

ČLÁNKY

K formulaci evropských klauzulí v ústavním právu

Jan Filip*

Česká republika přistoupila k Evropské unii 1. května 2004 na základě Smlouvy o přistoupení k Evropské unii (č. 44/2004 Sb.m.s.) podepsané v Aténách 16. dubna 2003. S přistoupením byl vyjádřen souhlas v referendu konaném ve dnech 13. a 14. června 2003. Význam tohoto aktu spočíval nejen v začlenění ČR do systému hospodářských a politických vztahů s dalšími členskými státy v Evropě, a to v novém institucionálním a právním kontextu. Významně se projevil i uvnitř státu, kde se změnila pozice jednotlivých státních orgánů, jejich vzájemné vztahy a kompetence, což byl nepřímý předmět rozhodování občanů. Došlo rovněž k tiché přeměně řady ustanovení jednotlivých částí ústavního pořádku ČR, aniž se změnil jejich text.¹

ČR do tohoto procesu vstoupila v roce 1995, kdy nabyla platnost Evropská dohoda zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé. Téhož roku vláda ČR požádala o přijetí do EU.² Na tomto základě ČR zahájila proces aproximace svého práva k právu EU, což fakticky změnila fungování nejdříve výkonné,³ později i zákonodárné moci, když bylo vládou v roce 1998 stanoveno, že nebude do Poslanecké sněmovny Parlamentu předkládat návrhy zákonů, které by podmínku aproximace nespĺňovaly.⁴ Zvláštností aproximačního procesu v podmínkách ČR bylo, že jeho hlavní fáze probíhala v letech 1998–2002, kdy byla

u moci menšinová vláda (74 poslanců ve 200 členné Poslanecké sněmovně) sociální demokracie. Proto se zde setkáváme s jevem označovaným jako „gold plating“, kdy taková vláda potřeby aproximace využívala k posílení své pozice, když poukazovala na potřebu transpozice směrnic ve větším rozsahu, než je ve skutečnosti třeba.⁵

1. Potřebnost tzv. evropských klauzulí

K tomuto trendu se na počátku 21. století připojila i soudní moc, která postupně konstatovala, že ačkoli není ČR členstvím státem, není právo EU/ES vůči jejímu řádu něčím cizím, nýbrž je pro jeho rozhodování relevantním.⁶ V této souvislosti se významně změnilo postavení Ústavního soudu jako klíčového interpreta pravidel ústavního pořádku. Ústavní soud se v důsledku aproximačního procesu a v důsledku přistoupení dostal do nového právního a institucionálního prostředí a musel začít řešit nové problémy a hledat pro ně základní stanoviska pro taková řešení. Protože tento svazek ústavních soudů (tzv. „Verfassungsgerichtsverbund“)⁷ působí v rámci určitého společného celku, nutně to vede k dialogu soudů včetně zaujímání odlišných stanovisek. Např. pro Američana, Rusa nebo Australana by asi působilo zvláště, kdyby jejich nejvyšší soudní instance začaly zveřejňovat svá rozhodnutí současně i v cizím jazyce nikoli pro obecnou informaci, nýbrž s úmyslem prezentovat svůj právní názor na předmět společného

* Prof. JUDr. Jan Filip, CSc., Katedra ústavního práva a politikologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno.

¹ Zejména se to týká těch ustanovení Listiny, která ve smyslu čl. 42 upravuje odlišnosti v postavení cizinců a občanů ČR. Ustanovení o základních právech a svobodách je tak třeba interpretovat ve smyslu práva EU z hlediska úpravy postavení a zákazu diskriminace občanů EU z důvodu jejich státního občanství (zejm. čl. 18 SFEU a čl. 21 odst. 2 LZPEU).

² Usnesení vlády České republiky ze dne 13. prosince 1995 č. 732 k žádosti České republiky o přijetí do Evropské unie společně s žádostí a memorandem připojeným k této žádosti.

³ Hlavní tíže vyjednávání přístupu k EU spočívala na vládě, která vedla vyjednávání s EU/ES a současně připravovala příslušné aproximační návrhy uvnitř státu.

⁴ To bylo doprovázeno změnami v odborném aparátu vlády, ministerstev, kanceláří Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu, kde vznikaly zvláštní útvary pro kompatibilitu práva ČR s právem EU/ES.

⁵ Jedná se ovšem o jev obvyklý i v jiných členských státech – viz např. Burrmeister, F., Staebe, E.: *Grenzen des sog. Gold Plating bei der Umsetzung europäischer Richtlinien in nationales Recht*. *Europarecht*, roč. 2009, č. 3, s. 445.

⁶ Stalo se tak již dlouho před přistoupením k EU v nálezu Pl. ÚS 5/01 (č. 410/2001 Sb. – mléčné kvóty I), ve kterém Ústavní soud konstatoval, že „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. V této míře je rozhodování Ústavního soudu i relevantní.“

⁷ Nejnověji Voßkuhle, A.: *Der europäische Verfassungsgerichtsverbund*. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, roč. 2010, č. 1, s. 3.

zájmu s cílem vést dialog se soudy jiných států a prezentovat i své případné reakce na jejich rozhodnutí. To se stává v rámci soudního rozhodování nejvyšších soudních instancí členských států EU postupně pravidlem. Pro rozhodování evropských ústavních soudů např. o Lisabonské smlouvě to bylo obvyklé, protože se to chápalo jako součást evropského ústavního diskursu. Stejně tak se tyto změny dotkly všech státních orgánů, občanů ČR, cizinců žijících v ČR a vůbec celého politického a hospodářského systému ČR. K tomuto účelu bylo třeba formulovat několik základních klauzulí, jejichž konečná podoba ovšem ještě zdaleka v judikatuře nevykristalizovala. To se týká zejména naší ústavní situace, a proto není bez zajímavosti se na současný stav blíže podívat.

