



Dokument ze zasedání

A9-0341/2023

7.11.2023

ZPRÁVA

o provádění zásady přednosti práva EU
(2022/2143(INI))

Výbor pro právní záležitosti
Výbor pro ústavní záležitosti

(Postup společných schůzí výborů – článek 58 jednacího řádu)

Zpravodajové: Yana Toom, Cyrus Engerer

OBSAH

| | Strana |
|---|---------------|
| VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ – SHRUTÍ SKUTEČNOSTÍ A ZJIŠTĚNÍ | 3 |
| NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU | 7 |
| INFORMACE O PŘIJETÍ V PŘÍSLUŠNÉM VÝBORU | 14 |
| JMENOVITÉ KONEČNÉ HLASOVÁNÍ V PŘÍSLUŠNÉM VÝBORU | 15 |

VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ – SHRNUÍ SKUTEČNOSTÍ A ZJIŠTĚNÍ

1. Úvod

Dne 8. září 2022 byli spoluzpravodajové pověřeni úkolem vypracovat zprávu o uplatňování zásady přednosti práva EU v rámci postupu společných schůzí výborů podle článku 58 jednacího řádu. Od svého jmenování shromáždili zpravodajové informace o tomto tématu různými cestami, včetně prostředků popsanych níže.

- Dne 15. prosince 2022 se zúčastnili pracovní cesty do Karlsruhe (Německo) za účelem výměny názorů se čtyřmi soudci druhého senátu německého Spolkového ústavního soudu. Cílem této mise bylo projednat, jak vykládají doktrínu Soudního dvora Evropské unie (SDEU) týkající se přednosti unijního práva, zejména v návaznosti na jeho rozsudek ze dne 5. května 2020 o programu nákupu aktiv ve veřejném sektoru, a jejich pohled na vztah mezi unijními a vnitrostátními právními řády.
- Ve dnech 22. až 23. května 2023 podnikli pracovní cestu ke zjištění potřebných údajů do Brna (Česká republika), aby se setkali s vybranými soudci vnitrostátního ústavního soudu a akademickými pracovníky a vyslechli jejich názory na vztah mezi unijním a vnitrostátním právním řádem a na důsledky rozhodnutí Ústavního soudu České republiky, který byl přijat v návaznosti na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci C-399/09 Landtová, pro další integraci právních předpisů v Evropě.
- Dne 28. června 2023 se zúčastnili semináře na téma přednosti práva EU pořádaného tematickou sekcí, který sestával z prezentací dvou odborníků a z diskuze s otázkami a odpověďmi.

Tato zpráva o provádění a s ní související činnosti navazují na řadu předchozích akcí a diskuzí o přednosti unijního práva, které se v Evropském parlamentu konaly v průběhu let, přičemž všechny dokládají význam, který Parlament přikládá dodržování této zásady, stejně jako monitorování tohoto dodržování.

Tento výzkum uvedené problematiky vedl k následujícím úvahám, které jsou základem pro závěry a doporučení obsažené v návrhu zprávy o provádění předloženém zpravodaji.

2. Zásada přednosti práva EU

a) Judikatura SDEU

Přednost je základní zásadou práva EU, která byla postupem času rozvíjena judikaturou SDEU. Základy pro rozvoj této zásady byly položeny v rozsudku *Costa v. E.N.E.L.* z roku 1964, který poprvé implicitně odkazoval na přednost unijního práva¹. Má za to, že začlenění unijního práva do vnitrostátního práva a obecněji znění a duch Smluv znemožňují členským státům přiznat přednost jednostranným a následným opatřením před právním systémem, který přijaly na základě zásady vzájemnosti. Poukazuje rovněž na to, že výkonná moc unijního práva se nemůže v jednotlivých členských státech lišit, aniž by ohrozila cíle Smluv, a vedla

¹ SDEU, rozsudek ze dne 15. července 1964, *Costa v. E.N.E.L.*, věc 6/64.

tak k diskriminaci mezi státními příslušníky členských států.

Odůvodnění zásady přednosti Soudním dvorem je tedy v zásadě založeno na potřebě účinného a jednotného uplatňování unijního práva, což tvoří základ pro rovnost občanů před právem. Účinnost a jednotnost uplatňování unijního práva, bez nichž systém stanovený Smlouvami (s orgány oprávněnými přijímat právní akty) nemůže fungovat, mohou být zajištěny pouze tehdy, má-li přednost před vnitrostátním právem.

V rozhodnutí *Costa v. E.N.E.L.* dospěl SDEU k závěru, že právo vyplývající ze Smluv, která je nezávislým pramenem práva, nemůže být z důvodu své zvláštní a původní povahy převáženo vnitrostátním právem bez ohledu na jeho rámeček, aniž by bylo zbaveno své povahy jakožto unijního práva a aniž by byl zpochybněn právní základ samotné Unie. Z tohoto dřívějšího rozsudku tedy již vyplývá, že zásada přednosti se vztahuje na jakýkoli obor vnitrostátního práva, takže SDEU uplatňuje absolutní povahu přednosti již od samého počátku. V pozdějších rozsudcích Soudní dvůr vyjasnil, že unijní právo má přednost před ústavami členských států², a upřesnil, že předpis vnitrostátního práva, který se s unijním právem dostane do rozporu, může být zákonné i podzákonné povahy, což zahrnuje nejen obecná abstraktní pravidla, ale také konkrétní individuální správní rozhodnutí³. V jiné věci Soudní dvůr zdůraznil, že na jakýkoli předpis vnitrostátního práva, ať již unijnímu pravidlu předchází nebo vznikne až poté, se vztahuje zásada přednosti⁴, která se tedy vztahuje celkově i na právo členských států bez ohledu na pozici předpisu v hierarchii norem nebo na okamžik jeho přijetí.

