupně, v jehož obvodu se odsouzený zdržuje, a též soud zajišťuje též dozor nad výkonem trestu a jeho kontrolu.

Referent dále upozornil, že od 1.1.2002 byl v trestním řízení zaveden nový mimořádný opravný prostředek, tzv. dovolání. Princip dvojinstančního řízení, tj. systém dvou instancí, které mohou rozhodovat v plném rozsahu o otázkách, jež jsou důležité pro zákonné rozhodnutí, ale zůstal zachován. Dovolací instance (Nejvyšší soud ČR) tedy není v trestním řízení třetí instancí. Nemůže

proto v rámci dovolacího řízení působit jako třetí instance, jež by přezkoumávala skutkové otázky. Dosavadní poznatky praxe ukazují na nutnost novelizace trestního řádu, co se týče výčtu dovolacích důvodů. Především připadají v úvahu další dovolací důvody, které by spočívaly v tom, že v řízení o opravném prostředku by porušen zákaz tzv. „reformationis in peius“, a dále, že soud první instance nerespektoval závazný právní názor odvolacího soudu, tj. soudu druhé instance. Přednášející podtrhl, že změny po vstupu ČR do EU postavily národního soudce v oblastech rozhodování, kde dochází k aplikaci komunitárního práva, před řadu problémů. Projevil zájem o to, zda a jaké analogické problémy se objevují zejména v ostatních nových členských státech EU. Ubezpečil, že česká justice je otevřená vůči poznatkům z jí blízkých právních systémů, slíbil, že závěrům symposia bude Nejvyšší soud ČR věnovat pozornost, a na závěr poděkoval organizátorům za jeho uspořádání.

Resumé

JUDr. Filip Křepelka,

Ph.D., odborný poradce pro evropské právo na Nejvyšším správním soudě ČR, se ve svém vystoupení zabýval posledními zkušenostmi českého správního soudnictví s komunitárním právem.

Referent nejprve popsal organizaci českého správního soudnictví.

Reorganizace správního soudnictví (v roce 2003) položila základy dvojinstančnímu správnímu soudnictví ve věcech veřejného práva (správní soudnictví ve věcech soukromého práva zůstalo obecnému soudnictví).

8 krajských soudů (zahrnujících oddělení správního práva): 111 soudců

- - rozhodují o žalobách proti rozhodnutím správních úřadů

Nejvyšší správní soud: 22 soudci

- - při rozhodování o podáních stěžovatelů sjednocuje rozhodovací praxi soudů první instance

Ústavní soud (německý model)

- - příležitostně zasahuje do správního soudnictví svou interpretací základních práv a svobod.

Přednášející pak rozvedl, že u českých správních soudů se v současné době objevuje pouze tzv. „předčasné“ použití komunitárního práva. Lze vysledovat několik pokusů argumentovat komunitárním právem. Někteří účastníci se snaží přesvědčit soud vágními nebo precizními citacemi Smlouvy o založení Evropského společenství, nařízení nebo směrnic.

Správní soudy však v zásadě aplikují právo použitelné ke dni přezkoumávaných správních rozhodnutí. Proto bývá hodnocení dopadu komunitárního práva shora zmíněnými soudy obvykle stručné. Zpravidla komunitární právo jednoduše není aplikovatelné. Lze posuzovat pouze vhodnost použití komunitárního práva jakožto nástroje interpretace práva českého, jelikož domácí právní řád byl přizpůsoben standardu Evropských společenství už několik let před vstupem ČR do EU. Kvalita a komplexnost analýzy však většinou není optimální.

Některé krajské soudy se teprve nyní setkávají s prvními případy, jež se skutečně týkají komunitárního práva (k dispozici nejsou úplné informace, někteří soudci nemusí rozpoznat komunitárněprávní aspekt případu nebo se rozhodnou takovýto případ odsunout na později, a mlčky tak dají přednost vyřizování jiných případů, které jsou jim bližší). Je však jasné, že jejich počet je extrémně nízký, některé krajské soudy dosud nemají žádný komunitárněprávní nápad. Jediný soud s několika případy (ochrana životního prostředí a telekomunikační záležitosti) je pražský městský soud, který přezkoumává rozhodnutí ministerstev a dalších centrálních úřadů. Průměrná délka řízení u soudů první instance je přibližně jeden rok. Nejvyšší správní soud proto může obdržet první případy skutečně se týkající komunitárního práva v první půli roku 2006.