Základní předpoklad pro přistoupení představovaly nejen změny nebo přijímání zcela nových právních předpisů, nýbrž především změna ústavních pravidel v podobě ústavního zákona č. 395/2001 Sb. (tzv. euro-novela) a č. 448/2001 Sb. (změna čl. 98 Ústavy ČR) a po přistoupení k EU 1. května 2004 rovněž zásadní změna fungování ČR jako státu. Pro orgány státu působící na tomto úseku to znamenalo hledání cest, jak na tyto změny reagovat. Pro ústavní soudy zde vyvstala potřeba konstrukce postupů, které by vymezily jejich pozici a typické postupy v situacích styku s právem EU. Došlo tak formulaci klauzulí, které se obvykle označují jako evropské, neboť jsou spojeny s potřebou vymezit se vůči působení komunitárního a unijního práva.⁸ Komparace ústavních systémů 27 členských států EU ukazuje, že hlavní pozornost je soustředěna zejména na vymezení poměru mezi oběma právními systémy, přičemž základními ústavními otázkami jsou zejména:

- určení poměru vnitrostátního práva (pochopitelně z povahy věci zejména ústavního práva) k právu EU – problém tzv. *supremační klauzule*,
- určení pravidla, podle kterých se bude řešit rozpor vnitrostátního práva s právem EU – problém tzv. *kolizní klauzule*,
- určení způsobu, jakým bude právo EU působit na vnitrostátní právo – problém tzv. *inkorporační klauzule*.

Těmto otázkám se budu dále věnovat. Dále je však třeba uvést, že kromě těchto tří ústavních otázek, které (každý svým způsobem) řeší jednotlivé členské státy, se členství ČR v EU projevilo v oblasti ústavního práva řadou dalších zvláštních dopadů, což souvisí s tím, že

⁸ V našich podmínkách to ve vztahu ke komunitárnímu právu učinil Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 50/04 (č. 154/2006 Sb. – cukerné kvóty II) a ve vztahu k unijnímu právu v nálezu Pl. ÚS 66/04 (č. 434/2006 Sb. – evropský zatýkácí rozkaz). V současnosti po vstupu v platnost Lisabonské smlouvy se již rozdíl mezi těmito pojmy setřel i oficiálně, nejen cestou judikatury jako v případě rozhodnutí ESD ve věci *Marii Pupino C-105/03*.

ČR ke Evropské unii přistupovala v době přípravy neúspěšné Evropské ústavy a přípravy Lisabonské smlouvy. Předmětem politického boje se tak stalo i formulování těchto klauzulí a vůbec vytváření možnosti Ústavního soudu, aby je mohl ve své judikatuře formulovat.

2. *Supremační klauzule v ústavním pořádku ČR*

Ústava ČR nikde výslovně nestanoví, že ustanovení ústavního pořádku jsou nejvyšším právem země, jak to je chápáno v USA a řadě jiných států. Toto pravidlo je možné odvodit z ústavní definice funkce Ústavního soudu jako orgánu „ochrany ústavnosti“ (čl. 83 Ústavy ČR) a z ústavního taxativního výčtu kompetencí Ústavního soudu, kde je nadřazené postavení ústavních pravidel základem pro jeho rozhodování o ústavnosti jiných pramenů práva. Především se jedná o kompetenci rušit zákony a jiné právní předpisy pro jejich rozpor s ústavním pořádkem a dále o preventivní přezkum mezinárodních smluv.⁹

Přistoupení k EU znamenalo pro Ústavní soud ČR zásadní změnu, neboť musel definovat své postavení v novém právním systému. Ústavní soud se připojil k řadě jiných ústavních soudů (např. Německo, Polsko, Španělsko, Dánsko) a v prvním nálezu po přistoupení konstatoval, že právo EU není bezpodmínečně nadřazeno právu ČR, jak by to vyplývalo ze základní prejudikatury ESD (nyní Soudní dvůr EU).¹⁰ Stejně jako jiné soudy poukazuje na to, že právo EU má přednost před právem ČR v případě, že nezasahuje do tzv. *materiálního jádra ústavy*.¹¹ Obsah tohoto pojmu z hlediska podstatných náležitostí demokratického právního státu Ústavní soud vymezil ve svých rozhodnutích (např. *Li-*

⁹ Následná praxe ovšem ukázala, že i tyto dva klíčové ústavní články podléhají vývoji cestou výkladu Ústavním soudem. K tomu viz podrobně výklad V. Šimíčka k čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR a autora této k čl. 83 a čl. 87 in: *Ústava ČR. Komentář*. Linde: Praha 2010. Dále nejnověji Filip, J.: *K pojmu rozporu (nesouladu) zákona s ústavním pořádkem v teorii a judikatuře Ústavního soudu*. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2010, č. 2, s. 91n.

¹⁰ Zejména rozhodnutí *Costa v. ENEL* z roku 1964.

¹¹ V této souvislosti tento problém vystupuje do popředí jako požadavek respektování národní identity členských států podle čl. 6 odst. 3 SEU, což je rovněž zcela zásadní kategorií ústavního práva, jak také ukázal náleze Ústavního soudu č. 318/2009 Sb. (Pl. ÚS 27/09 – soudce zpravodaj P. Holländer). Pojem „identity“, který nyní čl. 6 odst. 3 SEU tak zdůrazňuje, je přitom jedním z východisek pro řešení tzv. *neústavních ústavních předpisů*. Na příkladu judikatury nejvyšších soudů Indie a USA viz Jacobsohn, G. J.: *Constitutional Identity*. The Review of Politics, roč. 2006, s. 361n. Náš Ústavní soud se této otázky dotkl v podobě konstrukce doktríny materiálního jádra ústavy v nálezu Pl. ÚS 19/09 (č. 446/2008 Sb.) k ústavnosti Lisabonské smlouvy.

