

s. 374 \*

## **98. Podávání předběžných otázek obecnými soudy jako otázka ústavnosti**

**Usnesení Ústavního soudu spis. zn. IV. ÚS 154/08 ze dne 30. 6. 2008, dostupné v databázi Nalus:**

*Ústavní soud již dříve uvedl [...], že se nezbavuje do budoucna možnosti zaujmout k této otázce jednoznačnou odpověď, tj. předložit v jednotlivých typech řízení věc k posouzení Soudnímu dvoru. I doktrína zastává názor, že Ústavní soud je v některých typech řízení soudem ve smyslu čl. 234 SES [...].*

*Ústavní soud uvádí, že jeho úkolem je ochrana ústavnosti (čl. 83 Ústavy), zatímco položení předběžné otázky je primárně otázkou komunitárního práva. Ústavní soud však připouští, že za určitých okolností může nepoložení předběžné otázky v rozporu s komunitárním právem zapříčinit i porušení ústavně garantovaných práv na spravedlivý proces a na zákonného soudce; i v takovém případě však referenčním kritériem zůstává ústavní pořádek České republiky.*

**Usnesení spis. zn. III. ÚS 2738/07 ze dne 24. 7. 2008, dostupné v databázi Nalus:**

*Ústavní soud ve svém rozhodnutí ze dne 11. 3. 2008, sp. zn. IV. ÚS 2435/07, zaujal názor, že okolnost „zda musí být předběžná otázka položena, je věcí evropského práva a nikoliv otázkou ústavnosti. Porušením práva na spravedlivý proces by mohl být např. fakt, že by se soud s návrhem na položení předběžné otázky nijak nevypořádal. Z ustálené judikatury Ústavního soudu totiž vyplývá, že již sama skutečnost, že se obecný soud nijak nevypořádal s námitkou účastníka řízení, která má současně vztah k projednávané věci, zásadně zakládá protiústavnost dotyčného rozhodnutí (srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 74/06, www.nalus.cz). Nejvyšší správní soud však své rozhodnutí nepoložit předběžnou otázku přesvědčivě odůvodnil ...“*

*Ústavní soud, znovu připomíná závěry, jež se podávají zejména z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/2000, neshledává ani věcné důvody, pro které by měl oponovat závěrům Nejvyššího správního soudu, že předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropských společenství není v dané věci opodstatněné, a již z toho logicky vyplývá i negativní stanovisko k požadavku stěžovatele, aby dosud absentující procesní postup nahradil vlastním. Tím se Ústavní soud nevyjadřuje k otázce, zda je soudem ve smyslu čl. 234 (dříve čl. 177) odst. 3 SES.*

### **Relevantní ustanovení**

- článek 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod [právo na zákonného soudce]
- článek 36 Listiny základních práv a svobod [právo na spravedlivý proces]
- článek 234 SES [předběžná otázka k Soudnímu dvoru]

- článek 10a směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí,<sup>1</sup> [právo na přezkum rozhodnutí vydaných tam, kde má veřejnost podle směrnice právo na účast]
- čl. 9 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb.m.s.), tzv. Aarhuská úmluva

### Související rozhodnutí a řízení

- **Ústavní soud:** nález sp. zn. II. ÚS 14/04 ze dne 25. 1. 2006 (N 22/40 SbNU 169), *Kinský*; usnesení sp. zn. Pl. ÚS 19/04 ze dne 21. 2. 2006, *Zlaté akcie*; nález sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.), *Cukerné kvóty III*
- **Nejvyšší správní soud:** rozsudek ze dne 29. 8. 2007, č.j. 1 As 13/2007-63, rozsudek ze dne 26. 6. 2007, č.j. A As 70/2006-72 [rozhodnutí, vůči nimž brojili stěžovatelé v řízeních před Ústavním soudem], [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)
- **Komise ES:** řízení o porušení povinnosti podle článku 226 SES, č. 2006/2271 (zahájeno dopisem Komise č.j. K(2006) 2670 ze dne 6. 7. 2006), jehož předmětem je namítané nesprávné či neúplné provedení směrnice 85/337/EHS