Některé z těchto případů mohou být silným popudem k požádání o rozhodnutí o předběžné otázce. Referent se však obává, že mnozí soudci budou váhat užít tuto novou a podivnou proceduru a budou preferovat jiná dostupná řešení (např. předložení věci Ústavnímu soudu nebo odmítnutí přezkoumávat hmotněprávní otázky za použití neustálené judikatury o soudní přezkoumatelnosti správních rozhodnutí předběžné povahy).

Existuje jen několik správních úřadů, které jsou dobře připraveny na zavedení komunitárního práva. Zejména česká celní správa nemůže toto právo ignorovat, neboť byla v důsledku vstupu do EU extrémně zredukována. Ostatní úřady však budou poznávat svoji spoluzodpovědnost za používání komunitárního práva spíše postupně. Jeden příklad za všechny: krajské dopravní úřady objevují relevantní komunitární právo jedenáct měsíců po vstupu ČR do EU a žádají o vyjasnění jeho vztahu k národnímu procesnímu a sankčnímu právu, které se jim jeví zcela nedostatečným. Systematicky správnou aplikaci komunitárního práva proto teď nelze očekávat.

Soudní případy v postkomunistických státech se liší od případů ve stabilizovaných demokraciích západní Evropy. Patnáct let přechodu k demokracii české soudnictví zcela nepřizpůsobilo. V letech 1990-95 české soudnictví utrpělo „infarkt“. Muselo být řešeno mnoho typů nových případů: restituce, privatizace, obchodní spory, vyměňování daní atd. Enormní nápad se stal chronickým břemenem. Soudní řízení se stalo (a zůstává) extrémně zdlouhavým. Společenské dopady byly alarmující: věřitelé nebyli schopni vydobýt své pohledávky, kriminalita „bílých límečků“ zůstávala nepotrestána. Jisté typy nelegálního chování se staly normou. V poslední dekádě se české soudy začaly uzdravovat. Stabilizoval se počet soudců, pomocný personál je lépe vyškolen, zavádějí se nové technologie. K částečné recidivě však dochází každý rok, když se objeví nové typy nebo prudký nárůst počtu případů. Velká část nápadu soudních případů zůstává nevyřízena. Judikatura požívá – a někdy oprávněně – jen částečné vážnosti.

Dále přednášející popsal, jak vypadá aktuální rozložení případů v českém správním soudnictví.

- více než 60% činí azylové případy (jejich podíl naštěstí klesá, neboť zcela zahltily správní soudnictví, a přitom nijak nepřispěly k rozvoji práva)
- asi 15 % – daňové případy, rostoucí podíl
- asi 10 % – starobní a invalidní důchody, stabilní podíl
- jen malý podíl stavebních věcí, věcí z oblasti ochrany životního prostředí a soutěžních věcí
- téměř žádné případy týkající se zdravotnictví, školství, průmyslu, sektoru služeb nebo zemědělství.

Nelze proto očekávat podobný nápad komunitárněprávních případů jako ve starých zemích EU. Je třeba vzít v úvahu, že nápad „europřípadů“ je jen špičkou ledovce, jen reprezentativním vzorkem obecného nápadu.

Například není možné očekávat příkladnou soudní aplikaci judikatury Evropského soudního dvora ohledně základních ekonomických svobod. Mnoho aspektů základních svobod (tak, jak jsou

vykládány ESD) bude pravděpodobně v ČR v několika příštích letech ignorováno. „Velké ryby“ upřednostňují lobbování za politická řešení na ministerstvech nebo v parlamentu. Menší subjekty pravděpodobně kapitulují, rezignují nebo budou problém ignorovat (někdy je možné ignorovat některé právní požadavky: ne veškeré české právo je aplikováno systematicky a efektivně). Mnoho českých zákonů bylo novelizováno, zejména základní ekonomické svobody byly účinně transponovány. Korektní aplikace českého práva obvykle dostačuje, aby bylo učiněno zadost požadavkům komunitárního práva. Několikrát český parlament přijal úpravu, jež garantuje vyšší standard, než jaký je vyžadován Smlouvou o založení Evropského společenství samotnou nebo jejím výkladem ze strany ESD.

