



MASARYKOVA UNIVERZITA PRÁVNICKÁ FAKULTA

David Kosař, Filip Křepelka,
Ladislav Vyhnánek

KOMPENDIUM EVROPSKÉHO ÚSTAVNÍHO PRÁVA

KOMPENDIUM EVROPSKÉHO ÚSTAVNÍHO PRÁVA

muni
PRESS



KOMPENDIUM EVROPSKÉHO ÚSTAVNÍHO PRÁVA

David Kosař, Filip Křepelka, Ladislav Vyhnánek

Masarykova univerzita
Brno 2017

Vzor citace

KOSAŘ, David ; KŘEPELKA, Filip ; VYHNÁNEK, Ladislav. *Kompendium evropského ústavního práva*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017. 265 s. Edice Učebnice Právnické fakulty MU, sv. č. 536. ISBN 978-80-210-8581-7 (brož.), 978-80-210-8582-4 (online).

CIP - Katalogizace v knize

Kosař, David

Kompendium evropského ústavního práva / David Kosař, Filip Křepelka, Ladislav Vyhnaněk. --1. vydání. -- Brno: Masarykova univerzita, 2017. 265 stran. – Edice Učebnice Právnické fakulty MU, sv. č. 536. ISBN 978-80-210-8581-7 (brož.)

342* 341.171(4)* 342.565.2* 341.211* 316.347* (437.3)* (437.6)* (075.8)*

- Treaty on European Union

- Česko. Ústavní soud

- Evropská unie

- ústavní právo

- evropské právo

- ústavní soudy

- svrchovanost státu

- národní identita

- Česko

- Slovensko

- učebnice

342 – Ústavní právo. Správní právo [16]

Tato publikace byla podpořena z finančních prostředků EU poskytnutých v rámci Programu Erasmus+ Jean Monnet Modulu, projektu European Constitutional Law and Politics (období řešení 09/2014 – 08/2017, kód projektu 553430).

Podpora Evropské komise při tvorbě této publikace nepředstavuje souhlas s jejím obsahem, který odráží pouze názory autorů a Evropská komise nemůže být považována za odpovědnou za jakékoliv využití informací obsažených v této publikaci.



This compendium has been published within project European Constitutional Law and Politics (09/2014 – 08/2017, project code 553430) financed by European Union within the Jean Monnet Module programme Erasmus +.

The European Commission support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents which reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

© 2017 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-8581-7

ISBN 978-80-210-8582-4 (online : pdf)

OBSAH

Úvodní slovo	7
--------------------	---

I. Působení evropského práva v českém právním systému. Ústavní zmocnění pro „vstup“ evropského práva

1. K dalším důsledkům přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR	12
<i>Jan Kysela</i>	
2. Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR	18
<i>Jiří Malenovský</i>	
3. Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu?	27
<i>Zdeněk Kühn, Jan Kysela</i>	
4. Ve věci ústavního základu působení komunitárního práva uvnitř ČR nebylo řečeno poslední slovo	36
<i>Jiří Malenovský</i>	

II. Přezkum práva EU Ústavním soudem

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.), Cukerné kvóty III.	45
1. Uznání i rozpaky nad „komunitárním“ nálezem Ústavního soudu ve věci cukerných kvót	59
<i>Richard Král</i>	
2. K nové doktríně Ústavního soudu ČR v otázce vztahů českého, komunitárního a mezinárodního práva	68
<i>Jiří Malenovský</i>	
3. Vztah práva Evropské unie a právního řádu ČR očima tří rozhodnutí Ústavního soudu	74
<i>Jan Komárek</i>	

-
4. Ústavní soud ČR a přezkum vnitrostátní implementace
komunitárního práva: „Poslouchej, co říkám a nekoukej, co dělám“?...90
Michal Bobek

III. Lisabonské nálezy, suverenita a identita

- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008
(N 201/51 SbNU 445; 446/2008 Sb.), Lisabon I.111
1. Jaké jsou dopady „Lisabonského nálezu“ (nejen) pro ústavní
rovinu vztahu českého a unijního práva?144
Petr Brázda
- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/09 ze dne 3. 11. 2009
(N 233/55 SbNU 197; 387/2009 Sb.), Lisabon II.167
2. Koncept národní identity jako nový prvek ve vztahu
vnitrostátního a unijního práva.....180
Robert Zbíral
3. Dělitelná nebo nedělitelná? Koncept suverenity v judikatuře
Ústavního soudu ČR.....203
Vojtěch Belling

IV. Slovenské důchody a problém ultra vires

1. „Českoslovenští“ důchodci v pasti práva Evropské unie.....222
Filip Křepelka
2. Slovenské důchody: druhá „válka soudů“ před Soudním dvorem EU 237
Jan Komárek
- Nález Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 5/12
(N 24/64 SbNU 237), Holubec.....247
3. Koncept národní identity jako nový prvek ve vztahu
vnitrostátního a unijního práva.....261
Robert Zbíral

ÚVODNÍ SLOVO

Publikace, která se vám dostala do rukou, si klade za cíl představit vztah práva Evropské unie a ústavního práva České republiky. Ačkoliv je určena především studentům právnických fakult, nejedná se o klasickou učebnici. Zatímco totiž učebnice (což ovšem není chyba, jen jiný přístup) zpravidla vycházejí z představy, že studentům je nutno předložit, pokud možno, jasné odpovědi na základní otázky studovaného oboru, toto kompendium jde spíše cestou opačnou.

Jakkoliv totiž v otázce vztahu mezi právem EU a právními řády jejích jednotlivých členských států doktrína nepochybně existuje, bylo by podle našeho názoru chybou považovat ji za ustálenou a prostou konfliktů. Naopak – zejména ty otázky vztahu mezi právem EU a ústavními systémy jednotlivých států, které považujeme za nejvíce fascinující, si své konečné odpovědi stále hledají. Zda finální a nesporné odpovědi budou někdy nalezeny, nevíme a jsme stran toho spíše skeptičtí. Právě proto však zájemcům o studium tohoto nesmírně bohatého tématu nabízíme možnost sledovat **proces hledání** těchto odpovědí, byť pouze v českém kontextu, a nabízíme jim možnost, aby na základě studia relevantních a polemických textů zaujali stanovisko sami.

Již před vstupem České republiky do EU, a ještě více po něm, čelili praktičtí i akademičtí právníci potřebě zaujmout postoj k celé řadě klíčových problémů vztahu evropského práva a našeho právního řádu. Jak a na základě čeho bude právo EU v České republice působit? Jaké důsledky bude mít přenos některých pravomocí České republiky na EU pro vnitrostátní orgány i jednotlivce? Ztratí Parlament kontrolu nad obsahem jím přijímaných zákonů? Bude Ústavní soud moci přezkoumávat působení práva EU v českém právním řádu, ať již půjde o právo s přímým účinkem či o akty vnitrostátní, jimiž je právo EU implementováno? Jak vstup do EU (a následném hypotetické scénáře další integrace) ovlivní naše nahlížení na klíčové ústavněprávní koncepty, ba na samotné stavební kameny naší ústavní identity, jako jsou svrchovanost lidu či demokracie?

V této publikaci předkládáme ke studiu texty, jejichž autoři na tyto otázky hledali odpovědi na tyto otázky, stejně jako to nyní činí naši čtenáři. Jedná se o mix rozhodnutí Ústavního soudu a odborných statí, které byly v posledních zhruba patnácti letech na nastíněná témata publikovány.

Logika řazení textů je ve své podstatě „historická“, tj. sleduje, jak byla klíčová témata vztahu ústavního a evropského práva v české judikatuře a literatuře postupně nastolována a rozebírána. Tam, kde je to možné (tj. vyjma následující kapitoly, která mapuje vývoj předcházející vstupu do České republiky do EU), snažíme se problém vždy rámovat přinejmenším jedním nálezem Ústavního soudu. Pokud se totiž již Ústavní soud k řešení určité otázky evropského práva dostal, šlo většinou o témata důležitá právně i politicky a nezdá se, že by právě rozhodnutí Ústavního soudu jakýmsi katalyzátorem odborných debat.

Náš vřelý dík patří vydavatelům časopisů i autorům článků, které s jejich souhlasem můžeme v této publikaci použít. Svým čtenářům pak doporučujeme, aby ke studiu textů přistupovali s otevřenou, avšak kritickou myslí a aby při něm zažívali spíše radost z hledání a poznání než frustraci ze složitosti předkládaných témat.

Redakční poznámka

Většina textů prezentovaných v tomto kompendiu byla výrazně zkrácena. Zařazeny jsou pouze ty pasáže textů, které se věnují příslušným tématům. Poznámky pod čarou obsažené v původních textech byly přechýšlovány tak, aby číselná řada byla úplná a vždy začínala poznámkou číslo 1. V případě, že některé poznámky odkazovaly na jiné poznámky (například při opakované citaci pramenů), byly upraveny i tyto odkazy.

**I. PŮSOBENÍ EVROPSKÉHO PRÁVA
V ČESKÉM PRÁVNÍM SYSTÉMU.
ÚSTAVNÍ ZMOCNĚNÍ PRO „VSTUP“
EVROPSKÉHO PRÁVA**

Vstup České republiky do EU přinesl pochopitelně celou řadu změn prakticky ve všech oblastech práva. První otázkou však pochopitelně bylo, jak zajistit, aby evropské právo mohlo v českém právním řádu působit způsobem, který ono samo předpokládá.

Působení evropského práva v našem právním řádu mělo být vyřešeno tzv. euronovelou Ústavy (ústavní zákon č. 395/2001 Sb.). Euronovela přinesla poměrně radikální změnu vztahu českého a mezinárodního práva. Před přijetím této novely Ústavy vycházel český právní řád spíše z principu dualistického (adaptačního) a plnohodnotně inkorporoval (dokonce s postavením referenčního kritéria ústavnosti pro rozhodování Ústavního soudu) toliko mezinárodní smlouvy o lidských právech. Její přijetí znamenalo naopak přechod k modelu převážně inkorporačnímu, jak ostatně naznačuje i text nového ustanovení čl. 10 Ústavy, podle něhož: „Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.“

Velmi specificky se pak k otázce možnosti přenést určité pravomoci orgánů České republiky na mezinárodní organizaci či instituci vyjadřoval čl. 10a Ústavy podle něhož: „Mezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci.“ Euronovela – jako ostatně bude patrné z následujících textů – se dotkla i řady dalších ustanovení, ať již přímo (čl. 87 či čl. 49 Ústavy) či nepřímo (čl. 112 odst. 1 Ústavy).

Otázkou však zůstávalo, na základě kterého ustanovení (zda čl. 10 či čl. 10a Ústavy) evropské právo v českém právním řádu působí a také to, zda je mezi těmito variantami nějaký rozdíl co do jejich důsledků. Právě těchto otázek se dotkl ve svém následujícím článku Jan Kysela.

1. K DALŠÍM DŮSLEDKŮM PŘIJETÍ TZV. EURONOVELY ÚSTAVY ČR

Jan Kysela

Přetištěno z: Právní rozhledy, 11/2002.

(...)

IV. Integrační zmocnění a jeho vnitrostátní dopad

Podstatou „integračního zmocnění“ je umožnit přistoupení státu, v našem případě ČR, k seskupení států společně vykonávajících část svých svrchovaných kompetencí, jmenovitě k Evropské unii. Podobné úpravy najdeme v Belgii, Dánsku, Francii, Irsku, Lucembursku, Německu, Nizozemí, Portugalsku, Rakousku, Španělsku a Švédsku, resp. v některých státech kandidátských. Ve vládním návrhu euronovely byly v tomto případě provedeny změny spíše okrajové, směřující k upřesnění delegovaného subjektu. Výsledný text čl. 10a zní takto: „(1) *Mezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci. (2) K ratifikaci mezinárodní smlouvy uvedené v odstavci 1 je třeba souhlasu Parlamentu, nestanoví-li ústavní zákon, že k ratifikaci je třeba souhlasu daného v referendu.*“ Čl. 39 odst. 4 dodává, že při rozhodování Parlamentu je k ratifikaci této mezinárodní smlouvy třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů.

(...)

Jelikož již byl čl. 10a zkoumán jinými autory,¹ omezím se pouze na několik glos. Integrační zmocnění není integračním příkazem: příslušná smlouva být uzavřena nemusí, stane-li se tak však, bude to ústavně konformním (a contr. např. komparativně a historicky doložitelný zákaz jednání proti suverenity,

¹ Zemánek, J. Ústavní prostor pro přistoupení k EU vytvořen. Evropské právo, 2002, č. 1, Příloha Právních rozhledů, s. 3 a násl.; Baláš, V. Co nového přinesla „euronovela“ Ústavy ČR. Parlamentní zpravodaj, 2002, č. 4, s. 11 a násl.; Zemánek, J. Předběžná kontrola ústavnosti mezinárodních smluv. Tamtéž, s. 17 a násl.; Týž, V. Poslední novela Ústavy umožní vstoupit ČR do ES (EU). Tamtéž, s. 19 a násl.; Šjlová, J. „Euronovela“ Ústavy ČR. Právní rádce, 2002, č. 5, s. 38; Bartoň, M. Novela Ústavy ČR č. 395/2001 Sb. (tzv. euronovela Ústavy) a mezinárodní právo. EMP, 2002, č. 12, s. 30 a násl.

územní celistvosti či státní formě) a předepsaným způsobem. Nestačí však zajistit ústavní konformitu samotného jednání o delegaci části pravomocí státních orgánů; totéž platí pro obsah příslušné smlouvy. Proto nový čl. 87 odst. 2 výslovně svěčuje Ústavnímu soudu pravomoc přezkoumávat soulad takové smlouvy s ústavním pořádkem.

R. Král se v této souvislosti domnívá, že Ústavní soud nebude moci konstatovat soulad akcesní smlouvy s ústavním pořádkem, neboť Ústava neobsahuje ustanovení, na jehož základě by bylo možné vnitrostátně přiznat evropskému právu účinky přednosti, bezprostřednosti apod.²

J. Syllová v polemice s ním správně upozorňuje na formulaci čl. 10a odst. 1, kde jde o přenos některých pravomocí státních orgánů na orgány mezinárodní organizace nebo instituce. Takovou pravomocí bude i část pravomoci (působnosti) zákonodárné, která bude na území ČR nadále vykonávána jednak Parlamentem, jednak orgány EU, t.č. především Radou. Specifikace účinků normativních aktů EU přísluší unijnímu a komunitárnímu právu, nikoliv Ústavě ČR.³

Je třeba přitakat J. Syllové. Ratifikací akcesní smlouvy je část pravomocí dosud výlučně příslušejících orgánům ČR delegována na jiný subjekt. Vztahy v této oblasti budou nadále upravovány EU, zásahy vnitrostátních orgánů by byly *ultra vires*⁴. Možné je samozřejmě uvažovat o odvolatelnosti či neodvolatelnosti této delegace, pro předmětnou otázku to však nemá valný význam; literární podporu nalezneme pro obě řešení.

1. Co se na základě čl. 10a Ústavy přenáší, v jakém rozsahu a na koho

Jisté pochybnosti snad možno mít vzhledem k nakonec zvolené formulaci „přenos některých pravomocí orgánů České republiky“. Evidentní je, že nemůže jít o orgány samosprávy, nýbrž státu. Problematictější je otázka, zda je možné přenést pouze „část“ pravomocí, o což zde má jít.

² Král, R. O úskalí „euronovely“ Ústavy ČR. Právní rádce, 2002, č. 2, s. 36.

³ Syllová, J. „Euronovela“ Ústavy ČR. Právní rádce, 2002, č. 5, s. 38.

⁴ Tichý, L., Arnold, R. a kol. Evropské právo. Praha: 1999, se na s. 64–65 vyslovují pro nezvratnost integračního procesu. K opačnému názoru viz Pavlíček, V. Suverenita v procesu integrace (Retrospektiva a perspektiva), in: Pavlíček, V. a kol. Suverenita a evropská integrace. Praha: 1999, s. 43 a násl.

„Pravomocí“ je způsobilost orgánu veřejné moci tuto moc vykonávat, jde tedy o souhrn prostředků výkonu moci zákonodárné, výkonné a soudní. „Působnost“ vymezuje rozsah pravomoci, tzn. okruh vztahů, na něž lze pravomoc uplatnit.⁵ Přistoupením k EU se jistě změní působnost, tj. okruh vztahů, na něž bude moci uplatňovat svou pravomoc Parlament, vláda, řada správních úřadů (např. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže). Otázkou však je, zda se změní jejich pravomoc. Vykonává-li dnes Parlament státní moc především přijímáním zákonů, bude tomu tak i nadále: o pravomoc, natož „některou“, tedy nepřijde. Vzhledem k nepřilíš zřetelnému rozlišování pojmů „pravomoc“ a „působnost“ však nelze předmětnou formulaci považovat za zásadně pochybnou; jistě také nevyvolá praktické problémy.⁶

Rozsah „přenosu“ bude vymezen mezinárodní (akcesní) smlouvou. Nemusí ovšem být zcela jednoznačný a bezproblémový, zejména vzhledem k možné různosti hledisek uplatňovaných orgány EU a orgány vnitrostátními, např. ústavními soudy.⁷ Tudíž tak jako mohou být některé akty vnitrostátní považovány za zásah do kompetence přenesené na EU a proto neaplikovatelné, mohou být i akty orgánů EU shledávány nejen v rozporu s principem subsidiarity, ale i ultra vires, tj. mimo přenesenou kompetenci. Klíčovou otázkou je, kdo v takové věci rozhodne: Evropský soudní dvůr, vnitrostátní soud, anebo dokonce každý státní orgán v případě deklarace nicotnosti aktu? Současná debata o reformě EU navíc toto citlivé pole otevírá i orgánům politickým, tzn. národním parlamentům, resp. eventuální jimi konstituované evropské druhé komoře, v roli strážců principu subsidiarity.

R. Suchánek také správně upozorňuje na proměnu pojmu „ústavně zaručená práva a základní svobody“ v čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy.⁸ Podle jeho názoru bude totiž Ústavní soud povinen aplikovat bezprostředně použitelné evropské právo, včetně obecných zásad práva Společenství, jež jsou součástí primárního práva. Jelikož sem patří především základní lidská práva, zajištěná Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod

⁵ Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A. Teorie práva. Praha: 2001, s. 38-39. Shodně též Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda. 1. díl. Obecná státověda. Praha: 1998, s. 134-135.

⁶ Tjíž V. Poslední novela Ústavy umožnit vstoupit ČR do ES (EU). Parlamentní zpravodaj, 2002, č. 4, s. 19. Autor se v této souvislosti zmiňuje o „přenesení výkonu pravomocí“.

⁷ Viz např. Suchánek, R. Nová role Ústavního soudu v procesu evropské integrace, in: Pavlíček, V. a kol. Suverenity a evropská integrace. Praha: 1999.

⁸ Op. cit. sub 7, s. 225-227.

a vyplývající z ústavních tradic společných členským státům, bude Ústavní soud, ale nejen on, ve své rozhodovací činnosti využívat také jich. Nemůže sice pro rozpor s nimi zrušit zákon, neboť k tomu není kompetentní (zákony deroguje pouze pro rozpor s ústavním pořádkem), může však např. zrušit rozhodnutí orgánu veřejné moci.⁹

Obecný pojem „mezinárodní organizace nebo instituce“ byl použit z důvodů vcelku známých. Přenos některých pravomocí/působností je možný nejen na EU; často se mluví např. o Mezinárodním trestním soudu, jehož statut se stal k 1. 7. t. r. účinným.¹⁰ Avšak i samotná EU se jednak může přejmenovat, jednak přetrvávají problémy s její právní subjektivitou. Vymezení právní subjektivity je ostatně náplní činnosti jedné z pracovních skupin Konventu o budoucnosti Evropy. EU jistě není klasickou mezinárodní organizací, proto byl zvolen pojem obecnější. Jak v této souvislosti upozorňuje V. Balaš, např. pojem „nadstátní instituce“ v sobě zahrnuje jisté hodnocení (nad státy), navíc by musel být spojen nikoliv s „přenesením“, nýbrž s (neměnným) „postoupením“ pravomocí. Zvolenou formulaci proto považuje za realističtější.¹¹

2. Vztah čl. 10 a čl. 10a Ústavy

Ilustrací otázky vztahu smluv podle těchto dvou ustanovení Ústavy může být spíše než akcesní smlouva Statut Mezinárodního trestního soudu. Právě posouzení jeho charakteru ve světle čl. 10 nebo čl. 10a Ústavy je dosti podstatné.

Smlouvu podle čl. 10 lze jen těžko předložit Parlamentu, je-li v rozporu s ústavním pořádkem. V aplikaci je ji totiž třeba upřednostnit před zákonem, avšak nikoliv před ústavním pořádkem. Zjevný rozpor s ústavním pořádkem proto bude vláda řešit podáním ústavního zákona tento rozpor odstraňujícího, rozpor skrytý může být odhalen v průběhu předběžného přezkumu ústavnosti mezinárodní smlouvy. Předběžný přezkum ostatně připadá v úvahu i u smlouvy, kvůli jejíž ratifikaci již byl ústavní pořádek změněn. Nikdy totiž nelze vyloučit, že nebyl změněn dostatečně.

⁹ K tomu viz též Kysela, J., Kühn, Z. Aplikace mezinárodního práva po přijetí tzv. euronovel Ústavy ČR. Právní rozhledy, 2002, č. 7, část IV.2.

¹⁰ Viz např. Zemánek, J. Ústavní prostor pro přistoupení k EU vytvořen. Evropské právo, 2002, č. 1, Příloha Právních rozhledů, s. 6.

¹¹ Balaš, V. Co nového přinesla „euronovela“ Ústavy ČR. Parlamentní zpravodaj, 2002, č. 4, s. 13.

Co však smlouva podle čl. 10a Ústavy? Jejím prostřednictvím se část vztahů dosud podléhajících pravomoci vnitrostátních orgánů svěruje jurisdikci orgánů vněštátních, resp. orgánů jednajících namísto orgánů vnitrostátních. V tomto rozsahu se tedy přestávají uplatňovat pravomoci ústavních a jiných státních orgánů ČR, aniž by to bylo v Ústavě dále rozváděno. Tato konstrukce je snad již široce akceptována pro akcesní smlouvu, v zásadě i včetně dovození účinků evropského práva. Není ale potom použitelná i pro Statut Mezinárodního trestního soudu, jenž by mohl např. stanovit další výjimky z realizace pravomocí státních orgánů? Jedná se o výjimky z imunit prezidenta republiky, poslanců, senátorů a soudců Ústavního soudu, prolomení milostí a amnestie prezidenta republiky, ale také o přípustnost vydávání vlastních občanů Mezinárodnímu trestnímu soudu. Pokud by totiž mohl být ústavní pořádek „implicitně proměněn“ v případě EU, mohl by být patrně obdobně proměněn i v případě Mezinárodního trestního soudu. Pak by ovšem byla nadbytečná explicitní novelizace Ústavy již podvkráté neúspěšně navrhovaným čl. 112a.

Z hlediska parlamentního projednání se mnoho nezmění, protože kvalifikovaná většina je v čl. 39 odst. 4 Ústavy požadována pro přijetí ústavního zákona i pro souhlas k ratifikaci smlouvy tohoto typu. Mnohem závažnější je otázka úplnosti Ústavy a ústavního pořádku vůbec. Podle čl. 9 odst. 1 Ústavy totiž tato může být doplňována či měněna ústavními zákony. My bychom ji však za pomoci čl. 10a začali měnit mezinárodními smlouvami, které formálně nejsou součástí ústavního pořádku (viz čl. 112).¹²

Ústavodárce se nicméně na rozdíl třeba od Rakouska rozhodl pro minimalistickou koncepci „evropských článků“. Vztah ústavního pořádku a mezinárodních smluv podle čl. 10a Ústavy tím předurčil. Jinak by bylo třeba zdůvodnit, proč akcesní smlouva změny pokrývá, zatímco Statut Mezinárodního trestního soudu nikoliv.¹³

To je jeden podstatný rozdíl mezi oběma typy smluv. Další se promítá v jejich účincích, resp. aplikaci. Jde vlastně o to, je-li smlouva podle čl. 10a Ústavy jen zvláštním případem smlouvy podle čl. 10 Ústavy.

¹² Např. čl. 91 nizozemské ústavy umožňuje ratifikovat mezinárodní smlouvu jsoucí v rozporu s ústavou, pokud s tím vysloví souhlas dvě třetiny členů obou komor parlamentu; ústava se tak implicitně mění.

¹³ Relevantní distinkcí by např. mohla být argumentace „přenosem pravomocí“. Pravomoc udílet milost a vyhlášovat amnestii by Statutem prolomena být mohla, zatímco právo nebýt nucen opustit vlast není pravomocí orgánů ČR, protože by zřejmě muselo být modifikováno explicitním zásahem ústavodárce.

V. Týč soudí, že zakládací smlouvy se stanou podle čl. 10 Ústavy součástí právního řádu;¹⁴ zjevně tedy citovaný názor zastává.

Naproti tomu podle nového znění čl. 87 odst. 2 Ústavy „Ústavní soud dále rozhoduje o souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a a čl. 49 s ústavním pořádkem...“. Ústava obě kategorie rozlišuje a činí tak i důvodová zpráva, označující smlouvy podle čl. 10a za „smlouvy zvláštní“.¹⁵

Ve prospěch Týčova stanoviska by se snad dalo argumentovat pomocí čl. 49 písm. c), podle něhož je souhlasu obou komor Parlamentu třeba k ratifikaci mezinárodních smluv, z nichž vzniká členství České republiky v mezinárodní organizaci. Čl. 10a odst. 1 používá spojení „mezinárodní organizace nebo instituce“, což by mohl být zvláštní případ obecnějšího vymezení.

Proti tomu však svědčí fakt, že vládní návrh euronovely v čl. 10a operoval s pojmem „mezinárodní instituce“, jenž je nejen vizuálně od pojmu „mezinárodní organizace“ odlišný. Navíc se čl. 49 písm. c) vztahuje pouze na smlouvy zakládající členství, zatímco čl. 10a se týká i následných smluv, pokud jsou jimi „přenášeny některé pravomoci orgánů České republiky“.

Podle mého soudu tedy jde o dvě různé skupiny smluv. Co z toho vyplývá? Smlouvy podle čl. 10 mají na základě Ústavy aplikační přednost před zákonem tehdy, stanoví-li něco jiného než zákon. Smlouvy podle čl. 10a jsou na základě Ústavy smlouvami delegačními. Odhlédnu-li od bezpočtu důležitých otázek týkajících se především garancí materiálního právního státu, dá se zjednodušeně říci, že tyto smlouvy mají aplikační přednost před ústavním pořádkem, který se zásadně neuplatňuje v rozsahu jimi vymezeném, resp. delegovaném. Nemají tedy přednost před zákonem, protože v oblastech jimi upravených zákony nepůsobí. Ústava jim nemůže přiznat vyšší stupeň právní síly, než má sama, protože by přestala být ohniskem právního řádu a jí konstituovaný stát by přestal být suverénním. Také z tohoto důvodu byl z vládního návrhu vypuštěn původní čl. 10b, ačkoli měl *stricto sensu* pouze charakter interpretační klauzule.

(...)

¹⁴ Týč, V. Poslední novela Ústavy umožní vstoupit ČR do ES (EU). Parlamentní zpravodaj, 2002, č. 4, s. 19.

¹⁵ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu euronovely (sněmovní tisk 884, 3. volební období), s. 19.

2. MEZINÁRODNÍ SMLOUVY PODLE ČL. 10a ÚSTAVY ČR

Jiří Malenovský

Přetištěno z: Právník, 9/2003.

(...)

Vztah ústavního a komunitárního práva

Na vrcholu pyramidy komunitárního práva stojí zakládající smlouvy ES a EU včetně jejich změn a doplňků. Tvoří tak „ústavu“ komunitárního práva. Lze z nich explicitně vyčíst či judikaturou Evropského soudního dvora dovodit základní vlastnosti jednotlivých forem komunitárního práva (přímá použitelnost, primát vůči vnitrostátnímu právu smluvních stran). Zakládající smlouvy vytvořily nový právní řád, v jehož prospěch členské státy omezily výkon svých svrchovaných pravomocí v oblastech, které tyto smlouvy určují.¹ Jsou základem tzv. primárního komunitárního práva, k němuž - vedle dalších složek - patří i smlouvy o přistoupení jednotlivých členských států jako právní akty nejvyšší právní síly.² Účinky, které primární komunitární právo spojuje s působením různých forem tzv. sekundárního komunitárního práva a jež vykazují vůči smluvním státům „federální logiku a určení“ (přímá použitelnost i primát ve vztahu k vnitrostátnímu právu),³ jsou neprosaditelné bez zprostředkování ústavními normami těchto států. Má-li se komunitární právo uplatnit a prosadit přímo vůči subjektům, které podléhají jurisdikci jednotlivých smluvních států, musí k tomu dát příslušný suverén prvotní pokyn. V první řadě tím, že uvolní prostor vyhrazený do té doby jeho vlastním orgánům k výkonu svrchovaných pravomocí (přenesení těchto pravomocí na orgány ES a EU), ve druhé řadě tím, že svým

¹ Viz rozhodnutí belgického Cour de cassation z 25. 5. 1971 ve věci Fromageries íranc-suisse Le SKI, J. T., no 4750, 3. červenec 1971, s. 471.

² Tichý/Arnold a kolektiv: Evropské právo. Praha 1999, s. 156.

³ C. Grewe, H. Ruiz Fabri: La situation respective du droit international et du droit communautaire dans le droit constitutionnel des Etats. In\ Droit international et droit communautaire: Perspectives actuelles. SFDI - Colloque de Bordeaux; Paris, 2000, s. 252.

orgánům i podřízeným subjektům autoritativně zprostředkuje informaci o závaznosti a vlastnostech komunitárního práva v prostoru, který pro jeho působení uvolnil.

Vzhledem k povaze a významu se celá operace odehrává v režii a pod kontrolou ústavního práva smluvních států. Podle současných měřítek se považuje ústavní zmocnění k přenosu svrchovaných pravomocí na „nadstátní“ organizaci či instituci (tzv. *integrační klauzule*) za nezbytný předpoklad pro vstup do Evropské unie⁴ a absence integrační klauzule v ústavě se pokládá za „ústavní mezeru“.⁵ Čl. 10a Ústavy právě tuto mezeru s účinností k 1. 6. 2002 zaplnil.

Zprostředkování závaznosti a účinků jednotlivých forem komunitárního práva subjektům vnitrostátního práva je mnohem složitějším problémem. Je nicméně taktéž nezbytným prvkem celé ústavní operace. Např. obecní soudci jsou vázáni výlučně vnitrostátním právním řádem (přírozeně včetně norem mezinárodního práva, které se z pokynu ústavodárce nebo zákonodárce staly součástí vnitrostátního práva). Po přistoupení k Evropské unii se jejich postavení mění: jsou napříště „vnitrostátními“, ale i „evropskými“ soudci současně. Vzhledem k tomu, že sekundární komunitární právo je výronem normotvorné moci Společenství, nikoli členského státu, není logicky obhajitelné, aby jeho účinky normovala sama ústava členského státu (cestou odpovídající ústavní adaptace obsahu zakládajících smluv),⁶ neboť k tomu není v prostoru, jež sama dobrovolně uprázdnila, vlastně zmocněna.⁷ Pokud přesto daná ústava účinky komunitárního práva výslovně deklaruje,⁸ jde o rizikový krok mj. vzhledem k dynamice dotváření vlastností tohoto práva Evropským soudním dvorem.

4 L. Lopez Guerra: Sovereignty, National Constitutions and Integration into the LJE. Conc- luding Report. Zpráva, přednesená na semináři organizovaném tzv. Benátskou komisí v Nikósií, Kypr, na přelomu září a října 2000.

5 J. Klucka: The Necessity and Scope of the Constitutional Amendment Required for the Accession of the Slovak Republic to the European Union, zpráva přednesená tamtéž.

6 Ve stejném smyslu i J. Kysela, K dalším důsledkům přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR. Právní rozhledy, č. 11/2002, s. 529, i jím citovaná J. Syllová.

7 Proto není na místě tvrdit, že v české ústavě „může být pocíťováno jako určitý nedostatek“ to, že na rozdíl od ústavy slovenské se nezmiňuje o právních aktech EU a jejich přímé závaznosti. Srov. Z. Koudelka: Ústavní změny a mezinárodní právo na Slovensku a v Čechách, na Moravě a ve Slezsku. Časopis pro právní vědu a praxi, č. 3/2001, s. 281.

8 Irská (čl. 29 § 4 odst. 5), polská (čl. 91 odst. 3) či slovenská (čl. 7 odst. 2) ústava.

Členské státy EU setrvávají z uvedených důvodů většinou u „zprostředkování“ prostou transformací smluv primárního komunitárního práva (ústavním zákonem či zákonem) nebo jejich inkorporací, v níž vyústí speciální procedura jejich vnitrostátní ratifikace. Nejblíže k myšlence evropské integrace má metoda inkorporace, jež ponechává komunitárnímu právu na území členského státu jeho přirozenost a autonomii. Ve všech shora uvedených případech nicméně platí, že účinky sekundárního komunitárního práva nastanou uvnitř státu a ve vztahu k osobám, jež podléhají jeho jurisdikci, až tehdy, když se uskutečnil akt „zprostředkování“ (*reception* primárního komunitárního práva). O absolutním primátu komunitárního práva nad ústavou tak nemůže být ani řeč, stejně jako ani o jejich dokonalém monistickém prolnutí. Recepce komunitárního práva ústavou není projevem podřízení se tomuto právu, ale aktem, který má zajistit mezi komunitárním a ústavním právem potřebnou synergií.⁹

Ústava není ani po přistoupení státu k Evropské unii bezmocná. Normy sekundárního komunitárního práva sice nepodléhají zásadně kontrole ústavnosti, avšak pokud vybočí zjevně z rámce (recipovaného) primárního práva (*pouvoir attribué*), může zřejmě Ústavní soud příslušného členského státu EU zasáhnout, neboť jde o zásah do oblastí, v níž k přenosu pravomocí na Unii nedošlo.¹⁰

Čl. 10 a čl. 10a Ústavy

Jako východisko dalšího rozboru se nabízí posoudit vztahy dvou článků, jež shodně vnesla do původního ústavního textu euronovela a jež oba upravují postavení mezinárodních smluv, tedy poměr článku 10a k článku 10, jenž mu v Ústavě předchází. J. Kysela zastává názor, že oba články upravují rozdílné skupiny mezinárodních smluv, tedy skupiny, jež jsou vzájemně disjunktní. V čl. 10 se stanoví postavení mezinárodních smluv s podmíněnou aplikační předností před zákonem, kdežto v čl. 10a naopak postavení mezinárodních smluv, jež - zjednodušeně řečeno - mají aplikační přednost před

⁹ S. Márchisio: Le droit communautaire dans les constitutions européennes. In: Droit International et droits internes, développements récents. Colloque de Tunis, 17-18 avril 1998, Paris, 1998, s. 101.

¹⁰ Viz záležitost Gaja před italským Ústavním soudem. CMLRev 1984, s. 648. Srov. i B. Berka: European Integration and Constitutional Law: the Situation in Hungary. Zpráva přednesená na kolokviu uvedeném supra, sub 12.

ústavním pořádkem, který se v rozsahu jimi vymezeném zásadně neuplatňuje.¹¹ J. Kysela současně polemizuje s V. Týčem, jenž jinde tvrdí, že zakládající smlouvy ES a EU se stanou podle čl. 10 Ústavy „součástí právního řádu“¹² tedy, jinými slovy, že smlouvy podle čl. 10a jsou jen podmnožinou mezinárodních smluv podle čl. 10.

Přes nespornou přesvědčivost samotného uzavřeného souboru argumentů, jimiž J. Kysela svůj názor obhajuje, kloním se k (blíže nevysvětlovanému) názoru V. Týče. Čl. 10 má povahu široce koncipované (kvazigenerální) recepční klauzule, jež do českého práva vtahuje velkou skupinu mezinárodních smluv definovaných čistě podle formálních znaků (závaznost, publikace, ratifikace, souhlas k ratifikaci Parlamentem). Upravuje i účinky těchto smluv v českém právním řádu. Čl. 10a naproti tomu definuje úzkou kategorii mezinárodních smluv podle jejich zvláštního obsahu. Obě použité definice (formální a materiální) se pojmově nevylučují, naopak se doplňují. Specifický, ústavně relevantní obsah smluv předvídaných článkem 10a si na rozdíl od mezinárodních smluv podle čl. 10 *pouze* vyžaduje náročnější proces projednání uvnitř státu (ústavní většina v Parlamentu nebo souhlas v referendu vyhlášeném na základě ústavního zákona).

Kdyby platilo tvrzení o disjunkci mezinárodních smluv podle čl. 10 a 10a, muselo by platit, že mezinárodní smlouvy podle čl. 10a nejsou součástí právního řádu. Podle čl. 95 odst. 1 Ústavy by jimi soudce proto nebyl vázán. Za situace, kdy Ústava neupravuje postavení a účinky sekundárního komunitárního práva, není patrné, na základě kterého ustanovení Ústavy by se obecný soudce současně mohl stát i soudcem „evropským“. Metaforicky řečeno, s „disjunktní“ interpretací čl. 10a by ČR sice ratifikací smlouvy o přistoupení k EU „dobyла předmostí“ ke komunitárnímu právu, současně by však nechtěně „strhla most“ k němu. Veškeré úsilí by pak vyšlo nazmar.

Ve skutečnosti nelze chápat smlouvu o přistoupení k EU výlučně jako smlouvu podle čl. 10a. Podle čl. 1 odst. 1 této smlouvy se ČR stává jednak členem EU, jednak stranou smluv, na nichž je Unie založena, ve znění změn

¹¹ J. Kysela, op. cit. supra, šub 6, s. 531.

¹² V. Týč: Poslední novela Ústavy umožní vstoupit ČR do ES (EU). Parlamentní zpravodaj, č. 4/ 2002, s. 19.

a doplňků. Ratifikací smlouvy o přistoupení tak přistupuje ČR v podstatě k celému primárnímu komunitárnímu právu a to se pro ni stává závazným. Taková mezinárodně právní operace dostává svůj skutečný smysl jen v kontextu čl. 10 Ústavy. Zakládající smlouvy ES a EU se na jeho základě stávají součástí právního řádu, ovšem toliko pro účely své vnitrostátní aplikace. Ratifikací jsou inkorporovány, stávají se závaznými pro subjekty českého práva, zachovávají si však svou povahu zvláštních mezinárodních smluv opravňujících v delegovaném věcném prostoru k vlastní normotvorbě orgány Unie i k následné soudní kontrole její vlastní soudní orgán - Evropský soudní dvůr. Inkorporace zakládajících smluv nutí orgány ČR i subjekty českého práva zacházet s nimi v logice, v níž vznikly, tedy v logice evropského práva. Popsanému vidění věcí koresponduje ostatně i znění otázky pro referendum v ústavním zákonu č. 515/2002 Sb. Občané nejsou konzultováni pouze k autorizaci přenosu pravomocí, ale k členství ČR v EU „podle smlouvy o přistoupení“.

Stejně nutno přistupovat i k poslední části pravidla v čl. 10 („*stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva*“). Jak již bylo výše připomenuto a jak je všeobecně známo, stojí starší zákonodárná a novější ústavodárná tradice v Československu a v ČR na inkorporačním principu, v souladu s nímž Parlament vyslovuje souhlas s ratifikací smlouvy pouhým usnesením komory, a nikoli ratifikačním (ústavním) zákonem.¹³ To platí jak pro mezinárodní smlouvy, jež konkurují svým obsahem obyčejným zákonům, tak i pro ty výjimečné smlouvy, jež ze stejného důvodu konkurují Ústavě a ústavním zákonům (smlouvy o základních právech a svobodách, o přenosu pravomocí orgánů státu). Ve shodě s těmito tradicemi formální rozdíl mezi oběma těmito typy mezinárodních smluv vyjadřují v Ústavě rozdílné procedury udělování souhlasu Parlamentem k jejich ratifikaci. O mezinárodních smlouvách způsobilých svým obsahem konkurovat ústavním zákonům hlasuje Parlament stejným způsobem jako o přijetí ústavního zákona.