sabon I) jen obecně.¹² V dalším nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 29/09 (č. 387/2009 Sb. – Lisabonská smlouva II) byl tento prvek identity ústavy a neodstranitelných kompetencí státu zdůrazněn v návrhu skupiny senátorů. Na rozdíl od rozsudku Spolkového ústavního soudu k Lisabonské smlouvě (body 252 a následující) se ovšem náš Ústavní soud odmítl vyjádřit podrobně k tomu, co k tomu, co vše je třeba zahrnout do této oblasti. Pouze konstatoval, že nepovažuje za možné, aby s ohledem na postavení, které v ústavním systému ČR zastává, takový katalog nepřenositelných pravomocí vytvářel a autoritativně určoval „věcné meze přenosu pravomocí“, neboť to by mělo být ponecháno primárně na specifikaci zákonodárci, když odpovědnost za tato politická rozhodnutí nelze přenášet na Ústavní soud; ten je může podrobit své kontrole teprve v okamžiku, kdy byla na politické úrovni skutečně učiněna. Stejně tak Ústavní nepovažoval za možné, aby v abstraktním kontextu dopředu formuloval, co je přesným obsahem čl. 1 odst. 1 Ústavy.¹³

Tím se Ústavní soud pokusil vypořádat s otázkou suverenity státu a důsledků přistoupení k EU, s možnostmi vystoupení, přenesení kompetencí a jejich rozdělení mezi EU a členské státy (viz níže). Znovu tak ožil význam klasické obecné státovědy a jejích tradičních problémů, které se ukázaly v novém světle s potřebou redefinice.¹⁴ Ukázalo to právě první rozhodnutí Ústavního soudu k Lisabonské smlouvě, kde Ústavní soud zpochybnil možnost výkladu pojmu „svrchovaný stát“,¹⁵ aniž by z toho vyvodil závěr o možnosti či nemožnosti

¹² V bodě 93 nálezu *Lisabon I* konstatoval, že „vůdčím principem je nepochybně zásada nezadatelných, nezczizitelných, nepromlčitelných a nezrušitelných základních práv a svobod jednotlivců, rovných v důstojnosti a právech; k jejich ochraně je budován systém opírající se o zásady demokracie, svrchovanosti lidu, dělby moci, respektující zejména zmíněné materiální pojetí právního státu. Tyto zásady nejsou dotknutelné ani formálněprávně souladně provedenou změnou Ústavy, protože mnohé z nich jsou zjevně přirozenoprávního původu, a stát tedy není jejich poskytovatelem, ale může a musí je – jako ústavní stát – pouze zaručovat a chránit.“ I zde odmítl podat jejich konkrétní výčet.

¹³ Viz zejména body 111 a 112 nálezu *Lisabon II* (č. 387/2009 Sb.).

¹⁴ Názorně to ukazují závěry Ústavního soudu zejména v bodech č. 98 až 107 nálezu ÚS Pl. ÚS 19/08 *Lisabon I* k pojmu svrchovaného státu. Jinak je ovšem třeba uvést, že jde o pojmy historické a politické současně, takže nejen že podléhají vývoji, ale jsou využívány k různým politickým cílům. Tak jako by státovědci 19. století těžko chápali fungování EU, tak by těžko rozuměli tomu, co se dnes v nálezu Ústavního soudu označuje jako „dělená“ suverenity nebo „sdílená“ suverenity. Rovněž na tento aspekt bylo v nálezu *Lisabon II* poukázáno v návrhu skupiny senátorů a zejména v argumentaci prezidenta republiky (bod 61 nálezu).

¹⁵ Zde Ústavní soud konstatoval (bod 98 nálezu *Lisabon I*), že „přirozeně nemá ambici vykládat uvedený pojem v tomto nálezu formou obsáhlého rozboru (nebylo by to ani možné; jde o pojem nikoli nesporný a abstraktně stěžejně definovatelný).“

judikovat v takovém případě tuto problematiku.¹⁶ Úkolem Ústavního soudu zde bylo vyložit čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR v jeho kontextu, nikoli únikem k problematickému pojmu jakési „praktické“ suverenity.¹⁷ Jiný obrat – „slitá“ suverenity – Ústavní soud jen uvedl, aniž se jím blíže zabýval, ačkoli je to stále na významu nabývací koncepcí.¹⁸

Procesy globalizace, evropeizace, komunitarizace, komunalizace atd. vytvářejí jinou logiku veřejnoprávních vztahů a tím i nové nároky na výklad oněch tradičních pojmů.¹⁹ Stát již nemá monopol²⁰ na vše vrchnostenské ne proto, že by to nebylo správné, ale protože na některé tradiční úkoly v současnosti sám nestačí, takže taková omezení plynou z povahy věci, což není to po čtyřech stoletích nic nového.²¹ Přesto je stále oním

¹⁶ V takovém případě se jedná o klasický problém tzv. *political question* s důsledkem nejudikovatelosti v takové věci. Je otázkou, zda proto vůbec měla být tato otázka řešena. Buď je určitý útvar státem a pak je suverénní, nebo jím není. Žádná slovní ekvilibristika to nevyřeší. Zbytek je jen výkladem historického kontextu, ve kterém se tento pojem vykládá.

¹⁷ Odkázal zde (bod 107) na studii David P. Calleo: *Rethinking Europe's Future*, Princeton/Oxford 2001, s. 141, podle které „národní suverenity znamená především legitimní vládu, která disponuje formální pravomocí vybrat si mezi v úvahu připadajícími variantami, a nikoliv následovat variantu přímo diktovanou cizí mocností. Jinými slovy, pro národní stát, stejně jako pro jednotlivce v rámci společnosti, znamená praktická svoboda být aktérem, a nikoliv být objektem. Pro stát, který se nachází v těsném navzájem závislém systému, praktická suverenity spočívá v tom být chápán jako hráč, kterému sousední státy naslouchají, s nímž aktivně jednají, a jehož národní zájmy jsou brány v potaz.“

¹⁸ K tomu viz obsáhlý a korektní rozbor pojmů „společná“ suverenity a „pluralitní“ legitimity v monografii U. Schliesky: *Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt*. Tübingen 2004, s. 507–724.