Koncepce přednosti neznámá, že existuje hierarchie mezi unijním a vnitrostátním právem. Naopak to znamená, že v případě rozporu mají členské státy povinnost neuplatňovat vnitrostátní právo, které je v rozporu s unijním právem⁵. Jsou-li splněny podmínky pro přímou použitelnost, jsou vnitrostátní orgány povinny použít ustanovení unijního práva⁶. Pokud tomu tak není, jsou vnitrostátní orgány povinny vykládat vnitrostátní právo v souladu s právem Unie⁷.

b) Primární právo

Navzdory této dlouholeté a ustálené judikatuře není přednost práva EU zakotvena ve Smlouvách. Kodifikace této zásady byla stanovena v Ústavní smlouvě, která v článku I-6 stanovila, že ústava a právní akty přijaté orgány Unie při výkonu pravomocí, které jim byly svěřeny, mají přednost před právem členských států. Po upuštění od projektu Ústavní smlouvy nebyla tato klauzule do Lisabonské smlouvy vložena. Namísto toho bylo k závěrečnému aktu mezivládní konference, která přijala Lisabonskou smlouvu, připojeno prohlášení č. 17 o přednosti. V něm se uvádí, že Konference připomíná, že v souladu s ustálenou judikaturou SDEU mají Smlouvy a právo přijímané Uníí na základě Smluv přednost před právem členských států, za podmínek stanovených touto judikaturou. Tato prohlášení přijatá na mezivládní konferenci revidující Smlouvy však nenabývají právní síly Smluv a protokolů. Po ratifikaci Lisabonské smlouvy a prohlášení č. 17 však členské státy implicitně přijaly zásadu přednosti. Kromě toho členské státy nikdy nevyužily revize

² Rozsudek SDEU ze dne 17. prosince 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, věc 11/70.

³ Rozsudek SDEU ze dne 29. dubna 1999, *Ciola*, věc C-224/97.

⁴ Rozsudek SDEU ze dne 9. března 1978, *Simmenthal II*, věc 106/77.

⁵ Rozsudek SDEU ze dne 9. března 1978, *Simmenthal II*, věc 106/77.

⁶ Rozsudek SDEU ze dne 5. února 1963, *van Gend en Loos*, věc 26-62.

⁷ Rozsudek SDEU ze dne 10. dubna 1984, *von Colson*, věc 14/83.

Smlouvy coby příležitosti k omezení přednosti práva EU.

Při diskuzi o vhodnosti kodifikace této zásady zaznívají pochybnosti o účinnosti takového kroku, neboť by se jím nevyřešil jeden z klíčových problémů, které se s touto zásadou pojí. Tento problém spočívá ve vyřešení otázky, kdo si ponechá konečnou pravomoc rozhodovat o tom, co spadá a co nespadá do pravomocí Unie. Zpravodajové se však domnívají, že aby se zajistilo dodržování zásady přednosti unijního práva, je nezbytné změnit její právní status. Kodifikace této zásady v primárním právu by mohla přispět k vyjasnění vztahu mezi právním řádem Unie a vnitrostátními právními řády a ke zmírnění z toho vyplývajících sporů.

3. Výzvy pro zásadu přednosti práva EU

Vzhledem k tomu, že zásada přednosti musí být uplatňována na vnitrostátní úrovni, je nezbytné, aby vnitrostátní orgány a soudy tuto přednost respektovaly. S ohledem na svůj význam pro fungování Unie je tato základní zásada v členských státech široce přijímána a jejich ústavní soudy se jí v praxi obecně řídí a jsou toho názoru, že ke sporům dochází výjimečně a že nejsou příliš pravděpodobné. To výslovně uvedlo několik vnitrostátních ústavních soudů. Většina z nich však považuje za základ přednosti unijního práva spíše ústavu svého státu, a nikoli autoritu práva Unie jako takovou. Tyto soudy rovněž vyvozují z vnitrostátních ústavních pořádků určité meze pro použití unijního práva a mají za to, že v konečném důsledku mají pravomoc soudního dohledu nad opatřeními přijatými na základě unijního práva.

Tato omezení se týkají ochrany základních práv, dodržování pravomocí Unie a zachování ústavní identity členského státu. Zejména německý a italský ústavní soud taková omezení rozvedly již v 70. letech 20. století. Podobná judikatura se vyvinula i v jiných členských státech. V posledních letech však některé vnitrostátní ústavní soudy vážněji zpochybnily přednost unijního práva. Ústavní soudy Německa, Dánska, Maďarska, Polska a Rumunska se otevřeně postavily SDEU tím, že výslovně odmítly provést jeho rozhodnutí.