Pravidlo inkorporace mezinárodních smluv by bylo pouhým *lex imperfecta* bez úpravy aplikační přednosti těchto smluv vůči různým formám českého práva. Platí-li proto o mezinárodních smlouvách podle čl. 49 (k jejichž

¹³ J. Kysela, op. cit. supra, sub 6, s. 527.

ratifikaci je třeba souhlasu Parlamentu způsobem, který *grosso modo* odpovídá způsobu přijímání významných zákonů - čl. 40 Ústavy), že (podmíněně) převládnu nad zákonem, musí s použitím *argumentum a minori ad maius* platit obdobně u smluv podle čl. 10a. Splňuje-li mezinárodní smlouva podle čl. 10a formální podmínky požadované článkem 10, platí, že v případě, stanoví-li něco jiného než ústavní zákon, použije se ona sama a nikoli ústavní zákon. Taková přednost je pouze předností aplikační, nemá důsledky na platnost příslušné nesouladné součásti formálního ústavního pořádku a lze ji zásadně podřadit relaci *lex specialis* (ustanovení smlouvy podle čl. 10a) a *lex generalis* (ústavní pravidlo).

Jinými slovy, pokud jde o smlouvy podle čl. 10a, je třeba při jejich použití vykládat slovo „zákon“ v čl. 10 Ústavy ve větě za středníkem jako „zákon ústavní“. K tomuto tvrzení vede komplexní interpretační operace využívající řady argumentů, jež rozšiřují doslovný výklad čl. 10. Jelikož se smlouvám podle čl. 10a Ústavy přiznává toliko podmíněná aplikační přednost, je nepřipadnou námitka, že Ústava nemůže mezinárodní smlouvě přiznat vyšší stupeň právní síly, než sama má.¹⁴ Přiznaná přednost ji pouze klade na roven ústavních zákonů.

Uvedený výklad je taktéž v souladu se základním cílem euronovely, jenž spočíval v odmítnutí dřívějšího adaptačního dualismu a současně v akceptaci inkorporačního monismu. Ostatní výklady by byly popřením takového cíle. Znamenaly by uplatnění monistického přístupu jen na úrovni běžného zákona, zatímco na úrovni ústavního zákona (mezinárodní smlouvy podle čl. 10a) by ústily – jak tomu bylo dříve – v nekompromisní dualismus. ČR by musela adaptovat ústavní pořádek nejen nyní, v souvislosti s přistoupením k EU, ale i při dalších změnách primárního komunitárního práva.

(...)

Článek 10 a čl. 10 Ústavy

Na základě ustanovení čl. 87 odst. 2 Ústavy rozhoduje Ústavní soud o souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a a čl. 49 s ústavním pořádkem, a to před její ratifikací. Souřadná spojka „a“ mezi oběma kategoriemi mezinárodních smluv by mohla vést k příliš rychlému závěru, že rozsah přezkumu

¹⁴ Ibidem, s. 531.

jejich souladu s ústavním pořádkem, který Ústavní soud provede, bude v obou případech totožný. Pokud totiž vyjdeme z toho, že citované ustanovení Ústavy je snad jen logickým dotažením pravidla obsaženého v čl. 10 Ústavy, mohli bychom souhlasit s vývodem J. Kysely a Z. Kühna: „*Mají-li mít mezinárodní smlouvy aplikační přednost před zákony, je třeba eliminovat riziko jejich rozporu s ústavním pořádkem.*“¹⁵ Takto jednoduše a „jednotlivě“ ustanovení čl. 87 odst. 2 Ústavy ale vyložit nelze. Naznačená premisa je nepochybně správná, vývod rovněž, ovšem toliko ve vztahu k mezinárodním smlouvám podle čl. 49 Ústavy. Ve vztahu ke smlouvám podle čl. 10a nikoli.

Předchozí výklad klíčových ustanovení Ústavy v jejich vzájemných vazbách mě dovedl k závěru, že mezinárodní smlouvy podle čl. 10a jsou postaveny na roveň ústavním zákonům a jsou součástí materiálního pojetí „ústavního pořádku“. Tento závěr má být diskvalifikován přímočarým logickým protiargumentem, že v takovém případě by měl Ústavní soud posuzovat vlastně soulad ústavního pořádku s ústavním pořádkem, což postrádá smysl.¹⁶

V ustanovení čl. 10a Ústavy se stanoví, že mezinárodní smlouvou mohou být na mezinárodní organizaci (instituci) přeneseny *některé* pravomoci orgánů ČR (*a contrario*: nikoli všechny). Adjektivum „některé“ je třeba vykládat v kvantitativním i kvalitativním smyslu. Jednak nelze přenést všechny pravomoci, neboť by to znamenalo zánik ČR a její „rozpuštění“ v adresátovi delegovaných pravomocí, jednak *určité* pravomoci zkrátka přenést nelze, aniž by materiální právní stát popřel sám sebe. Výklad čl. 10a tak znovu přivádí k ustanovení čl. 9 odst. 2 Ústavy, podle něž „změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná“. Právě použití tohoto ustanovení bylo podrobeno ostré kritice částí nauky v souvislosti s výše citovaným nálezem Ústavního soudu publikovaným pod č. 403/2002 Sb.¹⁷

Domnívám se nicméně, že případný přezkum ústavnosti *samotného přenosu* některých pravomocí orgánů ČR se musí omezit pouze na „tvrdé jádro ústavnosti“, zvláště pak na ověření, zda jím nedojde ke změně podstatných

¹⁵ J. Kysela, Z. Kühn. Aplikace mezinárodního práva po přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR. Právní rozhledy, č. 7/2002, s. 307.

¹⁶ Z. Kühn, J. Kysela. Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je? Časopis pro právní vědu a praxi, č. 3/2002, s. 209.

¹⁷ Z. Kühn a J. Kysela píší, že Ústavní soud tím zvolil poněkud „silný tabák“. Srov. op. cit. supra, sub 16, s. 205.

náležitostí demokratického právního státu v ČR. Ústavní soud by neměl naopak posuzovat soulad přenosu s ústavním pořádkem *in extenso*, tedy soulad s každým ustanovením Ústavy, s každou součástí ústavního pořádku. Sama myšlenka přenosu pravomocí státu a evropské integrace je totiž hlubokým průlomem do běžného chápání svrchovanosti a musela by tak být paradoxně označena za rozpornou s ústavním pořádkem.

Vznášení výhrady, že má být přenosem pravomocí státu šetřena samotná esence právního státu („tvrdého jádra“ ústavnosti), není v kontextu evropské integrace nikterak pouhou záležitostí akademiků. Odkázat lze nejen na nález německého Spolkového ústavního soudu o slučitelnosti Maastrichtské smlouvy s čl. 79 odst. 3 Základního zákona), ale např. i na judikaturu italského Ústavního soudu stran čl. 11 Ústavy.¹⁸

I pokud by Ústavní soud měl ústavnost aktu přenosu pravomocí toliko podstatnými náležitostmi demokratického právního státu, nebylo by možno relevantně vznášet námitku, již kritici uplatnili k jeho nálezu pod č. 403/2002 Sb. Namítli, že ustanovení čl. 9 odst. 2 neopravňuje Ústavní soud zásadně odmítat „výsledky činnosti ústavodárce“¹⁹ či rozhodovat o „protiústavnosti ústavních zákonů“.²⁰ V případě mezinárodních smluv podle čl. 10a Ústavní soud rozhoduje nikoli o platné právní normě, jež by byla konečným výsledkem činnosti ústavodárce, ale jen o smlouvě, jež navíc dosud platná není. Výsledek činnosti ústavodárce tedy Ústavním soudem není posuzován.

Ověření ústavnosti samotného aktu přenosu pravomocí představuje pro Ústavní soud *primární úkol*. Nicméně, jak uvedeno výše, jsou do smlouvy o přistoupení k EU jejím čl. 1 odst. 1 vtaženy (recipovány) současně všechny smlouvy, na nichž je Unie založena. Ratifikací smlouvy o přistoupení se tak ČR zavazuje respektovat celé primární komunitární právo (a na jeho základě i právo sekundární).

Jestliže by Ústavní soud shledal sám akt přenosu pravomocí souladným s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu a u vědomí toho, že smlouvy podle čl. 10a jsou součástí materiálního pojetí ústavního

¹⁸ S. Marchisio, op. cit. supra, sub 9, s. 101-105.

¹⁹ Z. Kühn, J. Kysela, op. cit. supra, sub 16, s. 205.

²⁰ J. Filip. Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená ústavodárci Ústavním soudem. Právní zpravodaj, č. 11/2002, s. 12. [Poznámka editorů: V původním textu článku bylo chybně uvedeno, že článek Jana Filipa byl publikován v časopise Soudní rozhledy.]

pořádku, nemohl by při posuzování „ústavnosti“ recipovaného primárního komunitárního práva postupovat stejně, jak se to předpokládá v souvislosti s mezinárodními smlouvami podle čl. 49 Ústavy. Ústavní soud by měl svá konstatování „protiústavnosti“ omezit pouze na ty zcela řídké případy, kdy mezi ustanovením zakládající smlouvy a ustanovením ústavního pořádku existuje zcela zřejmý, výkladem neodstranitelný rozpor (např. tehdy, kdy ústavní pořádek zakazuje vykonávat určitou pravomoc, kdežto příslušná zakládající smlouva naopak výkon takové pravomoci ukládá).²¹ Kromě případů zřejmých konfliktů by měl Ústavní soud cítit domněnku, že ústavní pořádek a primární komunitami právo nejsou v rozporu a uplatní se komplementárně. Tato domněnka se stane ústavně nevyvratitelnou v okamžik, kdy se smlouva o přistoupení k EU stane pro ČR závaznou.

Obdobně „velkoryse“ přistupují k jednotlivým smluvním integračním instrumentům i ostatní evropské státy, zejména pak státy „monistické“. Svědčí o tom např. skutečnost, že v souvislosti s ratifikací Amsterdamské smlouvy pouze Irsko, Francie a Rakousko byly nuceny zasáhnout do svých ústav, kdežto ostatní nikoli.²²

Tímto příspěvkem Jiřího Malenovského však polemika nebyla ukončena, nýbrž právě naopak. Jak Jan Kysela se Zdeňkem Kühnem, tak Jiří Malenovský v diskusi pokračovali i ve svých následujících textech, z nichž vybíráme následující pasáže.

²¹ Viz i J. Kysela, op. cit. supra, sub 6, s. 530 (pozn. 44).

²² A. Toledano Laredo, The Effects of Integration on the Constitutional Law of Member States of the European Union. Zpráva přednesená na kolokviu uvedeném supra, sub 4.

3. NA ZÁKLADĚ ČEHO BUDE PŮSOBIT KOMUNITÁRNÍ PRÁVO V ČESKÉM PRÁVNÍM ŘÁDU?

Zdeněk Kühn, Jan Kysela

Přetištěno z: Právní rozhledy, 1/2004.

I. Čl. 10 nebo čl. 10a Ústavy jako důvod působení a přednosti komunitárního práva v právu ČR?

S blížícím se datem vstupu České republiky do Evropské unie se bude rozvíjet diskuse o působení komunitárního práva v našem právním řádu po dni „D“. Účelem tohoto příspěvku je upozornit na názor, který se v poslední době objevuje na stránkách odborného tisku. Je jím zpochybňování ústavního zakotvení působení komunitárního práva v právu vnitrostátním. Obdobná stanoviska spojují působení komunitárního práva, včetně doktríny jeho přednosti před právem domácím, s čl. 10 Ústavy ČR (dále jen „Ústava“), současně vyslovují obavu o nedostatečnosti tohoto ustanovení ke „vtažení nařízení a směrnic do českého právního prostředí“ a zřejmě také preferují explicitní ústavní základ působení komunitárního práva.¹ Takovéto názory po našem soudu nedostatečně reflektují filozofii tzv. euronovely Ústavy, tj. ústavního zákona č. 395/2001 Sb.

Vlastnosti komunitárního práva vyplývají z něho samého, aniž by k tomu ústavy členských států musely cokoli dodat; dodávají-li něco, často spíše celou věc zatemní. Právní následky evropského práva ve vztahu k domácímu právu jsou určovány evropským právem a judikaturou Evropského soudního dvora (dále jen „ESD“), která má zcela zjevně dynamický charakter, zejména v oblasti právních dopadů směrnic v domácím právu. Ústavním základem inkorporace a působení komunitárního práva v ČR, stejně jako

¹ Naposledy Křepelka, F. Nesamozřejmě hierarchie práva a vstup ČR do EU. Soudní rozhledy, 2003, č. 6, s. 181 a násl. Z dřívější doby viz např. Král, R. O úskalí „euronovely“ Ústavy ČR. Právní rádce, 2002, č. 2, s. 36.

ve velké většině západoevropských zemí,² je čl. 10a Ústavy („integrační zmocnění“), individualizovaný smlouvou o přistoupení ČR k EU. Ve sféře vymezené přenesením některých pravomocí orgánů ČR na EU se již neuplatňují tuzemské právní předpisy a individuální právní akty v jejich kvalitě výkonu státní suverenity v klasickém pojetí, a to buď vůbec (v oblasti výlučné kompetence EU), popř. se zde uplatňují spolu s komunitárními akty působícími na základě pravidel EU (v oblasti sdílené kompetence EU a členského státu).³ Nerespektování mezí delegace pravomocí vnitrostátních orgánů na orgány EU by z příslušných aktů činilo akty *ultra vires*.⁴

Čl. 10 Ústavy se podle našeho názoru vztahuje na „obyčejné“ mezinárodní smlouvy, naopak čl. 10a je ve vztahu k čl. 10 disjunktní; přesněji řečeno, upravuje smlouvy jiného typu, totiž smlouvy delegační.⁵ Pro tento závěr se dá argumentovat především: 1) čl. 87 odst. 2, jenž odlišuje smlouvy podle čl. 10a a čl. 49 (výčet smluv, jejichž účinky stanoví čl. 10) při jejich předběžném přezkumu Ústavním soudem; 2) zněním čl. 10, který operuje mezinárodními smlouvami, k jejichž ratifikaci dal souhlas parlament, zatímco k ratifikaci smluv podle čl. 10a může dát souhlas i lid v referendu; 3) aplikační předností smluv podle čl. 10 před zákonem, na rozdíl od smluv podle čl. 10a, jež mají přinejmenším fakticky aplikační přednost před ústavním pořádkem, který se zásadně neuplatňuje v rozsahu jimi vymezeném, resp. delegovaném.

² Nutno ale přiznat, že i v západní Evropě není často důvod působení komunitárního práva v právu domácím zcela jasný. Judikatura se proto často rozřešení více méně doktrinálních sporů vyhýbá a ponechává diskusi na právní vědu samotnou. Srov. k tomu např. Kellermann, A. E., Zwaan, J. W. de, Czuczai, J. (eds.). *EU Enlargement, The Constitutional Impact at EU and National Level*. The Hague: Asser Press, 2001; nebo Slaughter, A. M., Sweet, A. S., Weiler, J. H. H. (eds.). *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence*. Oxford: 1998 (srov. zejména kapitoly věnované Francii a Nizozemsku).

³ Ústavní pořádek si můžeme představit jako kružnici. Čl. 10a Ústavy a přístupová smlouva znamenají v této kružnici výseč, v níž nadále působí orgány delegovaného subjektu a jejich akty. Orgány ČR, především Ústavní soud, bdí nad mezemi delegace a nad způsobem jejího výkonu; to ovšem pouze co do naplňování čl. 9 odst. 2 Ústavy, resp. určitého minimálního nenarušitelného standardu základních hodnot Listiny základních práv a svobod. S tím dále souvisí dilema kompetenční kompetence, jak se ukázalo např. v německém maastrichtském rozhodnutí: srov. např. Mayer, F. *Kompetenzuberschreitung und Letztentscheidung: Das Maastricht Urteil des Bundesverfassungsgerichts und die Letztentscheidung über Ultra vires-Akte in Mehrebenensystemen*. München: 2000.

⁴ Kysela, J. K dalším důsledkům přijetí tzv. euronovely Ústavy. *Právní rozhledy*, 2002, č. 11, s. 529 a násl. Shodně též Syllová, J. „Euronovela“ Ústavy. *Právní rádce*, 2002, č. 5, s. 38.

⁵ Blíže Kysela, J., op. cit. sub 4.

Ústava jim nicméně nemůže přiznat vyšší stupeň právní síly, než má sama, protože by přestala být ohniskem právního řádu a jí konstituovaný stát by přestal být suverénním.

Vzhledem k řečenému se není třeba zabývat otázkou aplikace nařízení a směrnic za podmínek čl. 10 Ústavy, tj. jen stanoví-li něco jiného než zákon. Nemusíme zde řešit ani složitou otázku, zda jsou nařízení či směrnice smlouvami, které by byly klíčové při pokusu odvozovat účinky komunitárního práva od čl. 10.⁶ Obojí je v logice námi zastávaného stanoviska pro posuzování vnitrostátních účinků komunitárního práva irelevantní.

Tato irelevance ovšem neplatí při rozvíjení názoru spojujícího smlouvy podle čl. 10 a čl. 10a Ústavy v jediné skupině, odlišné údajně pouze předmětem úpravy. Čelným nositelem tohoto názoru je J. Malenovský.⁷ Ten má za to, že charakteristiky smluv podle čl. 10 Ústavy, tj. závaznost, publikace, ratifikace a souhlas k ratifikaci parlamentem, splňují i smlouvy podle čl. 10a. Pokud by smlouvy posledně zmíněné nebyly podskupinou smluv podle čl. 10, nebyly by podle J. Malenovského součástí právního řádu a nebyli by jimi vázáni soudci (viz čl. 95 Ústavy), pročež by se nestali soudci „evropskými“. Názor založený na disjunkci obou skupin smluv by proto paradoxně v případě smluv podle čl. 10a tendoval k zachování dualismu. Níže se pokusíme vysvětlit, že tomu tak není.

⁶ Srov. např. Šišková, N. *Základní otázky sblížování českého práva s právem ES*. Praha: 1998, s. 124 a násl. Jako s mezinárodními smlouvami se směrnici zachází také správní soudnictví ve Francii – viz Bertrand, Ch. *Začlenění norem Evropského společenství do národního práva* (příklad Francie), in Pavlíček, V. a kol. *Suverenita a evropská integrace*. Praha: 1999, s. 133 a násl., což je ale dáno rozdílným přístupem, kterým na komunitární právo nahlíží francouzská obecná a správní justice. Zatímco obecné soudy s uznáním účinků směrnice a nařízení neměly problémy, neboť judikatura Kasačního soudu (Cour de Cassation) aplikovala komunitární právo na základě jeho zvláštních účinků (Alter, K. J. *Establishing the Supremacy of European Law. The Making of an International Rule of Law in Europe*. Oxford, New York: 2001, s. 149 a násl.), francouzská správní justice aplikuje komunitární právo na základě čl. 55 ústavy (ustanovení zakládající přednost mezinárodních smluv před zákony, obdoba českého čl. 10 Ústavy), z čehož plyne nutnost aplikovat směrnice jako mezinárodní smlouvy. Plotner, J. *Report on France*, in Slaughter, A. M., Sweet, A. S., Weiler, J. H. H. (eds.), *op. cit.* sub 2, s. 48. V podrobnostech srov. dvě klíčová rozhodnutí, rozhodnutí Kasačního soudu ve věci Jacques Vabre z 24. 5. 1975, Dalloz (1975), s. 497 a násl., publikováno anglicky např. in Oppenheimer, A. (ed.). *The Relationship Between European Community Law and National Law: The Cases*. Cambridge: 1994, s. 287 a násl., a rozhodnutí nejvyššího tribunálu správní instance, Státní rady (Conseil d'État), v kauze Nicolo, 20. 10. 1989, Dalloz (1990), s. 136 a násl., anglicky Oppenheimer, A., *tamtéž*, s. 335 a násl.

⁷ Malenovský, J. *Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR*. Právník, 2003, č. 9, zejména s. 847 a násl.

Rozdíl mezi přístupem J. Malenovského a přístupem naším sice nepovažujeme za fatální,⁸ přesto zatím neshledáváme důvod k opuštění pozic zde hájených. V argumentaci J. Malenovského totiž jednak zůstávají opomítnuty některé dílčí skutečnosti (např. možný souhlas k ratifikaci v referendu je znakem vybočujícím z rámce čl. 10 – relevantní je to právě pro přístupovou smlouvu; chybí vypořádání se s důvody rozlišení dvojího typu smluv v čl. 87 odst. 2 Ústavy), jednak není úplně doceněna povaha komunitárního práva. To se totiž neaplikuje jen tehdy, stanoví-li něco jiného než zákon, nýbrž některé prameny komunitárního práva (typicky např. nařízení) se aplikují namísto zákonů, třeba obsahově zcela shodných. Případné existující zákony by totiž byly v logice působení komunitárního práva akty *ultra vires*.⁹ Čl. 10 musíme interpretovat jako celek, tj. část věty před středníkem, stejně jako její pokračování za středníkem, a právě to se ve vztahu ke komunitárnímu právu bezesbýtku dělat nedá. Převládnutí smlouvy podle čl. 10a nad ústavním zákonem není založeno na reinterpetaci čl. 10 s obměnou pojmu „zákon“ na „ústavní zákon“, jež je odůvodňována velikostí potřebných většin při parlamentním projednávání.¹⁰ Ani zde totiž není třeba zkoumat případný normativní rozpor, neboť aplikační přednost vyplývá z faktu dalšího neuplatňování ústavního zákona v prostoru delegovaných pravomocí (z vnitrostátní perspektivy nejde tedy o argument *lex superior*, ale o argument *lex specialis*), se samozřejmou výhradou odvolání delegace. Navíc se nedomníváme, že soudci budou aplikovat komunitární právo na základě čl. 95 Ústavy, který se při adekvátní interpretaci nota bene vztahuje jen na mezinárodní smlouvu, která je součástí právního řádu, a nikoliv na sekundární akty přijaté na jejím základě. Komunitární právo bude aplikováno na základě sebe samého, pokud působí v oné výšce ústavního pořádku, vytvořené přístupovou smlouvou a čl. 10a.

⁸ J. Malenovský i my se shodujeme na tom, že dostatečný ústavní základ pro aplikaci komunitárního práva v našem právním systému existuje (na rozdíl od autorů citovaných v pozn. č. 1).

⁹ Srov. diskusi nad problémem, co učinit s domácími zákony, které ve fázi před rozšířením EU nahrazují nařízení nebo přímo účinná ustanovení komunitárního primárního práva (která samozřejmě nejsou přímo aplikovatelná v právu kandidátských zemí) po vstupu do EU se ale stávají nadbytečnými. Viz Laffranque, D'Sa. Domestic implementation of E.U. Regulations in Estonia: a flawed methodology or necessary transposition? *European Law Review*, sv. 27, 2002, s. 91 a násl.

¹⁰ Malenovský, J., op. cit. sub 7, s. 849.

Argumentace námi kritizovaná právě zde spatřuje mezeru: umožňuje se prý přistoupení k EU (delegace), znemožňuje se však aplikace jejího práva (výkon delegované pravomoci). Čl. 10 je v tomto novém pojetí v podstatě používán jako substitut nepřijatého ustanovení Ústavy, výslovně upravujícího účinky komunitárního práva.¹¹ My si nicméně myslíme, že dostačuje otevření ústavního pořádku podle čl. 10a, který v sobě implicitně zahrnuje inkorporaci komunitárního práva včetně všech jeho principů, tedy i zásady přednosti ve vztahu k právu domácímu,¹² zejména budeme-li jej interpretovat prizmatem čl. 1 odst. 2 Ústavy, tj. způsobem zajišťujícím dodržování mezinárodních závazků ČR. Příkaz Ústavy je v tomto případě stejně zřejmý jako při argumentaci promísením obou typů smluv; odstraňuje navíc onu pochybnost, při aplikaci čl. 10 nevykořenitelnou, v jakém případě to vlastně má být komunitární právo aplikováno. Problémy, jímž se snaží J. Malenovský čelit, by v naší konstrukci vznikly jen při formalistickém a evropsky nevstřícném výkladu.

Článkem 1 odst. 2 Ústavy ostatně ve své stati operuje také J. Syllová, avšak nikoliv ve vazbě na čl. 10a, nýbrž ve vazbě na čl. 10.¹³ Touto cestou se pokouší pod čl. 10 subsumovat také sekundární právo komunitární, což však po našem soudu naráží, vedle nedocenění významového bohatství čl. 10a, opět na již zmíněné úskalí části věty za středníkem.

II. Komplexnost doktríny přednosti komunitárního práva před právem domácím

Evropská společenství jsou společenstvím s enumerativními kompetencemi (viz čl. 3 až 5 Smlouvy ES a čl. 9 hlavy III. části I. návrhu Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu) a z této skutečnosti též vyplývá, že konflikty mezi komunitárním právem a domácím právem se mohou zásadně odehrát jen v rámci té sféry, kde může působit evropské právo. Je ovšem pravdou, že právo ES je postupně se vyvíjejícím právním systémem, a pravomoci ES nejsou specifikovány nějakým jasně daným způsobem, jako je tomu např. v německém Základním zákoně, co se týče spolkových pravomocí.¹⁴

¹¹ Slabiny takového pokusu názorně demonstruje již Král, R., op. cit. sub 1, s. 36.

¹² Srov. Kühn, Z. Samovykonatelnost, přímá účinnost a některé teoretické otázky aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu. Právník, 2004, v tisku.

¹³ Syllová, J. K „nadřazenosti“ budoucího ústavního evropského práva. Právní rozhledy, příloha Evropské právo, 2003, č. 9, s. 14.

¹⁴ Bieber, R. On the Mutual Completion of Overlapping Legal Systems: The Case of the European Communities and the National Legal Orders. European Law Review, sv. 13, s. 147–158.

Dosah enumerativnosti působnosti ES je proto redukován několika zásadními způsoby. Prvním omezením je čl. 308 (dříve 235) Smlouvy ES, umožňující jednat jednomyslně Radě tehdy, pokud Smlouva ES nesvěřuje Společenství určitou působnost, jež však je zároveň v rámci účelů Společenství, navrhne-li to Komise a je-li konzultován Parlament.¹⁵ Tuto možnost ale nelze použít, nejde-li o dosažení některého z účelů Společenství.¹⁶

Omezením druhým je princip implicitních pravomocí (implied powers), podle nichž mají orgány Společenství i takové pravomoci, které nejsou sice ve Smlouvě ES výslovně uvedeny, které ovšem lze ze Smlouvy (případně též s přihlédnutím k sekundárnímu právu) rozumně vyvodit.¹⁷ Pravomoc Společenství např. v oblasti mezinárodních vztahů totiž podle ESD není dána jen výslovným ustanovením zakládací smlouvy, ale „může také vyplývat z dalších ustanovení Smlouvy a z prováděcích aktů, které byly v mezích těchto ustanovení přijaty institucemi Společenství“.¹⁸ Takováto pravomoc, kterou je možno interpretovat značně extenzivním způsobem, je, zdá se, typickým znakem každé funkční federace¹⁹ (či v případě Společenství specifické entity, která není ani federací, ani konfederací).

Za třetí, v průběhu trvání Společenství se progresivně rozšiřuje oblast jeho výlučné kompetence. Zatímco v okamžiku založení EHS neexistovala žádná výlučná působnost Společenství, nýbrž všechny kompetence Společenství byly sdílené, rozsah působení komunitárního práva má multiplikační povahu.

¹⁵ Tato možnost však nebyla nikdy příliš využívána a i ESD potvrdil, že čl. 308 (dříve 235) je subsidiární vůči všem dalším možnostem komunitární akce (zejména vůči implicitním pravomocem), a proto výjimečný. Mengozzi, P. *European Community Law. From Common Market to European Union*. Kluwer, 1992, s. 44 a násl. Srov. *Commission v. Council*, 45/86 [1987] ECR 1493. Důvodem je v zásadě snaha Komise znemožnit návrat k praxi jednomyslnosti, neboť právě na tomto principu je tento článek založen.

¹⁶ Příkladem správného použití této pravomoci Rady je rozhodnutí Rady 87/3277, kterým byl přijat program mezinárodní výměny studentů Erasmus. Srov. *rozhodnutí Commission v. Council*, 242/87 [1989] ECR 1425.

¹⁷ Srov. např. *Hauptzollamt Bremerhaven v. Masey-Ferguson*, 8/73 [1973] ECR 897.

¹⁸ *Rozhodnutí v kauze smlouvy ERTA, Commission v. Council*, 22/70 [1971] ECR 273, které dovodilo, že Společenství má pravomoc vstupovat do mezinárodněprávních vztahů s třetími (nečlenskými) státy ve všech oblastech, kde má pravomoc v interních věcech Společenství podle zakládací smlouvy. Srov. čl. 12 odst. 2 návrhu Smlouvy zakládající ústavu pro Evropu.

¹⁹ V USA doktrínu implicitních pravomocí vyvinul již Marshallův soud na počátku 19. století. Srov. *Gibbons v. Ogden*, 22 U.S. 1 (9 Wheat. 1) (1824).

Konečně za čtvrté je nutno zmínit skutečnost, že i v oblastech, které zůstávají ve výlučné kompetenci domácích právních řádů, evropské právo působí, a to jak přímo (fundamentálními zásadami komunitárního práva), tak nepřímo (zákazem takových domácích opatření, která jsou s to narušit dosažení účelů Společenství). Lze tedy jen obtížně nalézt právní odvětví, které by bylo jistého vlivu evropského práva zcela prosté.²⁰ S ohledem na uvedené shrnujeme, že komplexní vztah komunitárního a domácího práva nelze popsat nějakou rigidní formulí, a v jeho úplnosti by proto bylo nesprávné na něj nahlížet toliko z komunitární (popř. vnitrostátní) perspektivy. Obsah principu přednosti komunitárního práva je spíše výsledkem soustavné interakce komunitární a domácí perspektivy vztahu obou právních systémů, reprezentované mimo jiné dialogem ESD a domácích nejvyšších a zejména ústavních soudů.²¹ V této souvislosti se nedomníváme, že by výslovné zakotvení principu přednosti komunitárního práva před právem vnitrostátním v návrhu Smlouvy zakládající ústavu pro Evropu (srov. čl. 10) na celé věci něco měnilo, neboť ani toto ustanovení nemůže eliminovat odlišnou vnitrostátní perspektivu danou zejména specifiky domácího tzv. nadpozitivního práva (např. ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR).

Jen jako příklad je možno uvést názory rakouské, podle nichž komunitární právo nemá nějaké pevně stanovené místo v hierarchii domácích pramenů práva. Spíše jde o právní systém, který není možno *stricto sensu* považovat za domácí právo, který má však za důsledek povinnost soudce (a s ohledem na judikaturu ESD pochopitelně i povinnost všech dalších orgánů aplikace práva) namísto domácího právního předpisu rozporného s komunitárním

²⁰ Srov. rozhodnutí ESD z 11. 1. 2000, C-285/98, Tanja Kreil v. Federal Republic of Germany [2000] ECR I-69 (princip zákazu diskriminace pohlaví se uplatňuje i v právu regulujícím ozbrojené síly, což je na první pohled právo ve výlučné kompetenci domácího zákonodárce; proto není možno zakázat ženám službu se zbraní, ucházejí-li se o danou pozici jako profesionálky, neboť jde o diskriminaci v zaměstnání) a naproti tomu rozhodnutí ESD z 11. 3. 2003 v kauze C-186/01, Alexander Dory v. Germany, zatím nepublikováno, citováno podle <http://europa.eu.int/> (Ačkoliv ani oblast obrany a ozbrojených sil není působením komunitárního práva nedotčena, princip zákazu diskriminace nesáhá tak daleko, že by zakazoval diskriminaci mužů, kteří na rozdíl od žen musejí absolvovat povinnou vojenskou službu. Ačkoliv muže ve srovnání se ženami povinná vojenská služba diskriminuje v oblasti „zaměstnání“, tedy zdržuje je při jejich profesním růstu, samotná organizace ozbrojených sil je věcí domácího zákonodárce).

²¹ Tato myšlenka je základním poselstvím práce Slaughter, A. M., Sweet, A. S., Weiler, J. H. H., op. cit. sub 2.

právem aplikovat právo komunitární, aniž se to jakkoliv dotkne platnosti domácího předpisu, který se však stává nepoužitelným.²²

III. Ústavy členských států EU a kandidátských zemí

Pravděpodobně nejpádňější podporu pro naše argumenty o problematičnosti úpravy vztahů mezi komunitárním a domácím právem na domácí ústavní úrovni lze nalézt nahlédnutím do ústav členských zemí EU. Velká většina z nich neupravuje účinky komunitárního práva v právu domácím, a několik málo zemí, které tak činí, má pro to specifické důvody, spočívající zpravidla v jejich dualistické tradici.²³ Příkladem je Velká Británie, která tak učinila Zákonem o Evropském Společenství (European Community Act), ta však vedle tradičního dualismu čelí ústavní fikci suverenity parlamentu. Jiný důvod pro výslovnou úpravu má Irsko.²⁴ Protože Irsko má dualistický systém extrémní povahy (na rozdíl od Velké Británie ani obecné mezinárodní právo není součástí domácího práva), do ústavy byl doplněn čl. 29 odst. 4 bod 3 (dnes čl. 29 odst. 4 bod 7), podle kterého nemůže být irský právní předpis nebo administrativní akt nezbytný k provedení povinnosti Irska v souvislosti s jeho členstvím ve Společenství prohlášen za protiústavní. Dále tentýž článek výslovně deklaruje, že žádné ustanovení ústavy nemůže být vykládáno tak, že by popřelo bezprostřední aplikaci komunitárního práva v Irsku. Jinými slovy, čl. 29 koncipovaný v deklaratorním stylu vlastně stanoví výjimku z irského dualismu ve vztahu ke komunitárnímu právu, které se může v Irsku prosadit na základě své vlastní síly, ale jen díky tomuto ustanovení, protože bez tohoto článku by jistě byla aplikace komunitárního práva protiústavní.

Země skandinávské právní kultury s dualistickou tradicí zvolily jednotný model aplikace komunitárního práva. Vzorem byl pravděpodobně dánský zákon o vstupu do ES, přijatý v roce 1972 podle čl. 20 ústavy. Podle tohoto zákona mohou pravomoci dánských orgánů vykonávat evropské instituce

²² Srov. blíže např. Schäffer, H. Österreichs Beteiligung an der Willensbildung in der Europäischen Union, insbesondere an der europäischen Rechtssetzung, *Zeitschrift für öffentliches Recht*, sv. 50 (1996), s. 1 a násl.

²³ Pro aktuální přehled srov. Kellermann, A. E., Zwaan, J. W. de, Czuczai, J. (eds.), *op. cit.* sub 2, s. 89 a násl.

²⁴ Hogan, G. Ireland and the European Union: Constitutional Law and Practice, in Kellermann, A. E., Zwaan, J.W. de, Czuczai J., *op. cit.* sub 2, s. 89 a násl.

v rozsahu vymezeném zakládacími smlouvami (čl. 2). Podle čl. 3 citovaného zákona je v Dánsku evropské právo přímo aplikovatelné v rozsahu vymezeném jím samým. Dánské právo tento rozsah nijak nespecifikuje, ani neupravuje hierarchický poměr komunitárního práva k právu vnitrostátnímu.²⁵ Podobný způsob zvolilo ve svém zákonu o vstupu Finsko (ani nová finská ústava nic o vztahu komunitárního a domácího práva nestanoví)²⁶ a Švédsko.²⁷ V posledně jmenované zemi expertní komise výslovně odmítla začlenění klauzule o přednosti evropského práva do domácí ústavy: podle švédských expertů „otázka primátu byla otázkou celého právního systému, tak jak byl postupně vyvinut ESD, přičemž tento princip musí být aplikován bez zřetele na obsah domácího práva. Protože princip primátu bude inkorporován do švédského práva v okamžiku, kdy se Švédsko stane členským státem, stane se tím také součástí národního práva.“²⁸

Absurditu domácích klauzulí o přednosti komunitárního práva v domácím právním řádu lze v plné míře ukázat na příkladu Portugalska. To ještě před vstupem do EHS v roce 1982 doplnilo do ústavy čl. 8 odst. 3, podle něhož pravidla vytvořená kompetentními orgány mezinárodní organizace, jejímž členem je Portugalsko, se aplikují přímo v domácím právu v rozsahu, v jakém to stanoví zakládací smlouvy takovéto organizace výslovně. Důsledkem této úpravy bylo samozřejmě zpochybnění přímé aplikovatelnosti evropských směrnic, o nichž Smlouva ES výslovně nehovoří jako o přímo aplikovatelných. Z tohoto důvodu bylo v roce 1989 slovo „výslovně“ z čl. 8 odst. 3 vypuštěno. Česká ústava je tedy plně srovnatelná s evropským standardem. Její podoba přitom není nahodilá, nýbrž je výsledkem živých diskusí v pracovní komisi pro přípravu euronovely Ústavy, při předběžném projednání v senátní ústavní komisi, během připomínkového řízení, jakož i posléze na parlamentní půdě.

(...)

²⁵ Srov. Koch, H. The Danish Constitutional Order, in Kellermann, A. E., Zwaan, J. W. de, Czuczai, J. (eds.), op. cit. sub 2, s. 109 a násl.

²⁶ Griller, S. Introduction to the Problems in the Austrian, the Finnish and Swedish Constitutional Order, in Kellermann, A. E., Zwaan, J. W. de, Czuczai, J., op. cit. sub 2, s. 165.

²⁷ Op. cit. sub 26, s. 171; Bernitz, U. Swedish report, in Schwarze, J. (ed.). The Birth of a European Constitutional Order. The Interaction of National and European Constitutional Law. Baden-Baden: 2001, s. 389 a násl., s. 423.

²⁸ Bernitz, U., op. cit. sub 27, s. 423.

4. VE VĚCI ÚSTAVNÍHO ZÁKLADU PŮSOBNÍ KOMUNITÁRNÍHO PRÁVA UVNITŘ ČR NEBYLO ŘEČENO POSLEDNÍ SLOVO

Jiří Malenovský

Přetištěno z: Právní rozhledy, 6/2004.

I. Úvodem

Z. Kühn a J. Kysela se v č. 1/2004 tohoto časopisu¹ pokusili obhájit dříve vyslovený názor druhého z nich,² že komunitární právo bude odvozovat své účinky uvnitř ČR výlučně na základě čl. 10a Ústavy (nikoli též čl. 10), snad ve spojení s čl. 1 odst. 2 Ústavy. Svůj názor obhajují na pozadí polemiky s odlišným názorem, který jsem před časem vyjádřil v časopise Právník.³ Mému názoru, který staví na tezi, že smlouvy podle čl. 10a Ústavy jsou podskupinou smluv podle čl. 10, vytýkají, že:

- opomíjí některé dílčí skutečnosti (např. možný souhlas k ratifikaci v referendu u smluv podle čl. 10a, což specificky platí pro smlouvu o přistoupení k EU; chybí vypořádání se s důvody rozlišení dvojího typu smluv v čl. 87 odst. 2 Ústavy, tj. v ustanovení, jež Ústavnímu soudu přiznává pravomoc přezkoumat soulad mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem před její ratifikací);
- nedoceňuje plně povahu komunitárního práva (to se totiž neaplikuje jen tehdy, stanoví-li něco jiného než zákon, nýbrž některé prameny komunitárního práva se aplikují namísto zákonů, třeba obsahově zcela shodných).

Oba autoři nepovažují rozdíl mezi svým a mým přístupem za „fatální“, přesto s odvoláním na údajné slabiny mého přístupu neshledávají „zatím“ důvod k opuštění svých pozic. Pokusím se tedy v následujících řádcích

¹ Kühn, Z., Kysela, J. Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu? Právní rozhledy, 2004, č. 1, s. 23–27

² Kysela, J. K dalším důsledkům přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR. Právní rozhledy, 2002, č. 11, s. 538.

³ Malenovský, J. Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR. Právník, 2003, č. 9, s. 841.

poukázat na nepřehlédnutelné nedostatky v jejich tezích i vyvrátit údajné nedostatky ve vlastním přístupu, což jim možná dovolí své pozice přehodnotit. I to k vědecké práci totiž patří.

Předně není pravda, že jsem se nevypořádal s důvody rozlišení dvojího typu smluv v čl. 87 odst. 2 Ústavy. Tomuto problému jsem věnoval celou kapitolu ve svém citovaném příspěvku v Právniku, kterou autoři zřejmě přehlédli.