¹⁹ To ale platilo v minulosti. Srovnáme-li citát z Jellinekovy *Všeobecné státovědy* (bod 100 nálezu *Lisabon I*) např. ze stejné doby pocházející studii neméně slavného J. Bryceho: *The Nature of Sovereignty*. In: *Studies in History and Jurisprudence*. Sv. 2, New York 1901, s. 503–555, můžeme se dostat do úplně jiného světa založeného nikoli na umělých konstrukcích, nýbrž na pozorování praktického života a vývoji právnických koncepcí jako nástroje k dosahování určitých cílů. V anglosaské literatuře můžete také vidět určitou distanci a používání obratu „kontinentální teorie suverenity“. Srov. Merriam, Jr. C. E.: *History of the Theory of Sovereignty Since Rousseau*. Batoche Books. Kitchener 2001, s. 95n. Ale nakonec i sám G. Jellinek v cit. díle, s. 514–517 dokládá, že suverenity je historickým pojmem.

²⁰ Zde tím nemíním konkrétní státy v krizi z hlediska teorie tzv. *failing or weak states* (as Somálsko, Čad, Timor-Leste atd). Blíže sborník *When states fail: causes and consequences*. Rotberg, Robert, I. (ed.). Princeton: Princeton University Press, 2004. V našem případě se jedná o obecný jev objektivních změn vlastností státu v důsledku těchto probíhajících procesů ve světě.

²¹ Projevuje se zde praxeologická zásada, že určitému subjektu lze svěřit jen tolik moci, kolik jí je schopen prakticky

nezastupitelným integračním faktorem, který stmeluje společnost a reprodukuje její jednotu. Tato role roste tím víc, čím více se mění jeho tradiční atributy, jako jsou hranice,²² cla, daně, měna,²³ profesionalizace armády a zrušení vojenské povinnosti, mezinárodní ochrana lidských práv atd.²⁴

3. Kolizní klauzule a její varianty

Zásadním problémem členství v nadnárodní organizaci je zajištění sladění jednotlivých právních systémů a vymezení role Ústavního soudu v této oblasti. Zde je třeba uvést, že Ústavní soud ponechává zcela na úvaze obecného soudu, zda se primárně bude zabývat zkoumáním rozporu zákonného ustanovení, které má aplikovat, s právem Evropských společenství anebo se zaměřit na zkoumání rozporu s ústavním pořádkem České republiky. Pokud se však primárně zaměřit na zkoumání souladu s právem EU, nejde již o otázku, k jejímuž řešení je Ústavní soud příslušný. Měl by proto v souladu s názorem ESD postupovat tak, že při řešení věci v rámci své kognice nebude rozporné ustanovení aplikovat. Obrátí-li se však přesto na Ústavní soud, ten jeho návrh odmítne. Podle usnesení Pl. ÚS 12/08 to bylo z důvodu, že návrh byl podán někým zjevně neoprávněným.

Ústava ČR výslovně nestanoví nadřazenost ústavního pořádku (viz sub 2). To má dva zásadní důsledky. Na jedné straně Ústavní soud nemusel provést výklad takové supremační klauzule jako jiné ústavní soudy členských států EU, na druhé straně musel při posuzování otázky ústavnosti ratifikace Lisabonské smlouvy najít pravidla, podle kterých bude řešit otázku případné kolize mezi právem EU a právem ČR. Protože v ČR může tato otázka před Ústavním soudem vystoupit v podobě zejména dvou zvláštních procedur (kontrola

realizovat, v opačném případě ztrácí autoritu a i ten zbytek moci, který realizovat dokáže.

²² ČR se stala součástí tzv. Schengenského systému v roce 2007, což znamená, že její hranice jsou tzv. vnitřními hranicemi EU a lze je překračovat v libovolném místě. Vnější hranice ČR již tvoří jen mezinárodní letiště.

²³ ČR ovšem dosud není součástí Eurosystemu (členské státy s měnou EURO), neboť podle čl. 4 Aktu o podmínkách přistoupení se na ni hledí jako na členský stát, na který se vztahuje výjimka (čl. 139 SFEU). Proto se nepoužije řada ustanovení SFEU v této oblasti, nicméně i tak zde platí, že vnitrostátní právní předpisy musí být slučitelné s právem EU (čl. 131 SFEU). Blíže Filip, J. in *Ústava ČR. Komentář*. Praha: Linde 2010, s. 1359-1368.

²⁴ Brzy se možná bude hovořit o potřebě formulovat svého druhu „zákon o zachování veřejné moci“, která se neztrácí, nýbrž se objeví u jiného subjektu. Ne náhodou se proto řada tradičních paradigmat teorie federalismu začíná objevovat i v rámci debat o evropské ústavnosti, která je přes chybějící ústavní „text“ neoddiskutovatelným faktem.

ústavností následná a kontrola preventivní), přičemž je významné, že pro každou stanovil měřítko jiné, což se může ukázat v budoucnosti jako velký problém. Zatím to v praxi ovšem to větší význam zatím nemá.

V případě následné kontroly ústavnosti právních předpisů Ústavní soud jako východisko stanovil materiální jádro ústavy (čl. 9 odst. 2), tzn. podstatné náležitosti demokratického právního státu. Toto propůjčení části pravomocí je ovšem podle Ústavního soudu (nález cukerné kvóty II – č. 154/2006 Sb.) propůjčením podmíněným, neboť originálním nositelem suverenity a z ní vyplývajících pravomocí nadále zůstala ČR, takže „delegace části pravomocí vnitrostátních orgánů může trvat potud, pokud tyto pravomoci jsou orgány ES vykonávány způsobem slučitelným s uchováním základů státní suverenity ČR a způsobem, jenž neohrožuje samotnou podstatu materiálního právního státu. Pokud by jedna z těchto podmínek realizace přenosu pravomocí nebyla naplněna, tj. pokud by vývoj v ES, resp. EU, ohrožoval samotnou podstatu státní svrchovanosti ČR nebo podstatné náležitosti demokratického právního státu, bylo by třeba trvat na tom, aby se těchto pravomocí opětovně ujaly vnitrostátní orgány ČR“.