Je důležité poznamenat, že rozsudky vnitrostátních ústavních soudů, které zpochybnily zásadu přednosti unijního práva, se liší, pokud jde o jejich ústavní východiska, odůvodnění a argumenty, jakož i o praktické důsledky, které z toho plynou pro zpochybnění unijního právního řádu. Všechny tyto rozsudky však vyvolávají obavy, pokud jde o jednotu práva EU a pravomoc SDEU. Komise ve své zprávě o právním státu 2022 rovněž zdůrazňuje, že některá rozhodnutí přijatá vnitrostátními ústavními soudy vyvolala obavy, pokud jde o přednost práva EU. V některých z těchto případů Komise zahájila řízení o nesplnění povinnosti⁸, zatímco v jiných případech tak neučinila (proti České republice ve věci Landtová nebo proti Dánsku ve věci Ajos) nebo toto řízení uzavřela, neboť se spokojila s vysvětleními vlády členského státu (řízení proti Německu ve věci programu nákupu aktiv ve veřejném sektoru). Vzhledem k celkovému počtu žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce předložených SDEU však byl zaznamenán jen velmi nízký počet sporů s vnitrostátními ústavními soudy.

4. Řízení o předběžné otázce jako dialog

Podle čl. 19 odst. 3 písm. b) SEU a čl. 267 prvního pododstavce SFEU rozhoduje SDEU o předběžných otázkách týkajících se výkladu Smluv a platnosti a výkladu sekundárního

⁸ Komise má v souladu s článkem 258 SFEU možnost zahájit u SDEU řízení o nesplnění povinnosti proti členskému státu, který nesplnil povinnosti vyplývající ze zásady přednosti.

práva EU, takže má v tomto ohledu výlučnou pravomoc. Podle čl. 267 třetího pododstavce SFEU jsou vnitrostátní soudy poslední stupně povinny podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, pokud taková otázka vyvstane.

Řízení o předběžné otázce nabízí možnost konstruktivního řešení sporů mezi nejvyššími soudy. Ve věci Taricco⁹ prokázal SDEU ochotu změnit své odůvodnění ve druhém rozhodnutí o předběžné otázce, o které požádal tentýž vnitrostátní ústavní soud, který podal první žádost o rozhodnutí o předběžné otázce. Tato věc je proto považována za příklad účinného dialogu, v němž nejvyšší soudy dosáhly shody. V tomto smyslu mohou být ústavní spory někdy přínosné pro rozvoj právního řádu EU. Spolupráce mezi nejvyššími soudy rovněž poskytuje příležitost rozvíjet společné ústavní zásady založené na vnitrostátních ústavních zásadách. Za účelem vymezení společného základu by bylo velmi užitečné, kdyby se soudci nejvyšších soudů pravidelně účastnili neformálního dialogu a využívali k tomu všechny dostupné prostředky, jako jsou konference, sítě nebo výměnné návštěvy.

5. Závěry

S ohledem na výše uvedené se zpravodajové domnívají, že by tato zpráva o provádění měla zdůraznit zejména tyto závěry:

- SDEU, který má výlučnou pravomoc k podání konečného výkladu práva EU, definuje dosah zásady přednosti práva;
- zásada přednosti je vždy závazná pro všechny orgány členských států a výkonná moc unijního práva se nesmí v jednotlivých členských státech lišit;
- ačkoli soudy členských států zásadu přednosti práva EU ve své převážné většině dodržují, vnitrostátní soudy často odmítají vyvozovat z rozsudků SDEU důsledky;
- je třeba zachovat účinnost a jednotnost práva EU a pravomoci SDEU;
- Komise by měla pečlivě sledovat rozhodnutí vnitrostátních soudů s ohledem na přednost práva EU a zahajovat řízení o nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU v případech, že rozsudky vnitrostátních ústavních soudů tuto zásadu zpochybňují;
- zásada přednosti práva EU by měla být zakotvena ve Smlouvách.

⁹ Rozsudek SDEU ze dne 5. prosince 2017, von Colson, věc-42/17.

NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU

o provádění zásady přednosti práva EU (2022/2143(INI))

Evropský parlament,

- s ohledem na články 1, 2, 4 a 19 Smlouvy o Evropské unii (SEU),
- s ohledem na články 258, 267 a 344 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU),
- s ohledem na prohlášení č. 17 o přednosti práva připojené k závěrečnému aktu mezivládní konference, která přijala Lisabonskou smlouvu, jež byla podepsána dne 13. prosince 2007¹⁰,
- s ohledem na judikaturu Soudního dvora Evropské unie (SDEU),
- s ohledem na své usnesení ze dne 21. října 2021 o krizi právního státu v Polsku a zásadě přednosti práva EU¹¹,
- s ohledem na své usnesení ze dne 19. května 2022 o zprávě Komise o právním státu za rok 2021¹²,
- s ohledem na studii z července 2022 nazvanou „The primacy of European Union law“ (Přednost práva Evropské unie), kterou zadal Výbor pro právní záležitosti a kterou zveřejnilo generální ředitelství pro vnitřní politiky Unie¹³,
- s ohledem na studii ze dne 27. dubna 2021 nazvanou „Primacy’s Twilight? On the Legal Consequences of the Ruling of the Federal Constitutional Court of 5 May 2020 for the Primacy of EU Law“ (Ústup od přednosti práva EU? O právních důsledcích nálezu Spolkového ústavního soudu ze dne 5. května 2020 pro přednost práva EU), kterou zadal Výbor pro ústavní záležitosti a kterou zveřejnilo generální ředitelství pro vnitřní politiky Unie¹⁴,
- s ohledem na článek 54 jednacího řádu a na čl. 1 odst. 1 písm. e) a přílohu 3 rozhodnutí Konference předsedů ze dne 12. prosince 2002 o postupu udělování svolení k vypracování zpráv z vlastního podnětu,
- s ohledem na společná jednání Výboru pro právní záležitosti a Výboru pro ústavní záležitosti podle článku 58 jednacího řádu,

¹⁰ Úř. věst. C 202, 7.6.2016, s. 344.