Námítka stran způsobu udělení souhlasu k ratifikaci je velmi nepřesvědčivá. Čl. 10 Ústavy skutečně předpokládá souhlas k ratifikaci parlamentem, kdežto v poměru ke Smlouvě o přistoupení k EU byl tento souhlas vysloven jinak, a to v referendu. Připomínám ovšem, že i čl. 10a odst. 2 výslovně uvádí, že k ratifikaci smluv uvedených v odst. 1 „je třeba souhlasu Parlamentu“. To má být pravidlem. Výjimkou je situace, kdy parlament přenesse (ústavním zákonem) svou pravomoc udělit souhlas na „lid“ (čl. 2 odst. 2 Ústavy). I v tomto druhém případě je to tedy parlament, který disponuje svým oprávněním udělit souhlas k ratifikaci (deleguje je na lid). Argument Z. Kühna a J. Kysely založený na mechanickém jazykovém výkladu izolovaně pojatého čl. 10 proto nemůže obstát. Přidejme i „travaux préparatoires“. Jazykový výklad obou autorů vede k závěru, že by se právě jen smlouvy podrobené souhlasu v referendu (např. Smlouva o přistoupení k EU) neměly z vůle ústavodárce stát „součástí právního řádu“, na rozdíl od ostatních prezidentských smluv. Neuvědomuji si, že by kdokoli v průběhu projednávání návrhu euronovely Ústavy v parlamentu právě tento úmysl přímo či nepřímo projevoval. Takový výklad by byl zjevně nerozumný, ba absurdní.

Na autorech je sympatická urputnost, s níž hájí svůj dosud zastávaný názor, že si ve věci inkorporace komunitárního práva i protažení jeho účinků k orgánům veřejné moci vystačí pouze s čl. 10a, případně s čl. 1 odst. 2 Ústavy a samotným komunitárním právem, tedy bez pomoci čl. 10 Ústavy. Nicméně tato urputnost není schopna překrýt – použijme jejich vlastní výrazivo – „fatální“ mezery v jejich argumentaci.

Proti nim hovoří již jazykový výklad čl. 10a Ústavy. Text hovoří jen o tom, že: 1) ČR může přenést některé pravomoci některých svých orgánů na jiný subjekt mezinárodního práva; 2) tak musí učinit formou mezinárodní smlouvy; 3) vnitrostátní projednání transferující smlouvy má určitá specifika.

Nic v textu se ani vzdáleně nedá vztáhnout k problému, jaké má mít uvedená smlouva postavení v ČR (zda má či nemá být inkorporována, nota bene, jak má být aplikována).

Tvrzení obou autorů neodpovídá ani společný účel ustanovení v obou odstavcích čl. 10a Ústavy. Je nepochybné, že mají výlučně kompetenční povahu. Vyplývá z nich oprávnění příslušných orgánů ČR (vlády, parlamentu, prezidenta republiky) podílet se na mezinárodněprávní transakci spojené s předáním některých pravomocí ČR, které dosud vykonávaly určité orgány ČR. Bez tohoto ústavního zmocnění by uzavření podobné mezinárodní smlouvy bylo v rozporu s Ústavou a ústavním pořádkem. Je proto nutno trvat na zcela zjevné skutečnosti, že čl. 10a je toliko nezbytným ústavním předpokladem pro vstup do integračního uskupení, ničím jiným.

Čl. 10 Ústavy naopak má naproti tomu zcela jiný účel, a to inkorporovat určité, již platně uzavřené mezinárodní smlouvy do českého práva, učinit z nich tak soubory právních pravidel, která jsou orgány veřejné moci povinny aplikovat, a upravit způsob jejich vnitrostátní aplikace.

Účely čl. 10a a 10 Ústavy jsou tak zcela rozdílné, nezaměnitelné a nepřesaditelné. Oba účely se současně nijak nevylučují, ale naopak se logicky doplňují. Čl. 10a přiznal ústavním orgánům oprávnění uzavřít mezinárodní smlouvu integračního typu. Tyto orgány uzavřením Smlouvy o přistoupení k EU svého ústavního oprávnění na základě čl. 10a využily. Následně se klade otázka, jak má být Smlouvou o přistoupení k EU uvnitř státu nakládáno. Použije se dispozice ustanovení v čl. 10 Ústavy, pokud jsou ovšem splněny podmínky v hypotéze téhož ustanovení (tedy až poté, je-li Smlouva o přistoupení již platně uzavřena, zavazuje ČR a je i vyhlášena).

S tímto průzračným rozdílným teleologickým zaměřením čl. 10 a 10a Ústavy nejsou oba autoři přirozeně schopni se vypořádat a místo toho konstruují údajný záměr ústavodárce, který ovšem reprodukuje účelově a nepřesně. Je pravda, že pracovní skupina vlády a parlamentních klubů pro přípravu euronovely si ve dvou variantách pohrávala s myšlenkou zakotvit výslovně účinky komunitárního práva v ČR a nakonec od ní ustoupila, přičemž se spokojila s možností následné interpretace jiných ustanovení Ústavy. Existence obou později opuštěných variant ale ve skutečnosti především dokládá, že pracovní skupina nespojovala účel čl. 10a se stanovením účinků

integračních smluv uvnitř ČR, ale jen s aktem samotného přenosu svrchovaných pravomocí. Postup skupiny tak potvrzuje můj předchozí teleologický výklad.

Jinou věcí je, proč pracovní skupina nakonec od explicitní varianty ustoupila. Pomineme-li politické pohnutky jednotlivých klubů či členů skupiny a soustředíme se na argumenty ústavněprávní, zajisté nebyly pohnutky totožné u všech. Sám mohu potvrdit, že jsem byl po celou dobu jejího jednání proti explicitaci účinků komunitárního práva v Ústavě, nikoli ovšem proto, že by je bylo možno dovodit ze samotného čl. 10a, nýbrž jednak proto, že k tomu není jakákoli ústava členského státu EU způsobilá,⁴ jednak proto, že by to stejně bylo ve světle čl. 10 upravujícího inkorporaci a vnitrostátní aplikaci mezinárodních smluv redundantní.

Oba autoři se na podporu svého názoru dovolávají i čl. 1 odst. 2 Ústavy, který ve spojení s čl. 10a je údajně schopen inkorporaci a vnitrostátní účinky komunitárního práva zajistit. Tento argument ale nápadně připomíná „drbání levou rukou za pravým uchem“. Za situace, kdy je v Ústavě speciální ustanovení o inkorporaci a vnitrostátních účincích mezinárodních smluv (*lex specialis*), přiči se rozumnému interpretačnímu postupu dovolávat se ustanovení o (smluvních, ale především nesmluvních) mezinárodních závazcích. Shrnuto, nepochybuji o tom, že i při hypotetické absenci čl. 10 v dnešní Ústavě by bylo možno poměrně složitou výkladovou interpretací čl. 10a Ústavním soudem dojít k závěru, že účinky sekundárního komunitárního práva uvnitř ČR po ratifikaci Smlouvy o přistoupení k EU nastanou.⁵ Za situace, kdy však bylo euronovelou do Ústavy zahrnuto speciální ustanovení o inkorporaci a vnitrostátní aplikaci mezinárodních smluv, nelze věcnou působnost tohoto ustanovení vůči integračním smlouvám negovat a platný čl. 10 obcházet extrémním rozšiřováním (přesněji „rekonstituováním“) věcné působnosti čl. 10a. Jde o interpretační malou násobilkou.

Na závěr jsem nucen reagovat na ten aspekt polemiky obou autorů se mnou, v níž mi vytýkají, že použití pravidla v čl. 10 o aplikační přednosti na některé prameny komunitárního práva (nařízení) je nemožné, protože tyto prameny

⁴ Malenovský, J., op. cit. sub3, s. 846.

⁵ Malenovský, J. Komentovaný návrh článků Ústavy ČR upravujících její vztah k mezinárodnímu právu. Právník, 1999, č. 5, s. 402.

se nepoužijí jen v situacích, kdy „stanoví něco jiného než zákon“. Tím by bylo sekundární komunitární právo zřejmě aplikováno deformovaně a neúplně.

Musím konstatovat, že oba autoři zřejmě nepochopili či „nedocenili“ povahu pravidla v čl. 10 Ústavy o aplikační přednosti. To totiž upravuje aplikační přednost mezinárodních smluv a nikoli sekundárního práva mezinárodních organizací. Aplikační přednost proto má primární komunitární právo, nikoli sekundární. Pokud mají integrační mezinárodní smlouvy (primární právo) přednost před ústavním zákonem (což jsem v Právniku argumentačně dovodil) a pokud tyto smlouvy, tak jak jsou autoritativně judikovány ESD, stanoví určité účinky sekundárního práva uvnitř smluvních států, pak samozřejmě budou prameny (sekundárního) komunitárního práva tyto účinky mít, a to z titulu vnitrostátního postavení a obsahu Smlouvy o přistoupení k EU.

Uvedený výklad obou autorů je také zcela poplatný doslovnému výkladu čl. 10 Ústavy, který ovšem vede k absurdnímu závěru. Pravidlo v něm totiž určitě nechce říci – co ale říká výslovně text – že se mezinárodní smlouva uvnitř státu použije jen tehdy, když 1) je tu vedle ní ještě nějaký zákon a 2) tento zákon s ní není obsahově totožný. Doporučuji přibrat teleologický výklad. Čl. 10 vyjadřuje monistickou inkorporační ideu a ta zase implicitně myšlenku spolupráce vnitrostátního a „mezinárodního“ zákonodárce, jež má zabránit nebezpečí jejich „dvojí práce“.

Je to legitimní požadavek vzhledem k tomu, že se vnitrostátní zákonodárce na činnosti zákonodárce „mezinárodního“ sám podílel (udělením souhlasu k ratifikaci každé z inkorporovaných mezinárodních smluv). Spolupráce s mezinárodním „zákonodárcem“ předpokládá mj. rozumnou dělbu práce.

Smyslem uzavírání mezinárodních smluv, které určily jejich strany k vnitrostátnímu provádění, bývá upravit vztahy, které uvnitř jednotlivých států byly dosud upraveny z hlediska mezinárodního práva disharmonicky, nebo dokonce nebyly upraveny vůbec. Jde-li o posledně uvedený případ, stane se daná mezinárodní smlouva inkorporací součástí českého práva, přičemž „zákon“ porovnatelného obsahu v tomto právu neexistuje.

Bylo by určitě absurdní tvrdit, že v popsaném případě se uvedená smlouva vnitrostátně nepoužije, jelikož tu není žádný zákon, k němuž by se mohla ve smyslu čl. 10 Ústavy poměřit s tím, že stanoví jinak než on. Takový výklad by vedl k závěru, že zákonodárce by musel schválit po inkorporaci uvedené smlouvy nejprve nový zákon, který by upravil tytéž vztahy odlišně od ní, aby se inkorporovaná smlouva mohla vnitrostátně použít. Taková dělba práce by byla z dílny Kocourkovských. Rozumný vnitrostátní zákonodárce nechá naopak v daném nevyplněném prostoru působit inkorporovanou mezinárodní smlouvu a zdrží se vlastní aktivity. Jelikož se mezinárodní smlouva uplatní v prostoru nepokrytém zákonem, budou s ní aplikující orgány zacházet v logice čl. 10 Ústavy jako se zákonem.

I ve vztahu ke komunitárnímu právu je právě uvedená teze dokonale použitelná. Toto právo vstupuje zásadně do oblasti, kde žádný zákon neexistuje, poněvadž legislativní pravomoci státu byly transferem podle čl. 10a Ústavy vyklizeny. Pokud v daném prostoru určitý předpis českého práva přesto existuje, je právně *ultra vires*, a z pohledu použití pravidla v čl. 10 Ústavy tedy neexistující. Je elementárním poznatkem, že čl. 10 definuje existenci zákona v právní, nikoli v jakési polofaktické poloze. Určitě nechce přihlídnout k existenci zákona, jenž je z hlediska Ústavy (čl. 1 odst. 1 a 2 a čl. 10a Ústavy) *ultra vires*.

Je mi líto, že jsem musel polemizujícímu názoru Z. Kühna a J. Kysely nastavit nepřiliš přívětivé zrcadlo. Svou polemikou mě k tomu vyzvali.

II. PŘEZKUM PRÁVA EU ÚSTAVNÍM SOUDEM

Jak je patrné z předchozí kapitoly, otázka podkladu pro působení práva EU (resp. komunitárního práva) v českém právním řádu vyvolala značnou pozornost odborné komunity. Otázky spojené se vztahem obou právních řádů se ovšem touto debatou zdaleka nevyčerpaly. Klíčovým problémem tak zůstávalo, jak pojímat primát práva EU, a to zejména v případech, v nichž je právo EU implementováno prostřednictvím vnitrostátních předpisů. Jsou tyto (přínejmenším formálně) vnitrostátní předpisy stále pod kontrolou Ústavního soudu? Či je naopak právo EU, ať již v jakémkoliv podobě, zcela imunizováno proti zásahům vnitrostátních orgánů?

Příležitost vyslovit se k těmto otázkám dostal Ústavní soud již záhy ve věci tzv. cukerných kvót. Ústavní soud rozhodoval o návrhu skupiny poslanců na zrušení nařízení vlády, kterým byly stanoveny „některé podmínky provádění opatření společné organizace trhů v odvětví cukru“. Jelikož však tato úprava navazovala na úpravu v komunitárním právu, musel se Ústavní soud vyslovit i k otázkám souvisejícím s přezkoumáním komunitárního práva, resp. vnitrostátního práva, jímž je právo komunitární implementováno.

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.), Cukerné kvóty III.

Právní úprava regulující rozdělování produkčních kvót cukru je sférou, v níž navazuje regulace vnitrostátní na regulaci obsaženou v *acquis communautaire*. Jinak řečeno, zatímco cíle a účely této regulace, která je součástí širší oblasti společné organizace trhu se zemědělskými komoditami, tedy součástí nástrojů Společné zemědělské politiky (Common Agricultural Policy), jsou obsaženy v normách evropského práva, vymezení a výběr navazujících prostředků, jimiž je těchto cílů dosahováno, ponechaly normy evropského práva na členských státech. Napadená právní úprava týkající se stanovení klíče rozdělení kvóty je tedy na jednu stranu doménou vnitrostátního práva, na druhou stranu je bezprostředně navázána na normy evropského práva. Ústavní soud byl proto nejprve postaven před otázku, do jaké míry je vůbec oprávněn posuzovat ústavní konformitu takových právních norem, které navazují na komunitární právo.

Ústavní soud není kompetentní k tomu, aby posuzoval otázky platnosti norem komunitárního práva. Takové otázky spadají do výlučné pravomoci

Evropského soudního dvora. Z pohledu komunitárního práva, jak bylo v minulosti vyloženo Evropským soudním dvorem (dále jen „ESD“), požívají normy komunitárního práva aplikační přednost před právními řády členských států ES. Podle judikatury ESD tam, kde jde o výlučnou regulaci komunitárním právem, má toto právo přednost a nemůže být popřeno skrze referenční kritéria stanovená vnitrostátním právem, včetně kritérií uplatňovaných v ústavní rovině.

Aniž by byl Ústavní soud nucen vymezovat se k této doktríně ESD, nemůže odhlížet od následujících okolností. Existují totiž i další okolnosti a důvody, které je třeba při zvažování této otázky posuzovat. Především nelze přehlédnout, že řada nejvyšších soudních instancí původních členských států ES, včetně zakládajících členů jako jsou Itálie (srov. rozhodnutí ze dne 27. 12. 1973 č. 183/73 *Frontini v. Ministero delle Finanze*, Constitutional Court; rozhodnutí ze dne 21. 4. 1989 č. 232/1989 *Fragd v. Amministrazione delle Finanze dello Stato*, Constitutional Court) a SRN (rozhodnutí ze dne 22. 10. 1986 č. 2 BvR 197/83 *Wuensche Handelsgesellschaft, Solange II.*; rozhodnutí ze dne 12. 10. 1993 č. 2 BvR 2134 a 2159/92 *zum Vertrag über die Europäische Union*), i později přistoupivších členů jako Irsko (rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 19. 12. 1989 *Society for the Protection of Unborn Children (Ireland) Ltd. v. Grogan* a ze dne 5. 3. 1992 *Attorney General v. X*) a Dánsko (rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 6. 4. 1998 č. I-361/1997 *Carlsen and Others v. Rasmussen*), se nikdy zcela nepodřídila doktríně absolutní přednosti komunitárního práva nad veškerým ústavním právem, především pak ponechala jistou rezervu při interpretaci principů, jako jsou princip demokratického právního státu a oblast ochrany základních práv a svobod.

Ústavní soud si je vědom toho, že na těchto otázkách spočívají základy ústavněprávní exegese celého Společenství, a že tyto otázky mají určité implikace nejen v oblasti právní, ale též politické. Tyto otázky mohou mít vážné dopady na další vývoj soudní praxe uvnitř Společenství, dokonce na vývoj Společenství, resp. Unie jako takové, a proto by mělo být i povinností Ústavního soudu jako soudního orgánu ochrany ústavnosti jednoho z nově přistoupivších členů pokusit se k těmto otázkám ve své judikatuře relevantně vyjádřit. Zvláště podstatnou je přitom otázka, zda české ústavní právo a především podstatné náležitosti demokratického právního státu

ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy dovolují, aby mezinárodní organizace, na niž Česká republika přenesla část své svrchovanosti, disponovala i v oblastech, v nichž k tomuto přenosu došlo, možností tvořit právo přednostně aplikovatelné před celým českým ústavním pořádkem [viz k tomu dále v části VI.B) tohoto nálezu].

Jak uvedeno shora, tam kde je předmětem komunitárního práva společná organizace trhu, v daném případě trhu se zemědělskými komoditami, požívají Společenství plnou pravomoc. To však neznamená absolutní povinnost Společenství regulovat každou otázku související s danou oblastí regulace. Naopak Společenství jsou povinována, a to v důsledku aplikace principu subsidiarity, k jisté zdrženlivosti a ponechávají určitou část kompetencí v rukou členských států, nebo poté, co Společenství přebrala plnou kompetenci nad danou oblastí, ji delegují zpět, zejména za účelem naplňování konkrétních cílů obecné „policy-making“ nebo za účelem administrace obecné právní regulace komunitárního práva. Proto obecně platí, že tam, kde komunitární legislativa ponechala určité věci v kompetenci členských států (tj. tam, kde neexistuje výslovná úprava v komunitárním právu) nebo tyto věci zpětně výslovně delegovala na členské státy, je věcí členských států, aby přijaly a aplikovaly vlastní legislativu. Přesto nelze tvrdit, že v těchto oblastech komunitární právo nikterak nepůsobí. Naopak i v těchto případech, kdy členské státy vlastními právními nástroji implementují část komunitární politiky, je diskrece ze strany členských států limitována překlenujícími obecnými principy komunitárního práva, do nichž se řadí i ochrana základních práv [viz případ C-260/89, *Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE a Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou v. Dimotiki Etairia Pliroforissis and Sotirios Kouvelas a Nicolaos Avdellas a jiní*, (1991) ECR I-2925].

Jinak řečeno, v určitých případech Společenství deleguje pravomoc zpět na členské státy za účelem provedení určitého aktu komunitárního práva nebo ponechává určité otázky neupravené a umožňuje členským státům přijetí specifické úpravy k provedení evropského práva. I v takových případech je ovšem Česká republika vázána principy evropského práva. Současně však, protože jde o vnitrostátní právní úpravu, musí být taková právní úprava konformní i s českým ústavním pořádkem.

Ústavní soud je tedy přesvědčen, že ačkoliv příslušná právní úprava je úpravou vnitrostátní, na kterou je třeba vztáhnout kritéria vyplývající z ústavního pořádku České republiky, současně však nelze bez dalšího pominout skutečnost, že se jedná o problematiku, jejíž původ pramení z komunitárního práva jako systému produkovaného mezinárodní organizací, na kterou Česká republika svým vstupem přenesla podle čl. 10a Ústavy některé části státní suverenity. V důsledku toho se tento systém stal v těchto částech pro Českou republiku bezprostředně závazným i uvnitř právního řádu České republiky.

Ač tedy referenčním rámcem přezkumu Ústavním soudem zůstávají i po 1. 5. 2004 normy ústavního pořádku České republiky, nemůže Ústavní soud zcela přehlížet dopad komunitárního práva na tvorbu, aplikaci a interpretaci vnitrostátního práva, a to v oblasti právní úpravy, jejíž vznik, působení a účel je bezprostředně navázán na komunitární právo. Jinými slovy, Ústavní soud v této oblasti interpretuje ústavní právo s přihlédnutím k principům plynoucím z práva komunitárního.

A-1) Posouzení napadené právní úpravy s přihlédnutím ke kritériím vyplývajícím z judikatury ESD

Před tím, než Ústavní soud přistoupil k posouzení napadené právní úpravy z hlediska standardů dosažených v komunitárním právu, zkoumal, zda otázka konformity zvoleného klíče k přidělení individuální produkční kvóty není otázkou, kterou by měl Ústavní soud předložit k posouzení přímo ESD podle čl. 234 Smlouvy ES. S tím však souvisí další otázka, a to zda lze Ústavní soud považovat za soudní orgán, který je podle čl. 234 Smlouvy ES povolán k podávání předběžných otázek. Je třeba se tázat, zda v případě soudu, který má zúžený úhel pohledu při posuzování věcí, jakým je Ústavní soud, je vhodné, aby předával věci ESD. Tato otázka se jeví jako legitimní přinejmenším v řízení o abstraktní kontrole norem, jímž je i řízení v dané věci. Například italský ústavní soud ve svém rozhodnutí z roku 1995 konstatoval, že se necítí být soudem podle čl. 234 Smlouvy ES (viz rozhodnutí z 29. 12. 1995 č. 536/95, *Messaggero Servizi Sr. v. Office of Registrar of Padua*). Přitom vyšel ze dvou důvodů. Ústavní soud není soudem, na který se vztahuje čl. 234 Smlouvy ES a čl. 234 nelze použít v určitých typech řízení, která ústavní soud vede (řízení o abstraktní kontrole norem).

Na druhou stranu nelze ignorovat opačnou praxi jiných ústavních soudů členských států, které se naopak považují za soud ve smyslu čl. 234 Smlouvy ES a v řadě případů předběžnou otázku k ESD vznesly (rakouský ústavní soud nebo belgický arbitrážní soud) (srov. Bobek, M. – Komárek, J. – Passer, J. M. – Gillis, M.: *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Linde, Praha 2005, str. 72–73).

Ústavní soud si je vědom delikátnosti nalezení odpovědi na otázku, zda lze Ústavní soud považovat za soud podle čl. 234 Smlouvy ES, popřípadě v jakých typech řízení, a nezbavuje se do budoucna možnosti zaujmout k této otázce jednoznačnou odpověď, tj. předložit v jednotlivých typech řízení věc k posouzení ESD.

Ústavní soud je však nyní toho názoru, že v daném případě by bylo možné na projednávanou věc vztáhnout jednu z výjimek zformulovaných v judikatuře ESD [viz případ 283/81, Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA v. Ministry of Health, (1982) ECR 3415, nedávno potvrzen v rozhodnutí ze dne 15. 9. 2005, C 495/03, Intermodal Transports BV v Staatssecretaris van Financiën]. V těchto rozhodnutích ESD traktoval, že vznesení předběžné otázky není nutné, pokud se danou otázkou „zabývala předchozí ustálená judikatura ESD, bez ohledu na povahu řízení, která vedla k těmto rozhodnutím, a dokonce i tehdy, pokud daná otázka nebyla identická“. Jinak řečeno, jde o situaci, kdy předcházející rozhodnutí ESD již pojednala o právní otázce řešené v daném případě (CILFIT odst. 14). V případě Intermodal Transports ESD uvedl, že řešení přijaté v rozhodnutích CILFIT a dalších přenáší na národní soudy výhradní odpovědnost za posouzení, zda řádná aplikace komunitárního práva je natolik zřejmá, že nedává žádný prostor pro rozumné pochybnosti a pro rozhodnutí o tom, že není nutné vznést vůči ESD otázku týkající se interpretace komunitárního práva, která v projednávaném případě vyvstala (viz k tomu i Bobek, M. – Komárek, J. – Passer, J. M. – Gillis, M.: *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Linde, Praha 2005, str. 227–231).

V oblasti Společné zemědělské politiky a zvláště v oblasti stanovování produkčních kvót existuje natolik rozsáhlá, konsistentní a dlouhodobě ustálená judikatura ESD, která bezpochyby umožňuje Ústavnímu soudu, aby právní úpravu klíče k rozdělení produkčních kvót zkoumal z hlediska domácího ústavního práva interpretovaného ve světle komunitárního práva,

resp. ve světle jejího souladu s obecnými principy komunitárního práva, sám. Přitom obecné principy komunitárního práva vyjádřené v dosavadní judikatuře ESD Ústavní soud nechává prozařovat do výkladu ústavního práva.

(...)

[Ústavní soud poté přistoupil k přezkumu napadené úpravy, přičemž přiblížil k principům vyplývajícím z práva EU, resp. z judikatury Soudního dvora Evropské Unie, zejména pak k principu volné diskrece státu (a jeho mezí), principu proporcionality, principu ochrany základních práv, principu legitimního očekávání, princip právní jistoty a zákazu retroaktivity a principu zákazu diskriminace].

(...)

Ústavní soud tedy o ústavní konformitě klíče pro výpočet individuální produkční kvóty rozhoduje za situace, kdy svou předchozí judikaturou stanovil určité meze jak pro samotnou přípustnost právní úpravy produkčních kvót jako takových, tak pro rozdělování individuálních produkčních kvót jednotlivým producentům. Posuzování současné právní úpravy je tedy třeba provést mimo jiné i pod zorným úhlem dosavadní judikatury Ústavního soudu, kterou je Ústavní soud vázán, ledaže by byly splněny podmínky pro její překonání.

Pokud jde o systém kvótování jako takový, Ústavní soud konstatuje, že tento nálezní navazuje na dosavadní judikaturu v oblasti kvót. Jiná je však situace posouzení samotného rozdělení kvót z hlediska ústavních principů, tak jak byly formulovány v předchozím nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/01.

Ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 11/02 (Sbírka rozhodnutí, svazek 30, nálezní č. 87; vyhlášen pod č. 198/2003 Sb.) Ústavní soud formuloval doktrínu kontinuity své vlastní judikatury, kterou dovodil z náležitostí demokratického právního státu, jinými slovy dovodil povinnost Ústavního soudu být vázán svými vlastními rozhodnutími, která může svou judikaturou překonat jen za určitých podmínek. Přitom první možností, kdy Ústavní soud může překonat vlastní judikaturu, je změna sociálních a ekonomických poměrů v zemi nebo změna v jejich struktuře anebo změna kulturních představ společnosti. Další možností je změna či posun právního prostředí tvořeného podústavními právními normami, které v souhrnu ovlivňují nahlížení ústavních principů a zásad, aniž by z nich ovšem vybočovaly, a především

neomezují princip demokratické právní státnosti (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Další možností pro změnu judikatury Ústavního soudu je změna, resp. doplnění těch právních norem a principů, které tvoří závazná referenční hlediska pro Ústavní soud, tj. takových, které jsou obsaženy v ústavním pořádku České republiky, nejde-li samozřejmě o změny odporující limitům stanoveným čl. 9 odst. 2 Ústavy, tj. nejde-li o změny podstatných náležitostí demokratického právního státu.

Ústavní soud tedy v daném případě po konfrontaci ustálené judikatury ESD a dosavadní judikatury Ústavního soudu vážil, zda zde nejsou skutečnosti, které by odůvodňovaly přehodnocení dosavadních závěrů Ústavního soudu. Jak již uvedeno shora, je nepochybné, že přistoupením České republiky k ES, resp. EU došlo k zásadní změně uvnitř českého právního řádu, neboť tímto okamžikem Česká republika převzala do svého vnitrostátního práva celou masu evropského práva. Tedy bezpochyby došlo k onomu posunu právního prostředí, tvořeného podústavními právními normami, který nutně musí ovlivňovat nahlížení celého dosavadního právního řádu, včetně ústavních principů a zásad, to vše ovšem za předpokladu, že faktory, jež ovlivňují vnitrostátní právní prostředí, nejsou samy o sobě v rozporu s demokratickou právní státností, resp. výklad těchto faktorů nesmí vést k ohrožení demokratické právní státnosti. Takový posun by byl v rozporu s čl. 9 odst. 2, resp. čl. 9 odst. 3 Ústavy.

Je nepochybné, že standard ochrany základních práv a svobod prostřednictvím dodržování principů z nich plynoucích uvnitř Společenství prošel dynamickým vývojem od počátečního zdráhání poskytovat ochranu skrze prostředky komunitárního práva projevující se také v judikatuře ESD [mezi jinými rozhodnutí č. 1/58, *Stork v. Vysoký úřad ES* (1959)], přes implementaci ochrany těchto principů v judikatuře ESD až po snahy o vytvoření závazného katalogu základních práv, který by tvořil součást primárního práva. Stejně tak prošla dynamickým vývojem i reflexe tohoto problému v judikatuře Ústavních soudů jednotlivých členských států, z nichž nejreprezentativnějším příkladem jsou změny postojů Spolkového ústavního soudu SRN (srov. rozhodnutí ze dne 29. 5. 1974 č. 2 BvL 52/71, *Solange I.*, a rozhodnutí ze dne 22. 10. 1986 č. 2 BvR 197/83, *Solange II.*, a rozhodnutí ze dne 12. 10. 1993 č. 2 BvR 2134 a 2159/92 *zum Vertrag über die Europäische Union*).

Současný standard ochrany základních práv uvnitř Společenství nezavádá podle Ústavního soudu žádné přičiny se domnívat, že tento standard ochrany základních práv skrze uplatňování principů z nich plynoucích, tak jak ostatně vyplynul i z výše citované judikatury ESD, má nižší kvalitu než ochrana poskytovaná v České republice, resp. že standard ochrany se výrazně liší od ochrany doposud poskytované ve vnitrostátním prostředí Ústavním soudem. To ostatně vyplývá i z konfrontace výše uvedených závěrů ESD ohledně přípustnosti kvantitativních omezení produkce cestou stanovování produkčních kvót, a závěrů, které ke stejné problematice v minulosti zaujal Ústavní soud. Výjimkou je podle Ústavního soudu toliko závěr vyplývající z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/01, v němž Ústavní soud hodnotil klíč stanovený vládou k rozdělování produkční kvóty jako porušující princip rovnosti.

Pokud je tento závěr konfrontován se shora citovanou judikaturou ESD, lze jej považovat za excesivní v tom směru, že Ústavní soud se pustil na relativně „tenký led“ hodnocení ekonomických veličin, které posléze promítl do hodnocení ústavněprávního. Jak vyplynulo z citované judikatury ESD, tento soud se ve vztahu k opatřením, jež jsou součástí Společné zemědělské politiky, necítí být oprávněn hodnotit tato opatření obsahovými hledisky. Pokud např. ESD hodnotil referenční kritéria s ohledem na tvrzenou nerovnost mezi producenty, odkazoval na to, že tato nerovnost nemůže být pouze hypotetická, nýbrž musí být konkrétně podloženo, čím byla ve vztahu ke konkrétním producentům založena. Závěr vyplývající z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/01 lze ostatně považovat za do jisté míry excesivní i ve vztahu k judikatuře samotného Ústavního soudu, který ve svém předchozím nálezu, v němž posuzoval systém mléčných kvót, jednoznačně uvedl, že „ani podrobně propracovaný klíč, jenž pamatuje na pravidelné příčiny výkyvů objemu výroby, nemůže vzít zřetel na všechny okolnosti. V jednotlivých případech proto může dojít i k nespravedlnosti, jež však nedosahuje ústavní závažnosti.“. V tehdy projednávané věci se tedy ani Ústavní soud necítil povolán k tomu, aby vlastní klíč pro rozdělení kvóty přezkoumával v abstraktní rovině v rámci ústavního přezkumu.

Jinak řečeno, Ústavní soud v nyní projednávaném případě nemůže odhlížet od závěrů, které vyplývají přímo z judikatury ESD, z níž lze dovodit určitý princip ústavního sebeomezení, pokud jde o opatření ekonomické povahy

sledující cíle přímo vyplývající z komunitární politiky ES. Toho si byl ostatně vědom i Ústavní soud při přijímání předmětného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/01, když v jeho odůvodnění uvedl, že nelze přijmout takové závěry, pokud jde o rozsah přezkumné činnosti, které by byly posléze na překážku členství České republiky v Evropské unii, ač toto sebeomezení svým závěrem do jisté míry popřel.

Ústavní soud proto dospěl k závěru, že zde existují důvody pro odchýlení se od nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 39/01. Tato změna se však netýká samotného obsahového hodnocení klíče zvoleného vládou, ale toho, že Ústavní soud se již necítí být povolán takový klíč způsobem, jak to učinil nález sp. zn. Pl. ÚS 39/01, podrobit ústavnímu přezkumu v abstraktní rovině. To však nevylučuje, aby se spravedlností tohoto klíče zabývaly obecné soudy v individuálních a konkrétních případech jednotlivých producentů, pokud bude prokázáno, v jakých konkrétních skutečnostech je nerovnost založena.

Naopak inspirován závěry ESD, k nimž po 1. 5. 2004 v posuzované oblasti přihlíží v rozsahu shora vymezeném, a vázán svými závěry, k nimž dospěl před nálezem sp. zn. Pl. ÚS 39/01, Ústavní soud nehodnotil, zda klíč zvolený vládou v nařízení č. 97/2003 Sb., jehož důsledky byly promítnuty do původně napadeného ustanovení § 3 nařízení vlády č. 364/2004 Sb. a po jeho zrušení vládou do ustanovení § 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb., je co do svého obsahu způsobilý založit v abstraktní rovině nerovnost mezi producenty. Tedy nebude hodnotit to, zda vládou zvolené kritérium je způsobilé reflektovat výkyvy v produkci jednotlivých producentů, neboť takovou otázku považuje Ústavní soud za natolik ekonomicky odbornou, k jejímuž zodpovězení se necítí být ani povolán.

Ústavní soud k tomu dále – toliko ve formě *obiter dictum*, tedy mimo vlastní meze ústavněprávního přezkumu – uvádí, že z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/01 přímo nevyplynulo, jak se snažili Ústavnímu soudu předložit navrhovatelé, že vláda byla povinna jako referenční období zvolit období před okamžikem, než začala regulovat výrobu cukru cestou produkčních kvót, tedy období před rokem 2000.

Z komparativního přehledu, který si Ústavní soud pro účely tohoto řízení vyžádal, sice vyplývá, že většina států střední a východní Evropy, které v roce 2004 vstoupily do ES, v praxi zvolila za referenční období rozmezí

let 1994–1999, specifická situace v České republice je však dána právě tím, že klíč k rozdělení kvóty byl opakovaně rušen Ústavním soudem (poprvé z důvodů formálních, podruhé z důvodů obsahových). Ač se Ústavní soud necítí být k hodnocení těchto otázek povolán, přesto se mu jeví, že stanovení referenčního období v roce 2004 před rok 2000 by bylo technicky nemožné, snad i nerozumné a zakládající další důvody pro tvrzení, že i toto referenční období je způsobilé zakládat nerovnost mezi producenty. Ze zvoleného klíče nyní napadeného navrhovatelí lze podle Ústavního soudu naopak dovodit snahu vlády vybrat takové období, které by bylo jako referenční období ještě vůbec v roce 2004 realizovatelné a na druhou stranu bylo s to eliminovat tržní distorze, vzniklé v důsledku předchozích regulací, jak na ně v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/01 upozornil Ústavní soud.

Ústavní soud současně považuje za nutné zdůraznit, že nyní přijatý závěr v žádném případě neznamená, že by Ústavní soud rezignoval na ústavně-právní přezkum vnitrostátních právních předpisů, které jsou komplementární ke komunitárnímu právu, tak jak to v minulosti činily některé soudy členských států ES [srov. rozhodnutí irského Nejvyššího soudu ve věci *Lawlor v. Minister for Agriculture* 1 (1990) IR 356, cit. dle Kühn, Z.: *Rozšíření Evropské unie a vztahy šestadvaceti ústavních systémů*. Právník 8/2004, str. 765]. Posun v jeho závěrech se odvíjí od posunu v celém vnitrostátním právním řádu, k němuž došlo po 1. 5. 2004, a týká se toliko otázky obsahových mezí ústavněprávního přezkumu v daném konkrétním případě. Lze uzavřít, že klíč rozdělování individuálních produkčních kvót byl shledán ústavně konformním, z čehož plyne, že původní návrh navrhovatelů by býval musel být zamítnut.

B) Ústavní soud však současně nemohl přehlédnout a akceptovat to, že vláda přijetím napadeného ustanovení § 3 nařízení č. 548/2005 Sb., kterým se toliko parafrázuje ustanovení čl. 1 odst. 3 nařízení Komise (ES) č. 1609/2005, nerespektovala skutečnost, že přistoupením České republiky k EU došlo na základě čl. 10a Ústavy k přenosu pravomocí vnitrostátních orgánů na orgány nadnárodní.

Ustanovení čl. 10a, který byl do Ústavy vložen ústavním zákonem č. 395/2001 Sb. (tzv. euronovelou Ústavy), totiž představuje ustanovení umožňující přenos některých pravomocí orgánů České republiky na mezinárodní

organizaci nebo instituci, tedy především EU a její orgány. Okamžikem, kdy se stala Smlouva o založení ES ve znění všech jejích revizí a ve znění přístupové smlouvy závaznou pro Českou republiku, došlo k přenosu těch pravomocí vnitrostátních orgánů, které podle primárního práva ES vykonávají orgány ES, na tyto orgány.

Jinak řečeno, okamžikem přistoupení České republiky k ES se realizoval přenos těchto pravomocí, a to tak, že Česká republika propůjčila tyto pravomoci orgánům ES. V rozsahu těchto pravomocí, které realizují orgány ES, se pak omezily pravomoci všech příslušných vnitrostátních orgánů bez ohledu na to, zda se jedná o pravomoci normativní či individuálně rozhodovací.

Toto propůjčení části pravomocí je ovšem podle Ústavního soudu propůjčením podmíněným, neboť originárním nositelem suverenity a z ní vyplývajících pravomocí nadále zůstala Česká republika, jejíž suverenitu konstituuje nadále čl. 1 odst. 1 Ústavy. Podle něho je Česká republika svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Ona podmíněnost delegace těchto pravomocí se podle Ústavního soudu projevuje ve dvou rovinách: v rovině formální a v rovině materiální. První z těchto rovin se týká samotných mocenských atributů státní svrchovanosti, druhá rovina se týká obsahových komponent výkonu státní moci. Jinak řečeno, delegace části pravomocí vnitrostátních orgánů může trvat potud, pokud tyto pravomoci jsou orgány ES vykonávány způsobem slučitelným s uchováním základů státní suverenity České republiky 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 České republiky nebo podstatné náležitosti demokratického právního státu, bylo by třeba trvat na tom, aby se těchto pravomocí opětovně ujaly vnitrostátní orgány České republiky, přitom platí, že k ochraně ústavnosti je povolán Ústavní soud (čl. 83 Ústavy). Řečené platí v dimenzi formální v rámci platné ústavní úpravy. Pokud jde o podstatné náležitosti demokratického právního státu, ty podle čl. 9 odst. 2 Ústavy leží dokonce i mimo dispozice samotného ústavodárce. Ústavní soud již ve svém prvním nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/93 (Sbírka rozhodnutí, svazek 1,

nález č. 1; vyhlášen pod č. 14/1994 Sb.) týkajícím se zákona o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu konstatoval, že konstitutivní principy demokratické společnosti v rámci ústavy jsou postaveny nad zákonodárnou pravomoc a tím ultra vires Parlamentu. V dalším nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 (Sbírka rozhodnutí, svazek 26, nález č. 80; vyhlášen pod č. 403/2002 Sb.) Ústavní soud uvedl, že žádnou novelu Ústavy nelze interpretovat v tom smyslu, že by jejím důsledkem bylo omezení již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod.

Pokud by proto výkon delegovaných pravomocí byl orgány ES realizován způsobem regresivním vůči dosavadnímu pojetí podstatných náležitostí demokratického právního státu, jednalo by se o realizaci v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, která by si vyžadovala opětovné převzetí těchto pravomocí vnitrostátními orgány České republiky.