Lze předpokládat, že nejdůležitější částí komunitárního práva v příštích letech bude ve správním soudnictví evropské daňové právo. Uložené daně pravděpodobně vyvolají pokusy využít komunitárněprávní argumentaci ve prospěch daňových poplatníků. Může se to dotknout všech daní: daně z přidané hodnoty, spotřebních daní i přímých daní. Česká daňová správa pomalu a postupně nabývá obrysů evropského daňového systému. Rychle byla akceptována koordinace a kooperace v oblasti DPH, dopad pravidel komunitárního práva na přímé zdanění je méně viditelný. V příštích letech se dá očekávat zlepšování argumentace daňových poradců, kteří si brzy uvědomí komunitárněprávní aspekt své činnosti.

Komunitární celní normy nejsou pro vnitrozemskou ČR, jež nemá vnější hranici, významné. Nápad relevantních případů od doby vstupu do EU se blíží nule.

Komunitární právo týkající se koordinace systémů sociálního zabezpečení migrujících zaměstnanců bude jistě konfrontováno s dvoustrannou dohodou uzavřenou po rozdělení Československa mezi Českou republikou a Slovenskem. Nedávná rozhodnutí Ústavního soudu připravují půdu pro přímou kolizi komunitárního práva s českou úpravou základních práv. Řešení těchto případů pravděpodobně ukáže, zda české soudnictví obecně (a Ústavní soud zvláště) akceptuje nadřazenost komunitárního práva, nebo se jí rozhodne vzdorovat.

Od českých správních soudů lze očekávat jen příležitostnou aplikaci dalších částí komunitárního práva. Pravděpodobně zejména ochránci životního prostředí se budou dovolávat komunitárních ekologických standardů. Do těchto aktivistických skupin patří několik mladých právníků s velmi dobrou znalostí komunitárního práva.

Zemědělské právo ES je největší částí komunitárního práva, pokud měříme objem právního textu. Dosud však nenapadl téměř žádný případ. Zemědělství podnikatelé, malí i velcí příjemci dotací, se vyhýbají sporům se státní zemědělskou správou. Dávají přednost „individuálnímu jednání“ a „dobrým vztahům“. Proto také nelze očekávat téměř žádný větší nápad případů týkajících se společné zemědělské politiky. Podobnou situaci lze pozorovat v mnoha dalších odvětvích, v průmyslu i v sektoru služeb.

Opožděné uvádění komunitárního práva do české právní praxe má, podle referenta, mnoho příčin. Přes vzdělávání v evropském právu není mnoho právníků, včetně soudců, advokátů a podnikových právníků, důvěrně obeznámeno s tímto novým, vnějším a cizím právním řádem. Obvykle

neviditelná aplikace komunitárního práva skrytá za kompatibilní domácí právo snižuje potřebu vzdělávání v evropském právu. Univerzitní kurzy evropského práva pro právníky byly naplněnější v letech 2003 a 2004 než letos. I základní principy – např. přednost komunitárního práva – jsou přijímány jen pozvolně.

Extrémně důležitou příčinou tohoto zpoždění je určitě jazyková bariéra. Jen úzká akademická elita má dostačující znalost cizích jazyků, nezbytnou pro reálné používání evropských informačních zdrojů, a to za situace, kdy jsou autorizované české verze často nedostupné. Také zvláštní česká edice Úředního věstníku má zpoždění.

Přednášející si proto položil otázku, zda je vědomé odmítání nadřazenosti komunitárního práva v ČR reálnou hrozbou. Pro aplikaci komunitárního práva soudy v příštích letech bude určitě klíčový postoj Ústavního soudu. První náznaky se nezdají být dostatečně uspokojivé, Ústavní soud zvažuje nápodobu přístupu německého Spolkového ústavního soudu.

Někteří prominentní politici – zejména prezident republiky – dávají najevo hluboké nepochopení principu přednosti komunitárního práva. A to jeho „eurorealistická“ ODS pravděpodobně zvítězí ve všeobecných volbách v roce 2006. Zatím i odpovídající ustanovení Ústavní smlouvy (čl. I-6) – jež je pouze převzetím principů ustálené judikatury – je někdy považováno za významnou změnu.

Resumé

Mgr. Jan M. Passer,

LL. M., soudce Nejvyššího správního soudu, ve svém referátu rozebral několik případů, které byly (a z části ještě jsou) projednávány českými soudy a mohly by být významné z hlediska komunitárního práva.