¹¹ Úř. věst. C 184, 5.5.2022, s. 154.

¹² Úř. věst. C 479, 16.12.2022, s. 18.

¹³ Studie „The primacy of European Union law“ (Přednost práva Evropské unie), Evropský parlament, generální ředitelství pro vnitřní politiky Unie, tematická sekce C – Občanská práva a ústavní záležitosti, červenec 2022.

¹⁴ Studie – „Primacy’s Twilight? On the Legal Consequences of the Ruling of the Federal Constitutional Court of 5 May 2020 for the Primacy of EU Law“ (Ústup od přednosti práva EU? O právních důsledcích nálezu Spolkového ústavního soudu ze dne 5. května 2020 pro přednost práva EU), Evropský parlament, generální ředitelství pro vnitřní politiky Unie, tematická sekce C – Občanská práva a ústavní záležitosti, 27. dubna 2021.

- s ohledem na zprávu Výboru pro právní záležitosti a Výboru pro ústavní záležitosti (A9-0341/2023),
- A. vzhledem k tomu, že v souladu s článkem 2 SEU je EU založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin, a že tyto hodnoty jsou společné všem členským státům; vzhledem k tomu, že dodržování těchto hodnot je předpokladem pro přistoupení k Unii a povinností členských států; vzhledem k tomu, že dodržování práva EU zahrnuje dodržování primárního i sekundárního práva EU, a tudíž i základní zásady přednosti práva EU; vzhledem k tomu, že podle čl. 4 odst. 3 pododstavce 2 SEU musí členské státy přijmout veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie;
- B. vzhledem k tomu, že jako společenství založené na zásadách právního státu je EU závislá na účinném a jednotném uplatňování a prosazování svých právních předpisů Soudním dvorem Evropské unie a soudy členských států; vzhledem k tomu, že tuto účinnost a jednotnost lze zajistit pouze tehdy, má-li právo EU přednost před lišícím se vnitrostátním právem v oblastech, v nichž je právo EU použitelné; vzhledem k tomu, že zásada přednosti práva EU je tedy základním kamenem právního řádu EU, který má zásadní význam pro fungování EU;
- C. vzhledem k tomu, že zásada přednosti práva EU není jen právní doktrínou, ale také odrazem politické a hospodářské integrace EU; vzhledem k tomu, že ve stejném duchu přispívá zásada přednosti k vytváření „stále užšího svazku mezi národy Evropy“, jak stanoví Smlouvy; vzhledem k tomu, že přednost práva EU je rovněž neoddělitelně spjata se zásadou rovnosti před zákonem, neboť zaručuje stejnou ochranu práv přiznaných právem EU všem občanům EU;
- D. vzhledem k tomu, že zásada přednosti není výslovně zakotvena ve Smlouvách, ale po desetiletí se rozvíjí prostřednictvím judikatury SDEU; vzhledem k tomu, že v prohlášení č. 17, které se týká přednosti práva a je připojeno k Lisabonské smlouvě, konference připomíná, že v souladu s ustálenou judikaturou SDEU mají Smlouvy a právo přijímané Uníí na základě Smluv přednost před právem členských států, a to za podmínek stanovených touto judikaturou;
- E. vzhledem k tomu, že SDEU ve svém přelomovém rozsudku ve věci *Costa v. E. N. E. L.* ze dne 15. července 1964 (C-6/64)¹⁵ a pak při mnoha dalších příležitostech potvrdil, že právo EU má přednost před právem členských států bez ohledu na hierarchii vnitrostátních právních předpisů nebo dobu jejich přijetí; vzhledem k tomu, že v souladu s ustálenou judikaturou SDEU se zásada přednosti proto vztahuje na každé ustanovení vnitrostátního práva, včetně ustanovení ústavní povahy; vzhledem k tomu, že podle téže judikatury se tato zásada vztahuje rovněž na mezinárodní dohody uzavřené členskými státy, pokud tyto dohody spadají do oblasti působnosti EU;
- F. vzhledem k tomu, že právní řád EU vychází ze smluv mezinárodního práva veřejného, jež jsou přijímány prostřednictvím ratifikačních aktů členských států; vzhledem k tomu, že na území každého členského státu je použitelný právní řád EU i jeho vlastní právní řád; vzhledem k tomu, že v případě rozporu mezi ustanoveními práva EU a vnitrostátního práva je zapotřebí kolizní normy; vzhledem k tomu, že zásada přednosti

¹⁵ Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. července 1964 ve věci *Costa v. E. N. E. L.*, C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66.

takovou kolizní normu představuje;