Taková situace však obecně ani v projednávaném konkrétním případě nenastala a dle Ústavního soudu nebyl důvod, aby vláda realizovala svou normotvornou pravomoc způsobem, jenž se projevil přijetím napadeného ustanovení § 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb.

Ústavní soud po zhodnocení obsahu napadeného ustanovení § 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb. proto dospěl k závěru, že jeho přijetím vláda vybočila ze svých oprávnění, resp. uplatnila svou normotvornou pravomoc v oblasti, která byla na základě čl. 10a Ústavy přenesena na orgány ES, a to čl. 37 odst. 2 a 3 Smlouvy o ES a čl. 1 odst. 3 Smlouvy o přistoupení České republiky k EU. Jestliže ustanovení § 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb. má být realizací nařízení Komise (ES) č. 1609/2005, jde o jednání ultra vires ve vztahu k čl. 78 Ústavy, neboť vláda k přijetí takové právní úpravy nebyla oprávněna.

Nařízení Komise (ES) č. 1609/2005 je komunitárním právním předpisem, kterým Komise na základě čl. 10 odst. 3 a 4 nařízení Rady (ES) č. 1260/2001 snížila pro hospodářský rok 2005/2006 kvóty na produkci cukru příslušející jednotlivým členským státům. Toto nařízení má přednost před vnitrostátní právní (zákonnou) úpravou a je bezprostředně použitelné ve vnitrostátních právních řádech.

Bezprostřední použitelnost ve vnitrostátním právu a přednostní aplikace nařízení vyplývá z vlastní dogmatiky komunitárního práva, tak jak byla v minulosti

podána v judikatuře ESD [srov. např. rozhodnutí 26/62 NV *Algemene Transport- en Expeditie Orde-neming Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen* (1963) ECR 1; 6/64 *Costa v. ENEL* (1964) ECR 585]. Komunitární právo totiž samo určuje a specifikuje, na rozdíl od mezinárodního práva, jaké jsou jeho vnitrostátní účinky v členských státech.

Pokud členství v ES s sebou nese určité omezení pravomocí vnitrostátních orgánů ve prospěch komunitárních orgánů, musí být nutně jedním z projevů takového omezení i omezení volnosti členských států určovat vnitrostátní účinky komunitárního práva (srov. Král, R.: *Znovu k zakotvení vnitrostátních účinků komunitárního práva v Ústavě ČR*. Právní rozhledy, roč. 2004, č. 3, str. 111). Jinak řečeno, s přenesením některých pravomocí na ES je spojen i zánik volnosti České republiky určovat vnitrostátní účinky komunitárního práva, které se odvozují v oblastech, v nichž k tomuto přenosu došlo, přímo z komunitárního práva. Ustanovení čl. 10a Ústavy tak vlastně působí obousměrně: tedy tvoří normativní základ pro přenos pravomocí a současně je tím ustanovením Ústavy, které otevírá vnitrostátní právní řád pro působení komunitárního práva včetně pravidel týkajících se jeho účinků uvnitř právního řádu České republiky (srov. Kühn, Z. – Kysela, J.: *Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu?* Právní rozhledy, roč. 2004, č. 1, str. 23–27; nebo Kühn, Z.: *Ještě jednou k ústavnímu základu působení komunitárního práva v českém právním řádu*. Právní rozhledy, roč. 2004, č. 10, str. 395–397).

Ústavní soud je toho názoru, že – pokud jde o působení komunitárního práva ve vnitrostátním právu – je třeba přijmout takový přístup, který by nekonzervoval účinky komunitárního práva ve vnitrostátním právním řádu. Takový přístup by totiž neodpovídal tomu, že samotná dogmatika účinků, které komunitární akty vyvolávají ve vnitrostátním právu, prošla a prochází dynamickým vývojem. Toto pojetí také nejlépe zajišťuje to, co bylo uvedeno shora, totiž podmíněnost přenosu části pravomocí.

Podle ustanovení čl. 1 odst. 3 nařízení byly členské státy povinny nejpozději do 1. 11. 2005 stanovit každému výrobnímu podniku, kterému byla přidělena produkční kvóta, část, o niž se tato kvóta snižuje. Jak Ústavní soud dotazem u Státního zemědělského intervenčního fondu zjistil, bylo snížení kvóty všem držitelům kvóty oznámeno individuálním aktem na základě přímé aplikace tohoto ustanovení nařízení Komise (ES) č. 1609/2005.

Jinak řečeno, v době, kdy vláda přijímala ustanovení § 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb., byla individuální produkční kvóta jednotlivým producentům dávno snížena, a to na základě přímé aplikace komunitárního práva k tomu příslušným orgánem, tedy Státním zemědělským intervenčním fondem. Toto ustanovení tak na jednu stranu nemůže vyvolávat v praxi žádné právní důsledky, na druhou stranu k jeho přijetí nebyla vláda ani oprávněna, neboť se jedná o oblast, v níž bylo oprávnění přeneseno na orgány Společenství, které je v daném případě realizovaly přijetím nařízení č. 1609/2005, které je – jak již shora uvedeno – bezprostředně aplikovatelné v právu členských států a nepředpokládá další implementaci ve vnitrostátním právu.

Navíc z judikatury ESD vyplývá pravidlo, podle kterého členské státy nesmějí skrze vnitrostátní právní předpisy reprodukovat ustanovení bezprostředně aplikovatelného komunitárního práva, resp. jakékoliv vnitrostátní opatření provádějící nařízení je v rozporu s bezprostřední aplikovatelností nařízení [srov. případy 93/71, Orsolina Leonesio v. Ministero dell'agricoltura e Oreste, (1972) ECR 287; 39/72 Commission of the European Communities v. Italian Republic, (1973) ECR 101; 34/73 Fratelli Variola S.p.A. v. Amministrazione italiana delle Finanze, (1973) ECR 981].

Jak Ústavní soud dále zjistil, příklady jiných členských států (SRN a Slovenska) ukazují, že tyto státy aplikovaly nařízení Komise (ES) přímo, aniž by přikročily k normativní transformaci tohoto nařízení do některé z forem vnitrostátního práva.

Přijetím napadeného ustanovení proto vláda jednala *ultra vires* a porušila čl. 78 ve spojení s čl. 10a a čl. 1 odst. 2 Ústavy, neboť tak realizovala oprávnění, které bylo přeneseno na orgány Společenství a kterým tedy vláda nedisponovala.

Jak již bylo naznačeno v úvodním textu této kapitoly, citované nálezy se vyslovily k jedné z nejdůležitějších otázek vztahu evropského a ústavního práva. Proto není divu, že vyvolaly reakce – ať již pochvalné či kritické – mnoha českých akademiků. Reprezentativní výběr z této reflexe naleznete na následujících stránkách.

1. UZNÁNÍ I ROZPAKY NAD „KOMUNITÁRNÍM“ NÁLEZEM ÚSTAVNÍHO SOUDU VE VĚCI CUKERNÝCH KVÓT

Richard Král

Přetištěno z: Právní rozhledy, 11/2006.

(...)

V nálezu ÚS lze najít odpovědi především na tři následující, až dosud ne zcela vyjasněné, otázky vztahu ústavního práva ČR a komunitárního práva: 1. kde je ústavní základ pro působení komunitárního práva v ČR, a to s účinky předvídanými komunitárním právem; 2. zda může ÚS přezkoumávat ústavnost a platnost komunitárních aktů a zda je aplikační přednost přímo aplikovatelných komunitárních pravidel absolutní; 3. zda může ÚS přezkoumávat ústavnost českých předpisů implementujících komunitární akty. V nálezu ÚS naznačuje i odpověď na otázku, zda se považuje za soud ve smyslu čl. 234 Smlouvy ES (SES), tedy za soud, jenž je při splnění určitých předpokladů povinen postupovat před ním vyvstalé otázky výkladu či platnosti komunitárního práva Evropskému soudnímu dvoru (ESD).

Pokud jde o otázku, kde je ústavní základ pro působení komunitárního práva v ČR, a to s účinky předvídanými samotným komunitárním právem, ÚS na ni odpovídá, že tímto základem je čl. 10a Ústavy ČR (dále jen „Ústava“). Podle ÚS totiž tento článek působí obousměrně, a to jak jako normativní základ pro přenos pravomocí na EU, tak jako článek, který otevírá vnitrostátní právní řád pro působení komunitárního práva včetně pravidel týkajících se jeho účinků uvnitř právního řádu ČR.¹

ÚS tudíž touto odpovědí vnesl zásadní slovo do až dosud velmi intenzivní diskuse odborné veřejnosti² ohledně toho, zda ústavním základem vnitro-

¹ Srov. část VI. bod b) odst. 10 nálezu.

² Srov. např. Kühn, Z., Kysela, J. Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu. Právní rozhledy, 2004, č. 1, s. 23–27; Král, R. Znovu k zakotvení vnitrostátních účinků komunitárního práva v Ústavě ČR. Právní rozhledy, 2004, č. 3, s. 111; Malenovský, J. Vítězství „dogmatiků“ nad „pragmatiky“ se odkládá. Právní rozhledy, 2005, č. 11, s. 408.

státních účinků komunitárního práva je čl. 10a Ústavy (tj. článek zmocňující na základě mezinárodní smlouvy k přenosu některých státních pravomocí na EU), nebo čl. 10 Ústavy (tj. článek inkorporující mezinárodní smlouvy do právního řádu ČR). Nepoznamenat však nelze, že ÚS se bohužel při svém zdůvodňování, že tímto ústavním základem je čl. 10a, vůbec nevypořádal s argumenty a protiargumenty zastánců čl. 10 Ústavy.³ ÚS konkrétně ve svém nálezu neuvedl žádný důvod, proč ústavním základem účinků komunitárního práva v ČR nemůže být čl. 10 Ústavy.

Pokud jde o otázku, zda ÚS může přezkoumávat platnost norem komunitárního práva, ÚS se jasně vyjádřil, že není kompetentní k tomu, aby posuzoval otázky platnosti norem komunitárního práva, jelikož takové otázky spadají do výlučné pravomoci ESD.⁴

Pokud jde o otázku, zda ÚS může přezkoumat ústavnost norem komunitárního práva, ÚS se, zjevně inspirován judikaturou Ústavního soudu SRN, vyjádřil, že ve velmi omezeném rozsahu ano.⁵ Podle ÚS totiž na základě čl. 10a Ústavy došlo pouze k podmínečnému (nikoliv tedy bezpodmínečnému) přenosu některých státních pravomocí na orgány EU. Tento přenos je podle ÚS konkrétně podmíněn tím, že tyto přenesené pravomoci jsou orgány ES vykonávány způsobem slučitelným s uchováním základů státní suverenity ČR a způsobem, jenž neohrožuje samotnou podstatu materiálního právního státu. Z této ústavní podmíněčnosti přenosu pravomocí pak nutně vyplývá, že za ústavní nelze považovat takové komunitární akty či normy, které ohrožují samotnou podstatu státní svrchovanosti ČR nebo podstatné náležitosti demokratického právního státu. Případným „protiústavním“ komunitárním aktům pak, jak ÚS naznačuje, nelze v ČR přiznávat aplikační přednost v právním řádu ČR. Z logiky nálezu navíc vyplývá, že za ústavní též nelze považovat takové komunitární akty, či normy, které byly komunitárními orgány přijaty ultra vires, tj. zcela mimo rámec přenesených pravomocí.

ÚS se v nálezu vyjadřuje i k otázce, zda může přezkoumávat ústavnost českých předpisů implementujících (bezprostředně navazujících na) komunitární

³ Tj. zejména s argumenty prof. Malenovského v op. cit. sub 2.

⁴ Srov. část VI. bod A) odst. 5 nálezu.

⁵ Srov. část VI. bod B) odst. 4 nálezu.

akty.⁶ Podle ÚS i takovéto české předpisy, tj. v terminologii ÚS předpisy přijaté v návaznosti na zpětnou delegaci pravomocí z ES na členské státy,⁷ musí být konformní s českým ústavním pořádkem,⁸ a nelze rezignovat na jejich ústavněprávní přezkum.⁹ ÚS nicméně v nálezu správně dodává, že při ústavním přezkumu takovýchto českých předpisů je nutno ústavní právo interpretovat s přihlédnutím k principům plynoucím z práva komunitárního. Referenčním rámcem přezkumu jsou tudíž podle ÚS v takovémto případě normy ústavního pořádku vykládané ve světle obecných principů komunitárního práva, tj. eurokonformně.¹⁰

To, jak výklad ve světle obecných komunitárních principů může korigovat či modifikovat dosavadní výklad normy ústavního pořádku ČR, je přitom v nálezu názorně ukázáno na příkladu korekce dosavadního výkladu principu rovnosti plynoucího z čl. 1 Listiny základních práv a svobod.¹¹

⁶ K této otázce proběhla ještě před vydáním cukerného nálezu diskuse odborné veřejnosti. Srov. Kühn, Z. K přezkumu ústavnosti českých aktů implementujících evropské právo nejen ve vztahu k tzv. eurozatykači. *Trestněprávní revue*, 2005, č. 3, s. 56; Zemánek, J. Evropskoprávní meze přezkumu ústavnosti transpozice rámcového rozhodnutí o eurozatykači. *Právní rozhledy*, 2006, č. 3, s. 90; Dvořáček, D. K abstraktní kontrole ústavnosti vnitrostátních právních předpisů implementujících komunitární právo. *Právní rozhledy*, 2004, č. 19, s. 723; Král, R. K přezkumu ústavnosti českých předpisů transponujících, popř. implementujících komunitární či unijní akty. *Právní rozhledy*, 2005, č. 6, s. 218. Podle názoru prvních dvou z uváděných autorů by přezkumu ústavnosti české implementační akty podléhat až na výjimky neměly. Podle názoru posledních dvou autorů by české implementační akty přezkumu ústavnosti podléhat měly.

⁷ Srov. část VI. bod A) odst. 9 nálezu.

⁸ Srov. tamtéž.

⁹ Srov. část VI. bod A-3) předposlední odst.

¹⁰ Srov. část VI. bod A) poslední dva odst. nálezu. Poznamenat je však nutno, že ÚS, vzhledem ke své derogační argumentaci v části VI. bod B) nálezu, nepřímo přes extenzivně vykládaný čl. 10a Ústavy vtahuje (poněkud nekonzistentně s částí VI. bod A, poslední dva odstavce) do referenčního rámce přezkumu vnitrostátních implementačních předpisů i samotné komunitární právo. Bližší části III a IV tohoto příspěvku. Zmínit je nicméně nutno i to, že zcela nedávný náleze ÚS ve věci eurozatykače (sp. zn. Pl ÚS 66/04), přes nesouhlasné stanovisko Elišky Wagnerové – zpravodajky k cukernému nálezu, připouští plný přezkum ústavnosti pouze ve vztahu k takovým českým implementačním předpisům, které implementují komunitární akty, jež členským státům ohledně své vnitrostátní implementace dávají určitý prostor k obsahovému uvážení (viz odst. 51 nálezu sp. zn. Pl ÚS 66/04). Jinak řečeno, podle tohoto nového nálezu plnému přezkumu ústavnosti nepodléhají ty české implementační předpisy, resp. ty jejich části, jež byly přijaty v návaznosti na takovou zpětnou delegaci pravomocí z ES na členské státy, která jim nedává žádný prostor pro vlastní uvážení. Takovéto české implementační předpisy, stejně jako samotné implementované komunitární akty, tedy podle „eurozatykačového“ nálezu podléhají pouze velmi omezenému ústavnímu přezkumu, totiž přezkumu pouze z toho hlediska, zda neohrožují samotnou podstatu státní svrchovanosti ČR nebo podstatné náležitosti demokratického právního státu.

¹¹ Srov. část VI. bod A-1) odst. 34.

Pokud jde o otázku, zda se ÚS považuje za soud ve smyslu čl. 234 SES, tedy za soud, jenž je za splnění určitých předpokladů povinen postupovat před ním vyvstalé otázky výkladu či platnosti komunitárního práva ESD, tak ÚS odpověď na ni, i ve světle rozdílných přístupů ústavních soudů členských států k této otázce, považuje za delikátní.¹² Jednoznačnou odpověď na tuto otázku proto odsunul na okamžik, kdy nastane případ, kdy nepostoupení předběžné otázky výkladu komunitárního práva nebude možno ospravedlnit (tak jak k tomu podle názoru ÚS bylo ve stávající cukerné věci) doktrínou *act claire* vyplývající z rozsudku ESD ve věci CILFIT.¹³

III. Rozpaky nad derogačními argumenty

Jisté rozpaky, alespoň ve mně, vyvolává náleznost ÚS především svou komunitární i ústavněprávní argumentací, o níž byla opřena derogace § 3 napadeného vládního nařízení č. 548/2005 Sb.

Z nálezu vyplývá,¹⁴ že ÚS derogoval § 3 dotčeného vládního nařízení, protože toto ustanovení implementuje komunitární nařízení č. 1609/2005,¹⁵ které podle názoru ÚS svoji vnitrostátní normativní implementaci díky své bezprostřední aplikovatelnosti zakazuje. Vláda tak podle ÚS realizovala normotvornou pravomoc, kterou nedisponovala, protože ta byla v tomto případě plně přenesena na základě čl. 10a Ústavy a Smlouvy o přistoupení ČR k EU na komunitární orgány. Vláda ČR proto přijetím § 3 dotčeného nařízení jednala *ultra vires* a porušila čl. 78 ve spojení s čl. 10a a čl. 1 odst. 2 Ústavy.¹⁶

Tuto derogační argumentaci ÚS by nicméně bylo možno akceptovat pouze za předpokladu, že nařízení ES č. 1609/2005 je opravdu a jednoznačně nařízením, které díky své bezprostřední aplikovatelnosti svoji vnitrostátní normativní implementaci zakazuje, tj. je v terminologii ÚS nařízením, jež vůbec neredeleguje pravomoci z ES na členské státy. V této souvislosti bych si dovolil vyjádřit určité pochybnosti, a to na pozadí stručné analýzy problematiky přímé aplikovatelnosti komunitárních nařízení.

¹² Srov. část VI. bod A-1) odst. 3.

¹³ Věc 283/81 CILFIT, SbSD 1982, s. 3415.

¹⁴ Srov. část VI. bod B) odst. 13–16.

¹⁵ Nařízení Komise ES z 30. 9. 2005, kterým se pro hospodářský rok 2005/066 snižuje v odvětví cukru zaručené množství v rámci produkčních kvót a předpokládané maximální požadavky na zásobování rafinerií v rámci preferenčních dovozů.

¹⁶ Srov. část VI. bod B) odst. 16.

Ve světle relevantní judikatury ESD¹⁷ lze přímou aplikovatelnost komunitárních nařízení především chápat tak, že je, až na výjimky,¹⁸ nepřipustná transpozice, transformace (reprodukce) jejich obsahu do vnitrostátního předpisu. Ve světle relevantní judikatury ESD¹⁹ není však v žádném případě možno chápat přímou aplikovatelnost nařízení ES tak, že je nepřipustné přijímat vnitrostátní implementační, tj. prováděcí, konkretizující či doplňující opatření k nařízením ES. Existuje totiž velké množství komunitárních nařízení,²⁰ která, vzhledem ke svému obsahu, nutně ke své úplné a efektivní vnitrostátní aplikovatelnosti vyžadují svoji vnitrostátní implementaci – provedení, tj. svoji konkretizaci či doplnění ve vnitrostátních implementačních předpisech.²¹

Ve vztahu k nařízením ES a jejich přímé aplikovatelnosti je proto záhodno rozlišovat mezi těmi nařízeními ES, která vzhledem ke svému obsahu nepředpokládají (zakazují) svoji vnitrostátní implementaci, a těmi nařízeními ES, která ji předpokládají. V rozporu s přímou aplikovatelností nařízení ES tudíž nemůže být přijetí vnitrostátních implementačních opatření k takovému nařízení ES, jež předpokládá svoji vnitrostátní implementaci.

ÚS, jak již bylo naznačeno, posoudil nařízení ES č. 1609/2005 jako nařízení, jež svoji vnitrostátní normativní implementaci nepředpokládá, resp. zakazuje.²² Posoudil tudíž toto nařízení jako nařízení, jež vůbec neredeleguje pravomoci z ES na členské státy. Ohledně tohoto posouzení mám nicméně řadu pochybností. Čl. 1 odst. 3 nařízení ES 1609/20055 totiž konkrétně uvádí, že „členské státy stanoví nejpozději do 1. listopadu 2005 každému výrobnímu podniku, kterému byla pro hospodářskýrok 2005/066 přidělena produkční kvóta, část snížení, které na něj připadá, a současně jeho kvóty A a B upravené na základě uvedeného snížení“.

¹⁷ Věc 34/73 Variola, SbSD 1973, s. 981.

¹⁸ Věc 272/83 Komise v. Itálie, SbSD 1985, s. 1074. V této věci ESD výjimečně připustil i transpozici (reprodukcii) nařízení ES do vnitrostátního předpisu.

¹⁹ Věc 230/78 Eridania, SbSD 1979, s. 2749, odst. 34; věc C-403/98 Monte Arcosu, SbSD I-2001, s. 103.

²⁰ Např. nařízení ES č. 2328/91 o zlepšení efektivnosti zemědělských struktur. Toto nařízení ve svém čl. 5 požaduje na členských státech, aby pro účely dotčeného nařízení ES definovaly pojem farmář provozující zemědělskou činnost jako činnost hlavní.

²¹ Blíže k problematice vnitrostátní implementace nařízení ES Král, R. K potřebě vnitrostátní implementace některých nařízení ES. Právní rozhledy, 2004, č. 18, s. 675.

²² Srov. část VI. bod B) odst. 13.

Nejde tedy o článek, který by přímo výrobcům cukru snižoval jejich produkční kvóty, naopak jde o článek, který předpokládá, že toto snížení zajistí členské státy. Tento článek navíc v žádném případě členským státům nediktuje, jak toto snížení zajistit. Jinak řečeno, tento článek nechává na členských státech, jestli toto snížení zajistí normativní implementační činností a na ni navazující aplikačně správní činností (přístup vlády ČR) nebo jestli toto snížení zajistí pouhou aplikačně správní činností (případ Slovenska a SRN).

Jsem proto toho názoru, že předmětné nařízení ES nezakazuje členským státům svoji vnitrostátní normativní implementaci, a že tudíž normativní činnost vlády ČR byla v daném případě komunitárně konformní.²³ Navíc, normativní činnost vlády ČR byla v daném případě evidentně konformní i z čistě vnitrostátně ústavního hlediska, neboť vláda byla k přijetí příslušného vládního nařízení zmocněna v § 11 odst. 9 zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu.

IV. Rozpaky nad derogačním měřítkem

I kdyby však předmětné nařízení ES přímo stanovilo snížení cukerných kvót výrobcům a jednoznačně nepředpokládalo (zakazovalo) tudíž svoji vnitrostátní normativní implementaci, tj. vůbec neredelegovalo pravomoci z ES na členské státy, pokládám si otázku, zda je vůbec vhodné derogovat, přes extenzivně vykládaný čl. 10a Ústavy, případný vnitrostátní implementační předpis přijatý k takovému nařízení ES.

Z nálezu ÚS vyplývá, že ÚS považuje za protiústavní a tudíž za derogovatelné vnitrostátní implementační předpisy, jejichž samotné přijetí komunitární právo zakazuje, a k jejichž přijetí tudíž orgány ČR nemají ústavní pravomoci, a to v důsledku přenesení pravomocí na orgány ES podle čl. 10a Ústavy a neexistence jejich zpětné delegace ze strany ES na ČR.

Nemají-li ovšem podle ÚS orgány ČR v důsledku čl. 10a Ústavy ústavní pravomoc k přijetí implementačních předpisů v případě neexistence redelegace pravomocí z ES na členské státy, nemohou pak mít ani ústavní pravomoc k přijetí takových implementačních předpisů, jež by byly přijaty v rozporu (mimo meze) případně existující redelegace pravomocí z ES na členské

²³ Samozřejmě odhlédneme-li od toho, že ČR měla snížení stanovit do 1. 11. 2005 a vládní nařízení toto stanovící vyšlo až 21. 12. 2005.

státy. Jinak řečeno, orgány ČR mohou mít v důsledku přenosu pravomocí na orgány ES podle čl. 10a Ústavy ústavní pravomoc pouze k přijetí implementačních předpisů, jež jsou v mezích redelegované komunitární pravomoci, tj. jsou komunitárně konformní, tedy takové, které správně implementují komunitární směrnice, případně nařízení.

Z logiky nálezu ÚS tudíž vyplývá protiústavnost a tedy derogovatelnost veškerých nesprávných českých implementačních předpisů, tj. předpisů, jež nebyly přijaty na základě a v mezích komunitární redelegace pravomocí z ES na členské státy.

Takovýto přístup ÚS, tedy přístup považující přes čl. 10a za protiústavní vnitrostátní implementační předpisy, které nejsou komunitárně konformní (ať už proto, že byly přijaty přes neexistenci komunitární redelegace pravomocí nebo v rozporu s touto komunitární redelegací pravomocí), ovšem s sebou nevyhnutelně nese nepřímé vtažení všech směrnic a nařízení ES do ústavního pořádku ČR. Osobně jsem proti tomuto přístupu, tj. proti tomu, aby ÚS přes extenzivní výklad čl. 10a Ústavy přezkoumával i komunitární konformitu českých implementačních předpisů k nařízením i směrnicím ES, a učinil tak nepřímým derogačním měřítkem v podstatě celé komunitární právo.

Jde hlavně o to, že zde existuje vcelku efektivní komunitární mechanismus kontroly komunitární konformity vnitrostátních implementačních předpisů ke směrnicím i nařízením ES. Tento komunitární mechanismus, založený především na řízení pro porušení SES podle jejích čl. 226–228 a na řízení o předběžné otázce podle čl. 234 SES, navíc, na rozdíl od ústavních soudů členských států, disponuje podle čl. 234 SES monopolem na konečný a závazný výklad všech směrnic i nařízení ES.

ÚS by tedy neměl, i vzhledem k výše uvedenému, přistupovat k přezkoumání komunitární konformity českých implementačních předpisů ke směrnicím i nařízením ES a měl by to nechat na ESD. Opačný přístup totiž v sobě nese především riziko, a s ním spojené komplikace, odlišného posouzení komunitární konformity českých implementačních předpisů ke směrnicím i nařízením ES ze strany ÚS a ESD. Toto riziko by přitom bylo odstranitelné pouze tehdy, kdyby ÚS jakoukoliv spornou otázku komunitární konformity²⁴ postupoval jako předběžnou ESD. Jako další riziko nepřímého přezkoumá-

²⁴ Tedy bezpochyby např. i otázku, zda nařízení ES 1609/20055 zakazuje svoji vnitrostátní normativní implementaci, kterou ovšem ÚS nepostoupil, takže zmiňované riziko odlišného posouzení neodstranil.

vání komunitární konformity českých implementačních předpisů ze strany ÚS lze např. uvést riziko jeho zahlcení a riziko, že se bude muset zabývat i čistě právně technickými otázkami komunitární kompatibility (např. otázkami typu, jestli sanitárními plenami jsou i dětské pleny), nikoliv tedy pouze otázkami opravdu ústavními.²⁵

Lze tedy mít určité výhrady proti nepřímému vtažení komunitárních nařízení a směrnic do ústavního pořádku ČR přes extenzivně vykládaný čl. 10a Ústavy. Jinak řečeno, lze mít určité výhrady k tomu, aby byl čl. 10a vykládán nejen jako ústavní opora pro aplikační přednost komunitárního práva, ale i jako ústavní opora pro derogační přednost komunitárního práva.

Osobně jsem tak pro to, aby ÚS do budoucna jasně omezil přezkum ústavnosti vnitrostátních implementačních předpisů ke směrnicím i nařízením ES na přezkum jejich ústavní konformity, v pravém (užším) slova smyslu, tj. na přezkum jejich souladu s normami ústavního pořádku, jež je ovšem třeba vykládat (a tudíž jejich dosavadní výklad případně korigovat) ve světle obecných komunitárních principů. Přezkum komunitární konformity vnitrostátních implementačních předpisů, tj. přezkum jejich souladu s implementovanými komunitárním předpisy (tedy jejich přezkum z toho hlediska, zda byly přijaty na základě a v mezích komunitární redelegace pravomocí) by však měl ÚS nechat na ESD.

Jinak řečeno, ÚS by měl ve vztahu k českým implementačním předpisům důsledně fungovat jako strážce jejich ústavní konformity „v pravém (užším) slova smyslu“, nikoliv tedy jako nepřímý strážce jejich komunitární konformity. Neměl by tedy fungovat jako, jak trefně označuje prof. Malenovský,²⁶ „čistitel“ českého právního řádu od předpisů, jež jsou neslučitelné s komunitárním právem.²⁷

²⁵ Na některá další rizika poukazuje Banaszkiewicz, B. Ústavní judikatura nového členského státu EU vůči vyzváním evropské integrace: zkušenosti Ústavního tribunálu Polské republiky. *Jurisprudence*, 2005, č. 7, s. 13.

²⁶ Malenovský, J. Znovu ke kompetencím Ústavního soudu ČR ve vztahu k Evropskému soudnímu dvoru a komunitárnímu právu. *Právník*, 2005, č. 1, s. 109.

²⁷ Zde lze dodat, že pokud by ÚS i při svém fungování pouze jako strážce ústavní konformity v pravém (užším) slova smyslu, nikoliv tedy při svém fungování jako nepřímý strážce komunitární konformity, při svém přezkumu narazil na zjevný rozpor implementačního předpisu s implementovaným komunitárním aktem, nic mu nebrání zdůraznit v této souvislosti neaplikovatelnost dotyčného implementačního předpisu, popř. nutnost jeho eurokonformního výkladu, nebo nutnost jeho novely ze strany příslušného legislativního orgánu.

Zajímavé při pohledu na strukturu cukerného nálezu ÚS přitom je, že v jeho části VI. bod A) ÚS názorně funguje jako strážce ústavní konformity v pravém (užším) slova smyslu, zatímco v jeho části VI. bod B) ÚS názorně funguje jako nepřímý strážce komunitární konformity. Tyto dvě části nálezu tudíž z hlediska referenčního rámce přezkumu působí poněkud nekonzistentně. Z mého pohledu vzato by proto cukerný náleze ÚS nevyvolával žádné rozpaky, pokud by neobsahoval bod B).

V. Závěrem

Uznání si cukerný náleze ÚS zasluhuje díky tomu, že se v něm ÚS postavil čelem k celé řadě zásadních otázek vztahu ústavního práva ČR a komunitárního práva.

Určité rozpaky, alespoň ve mně, však náleze vyvolává ve dvou směrech. Jednak svojí nepříliš přesvědčivou a minimálně spornou komunitární argumentací (založenou na tom, že nařízení ES č. 1609/2005 zakazuje svoji vnitrostátní normativní implementaci), o niž je, přes čl. 10a Ústavy, opřena derogace § 3 vládního nařízení č. 548/2005 Sb., jednak svou rizikovou inklinací k přezkumu i komunitární konformity českých implementačních předpisů, a to přes extenzivně vykládaný čl. 10a Ústavy.

Z problémů nastolených v předchozím článku se snad největší pozornosti dostalo otázce řešení již v předchozí kapitole, tedy podkladu pro působení komunitárního práva v českém právním řádu. Jiří Malenovský podrobil Ústavní soud kritice zejména v tom ohledu, že přijal jím dříve kritizovanou tezi Kühna a Kyselý stran působení komunitárního práva skrze čl. 10a Ústavy.

2. K NOVÉ DOKTRÍNĚ ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR V OTÁZCE VZTAHŮ ČESKÉHO, KOMUNITÁRNÍHO A MEZINÁRODNÍHO PRÁVA

Jiří Malenovský

Přetištěno z: Právní rozhledy 21/2006, č. 21.

(...)

II. „Obousměrnost“ čl. 10a Ústavy

Ohnisko pochybností představuje názor ÚS na úlohu čl. 10a Ústavy. „Komunitární nález“ ÚS shledává jeho působení „obousměrným“, s tím, že uvedený článek „tvoří normativní základ pro přenos pravomocí a současně je tím ustanovením Ústavy, které otevírá vnitrostátní právní řád pro působení komunitárního práva včetně pravidel týkajících se jeho účinků uvnitř právního řádu ČR“. ÚS si tak osvojil teze Z. Kühna (případně J. Kysely) testované v českém právnickém tisku před dvěma lety.¹ Ve svém nálezu se ostatně výslovně odvolává na příslušné odborné články obou autorů. Ti ale zůstali ve svých představách v podstatě osamoceni, což Z. Kühn ve své době odůvodnil obtížností jejich akceptace v „tradičně dualistickém prostředí české právní kultury“.² Bylo by věštěním z křišťálové koule pokoušet se objasnit, proč ÚS bezvýhradně aproboval jejich názor, neboť to ve svém nálezu pochopitelně nijak nevysvětluje. Nevyjádřil se dokonce ani k četným závažným námitkám, které byly v odborné polemice proti tomuto názoru vznášeny a které vyústily až v závěr, že k tvrzení oboustranných účinků čl. 10a Ústavy „nelze dospět žádným ze známých a uznávaných způsobů interpretace právní normy“.³ Nad absencí jakékoli obhajoby v nauce zpochybňovaných tezí o obousměrnosti účinků čl. 10a

¹ Kühn, Z., Kysela, J. Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu? Právní rozhledy, 2004, č. 1, s. 23–27; Kühn, Z. Ještě jednou k ústavnímu základu působení komunitárního práva v českém právním řádu. Právní rozhledy, 2004, č. 10, s. 395–397.

² Kühn, Z., op. cit. sub 1, s. 397.

³ Srov. Malenovský, J. Vítězství „dogmatiků“ nad „pragmatiky“ se odkládá. Právní rozhledy, 2005, č. 11, s. 408–412.

v „komunitárním nálezu“ ÚS se pozastavují všechny dosud publikované komentáře k němu.⁴

Konkurující výklad, sdílený jinými českými autory,⁵ přiznává čl. 10a toliko *jednosměrné* účinky (směrem ven, ve smyslu zmocnění k přenosu pravomocí státu na ES). Následné účinky, směřující dovnitř státu (projevující se autoritativním, ústavním zprostředkováním vnitrostátní závaznosti a vlastností komunitárního práva subjektům českého práva), nalézají stoupenci konkurujícího pojetí v čl. 10 Ústavy, jenž zajišťuje inkorporaci ratifikovaných mezinárodních smluv. Pohlížíjí tedy na čl. 10a a 10 jako na ustanovení, jejichž působnost na sebe navazuje. Čl. 10a stanoví podmínky pro uzavření mezinárodní smlouvy, již ČR *vstoupila* do nadstátního útvaru, zatímco čl. 10 otevírá cestu komunitárnímu právu založenému na takové smlouvě, resp. z ní odvozenému, k subjektům vnitrostátního právního řádu, a to od chvíle, kdy se ČR stala členem tohoto nadstátního útvaru.

Doktrína ÚS vychází z domněnky, že se obě právě uvedené operace uskutečňují výlučně v režii a působnosti čl. 10a, kdežto čl. 10 se naopak ve vztahu ke komunitárnímu právu zjevně vůbec neuplatní. J. Zemánek z toho usuzuje, že ÚS zřejmě spatřuje v čl. 10a *lex specialis* v poměru k čl. 10.⁶

To ovšem z doktríny ÚS nevyplývá. Tím, že ÚS zcela vytěsnil čl. 10 Ústavy, mlčky převzal tezi Z. Kühna a J. Kysely, podle nichž čl. 10a je vůči čl. 10 *disjunktí*.⁷ Vztah *lex generalis* a *lex specialis* sice předpokládá disjunkci, avšak nejenom ji. Je nemyslitelný bez společného jmenovatele, jímž je *lex*, v daném případě *mezinárodní smlouva*, coby pramen mezinárodního práva, a to „obyčejná“ (čl. 10) či „delegační“ (čl. 10a). ÚS myšlenku „společného jmenovatele“ neakceptoval. Zdůraznil, že „komunitární právo... samo určuje a specifikuje, *na rozdíl od mezinárodního práva*, jaké jsou jeho účinky

⁴ Srov. Král, R. Uznání i rozpaky nad „komunitárním“ nálezem Ústavního soudu ve věci cukerných kvót. Právní rozhledy, 2006, č. 11, s. 410–414; Zemánek, J. Otevření ústavního pořádku komunitárnímu právu potvrzeno, nikoli však nekontrolovatelné. Jurisprudence, 2006, č. 5, s. 47–51; Maršálková, Z. Jak daleko sahá omezení orgánů ČR po vstupu do EU ve světle nálezu Ústavního soudu ve věci nařízení vlády o cukerných kvótách? Právní rozhledy, 2006, č. 15, s. 553–561.

⁵ Srov. např. Malenovský, J., op. cit. sub 3; Týč, V. Poslední novela Ústavy umožní vstup ČR do ES (EU). Parlamentní zpravodaj, 2002, č. 4, s. 19; Klíma, K. Ústavní právo. 2. rozšířené vydání. Dobrá Voda: A. Čeněk, 2004, s. 164; Maršálková, Z., op. cit. sub 4.

⁶ Zemánek, J., op. cit. sub 4, s. 50.

⁷ Kühn, Z., Kysela, J., op. cit. sub 1, s. 24.

v členských státech“ (kurzíva J. M.). Jelikož účinky komunitárního práva určuje soubor smluv primárního komunitárního práva, odmítá doktrína ÚS implicitně považovat tyto smlouvy za pramen mezinárodního práva.

ÚS tak ve skutečnosti nešťastně, neorganicky, odřízl komunitární právní systém od svého mezinárodně smluvního základu, jenž je přesto jeho nezbytnou a neoddělitelnou součástí i jeho právním východiskem.

(...)

VIII. Teze ÚS o „podmíněném propůjčení části pravomocí“

Nález ÚS o cukerných kvótách svým důrazem na jedinečnost komunitárního práva v opozici k právu mezinárodnímu, popřením relevance čl. 10 Ústavy při vstupu komunitárního práva do právního řádu ČR a akcentováním čl. 10a Ústavy zamlžuje skutečný právní základ evropské integrace. Navozuje mylný dojem, že *přenos pravomocí* orgánů ČR na ES *má bilaterální povahu*, odehrává se jen mezi těmito dvěma subjekty, a není tudíž ani imunní proti působení reciprocity, jež provází plnění běžných mezinárodních smluv (srov. např. čl. 55 francouzské Ústavy z r. 1958).

Politická a právní realita je ale jiná. Evropská integrace je založena na dobrovolnosti a mnohostrannosti. ČR se stala členem ES/EU poté, když ratifikovala mezinárodní smlouvu o přistoupení uzavřenou mezi všemi stávajícími členy EU a všemi přístupujícími státy. Parlament udělil souhlas k její ratifikaci způsobem požadovaným i pro změny Ústavy. Přenos pravomocí na ES/EU tedy není bilaterální, nýbrž *mnohostrannou operací*. Charakterizuje ji neobvykle vysoká míra solidarity mezi smluvními stranami, jež se naprosto neslučuje s recipročními postupy při nepravidelnostech v jejím plnění.

Není bez zajímavosti, že „integrační klauzule“ o přenosu pravomocí státu na mezinárodní orgány v dánské Ústavě (čl. 20 odst. 1) požaduje, aby byl tento přenos proveden smlouvou „na základě vzájemnosti s jinými státy“. Citované ustanovení bylo ovšem do ústavy vsunuto již v r. 1953, tedy mimo kontext evropského integračního projektu, k němuž se Dánsko připojilo až o 19 let později. I dánský příklad tak prokazuje, že správnost volby čl. 10a Ústavy ČR coby ústavního základu působení veškerého komunitárního práva určitě nepotvrzují nezpochybnitelná komparativní zjištění.

Nález o cukerných kvótách hovoří o „*podmíněném propůjčení části pravomocí*“ ze strany ČR orgánům ES. Uvádí, že delegace propůjčených pravomocí „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 nebyla naplněna, bylo by to v rozporu s ústavním pořádkem ČR, což by podle ÚS vyžadovalo „opětovné převzetí“ přenesených pravomocí orgány ČR.