První případ byl projednáván civilním soudem prvního stupně (krajským soudem). Žalobce (společnost s ručením omezeným) napadal některé články ze stanov žalovaného (akciová společnost). Tyto články upravovaly zlaté akcie, jejichž právním základem je § 10a odst. 4 písm. b) zákona o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby (zák. č. 92/1991 Sb.).

Soud dospěl k závěru, že toto ustanovení je v rozporu

1. se směrnicí Rady č. 77/91/EHS,
2. s Ústavou České republiky,

a následně předložil tento případ Ústavnímu soudu k rozhodnutí o zrušení tohoto ustanovení.

Argumentace komunitárním právem se omezuje na jeden jediný odstavec. Civilní soud konstatuje, že dané ustanovení je v rozporu s citovanou směrnicí a předkládá věc Ústavnímu soudu. Nerozvíjí však nijak svou úvahu, necituje judikaturu Evropského soudního dvora atd. Nadto soud nevysvětluje, proč věc předkládá Ústavnímu soudu, aniž by aplikoval komunitární právo (žalovaná je kontrolována státem, a tak je zde prostor pro možný přímý účinek směrnice).

Případ teď může pokračovat několika způsoby.

Pokud Ústavní soud rozhodne, že napadené ustanovení je v rozporu s Ústavou, bude tím implicitně vyřešen i problém komunitárního práva.

Pokud Ústavní soud neshledá toto ustanovení protiústavním, civilní soud bude muset vyřešit komunitárněprávní problém. Lze očekávat, že by mohlo dojít na rozhodování o předběžné otázce.

Je také možné, že Ústavní soud ustanovení neshledá protiústavním a obecný soud svou komunitárněprávní argumentaci nerozvine. Lze snad doufat, že tento poslední scénář nenastane – obecný soud má totiž povědomí o komunitárním právu (přestože věc odeslal do Brna, sídla Ústavního soudu, a nikoli do Lucemburku).

Ve všech zmíněných scénářích lze očekávat, že se Ústavní soud omezí na čistě ústavněprávní argumentaci. Tímto způsobem se může vyhnout potřebě brát ohled na komunitární právo.

Lze se jen těšit se na sledování dalšího vývoje v této věci. V každém případě se jedná o jeden z případů reálného zohlednění komunitárního práva v soudním řízení.

Druhý případ představuje neodůvodněnou argumentaci evropským právem. Žalobce žaloval na určení vlastnictví jisté nemovitosti. Vlastnictví bylo konfiskováno po roce 1945 na základě prezidentských dekretů. Žalobce před soudem prvního stupně prohrál. Ve své závěrečné řeči u odvolacího soudu opřel právní zástupce žalobce svou argumentaci o komunitární právo. Tvrdil, že dosavadní interpretace příslušného dekretu je v rozporu s článkem 6 odst. 1, 2 SEU.

Soud případ nepředložil do Lucemburku. Ve svém rozhodnutí však uvedl důvody, proč není komunitární právo v této věci rozhodné. Jeho argumentace se opírá zejména o zákaz retroaktivity jakožto obecný právní princip a o článek 295 SES. Soud pro srovnání odkazuje také na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva.

Otázka kompatibility českého právního řádu s právem Evropských společenství, zejména s ohledem na dekrety prezidenta republiky jakožto speciální nástroj k řešení válečné a poválečné situace, byla diskutována před vstupem České republiky do EU. Bylo zde několik zpráv o dekrettech a z nich je zřejmé, že se jedná spíše o politickou otázku (podle názoru přednášejícího určitě více politickou než právní). Argumentace v rozhodnutí odvolacího soudu je rozumná a plně respektuje komunitární právo.

Třetí případ reprezentuje správní soudnictví. Žalobce napadl správní rozhodnutí týkající se ochrany životního prostředí. Žalobce se od počátku řízení dovolával na Bernskou úmluvu (která je za použití článků 174 a 300 SES součástí *acquis communautaire*). Zdá se, že v interpretaci úmluvy jsou otevřené otázky, z nichž jedna spočívá v chybách v českém překladu příloh úmluvy. Podle informací přednášejícího soud žalobu zamítl, aniž by věnoval příliš pozornosti komunitárnímu právu. Referent však nemohl poskytnout další podrobnosti o tomto případě. Zaprvé dosud neměl k dispozici konečné písemné rozhodnutí a zadruhé bude rozhodnutí s největší pravděpodobností napadeno opravným prostředkem, a o něm bude rozhodovat jeho soud ...