- G. vzhledem k tomu, že zásada přednosti neznamená hierarchii mezi právními řády EU a členských států, ale spíše vyžaduje, aby v případě protichůdných ustanovení práva EU a vnitrostátního práva vnitrostátní orgány a soudy tyto vnitrostátní předpisy neuplatňovaly ani neprosazovaly a aby vnitrostátní orgány a soudy vykládaly své vnitrostátní právo v souladu s právem EU; vzhledem k tomu, že z této zásady dále vyplývá, že protichůdné vnitrostátní předpisy nemají být používány nebo mají být zrušeny či změněny, aby byl zajištěn plný soulad vnitrostátního práva s právem EU;
- H. vzhledem k tomu, že nepřetržitý dialog mezi SDEU a vnitrostátními ústavními nebo nejvyššími soudy o výkladu zásady přednosti práva EU vyplývá z rozdílného chápání oblasti působnosti EU a vnitrostátních právních řádů, například pokud jde o vzájemné rozdělení pravomocí či o otázku, kdo má konečnou pravomoc určit, zda konkrétní záležitost spadá do působnosti pravomocí svěřených EU členskými státy;
- I. vzhledem k tomu, že v souladu s čl. 4 odst. 2 SEU musí EU ctít národní identitu členských států, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech, včetně regionální a místní samosprávy; vzhledem k tomu, že vztah mezi právním řádem EU a vnitrostátními právními řády je založen na zásadě svěřených pravomocí zakotvené v čl. 4 odst. 1 SEU; vzhledem k tomu, že zásada přednosti práva EU platí pouze v oblasti působnosti práva EU;
- J. vzhledem k tomu, že judikatura, která stanoví zásadu přednosti, je členskými státy obecně přijímána; vzhledem k tomu, že některé vnitrostátní ústavní a nejvyšší soudy nicméně tvrdily, že zásada přednosti má určitá omezení, která se většinou týkají dodržování pravomocí EU, ústavní identity členského státu a úrovně ochrany základních práv; vzhledem k tomu, že takové výklady ze strany vnitrostátních ústavních nebo nejvyšších soudů mohou být považovány za výhrady k zásadě přednosti; vzhledem k tomu, že jeden vnitrostátní ústavní soud zásadu přednosti práva EU výslovně zpochybnil s ohledem na vnitrostátní ústavní právo; vzhledem k tomu, že několik dalších ústavních nebo nejvyšších soudů tuto zásadu zpochybnilo nepřímo;
- K. vzhledem k tomu, že jak SDEU, tak vnitrostátní ústavní nebo nejvyšší soudy hrají legitimní úlohu při určování oblasti působnosti příslušných právních řádů; vzhledem k tomu, že vnitrostátní soudy a SDEU mohou zahájit konstruktivní dialog o střetech mezi vnitrostátním právním řádem a právním řádem EU v rámci řízení o předběžné otázce;
- L. vzhledem k tomu, že podle čl. 267 prvního pododstavce SFEU má SDEU pravomoc rozhodovat v rámci řízení o předběžné otázce o všech otázkách týkajících se výkladu Smluv a platnosti a výkladu aktů orgánů, institucí a jiných subjektů EU; vzhledem k tomu, že SDEU má proto výlučnou pravomoc k podání konečného výkladu práva EU;
- M. vzhledem k tomu, že čl. 267 třetí pododstavec SFEU ukládá vnitrostátním soudům posledního stupně povinnost požádat SDEU o rozhodnutí o předběžné otázce, pokud taková otázka vyvstane; vzhledem k tomu, že vnitrostátní soudy posledního stupně mohou SDEU předložit další předběžné otázky, pokud není příslušný vnitrostátní soud schopen o dané věci rozhodnout na základě předchozí odpovědi; vzhledem k tomu, že podle článku 344 SFEU se členské státy zavazují, že spory o výklad nebo provádění Smluv nebudou řešit jinak, než jak stanoví Smlouvy;

- N. vzhledem k tomu, že v souladu s článkem 258 SFEU má Komise jako strážkyně Smluv pravomoc zahájit u SDEU řízení o nesplnění povinnosti proti členskému státu, který své povinnosti podle Smluv nesplnil, a vzhledem k tomu, že s ohledem na judikaturu SDEU a prohlášení č. 17 o přednosti připojené k Lisabonské smlouvě je toto řízení použitelné i v případě porušení povinností vyplývajících ze zásady přednosti; vzhledem k tomu, že podle článku 40 statutu Soudního dvora Evropské unie a v souladu s čl. 149 odst. 4 jednacího řádu Evropského parlamentu může Parlament v takovémto řízení o nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU vystoupit na podporu Komise;
- O. vzhledem k tomu, že v souladu s článkem 7 SEU může Rada rozhodnout o pozastavení některých práv členského státu vyplývajících z použití Smluv, pokud Evropská rada shledala, že dotýčný členský stát závažně porušil hodnoty uvedené v článku 2 SEU;