Ve skutečnosti ovšem nejde o dvoustrannou smluvní transakci propůjčení pravomocí, při níž si jedna strana může v případě, že se druhá strana chová podle jejího mínění v rozporu se vzájemnou dohodou, vyhradit právo *jednostranně reagovat* (opětovným převzetím delegovaných pravomocí). Řádné plnění mnohostranné mezinárodní smlouvy je právním zájmem všech smluvních stran a pravomoc ke konstatování, zda byla taková smlouva porušena či nebyla, leží zpravidla jen v rukou společných kontrolních či soudních orgánů, nikoli jednotlivých stran (v daném případě ESD, jenž monopolně zajišťuje „dodržování“ práva při výkladu a provádění této smlouvy – čl. 220 Smlouvy o ES). Nepřípustnost unilateralismů vyplývá i z toho, že primární komunitární právo neobsahuje žádná pravidla dovolující jednostranné ukončení smluvního poměru, z čehož nauka vyvozuje, že členství v ES má „definitivní povahu“.⁸ Teze o „opětovném převzetí“ „podmíněně propůjčených“ pravomocí je proto s přihlédnutím k mnohostrannému mezinárodněsmluvnímu základu evropské integrace sotva udržitelná.

Závěr ÚS o případnosti čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR, který normuje nepřekročitelný „minimální standard“ demokratického právního státu, určitě není sám o sobě chybný. Je nicméně třeba umístit jej do mezinárodněsmluvních souvislostí, v nichž k přenosu pravomocí dochází. O to se ÚS pokusil již v květnovém nálezu ve věci evropského zatýkacího rozkazu, v němž s poukazem na publikovaný odborný příspěvek svého soudce P. Holländera upozornil, že pravomoc měnit podstatné náležitosti demokratického právního státu „nelze přenést ani smlouvou podle čl. 10a Ústavy“. Jinými slovy, dané ustanovení není smluvně derogovatelné, k přenosu pravomocí v rozporu s čl. 9 odst. 2 Ústavy nemůže proto dojít, a není tak důvod je opětovně přebírat.

⁸ Isaac, G., Blanquet, M. Droit communautaire général. 8e édition. Paris, 2001, s. 25.

Citovaný přístup ÚS v květnovém nálezu je podstatně odlišný v tom, že se přesouvá od „přenosu pravomocí“ k mezinárodněprávnímu instrumentu, jímž k takovému přenosu dochází. Svou korekcí současně nepřímou potvrzuje, že mezinárodní smlouvu podle čl. 10a Ústavy nelze pojímat jako unikátní nástroj cizí mezinárodnímu právu.

ÚS použil svou tezi o podmíněném předání pravomocí státu k tomu, aby obhájil svou vlastní pravomoc k posouzení, zda orgány ES nerealizovaly „propůjčenou“ pravomoc způsoby, které jsou v rozporu s čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy. Jak napovídají odkazy v samotném nálezu o cukerných kvótách, inspiroval se zejména judikáty německého Spolkového ústavního soudu (SÚS) *Solange I* (1974), *Solange II* (1984) a ve věci *Maastrichtské smlouvy* (1993). Jak známo, v rozhodnutí *Solange I* si SÚS vyhradil právo přezkoumat sekundární komunitární právo z hlediska ústavních standardů ochrany základních práv, a to do doby, než ES odstraní svůj deficit v poskytování této ochrany. V rozhodnutí *Solange II* naopak konstatoval, že zmíněný deficit byl odstraněn, a že proto nebude přezkum ústavnosti sekundárního komunitárního práva v jednotlivostech již provádět, bude-li ESD základním právům poskytovat náležitou ochranu i nadále.

Evropský soud pro lidská práva (ESLP) přistupuje ke komunitárnímu právu obdobně. V rozsudku velkého senátu ve věci *Bosphorus* z r. 2005 potvrdil, že EU chrání lidská práva „rovnocenně“ s úrovní ochrany poskytovanou Evropskou úmluvou pro lidská práva, takže existuje vyvratitelná domněnka, že plnění závazků z členství v EU neporušuje Evropskou úmluvu. Domněnku lze vyvrátit jen v případech „zjevné nedostatečnosti“ ochrany. Tím ESLP rezignuje za normálních okolností na kontrolu *in concreto*, případ od případu, jakkoli právě tuto okolnost kritizuje konkurující menšinový názor sedmi soudců velkého senátu.⁹

ÚS argumentuje ve svém nálezu o cukerných kvótách v zásadě srovnatelně jako SÚS ve věci *Solange II*. Uznává, že „současný standard ochrany základních práv uvnitř Společenství nezavdává „*příčiny se domnívat, že tento standard... má nižší kvalitu než ochrana poskytovaná v ČR, resp. že... se výrazně liší od ochrany doposud poskytované... Ústavním soudem*“. Z toho by měl v logice *Solange II* či *Bosphorus* vyvodit závěr, že k ústavnímu přezkumu dané sekundární

⁹ Srov. rozsudek ESLP ve věci *Bosphorus* v. Irsko z 30. 6. 2005.

komunitární normy (nařízení Komise ES) není důvod. ÚS nicméně končí příslušnou část své analýzy překvapivě větou, jež spíše odráží logiku skepse vlastní rozsudku ve věci *Solange I*. Konstatuje totiž, že výkon delegovaných pravomocí orgány ES nebyl v rozporu s čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy, a to „*obecně ani v projednávaném případě*“ (kurzíva J. M.). ÚS tím naznačuje, že hodlá provádět kontrolu ústavnosti v každém projednávaném případě. Takový záměr ostře kontrastuje s jinak „proevropským“ duchem nálezu.

ÚS si je patrně svého skeptického „uklouznutí“ v nálezu o cukerných kvótách vědom, neboť považoval za nutné se k němu vrátit v nálezu o evropském zatýkacím rozkazu a zaujmout umírněnější postoj. Prohlásil, že případný výkon přenesených pravomocí orgány EU v rozporu s čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy představuje „výjimečnou“ a „vysoce nepravděpodobnou“ situaci. Pokud k ní nedojde, nehodlá „přezkoumávat *individuální normy* komunitárního práva z hlediska jejich souladu s českým ústavním pořádkem“ (kurzíva J. M.).

3. VZTAH PRÁVA EVROPSKÉ UNIE A PRÁVNÍHO ŘÁDU ČR OČIMA TŘÍ ROZHODNUTÍ ÚSTAVNÍHO SOUDU

Jan Komárek

Přetištěno z: Soudní rozhledy, 10/2008, (jen k cukerným kvótám).

(...)

I. První vykročení: Cukerné kvóty III

Prvním významným rozhodnutím Ústavního soudu je nález *Cukerné kvóty III*.¹ Jelikož se jedná o dosud nejdůležitější rozhodnutí Ústavního soudu, které se vztahuje k právu EU, rozebereme jej na následujících řádcích poněkud podrobněji. Ukazuje totiž na řadu problémů rozhodovací činnosti Ústavního soudu, jež se zdají být působením unijního práva ještě umocněny. Zároveň nám pomůže definovat otázky, ke kterým se Ústavní soud vrátil ve svých pozdějších rozhodnutích – především v nálezech Eurozatykač a Léková vyhláška, jímž se věnujeme podstatně stručněji níže.

V případě *Cukerné kvóty III* Ústavní soud přezkoumával na návrh skupiny poslanců nařízení vlády, kterými se producentům cukru přidělovaly produkční kvóty.² Základním argumentem navrhovatelů byla neodůvodněná nerovnost mezi producenty vytvořená napadanou regulací. Sami odkázali na nálezy

¹ Nálež následovala řada akademických komentářů. Z těch, které jej kriticky analyzují nad rámec pouhého shrnutí či vysvětlení argumentace soudu, jmenujme především Král, R. Uznání i rozpaky nad „komunitárním“ nálezem Ústavního soudu ve věci cukerných kvót. *Právní rozhledy*, 2006, č. 11, s. 410–414, Malenovský, J. K nové doktríně Ústavního soudu ČR v otázce vztahů českého, komunitárního a mezinárodního práva. *Právní rozhledy*, 2006, č. 21, s. 774–783 a Maršálová, Z. Jak daleko sahá omezení pravomocí orgánů ČR po vstupu do EU ve světle nálezu Ústavního soudu ve věci cukerných kvót? *Právní rozhledy*, 2006, č. 15, s. 553–561.

² Jednalo se o nařízení vlády č. 364/2004 Sb., o stanovení některých podmínek provádění opatření společné organizace trhů v odvětví cukru a o nařízení vlády č. 548/2005 Sb., o stanovení některých podmínek provádění opatření společné organizace trhů v odvětví cukru.

Ústavního soudu, které zrušily dvě předchozí nařízení vlády.³ V případě Cukerné kvóty III však do posuzování vstoupila nová proměnná: skutečnost, že se Česká republika stala členem Evropské unie, jež sama produkci cukru extenzivním způsobem reguluje. Ústavní soud ve svém nálezu přehodnotil svoji předchozí judikaturu a významným způsobem omezil rozsah, respektive hloubku, svého přezkumu, definované předchozími nálezy. Vládní nařízení však přesto zrušil, neboť jej vláda vydala „ultra vires“, tedy v oblasti, kde svoji pravomoc přenesla na EU.

1. Pozadí případu: problémy s cukernými kvótami

Připomeňme, že v nálezu Cukerné kvóty I zrušil Ústavní soud nařízení vlády v jeho celistvosti z důvodu, že bylo vydáno bez výslovného zákonného zmocnění, které vyžaduje čl. 26 LPS.⁴ Nijak se tedy nezabýval meritorními výhradami proti způsobu stanovení cukerných kvót jako takových. V průběhu projednávání tohoto případu byl přijat zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu, který nedostatek zákonného zmocnění zhojil. Návrh na zrušení tohoto zákona, spolu s návrhem na zrušení příslušných ustanovení nového nařízení vlády, podala skupina poslanců. Návrh se stal předmětem nálezu Cukerné kvóty II.

Z nálezu Cukerné kvóty II je podstatné připomenout, že Ústavní soud aproboval existenci produkčních kvót jako takových, přičemž ve svém závěru odkázal i na úpravu přijatou v Evropské unii.⁵ Napadený zákon, který regulaci umožňoval, tedy nezrušil. Připomenul při tom i nutnost sebeomezení, neboť „k volbě hospodářské politiky je příslušný Parlament České repub-

³ Jednalo se o nález Cukerné kvóty I, sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 ze dne 14. 2. 2001 (N 30/21 SbNU 261; 96/2001 Sb.), kterým ÚS zrušil nařízení vlády č. 51/2000 Sb., kterým se stanoví opatření a podíl státu na tvorbě podmínek pro zajištění a udržení výroby cukrovky a cukru a stabilizaci trhu s cukrem a nález Cukerné kvóty II, sp. zn. Pl. ÚS 39/01 ze dne 30. 10. 2002 (N 135/28 SbNU 153; 499/2002 Sb.), jímž byla zrušena ustanovení § 4 odst. 3, § 5 odst. 3, § 7 a § 13 nařízení vlády č. 114/2001 Sb., o stanovení produkčních kvót cukru na kvótové roky 2001/2002 až 2004/2005. Srov. rekapitulační část nálezu Cukerné kvóty III – N 50/40 SbNU 443, 446–447.

⁴ Srov. především N 30/21 SbNU 261, 270–271.

⁵ Srov. především N 135/28 SbNU 153, 169–174 (části VIII až XI). Srov. ovšem disenty soudců Holländera (ke kterému se připojil soudce Jurka) a soudkyně Wagnerové, které oba naopak na nesoulad napadeného ustanovení zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu s principy regulace v Evropské unii poukazují, především pokud se týká intenzity zásahu do svobody vlastnictví a tržního hospodářství.

liky jako politický orgán, jenž nese politickou odpovědnost vůči voličům za rozpoznávání problémů v hospodářství a za výběr nástrojů k jejich řešení.⁶⁶ Sebeomezení však nebylo absolutní. Ústavní soud totiž zrušil ustanovení nařízení, která stanovila způsob výpočtu samotných kvót. Klíč použitý při výpočtu kvót se totiž podle Ústavního soudu musí řídit „zásadou rovnosti a objektivního způsobu výpočtu.“⁶⁷ K porušení této zásady pak v případě napadeného nařízení podle Ústavního soudu došlo.

Porušení ovšem bylo způsobeno již nařízením předchozím. Jak sám Ústavní soud připomenul, předchozí nařízení zrušil pouze pro nedostatek zákonné opory. Podle soudu však bylo možné dodatečně „konstatovat, že [předchozím nařízením] předpokládané rozlišování cukrovarů na strategické a nestrategické včetně taxativního výčtu prvních přímo v textu, jejichž provozatelé se těší okamžitému udělení produkční kvóty přímo, [...] představuje svévolné a stěží odůvodnitelné rozlišování mezi jednotlivými provozovateli cukrovarů.“⁶⁸ Ačkoliv nové nařízení takové svévolné rozlišování nezavádí, „pro budoucnost zachovává nežádoucí stav, jež [vláda] vyvolala svou dřívejší jak formálně, tak materiálně neústavní úpravou.“⁶⁹ Při výpočtu kvót jednotlivých výrobců se totiž bere v úvahu produkce za období, které bylo deformováno předchozí neústavní regulací.¹⁰

V následujícím období se vláda pokusila několikrát uvedenou regulaci upravit, vždy však do výpočtu kvót nějakým způsobem zahrnula období, jež bylo deformováno úplně původní regulací. Jak již jsme upozornili, v případě *Cukerné kvóty III* se Ústavní soud musel vypořádat s tím, že napadená nařízení byla navázána na regulaci, kterou obsahuje právo Společenství v řadě opatření, která se stala se vstupem České republiky závaznými pro její orgány a také jednotlivce. Jak sám Ústavní soud uvedl, „zatímco cíle a účely této

⁶⁶ N 135/28 SbNU 153, 169 (část VIII., první odstavec).

⁶⁷ N 135/28 SbNU 153, 168 (část VII., třetí odstavec).

⁶⁸ N 135/28 SbNU 153, 168 (část VII., pátý odstavec).

⁶⁹ N 135/28 SbNU 153, 169 (část VII., sedmý odstavec).

¹⁰ Někteří výrobci totiž mohli svoji výrobu zvýšit, „neboť“ byli chráněni před konkurencí, jež produkční kvótu neměla a nemohla tak bez zátěže sankčním odvodem vyrábět.“ Navíc podle Ústavního soudu „[r]egulace výroby cukru provedená [novým nařízením] nijak nepamatuje na případy, kdy jeden cukrovar (závod) provozoval v minulosti jiný subjekt než dnes. K výrobě převzatého závodu v rozhodném období se nepřihlíží. Prodeje podniků a závodů a fúze společností přitom nelze vyloučit.“ Srov. N 135/28 SbNU 153, 169 (část VII., sedmý a osmý odstavec).

regulace [...] jsou obsaženy v normách evropského práva, vymezení a výběr navazujících prostředků, jimiž je těchto cílů dosahováno, ponechaly normy evropského práva na členských státech.¹¹ Konkrétně řečeno, komunitární regulace v odvětví cukru spočívá především na nařízení Rady č. 1260/2001 o společné organizaci trhů v odvětví cukru,¹² které mimo jiné stanoví produkční kvóty jednotlivým členským státům.¹³ Přidělení kvót jednotlivým producentům pak však provádějí samotné členské státy. Komunitární právo pouze upravuje vybrané otázky související s přidělováním kvót a jeho základní principy – ať už na základě navazující prováděcí legislativy, anebo rozsáhlé judikatury Soudního dvora.

Jednou z klíčových otázek nálezu *Cukerné kvóty III* bylo do jaké míry je Ústavní soud oprávněn přezkoumávat opatření přijatá na vnitrostátní úrovni k implementaci ustanovení práva Společenství – v tomto případě těch, která se týkala regulace odvětví produkce cukru. Slovy Ústavního soudu, nález *Cukerné kvóty III* se zabýval tím, „do jaké míry je vůbec oprávněn posuzovat ústavní konformitu takových právních norem, které navazují na komunitární právo.“¹⁴ V tomto ohledu tak měl Ústavní soud příležitost vyjádřit se ke svému pohledu na základní otázky vztahu práva EU k českému právnímu řádu.

2. *Nemožnost přezkumu platnosti norem komunitárního práva a princip přednosti*

Ústavní soud vyloučil, že by mohl posuzovat otázky platnosti samotných norem práva Společenství. Podle Ústavního soudu

[t]akové otázky spadají do výlučné pravomoci Evropského soudního dvora. Z pohledu komunitárního práva, jak bylo v minulosti vyloženo Evropským soudním dvorem (dále jen „ESD,“), požívají normy komunitárního práva aplikační přednosti před právními řády členských států ES. Podle judikatury ESD tam, kde jde o výlučnou

¹¹ N 50/40 SbNU 443, 468 (část VI.A, čtvrtý odstavec).

¹² Nařízení Rady (ES) č. 1260/2001 ze dne 19. 6. 2001 o společné organizaci trhů v odvětví cukru (Úř. věst. L 178, s. 1; Zvl. vyd. 03/33, s. 17).

¹³ Pro Českou republiku příslušná ustanovení nařízení č. 1260/2001 novelizoval Akt o podmínkách přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyprské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky k Evropské unii a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie (Úř. věst. 2003, L 236, s. 33) v příloze II.

¹⁴ N 50/40 SbNU 443, 468–469 (část VI.A., čtvrtý odstavec).

regulaci komunitárním právem, má toto právo přednost a nemůže být popřeno skrze referenční kritéria stanovená vnitrostátním právem, včetně kritérií uplatňovaných v ústavní rovině.¹⁵

Upozorníme, že se nejedná o zcela šťastnou formulaci. Princip přednosti má totiž daleko širší dopady než jen „tam, kde jde o výlučnou regulaci komunitárním právem.“ Princip přednosti se uplatňuje i v oblastech, kde Společenství své pravomoci sdílí s členskými státy, anebo dokonce v oblastech, kde si členské státy své pravomoci uchovaly – pokud výkon těchto jejich pravomocí zasahuje do oblasti, která náleží Společenství.¹⁶ V tomto smyslu je pravdivé (samozřejmě optikou právního řádu Společenství) vyjádření Koena Lenaertse, podle kterého „zde jednoduše není žádné jádro suverenity, jehož samotného by se členské státy mohly dovolávat proti Společenství.“¹⁷ Formulace Ústavního soudu naopak evokuje představu, že přednost mají pouze normy komunitárního práva, které byly přijaty ve výlučné pravomoci Společenství. Takto úzce však Ústavní soud princip přednosti vymezit ale snad nezamýšlel.¹⁸

Jak uvidíme dále, nemožností přezkoumat platnost norem práva EU není v žádném případě vyloučena posuzování jejich aplikovatelnosti na území České republiky, popřípadě omezení jejich účinků vnitrostátními orgány. Na tomto rozdílu staví významná část evropské právní doktríny, když zdůrazňuje, že se komunitární princip přednosti vztahuje k aplikaci norem práva Společenství, nikoliv k jejich platnosti či postavení v rámci vnitrostátní hierarchie právních norem. Právní řád Společenství a právní řád vnitrostátní jsou na sobě relativně nezávislé a nijak vzájemně nezasahují do otázek platnosti norem druhého.¹⁹ Ústavní soud s tímto rozdílem výslovně nepracuje, jak však uvidíme dále, je na něm implicitně založen.

¹⁵ Tamtéž, 469 (část VI.A., pátý odstavec).

¹⁶ Např. v oblasti přímých daní: rozsudek ze dne 14. 2. 1995, Schumacker, C-279/93, Recueil, s. I-225, bod 21: „I když podle současného stavu práva Společenství nepatří oblast přímých daní jako taková do oblasti pravomoci Společenství, nic to nemění na tom, že členské státy musí pravomoc, kterou si ponechaly, vykonávat v souladu s právem Společenství.“

¹⁷ Koen Lenaerts Constitutionalism and the Many Faces of Federalism, 38 Am. J. Comp. L. 205, 220 (1990). Lenaerts je v současné době soudcem Soudního dvora.

¹⁸ Přesto ji však opakuje ve svém nálezu o Eurozatykači, bod 52.

¹⁹ Srov. např. M. Claes The National Courts' Mandate in the European Constitution (Hart 2006) na s. 98–101. Takto se k doktríně přednosti staví i Soudní dvůr – viz rozsudek ze dne 22. 10. 1998, IN. CO. GE'90 a další, C-10/97 až C-22/97, Recueil, s. I-6307.

K principu přednosti Ústavní soud dodává:

Aniž by byl Ústavní soud nucen vymezovat se k této doktríně ESD, nemůže odhlížet od následujících okolností. Existují totiž i další okolnosti a důvody, které je třeba při zvažování této otázky posuzovat. Především nelze přehlédnout, že řada nejvyšších soudních instancí původních členských států ES, včetně zakládajících členů jako jsou [Itálie a SRN], i později přistoupivší členové jako [Irsko a Dánsko], se nikdy zcela nepodřídila doktríně absolutní přednosti komunitárního práva nad veškerým ústavním právem, především pak ponechala jistou rezervu při interpretaci principů jako jsou princip demokratického právního státu a oblast ochrany základních práv a svobod.²⁰

Svůj vlastní pohled na případné limity principu přednosti zde na tomto místě nálezu Ústavní soud neposkytuje.²¹ Pouze zdůrazňuje důležitost této otázky pro celé Společenství nejen v právním, ale i politickém kontextu. Poté upozorňuje, že v řadě oblastí vykonávají Společenství a členské státy své pravomoci společně, buď tím, že je právo Společenství ponechává bez úpravy, anebo tak, že je deleguje zpět na členské státy. Uznává, že „je diskrece ze strany členských států limitována překlenujícími obecnými principy komunitárního práva, do nichž se řadí i ochrana základních práv.“ Výslovně odkazuje na rozsudek Soudního dvora ve věci ERT.²²

Opět je zde třeba říci, že dopady „překlenujících obecných principů“ práva Společenství jsou daleko širší, než zde Ústavní soud přiznává; navíc je třeba rozlišovat mezi tím, nakolik na členské státy dopadají standardy ochrany lidských práv²³ od toho, do jaké míry jsou členské státy omezeny ve výkonu svých pravomocí ostatními principy práva Společenství. Jak je naznačeno výše,²⁴ obecné principy práva Společenství omezují členský stát i při výkonu jeho výlučné pravomoci, která nijak do pravomoci Společenství nespadá. Např. případ Schumacker²⁵ řešil možnost členského státu zasa-

²⁰ N 50/40 SbNU 443, 469 (část VI.A., šestý odstavec). Obecně ke vztahu soudů členských států k právu EU srov. především Claes, op. cit. pozn. č. 19 a A.-M. Slaughter, A. Sweet Stone a J.H. H. Weiler (eds.) *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence. Legal Change in Its Social Context* (Hart 1998).

²¹ Srov. níže oddíl D, „Limity přednosti práva Společenství.“

²² Rozsudek ze dne 18. 7. 1991, ERT, C-260/89, Recueil, s. I-2925.

²³ Což je otázka, kterou se zabýval právě rozsudek ERT.

²⁴ Srov. text a pozn. č. 16.

²⁵ Cit. v pozn. č. 16.

hovat do volného pohybu pracovníků pravidly upravujícími daň z příjmu (což je oblast, kde Společenství žádnou pravomoc nemá). Přesto se tam uplatňují svobody vnitřního trhu, zde konkrétně volný pohyb pracovníků. Unijní standardy ochrany základních práv (které je tak nutné odlišovat od jiných obecných zásad práva Společenství) dopadají na členské státy v omezenějším rozsahu: za prvé, pokud členské státy „uplatňují právo Společenství“²⁶ anebo za druhé, pokud jednají v jeho rámci – např. omezují základní svobody společného trhu (jako v případě ERT). Uvedená distinkce má praktický význam ze dvou důvodů: pokud například členský stát přijme opatření, které nebude tvořit překážku některé ze svobod vnitřního trhu a ani jinak zasahovat do komunitárního práva (např. regulace některých otázek způsobu prodeje zboží, jež je pravidlem týkajícím se způsobu prodeje²⁷ a za podmínky, že je „použitelné na všechny dotčené subjekty provozující svou činnost na vnitrostátním území a postihují stejným způsobem, právně i fakticky, uvádění tuzemských i zahraničních výrobků pocházejících z jiných členských států na trh“, nemůže tvořit překážku volného pohybu zboží²⁸, nelze takové opatření napadat s poukazem na porušení komunitárního standardu ochrany základních práv (např. svobody podnikání) a co více, dovolávat se jurisdikce Soudního dvora. Za druhé, je možné, že druhý okruh možné aplikace unijního standardu ochrany – založený právě na rozsudku ERT – již nebude možné uplatňovat s ohledem na čl. 51 Listiny základních práv Evropské unie,²⁹ který výslovně stanoví, že jsou její ustanovení „při dodržení zásady subsidiarity určena [...] členským státům, výhradně pokud uplatňují právo Unie.“ Klíčový je samozřejmě výklad, který pojmu „uplatňovat“ dá Soudní dvůr – zda jej vztáhne pouze na první jmenovanou

²⁶ Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 13. 7. 1989, Wachauf, 5/88, Recueil, s. 2609, bod 19.

²⁷ Anglická terminologie práva ES používá výraz „selling arrangement“, francouzská „modalité de vente“, německá „Verkaufsmodalität“.

²⁸ Rozsudek ze dne 24. 11. 1993, Keck a Mithouard, C-267/91 a C-268/91, Recueil, s. I-6097, bod 16.

²⁹ Listina základních práv Evropské unie, Úř. věst. C 303 ze dne 14. 12. 2007. Podle znění čl. 6 odst. 1 SEU, novelizovaného Lisabonskou smlouvou, má mít Listina „stejnou právní sílu“ jako samotné smlouvy.

situaci, anebo setrvá na širším výkladu (kterému však neodpovídá formulace článku 51 Listiny).³⁰

3. *Přezkum vnitrostátních opatření implementujících právo EU*

Jeden krátký odstavec nálezu se vyjadřuje k otázce možnosti přezkumu vnitrostátních opatření, která implementují právo EU.³¹

Ústavní soud současně považuje za nutné zdůraznit, že nyní přijatý závěr v žádném případě neznamená, že by Ústavní soud rezignoval na ústavněprávní přezkum vnitrostátních právních předpisů, které jsou komplementární ke komunitárnímu právu, tak jak to v minulosti činily některé soudy členských států ES (srov. rozhodnutí irského Nejvyššího soudu ve věci *Lawlor v. Minister for Agriculture* 1 [1990] IR 356, cit. dle Kühn, Z.: Rozšíření Evropské unie a vztahy šestadvaceti ústavních systémů. *Právník* 8/2004, str. 765). Posun v jeho závěrech se odvíjí od posunu v celém vnitrostátním právním řádu, k němuž došlo po 1. 5. 2004, a týká se toliko otázky obsahových mezí ústavněprávního přezkumu v daném konkrétním případě.³²

Ústavní soud se zde však nijak nevyjadřuje k tomu, zda by v případě rozporu ustanovení implementačního předpisu v oblasti, kde právní norma EU ponechávala českému zákonodárci uvážení, mohl Ústavní soud takové ustanovení bez dalšího zrušit. Narazil by tu totiž na konflikt dvou ustanovení ústavního pořádku. Toho, s nímž by implementační předpis byl v rozporu na jedné straně, a požadavek čl. 1 odst. 2 Úst, aby Česká republika dodržovala závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva, pod které lze

³⁰ K této otázce srov. např. Michael Dougan *The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, Not Hearts*, 45 *Common Market Law Review* 617, 663–665 (2008).

³¹ K tomu srov. především Kühn, Z. K přezkumu ústavnosti českých aktů implementujících evropské právo nejen ve vztahu k tzv. eurozatykači. *Trestněprávní revue*, 2005, č. 3, s. 57–62 a Král, R. K přezkumu ústavnosti českých předpisů transponujících, popř. implementujících komunitární či unijní akty. *Právní rozhledy*, 2005, č. 6, s. 218–220, popř. ze širšího pohledu Kühn, Z. Rozšíření Evropské unie a vztahy šestadvaceti ústavních systémů. *Právník*, 2004, č. 8, s. 745–786 na s. 763–767.

³² 50/40 SbNU 443, 491 (část VI.A-3, třináctý odstavec). Doplňme, že citovaný irský rozsudek vydal Vrchní, nikoliv Nejvyšší soud Irska, a navíc se podle komentátorů jednalo spíše o poznámku obiter než závazný právní názor [srov. Diarmuid Rossa Phelan, *Revolt or Revolution. The Constitutional Boundaries of the European Community* (Sweet & Maxwell 1997), 342]. Takto široce pojatou imunitu vůči přezkumu pozdější rozsudky irských soudů spíše relativizují. Srov. především Phelan, op. cit. na s. 338–349 a také Claes, op. cit. pozn. č. 19 na s. 523–531.

podřadit i právo EU.³³ V nálezu Cukerné kvóty III (a ani v dalších případech) však Ústavní soud takovou otázku řešit nemusel.

Obecně Ústavní soud konstatuje, že při přezkumu vnitrostátní legislativy, na kterou je třeba vztáhnout kritéria vyplývající z ústavního pořádku ČR,

nelze bez dalšího pominout skutečnost, že se jedná o problematiku, jejíž původ pramení z komunitárního práva jako systému produkovaného mezinárodní organizací, na kterou ČR svým vstupem přenesla podle čl. 10a Ústavy ČR některé části státní suverenity. V důsledku toho se tento systém stal v těchto částech pro ČR bezprostředně závazným i uvnitř právního řádu ČR.³⁴

Podle Ústavního soudu totiž „na rozdíl od [jeho předchozích rozhodnutí] nelze ke komunitárnímu právu přistupovat pouze jako k předmětu komparace, z něhož by vyplývaly nepřímé argumenty ve vztahu k domácí úpravě, nýbrž komunitární právo v současnosti prozrazuje do ústavního pořádku ČR, je-li používán v oblasti právní regulace související s komunitárním právem.“³⁵ V kontextu daného případu to mj. znamenalo, že vedle své předchozí judikatury týkající se cukerných a mléčných kvót musí Ústavní soud brát v potaz normy práva Společenství. V následující části svého rozhodnutí tyto normy Ústavní soud extenzivním způsobem shrnuje,³⁶ snad i proto, aby dokázal, že nebylo nutné položit předběžnou

³³ S tímto problémem se setkal např. polský Ústavní tribunál, když sice shledal vnitrostátní ustanovení implementující rámcové rozhodnutí o Evropském zatýkacím rozkazu (Rámcové rozhodnutí Rady 2002/584/SVV ze dne 13. 6. 2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy, Úř. věst. L 190, s. 1; Zvl. vyd. 19/06, s. 34) v rozporu s ústavou, zároveň však konstatoval, že by jejich zrušení vedla k porušení jiného ustanovení polské ústavy, jež Polské republice ukládá respektovat její závazky z mezinárodního práva. Srov. rozhodnutí P 1/05 ze dne 27. 4. 2005, dostupné na stránkách tribunálu (<http://www.trybunal.gov.pl>), část III, bod 5, popř. Komárek, J. European Constitutionalism and the European Arrest Warrant: In Search of the Limits of „Contrapunctual Principles“, (2007) 44 Common Market Law Review 9, s. 19–21 anebo Filip, J. Evropský zatýkací rozkaz a rozhodování ústavních soudů. Právní zpravo-daj, 2005, č. 8, s. 1–8.

³⁴ N 50/40 SbNU 443, 470–471 (část VI.A., desátý odstavec).

³⁵ N 50/40 SbNU 443, 484 (část VI.A-2), druhý odstavec). Jen na okraj lze poznamenat, že charakteristika působení komunitárního práva před přistoupením ČR k EU jako pouhého „předmětu komparace“ je poněkud pochybná, přinejmenším od okamžiku přijetí tzv. Euronovely Ústavy ČR (ústavní zákona č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů). Zcela jinak se na působení práva EU před přistoupením dívá např. NSS. K tomu srov. příspěvek Michala Bobka, uveřejněný v tomto čísle SR.

³⁶ N 50/40 SbNU 443, 472–484. Rozbor kritérií, vyplývajících z práva EU (zejména tedy judikatury Soudního dvora), představuje téměř polovinu rozsahu textu části nálezu, ve které Ústavní soud provádí „vlastní přezkum“ (část VI.).

otázku k Soudnímu dvoru. V tomto příspěvku nemáme dostatek prostoru, abychom se jím věnovali. Pro naše účely jsou zajímavější důsledky, které Ústavní soud z norem Společenství vyvodil.

Na tomto místě je vhodné obrátit naši pozornost k přístupu Ústavního soudu k principu přednosti. K němu se Ústavní soud vyjadřuje až na samém konci nálezu, s námi právě probíranou problematikou však bezprostředně souvisí.

4. Limity přednosti práva Společenství

Jak jsme uvedli výše, Ústavní soud pouze odkázal na praxi jiných vrcholných soudů členských států ve vztahu k principu přednosti, aniž by k němu sám zaujal jednoznačný postoj. Ten lze vyčíst z jiné pasáže rozsudku, v níž se Ústavní soud vyjadřuje k přenosu pravomocí, jenž s uplatněním principu přednosti blíže souvisí:

Toto propůjčení části pravomocí je ovšem podle Ústavního soudu propůjčením podmíněným, neboť originálním nositelem suverenity a z ní vyplývajících pravomocí nadále zůstala ČR, jejíž suverenitu konstituuje nadále čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR. Podle něho je ČR svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Ona podmíněnost delegace těchto pravomocí se podle Ústavního soudu projevuje ve dvou rovinách: v rovině formální a v rovině materiální. První z těchto rovin se týká samotných mocenských atributů státní svrchovanosti, druhá rovina se týká obsahových komponent výkonu státní moci. Jinak řečeno, 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, přitom platí, že k ochraně ústavnosti je povolán Ústavní soud (čl. 83 Ústavy ČR). Řečené platí v dimenzi formální v rámci platné ústavní úpravy. Pokud jde o podstatné náležitosti demokratického právního státu, ty podle čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR leží dokonce i mimo dispozice samotného ústavodárce. [...]

Pokud by proto výkon delegovaných pravomocí byl orgány ES realizován způsobem regresivním vůči dosavadnímu pojetí podstatných náležitostí demokratického právního státu, jednalo by se o realizaci v rozporu s ústavním pořádkem ČR, která by si vyžadovala opětovné převzetí těchto pravomocí vnitrostátními orgány ČR.

Taková situace však obecně ani v projednávaném konkrétním případě nenastala a dle Ústavního soudu nebyl důvod, aby vláda realizovala svou normotvornou pravomoc způsobem, jež se projevil přijetím napadeného ustanovení § 3 nařízení č. 548/2005 Sb.³⁷

Zdá se, že zde Ústavní soud pouze kopíruje podobné závěry, které učinily vrcholné soudy jiných členských států ve vztahu k právu EU. Formální a materiální limity přenosu pravomocí (tedy „samotná podstata státní svrchovanosti ČR“ a „podstatné náležitosti demokratického právního státu“) připomínají obdobné limity, které principu působení práva EU postavily jiné soudy členských států.³⁸ Zásadně však Ústavní soud působení principu přednosti připouští, a to dokonce bez jakéhokoli zprostředkování vnitrostátním právem:

Bezprostřední použitelnost ve vnitrostátním právu a přednostní aplikace nařízení vyplývá z vlastní dogmatiky komunitárního práva, tak jak byla v minulosti podána v judikatuře ESD³⁹. Komunitární právo totiž samo určuje a specifikuje, na rozdíl od mezinárodního práva, jaké jsou jeho vnitrostátní účinky v členských státech.

Pokud členství v ES s sebou nese určité omezení pravomocí vnitrostátních orgánů ve prospěch komunitárních orgánů, musí být nutně jedním z projevů takového omezení i omezení volnosti členských států určovat vnitrostátní účinky komunitárního práva (srov. Král, R.: Znovu k zakotvení vnitrostátních účinků komunitárního práva v Ústavě ČR. Právní rozhledy, roč. 2004, č. 3, str. 111). Jinak řečeno, s přenesením některých pravomocí na ES je spojen i zánik volnosti ČR určovat vnitrostátní účinky komunitárního práva, které

³⁷ N 50/40 SbNU 443, 492-493 (část VI.B, čtvrtý až šestý odstavec).

³⁸ Srov. např. Mattias Kumm The Jurisprudence of Constitutional Conflict: Constitutional Supremacy in Europe before and after the Constitutional Treaty, (2005) 11 European Law Journal 262 na s. 264–265.

³⁹ Zde Ústavní soud odkazuje na rozsudky Soudního dvora ze dne 5. 2. 1963, Van Gend en Loos, 26/62, Recueil, s. 1, 23 a ze dne 15. 7. 1964, Costa, 6/64, Recueil, s. 1141.

se odvozují v oblastech, v nichž k tomuto přenosu došlo, přímo z komunitárního práva. Článek 10a Ústavy ČR tak vlastně působí obousměrně: tedy tvoří normativní základ pro přenos pravomocí a současně je tím ustanovením Ústavy ČR, které otevírá vnitrostátní právní řád pro působení komunitárního práva včetně pravidel týkajících se jeho účinků uvnitř právního řádu ČR (srov. Kühn, Z. – Kysela, J.: Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu? *Právní rozhledy*, roč. 2004, č. 1, str. 23–27; nebo Kühn, Z.: Ještě jednou k ústavnímu základu působení komunitárního práva v českém právním řádu. *Právní rozhledy*, roč. 2004, č. 10, str. 395–397).

Ústavní soud je toho názoru, že – pokud jde o působení komunitárního práva ve vnitrostátním právu – je třeba přijmout takový přístup, který by nekonzervoval účinky komunitárního práva ve vnitrostátním právním řádu. Takový přístup by totiž neodpovídal tomu, že samotná dogmatika účinků, které komunitární akty vyvolávají ve vnitrostátním právu, prošla a prochází dynamickým vývojem. Toto pojetí také nejlépe zajišťuje to, co bylo uvedeno shora, totiž podmíněnost přenosu části pravomocí.⁴⁰

Nemáme zde prostor zaujímat naše vlastní stanovisko k otázce, „na jakém základě bude v českém právním řádu působit právo EU.“ Ústavní soud se přiklonil na stranu článku 10a Úst, tedy ustanovení, které ponechává působení práva EU – a rovněž výkladové činnosti Soudního dvora – větší prostor.⁴¹

5. Prozařování práva Společenství do právního řádu ČR jako důvod ke změně judikatury Ústavního soudu

Z přistoupení České republiky k EU rovněž vyplývá pro Ústavní soud nutnost hodnotit svoji předchozí judikaturu ve světle práva Společenství. Ačkoliv Ústavní soud připomněl nutnost zachování její kontinuity,⁴² zároveň výslovně uznává, že právě vstup České republiky do Evropské

⁴⁰ N 50/40 SbNU 443, 493–494 (část VI.B), devátý až jedenáctý odstavec).

⁴¹ V tomto ohledu tedy Ústavní soud zaujímá stanovisko k (poněkud zbytečně) vyhrčené debatě mezi Zdeňkem Kühnem a Jiřím Malenovským. Srov. práce citované v Malenovský, op. cit. pozn. č. 1.

⁴² N 50/40 SbNU 443, 484 (část VI.A-2), třetí odstavec a rovněž 488 (část VI.A-3, třetí odstavec), kde Ústavní soud připomíná své závěry vyslovené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 11/02 ze dne 11. 6. 2003 (N 87/30 SbNU 309; 198/2003 Sb.).

unie je „zásadní změnou“ uvnitř českého právního řádu, která může být důvodem pro její překonání. V tomto konkrétním případě tak však Ústavní soud učinil více než problematickým způsobem.