Čtvrtý případ je příběhem uchazeče o azyl, jenž se ve stížnosti proti rozhodnutí prvoinstančního soudu dovolával směrnice Rady č. 2003/9/ES. Nejvyšší správní soud odmítl jeho argumentaci, neboť v době rozhodování ještě neuplynula lhůta pro její implementaci.

Pátý případ se vztahoval opět k Ústavnímu soudu. Skutkový základ případu se týká rozdělení Československa. Když se země rozdělila, Česká a Slovenská republika uzavřely dohodu týkající se sociálního zabezpečení. Bylo přijato pravidlo, že starobní důchod za dobu před rozdělením bude vyplácen státem podle sídla zaměstnavatele. V důsledku toho vznikly případy, kde čeští občané žijící v České republice namítali, že jejich důchod vyplácený ze Slovenska je nižší, než by byl v českém systému sociálního zabezpečení – a požadovali rozdíl od České republiky.

Nejvyšší správní soud ve své ustálené judikatuře tyto nároky odmítl přiznat. Referent vynechal detailnější rozbor problému s poukazem na to, že se mu bude věnovat jiný přednášející.

Co zmínil, však je (vlastně už jsou) rozhodnutí Ústavního soudu v dotyčné věci.

Některá z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu byla napadena před Ústavním soudem. A ten zrušil

rozhodnutí NSS s tím, že Česká republika je povinna vyplatit rozdíl v důchodech.

V těchto rozhodnutích je však důležitý komunitárněprávní aspekt. Žalovaný opřel svoji argumentaci o nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 – o uplatňování systémů sociálního zabezpečení. Tento argument se přednášejícímu jeví rozumným, neboť příslušný článek dohody (uzavřené mezi Českou a Slovenskou republikou) byl zahrnut jakožto příloha do tohoto nařízení.

Ústavní soud však odmítl použitelnost komunitárního práva v tomto případě. Naneštěstí tak učinil bez detailního zdůvodnění, a ponechal tak prostor pro obecné soudy, aby mohly zpochybňovat nález Ústavního soudu s poukazem na komunitárněprávní argumentaci.

Poslední komunitárněprávní případ, který se referent rozebral, je opět případ řešený Ústavním soudem. Civilní soud předložil Ústavnímu soudu otázku, zda je určité ustanovení OSŘ v rozporu s Ústavou. Dané ustanovení se týká důkazní povinnosti v případech diskriminace a opírá se o několik směrnic.

Přednášející neměl další informace o tomto případě, přesto ho však srovnal s prvním zmíněným případem. Zdůraznil, že je nanejvýš důležité, jak Ústavní soud zareaguje. Bude mít příležitost definovat svůj postoj ke komunitárnímu právu a jeho rozhodnutí pravděpodobně ovlivní rozhodování obecných soudů více, než je u rozhodnutí Ústavního soudu obvyklé.

Vyhradil si však, že tento závěr činí s jistou „mentální rezervací“. Z velmi stručného popisu zmíněných případů lze pozorovat poněkud odlišný vývoj, než ke kterému došlo například v Rakousku. Je zřejmé, že české obecné soudy jsou rozumnou měrou obeznámeny s komunitárním právem. Zatím však preferují známé procesní postupy. Když si vybírají mezi rozhodováním na podkladě nezávislé komunitárněprávní argumentace (která zahrnuje možnost iniciace rozhodnutí o předběžné otázce) na jedné straně a známou cestou ústavní kontroly na straně druhé, dávají zatím přednost Brnu před Lucemburkem.

Upozornil, ale i podrobil kritice, že to bude Ústavní soud, kdo bude patrně hrát klíčovou roli v definování české pozice vůči komunitárnímu právu a v působení na obecné soudy v této oblasti. Je to totiž samo komunitární právo, které definuje své principy a způsob jejich aplikace. Realita však může být i lehce odlišná.

Lze se zájmem očekávat příští nálezy Ústavního soudu v takovýchto důležitých kauzách a zároveň doufat, že budou dokonalejší a sofistikovanější než jediný výše popsáný případ.

Také je důležité, jak budou obecné soudy zacházet s komunitárním právem poté, co se jim případ vrátí zpět od Ústavního soudu (pokud ten nebude věnovat komunitárnímu právu pozornost). Zatím žádný takový případ není k dispozici.

Referent uzavřel tím, že komunitární právo je sice českými soudy používáno, ale podle jeho představ by tak mohlo být či