### K věci:

Obě usnesení dobře ilustrují ambivalentní vztah Ústavního soudu k institutu předběžné otázky a poněkud nejednotný přístup k řešení totožných problémů jednotlivými senáty Ústavního soudu. V obou případech stěžovatelé napadali rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, která se týkala nemožnosti soudního přezkumu stanoviska vydaného v rámci posuzování vlivů na životní prostředí (EIA). V rámci procesu posuzování vydá příslušný orgán stanovisko, jež je podkladem pro příslušná rozhodnutí, vydávaná v rámci územního anebo stavebního řízení. Stanovisko není podle platné právní úpravy samostatně přezkoumatelné v rámci správního soudnictví. Soudnímu přezkumu podléhají až teprve rozhodnutí, vydaná na jeho základě.

Věnujme se podrobněji rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, č.j. 1 As 13/2007-63, který se stal předmětem přezkumu IV. senátu Ústavního soudu, jehož usnesení níže rozsáhleji reprodukuje. Stěžovatelé mimo jiné namítali, že nemožnost soudního přezkumu stanoviska je v rozporu s požadavky Aarhuské úmluvy a směrnice 85/337/EHS (jejíž novely zavádějí požadavky Aarhuské úmluvy do práva Unie) a požadovali po soudu, aby případně vnesl k Soudnímu dvoru předběžnou otázku, týkající se výkladu směrnice.

Nejvyšší správní soud návrhu na podání předběžné otázky nevyhověl a kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou. K argumentům týkajícím se směrnice uvedl, že její článek 10a, podle kterého „členské státy stanoví, v jaké fázi mohou být rozhodnutí, akty nebo nečinnosti napadeny,“ potvrzuje výklad, podle něhož není „samostatný přímý a bezprostřední přezkum jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinností, vztahujících se k záměru, vyžadován.“ Přezkum provedený až ve fázi vydávání rozhodnutí je podle názoru soudu dostačující. Nejvyšší správní soud se poměrně obsáhle vypořádal i s odůvodněným stanoviskem Komise v řízení o porušení povinnosti, které proti České republice ohledně chybné trans- s. 375 \* pozice směrnice 85/337/EHS zahájila. Poukázal totiž na to, že Komise namítá spojený účinek několika ustanovení české právní úpravy, jež podle Komise může ve výsledku vést k vyloučení možnosti některá rozhodnutí napadnout v rozporu s požadavky směrnice.

<sup>1</sup> Úř. věst. L 175, s. 40; Zvl. vyd. 15/01, s. 248, ve znění novel, tj. směrnice Rady 97/11/ES ze dne 3. března 1997 (Úř. věst. L 73, s. 5; Zvl. vyd. 15/03, s. 151 a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003, Úř. věst. L 156, s. 17; Zvl. vyd. 15/07, s. 466).

Samotná nemožnost napadnout samostatně stanovisko však ani podle názoru Komise v rozporu se směrnicí není.

Podle Nejvyššího správního soudu je výklad uvedené směrnice „naprosto zjevný a jasný, a to i při respektování specifik výkladu práva Společenství.“ Odkázal přitom na rozsudky Soudního dvora *Cilfit* a *Intermodal Transports*,<sup>2</sup> jež stanoví podmínky, za kterých není soud posledního stupně povinen podat předběžnou otázku. Následně se s těmito podmínkami postupně vypořádal, přičemž upozornil i na praxi v jiných členských státech a rovněž setrvalou judikaturu jak svoji vlastní, tak Ústavního soudu. Zároveň znovu připomenul, že výhrady Komise se na situaci stěžovatele nevztahují.

Před Ústavním soudem pak stěžovatelé uplatňovali, že uvedeným rozsudkem došlo k porušení jejich práva na spravedlivý proces a soudní ochranu ve smyslu ustanovení čl. 36 Listiny, práva na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny a ustanovení čl. 1 odst. 2, čl. 10 a čl. 95 odst. 1 Ústavy. Porušení těchto práv mělo spočívat jak v tom, že mu stávající právní úprava nedovoluje napadnout samostatně stanovisko o posouzení vlivů na životní prostředí, tak ve skutečnosti, že Nejvyšší správní soud nepodal předběžnou otázku. Stěžovatel její podání navrhl i Ústavnímu soudu.