Jinak však Ústavní soud stojí na stanovisku, že mu kontrola práva EU nepřísluší. Je proto úkolem obecných soudů toto právo aplikovat.²⁵ Ústavní soud v usnesení Pl. ÚS 12/08 proto ponechal zcela na úvaze obecného soudu, zda se primárně bude zabývat zkoumáním rozporu zákonného ustanovení, které má aplikovat, s právem Evropských společenství anebo se zaměřit na zkoumání rozporu s ústavním pořádkem České republiky. Pokud se však primárně zaměřit na zkoumání souladu s právem Evropských společenství a tvrdí před Ústavním soudem, že zkoumané ustanovení zákona s ním je v rozporu, znamená to, že v takovém případě nejsou dány podmínky pro aktivní legitimaci obecného soudu k podání návrhu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivého ustanovení a jeho návrh musí být Ústavním soudem odmítnut jako návrh podaný někým zjevně neoprávněným.

Pro případ preventivní kontroly ústavnosti mezinárodních smluv stanovil kritéria přísnější. To byl právě případ rozhodování o ústavnosti Lisabonské smlouvy, kde Ústavní soud rozhodl, že kritériem přezkumu bu-

²⁵ Podle právní věty usnesení Pl. ÚS 12/08 platí, že jestliže obecný soud, obracující se na Ústavní soud s návrhem na zrušení zákona nebo jeho jednotlivého ustanovení podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, ve svém návrhu jednoznačně uvádí, že napačené ustanovení zákona je (vedle rozporu s ústavním pořádkem) rovněž v rozporu s právem Evropských společenství, musí za takové situace rozhodnout na prvním místě na základě požadavků stanovených rozsudkem Soudního dvora Evropských společenství *Simmenthal II* o nepoužitelnosti napačeného ustanovení pro jeho rozpor s právem Evropských společenství. I kdyby byl takový předpis současně v rozporu s ústavním pořádkem ČR, je vyloučeno, aby se jím Ústavní soud ČR zabýval.

dou nejen podstatné náležitosti demokratického právního státu podle čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR, nýbrž celý ústavní pořádek ve všech jeho součástech.²⁶ Tomuto názoru lze sice vytknout, že v případě že by taková mezinárodní smlouva (přenášející kompetence státu) nebyla před Ústavním soudem napadena, automaticky by se vstupem v platnost měla přednost před ústavními pravidly ČR (s výjimkou obsahu čl. 9 odst. 2 Ústavy),²⁷ nicméně to je problém ústavní formulace, nikoli problém Ústavního soudu.

Pro řešení takových situací se v teorii a judikatuře ústavních soudů v případě kolize práva EU a vnitrostátního ústavního práva nabízejí tři varianty kolizní formule²⁸ – integrační (nutno změnit odporující ústavní předpis), integračně-etatistická (nutno změnit předpis práva EU) a etatistická (stát může pouze vystoupit z EU).²⁹ Ústava ČR výslovně neupravuje žádnou, nicméně lze z ní dovodit, že bude záležet na rozhodnutí ČR, pro které řešení se rozhodne. Samozřejmě se přitom musí přihlížet k možnostem, které při dohledu nad zachováním pravidel evropského práva poskytují orgánům EU její primární právo.³⁰

²⁶ Prakticky však i v tomto případě byl přezkum zaměřen na podstatné náležitosti demokratického právního státu.

²⁷ V podrobnostech viz komentář k čl. 10a (P. Molek) a čl. 87 odst. 2 (J. Filip) in *Ústava ČR. Komentář*. Praha: Linde 2010. S ohledem na právní názory Ústavního soudu ve věci *rei iudicatae* by se nemuselo jednat o nepřekonatelný problém.

²⁸ Blíže Lis-Staranowicz, D., Galster, J.: *O zjawisku europeizacji polskiego prawa konstytucyjnego*. Przegląd Sejmowy, roč. 2010, č. 2, s. 30–31.

²⁹ Podle čl. 50 SEU je nyní výslovně upravena procedura vystoupení z EU. S výjimkou vystoupení Grónska v roce 1985 (to se ovšem do Evropského hospodářského společenství dostalo ještě jako součást Dánska) a referenda o vystoupení Velké Británie z EHS v roce 1975 se tato problematika dosud řešila spíše v oblasti politiky než práva. Blíže k tomu Nash, M. L.: *The European Union and secession*. Contemporary Review, roč. 1997, č. 5 (dostupné na findarticles.com/p/articles/mi_m2242/is_n1576/v270/ai_19569555/).

³⁰ Především je třeba zmínit prostředky orgánů EU, jak vyžadovat plnění závazků plynoucích z členství. Podle čl. 258 SFEU má-li Komise za to, že členský stát nesplnil povinnost, která pro něj ze Smluv vyplývá, vydá o tom odůvodněné stanovisko poté, co umožní tomuto státu podat vyjádření. Nevyhoví-li tento stát stanovisku ve lhůtě stanovené Komisí, může Komise předložit věc Soudnímu dvoru EU. Obdobnou možnost má z povahy společenství jiný členský stát (čl. 259 SFEU). Klíčové postavení z hlediska zachování souladu právních systémů v rámci EU zachovává čl. 267 SFEU, který zakotvuje institut předběžných otázek týkajících se výkladu primárního práva EU a platnosti a výkladu dalších aktů přijatých v rámci EU.

4. Kompetenční klauzule v ústavním pořádku ČR

Diskutovanou oblastí se stal výklad čl. 10a odst. 1 Ústavy ČR umožňující přenos některých pravomocí na mezinárodní organizaci nebo instituci.³¹ Základní problém spočívá ve výkladu toho, jaké pravomoci mohou být přeneseny.³² Ústavní pořádek ČR to nedefinuje, což je pochopitelné, protože se ve skutečnosti jedná o něco jiného. Tento pojem přenosu některých pravomocí je třeba chápat ve více rovinách. V té základní rovině to znamená, že ČR pouze vyslovila souhlas s rozsahem pravomocí, kterými disponovala EU/ES v době jejího přistoupení v roce 2004 a s jejichž pomocí bude vystupovat vůči ČR. EU samozřejmě nepracuje jako supranacionální organizace s „českými“ pravomocemi, stejně jako nepracuje s nějakým imaginárním součtem pravomocí 27 členských států, nýbrž pracuje s nadnárodními pravomocemi, které uplatňuje i vůči ČR. Předání („svěření“ slovy Ústavního soudu) tak ve skutečnosti znamená, že ČR tyto pravomoci má nadále jako stát, ale jako členský stát EU je v dohodnutém rozsahu nebude vykonávat, protože to bude činit EU. V případě, že by orgány EU začaly tyto pravomoci uplatňovat způsobem, který by byl v rozporu s materiálním jádrem ústavního pořádku (čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR), vezme si je ČR zpět, jinak řečeno zase se jich opět ujme. Dalším důsledkem je, že v takové oblasti se bude používat práva EU s přímým účinkem uvnitř ČR (tzv. l'effet direct et utile).