Hlavní závěry

1. opakuje, že členské státy se svým přistoupením k EU připojily k celému souboru právních předpisů EU, včetně judikatury SDEU, a ke všem hodnotám a zásadám EU uvedeným v článku 2 SEU, které tak sdílejí, a zavázaly se k jejich dodržování za všech okolností; připomíná, že mezi ně patří mimo jiné zásada přednosti, která má zásadní význam pro zajištění jednotného uplatňování práva EU v celé Unii a zaručení rovnosti občanů EU před zákonem;
2. uznává, že ochrana základních hodnot a zásad, jako je účinná ochrana lidských práv, demokracie a právního státu, je společným úkolem právního řádu EU a vnitrostátních právních řádů členských států a soudů pověřených výkladem těchto právních řádů;
3. zdůrazňuje, že je třeba zajistit účinné provádění společných politik a cílů EU ve všech členských státech, a dosáhnout tak rovných podmínek a podpory vzájemné důvěry mezi členskými státy;
4. opakuje, že ačkoli zásada přednosti práva EU není výslovně zakotvena ve Smlouvách, vždy se vztahuje na všechny orgány členských států a její účinky jsou pro ně závazné; zdůrazňuje účinek prohlášení č. 17 připojeného k Lisabonské smlouvě, pokud jde o přednost;
5. připomíná, že zásada přednosti práva EU nebo zásada přednosti mezinárodního práva před vnitrostátním právem je obsažena v ústavním pořádku několika členských států;
6. připomíná, že vnitrostátní identita členských států je uznána podle čl. 4 odst. 2 SEU, což zahrnuje jejich ústavní struktury; opakuje, že z praktického hlediska je přístup SDEU k čl. 4 odst. 2 SEU založen na analýze společných evropských hodnot, jak uvádí článek 2 SEU; poukazuje proto na to, že odkazy na čl. 4 odst. 2 SEU vnitrostátními ústavními či nejvyššími soudy by nikdy neměly být využívány k oslabení společných evropských hodnot; zdůrazňuje, že uplatňování čl. 4 odst. 2 a článku 5 SEU zahrnuje aktivní dialog mezi vnitrostátními soudy a SDEU; připomíná, že SDEU má výlučnou pravomoc k podání konečného výkladu práva EU, a je proto na něm, aby definoval dosah zásady přednosti na základě uplatňování Smluv EU;
7. zdůrazňuje, že převážná většina soudů členských států uplatňuje zásadu přednosti práva EU; konstatuje, že od rozsudku ve věci *Costa v. E.N.E.L.* ze dne 15. července 1964 existuje jen velmi malý počet případů, v nichž vnitrostátní soud odmítl vyvodit

důsledky z rozhodnutí o předběžné otázce, ve srovnání s celkovým vysokým počtem žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce;

8. poukazuje však na negativní důsledky rozhodnutí vnitrostátního ústavního či nejvyššího soudu, které zásadu přednosti práva EU zpochybní nebo ji neuplatní; zdůrazňuje, že pokud by každý vnitrostátní ústavní či nejvyšší soud mohl rozhodovat o mezích přednosti práva EU, účinnost a jednotnost práva EU by byla značně ohrožena, a tím i záruka rovného zacházení s občany a podniky v celé Unii; zdůrazňuje, že napadání rozsudků SDEU na základě vnitrostátních ústavních výhrad týkajících se respektování pravomocí EU nebo národní ústavní identity, aniž by byly SDEU předloženy předběžné otázky týkající se výkladu těchto rozsudků, skutečně může oslabit jeho pravomoc; domnívá se, že judikatura každého vnitrostátního ústavního nebo nejvyššího soudu, která zpochybňuje zásadu přednosti, může být rovněž podnětem pro ústavní nebo nejvyšší soudy ostatních členských států, aby zpochybnilly přednost práva EU;
9. připomíná rozmanitost právních tradic specifických pro každý členský stát; domnívá se, že tyto rozdíly jsou jedním z faktorů přispívajících k tomu, aby vnitrostátní ústavní či nejvyšší soudy napadaly rozhodnutí Soudního dvora EU; zdůrazňuje, že SDEU zavádí obecné zásady založené na společných ústavních tradicích právních řádů členských států;
10. zdůrazňuje, že konstruktivní dialog mezi vnitrostátními ústavními či nejvyššími soudy a SDEU je přínosný pro rozvoj práva EU, neboť může sloužit jako způsob řešení napětí mezi evropskými a vnitrostátními právními řády, pokud jde o rozdělení pravomocí; zdůrazňuje, že tento dialog by měl být konstruktivní a nelegitimizovat nerespektování rozhodnutí SDEU;
11. domnívá se, že řízení o předběžné otázce hraje klíčovou úlohu při podpoře svobodného a konstruktivního soudního dialogu a je klíčovým nástrojem pro řešení sporů mezi vnitrostátními soudy posledního stupně a SDEU; vyzývá vnitrostátní ústavní a nejvyšší soudy, aby ve vhodných případech využily řízení o předběžné otázce; zdůrazňuje, že vzhledem k tomu, že zajišťuje jednotný výklad práva EU, je řízení o předběžné otázce nezbytným předpokladem pro soudržnost a autonomii právního řádu EU; připomíná, že v některých případech již projevil SDEU ochotu změnit své odůvodnění ve druhém rozhodnutí o předběžné otázce, které si vyžádal tentýž vnitrostátní ústavní soud, který podal první žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, což dokazuje, že tento postup umožňuje účinný dialog mezi soudy; domnívá se, že konflikty mezi některými vnitrostátními ústavními nebo nejvyššími soudy a Soudním dvorem Evropské unie by mohly nasvědčovat tomu, že v průběhu řízení neprobíhá dialog;
12. vítá zahájení legislativního postupu zaměřeného na změnu protokolu č. 3 o statutu Soudního dvora Evropské unie; domnívá se, že vyváženější rozdělení práce mezi Soudní dvůr a Tribunál by mělo umožnit intenzivnější soudní dialog mezi soudy EU a soudy členských států, který by jim umožnil vyřešit přetrvávající napětí související se zásadou přednosti práva EU;
13. vítá všechny stávající neformální mechanismy, které umožňují posílit soudní dialog mezi vnitrostátními ústavními a nejvyššími soudy a SDEU, jako je setkání soudců, které sdružuje předsedu Soudního dvora Evropské unie a předsedy vnitrostátních ústavních a nejvyšších soudů, a platforma justiční sítě Evropské unie vytvořená na základě jejich