### **Z usnesení spis. zn. IV. ÚS 154/08 (část II., číslování odstavců doplněno):**

[2] *Ústavní soud se nejdříve zabýval návrhem stěžovatele na položení předběžné otázky Soudnímu dvoru podle čl. 234 SES, neboť pokud by k položení předběžné otázky shledal důvod, musel by před vypořádáním stížných námitek přerušit řízení do doby rozhodnutí Soudního dvora.*

[3] *Nejprve bylo nutno rozhodnout, zda je Ústavní soud orgánem, který je ve smyslu čl. 234 SES povinen předběžnou otázku položit. Ústavní soud již dříve uvedl (srov. nálezný sp. zn. Pl. ÚS 50/04, č. 156/2004 Sb.), že se nezabývá do budoucna možností zaujmout k této otázce jednoznačnou odpověď, tj. předložit v jednotlivých typech řízení věc k posouzení Soudnímu dvoru. I doktrína zastává názor, že Ústavní soud je v některých typech řízení soudem ve smyslu čl. 234 SES (srov. např. Bobek, M. Které české soudy budou mít povinnost obracet se na Evropský soudní dvůr s předběžnými otázkami? Právní rozhledy 5/2004, str. 179 - 180). V projednávané věci je však dle názoru Ústavního soudu namísto aplikovat jednu z výjimek z povinnosti položit předběžnou otázku. Soudní dvůr totiž ve svých rozhodnutích (zejm. C-283/81, Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA v. Ministry of Health, [1982] ECR 3415 či z poslední doby C-495/03, Intermodal Transports BV v. Staatssecretaris van Financiën) formuloval doktrínu acte clair, podle níž za situace, kdy je řádná aplikace komunitárního práva natolik zřejmá, že nedává žádný prostor pro rozumné pochybnosti, není třeba požádat o interpretaci komunitárního práva Soudní dvůr (k tomu i Bobek, M. Porušení povinnosti zahájit řízení o předběžné otázce podle článku 234 (3) SES. Praha: C.H. Beck, 2004, str. 34 a násl.). Pokud chce Ústavní soud k aplikaci doktríny acte clair přistoupit, musí v tomto případě splnit podmínky stanovené judikaturou Soudního dvora, což znamená srovnat i další jazykové verze textu a vzít zřetel na odlišnosti interpretace komunitárního práva.*

[4] *Ústavní soud má za to, že znění Směrnice řeší přezkoumatelnost stanoviska jasně, když říká: „Členské státy stanoví, v jaké fázi mohou být rozhodnutí, akty nebo nečinnosti napadeny.“ Z tohoto znění jasně vyplývá, že členským státům je při stanovení, v jakém stadiu může být rozhodnutí napadeno, zaručena určitá míra uvážení. Obdobné plyne i z dalších jazykových verzí směrnice (anglické: „Member States shall determine at what stage the*

---

<sup>2</sup> Rozsudek ze dne 6. října 1982, *Cilfit* a další, C-283/81, Recueil, s. 3415 a ze dne 15. září 2005, *Intermodal Transports*, C-495/03, Sb. rozh. s. I-8151.

*decisions, acts or omissions may be challenged.*“, německé: „Die Mitgliedstaaten legen fest, in welchem Verfahrensstadium die Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen angefochten werden können.“ či francouzské: „Les États membres déterminent a quel stade les décisions, actes ou omissions peuvent être contestés.“). I při respektování pravidel výkladu komunitárního práva je tedy Ústavní soud přesvědčen, že doktrína *acte clair* na projednávané věci dopadá, neboť výklad ustanovení čl. 10a Směrnice je bez dalšího jasný; návrhu na položení předběžné otázky Soudnímu dvoru podle ustanovení čl. 234 SES proto Ústavní soud nevyhověl.