V případě EU je sice zdůrazňován funkcionální rys exekutivního federalismu,³³ nicméně členství v EU se nutně promítá na všechny druhy státní moci, tj. i na moc zákonodárnou a soudní. Ve skutečnosti však ono přenesení pravomocí neznamená pokles aktivity státních orgánů, právě naopak se jejich úkoly při inkorporaci a transpozici práva EU spíše rozšiřují jak fakticky,³⁴ tak v důsledku získání nových kompetencí

³¹ Zde pomímám problematiku výkladu pojmu „pravomoc“ oproti pojmům „kompetence“ a „působnost“ a používám dikci Ústavy.

³² V nálezu Pl. ÚS 50/04 (*cukerné kvóty II*) se hovoří jen o propůjčených kompetencích. V čl. 4 SFEU se pak používá obrat „propůjčené kompetence“.

³³ Připomínám, že funkcionálně se může EU jevit jako forma tzv. exekutivního a judiciálního federalismu. Není sice organizována (institucionálně) jako federace, ale v některých oblastech tak funguje, neboť výkonná a soudní moc členských států aplikuje rovněž její právo. Pro srovnání s americkým federalismem viz např. Schütze, Robert: *On „Federal“ Ground: the European Union as (Inter)National Phenomenon*. Common Market Law Review, vol. 46, roč. 2009, č. 4, s. 1077–1089.

³⁴ Odhaduje se, že členství v EU se dotýká cca 60% zákonů členských států, v oblasti hospodářské to má být až 80% zákonů. Exaktní studie však tyto údaje považují za přehnané. Blíže, Töller, A. E.: *Mythen und Methoden. Zur Messung der Europäisierung der Gesetzgebung des Deutschen Bundes*

v souvislosti s členstvím v EU. Např. byly nově upraveny kompetence komor ve vztahu k orgánům EU, tak jak to vyžadoval náleží Pl. ÚS 19/08 (*Lisabon I*).³⁵ Zejména se ale jedná o reakci na nové jevy v právu EU, které přinesla Lisabonská smlouva. Bez souhlasu komor tak není možné, aby vláda za ČR vyslovila souhlas s rozhodováním Evropské rady, které bylo mimo věci vymezené v SEU přijato ne jednomyslně, ale jen kvalifikovanou většinou v jiných než uvedených případech (společná zahraniční a bezpečnostní politika – čl. 31 odst. 3 SEU), popř. aby takové rozhodování bylo umožněno Radě, byť pod kontrolou národních parlamentů formou souhlasu s takovým postupem (čl. 48 odst. 6 a 7 SEU) a v několika dalších otázkách. Není tak možný převod dalších pravomocí na EU (čl. 10a Ústavy ČR) bez souhlasu komor Parlamentu daného vlády. Pro tento vztah se vžil pojem vázaný mandát vlády. Výčet takových věcí je obsažen v novelizovaných jednacích řádech komor.³⁶ Další změny v postavení komor jsou vyvolány přímo Lisabonskou smlouvou, která zakotvila možnost parlamentů, popř. jejich komor obracet se na předsedy Evropského parlamentu, Rady a Komise s odůvodněným stanoviskem proti návrhům legislativních aktů EU, které podle jejich názoru porušují pravidlo subsidiarity (čl. 6 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality, čl. 3 Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů v EU). Dále podle čl. 263 SFEU

tages jenseits des 80-Prozent-Mythos. Zeitschrift für Parlamentsfragen, roč. 2008, č. 1, zejm. s. 8–12 a Bovens, M., Yesilkagit, K.: *The Impact of European Legislation on National Legislation in the Netherlands*, s. 1–2 (dostupné na <http://publishing.eur.nl/ir/repub/asset/1763/NIG1-11.pdf>). Pro ČR uvádí Novák, František: *Legislativa ČR v roce 2007 – kvantitativní přehled*. Právník, roč. 2009, č. 2, s. 167 uvádí údaje od roku 2004 v rozsahu 11–40%, což odpovídá přibližně i oběma zahraničním studiím.

³⁵ Tato úprava byla podmínkou druhé komory (Senátu), aby vyslovila souhlas s ratifikací Lisabonské smlouvy. Zatímco Ústavní soud tak v náleží Pl. ÚS 19/08 *Lisabon I* námitky neměl, Senát dal souhlas poté, co obdržel z Poslanecké sněmovny text změny zákonů o jednacích řádech obou komor Parlamentu. To demonstruje současně odlišné přístupy k téže otázce v členských státech. V Německu Spolkový ústavní soud v Lisabonském rozsudku z 30. června 2009 se požadoval nejdříve provedení změn v německém zákonodárství. Po jejich provedení (naplnění rozsudku) teprve prezident Lisabonskou smlouvou ratifikoval. Ve Francii naopak Ústavní rada v rozhodnutí č. 560-2007 DC ze 20. 12. 2007 došla k závěru, že svěření kompetence komor podávat k ESD žaloby z důvodu porušení principu subsidiarity podle čl. 263 SFEU a čl. 8 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality, vyžaduje změnu ústavy (nyní čl. 88–6 Ústavy Francie).