Nejprve se Ústavní soud dovolal svého předchozího rozboru judikatury Soudního dvora v oblasti opatření Společné zemědělské politiky. Podle jeho názoru se zde Soudní dvůr „necítí být oprávněn hodnotit tato opatření obsahovými hledisky.“ Podle Ústavního soudu, pokud Soudní dvůr například „hodnotil referenční kritéria s ohledem na tvrzenou nerovnost mezi producenty, odkazoval na to, že tato nerovnost nemůže být pouze hypotetická, nýbrž musí být konkrétně podloženo, čím byla ve vztahu ke konkrétním producentům založena.“⁴³ Ústavní soud pak velice vágně dovozuje, že lze z judikatury Soudního dvora „dovodit určitý princip ústavního sebeomezení, pokud jde o opatření ekonomické povahy sledující cíle přímo vyplývající z komunitární politiky ES.“⁴⁴

Jak jsme viděli výše, ve svých předchozích nálezech o cukerných kvótách Ústavní soud takto zdrženlivý nebyl, když stanovil, že se klíč použitý při výpočtu kvót musí řídit „zásadou rovnosti a objektivního způsobu výpočtu“⁴⁵ a zároveň jej skutečně v nálezu Cukerné kvóty II shledal protiústavním. Pozoruhodné bylo, že byl Ústavní soud ochotný přiznat, že v nálezu Cukerné kvóty II dokonce nerespektoval ani své vlastní předchozí závěry, učiněné v případě Mléčné kvóty.⁴⁶ Ani tehdy se v něm totiž „necítil být povolán k tomu, aby vlastní klíč pro přidělení kvóty přezkoumával v abstraktní rovině v rámci abstraktního přezkumu.“⁴⁷ Judikatura Soudního dvora tudíž posloužila jako jakýsi katalyzátor kritického zhodnocení judikatury vlastní a jako ospravedlnění pro odchylku.

⁴³ N 50/40 SbNU 443, 489–490 (část VI.A-3), sedmý odstavec. Ačkoliv zde Ústavní soud výslovně rozhodnutí Soudního dvora necituje, má zřejmě na mysli rozsudek ze dne 11. 7. 1989, Cornée a další, 196/88 až 198/88, Recueil, s. 2309, který rozebírá v části VI.A-1) pod hlavičkou „Princip ochrany základních práv, princip nediskriminace, resp. zákazu diskriminace“ (na s. 482 SbNU).

⁴⁴ N 50/40 SbNU 443, 490 (část VI.A-3), osmý odstavec.

⁴⁵ Pozn. č. 13 výše.

⁴⁶ N 50/40 SbNU 443, 490 (část VI.A-3), sedmý odstavec.

⁴⁷ Tamtéž.

Tato odchylka, jak Ústavní soud upozorňuje, se však netýkala „samotného obsahového hodnocení klíče zvoleného pro přidělení kvót“⁴⁸ – který v předchozích dvou nálezech Ústavní soud shledal protiústavní.⁴⁹ Odchylka je spíše strukturální povahy: Ústavní soud shledal, že není k takovému přezkumu vůbec příslušný. Podle soudu „[t]o však nevylučuje, aby se spravedlností tohoto klíče zabývaly obecné soudy v individuálních a konkrétních případech jednotlivých producentů, pokud bude prokázáno, v jakých konkrétních skutečnostech je nerovnost založena.“⁵⁰

V tomto směru však Ústavní soud zcela vybočuje z rámce přezkumu, jak jej provádí Soudní dvůr. Přestože přístup Soudního dvora Ústavní soud vážně charakterizoval jako „sebeomezující“, i podle zjištění Ústavního soudu, která učinil v rozsáhlé „shrnující“ části, nedovoluje judikatura Soudního dvora úplnou diskreci při výběru referenčního období. Sám Ústavní soud upozornil na rozsudek Soudního dvora ve věci Klensch,⁵¹ podle něhož (slovy Ústavního soudu) „výběr referenčního období může vyústit do diskriminace zakázané principem rovnosti, pokud kvůli specifickým podmínkám na domácím trhu, vede implementace takového výběru na území státu k diskriminaci mezi producenty uvnitř celého Společenství.“⁵² Skutečně lze tento přístup Soudního dvora charakterizovat jako jeho absolutní odmítnutí přezkumu klíče pro rozdělení kvót v abstraktní rovině?

Ústavní soud navíc výslovně neřeší, jakým způsobem by měly v individuálních případech obecné soudy postupovat. Je na místě upozornit, že se v jeho nálezu zdá být obsažen rozpor: na jednu stranu říká, že se jeho změna pojmání přezkumu přidělování kvót nijak netýká „samotného obsahového klíče“. Obecné soudy tedy mohou zřejmě v individuálních případech vycházet z kritérií, jež Ústavní soud načrtl ve svém nálezu Cukerné kvóty II – společně s kritérii práva Unie, které k nim přistupuje. Na stranu druhou však při rozboru kritérií, jež užívá Soudní dvůr, Ústavní soud poznamenal, že „koriguje [...] dosavadní výklad principu rovnosti plynoucího

⁴⁸ N 50/40 SbNU 443, 490 (část VI.A-3), devátý odstavec.

⁴⁹ Srov. text vázící se k pozn. č. 13–16 výše.

⁵⁰ Viz pozn. č. 54.

⁵¹ Rozsudek ze dne 25. 11. 1986, Klensch a další, 201/85 a 202/85, Recueil, s. 3477, bod 12.

⁵² N 50/40 SbNU 443, 490 (část VI.A-2).

z čl. 1 Listiny základních práv a svobod podaný v nálezu [Cukerné kvóty II], a to pro oblast práva, které navazuje na komunitární právo.⁵³ Jsou tedy kritéria přezkumu přidělení jednotlivých kvót stejná jako v případě Cukerné kvóty II, anebo nikoliv?

Zřejmě nikoliv. Sám Ústavní soud totiž přiznává, že zřejmě nelze zvolit jiné referenční období pro výpočet kvóty než to, které vybrala ve svých nařízeních vláda. Ve skutečnosti tak vlastně přiznává, že byl jeho závěr vyslovený v nálezu Cukerné kvóty II naprosto nerealistický.⁵⁴

6. Zasahování do přenesených pravomocí jako důvod pro derogaci

V závěru oddílu 4. výše jsme konstatovali, že Ústavní soud neshledal důvody pro to, aby se vláda opětovně ujala svých pravomocí vydáním nařízení, které stanovilo kvóty producentům cukru. Zároveň výkon takové pravomoci shledal jako akt „ultra vires“, porušující „čl. 78 ve spojení s čl. 10a a čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR neboť tak realizovala oprávnění, které bylo přeneseno na orgány Společenství a kterým tedy vláda nedisponovala.“⁵⁵ Ústavní soud zde vyšel z předpokladu, že „členské státy nesmějí skrze vnitrostátní právní předpisy reprodukovat ustanovení bezprostředně aplikovatelného komunitárního práva, resp. jakékoliv vnitrostátní opatření provádějící nařízení je v rozporu s bezprostřední aplikovatelností nařízení.“⁵⁶

Opět musíme konstatovat, že toto tvrzení není zcela bez problémů: není totiž pravda, že „jakékoliv vnitrostátní opatření provádějící nařízení je v rozporu s bezprostřední aplikovatelností nařízení.“ Mnohá nařízení naopak předpokládají přijetí navazujících opatření na vnitrostátní úrovni.⁵⁷ Judikatura Soudního dvora tak spíše vylučuje přijímání vnitrostátních opatření tam, kde je nařízení nepředpokládá, než že by jim bránila absolutně. Pokud jde o v tomto případě relevantní nařízení Komise, mnohem pravděpodobněji

⁵³ 50/40 SbNU 443, 483 (část VI.A-2).

⁵⁴ 50/40 SbNU 443, 491 (část VI.A-3, dvanáctý odstavec).

⁵⁵ N 50/40 SbNU 443, 495 (část VI.B, šestnáctý odstavec).

⁵⁶ N 50/40 SbNU 443, 495 (část VI.B, čtrnáctý odstavec). Soud zde odkazuje na tyto rozsudky Soudního dvora: ze dne 17. 5. 1972, Leonasio, 93/71, Recueil, s. 287, ze dne 7. 2. 1973, Komise v. Itálie, 39/72, Recueil, s. 101 a ze dne 10. 10. 1973, Variola, 34/73, Recueil, s. 981.

⁵⁷ Srov. Král, R. K potřebě vnitrostátní implementace některých nařízení ES. Právní rozhledy, 2004, č. 18, s. 675–680.

se jedná právě o nařízení, jež vnitrostátní opatření nevylučuje.⁵⁸ Z pohledu práva Společenství zde tedy vláda zasáhla do pravomocí orgánů Společenství jen stěží.

Rozhodnutí Ústavního soudu zrušit nařízení vlády pro jeho zásah do pravomocí orgánů ES se však dotklo mnohem širší otázky: možnosti derogovat ustanovení vnitrostátního práva pro jeho rozpor s právem EU. Z odůvodnění Ústavního soudu je totiž možné dovozovat, že vnitrostátní orgány nemají vůbec pravomoc přijímat jakákoliv opatření, která by byla v rozporu s právem Společenství. Lze totiž tvrdit, že přijetí takového opatření je mimo pravomoc vnitrostátních orgánů. Právo Společenství by se tak stalo derogacním měřítkem působícím v rámci ústavního pořádku prostřednictvím svého vtažení článkem 10a Úst.⁵⁹

(...)

[Rozsah pravomoci Ústavního soudu přezkoumávat vnitrostátní akty implementující komunitární právo pak byl klíčovým problémem řešeným v nálezu Léková vyhláška. Tento nálezh zde nereprodukuje sám o sobě, nýbrž jej představujeme formou komentáře Michala Bobka v Soudních rozhledech].

⁵⁸ Jak ve svém komentáři k nálezu zcela správně dovozuje Richard Král (srov. pozn. č. 7) na s. 412–413.

⁵⁹ Srov. tamtéž na s. 413.

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

Michal Bobek

Přetištěno z: Soudní rozhledy, 5/2007.

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

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

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

(...)

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

- (i) registraci léčiva (souhlas s jeho uvedením na trh);
- (ii) stanovení jeho maximální ceny;

- (iii) rozhodnutí o zařazení na seznam hrazených léčiv;
- (iv) stanovení výše úhrady z prostředků veřejného zdravotního pojištění.

První a třetí krok probíhají v režimu správního řádu, kdy vydání individuálního rozhodnutí předchází správní řízení. Případné negativní rozhodnutí tak může být předmětem žaloby ve správním soudnictví. Naopak poslední, čtvrtý krok, který je klíčový pro stanovení výše náhrad z veřejného zdravotního pojištění, má (formální) podobu právního předpisu – vyhlášky ministerstva. Tím je fyzickým a právnickým osobám znemožněno brojit proti rozhodnutím, které jsou svojí podstatou výstupem správního řízení.

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

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

orgánu a soudu“, napadená právní úprava ve vztahu k nim porušuje právo na soudní a jinou ochranu podle článku 36 odst. 1 LPS.

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

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

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

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

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

či distributorům do výhody, musí se o to důsledněji dbát na to, aby tuto nerovnost vyvažovala možnost kontroly transparentnosti vytváření těchto podmínek, a to v každém individuálním případě.

39. To je ostatně i cílem navrhovatelí vzpomínané směrnice. Její článek 6 říká, že platí tehdy, „...jestliže léčivý přípravek je hrazen systémem národního zdravotního pojištění poté, co příslušný orgán rozhodne o jeho zařazení na seznam“. Dikce článku vyžaduje, aby všechna taková rozhodnutí byla činěna formou individuálních správních rozhodnutí (jinými slovy se má žadatelé dostat rozhodnutí, jehož zdůvodnění je založeno na objektivních a ověřitelných kritériích), aby rozhodnutí bylo vydáno do 90, eventuálně 180 dnů a aby rozhodnutí mohlo být podrobeno soudnímu přezkumu (souhrnně řečeno formuluje určitý soubor procesních práv k ochraně účastníka). Ustanovení § 15 odst. 10 zákona o veřejném zdravotním pojištění tyto garance, jak je zřejmé z jeho textu, nevylučuje.

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

– ve skutečnosti „představuje rozhodnutí vlády soubor individuálních rozhodnutí o zahrnutí určitých léčivých přípravků do některého ze systémů sociálního zabezpečení, a proto spadá pod režim ustanovení čl. 6 směrnice (id, odst. 34).

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

41. Jak již bylo vloženo výše, to, jak Evropský soudní dvůr vykládá principy odpovídající základním právům a svobodám, nemůže zůstat bez odezvy při výkladu vnitrostátního práva a jeho souladu s ústavně zaručenými právy. Listina v čl. 1 přiznává základním právům zvláštní ochranu. Jestliže tedy tento soud dovodil, že rozhodováním o zařazení léčivých přípravků do seznamu léčiv hrazených z prostředků veřejného zdravotního pojištění dochází k zásahu do práv jejich výrobců a distributorů, a proto je třeba důsledně dbát na dodržování principů fair procesu, pak musí Ústavní soud k této argumentaci při výkladu čl. 36 odst. 1, resp. 2 Listiny přiblížnout. V rámci abstraktní kontroly normy musí posoudit, zda zákonná úprava vytváří takové podmínky, aby zásah byl vyvážen takovými právy, které dostatečným způsobem eliminují prostor pro libovůli v každém konkrétním rozhodování o zařazení léčivých prostředků do seznamu léčiv hrazených z prostředků veřejného zdravotního pojištění. Ustanovení § 15 odst. 10 zákona o veřejném zdravotním pojištění takovému požadavku nerybovuje, neboť negarantuje žadateli, aby rozhodnutí o jeho žádosti bylo založeno na objektivních a ověřitelných kritériích,

aby bylo soudně přezkoumatelné a aby bylo vydáno bez zbytečných průtahů. O začlenění konkrétního léčiva do množiny léčiv ze zdravotního pojištění hrazených plně a do množiny léčiv hrazených pouze částečně, jakož i o konkrétní výši úhrady, však ministerstvo rozhoduje nikoliv ve správním řízení, ale v rámci normotvorného procesu.

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

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

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

45. První z výhrad proti zákonům, právním předpisům, týkajícím se jedinečných případů, je princip dělby moci, čili oddělení zákonodárné, výkonné a soudní moci v demokratickém právním státě: „Přijímání zákonů týkajících se jedinečných případů se nejvíce brání oblast aplikace práva. Nárok na zákonného soudce a nezávislost právní ochrany vylučují individuální nařízení zákonodárce rovněž v oblastech, které nejsou chráněny prostřednictvím

principu nulla poena sine lege (přičemž tady lex smysluplným způsobem může být jenom všeobecná a psaná právní věta).“ (H. Schneider, *Gesetzgebung*, 2. Auflage, Heidelberg 1991, s. 32).

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

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

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

49. Je sice pravda, že novelizace zákona o veřejném zdravotním pojištění vzpomínané Poslaneckou sněmovnou v jejím vyjádření (zák. č. 438/2004 Sb., a č. 123/2005 Sb.) zavedly do jeho § 15 prvky procedurální ochrany. To ale ještě neznamená, že takový krok je sám o sobě dostačující. Týká se to totiž jen rozhodnutí ministerstva o zapsání

léčivého přípravku do seznamu, které je pro jakýkoliv léčivý přípravek předpokladem jeho úhrady ze systému veřejného zdravotního pojištění (a zřejmě naznačuje, že všechny léčivé přípravky ze seznamu budou hrazeny alespoň částečně), které není rozhodnutím bezprostředního významu pro stanovení, zda jednotlivé léčivé přípravky budou hrazeny plně či částečně. Teprve ve druhém stupni se rozhoduje o konkrétní částce hrazené na léčivo z veřejného zdravotního pojištění. Zde jde o zcela samostatné opatření, o rozhodování oddělené, u něhož zákon nepočítá s garancí procesních práv, jak ji vyžaduje čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

sáčku ústavnosti čl. 36 LPS, který má zakrýt skutečný obsah konzumovaného nápoje. S papírovým pytlíkem ústavnosti se daná osoba následně posadí do veřejného parku a předstírá, že konzumovaný nápoj je nápojem ústavním a nikoliv komunitárním. Drobný problém v konkrétním případě však může představovat skutečnost, že papírový pytlík čl. 36 LPS je natolik obecný a neurčitý, až je průhledný.

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

Posuzování souladu komunitárního a vnitrostátního práva je založeno na decentralizovaném přezkumu. Dle dogmatiky komunitárního práva mají všechny soudní a též správní orgány pravomoc posuzovat soulad veškerého vnitrostátního práva s právem komunitárním.⁴ Kontrola ústavnosti, tedy přinejmenším co se týče pravomoci rušit zákonné a podzákonné předpisy pro jejich rozpor s ústavním pořádkem, je v našich podmínkách koncentrována. Pouze Ústavní soud může zrušit zákon pro jeho rozpor s ústavním pořádkem.⁵ Anotovaný náleze Ústavního soudu se v určitém ohledu vydává opačným směrem, než by měl být obecný trend po přistoupení České republiky k Evropské unii: posuzovat soulad české vnitrostátní implementační

⁴ Srov. např. rozsudek ze dne 9. 3. 1978, Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA., 106/77, Recueil 629; rozsudek ze dne 17. prosince 1978, Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, 11/70, Recueil 1125 či z novější judikatury např. rozsudek ze dne 11. 1. 2000, Tanja Kreil v. Bundesrepublik Deutschland, C-285/98, Recueil I-69. Výslovně správních orgánů (orgánů ochrany hospodářské soutěže) se dotýká např. rozsudek ze dne 9. 9. 2003, Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF) v Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, C-198/01, Recueil I-8055.

⁵ Kontrolovat ústavnost v jednotlivých případech a případně vykládat „jednoduché“ právo v souladu s Ústavou je v rámci „prozařování“ ústavního práva též povinností všech obecných soudů – z nedávné judikatury srov. kupř. náleze ÚS ze dne 2. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02, č. 211/2005 Sb. či náleze ze dne 12. 5. 2004, sp. zn. I. ÚS 367/03, Sb. n. u. ÚS, sv. 36, č. 57, s. 605, obecně viz Šimíček, V. Imperativ ústavně konformní interpretace a aplikace právních předpisů. Právník, 1999, č. 12, s. 1081–1093 či Nevrlková, J., Molek, P. Problém konformity při interpretaci právních norem. Právní rozhledy, 2006, č. 12, s. 47–55.

legislativy není primárně úlohou Ústavního soudu, ale obecných soudů jako soudů komunitárních, které jsou pro tyto případy vybaveny pravomocí neaplikovat vnitrostátní právo, které je v rozporu s právem Společenství.

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

Je třeba zdůraznit, že oba případy měly odlišný procesní půdorys: zde anotovaný případ „humánních léčiv“ byl návrhem na zrušení části právního předpisu, podaný skupinou senátorů. Jednalo se tedy o proces abstraktní kontroly ústavnosti. Naproti tomu ve věci „zlatých akcií“, tedy v části, ve které byl vedlejším účastníkem obecný soud, se jednalo o konkrétní kontrolu ústavnosti. Podstatný rozdíl pak spočíval v tom, že usnesením ve věci „zlatých akcií“ pak Ústavní soud zastavoval řízení ve věci, kde došlo v mezidobí ke zrušení napadaného předpisu, problémem však bylo působení zákona v době, kdy ještě platil. Na druhou stranu nelze přehlédnout, že v obou případech se jednalo o namítané „souběžné“ porušení jak komunitárního, tak ústavního práva.⁷ Zatímco však v případě „zlatých akcií“ Ústavní soud návrh odmítl, zde však stejnou otázku uchopil a rozhodl. Lze tento odlišný přístup odůvodnit rozdílem mezi abstraktní a konkrétní kontrolou ústavnosti?

Ano i ne. V rovině konkrétní kontroly ústavnosti, především v případě návrhů na zrušení právních předpisů nebo jejich části pro rozpor s komunitárním

⁶ Anotováno v Soudních rozhledech, 2006, č. 5, s. 171–175.

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

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

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

Anotovaný nálezný může být vyložen jako určitý podnět k „centralizaci“ otázek přezkumu implementačních předpisů před Ústavním soudem, či přinejmenším jako motivace pro potenciální žalobce, pokud budou žalobně legitimováni, k urychlenému přenesení otázky souladu vnitrostátního práva s právem Společenství k Ústavnímu soudu, zahalenou do závoje formálního přezkumu ústavního pořádku. Z praktického hlediska se bude jednat o řešení nejrychlejší a „nejčistší“. Nejrychlejší proto, že potenciální žalobce nemusí

nejprve „získat“ správní rozhodnutí, které by mohl následně napadat přes správními soudy a přitom vznášet incidenční námitku neaplikovatelnosti předpisu, na základě kterého bylo správní rozhodnutí vydáno, pro rozpor s komunitárním právem. Tím si ušetří měsíce či roky. „Nejčistší“ proto, že Ústavní soud zruší zákon či podzákoný předpis s obecnou platností, čímž je zamezeno případným rozdílům v posouzení rozporu s komunitárním právem mezi jednotlivými obecnými soudy, jejichž pravomoc neaplikace je vždy omezena na konkrétní případ. Na druhou stranu je zřetelné, že nálezy Ústavního soudu nikterak nepopírá pravomoc obecných soudů podrobit vnitrostátní právo stejnému přezkumu s tou výjimkou, že obecné soudy nemusí zachovávat rétoriku článku 36 LPS a dále pak že jejich neaplikace se omezuje na jednotlivý případ.

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

⁸ Srov. § 64 odst. 1 a 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

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

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

⁹ Blíže viz Soudní rozhledy, 2006, č. 5, s. 175.

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

Na závěr nezbyvá než se pozastavit nad stylem odůvodnění nálezu Ústavního soudu. Skutečnost, že citace komunitární legislativy¹¹ stejně jako judikatury Soudního dvora¹² má značné rezervy, je sice politováníhodné, nikoliv však fatální, neboť přeneseme-li se přes otázky řádné citace, pak je odkaz srozumitelný a dohledatelný.¹³ V demokratickém a transparentním právním diskurzu je však zarážející způsob, jakým se Ústavní soud (ne)vypořádal s klíčovou otázkou celého judikátu. K této zásadní otázce Ústavní soud uvedl [body 20 a 21 nálezu]:

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

Názory vyjádřené v odpovědích lze rozdělit do tří základních skupin. První vychází striktně ze závěru, že komunitární právo proto, že není součástí ústavního pořádku, nemůže být referenčním kritériem pro posouzení ústavnosti vnitrostátního zákona. Druhý stojí na stanovisku, že nelze vyloučit posouzení otázky souladnosti zákonů České republiky s primárním a sekundárním právem Evropského společenství a to v té rovině, kdy vedle rozporu s komunitárním právem se dostává současně do rozporu s principy ústavního pořádku České republiky. Třetí rozlišuje případy řádné transpozice

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

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

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

komunitárního práva do českého právního pořádku, které jednoznačně unikají kontrole ústavnosti a případy vadné transpozice, které abstraktní kontrole ústavnosti podléhají, neboť v takovém případě zákonodárce nejedná v rámci přenesených pravomocí. Z toho pak dovozuje, že i když v rámci abstraktní kontroly normy nelze zrušit právní předpis pro rozpor s komunitárním právem, musí být vždy v konkrétním případě učiněn závěr o souladu či rozporu s tímto právem, aby bylo možné posoudit pravomoc takový předpis rušit. Ústavní soud předznamenává, že sám zaujímá stanovisko k možnostem přezkumu implementovaného komunitárního práva níže v odůvodnění.“

Je paradoxní, že v nález, ve kterém Ústavní soud v podstatě kárá a sankcionuje Ministerstvo zdravotnictví a českého zákonodárce za to, že si při stanovování výčtu léčiv plně hrazených z prostředků veřejného zdravotního pojištění počíná netransparentně a že jeho rozhodování není založeno na „objektivních a ověřitelných kritériích“, které by byly přezkoumatelné, je samotné rozhodnutí Ústavního soudu založeno na poznatcích, které nejsou ani ověřitelné, ani přezkoumatelné. Ústavní soud si tak počíná stejně, jako kritizované Ministerstvo: koho konkrétně Ústavní soud požádal o vyjádření? Jaké dané vyjádření bylo? Jakou „diskusi v odborném tisku“ má Ústavní soud na mysli? Z jakých důvodů se Ústavní soud nakonec víceméně přiklonil k řešení druhému a nikoliv prvnímu či třetímu?

Tyto a další otázky Ústavní soud ponechává nezodpovězené. Příslib zaujetí „stanoviska k možnostem přezkumu implementovaného komunitárního práva níže v odůvodnění“ zůstává pouze příslibem; v následujícím odůvodnění Ústavní soud dogmaticky anoncuje (bod 35 nález), že má pravomoc při výkladu ústavního práva „přihlížet“ k právu Společenství, tak zásadní ústavní krok jako je osvojení si *de facto* derogační pravomoci vnitrostátních zákonů pro jejich rozpor s komunitárním právem však nijak dále neodůvodňuje. Namísto detailního zdůvodnění Ústavní soud čtenáře „uklidní“, že rozhodnutí bylo dosaženo po neveřejné konzultaci s nespecifikovanými odborníky na nespecifikovaných vědeckých pracovištích, což jej zřejmě v jeho vnímání zbavuje povinnosti skutečného odůvodnění.¹⁴ Rozhodnutí je tak příkladem

¹⁴ Cynický argument ad absurdum by na tomto místě byl, zda by nebylo v takovém případě vhodnější, aby byl samotný nález Ústavního soudu také neveřejný?

autoritářského právního diskurzu,¹⁵ který z centra a mocenské pozice zvolil a vyhlásil jednu pravdu, aniž by se zatěžoval zdůvodnit, proč tak vlastně učinil.¹⁶ Zbývá jen doufat, že v následujících rozhodnutích na stejné téma se Ústavní soud raději přikloní k diskurzu autoritativnímu a otevřenému a vysvětlí, proč se rozhodl přezkoumávat vnitrostátní legislativu s ohledem na její soulad s právem komunitárním. Pokud se při té příležitosti rozhodne též otevřeně přiznat, co ve skutečnosti dělá, a opustí fasádu vnitrostátní ústavnosti, společenská akceptace jeho rozhodnutí se může jenom zvýšit.

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

¹⁶ Přírozeně nelze tvrdit, že by byl Ústavnímu soudu obecně vlastní autoritářský styl rozhodování: právě naopak. Z poslední doby a s ohledem na srovnatelné věci srov. např. velice přesvědčivé odůvodnění plenárního nálezu ÚS ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06 („odškodnění klientů některých bank“), č. 37/2007 Sb.

III. LISABONSKÉ NÁLEZY, SUVERENITA A IDENTITA

Problémy řešené v textech zařazených do předchozích kapitol nelze dost dobře označit za čistě technické. Přesto však jejich charakter byl ovlivňován tím, že se týkaly vztahu práva EU a vnitrostátního práva v podobě, která byla fixována již před vstupem České republiky do EU.

Šlo tedy o situaci, v níž Ústavní soud i odborná veřejnost vstupovaly do debat, které neměly tak silný politický náboj - základní kontury vztahu těchto dvou právních ráadů byly politicky akceptovány a stvrzeny samotným aktem vstupu do EU (a předchozím vyjednáváním).

V kontextu ratifikace Lisabonské smlouvy se však tato situace změnila. Reforma EU a s ní spjatá novelizace zakládajících smluv se stala předmětem tvrdých politických diskusí, které se posléze přenesly i na soudní kolbiště. I v České republice se tak proti ratifikaci Lisabonské smlouvy zvedla vlna odporu. Jak prezident republiky, tak celá řada zákonodárců vystoupila proti (ať již údajnému či reálnému) dalšímu prohlubování integrace, které podle nich tato smlouvy přinášela. Byla-li by Lisabonská smlouva ratifikována, znamenalo by to to pro Českou republiku (jak tvrdili její odpůrci) opuštění tradičních principů státnosti a ústavního práva, jako je např. suverenita a demokracie. Nerozpustí se po ratifikaci Lisabonské smlouvy zcela česká státnost či ústavní identita České republiky? A jak vlastně demokracie v EU a její vztah k členským státům budou po lisabonské novelizaci smluv vypadat?

Ústavní soud se návrhem na přezkum ústavnosti Lisabonské smlouvy zabýval hned dvakrát v rozmezí cca. dvou let. Podstatné pasáže z obou nálezů, stejně jako odborné statě, které tyto nálezy a s nimi spojené problémy reflektovaly, přinášíme v následující kapitole.

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008 (N 201/51 SbNU 445; 446/2008 Sb.), Lisabon I.

(...)

95. Ústavní soud - byť tedy nemíní resignovat na posouzení Senátem zpochybněných článků Lisabonské smlouvy (LS) z hlediska ústavního pořádku jako celku (srov. čl. 87 odst. 2 Ústavy v platném znění) - se zaměřil z hlediska normativního především na čl. 10a odst. 1, čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy.

96. Článek 10a odst. 1 stanoví, že mezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci. Článek 1 odst. 1 stanoví, že Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát, založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Článek 9 odst. 2 stanoví, že změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná. Článek 9 odst. 3 stanoví, že výkladem právních norem nelze oprávnit odstranění nebo ohrožení základů demokratického státu.

97. Z čl. 10a odst. 1 Ústavy plyne, že mezinárodní smlouvou lze přenést na mezinárodní organizace nikoli pravomoci všechny, nýbrž jen pravomoci některé. Uvedený článek je třeba interpretovat zejména v souvislosti s citovanými čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy. Přenos pravomocí orgánů České republiky tedy nemůže jít tak daleko, aby narušil samu podstatu republiky jako svrchovaného a demokratického právního státu založeného na úctě právům a svobodám člověka a občana a aby založil změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu.

98. V této souvislosti je třeba, aby se Ústavní soud alespoň stručně vyjádřil k pojmu „svrchovaného státu“, byť přirozeně nemá ambici vykládat uvedený pojem v tomto nálezu formou obsáhlého rozboru (nebylo by to ani možné; jde o pojem nikoli nesporný a abstraktně stěží definovatelný). Svrchovanost státu je tradičně chápána jako nejvyšší a výlučná moc na státním území a nezávislost státu v mezinárodních vztazích. Žádná norma mezinárodního práva tedy nemůže vzniknout bez vůle samotných států, jednajících na zásadě svrchované rovnosti. Normy, k jejichž vzniku ale státy takto přispěly, jsou potom povinny respektovat v souladu se zásadou *pacta sunt servanda* a plnit je v dobré víře, čímž je chráněna právní jistota ostatních subjektů.

99. Po staletí jsou státy uznávanými aktéry v mezinárodním právním systému, zatímco jednotlivci neměli donedávna přímý přístup do této oblasti, kromě možnosti domoci se svých práv pomocí státu, ke kterému přínáleželi. V klasické teorii jsou státy subjekty „mezistátního“ (mezinárodního) práva, které pro sebe a své potřeby vytvářejí, ať už přijetím obvyčeje, či specifickými dohodami, jež nacházejí vyjádření nejčastěji v mezinárodních smlouvách. Státy proto tradičně měly a stále mají výlučnou roli při vytváření moderního mezinárodního právního systému.

100. Kromě možnosti sledování určitých znaků, které jsou všeobecně přijímány jako konstitutivní prvky státu („původní mocí vládní opatřená územní korporace“ dle Jellinek, J.: Všeobecná státověda. Nákladem Jana Laichtera, Praha, 1906, str. 187) a jejichž hodnocení indikuje, zda tu stát je či není, je možno zároveň u suveréna spatřovat volnost k vlastnímu sebeomezení právním řádem nebo svobodně přijatými mezinárodními závazky, jinými slovy možnost upravovat své kompetence (Jellinek, J. op. cit., str. 524). Z toho lze dovodit, že možnost utvořit takovou svobodnou vůli státu k opakované úpravě určité kompetence tak není projevem nedostatečnosti suveréna, nýbrž jeho plné svrchovanosti.

101. Mezinárodní spolupráce a koordinace národních politik se stala nezbytným požadavkem zvládnání globalizace světa. Poprvé v historii se národní bezpečnost, která byla vždy jádrem státnosti, může účinně zajišťovat jen společným postupem suverénních států, sjednocením zdrojů, technologií, komunikačních a informačních toků, moci a autority. V globalizovaném světě dochází k přeskupování center moci i v závislosti na jiných faktorech, než je pouze moc a vůle jednotlivých suverénních států. Jedná se o spontánní, neřízený proces stále intenzivnější integrace zemí světa v jediném ekonomickém systému. Tento proces, za přispění klíčových komunikačních technologií masmédií, internetu a televize, následně ovlivňuje související vztahy vně i uvnitř jednotlivých států v oblasti politické, kulturní, sociálně psychologické a dalších, včetně oblasti práva.

102. Integrační charakter, v tomto ohledu i v případě Evropské unie, může v konečném důsledku přinést ochranu a posílení suverenity členských států vůči vnějším, zejména geopolitickým a ekonomickým faktorům; to např. i vůči nově nastupujícím světovým velmocem, u nichž lze jen těžko odhadovat budoucí hodnotové priority, kterým budou ochotny budování nového řádu globalizovaného světa podřízovat.

103. V jádru evropské civilizace existují hodnoty společné všem vyspělým světovým kulturám. Jde o hodnoty, jimiž jsou lidská svoboda a lidská důstojnost, které tvoří základ sebeurčení lidské bytosti. Funkční formy sociálního soužití jsou založeny na vědomém sebeomezování jednotlivce a akceptování řádu. Stejně principy vedou i k vyšším formám efektivní lidské organizace, ať již jde o obec, stát či formy integrace států. Z této praktické potřeby

se zrodil i princip subsidiarity, který může být vyváženým a funkčním pouze potud, pokud organizační stupně, mezi nimiž k přesunu kompetence dochází, obecnou prospěšnost tohoto kroku pocítí.

104. Evropská unie pokročila zdaleka nejvíce v konceptu sdílené - „slité“ - suverenity (pooled sovereignty) a již dnes vytváří entitu sui generis, která těžko snese zařazení do klasických státovědných kategorií. Je spíše otázkou jazykovou, zda lze proces integrace označovat za „ztrátu“ části suverenity, resp. kompetencí, nebo přilehavěji např. za „propůjčení, postoupení“ části kompetencí suveréna. Může se jevit jako paradoxní, že klíčovým projevem svrchovanosti státu je i možnost se svou svrchovaností (její částí) dále nakládat, resp. určité kompetence dočasně či trvale postoupit.

105. Na globální scénu již není možné hledět pouze jako na svět izolovaných států. Všeobecně se má za to, že stát a jeho suverenita prodělávají proměnu a že žádný stát již není tak jednotnou oddělenou organizací, jak předpokládaly klasické teorie v minulosti. V globálním měřítku vzniká mezinárodní politický systém, který postrádá institucionalizovaná pravidla vlastního sebeřízení, jakými dosud disponoval mezinárodní systém tvořený suverénními státy. Je bytostným zájmem integrující se evropské civilizace vystupovat v globální soutěži jako významná a respektovaná síla. Zmíněné procesy zcela jasně demonstrují, že i suverénní legitimní moc státu musí nutně sledovat probíhající vývojové tendence a snažit se jim přiblížit, porozumět jim a postupně podřídit tento spontánní proces globalizace postrádající hierarchické uspořádání řádu demokratické legitimacy (Woodward, R. *A nation not a nation: the globalization of world politics*. In Michie, J. (ed.) *The Handbook of globalization*. Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK, 2003, str. 311-316).

106. Je však důležité poukázat na možnost členského státu z Evropské unie vystoupit postupem stanoveným v čl. 50 Smlouvy o EU; explicitní artikulace této možnosti v Lisabonské smlouvě je nesporným potvrzením principu *States are the Masters of the Treaty* a trvající svrchovanosti členských států.

107. Z moderního ústavněprávního pohledu tedy nemusí svrchovanost (suverenita) znamenat pouze „nezávislost státní moci na jakékoli jiné moci, a to jak navenek (v oblasti mezinárodních vztahů), tak i ve vnitřních věcech“ (Dušan Hendrych a kol., *Právní slovník*, C. H. Beck, 2. vydání 2003, str.

1007). Takto dnes již (pravděpodobně) není suverenita chápána v žádné tradiční demokratické zemi, a stricto sensu by pak nesplňoval znaky suverenity žádný stát včetně USA. Např. David P. Calleo upozorňuje, že chápeme-li suverenitu v jejím tradičním pojetí, jakýkoliv mezinárodní závazek zbavuje stát části jeho suverenity. V praxi by proto neměla být suverenita pojímána jen jako rigidní právní pojem, ale „také jako pojem s praktickou, morální a existenciální dimenzí. V praxi je národní suverenita vždy omezena objektivními podmínkami, včetně reakcí sousedních států. Za těchto podmínek národní suverenita 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 suverenita spočívá v tom být chápán jako hráč, kterému sousední státy naslouchají, s nímž aktivně jednají a jehož národní zájmy jsou brány v potaz.“ (David P. Calleo, *Rethinking Europe's Future*, Princeton/Oxford, str. 141, 2001).

108. Z uvedených úvah lze tedy dovodit, že přenesení určitých kompetencí státu, které vyvěrá ze svobodné vůle suveréna a bude nadále vykonáváno za jeho účasti předem dohodnutým, kontrolovaným způsobem, není pojmovým oslabením svrchovanosti, ale může naopak ve svých důsledcích znamenat její posílení ve společném postupu integrovaného celku. Integrační proces EU se neděje radikálním způsobem, který by obecně znamenal „ztrátu“ národní suverenity, nýbrž jde o proces evoluční, a - kromě jiného - i o reakci na postupující globalizaci ve světě.

109. Ústavní soud dále uvádí, že - co se týče české Ústavy - lze volit jednoduchý jazykový výklad čl. 10a odst. 1 Ústavy, který umožňuje delegovat jen „některé pravomoci orgánů České republiky“. Z toho plyne, že Ústava interpretovaná jako celek je konzistentní, pokud jde o vztah článku 10a a čl. 1 odst. 1: čl. 10a nemůže být zjevně použit k neomezenému přenosu svrchovanosti; jinými slovy, na základě článku 10a nelze přenést - jak již bylo uvedeno - takové pravomoci, jejichž přenesením by byl dotčen čl. 1 odst. 1 Ústavy v tom smyslu, že by již nebylo možno hovořit o České republice jako o svrchovaném státu. Pojem svrchovanosti interpretovaný ve vzájemné

souvislosti čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 10a Ústavy tedy jasně ukazuje, že existují také určité limity přenosu svrchovanosti, jejichž nedodržením by byl již dotčen jak čl. 1 odst. 1, tak čl. 10a Ústavy. Tyto limity by měly být ponechány primárně na specifikaci zákonodárci, protože jde a priori o otázku politickou, která poskytuje zákonodárci velké pole uvážení; zásah Ústavního soudu by tu měl připadat v úvahu jako ultima ratio, tedy v situaci, kdy byla míra uvážení jednoznačně překročena a byl dotčen čl. 1 odst. 1 Ústavy, neboť došlo k přenosu pravomocí nad rámec čl. 10a Ústavy. Obdobný přístup zvolil i polský Ústavní tribunál ve svém rozhodnutí k ústavnosti přistoupení Polska k EU z 11. května 2005 [viz nálezy K 18/04, OTK ZU (2005) ser. A, nr. 5, pol. 49].

110. Jak plyne z předchozího textu, referenčním hlediskem přípustnosti přenesení pravomocí z České republiky na mezinárodní organizaci je zvláště respektování materiálního ohniska Ústavy podle jejího čl. 9 odst. 2. Jedná se zejména o ochranu základních lidských práv a svobod, tak jak jsou zakotveny v Listině základních práv a svobod, v (evropské) Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, v dalších mezinárodních smlouvách z této oblasti a v ustálené judikatuře Ústavního soudu České republiky a Evropského soudu pro lidská práva. Již v této souvislosti lze předeslat, že významná však bude zejména aplikace Lisabonské smlouvy, respektive Listiny základních práv Evropské unie v konkrétních případech, jež mohou napadnout Ústavnímu soudu České republiky cestou individuálních ústavních stížností souvisejících s eventuálními (výjimečnými) excesy unijních orgánů a unijního práva do základních práv a svobod. O tom je ještě řeč na jiném místě tohoto nálezu.

111. Ústavní soud řadí mezi významná východiska obsahového přezkumu Lisabonské smlouvy i zásadní judikaturu Ústavního soudu a - jako inspiraci - i některá důležitá rozhodnutí jiných ústavních soudů. Tuto judikaturu Ústavní soud však nechápe jako dogma; jak již bylo uvedeno, Ústavní soud sice považuje (a chce považovat i v budoucnu u přezkumu eventuálních ústavních stížností) za referenční hledisko zejména materiální (tvrdé) jádro Ústavy, leč to nemůže možnost, že bude přihlédnuto k ústavnímu pořádku celému, zcela vyloučit.

112. V judikatuře Ústavního soudu lze považovat za zásadní rozhodnutí nález sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (ve věci „cukerných kvót“) a nález sp. zn. Pl. ÚS 66/04 (ve věci „eurozatykače“) - oba viz výše.