[5] Po vyřešení této otázky přistoupil Ústavní soud k vypořádání obsahově související stěžovatelovy námitky, podle níž Nejvyšší správní soud nepoložením předběžné otázky Soudnímu dvoru porušil stěžovatelovo právo na spravedlivý proces a zákonného soudce. K této námitce Ústavní soud uvádí, že jeho úkolem je ochrana ústavnosti (čl. 83 Ústavy), zatímco položení předběžné otázky je primárně otázkou komunitárního práva. Ústavní soud však připouští, že za určitých okolností může nepoložení předběžné otázky v rozporu s komunitárním právem zapříčinit i porušení ústavně garantovaných práv na spravedlivý proces a na zákonného soudce; i v takovém případě však referenčním kritériem zůstává ústavní pořádek České republiky. Podobný názor byl již vysloven Spolkovým ústavním soudem (např. rozhodnutí SÚS ze dne 31. 5. 1990, BVerfGe 82, 159), podle něhož je za splnění podmínek čl. 234 SES Soudní dvůr zákonným soudcem; zásadní porušení povinnosti předložit předběžnou otázku je pak porušením práva na zákonného soudce. Později byla podobná doktrína přijata i rakouským Ústavním soudem (srov. např. rozhodnutí rakouského Ústavního soudu ze dne 30. 9. 1996, B 3486/96). Doktrína se již dříve přiklonila k názoru o aplikovatelnosti těchto závěrů v českém ústavním prostředí (srov. Bobek, M. op. cit., str. 59).

[6] Porušením práva na zákonného soudce však, jak vyplývá z citovaných pramenů, není každé nepoložení předběžné otázky, které je v rozporu s komunitárním právem, nýbrž pouze zásadní a kvalifikované pochybení při rozhodování o položení předběžné otázky. To může spočívat ve svévolném či na první pohled zcela nesprávném nepoložení předběžné otázky Soudnímu dvoru, například za situace, kdy měl soud sám o interpretaci komunitárního práva pochyby a předběž- s. 376 \* nou otázku přesto nepoložil (srov. BVerfGe 82, 159); takovým postupem by totiž byla svévolně popírána pravomoc Soudního dvora.

[7] V projednávané věci Ústavní soud dospěl k závěru, že Nejvyšší správní soud shora uvedeným postupem stěžovatelovo právo na spravedlivý proces ani na zákonného soudce neporušil. Jeho rozhodnutí nepoložit Soudnímu dvoru předběžnou otázku je přesvědčivě a ústavně konformně odůvodněno a nevykazuje znaky svévole; nadto je třeba připomenout, že se s právním názorem Nejvyššího správního soudu ztotožňuje i Ústavní soud, který rovněž k položení předběžné otázky neshledal důvod.

## **Komentář**

Jak je patrné z reprodukované části usnesení, Ústavní soud se nejprve zabýval návrhem na položení předběžné otázky, kterému nevyhověl (část II, druhý až čtvrtý odstavec). Poté konstatoval, že by nepoložení předběžné otázky obecným soudem skutečně mohlo představovat porušení práva na zákonného soudce, přičemž zdůraznil, že „[p]orušením práva na zákonného soudce však, jak vyplývá z citovaných pramenů, není každé nepoložení předběžné otázky, které je v rozporu s komunitárním právem, nýbrž pouze zásadní a kvalifikované pochybení při rozhodování o položení předběžné otázky“ (část II, pátý a šestý odstavec). Když ani takové pochybení na straně Nejvyššího správního soudu neshledal, zabýval se Ústavní soud nemožností soudního přezkumu stanoviska vydaného v rámci posuzování vlivů na životní prostředí, kde rovněž k porušení Ústavou zaručených práv podle názoru soudu nedošlo (část II, osmý až jedenáctý odstavec).

Proti takto shrnutému postupu Ústavního soudu lze uplatnit dvě výhrady.