³⁶ Na rozdíl od SRN, kde Spolkový ústavní soud stanovil požadavek provést nejdříve ústavně konformní změny přizpůsobující právní řád Lisabonské smlouvě, v ČR Ústavní soud takovou podmínku nestanovil a přizpůsobení (a konkretizace) bylo provedeno v obou jednacích řádech komor Parlamentu dodatečně ojedinělou formou společného zákona (č. 162/2009 Sb.).

mají státy v této souvislosti možnost podat žalobu k Soudnímu dvoru proti zneužití pravomoci orgány EU (např. překročení pravidla subsidiarity).³⁷

V současnosti je tak na území ČR vykonávána též veřejná moc EU zejména v rámci vymezení výlučné a sdílené pravomoci EU (čl. 3 a čl. 4 SFEU). V určitých oblastech již je možné v rámci orgánů EU (Rada, Evropská rada) přijímání rozhodnutí většinou, nikoli jednomyslně (např. čl. 31 SEU), což je uznáno za přípustné a slučitelné s čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR i v případě tzv. zjednodušeného postupu změn SEU a SFEU (čl. 48 odst. 6 a 7 SEU, čl. 352 SFEU).³⁸ V tomto směru je zajímavé, že Ústavní soud se odvolal na rozsudek polského Ústavního tribunálu k ústavnosti Smlouvy o přistoupení Polské republiky k EU,³⁹ ačkoli polský Ústavní tribunál požadavky na „některé pravomoci“ formuloval daleko přísněji než např. německý Ústavní soud v rozsudku k Maastrichtské smlouvě (1993) nebo jako dánský Nejvyšší soud k téže otázce. Náš Ústavní soud po vzoru polského Ústavního tribunálu navíc požadoval

³⁷ Podle novel jednacích řádů komor Parlamentu jsou iniciátory takových žalob právě komory Parlamentu. Podrobně k této problematice viz Kysela, J.: *Implementace Lisabonské smlouvy v pravidlech Parlamentu ČR*. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2010, č. 1, s. 40–50.

³⁸ Náleží *Lisabon I*, body 109, 135, 136. Ústavní soud v tomto případě konstatoval, že přenos pravomocí orgánů ČR na EU podle čl. 10a Ústavy nemůže jít tak daleko, aby narušil samu podstatu republiky jako svrchované a demokratického právního státu založeného na úctě k právům a svobodám člověka a občana a aby založil změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 ve spojení s čl. 1 odst. 1 Úst). Jinak jde o otázku politického rozhodnutí. Nelze však připustit, aby EU mohla své pravomoci měnit libovolně a nezávisle na svých členech, tzn. aby na ni byla přenášena ústavní kompetenční kompetence. To by již bylo přenosem pravomocí v rozporu s čl. 1 odst. 1 a čl. 10a Úst.

³⁹ Viz rozsudek K 18/04, ve kterém polský Ústavní tribunál zdůraznil, že to znamená zákaz přenesení veškerých pravomocí státního orgánu, přenesení pravomocí v celku v určité oblasti, stejně jako zákaz přenesení kompetencí z hlediska podstaty dané oblasti. Požadoval též přesné určení oblasti a vymezení rozsahu kompetencí v rámci konkrétního přenosu. Po vzoru rozsudku dánského Nejvyššího soudu (*Carlson and Others v. Rasmussen*, Case No I-361/1997 (Supreme Court, 6 April 1998, HØJESTERETS DOM af 6. april 1998 I 361/1997 zejména body 9. 6., 9. 7. and 9. 8. – plné znění na adrese www.thybo.dk) rovněž polský Tribunál zdůraznil, že to neznamena možnost přenesení kompetencí v rozporu s Ústavou Polské republiky, neboť ta je výslovně (čl. 8) „nejvyšším zákonem státu“. Ve stejném duchu tyto závěry rozpracoval v rozsudku K 32/09 z listopadu 2010 k otázce ústavnosti některých ustanovení Lisabonské smlouvy. Jen pro zajímavost uvádím, že v části návrhu skupiny poslanců Sejmu bylo řízení zastaveno, neboť skupina poslanců jako navrhovatel opustila jednacím sál, čímž došlo k narušení povinné účasti navrhovatele podle § 60 odst. 2 zákona o Ústavním tribunálu.

přesné vymezení,⁴⁰ což samozřejmě není dost dobře možné, na druhé straně je pravdou, že volnější výklad otevírá dveře pro rozšiřující výklad Soudního dvora EU. Proto je zdůrazňován ústavními soudy členských států podmíněný charakter svěřených kompetencí. Ústavní soud ČR se ve svém dalším nálezu k Lisabonské smlouvě od jiných odlišil v této věci i tím, že odmítl návrh, aby definoval okruhu pravomocí, které lze přenést lze a které nikoli.⁴¹ Na rozdíl od něj Spolkový ústavní soud některé základní věci ve svém Lisabonském rozsudku definoval. Podle něj je – vyjádřeno ve zvláštní terminologii tohoto soudu – pro „schopnost demokratického sebeutváření ústavního státu“ (für die demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit eines Verfassungsstaates) pokládáno za zvláště citlivé rozhodování o hmotném a procesním trestním právu, disponování vojenským a policejním monopolem použití násilí dovnitř, popř. navenek, základní fiskální rozhodnutí o příjmech a sociální politikou motivovaných výdajích veřejného sektoru, sociálněstátní utváření životních poměrů, stejně jako kulturně zvláště významná rozhodnutí např. v rodinném právu, ve školské a vzdělávací soustavě nebo v zacházení s náboženskými společnostmi.⁴² Budoucnost ukáže, která cesta je lepší. Zda upřesnění představy výkladu právního textu, kde rovněž platí, že každé vymezení je současně omezení, nebo ponechání možných stran příštího řízení v nejistotě, co lze a co nikoli.

5. Závěr

Členství ČR v EU způsobilo množství zásadních změn v právním řádu a státním mechanismu již při přípravě na přistoupení. Je třeba uvést, že v souvislosti s přistoupením se poprvé v historii konalo rovněž referendum, které ukázalo, do jak složité sítě vztahů vstupujeme.⁴³ Pro tento prostor se zavedl německý pojem

⁴⁰ V bodu 186 nálezu *Lisabon I* požaduje, aby tento přenos byl „ohraničený, rozpoznatelný a dostatečně určitý.“ Jestliže však tyto požadavky uznal za splněné u tak nejasného textu, jakým je čl. 216 SFEU, pak je třeba jeho slova chápat jako pokus zachovat si tvář.