iniciativy v roce 2017;

14. zdůrazňuje, že transparentnost rozhodování jakožto demokratická zásada platí i pro soudnictví a posiluje důvěru veřejnosti v soudní proces; domnívá se, že přístup veřejnosti k soudním dokumentům, spisům a záznamům přispívá k transparentnosti a odpovědnosti soudnictví v členských státech a na úrovni EU;

Doporučení

15. zdůrazňuje, že výkonné a zákonodárné orgány členských států nesou rovněž odpovědnost za zajištění toho, aby jejich příslušný členský stát dodržoval právní předpisy EU; v této souvislosti zdůrazňuje, že výkonné a zákonodárné orgány by měly přijmout opatření ke změně nebo stažení právních aktů, u nichž bylo zjištěno, že jsou v rozporu s právem EU;
16. konstatuje, že zásadní pro dodržování zásady přednosti práva EU je řádné provádění práva EU a judikatury SDEU; vyzývá proto Komisi, aby v rámci své úlohy strážkyně Smluv vycházela z výroční zprávy o sledování uplatňování práva EU tím, že zavede analýzu aktuálního stavu provádění judikatury Soudního dvora Evropské unie, včetně srovnávacího přehledu souladu s rozsudky Soudního dvora Evropské unie v členských státech; vyzývá Komisi, aby rovněž zahájila příslušná řízení proti členským státům, které neprovádějí právo EU, včetně řízení o nesplnění povinnosti;
17. připomíná Komisi jakožto strážkyni Smluv její povinnost, aby bedlivě sledovala rozhodnutí vnitrostátních soudů týkající se přednosti práva EU a aby Parlamentu poskytovala úplné informace o všech případných opatřeních, která byla v reakci na ně přijata; vyzývá Komisi, aby s ohledem na svou odpovědnost vůči Parlamentu, jež je zakotvena ve Smlouvách, poskytla úplné informace o jakémkoli možném konfliktu;
18. vybízí Komisi, aby v reakci na rozsudky vnitrostátních ústavních či nejvyšších soudů, které zpochybňují zásadu přednosti, zahajovala řízení o nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU, a to jako krajní opatření v případě, že jiné formy dialogu selžou; dále navrhuje zlepšit účinnost řízení o nesplnění povinnosti;
19. důrazně doporučuje, aby se Soudní dvůr EU a vnitrostátní ústavní nebo nejvyšší soudy zapojily do pravidelného neformálního dialogu, spolu se soudními řízeními o předběžné otázce; vybízí k vytvoření fóra, v jehož rámci by spolu tyto soudní orgány mohly jednat, a to v duchu vzájemné spolupráce s cílem podpořit harmonizaci výkladu práva EU ve všech soudních systémech; vybízí jednotlivé členské státy a Komisi, aby toto úsilí podpořily; vybízí akademické instituce a právní subjekty v EU, aby do svých vzdělávacích osnov začlenily komplexní moduly týkající se zásady přednosti, a podpořily tak hlubší pochopení a uznání této základní zásady mezi budoucími právníky a tvůrci politik;
20. zdůrazňuje, že klíčem k plodnému dialogu a řádnému uplatňování zásady přednosti práva EU je odpovídající budování kapacit; vyzývá proto k využití programu Evropské unie, který by nabízel důkladnou odbornou přípravu zaměřenou na soudní systémy členských států, včetně soudců, státních zástupců, právníků, žalobců a osob pracujících ve veřejném sektoru, a také na tvůrce politik, a to jak na vnitrostátní úrovni, tak i na úrovni EU, s cílem podpořit lepší pochopení přednosti práva Unie jako takového, právního řádu EU obecně a také důsledků nesprávného provádění právních předpisů EU

a judikatury SDEU;