113. Ve věci „cukerných kvót“ (Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006) Ústavní soud mimo jiné vyslovil následující teze:

- Přistoupením České republiky k EU došlo na základě čl. 10a Ústavy České republiky k přenosu pravomocí vnitrostátních orgánů na orgány nadnárodní. Okamžikem, kdy se stala smlouva o založení ES ve znění jejích revizí a ve znění přístupové smlouvy závaznou pro Českou republiku, došlo k přenosu těchto pravomocí vnitrostátních orgánů, které podle primárního práva ES vykonávají orgány ES, na tyto orgány.
- Česká republika propůjčila tyto pravomoci orgánům ES. Toto propůjčení části pravomocí je propůjčením podmíněným; může trvat potud, pokud jsou tyto pravomoci vykonávány orgány ES způsobem slučitelným s uchováním základů státní suverenity České republiky a způsobem, jenž neohrožuje samu podstatu materiálního právního státu. (Poznámka: Tato teze ovšem nevylučuje, jak se uvádí i na jiném místě /srov. bod 94/, posouzení LS se zřetelem na ústavní pořádek jako na celek.)
- Bezprostřední použitelnost ve vnitrostátním právu a přednostní aplikace nařízení (pozn.: šlo o konkrétní nařízení v tam souzené věci) vyplývá z vlastní dogmatiky komunitárního práva, tak, jak byla v minulosti podána v judikatuře ESD. Pokud členství v ES s sebou nese určité omezení pravomocí vnitrostátních orgánů ve prospěch komunitárních orgánů, musí být nutně jedním z projevů takového omezení i omezení volnosti členských států určovat vnitrostátní účinky komunitárního práva. Článek 10a Ústavy České republiky tak vlastně působí obousměrně: tedy tvoří normativní základ pro přenos pravomocí a současně je tím ustanovením Ústavy České republiky, které otevírá vnitrostátní právní řád pro působení komunitárního práva včetně pravidel týkajících se jeho účinků uvnitř právního řádu.

(Nelze však nevidět - srov. bod 94 - že oproti Lisabonské smlouvě je odlišnost v tom, že ve věci „cukerných kvót“ přezkoumával Ústavní soud sekundární komunitární právo, zatím co u Lisabonské smlouvy se jedná o právo primární.)

114. Ve věci „eurozatykače“ (Pl. ÚS 66/04 ze dne 3. 5. 2006) Ústavní soud mimo jiné vyslovil následující teze:

- Z článku 1 odst. 2 Ústavy České republiky ve spojení s principem spolupráce stanoveným čl. 10 Smlouvy ES vyplývá ústavní princip, podle něhož mají být domácí právní předpisy včetně Ústavy interpretovány souladně s principy evropské integrace a spolupráce komunitárních orgánů a orgánů členského státu. Pokud tedy existuje několik interpretací ústavního pořádku, jehož součástí je Listina základních práv a svobod, přičemž jen některé z nich vedou k dosažení závazku, který převzala Česká republika v souvislosti se svým členstvím v EU, je nutno volit výklad, který podporuje realizaci tohoto závazku, a nikoli výklad, který tuto realizaci znemožňuje. - Ústavní princip výkladu domácího práva souladně se závazky České republiky vyplývajících z jejího členství v Evropské unii je omezen možným významem ústavního textu. Článek 1 odst. 2 Ústavy tedy není ustanovením způsobilým libovolně měnit význam jakéhokoli jiného výslovného ústavního ustanovení. Pokud domácí metodologie výkladu ústavního práva neumožňuje vyložit příslušnou normu souladně s evropským právem, je pouze na ústavodárci změnit Ústavu. Tuto pravomoc může ovšem ústavodárce vykonávat jen za podmínky zachování podstatných náležitostí demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy), jež nejsou v dispozici ústavodárce, pročež pravomoc měnit tyto náležitosti nelze přenést ani smlouvou podle čl. 10a Ústavy (srov. Holländer, P., Materiální ohnisko ústavy a diskrece ústavodárce, Právník č. 5/2005).
- Z toho plyne, že pokud existuje podle domácí metodologie výkladu několik možných interpretací Ústavy, přičemž jen některé z nich vedou k dosažení závazku, který převzala Česká republika svým členstvím v Evropské unii, je nutno volit výklad, který podporuje realizaci tohoto článku 1 odst. 2 Ústavy.

(Opticky se může jevit určitý nesoulad mezi nálezem Ústavního soudu ve věci „cukerných kvót“ a ve věci „eurozatykače“. Na to poukázala ve svém odlišném stanovisku k nálezu Ústavního soudu ve věci „eurozatykače“ soudkyně E. Wagnerová s tím, že v uvedené věci posunul Ústavní soud doktrínu Ústavního soudu - zformulovanou ve věci „cukerných kvót“ – tvrzením, že došlo „do jisté míry k omezení pravomocí Ústavního soudu“

a že „tam, kde česká právní úprava reflektuje závaznou normu evropského práva, doktrína přednosti komunitárního práva neumožňuje Ústavnímu soudu přezkoumat takovou českou normu z hlediska konformity s ústavním pořádkem České republiky.“. Ústavní soud má nicméně za to, že disonanci mezi oběma uvedenými nálezy není třeba vidět příliš ostře a vyhraněně, což lze dovodit jak z právních vět uvozujících nález Pl. ÚS 66/04 /eurozatykač/, tak i ze znění jeho bodu 53. Pro účely nynějšího nálezu ve věci posouzení ústavnosti LS nepovažuje Ústavní soud určité rozdíly obou citovaných nálezu za rozhodující.)

115. V dalším nálezu ve věci přezkumu zákona o konkursu a vyrovnání (Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 26, nález č. 80, vyhlášen pod č. 403/2002 Sb.) Ústavní soud mimo jiné vyslovil následující: z ústavní maximy dle čl. 9 odst. 2 Ústavy neplynou konsekvence toliko pro ústavodárce, nýbrž i pro Ústavní soud. V nepřipustnosti změny podstatných náležitostí demokratického právního státu je obsažen i pokyn Ústavnímu soudu, dle kterého žádnou novelu Ústavy nelze interpretovat v tom smyslu, že by jejím důsledkem bylo omezení již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod.

116. V judikatuře jiných ústavních soudů – jež může být inspirativní – lze považovat za zásadní zejména rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu (SÚS) Solange II a Maastrichtský rozsudek.

117. Ve věci Solange II ze dne 22. 10. 1986 Spolkový ústavní soud v podstatě vyslovil, že úroveň ochrany lidských práv poskytovaná evropskými orgány je srovnatelná s ochranou, již by mohly poskytovat orgány německé; Spolkový ústavní soud dovodil, že nebude více přezkoumávat slučitelnost norem a aktů Společenství, pokud Evropské společenství a Soudní dvůr Společenství zvláště obecně zajistí efektivní ochranu základních práv vůči aktům Společenství; tato ochrana musí v zásadě korespondovat ochraně základních práv poskytované Základním zákonem (Ústavou SRN).

118. Ve věci Maastricht ze dne 12. 10. 1993 SÚS mimo jiné vyslovil následující teze.

- Každý vstup k mezistátnímu společenství má za následek, že člen takového společenství je vázán jeho rozhodnutími. Členský stát - a s ním i jeho občané - ovšem získávají možnosti vlivu prostřednictvím účasti

na tvorbě vůle Společenství ke sledování společných - a tím také vlastních - cílů, jejichž výsledek je pak závazný pro všechny členské státy, a proto také předpokládá uznání vlastních závazků. Připravenost k akceptování závazků mezinárodního práva v užším právním svazku mezistátního společenství je charakteristická pro demokratický stát, který se chce jako rovnoprávný člen podílet na práci v mezistátních institucích a obzvláště při vývoji Evropské unie.

- Poskytnutí svrchovaných oprávnění má za následek, že jejich hájení už nezávisí vždy na vůli samotného členského státu. Vidět v této věci porušení ústavního principu demokracie by bylo v rozporu nejen s otevřeností ústavy vůči integraci, kterou ústavodárce chtěl a vyjádřil v roce 1949; položilo by to rovněž základ představě o demokracii, která by činila každý demokratický stát kvůli principu jednomyslnosti neschopným integrace.
- Princip většiny dle příkazu vzájemného ohledu vyplývajícího z věrnosti Společenství (však) má mez v ústavních principech a elementárních zájmech členských států.
- V oblasti „kompetenční kompetence“ je zásadní otázka, kdo má pravomoc s konečnou platností určit, co je a co již není pravomoc přenesená na Společenství.
- Spolkový ústavní soud si vyhradil pravomoc posoudit otázku, zda některý komunitární akt překročil hranice, které dalo Společenství německé právo (v podobě zakládacích smluv a jejich změn).
- Spolkový ústavní soud si vyhradil konečné slovo při určení toho, které komunitární akty jsou *ultra vires*, tedy nad rámec pravomoci Společenství; pokud by to pak Spolkový ústavní soud dovodil, zakládalo by to jejich neaplikovatelnost na území Německa.
- Jinými slovy, pokud by evropské instituce nebo orgány nakládaly se Smlouvou o Unii nebo ji dále rozvíjely takovým způsobem, který by již nebyl chráněn Smlouvou v takové formě, která je základem německého schvalovacího zákona, pak by z toho vzešlé právní akty nebyly v oblasti německé svrchovanosti závazné. Německým státním orgánům by z ústavněprávních důvodů nebylo dovoleno, aby se tyto právní akty v Německu aplikovaly. V souladu s tím přezkoumává

Spolkový ústavní soud, zda se právní akty evropských institucí a orgánů drží v mezích svrchovaných práv, které jim byly poskytnuty, nebo zda je překračují.

119. Jak již bylo uvedeno, citovaná ustanovení Ústavy a zásadní judikatura Ústavního soudu představují významná (byť nikoli zcela výlučná) obsahová východiska přezkumu Lisabonské smlouvy co do jejího vlastního obsahu.

120. Ústavní soud - se zřetelem k výše uvedenému - tedy konstatuje (a opakuje):

- Ústavní soud obecně uznává funkčnost institucionálního rámce EU pro zajištění kontroly rozsahu výkonu přenesených pravomocí; jeho stanovisko se však může v budoucnu změnit, pokud by se ukázalo, že je tento rámec prokazatelně nefunkční.
- Z hlediska ústavního pořádku České republiky - a v rámci něho zejména se zřetelem na materiální ohnisko Ústavy - je významný nikoli toliko vlastní text a obsah Lisabonské smlouvy, nýbrž i její budoucí konkrétní aplikace.
- I Ústavní soud České republiky bude (může) - byť se zřetelem na předchozí zásady - působit jako ultima ratio a může zkoumat, zda některý akt orgánů Unie nevybočil z pravomocí, které Česká republika podle čl. 10a Ústavy na Evropskou unii přenesla. Ústavní soud však předpokládá, že taková situace může nastat jen v případech zcela výjimečných; za ty by bylo možné považovat zejména opuštění hodnotové identity a již uvedené překročení rozsahu svěřených kompetencí.

XII.

Zvláštní část

121. Ústavní soud ještě před posouzením ústavnosti jednotlivých bodů návrhu Senátu zvažoval - se zřetelem na specifikum věci - formulaci svého výroku, ať již by se jednalo o výrok kladný či záporný.

122. Přesné znění ustanovení § 71e odst. 1 a 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, stanoví, že (1) dojde-li Ústavní soud po provedeném řízení k závěru, že mezinárodní smlouva je v rozporu s ústavním pořádkem, vysloví tento nesoulad nálezem; v nálezu uvede, se kterým ustanovením ústavního pořádku je mezinárodní smlouva

v rozporu, (2) dojde-li Ústavní soud po provedeném řízení k závěru, že mezinárodní smlouva není v rozporu s ústavním pořádkem, rozhodne nálezem, že ratifikace mezinárodní smlouvy není v rozporu s ústavním pořádkem.

123. Takováto formulace výroku nálezu je však v této konkrétní souzené věci stěží přijatelná, neboť Ústavní soud zkoumal (a rozhodoval) ústavnost toliko osmi Senátem napadených (a odůvodněných) článků Lisabonské smlouvy, nikoli smlouvy celé.

124. Proto Ústavní soud zvolil formulaci výroku nálezu tak, že shledal, že Lisabonská smlouva v člancích uvedených ve výroku tohoto nálezu není v rozporu s ústavním pořádkem.

XIII.

125. V prvním bodu svého návrhu vznáší Senát pochybnosti, pokud jde o čl. 2a odst. 1 (nyní čl. 2 odst. 1) a čl. 2c (nyní čl. 4) Smlouvy o fungování EU.

126. Článek 2a odst. 1 (nyní článek 2 odst. 1) zní:

1. Svěřují-li v určité oblasti Smlouvy Unii výlučnou pravomoc, může pouze Unie vytvářet a přijímat právně závazné akty a členské státy tak mohou činit pouze tehdy, jsou-li k tomu Uní zmocněny nebo provádějí-li akty Unie.

127. Článek 2c (nyní článek 4) zní:

1. Unie sdílí pravomoc s členskými státy, pokud jí Smlouvy svěřují pravomoc, která se netýká oblastí uvedených v člancích 2b a 2e.
2. Sdílená pravomoc Unie a členských států se uplatňuje v těchto hlavních oblastech:
 - a) vnitřní trh;
 - b) sociální politika, pokud jde o hlediska vymezená v této smlouvě;
 - c) hospodářská, sociální a územní soudržnost;
 - d) zemědělství a rybolov, vyjma zachování biologických mořských zdrojů;
 - e) životní prostředí;
 - f) ochrana spotřebitele;
 - g) doprava;
 - h) transevropské sítě;
 - i) energetika;

- j) prostor svobody, bezpečnosti a práva;
 - k) společné otázky bezpečnosti v oblasti veřejného zdraví, pokud jde o hlediska vymezená v této smlouvě.
3. Unie má pravomoc vyvíjet činnost v oblasti výzkumu, technologického rozvoje a vesmíru, zejména vymezovat a provádět programy, avšak výkon této pravomoci nesmí členským státům bránit ve výkonu jejich pravomoci.
 4. Unie má pravomoc vyvíjet činnost a provádět společnou politiku v oblasti rozvojové spolupráce a humanitární pomoci, avšak výkon této pravomoci nesmí členským státům bránit ve výkonu jejich pravomoci.

128. V prvním bodu svého návrhu žádá Senát Ústavní soud, aby se zabýval otázkou charakteru a klasifikace pravomocí přenesených na Evropskou unii. Uvedl přitom zejména, že nové znění Smlouvy o fungování Evropské unie (dříve Smlouva o založení ES) zakládá prý klasifikaci pravomocí charakteristickou spíše pro federální státy, přičemž mj. zavádí kategorii výlučných pravomocí Unie, do níž spadají komplexní oblasti právní regulace, v nichž dle čl. 2a odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie mohou členské státy vytvářet a přijímat právně závazné akty pouze tehdy, jsou-li k tomu zmocněny nebo provádějí-li akty Unie. Navazující koncept sdílených pravomocí (článek 2c Smlouvy), které mají existovat vedle zmíněných pravomocí výlučných, otevírá podle navrhovatele prostor široké, předem prý obtížně identifikovatelné sféry unijní normotvorby, kde se implicitně, v souladu s prohlášením č. 17 připojeným ke Smlouvě, uplatňuje zásada přednosti unijního práva. Rozsah přenesení pravomocí tak může být nahlížen ve sféře sdílených pravomocí z pohledu čl. 10a Ústavy jako předem ne zcela určitelný.

129. Prezident republiky ke klasifikaci pravomocí charakteristických i podle jeho názoru spíše pro federální státy dodává mj., že z doslovného znění článku 10a Ústavy plyne, že pravomoci orgánů České republiky lze přenášet pouze na entitu existující mezi státy, nikoli vedle nich či dokonce nad nimi. Ve své argumentaci pak poukazuje na to, že Unie takovou „entitou“ není.

130. Ústavní soud - k samotnému vymezení pravomocí Evropské unie a jejich charakteru - konstatuje, že hranice přenosu pravomocí České republiky na mezinárodní organizace nebo instituce primárně upravuje čl. 10a

Ústavy, který hovoří o přenosu „některých“ pravomocí; zde nelze přehlédnout jistý význam, který článku 10a určil nález Ústavního soudu týkající se cukerných kvót (nález sp. zn. Pl. ÚS 50/04 - viz výše). Z použití slova „některé“ pravomoci vyplývá, že na mezinárodní organizaci či instituci nemohou být přeneseny pravomoci všechny; to však neznamená automatický závěr o kompatibilitě přenosu pravomocí v případě, že by orgánům České republiky byly zachovány pravomoci alespoň některé. Význam slova „některé“ je logicky nutno vykládat s ohledem na další ustanovení ústavního pořádku, zejména však na článek 1 odst. 1 Ústavy, podle kterého je Česká republika svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát, založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Ve zmíněném nálezu Pl. ÚS 50/04 Ústavní soud konstatoval podmíněnost přenosu pravomocí ve dvou rovinách - formální a materiální. Formální rovina omezuje přenos pravomocí jeho slučitelností s uchováním základů státní suverenity České republiky. V tomto ohledu se formální rovina pojí s ustanovením článku 1 odst. 1 Ústavy. Materiální rovina se týká způsobu výkonu přenesených pravomocí, jenž nesmí ohrožovat samotnou podstatu materiálního právního státu; toto omezení vychází z ustanovení článku 9 odst. 2 Ústavy, podle něhož je změna podstatných náležitostí demokratického právního státu nepřípustná. Materiální hranice přenosu pravomocí jsou dokonce, jak Ústavní soud zdůraznil, mimo dispozice samotného ústavodárce. Z toho však nijak nevyplývá, že by přenos pravomocí nesměl zahrnovat „komplexní oblasti právní regulace“, ani že by organizace či instituce, na kterou se pravomoci orgánů České republiky přenášejí, nesměla tyto pravomoci vykonávat výlučně, jak se zřejmě domnívá navrhovatel. K tomu je ovšem třeba zdůraznit - mimo uvedené důvody - že v této souzené věci se však jedná o přezkum ústavnosti novelizovaného primárního práva EU, jehož referenčním kritériem nejsou toliko čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 9 odst. 2 Ústavy (byť jsou hlediskem stěžejním), nýbrž ústavní pořádek jako celek (srov. bod 88 a násl.).

131. Komplexně lze říci, že pochopitelně jen svrchovaný stát je schopen zavázat se dodržovat a také účinně vynucovat, tedy reálně garantovat, nejdůležitější ústavní pravidla a principy materiálního právního státu; zachování

podstatných atributů suverenity je zde *condicio sine qua non*, předpokladem, aby zásady přirozenoprávního původu mohly být vůbec státem ochraňovány.

132. Jak ostatně ve svém návrhu správně zdůrazňuje i Senát, sama Lisabonská smlouva potvrzuje, že legislativní kompetenční kompetence, tedy oprávnění měnit základní předpisy, zůstává členským státům. S tím úzce souvisejí pochybnosti Senátu a prezidenta republiky týkající se charakteru EU jako federálního státu, respektive klasifikace pravomocí, která má podle Senátu i prezidenta takový stát připomínat; tu lze stručně dovozovat, že jestliže Unie nedisponuje shora zmíněnou kompetenční kompetencí, nemůže být pokládána ani za druh federálního státu ani za zvláštní entitu, stojící v každém ohledu a vždy nad jednotlivými státy. Unie může jednat pouze v rámci pravomocí jí výslovně svěřených členskými státy, které nesmí ani překračovat, ani si sama zakládat pravomoci nové. Samotný článek 5 odst. 2 Smlouvy o EU totiž stanoví: „Podle zásady svěření pravomocí jedná Unie pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách. Pravomoci, které nejsou Smlouvami Unii svěřeny, náleží členským státům.“.

(Toto ustanovení je navíc v podstatě přejato z existujícího článku 5 SES, přičemž je ještě více zdůrazněna omezenost unijních kompetencí; srov. první pododstavec uvedeného čl. 5: „Společenství jedná v mezích pravomocí svěřených mu touto smlouvou a cílů v ní stanovených.“).

133. Za tohoto stavu Ústavní soud - k námitce, že Lisabonská smlouva nově zavádí kategorii výlučných pravomocí Unie - dovozuje, že tato kategorie (jako taková) je známa již dnes (byť výlučné pravomoci nejsou explicitně v samostatném ustanovení vyjmenovány), a to ve výkladu práva EU soudním dvorem, i v samotné Smlouvě ES (viz citovaný čl. 5 Smlouvy o ES). Ve srovnání s dosavadním čl. 5 Smlouvy ES jsou však nová ustanovení o pravomocích krokem k větší jasnosti a přehlednosti, což lze i z vnitrostátního ústavního hlediska nepochybně hodnotit jako přínosné. U zařazení jednotlivých kompetencí přitom ke změnám dochází; jejich rozdělení sice v řadě pravomocí vychází z dělení podle dosavadních smluv, u některých prvků se však odlišují, takže je lze v tomto směru chápat jako ustanovení nová.

134. Pokud jde o sféru tzv. sdílených pravomocí, argumentace Senátu v podstatě pomíjí čl. 2 odst. 6 Smlouvy o fungování EU (2a odst. 6), podle kterého rozsah a způsob výkonu pravomocí určují ustanovení smluv týkajících se jednotlivých oblastí. Čl. 4 odst. 2 Smlouvy o fungování EU (2c) citovaný Senátem tedy nezakládá nějakou neomezenou kompetenční klauzuli v oblasti sdílených pravomocí, ale jen deklaruje hlavní oblasti, kde se sdílené pravomoci projeví; každá jednotlivá pravomoc však musí být v každém případě specifikována v relevantní části příslušné smlouvy. Lze tedy říci, že Smlouva o EU neobsahuje sdílené pravomoci na základě čl. 4 odst. 2 Smlouvy o fungování EU, ale na základě jednotlivých zvláštních smluvních ustanovení. Pokud není nějaká pravomoc výslovně označena jako unijní, ať již výlučná nebo sdílená, zůstává plně v dispozici členského státu. O tom hovoří – jak již bylo uvedeno – již citovaný čl. 5 odst. 2 Smlouvy o EU: „Podle zásady svěření pravomocí jedná Unie pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách. Pravomoci, které nejsou Smlouvami Unii svěřeny, náležejí členským státům.“. Přenos pravomocí podle čl. 10a Ústavy proto není neomezený, a tento článek tedy není v tomto směru porušen. Znovu je tak třeba zdůraznit, že Evropská unie může jednat pouze v těch oblastech, ve kterých na ni byly, za předpokladů výše vymezených, na základě doktríny autolimitace suveréna (jednostranný sebeomezující akt svrchovaného státu) v souladu s konkrétním vnitrostátním právem, určité pravomoci členských států přeneseny.

135. Z ústavněprávních mezí přenosu pravomocí obsažených v článku 10a Ústavy však dále vyplývá potřeba zřetelnější ohraničenosti (a tedy i určitosti a rozpoznatelnosti) přenesených pravomocí, spolu s dostatečnou kontrolou, kterou nad přenášením pravomocí může Česká republika jako svrchovaný stát vykonávat.

136. Pokud se týká této ohraničenosti přenesených pravomocí, je tedy nutno si uvědomit, že článek 2c odst. 2 (nyní čl. 4) Smlouvy o fungování EU citovaný Senátem sám o sobě ještě pravomoci Unie nevymezuje. Ty jsou konkretizovány jednotlivými ustanoveními v dalších částech Smlouvy o fungování EU, včetně konkrétních rozhodovacích procedur a právních nástrojů, které mohou být při jejich realizaci použity, jak ostatně připomíná i vláda ve svém vyjádření. Ústavní soud zde tedy souhlasí s názorem vlády, že obava

navrhovatele týkající se předem obtížně identifikovatelné sféry unijní normotvorby není za dané situace namístě a že (ostatně) není ani možné taxativním výčtem zakotvit jednotlivé pravomoci tak detailním způsobem, aby vždy přesně odpovídaly konkrétnímu právnímu aktu Unie, jímž jsou realizovány. Je však možné, a Lisabonská smlouva tak jednoznačně činí, stanovit přesně vymezené oblasti, v nichž může normotvorba Unie probíhat.

[Vláda ve svém vyjádření uvádí pouze část třetí Smlouvy o fungování EU (vnitřní politiky a činnosti Unie), což ovšem pomíjí kompetenční ustanovení i v jiných částech této smlouvy, např. článek 18, který je součástí druhé části Smlouvy o fungování EU a podle kterého Evropský parlament a Rada mohou řádným legislativním postupem přijímat předpisy zakazující diskriminaci na základě státní příslušnosti.]

137. Článek 5 Smlouvy o EU navíc upravuje zásady pro vymezení a výkon pravomocí Evropské unie. Jejich bližší konkretizace je ovládána principem svěřených pravomocí (srov. bod 134). Výkon jiných než výlučných pravomocí Evropské unie je pak omezen principy subsidiarity a proporcionality. Podle principu subsidiarity „jedná Unie v oblastech, které nespadají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie“ (čl. 5 odst. 3). Princip proporcionality požaduje, aby ani obsah ani forma činnosti Unie nepřekračovaly rámec toho, co je nezbytné k dosažení cílů Smluv (čl. 5 odst. 4). Obsah těchto zásad ještě dále konkretizuje zejména Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality, spolu s Protokolem o výkonu sdílených pravomocí. Tyto zásady, spolu s konkrétními ustanoveními Smlouvy o EU a Smlouvy o fungování EU, tedy poskytují dostatečně určitý normativní rámec pro určení rozsahu, ve kterém Česká republika své pravomoci na Evropskou unii přenesla.

138. Otázku kontroly přenosu pravomocí ze strany České republiky jako svrchovaného státu je třeba chápat zejména ve vztahu k ustanovením smluv vymezujících pravomoci Unie, se zvláštním ohledem na článek 5 Smlouvy o EU. Co se týče institucionálního rámce pro kontrolu výkonu pravomocí, je jistě základním orgánem kontroly mezi výkonu pravomocí Evropskou unií Soudní dvůr. Vykonává ji na základě článku 263 Smlouvy o fungování

EU v rámci přímé kontroly legality „legislativních aktů, aktů Rady, Komise a Evropské centrální banky, s výjimkou doporučení a stanovisek, a rovněž aktů Evropského parlamentu a Evropské rady, které mají právní účinky vůči třetím osobám. Rovněž přezkoumává legalitu aktů institucí a jiných subjektů Unie, které mají právní účinky vůči třetím osobám“. Jeho kontrolní funkce se uplatňuje i při rozhodování o předběžných otázkách (týkajících se výkladu Smluv o platnosti a výkladu aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie) předkládaných soudy členských států podle článku 267 Smlouvy o fungování EU. Vedle Soudního dvora jsou navíc povinny všechny orgány Unie neustále dbát na dodržování zmíněných zásad subsidiarity a proporcionality, jak uvádí i článek 1 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality, k čemuž Protokol stanoví konkrétní postupy.

139. Ústavní soud v této souvislosti znovu konstatuje, že obecně uznává působení tohoto institucionálního rámce pro zajištění kontroly rozsahu výkonu přenesených pravomocí, ačkoliv se jeho stanovisko může v budoucnu změnit, pokud by se snad ukázalo, že je tento rámec prokazatelně nefunkční. Zde Ústavní soud odkazuje na své závěry v XI. části tohoto nálezu (bod č. 120), podle nichž může ve výjimečných případech působit jako ultima ratio a zkoumat, zda některý akt Unie nevybočil z mezí, jež Česká republika na EU podle čl. 10a Ústavy přenesla. (V tomto ohledu by se tedy jednalo o období rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ve věci „Solange II“, vztaženou ale ke kontrole pravomocí, nikoliv k úrovni ochrany základních práv a svobod. Např. polský Ústavní Tribunal však výslovně vylučuje pravomoc Soudního dvora posuzovat meze přenesení pravomocí na EU, jelikož je to podle Tribunalu otázka výkladu vnitrostátního ústavního práva. Ačkoliv lze z pohledu dogmatiky vnitrostátního ústavního práva s takovým závěrem do jisté míry souhlasit, je otázkou, zda je nutné jej formulovat tak vyhraněně, jako učinil Tribunal.) Německý Spolkový ústavní soud - jak již bylo uvedeno výše (bod 118) - si zase vyhradil právo konečného slova v otázce, zda některý komunitární akt překročil hranice, které dalo Společenství německé právo a které komunitární akty jsou tedy ultra vires, mimo kompetenci EU. Z perspektivy německého práva je tak teoreticky možné, že se překročení působnosti Společenství dopustí i sám Soudní dvůr (např. tím, že jeho výklad již nebude výkladem zakládacích smluv, ale bude

naopak nepřipustnou normotvorbou). Pokud by Spolkový ústavní soud dovodil, že tyto akty jsou ultra vires, zakládá to jejich neaplikovatelnost (nikoliv neplatnost či nulitu) v rámci Německa. Maastrichtské rozhodnutí tedy znamenalo kvalitativní posun; lze však zřejmě souhlasit s názorem, že maastrichtská doktrína Spolkového ústavního soudu (kompetenz-kompetenz) má spíše povahu potenciální výstrahy, ale nemusí být v praxi ani nikdy použita. Samotný Soudní dvůr již také rozhodl, že v konkrétním případě evropský akt překročil pravomoci, které má EU na základě evropských smluv, zejména Smlouvy ES. Poprvé se tak stalo v roce 2000, kdy zrušil směrnici Rady o regulaci tabákové reklamy, neboť tato úprava již podle něj nebyla v rámci pravomocí, které EU má na základě přenosu pravomocí od členských států (rozsudek ze dne 5. 10. 2000, Německo v. Parlament a Rada, C-376/98, Recueil, s. I-8419).

140. Ústavní soud dále akcentuje i to, že navíc Lisabonská smlouva rozšiřuje současný rámec - kde byl dominantním orgánem Soudní dvůr ES (spolu s dalšími orgány na úrovni EU) - zapojením parlamentů členských států do procesu kontroly výkonu pravomocí v souladu s Protokolem o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii a Protokolem o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Parlamenty členských zemí tedy mohou hrát významnou roli při ochraně limitů kompetencí, jež členské státy na Unii přenesly. (Pozn.: Je otázka, zda dosud stěžejní role ústavních soudů již pak nebude natolik významná jako za úpravy předchozí.) Kontrola nad respektováním mezí přenosu pravomocí je tak společným úkolem všech zúčastněných orgánů, jak na úrovni evropské, tak i na úrovni vnitrostátní.

141. Ze všech uvedených důvodů Ústavní soud neshledal, že by čl. 2 odst. 1 (2a odst. 1) a čl. 4 odst. 2 (2c) Smlouvy o fungování EU, zpochybněné navrhovatelem v bodě prvním jeho návrhu, byly v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

XIV.

142. V druhém bodu svého návrhu vznáší Senát pochybnosti, pokud jde o čl. 308 odst. 1 (nyní čl. 352) Smlouvy o fungování EU (doložka flexibility).

143. Celý článek 308 (nyní 352) zní:

1. Ukáže-li se, že k dosažení některého z cílů stanovených Smlouvami je nezbytná určitá činnost Unie v rámci politik vymezených Smlouvami, které však k této činnosti neposkytují nezbytné pravomoci, přijme Rada na návrh Komise jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu vhodná ustanovení. Pokud jsou dotyčná ustanovení přijímána Radou zvláštním legislativním postupem, rozhoduje rovněž jednomyslně, na návrh Komise a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.
2. V rámci postupu pro kontrolu zásady subsidiarity podle čl. 5 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii upozorní Komise vnitrostátní parlamenty na návrhy založené na tomto článku.
3. Opatření založená na tomto článku nesmějí harmonizovat právní předpisy členských států v případech, kdy Smlouvy tuto harmonii vylučují.
4. Tento článek nemůže sloužit jako základ pro dosažení cílů stanovených v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky a každý akt přijatý na základě tohoto článku respektuje meze stanovené v čl. 40 druhém pododstavci Smlouvy o Evropské unii.

144. V bodu druhém návrhu Senátu je tedy uvedeno, že předmětem přezkumu souladu s čl. 10a Ústavy by měla být i povaha ustanovení čl. 308 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie, podle něhož - dle Senátu - přijme Rada na návrh Komise jednomyslně opatření k dosažení některého z cílů stanovených Smlouvami, a to za situace, kdy je v rámci unijních politik nezbytná určitá činnost, k níž Smlouva neposkytuje nezbytné pravomoci. Na rozdíl od stávajícího znění zakládacích smluv se navržené ustanovení Smlouvy neomezuje na oblast regulace vnitřního trhu, ale údajně představuje blanketní normu. Umožňuje se tak prý přijetí opatření nad rámec unijních kompetencí, tj. mimo rozsah přenesení pravomocí podle čl. 10a Ústavy České republiky; opatření mohou být následně přijímána např. rovněž v oblasti citlivých otázek spolupráce v trestních věcech. Podle Senátu i specifická kompetenční jurisdikce Evropského soudního dvora coby konečného arbitra při případně vzniknuvším sporu může vyvolávat - se zřetelem na nevyjasněný vztah k ústavním soudům členských států - otázky týkající se dodržení principu právní jistoty. Senát konečně namítá, že neexistence

časového omezení platnosti přijatého opatření a jeho (prý) exekutivní povaha vzbuzují pochybnosti nad relevancí účasti národních parlamentů při zvažování přijetí takového opatření.

145. Ústavní soud považuje před konkrétním posouzením dané problematiky – jelikož to s ní úzce souvisí – za vhodné předeslat, že v širším kontextu jsou pro posouzení samotné právní povahy EU podle Lisabonské smlouvy klíčová ustanovení o vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, o následných možných revizích primárního evropského práva a o možnosti vystoupení členského státu ze smluvního režimu EU. Jde opět o otázku, kdo má v dané oblasti nejvyšší, ústavní kompetenční kompetenci; pokud by totiž Unie mohla své pravomoci libovolně měnit nezávisle na signatářských zemích, porušila by Česká republika ratifikací LS čl. 1 odst. 1 a čl. 10a Ústavy. (Dále uvedená úvaha sice souvisí s bodem prvním návrhu Senátu, leč má význam i pro bod druhý /čl. 308, resp. 352/ jeho návrhu.)

146. Pokud jde o vstup Lisabonské smlouvy v platnost, podmínka jejího jednomyslného přijetí všemi signatáři je výrazným znakem organizace mezinárodněprávní povahy, který odlišuje EU od federace nebo jiného státního útvaru. Je však nutno posoudit nejen to, jakou formou Lisabonská smlouva vstupuje v platnost, ale také to, jakým způsobem lze smlouvy v rámci primárního práva EU (ať již Smlouvu o EU, tak Smlouvu o fungování EU) změnit. Systém změny primárního práva, jak jej zakotvuje Lisabonská smlouva, je dokladem toho, že všechny jmenované mezinárodní smlouvy zůstávají takovými smlouvami i co se týče jejich vlastních revizí, a Evropská unie bude proto i po případném vstupu Lisabonské smlouvy v platnost specifickou organizací mezinárodněprávního charakteru. Ve federativním státě je totiž primárně na orgánech federace přijímat novelizaci vlastní ústavy; členské státy mnohačlenné federace, účastní-li se vůbec takové ústavní změny, nemusí s ústavní změnou souhlasit všechny, a přesto změna ústavy vstoupí v platnost. Naopak změna Smlouvy o EU a Smlouvy o fungování EU bude možná jen za souhlasu všech států Unie na mezivládní konferenci, takže role orgánů Unie by byla jen pořádková, nikoliv decizní; orgány Unie tedy nebudou rozhodovat o navrhovaných změnách, ale jen organizačně zajišťovat revizi smluv, a změny vstoupí v platnost po ratifikaci všemi členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy (viz čl. 48 odst. 1 až 5

Smlouvy o EU). EU tedy ani po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost nezíská pravomoc k tvorbě vlastních nových kompetencí, „pány smluv“ stále zůstanou členské státy. Lisabonská smlouva navíc nově zavádí v čl. 50 Smlouvy o EU možnost vystoupení z této organizace. Může k němu dojít dohodou vystupujícího státu s Radou jako reprezentantem členských států (tedy nikoliv s Komisí jako reprezentantem zájmů samotné Unie) a nedojde-li k dohodě, ze smlouvy samotné vyplývá výpovědní lhůta pro stát vystupující. I způsob ukončení členství se jeví jako typický pro mezinárodní organizaci, nikoliv pro soudobý federativní stát, a svrchovanost členských zemí je touto možností naopak posílena. Uvedené argumenty jsou dalším důkazem toho, že Lisabonská smlouva neproměňuje výrazně charakter EU a že nezakládá možnost, aby Unie přijímala opatření nad rámec unijních kompetencí, tedy mimo rozsah přenesení pravomocí podle čl. 10a odst. 1 Ústavy.

147. S uvedeným širším vymezením právní povahy EU úzce souvisí i problematika zmiňovaná Senátem v jeho návrhu; jedná se o tzv. doložku flexibility (čl. 352 Smlouvy o fungování EU, dříve čl. 308 Smlouvy o ES) a o zjednodušený postup revize primárního unijního práva (tzv. passerelly) podle čl. 48 odst. 6 a 7 Smlouvy o EU. Pokud jde o zjednodušený postup revize primárního unijního práva, bude o něm pojednáno na jiném místě (kapitola XV., body 156 a násl. tohoto nálezu), jelikož Senát jej zařazuje jako zvláštní třetí bod svého návrhu.

148. Doložka flexibility podle Lisabonské smlouvy představuje modifikovaný současný čl. 308 Smlouvy o ES (původně čl. 235 Smlouvy o EHS). Ten umožňuje Radě přijmout jednomyslně vhodná opatření tehdy, jestliže Smlouva ES nedává Společenství určitou pravomoc, je-li však zároveň taková pravomoc uskutečňována k dosažení cílů Společenství v rámci vnitřního trhu, navrhne-li to Komise a je-li konzultován Parlament; není možné jej použít, nešlo-li by o dosažení některého z cílů společného trhu. (Pozn.: Příkladem použití této pravomoci Rady může být např. rozhodnutí Rady 87/327, kterým byl přijat program mezinárodní výměny studentů Erasmus; srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 5. 1989, Komise v. Rada, 242/87, Recueil, s. 142.) Ve srovnání s dosavadním stavem Lisabonská smlouva aplikovatelnost doložky flexibility rozšiřuje, neboť její použití je realizovatelné na některý z cílů jakékoliv politiky vymezené Smlouvami (nikoliv

jen vnitřního trhu), vyjma společné zahraniční a bezpečnostní politiky (odstavec 4 citovaného článku). V tomto směru dochází k přesunu nových pravomocí na EU. Tomuto rozšíření koresponduje i posílení Evropského Parlamentu: podle čl. 352 odst. 1 Smlouvy o fungování EU je použití tohoto článku vázáno na souhlas Parlamentu (pozn.: dnes je nutná jen konzultace); navíc však získávají důležité pravomoci domácí parlamenty, které kontrolují dodržování principu subsidiarity.

149. Nelze však přisvědčit tvrzení Senátu, že by článek 352 Smlouvy o fungování EU - jak již bylo uvedeno - otevíral Unii prostor k přijetí opatření mimo rozsah přenesení pravomocí podle čl. 10a Ústavy České republiky. Možnost přijmout takové opatření je totiž omezena na cíle, které vymezuje článek 3 Smlouvy o EU (dříve čl. 2), jenž tak poskytuje i dostatečné vodítko k určení mezi přenesených pravomocí, které orgány Unie nemohou překročit. Třetí a čtvrtý odstavec dotčeného článku 352 navíc výslovně zužují pole, ve kterém se může uplatnit. Vedle toho, jak správně uvádí ve svém vyjádření vláda České republiky, Prohlášení č. 41 a 42 učiněná k dotčenému článku (připojená k Závěrečnému aktu mezivládní konference připravující LS) dále zužují možnosti využití článku 352 Smlouvy o fungování EU jako prostředku ke skrytému rozšiřování pravomocí orgánů Unie. Ačkoliv tato prohlášení nemají z právního hlediska závaznou povahu, vyjadřují přesvědčení smluvních stran - včetně vlády České republiky - co do náležité interpretace dotčeného ustanovení, kterou navíc stvrzuje i existující judikatura Soudního dvora týkající se výkladu článku 308 Smlouvy o ES. Tato prohlášení tedy mohou sloužit jako důležitá interpretační pomůcka při výkladu dotčených ustanovení.