Za prvé, ve svých předchozích rozhodnutích týkajících se práva Unie Ústavní soud zdůrazňuje svoji roli ochránce Ústavy, nikoliv soudu, jenž by měl primárně zajišťovat dodržování závazků ČR z členství v Unii (ačkoliv se jednalo o rozhodnutí vydaná v rámci abstraktního přezkumu ústavnosti, nikoliv o ústavní stížnosti jako zde).<sup>3</sup> V tomto krátkém komentáři není prostor zabývat se otázkou postavení Ústavního soudu v rámci soudního systému Evropské unie. V následující kritice však vycházíme z názoru, že se jedná o přístup zásadně správný, jenž reflektuje odlišnou roli, kterou ústavní soudy členských států plní v systému unijního práva. V komentovaném usnesení Ústavní soud na tento přístup zapomíná. Vyplývá to především z poslušnosti, ve které se zabýval návrhy stěžovatele.

Nejprve totiž Ústavní soud zkoumal, zda je sám povinen položit předběžnou otázku, ačkoliv nebylo vůbec jasné, zda při přezkumu *ústavnosti* rozhodnutí Nejvyššího správního soudu něco takového bude zapotřebí. Podle našeho názoru se Ústavní soud měl nejprve zabývat případným porušením práva na spravedlivý proces zakotveného v článku 36 odst. 2 Listiny a případně zkoumat, jak může být jeho obsah modifikován směrnicí 85/337/EHS,<sup>4</sup> popřípadě přesvědčivým způsobem zdůvodnit, proč bude přezkoumávat aplikaci obyčejného práva ze strany Nejvyššího správního soudu. V obou případech by mohl zvažovat potřebu položení předběžné otázky, pokud by mu nebyly jasné požadavky směrnice, potřebné k posouzení ústavnosti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Je však třeba mít na paměti, že ačkoliv směrnice požaduje, aby vymezení příslušníci dotčené veřejnosti měli možnost napadat hmotnou nebo procesní zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým ve směrnici, nerespektování tohoto požadavku ještě automaticky nezakládá neústavnost. Neústavnost a nesoulad s právem Unie jsou dvě odlišné kategorie, ačkoliv se je zdá přístup Ústavního soudu v případě *Lékové vyhlášky* fakticky stírat.<sup>5</sup>

Tím se dostáváme ke druhé výhradě. Jelikož Ústavní soud od počátku (mlčky) předpokládal, že k posouzení ústavnosti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu bude výklad směrnice relevantní, povinnost podat předběžnou otázku na něj dopadala ve stejném rozsahu, v jakém vázala Nejvyšší správní soud. Standard odůvodnění, proč Ústavní soud nepoložil předběžnou otázku, je pak shodný, přičemž je tento standard plně určován unijním právem – především judikaturou Soudního dvora, která vykládá článek 234 SES. V tomto ohledu je však paradoxní, že rozhodnutí o nepoložení předběžné otázky odůvodňuje Ústavní soud ve srovnání s Nejvyšším správním soudem znatelně úspornějším způsobem, když k závěru o jasnosti dotčeného ustanovení směrnice dospívá pouze po provedení srovnávacího jazykového výkladu sporného ustanovení směrnice. Jak bylo uvedeno výše, Nejvyšší správní soud namísto toho odkazuje i na praxi v jiných členských státech a zabývá se odůvodněným stanoviskem z řízení o porušení povinnosti zahájeným proti České republice Komisí.

---

<sup>3</sup> Srov. především nálezy sp. zn. Pl. ÚS 36/05 ze dne 16. 1. 2007 (57/2007 Sb.), *Léková vyhláška*, bod 35, kterým se v tomto čísle rovněž zabýváme, a nálezy sp. zn. Pl. ÚS 56/05 ze dne 27. 3. 2008 (257/2008 Sb.), *Squeeze-out*, bod 48.

<sup>4</sup> V tomto smyslu lze především poukázat na nálezy *Léková vyhláška*, cit. výše, bod 41 a nálezy sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.), *Cukerné kvóty III*, 471 (část VI.A, jedenáctý odstavec), z nichž plyne, požadavky komunitárního práva mohou modifikovat dosavadní výklad Ústavy, obsažený v předchozí judikatuře Ústavního soudu. Srov. k tomu příspěvek obsažený v tomto čísle Soudních rozhledů, Jan Komárek, *Vztah práva Evropské unie a právního řádu ČR očima tří rozhodnutí Ústavního soudu*, část I.5. V tomto konkrétním případě by to tedy znamenalo, že by Ústavní soud musel modifikovat svoji vlastní judikaturu, o kterou se opíral sám Nejvyšší správní soud (srov. zejména usnesení sp. zn. IV. ÚS 158/99 ze dne 25. 5. 1999 (U 40/14 SbNU 355)).