21. konstatuje, že v některých případech vnitrostátní ústavní či nejvyšší soudy nesouhlasí s rozhodnutími SDEU, která se týkají ochrany základních práv, zejména pokud vnitrostátní soudy vykládají základní práva přiznaná právem EU jako méně ochranná než základní práva přiznaná vnitrostátní ústavou; domnívá se, že přistoupení Unie k Evropské úmluvě o lidských právech by mohlo snížit potenciál konfliktů v této oblasti díky zavedení dalších záruk na ochranu základních práv občanů a obyvatel EU a poskytnout dodatečný mechanismus pro prosazování lidských práv, konkrétně možnost podat stížnost k Evropskému soudu pro lidská práva v souvislosti s porušováním lidských práv, jež vyplývá z aktu orgánu EU nebo členského státu provádějícího právo EU, což spadá do pravomoci tohoto soudu; vyzývá Komisi a členské státy, aby zajistily rychlé dokončení daného procesu přistoupení;
22. konstatuje, že členské státy v rámci postupu podle článku 7 pro své systémové oslabování právního státu strategicky zpochybnily zásadu přednosti práva EU z politických důvodů; domnívá se, že takové případy systematického podryvání právního státu ohrožují právní řád dotčeného členského státu a loajální spolupráci mezi členskými státy, a považuje je i za nesplnění povinností vyplývajících ze Smlouvy ze strany tohoto členského státu; znovu vyzývá Komisi, aby plně využívala všech svých pravomocí k řešení stávajícího i možného budoucího porušování hodnot zakotvených v článku 2 Smlouvy o EU; zdůrazňuje odhodlání Parlamentu zahájit postup uvedený v článku 7 SEU v případech, kdy existuje zřejmé nebezpečí, že některý členský stát závažně poruší hodnoty EU, a opakuje svou výzvu Radě, aby vyvinula konkrétní a věrohodné úsilí s cílem pokročit ve všech probíhajících řízeních podle článku 7;
23. konstatuje, že řada kandidátských zemí je v současné době v procesu přistoupení k EU; vítá v této souvislosti skutečnost, že proces přistoupení zahrnuje budování kapacit, pokud jde o právní řád EU a uplatňování práva EU; navrhuje zavedení pravidelného strukturovaného dialogu mezi SDEU a vnitrostátními či nejvyššími soudy kandidátských zemí;
24. doporučuje, aby v případě revize Smluv byla zásada přednosti začleněna jako explicitní ustanovení Smlouvy; připomíná, že přednost práva EU byla výslovně stanovena ve Smlouvě o Ústavě pro Evropu; vyjadřuje politování nad tím, že tato doložka týkající se přednosti práva nebyla zahrnuta do Lisabonské smlouvy;

o
o o
25. pověřuje svou předsedkyni, aby předala toto usnesení Radě a Komisi.

INFORMACE O PŘIJETÍ V PŘÍSLUŠNÉM VÝBORU

| | |
|--|---|
| Článek 58 – Postup společných schůzí výborů Datum oznámení na zasedání | 15.9.2022 |
| Datum přijetí | 24.10.2023 |
| Výsledek konečného hlasování | +: 30 -: 9 0: 0 |
| Členové přítomní při konečném hlasování | Gabriele Bischoff, Damian Boeselager, Patrick Breyer, Włodzimierz Cimoszewicz, Ana Collado Jiménez, Gwendoline Delbos-Corfield, Salvatore De Meo, Geoffroy Didier, Daniel Freund, Ibán García Del Blanco, Charles Goerens, Brice Hortefeux, Gilles Lebreton, Maria-Manuel Leitão-Marques, Jaak Madison, Max Orville, Sabrina Pignedoli, Giuliano Pisapia, Jiří Pospíšil, Paulo Rangel, Antonio Maria Rinaldi, Franco Roberti, Domènec Ruiz Devesa, Helmut Scholz, Pedro Silva Pereira, Sven Simon, Raffaele Stancanelli, Adrián Vázquez Lázara, Axel Voss, Marion Walsmann, Rainer Wieland, Tiemo Wölken, Javier Zarzalejos |
| Náhradníci přítomní při konečném hlasování | Alessandra Basso, Vladimír Bilčík, Cyrus Engerer, Alin Mituța, Kosma Złotowski |
| Náhradníci (čl. 209 odst. 7) přítomní při konečném hlasování | Anne-Sophie Pelletier |

JMENOVITÉ KONEČNÉ HLASOVÁNÍ V PŘÍSLUŠNÉM VÝBORU

| 30 | + |
|-----------|--|
| NI | Sabrina Pignedoli |
| PPE | Vladimír Bilčík, Ana Collado Jiménez, Salvatore De Meo, Jiří Pospíšil, Paulo Rangel, Sven Simon, Axel Voss, Marion Walsmann, Rainer Wieland, Javier Zarzalejos |
| Renew | Charles Goerens, Alin Mituța, Max Orville, Adrián Vázquez Lázara |
| S&D | Gabriele Bischoff, Włodzimierz Cimoszewicz, Cyrus Engerer, Ibán García Del Blanco, Maria-Manuel Leitão-Marques, Giuliano Pisapia, Franco Roberti, Domènec Ruiz Devesa, Pedro Silva Pereira, Tiemo Wölken |
| The Left | Helmut Scholz |
| Verts/ALE | Damian Boeselager, Patrick Breyer, Gwendoline Delbos-Corfield, Daniel Freund |

| 9 | - |
|----------|--|
| ECR | Raffaele Stancanelli, Kosma Złotowski |
| ID | Alessandra Basso, Gilles Lebreton, Jaak Madison, Antonio Maria Rinaldi |
| PPE | Geoffroy Didier, Brice Hortefeux |
| The Left | Anne-Sophie Pelletier |

| 0 | 0 |
|---|---|
| | |

Význam zkratk:

+ : pro

- : proti

0 : zdrželi se