⁴¹ Viz náleží Pl. ÚS 29/09 *Lisabon II*, bod 111.

⁴² Viz již zmíněný bod 252 uvedeného rozsudku na adrese www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208en.html.

⁴³ Je zajímavé, že tzv. evropská referenda, kterých již proběhlo kolem čtyřiceti, reagují nejen na názory lidu daného státu, ale i na okolí. Např. o konání přístupového referenda v ČR bylo rozhodováno v rámci visegrádské čtyřky (to je sdružení čtyř středoevropských států), kde se v roce 2002 měli předsedové vlád (ČR, Slovensko, Polsko, Maďarsko) dohodnout, že jako první budou hlasovat nejvíce proevropští Maďaři a skeptičtí Češi jako poslední. Jak uvádí studie *IRI Europe Report on the growing importance of Initiatives and Referendums in the european integration process*. 2002. Ed.

„*Verfassungsverbund*“ (compound of constitutions), který vyjadřuje vzájemnou provázanost fungování ústavních systémů členských států EU.⁴⁴ Pro právníka z oblastí mimo Evropu může být stěžejí pochopitelné,⁴⁵ že rozhodnutí ústavních i obecných soudů různých států se navzájem citují,⁴⁶ byť základ je v judikatuře Evropského soudního dvora a jeho složek. Není též nic neobvyklého, že rozhodnutí jsou souběžně s autentickým zněním vydána i v dalších jazycích. I to jsou praktické příklady vytváření evropského právního prostoru. Jeho standardy musejí být v rámci přípravy na přistoupení předem splněné předem. EU si uvědomila v rámci svého rozšiřování daleko dříve než americká federace, že slovy A. Lincolna z jeho slavné *the House Divided Speech* nemůže být *half-free and half-slave*, jak to vyplývalo z historického tzv. *Missouri Compromise of 1820*, jak se na něm dohodly severní a jižní otrokářské státy USA.⁴⁷ Proto Evropská unie vyžaduje splnění přístupových kritérií ještě před přistoupením nového státu, neboť historické zkušenosti ukazují, že dodatečná náprava je velmi složitá.⁴⁸

Pro ČR to má ještě význam v jiném ohledu. Evropské právní standardy doplňují vnitrostátní ústavní úpra-

Hautala, H., Kaufmann, B., Wallis, D., s. 10, mělo se tak stát po vzoru dominového efektu hlasování z roku 1994 (pořadí Rakousko, Finsko, Švédsko a Norsko).

⁴⁴ Jen jako příklad mohu z poslední doby uvést, že finanční krize Řecka závisela nejen na postupu států Eurosystemu, nýbrž i na tom, zda ústavnost postupu Německa potvrdí jeho Spolkový ústavní soud, před kterým byl příslušný zákon o finanční pomoci Řecku napaden. To se stalo v rozhodnutí 2 BvR 987/10 (dostupné na http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20100507_2bvr098710.html), na kterém záviselo, zda se celá akce zdaří, neboť Německo má ze slíbených 80 mld. EURO poskytnout 22.4 mld. EURO.

⁴⁵ Naopak pro Evropana je dosti šokující četba diskusí na téma, zda se v USA citovat nebo využívat zahraničních právních názorů. Srov. Moon, C.: *Comparative Constitutional Analysis: Should the United States Supreme Court Join the Dialogue?* *Journal of Law & Policy*, roč. 2003, s. 229–247 nebo sice neúspěšný, nicméně zajímavý tzv. *The Constitution Restoration Act of 2005*, který lze chápat jako zvláštní výraz právní segrace (požadavek na soudce, aby se odvolávali pouze na anglické prameny ústavního práva a common law).

⁴⁶ Nemluvě již o tom, že kromě závaznosti rozhodnutí orgánů EU je zde Evropský soud pro lidská práva, kde ČR v roce 2004 zavedla novou proceduru - obnovu řízení před Ústavním soudem z důvodu vyhovujícího rozsudku ESLP v trestních věcech. Jejich vztah je v tomto případě vyjádřen tak, že v rámci obnoveného řízení Ústavní soud vychází z právního názoru mezinárodního soudu.

⁴⁷ Stejně jako na příkladu finančního kolapsu Řecka se však ukazuje, že Evropská unie nemá prostředky, kterými by dodatečně pochybení přijatých států řešila.

⁴⁸ Známý je příklad rozhodnutí *Coyle v. Smith*, 221 U.S. 559 (1911) o plnění přístupových kritérií státem Oklahoma již poté, co se stal členským státem USA. Toto rozhodnutí je zajímavým příkladem rozboru kompetencí Kongresu z hlediska přijímání nových států.

vu tam, kde je kusá a stručná, jako je tomu např. v případě veřejných financí a rozpočtové politiky, kdy je třeba respektovat požadavky hospodářské a měnové politiky EU podle pravidel SFEU.⁴⁹ Formulace konečné podoby evropských klauzulí je proto stále otevřená dalšímu vývoji.

Summary

Although the Czech Republic was not a Member State, EU/EC law was not foreign to its order but rather relevant for its decision-making. The basic prerequisite for accession was represented not only by amendments

to the existing or the adoption of entirely new legal regulations, but primarily by amendments to constitutional rules and, after accession to the EU on May 1, 2004, a fundamental change in the functioning of the Czech Republic as a state. The author concentrates only on the following basic constitutional aspects of these changes such as the determination of the relationship of national laws (particularly constitutional law) to EU law (the supremacy clause), the determination of the rule to be used in addressing a variance of national laws with EU law (the collision clause) and the determination of the manner in which EU law will affect national laws (the incorporation clause). He analyses the manner in which are these clauses formulated in the judicature of the Czech Constitutional Court.

⁴⁹ Podrobněji k této problematice viz můj komentář k čl. 98 Ústavy ČR in Ústava ČR. Komentář. Praha: Linde 2009, s. 1359n.