<sup>5</sup> Více k tomu zejména komentář Michala Bobka, *Ústavní soud ČR a přezkum vnitrostátní implementace komunitárního práva: „Poslouchej, co říkám a nekoukej, co dělám“? Soudní rozhledy č. 5/2007, 173-180.*

Když má potom Ústavní soud zaujmout stanovisko k tomu, zda se Nejvyšší správní soud dopustil nepoložením předběžné otázky porušení práva na zákonného soudce, zcela správně přitom sice konstatuje, že kritéria takového porušení leží pouze v Ústavě a nikoliv v komunitárním právu (viz výše citovaný bod 6 II. části usnesení), ve skutečnosti však taková kritéria ani nemá šanci rozvinout. Pokud totiž sám Ústavní soud neměl podle svého názoru povinnost podat předběžnou otázku, stejně tak ji logicky nemohl mít Nejvyšší správní soud.

Jiným možným postupem by bylo nejprve přezkoumat rozhodnutí Nejvyššího správního soudu s ohledem na ústavnost jeho rozhodnutí nepoložit předběžnou otázku k Soudnímu dvoru. To by odpovídalo zásadě subsidiarity hmotněprávního přezkumu (někdy též zvaná zásada přednosti přezkumu procesněprávního před přezkumem hmotněprávním). Pokud by Ústavní soud dospěl k závěru, že Nejvyšší správní soud měl předběžnou otázku položit, přičemž by nepoložení s. 377 \* předběžné otázky zároveň porušovalo ústavní právo stěžovatele,<sup>6</sup> rozhodnutí by zrušil a otázkou nepřezkoumatelnosti stanoviska o vlivech na životní prostředí by se již vůbec nezabýval. Pouze pokud by porušení žádného z Ústavou chráněných práv Ústavní soud neshledal, zabýval by se ústavností odepření soudního přezkumu stanoviska o posouzení vlivů. Zde by však záleželo, do jaké míry jsou procesní námitky stěžovatele stěžejní pro jeho ústavní stížnost. Jak uvádí jeden z komentářů k zákonu o Ústavním soudu, „v praxi tento přístup vede k protahování řízení, neboť se jím jen oddaluje okamžik, kdy se Ústavní soud bude muset na základě nově podané ústavní stížnosti hmotněprávními námitkami [...] skutečně zabývat.“<sup>7</sup> Pokud se tedy námitky stěžovatele soustřeďují právě na nemožnost soudního přezkumu stanoviska a porušení povinnosti položení předběžné otázky Nejvyšším správním soudem stěžovatel uvádí pouze podpůrně, je otázkou zda na zásadě přednosti procesněprávního přezkumu trvat.

Je velice zajímavé, že III. senát Ústavního soudu (z jehož rozhodnutí jsou výše reprodukována pouze dva klíčové odstavce) přistoupil k naprosto totožné problematice odlišným způsobem. K ústavní stížnosti totiž podává, že

*jejím těžištěm je kritika nesprávného právního posouzení věci, a není-li, jak bylo řečeno, kategorie správnosti finálním referenčním hlediskem ústavně právního přezkumu, pak vedle zjištění, že se aplikovaný výklad právní normy dotýká (porušuje) některé ze základních práv a svobod, se jeho kontext nemůže projevit jinak, než poměřením, zda soudy podaný výklad rozhodných právních norem je předvídatelný a rozumný, koresponduje-li fixovaným závěrům soudní praxe, není-li naopak výrazem interpretační svévole (libovůle), jemuž chybí smysluplné odůvodnění, případně zda nevybočuje z mezí všeobecně (konsenzuálně) akceptovaného chápání dotčených právních institutů, resp. nepředstavuje-li tím výklad extrémní, resp. excesivní. [devátý odstavec usnesení spis. zn. III. ÚS 2738/07]*

Třetí senát poté zkoumá, zda aplikací sporných ustanovení českých právních předpisů, na jejichž základě není možné stanovisko o posouzení vlivů přezkoumat, „nezakládá nepřipustné ústavněprávní konsekvence, tj. zda nepředstavuje nepřipustný zásah do právního postavení stěžovatelky v té rovině, jíž je poskytována ochrana ústavněprávními předpisy, jmenovitě pak těmi, na které se stěžovatelka výslovně odvolala“ (jedenáctý odstavec usnesení). V následující

---

<sup>6</sup> V konstrukci IV. senátu se jedná o právo na zákonného soudce, podle III. senátu pak porušení práva na spravedlivý proces.

<sup>7</sup> E. Wagnerová a kol., *Zákon o Ústavním soudu s komentářem* (ASPI Praha 2007) na s. 372. Je ovšem pravdou, že komentář k totožnému zákonu z pera Jana Filipa, Pavla Holländera a Vojtěcha Šimíčka (2. vyd., C.H. Beck 2007) se k zásadě subsidiarity hmotněprávního přezkumu staví mnohem jednoznačněji, když říká, že je Ústavním soudem neustále potvrzována.

části odůvodnění pak poukazuje na svoji předchozí judikaturu, podle které nemožnost napadnout samostatně stanovisko nepředstavuje zásah do Ústavou zaručených práv.<sup>8</sup>

K argumentům stěžovatele, že Nejvyšší správní soud nepodal předběžnou otázku, pak třetí senát připomíná předchozí rozhodnutí Ústavního soudu, podle kterého by porušením práva na spravedlivý proces „mohl být např. fakt, že by se soud s návrhem na položení předběžné otázky nijak nevypořádal,“ přičemž pak konstatuje, že Nejvyšší správní soud své rozhodnutí skutečně náležitě odůvodnil. Ačkoliv zde lze třetímu senátu vytknout absenci hlubšího odůvodnění základů, podle kterých by porušení podání předběžné otázky obecným mělo být porušením práva na spravedlivý proces (přičemž takové odůvodnění naopak lze nalézt u výše kritizovaného usnesení senátu čtvrtého - ovšem ve vztahu k právu na zákonného soudce), jedná se podle našeho názoru o postup vhodnější. Ústavní soud se alespoň pokouší oddělit otázky správné aplikace práva Unie od otázek ústavnosti a na tomto základě definovat svoji institucionální úlohu.

Jak je patrné z obou usnesení, Ústavní soud stále nezaujal jednoznačné stanovisko k několika poměrně významným otázkám. Mezi jednotlivými senáty nepanuje jednota v tom, zda je Ústavní soud soudem, který by měl podávat předběžnou otázku. Pokud jde o kontrolu podávání předběžných otázek obecnými soudy, je možné ji v ústavním pořádku založit buď na právu na zákonného soudce, anebo právu na spravedlivý proces, přičemž v podruhé jmenovaném případě je kontrola velice limitovaná (alespoň v intencích usnesení III. senátu) povinností řádně rozhodnutí o nepoložení předběžné otázky zdůvodnit. Účastníci tak setrvávají v nejistotě, jak s jejich stížnostmi Ústavní soud naloží, přičemž se zdá být rozhodujícím faktorem rozvrh práce na Ústavním soudu a to, který senát bude jejich případ posuzovat.

Jan Komárek, Oxford\*

---

<sup>8</sup> Především nálezn sp. zn. Pl. ÚS 24/2000 ze dne 12. 10. 2001, (U 37/24 SbNU 535). Jak uvádíme výše, tento závěr by případně mohl být podroben zkoumání, zda není modifikován přistoupením ČR k EU. Viz. pozn. č. **Error! Bookmark not defined.**

\* Za cenné připomínky a diskuse k článku děkuji Michalovi Bobkovi, Tomáši Langáškovu a Ladislavu Vyhnančovi.