(Prvé z uvedených prohlášení konstatuje, že odkaz na cíle Unie v čl. 352 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie se týká cílů stanovených v čl. 3 odst. 2 a 3 Smlouvy o Evropské unii a cílů v čl. 3 odst. 5 uvedené smlouvy souvisejících s vnější činností na základě části páté Smlouvy o fungování Evropské unie. Je proto vyloučeno, že by činnost založená na článku 352 Smlouvy o fungování Evropské unie sledovala pouze cíle stanovené v čl. 3 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii. V této souvislosti konference konstatuje, že v souladu s čl. 31 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii nemohou být v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky přijímány legislativní

akty. Druhé z citovaných prohlášení pak zdůrazňuje, že v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora Evropské unie nemůže článek 352 Smlouvy o fungování Evropské unie jakožto nedílná součást institucionálního systému založeného na zásadě svěřených pravomocí sloužit jako základ pro rozšíření rozsahu pravomocí Unie nad obecný rámec vymezený ustanoveními Smluv jako celku, a zejména ustanoveními, která vymezují úkoly a činnosti Unie. Článek 352 nemůže být v žádném případě použit jako základ pro přijetí ustanovení, jejichž účinek by v podstatě znamenal změnu Smluv, aniž by se použil postup, který pro tento účel Smlouvy stanoví).

150. Ústavní soud se tedy ztotožňuje i s názorem vlády uvedeným v jejím vyjádření, že se v případě doložky flexibility nejedná o blanketní normu; aby totiž mohla Unie čl. 352 odst. 1 Smlouvy o fungování EU využít, musí být ve vztahu k navrhovanému legislativnímu aktu kumulativně splněny následující podmínky: nezbytnost k dosažení některého z cílů EU, přijetí aktu musí být v rámci politik vymezených primárním právem EU, musí dojít k jednomyslnému schválení v Radě a musí být získán souhlas Evropského parlamentu. Je zřejmé, že jde o podmínky značně striktní a omezující, které dostatečně uzavírají cestu k tomu, aby byl článek 352 odst. 1 Smlouvy o fungování EU aplikován nepřiměřeně (zneužit).

151. Podle názoru Senátu však i specifická kompetenční jurisdikce Evropského soudního dvora může vyvolávat - za situace nevyjasněného vztahu k ústavním soudům členských států - otázky týkající se dodržení principu právní jistoty. Tu Ústavní soud konstatuje, že působení Soudního dvora je však právě, pokud jde o řešenou problematiku, poměrně přehledné. Podle stávající judikatury Soudního dvora týkající se článku 308 Smlouvy o ES (již) ze samotného znění článku vyplývá, že jeho použití jako právního základu aktu je odůvodněno pouze tehdy, pokud žádné jiné ustanovení Smlouvy nesvěřuje orgánům Společenství pravomoc nezbytnou k přijetí tohoto aktu. V takové situaci tento článek umožňuje orgánům jednat za účelem uskutečnění některého z cílů Společenství i přes neexistenci ustanovení, které by jim k tomu svěřovalo potřebnou pravomoc. K tomu, aby však orgány Společenství (pozn.: v kontextu posuzování článku 352 Smlouvy o fungování EU rozuměno orgány Unie) mohly takový právní akt přijmout, musí být jeho cíl spojen s některým z cílů, které Smlouva vytyčuje Unii (srov.

rozsudek Soudního dvora ze dne 26. března 1987, Komise v. Rada, 45/86, Recueil, s. 1493, bod 13). Za zásadní názor k doložce flexibility je však nutno považovat posudek Soudního dvora 2/94 z 28. 3. 1996, Recueil, s. 1759, týkající se možnosti Společenství přistoupit k evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (stanovisko cituje ještě čl. 235, který však byl totožný s dnešním čl. 308 Smlouvy o ES). Soudní dvůr nejprve zdůraznil, že čl. 235 lze využít jen při neexistenci výslovné či implicitní pravomoci; pokračoval, že tento článek byl vytvořen k vyplnění mezer v případech, kdy neexistuje specifické ustanovení Smlouvy, které by dávalo institucím Společenství výslovné nebo implicitní pravomoci jednat, pokud jsou takové pravomoci přesto nezbytné k tomu, aby Společenství mohlo plnit své funkce se zřetelem na cíle vytyčené Smlouvou. Soud výslovně uvedl, že toto ustanovení, které je integrální částí institucionálního systému založeného na principu svěřených pravomocí, nemůže sloužit jako základ pro rozšiřování sféry pravomocí Společenství mimo obecný základ vytvořený ustanoveními Smlouvy jako celku, a zejména těmi, které definují úkoly a činnosti Společenství. V žádném případě tak nemůže být článek 235 použit jako základ pro přijetí ustanovení, jejichž důsledkem by byla v podstatě novelizace Smlouvy bez řádné procedury, která pro tento účel existuje.

152. Protože ustanovení o doložce flexibility (článek 352 odst. 1), jak je z výše uvedeného zřejmé, představuje modifikovaný současný článek 308 odst. 1, byť je jeho záběr rozšířen, lze nepochybně chápat stanoviska Soudního dvora jako potvrzení toho, že doložka flexibility nemůže sloužit jako prostředek k novelizaci Smlouvy o fungování EU. Za pomoci této doložky - a praxe orgánů EU i zmíněná judikatura Soudního dvora to potvrzují - tedy není a ani nebude možné obcházet čl. 10a Ústavy České republiky. Za tohoto stavu považuje Ústavní soud institucionální rámec kontroly výkonu přenesených pravomocí - i s ohledem na článek 352 Smlouvy o fungování EU - za dostatečný, s přihlédnutím ke všem důvodům, které jsou uvedeny shora; znovu však zdůrazňuje, že použití tohoto článku lze považovat za zcela výjimečné (srov. Soudní dvůr výše).

153. Jak již bylo zmíněno, článek 352 navíc výslovně proklamuje, že rozhodnutí v rámci doložky flexibility musí respektovat princip subsidiarity, na jehož dodržování dohlížejí domácí parlamenty. Lisabonská smlouva sama nijak

prostor pro zapojení vnitrostátních parlamentů neomezují a ponechávají zcela na ústavních strukturách členských států, jakým způsobem ji zajistí. Naopak, oproti článku 308 Smlouvy o ES zdůrazňuje druhý odstavec dotčeného článku roli, kterou v procesu unijní normotvorby mají hrát vnitrostátní parlamenty, což je opět posílením pozice členských států. Proto námitka Senátu, pokud jde o neexistenci časového omezení platnosti přijatého opatření a jeho prý exekutivní povahu, nemůže podle přesvědčení Ústavního soudu pochybnosti nad účastí národních parlamentů vzbudit. Bude však na českém zákonodárci, aby v případě vstupu Lisabonské smlouvy v platnost přijal v tomto směru v souladu s ústavním pořádkem příslušnou právní úpravu (srov. též kapitola XV., bod 165-167).

154. Další námitky Senátu o přijímání opatření v oblasti citlivých otázek spolupráce v trestních věcech a o údajných nedostatečných procesních zárukách ochrany občanských práv a svobod se dotýkají spíše následné aplikační sféry a s odkazem na výše uvedené argumenty se jeví jako neopodstatněné; ostatně, navrhovatel tyto své pochybnosti ani blíže nekonkretizoval.

155. Z uvedených důvodů Ústavní soud neshledal, že by byl čl. 352 (čl. 308) Smlouvy o fungování EU v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

XV.

156. Ve třetím bodu svého návrhu Senát uvedl, že pojem pravomoci, s nímž pracuje čl. 10a Ústavy České republiky, nemá pouze materiální rozměr překrývající se s vymezením oblasti působnosti, ale také rozměr institucionální, vztahující se ke způsobu rozhodování. V této souvislosti je podle názoru Senátu zapotřebí přezkoumat soulad čl. 48 odst. 6 a 7 Smlouvy o Evropské unii s uvedeným ustanovením Ústavy České republiky (pozn.: číslování se nemění). Tyto články totiž zavádějí možnost tzv. zjednodušeného postupu pro přijímání změn primárního unijního práva prostřednictvím exekutivního aktu, kterým se mění podoba řádně ratifikovaných základacích smluv EU. Jednoznačně je prý v této souvislosti formulována obecná přechodová klauzule (tzv. *passerelle*), která - i přes formální zakotvení principu oboustranné flexibility v prohlášení č. 18 připojeném k Smlouvě - zůstává podle navrhovatele nástrojem jednosměrné změny pravomocí. Uplatnění této klauzule za účelem změny jednomyslného rozhodování na rozhodování kvalifikovanou většinou v určité oblasti či nahrazení zvláštního legislativního postupu

řádým legislativním postupem dle čl. 48 odst. 7 může podle názoru Senátu představovat změnu pravomocí ve smyslu čl. 10a Ústavy, aniž by tato změna byla doprovázena ratifikací mezinárodní smlouvy či aktivním souhlasem Parlamentu České republiky. Ztrátu práva veta prý lze přitom chápat jako přenos pravomocí na mezinárodní organizaci, která zároveň fakticky znamená omezení významu parlamentního mandátu udělovaného vládě k rozhodnutí, při jehož přijímání by po aplikaci přechodové klauzule mohl být zástupce vlády jednotlivého členského státu přehlasován.

157. Článek 48 odst. 6 zní:

Vláda každého členského státu, Evropský parlament nebo Komise mohou předložit Evropské radě návrhy na změnu všech nebo části ustanovení části třetí Smlouvy o fungování Evropské unie, která se týkáji vnitřních politik a činností Unie.

Evropská rada může přijmout rozhodnutí o změně všech nebo části ustanovení části třetí Smlouvy o fungování Evropské unie. Evropská rada rozhoduje jednomyslně po konzultaci s Evropským parlamentem a Komisí a, v případě institucionálních změn v měnové oblasti, s Evropskou centrální bankou. Toto rozhodnutí vstoupí v platnost až po schválení členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy.

Rozhodnutí podle druhého pododstavce nesmí rozšířit pravomoci svěřené Unii Smlouvami.

158. Článek 48 odst. 7 zní:

Stanoví-li Smlouva o fungování Evropské unie nebo hlava V této smlouvy, že Rada rozhoduje v určité oblasti nebo v určitém případě jednomyslně, může Evropská rada přijmout rozhodnutí, které Radě umožní v této oblasti nebo v tomto případě rozhodovat kvalifikovanou většinou. Tento pododstavec se nepoužije na rozhodnutí související s vojenstvím nebo obranou.

Stanoví-li Smlouva o fungování Evropské unie, že Rada přijímá legislativní akty zvláštním legislativním postupem, může Evropská rada přijmout rozhodnutí, kterým umožní přijímat tyto akty řádným legislativním postupem.

Každá iniciativa Evropské rady na základě prvního nebo druhého pododstavce se oznámí vnitrostátním parlamentům. Vysloví-li některý vnitrostátní

parlament ve lhůtě do šesti měsíců od tohoto oznámení svůj nesouhlas, rozhodnutí uvedené v prvním nebo druhém pododstavci se nepřijme. Není-li nesouhlas vysloven, může Evropská rada toto rozhodnutí přijmout. Evropská rada rozhoduje o přijetí rozhodnutí uvedených v prvním nebo druhém pododstavci jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu, který se usnáší většinou hlasů všech svých členů.

159. Navrhovatelem zpochybňované články upravují zjednodušený postup revize primárního unijního práva. Lze připomenout, že podobný postup zná - s určitými nepřilíš podstatnými odlišnostmi - již současné evropské právo (srov. čl. 137 odst. 2 a čl. 175 odst. 2 Smlouvy ES).

160. Čl. 48 odst. 6 Smlouvy o EU umožňuje zjednodušený postup přijímání změn třetí části Smlouvy o fungování Evropské unie, zahrnující mj. vnitřní trh, volný pohyb osob a služeb, volný pohyb zboží, kapitálu a plateb, pravidla hospodářské soutěže, hospodářskou a měnovou politiku apod., který ovšem podléhá schválení členskými státy v souladu s jejich ústavami a nemůže se dotýkat přenosu nových pravomocí na Unii. Odstavec šestý třetí pododstavec napadeného článku vylučuje změny v rámci tohoto režimu, které by se dotýkaly pravomocí Unie; tím je výslovně eliminována jakákoli pochybnost ve vztahu k čl. 10a Ústavy České republiky. Změna podle čl. 48 odst. 6 uskutečněná jednomyslným rozhodnutím Evropské rady musí být schválena členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy. Klíčové z ústavněprávního hlediska - jak je zmíněno - však je, že podle doslovného znění zkoumaného článku nelze na Unii žádné další pravomoci přenášet.

161. Čl. 48 odst. 7 upravuje zjednodušený postup přijímání změn v hlasování Rady podle Smlouvy o fungování EU nebo podle hlavy páté Smlouvy o EU, a to z jednomyslného hlasování na hlasování kvalifikovanou většinou, vyjma vojenství a obrany. Pokud jde o tento odstavec, o změnách rozšiřujících unijní pravomoci nelze pojmově ani uvažovat, neboť ten se týká - jak je zjevné - jen hlasování. Změna způsobu hlasování podle čl. 48 odst. 7, vyžadující souhlas všech hlav států na Evropské radě, je přitom blokovatelná nesouhlasem jakéhokoliv z parlamentů členských států.

162. Obecně vzato, šestý a sedmý odstavec čl. 48 Smlouvy o EU se v zásadě odlišují pouze mírou autonomie, kterou ponechávají členským státům při

schvalování rozhodnutí. Zatímco šestý odstavec ponechává členským státům absolutní uvážení, pokud se týká způsobu schválení rozhodnutí, sedmý odstavec jej omezuje na možnost vyjádření nesouhlasu ze strany vnitrostátního parlamentu. Rozhodnutí podle těchto článků jsou také přezkoumatelná Soudním dvorem co do jejich souladu se samotnou Smlouvou, což prokazuje, že nemají charakter novelizace Smluv, ale naopak, Smlouvy si nad těmito akty (novelizujícími formálně deklasifikované normy) podržují vyšší právní sílu.

163. Pro úplnost lze uvést, že vedle dvou passerell upravených čl. 48 odst. 6 a 7 Smlouvy o EU existuje několik speciálních ustanovení, kterými může Evropská rada jednomyslně změnit způsob hlasování z jednomyslného na většinový způsob (čl. 31 odst. 3 Smlouvy o EU, čl. 312 odst. 2 a čl. 333 Smlouvy o fungování EU), eventuálně tak může učinit jednomyslně Rada ministrů (čl. 81 odst. 3 Smlouvy o fungování EU), která přijímá opatření týkající se rodinného práva s mezinárodním prvkem, jež mohou být harmonizována na základě většinového hlasování; na rozdíl od dnešní situace (viz čl. 67 odst. 2 Smlouvy o ES) je nově zakotvena možnost národních parlamentů takovýto akt vetovat. O těchto ustanoveních platí v zásadě totéž, co bylo uvedeno u výkladu k čl. 48 odst. 6 a 7, tedy akty na jejich základě tvořené nemají formálně podobu novelizace Smluv, ale Smlouvy si nad nimi podržují vyšší právní sílu, a tyto akty tedy musí být v souladu s podmínkami, které jim Smlouvy vymezují.

164. Z uvedených důvodů Ústavní soud neshledal, že by čl. 48 odst. 6 a 7 Smlouvy o EU byly v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

165. V této souvislosti však nelze nevidět, že zatím neexistují navazující ustanovení právního řádu České republiky, která by umožnila realizaci rozhodovacích procedur stanovených v šestém a sedmém odstavci čl. 48 na vnitrostátní úrovni. Neexistence těchto procedur se sice sama o sobě otázky ústavnosti Lisabonské smlouvy přímo nedotýká, poněvadž však Lisabonská smlouva předpokládá ingerenci vnitrostátních parlamentů, vláda jako předkladatel Lisabonské smlouvy (a ten, kdo ji na úrovni EU vyjednal) by to měla včas a dostatečně návrhem relevantních procedur na vnitrostátní úrovni reflektovat, měla by zajistit kompatibilitu Smlouvy a její provázanost s ústavním pořádkem České republiky, a to nejen s ohledem na účast Parlamentu, nýbrž i s ohledem na možnost předběžného přezkumu změny

Smluv Ústavním soudem. Je totiž zřejmé, že požadavek určitosti přenesených pravomocí se vztahuje nejen k jednání orgánů EU, ale i orgánů České republiky, pokud je jejich součinnost nezbytná k přijetí rozhodnutí EU, které se přenesených pravomocí bezprostředně dotýká.

166. Za této situace je třeba jasně vymezit roli, kterou budou hrát jednotlivé komory Parlamentu, a jejich vzájemný vztah. Jde zejména o uplatňování práva veta národních parlamentů k usnesení Evropské rady (čl. 48 odst. 7); to je velmi významná kontrolní pravomoc a odpovědnost, která je jedním ze základních postulatů Lisabonské smlouvy, a to i s ohledem k dodržování principu subsidiarity. Na nejasnosti v tomto směru upozorňuje například 7. usnesení Stálé komise pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury ze 14. schůze, konané dne 27. března 2008, k návrhu stanoviska ke vztahu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství a ústavního pořádku České republiky v bodu 3.

167. Za druhé, je třeba zajistit kontrolu rozhodnutí přijatého na základě článku 48 odstavce 6, 2. pododstavce, Ústavním soudem České republiky z hlediska souladu takového rozhodnutí s ústavním pořádkem. Na rozdíl od rozhodnutí podle odstavce 7, kde se pouze mění způsob hlasování (a obsah změny tedy lze posoudit již v tomto okamžiku, kdy jsou pravomoci přenášeny), rozhodnutím podle odstavce 6 se mění substantivní ustanovení Smluv. Je tedy nutné umožnit kontrolu této změny z hlediska ustanovení ústavního pořádku České republiky Ústavním soudem, aby byly respektovány limity přenesení pravomocí ve smyslu článku 10a Ústavy. Pouze tak lze garantovat, že přenesením pravomocí, ke kterému dochází podle článku 48 odstavce 6 již okamžikem přijetí Lisabonské smlouvy, nedává Česká republika možnost přijmout na základě tohoto ustanovení rozhodnutí, které by bylo v rozporu s ústavním pořádkem českého státu.

168. V další námitce (zahrnuté v totéž bodě jako čl. 48 odst. 6 a 7 Smlouvy o EU) Senát uvedl, že v případě čl. 69b odst. 1 Smlouvy o fungování EU (nyní čl. 83 odst. 1), kdy sektorová Rada rozhoduje o zařazení dalších oblastí trestné činnosti do sféry unijní regulace, prostor pro vyjádření nesouhlasu Parlamentu zcela chybí, jakkoli je v jiném případě - právě u navrženého znění obecné přechodové klauzule (čl. 48 odst. 7 Smlouvy o Evropské

unii) a dílčí přechodové klauzule ve sféře justiční spolupráce v občanských věcech (čl. 65 odst. 3 Smlouvy o fungování EU) - tato možnost garantována. Senát dodal, že omezené zapojení národních parlamentů do rozhodování o změně poměrně široce definovaných pravomocí Unie je doplněno rozšířením hlasování kvalifikovanou většinou, nežádka souvisejícího s celkovou komunitarizací dosavadního třetího pilíře evropského práva, kde souběžně s implicitním oslabením vnitrostátního parlamentního mandátu a zrušením kategorie úmluv schvalovaných Parlamentem České republiky přebírá odpovědnost za parlamentní dimenzi rozhodování Evropský parlament. Senát zpochybňuje - vzhledem k charakteru Evropské unie jakožto společenství států (nikoli spolkového státu) - zda je tento rozměr parlamentní demokracie postačující a zda nedochází k faktickému vyprázdnění čl. 15 odst. 1 Ústavy České republiky. V této souvislosti prezident republiky kritizuje ve svém vyjádření hlasování kvalifikovanou většinou ještě důrazněji, nikoliv však ve vztahu k pochybnostem o náležitém zapojení Parlamentu České republiky do rozhodování Unie, ale se zřetelem k obavám o zachování suverenity České republiky vůbec.

169. Článek 69b odst. 1 (nyní čl. 83 odst. 1) Smlouvy o fungování EU praví, že Evropský parlament a Rada mohou řádným legislativním postupem stanovit formou směrnic minimální pravidla týkající se vymezení trestných činů a sankcí v oblastech mimořádně závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem z důvodu povahy nebo dopadu těchto trestných činů nebo kvůli zvláštní potřebě potírat ji na společném základě. Jde o tyto oblasti trestné činnosti: terorismus, obchod s lidmi a sexuální vykořisťování žen a dětí, nedovolený obchod s drogami, nedovolený obchod se zbraněmi, praní peněz, korupce, padělání platebních prostředků, trestná činnost v oblasti výpočetní techniky a organizovaná trestná činnost.

170. Senát však v zásadě polemizuje s třetím pododstavcem, podle něhož na základě vývoje trestné činnosti může Rada přijmout rozhodnutí určující další oblasti trestné činnosti, které splňují kritéria uvedená v tomto odstavci. Rozhoduje však jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu. Senát pak navíc - kromě uvedené garance - v podstatě opomenul ochranu, kterou poskytuje České republice čl. 83 odst. 3 Smlouvy o fungování EU; z něho plyne, že pokud se člen Rady domnívá, že by se návrh směrnice dotkl

„základních aspektů (jeho) systému trestního soudnictví“, může požádat, aby se návrhem zabývala Evropská rada; pak se řádný legislativní postup pozastaví a pokud bylo později dosaženo konsenzu... pozastavení řádného legislativního postupu se ukončí. Bez souhlasu České republiky tedy v podstatě není možné čl. 83 odst. 1 třetí pododstavec na náš právní řád aplikovat. Ústavní soud zde souhlasí s názorem vlády, že i v rozsahu působnosti čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování EU mohou vnitrostátní parlamenty naplňovat svoji předběžnou kontrolní úlohu dle příslušných ustanovení Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality a že účelem předmětného ustanovení není arbitrární rozšiřování pravomocí Unie, ale zvýšení možností efektivně reagovat na bezpečnostní hrozby a trestnou činnost mimořádné nebezpečnosti, což lze považovat za zcela legitimní.

171. Z uvedených důvodů Ústavní soud neshledal, že by byl čl. 83 odst. 1 (69b odst. 1) Smlouvy o fungování EU v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

172. Pokud jde o pochybnosti Senátu týkající se rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou (čl. 48 odst. 7) ve vztahu k čl. 15 odst. 1 Ústavy („Zákonodárná moc... náleží Parlamentu“), resp. otázky suverenity státu, lze odkázat na závěry vyjádřené již výše (obecně bod 97 tohoto nálezu). Tu je namístě znovu připomenout dávnou mezinárodněprávní zásadu možného sebeomezení suveréna, jenž jediný je oprávněn zvážit samotnou míru omezení, kterému se v mezinárodním prostředí při respektování principu pacta sunt servanda vystaví. Shodně s vládou je tedy možné konstatovat, že při přenesení pravomocí na mezinárodní organizaci nebo instituci je jeho nevyhnutelným důsledkem skutečnost, že orgán, jehož pravomoci byly přeneseny, je v tomto rozsahu pozbývá, leč nadále však vykonává všechny ostatní pravomoci, které mu v souladu s ústavně vymezenou dělbou moci náleží. Ústavní požadavek čl. 15 odst. 1 Ústavy, že zákonodárná moc v České republice náleží Parlamentu, tedy není nijak dotčen, a ani suverenita České republiky není pod nepřijatelnou hranici snížena.

173. Lisabonskou smlouvou dochází k přesunu pravomocí na orgány, které mají svoji pravidelně kontrolovanou legitimitu, vycházející ze všeobecných voleb na území jednotlivých členských států. Navíc Lisabonská smlouva umožňuje několika způsoby zapojení vnitrostátních parlamentů (možnost přímého vyjádření nesouhlasu parlamentem, popřípadě některou z jeho

komor, je jednou z forem účasti vnitrostátních parlamentů). Výslovně je vyjmenovává čl. 12 Smlouvy o EU následovně:

Vnitrostátní parlamenty aktivně přispívají k dobrému fungování Unie těmito způsoby:

- a) jsou informovány orgány Unie a jsou jim postupovány návrhy legislativních aktů Unie v souladu s Protokolem o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii;
- b) zajišťují, že zásada subsidiarity je dodržována, a to v souladu s postupy stanovenými v Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality;
- c) v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva se podílejí na mechanismech hodnocení provádění politik Unie v této oblasti podle článku 70 Smlouvy o fungování Evropské unie a jsou zapojeny do politické kontroly činnosti Europolu a do hodnocení činnosti Eurojustu podle článků 88 a 85 uvedené smlouvy;
- d) podílejí se na postupech pro přijímání změn Smluv podle článku 48 této smlouvy;
- e) jsou jim oznamovány žádosti o přistoupení k Unii podle článku 49 této smlouvy;
- f) podílejí se na meziparlamentní spolupráci mezi vnitrostátními parlamenty a Evropským parlamentem v souladu s Protokolem o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii.

174. Ústavní soud tedy dovozuje, že vnitrostátním parlamentům (včetně Parlamentu České republiky) je Lisabonskou smlouvou vyhrazena důležitá úloha, která ve svém důsledku posiluje roli jednotlivých členských států; zanedbatelné rovněž není zpřehlednění a vyjasnění celého systému. Je jen nutné znovu připomenout odpovědnou úlohu příslušných orgánů České republiky, zejména vlády, za přípravu a přijetí právní úpravy, která umožní plnou realizaci těchto oprávnění.

175. Z uvedených důvodů Ústavní soud neshledal, že by se rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou podle čl. 48 odst. 7 ústavně nekonformním způsobem dotýkalo čl. 15 odst. 1 Ústavy či svrchovanosti České republiky podle čl. 1 odst. 1 Ústavy.

(...)

1. JAKÉ JSOU DOPADY „LISABONSKÉHO NÁLEZU“ (NEJEN) PRO ÚSTAVNÍ ROVINU VZTAHU ČESKÉHO A UNIJNÍHO PRÁVA?

Petr Břížďa

Přetištěno z: Soudní rozhledy, 6/2009.

(...)

I. Co znamená pojem (přenosu) pravomoci(i) ve smyslu čl. 10a Ústavy?

Hned zkraje se podíváme na poměrně zásadní otázku, již se Ústavní soud v Lisabonském nálezu dotkl dosti významně, jakkoliv možná ne zcela vědomě a úmyslně. Jedná se o význam pojmu „pravomoci“ použitého v čl. 10a odst. 1, klíčovém ustanovení Ústavy ve vztahu k právu EU.¹ Jak známo, uvedené ustanovení zavádí zvláštní kategorii mezinárodních smluv, kterými je možno přenášet na mezinárodní organizace či instituce „některé pravomoci orgánů České republiky.“² Přenos pravomocí je tedy definičním znakem smluv, které pro svůj mimořádný význam vyžadují ústavní většinu Parlamentu k udělení souhlasu s jejich ratifikací.³ Vymezení pojmu „pravomoci“ má tak v zásadě rozhodující význam pro určení, zda se jedná o smlouvu podle čl. 10a či nikoliv.

Než se podíváme na to, jak se k této otázce dostal ÚS v Lisabonském nálezu, je třeba předeslat, že již od přijetí tzv. „euronovele“ Ústavy⁴ se o obsah uvedeného pojmu vedly spory. Ostatně byla to již sama důvodová zpráva k euronovele, která upozornila na otázku korektnosti používání pojmu „pravomoc“, neboť variantní návrh posuzovaný smíšenou pracovní komisí

¹ Nikoliv překvapivě hraje výklad tohoto článku hlavní roli i u dalších otázek v tomto příspěvku rozebíraných.

² „Mezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci.“ V dalším textu tyto smlouvy někdy označuji jako „integrační“ smlouvy.

³ Srov. čl. 39 odst. 4 Úst.

⁴ Ústavní zákon č. 395/2001 Sb.

mluvil o „přenesení některých působností ústavních orgánů.“⁵ Záhy poté, kdy byla nakonec euronovela schválena s termínem „pravomoci“, se daným problémem zabýval na stránkách Právních rozhledů Jan Kysela.⁶ Ten s odkazem na odbornou literaturu připomínal, že „pravomoc“ je způsobnost orgánu veřejné moci tuto moc vykonávat, je to tedy souhrn prostředků výkonu moci zákonodárné, výkonné a soudní. Působnost je pak okruh vztahů, na které lze pravomoc uplatnit.⁷ Kysela dále dovozuj, že přistoupením k EU se spíše mění působnost než pravomoc státních orgánů.⁸ V posledně uvedeném bodě je dle našeho názoru vhodné vyjádření J. Kysely korigovat či doplnit v tom smyslu, že je možno hovořit i o změně prostředků, kterými je moc vykonávána (a tedy o změně „pravomoci“), protože např. vláda se bude moci i nadále k nějaké oblasti vztahů účinně vyjadřovat, ale její nástroje budou omezené, resp. jiné, a to např. skrze právo veta v orgánech EU (lze sice akceptovat námitku, že se pak jedná o výkon pravomoci v oblasti již přenesené působnosti, ale mění to něco na tom, že samo hlasovací právo je prostředek, který opravňuje státní orgán ovlivňovat určitou oblast vztahů?). Každopádně s Kyselovým vymezením pojmů pravomoc a působnost lze souhlasit. V této souvislosti se nabízí i otázka, zda by slovo „competence“ používané v Lisabonské smlouvě a primárním právu obecně nemělo být v některých souvislostech překládáno jako „působnost“ místo „pravomoc“. Možná by takováto překladatelská nuance zabránila či alespoň ztížila Ústavnímu soudu manévry, na který se nyní podíváme a který dokazuje, že se J. Kysela zřejmě bohužel mýlil ve svém odhadu, že použití pojmu pravomoci „jistě [...] nevyvolá praktické problémy.“⁹ Jak jsem již naznačil výše, Ústavní soud se k obsahu pojmu pravomoci dostal nepřímo, a to v souvislosti s pochybnostmi Senátu ohledně ústavnosti čl. 48 odst. 6 a 7 SEU ve znění Lisabonské smlouvy, které umožňují změnit některá ustanovení Smluv či přejít z jednomyslného hlasování na kvalifikovanou většinu bez toho, že by se vyžadovala klasická mezinárodněprávní procedura

⁵ Srov. sněmovní tisk 884/0, III. volební období (2000), dostupný na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=884&CT1=0>.

⁶ Kysela, J. K dalším důsledkům přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR. Právní rozhledy, 2002, č. 11, s. 529–530.

⁷ Srov. tamtéž, s. 529 a pozn. pod čarou č. 36.

⁸ Tamtéž, s. 530.

⁹ Tamtéž, s. 530.

pro změnu primárního práva (tj. prostřednictvím mezinárodní smlouvy). Senát namítal, že to znamená obcházení čl. 10a Úst, který umožňuje přenos kompetencí pouze prostřednictvím mezinárodní smlouvy schválené ústavní většinou. Soud na tuto námitku odpověděl těmito dvěma odstavci:

„160. Čl. 48 odst. 6 Smlouvy o EU umožňuje zjednodušený postup přijímání změn třetí části Smlouvy o fungování Evropské unie, zahrnující mj. vnitřní trh, volný pohyb osob a služeb, volný pohyb zboží, kapitálu a plateb, pravidla hospodářské soutěže, hospodářskou a měnovou politiku apod., který ovšem podléhá schválení členskými státy v souladu s jejich ústavami a nemůže se dotýkat přenosu nových pravomocí na Unii. Odstavec šestý třetí pododstavec napadeného článku vylučuje změny v rámci tohoto režimu, které by se dotýkaly pravomocí Unie. Tím je výslovně eliminována jakákoli pochybnost ve vztahu k čl. 10a Ústavy České republiky. Změna podle čl. 48 odst. 6 skutečněná jednohlasným rozhodnutím Evropské rady musí být schválena členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy. Klíčové z ústavněprávního hlediska – jak je zmíněno – však je, že podle doslovného znění zkoumaného článku nelze na Unii žádné další pravomoci přenášet.

161. Čl. 48 odst. 7 upravuje zjednodušený postup přijímání změn v hlasování Rady podle Smlouvy o fungování EU nebo podle hlavy páté Smlouvy o EU, a to z jednomyslného hlasování na hlasování kvalifikovanou většinou, vyjma vojensství a obrany. Pokud jde o tento odstavec, o změnách rozšiřujících unijní pravomoci nelze pojmově ani uvažovat, neboť ten se týká – jak je zjevné – jen hlasování. [...]“¹⁰ [zvýraznění přidáno]

Jinými slovy, ÚS řekl, že když Lisabonská smlouva tvrdí, že danou změnou Smlouvy nelze přenést pravomoci, pak taková změna nemůže být přenesením pravomocí ani ve smyslu čl. 10a české Ústavy. Ve stejném duchu, pokud Lisabonská smlouva mluví o tom, že změna se týká „jen hlasování“, pak taková změna není přenesením pravomocí podle čl. 10a Úst. Co nám z toho plyne pro obsah pojmu pravomoci podle čl. 10a Úst? V zásadě se nabízejí dva možné výklady. Buď tím Ústavní soud chtěl říci, že obsah toho, co je pravomoc, si vždy určuje sama mezinárodní smlouva, kterou jsou pravomoci přenášeny,

¹⁰ Odst. 160–161 Lisabonského nálezu.

nebo došel k závěru, že pojem pravomoci podle čl. 10a Úst se (shodou okolností) překrývá (či je dokonce zcela totožný) s pojmem pravomoci, jak jej, přinejmenším pro účely daného ustanovení, chápe Lisabonská smlouva.

Je třeba zdůraznit, že první varianta je nanejvýš nepravděpodobná, neboť by to znamenalo, že mezinárodní smlouva by si sama určovala svůj charakter a význam pojmu pravomoci dle čl. 10a Úst by tak byl primárně odvislý od textu smlouvy a nikoliv Ústavy, což je samozřejmě absurdní závěr, který Ústavní soud nemohl mít dost dobře na mysli. Bohužel však ani druhý výklad není zcela bezproblémový a přitom je jediný možný, vyloučíme-li možnost, že ÚS prostě nepřemýšlel o logice a následcích svého počínání. Pokud tedy tento druhý výklad je správný a ÚS opravdu vyšel z úvahy, že obsah pojmu pravomoci podle Lisabonské smlouvy je totožný s obsahem tohoto pojmu podle české Ústavy, pak je nutné se ptát, co ho k tomu vedlo. Nikde v nálezu se to nedozvíme. Přitom to jistě není něco, co by se rozumělo samo sebou.

Důvodová zpráva k euronovele mluvila o „svrchovaných pravomocích.“ A byť byl čl. 10a Úst přijímán primárně za účelem přistoupení do EU, měl by se použít i na přenosy pravomocí na jiné mezinárodní organizace nebo instituce než pouze na ES/EU. Je tedy otázkou, zda obsah tohoto pojmu chtěl ústavodárce vázat přísně na smysl, který mu dává primární právo ES/EU. Navíc v roce 2001 (době přijetí euronovely) nepracovaly základní Smlouvy s pojmem „competence“ tak strukturované a v tolika variantách jako později Euroústava a nyní její lisabonský klon. Mohl mít v roce 2001 opravdu ústavodárce na mysli, že „pravomoc“ bude odpovídat jejímu obsahu v Euroústavě Lisabonské smlouvě, případně jakékoliv jiné smlouvě novelizující v tu dobu existující primární právo? Jestliže jsme výše odmítli kruhovou „první variantu“ a vycházíme z toho, že ústavodárce nechtěl vázat obsah ústavního pojmu na to, jak jej definuje externí zdroj, tedy mezinárodní smlouva, není možno připustit, že obsah pojmu pravomoc použitý v kterékoliv (i budoucí) smlouvě tvořící primární právo ES/EU je automaticky totožný s pojmem pravomoc, tak jak jej chápe čl. 10a Úst.

Z toho plyne, že pravomoc ve smyslu čl. 10a Úst by měla mít svůj pevně definovaný obsah, autonomně odvozený z významu a smyslu textu Ústavy. V této logice pak Ústavní soud musel nutně dojít k závěru, aniž by onen obsah blíže definoval, že tento se natolik překrývá s obsahem pojmu pravomoc

v Lisabonské smlouvě, že mu to umožňuje interpretovat novelizovaný text čl. 48 odst. 6 a 7 SEU způsobem popsáním výše. Bohužel, právě skutečnost, že Ústavní soud se o žádnou definici pojmu pravomoci vůbec nepokoušel a kompatibilitu obou pojmů nezdůvodnil, naznačuje, že důvodem onoho „manévru“ mohla být jednoduše snaha ušetřit si práci, jakkoliv skeptický takový závěr je.

Proto nemůžeme v textu nálezu hledat pozitivní definici pojmu přenosu pravomoci, nicméně dozvídáme se alespoň, co přenosem pravomoci není. Nejsou jím ty změny Lisabonské smlouvy spadající do režimu čl. 48 odst. 6 SEU a není jím ani ztráta práva veta, tedy přechod z jednomyslného rozhodování v orgánech Rady na rozhodování kvalifikovanou většinou (dle logiky výroku Soudu ohledně čl. 48 odst. 7 SEU).

Zvláště posledně uvedený závěr je však jen obtížně akceptovatelný. Podle mého názoru se zdá nepochybné,¹¹ že čl. 10a Úst byl koncipován tak, aby zaručil, že k jakémukoliv omezení výkonu svrchované moci bude třeba ústavní většiny. Ustanovení odráží situaci, kdy dochází k přenesení části suverenity, části státní, resp. veřejné moci na jiný subjekt. Přenášeny jsou jak oblasti vztahů, kde se dosud státní moc uplatňovala, tak prostředky, kterými tak činila, či jsou tyto oblasti nebo dané prostředky nějak modifikovány, takže se v důsledku toho způsoby a oblasti výkonu svrchované státní moci mění. Z tohoto pohledu se ztráta práva veta, tj. práva posledního slova v dané věci, zdá být typickou ztrátou svrchované pravomoci, která by měla být přenesením pravomocí ve smyslu čl. 10a Úst. Ostatně i vláda, pledující u ÚS ve prospěch Lisabonské smlouvy, ve svém vyjádření zjevně nepochybovala, že změna hlasování z jednomyslnosti na kvalifikovanou většinu představuje přenos pravomocí ve smyslu čl. 10a Úst.¹²

Shrneme-li to, Ústavní soud v Lisabonském nálezu nedefinoval, co přesně se rozumí pojmem pravomoci, potažmo jejím přenosem, nicméně došel nepřímo k závěru, že se jedná o pojem natolik totožný s terminologií použitou v Lisabonské smlouvě (či alespoň na některých jejích místech), že tam, kde Lisabonská smlouva přenos pravomocí vylučuje, nemůže tento nastat ani ve smyslu čl. 10a Úst. V podobném duchu, pokud Lisabonská

¹¹ Srov. v tomto směru text důvodové zprávy, op. cit. sub 5.

¹² Srov. odst. 41–43 Lisabonského nálezu.

smlouva hovoří pouze o změně hlasování, nelze mluvit o přenosu pravomocí dle čl. 10a Úst. Soud nicméně pro tento přístup nepředložil jediný argument, jako kdyby takový závěr byl sám o sobě samozřejmý. V praxi to povede k tomu, že veškeré změny primárního práva, které se budou týkat pouze hlasovacích procedur, budou mít nadále režim pouze čl. 10 Úst a ke ztrátě práva veta (a stejnou logikou nutně i k jakémukoliv snížení váhy hlasu ČR v Radě) v EU bude po Lisabonském nálezu stačit prostá, nikoliv tedy už kvalifikovaná většina zákonodárného sboru. Tam, kde se bude jednat o jiné záležitosti než hlasování, nemáme mnoho pozitivních vodítek pro náležité posouzení, ale v případě, že smlouva sama prohlásí, že o přenos pravomocí nejde, nelze vyloučit, že Ústavní soud může mít tendenci automaticky dojít ke stejnému závěru.

II. Kritéria a meze ústavně souladného přenosu pravomocí podle čl. 10a Úst

I když, jak bylo demonstrováno výše, lze odpověď Lisabonského nálezu na otázku, co je přenosem pravomocí⁽¹⁾ ve smyslu čl. 10a Úst, označit přinejlepším za rozpačitou, dozvídáme se poměrně jasně, jaká jsou kritéria a meze takového přenosu, má-li být konformní s ústavou. Problémy však nastávají ve chvíli, kdy Ústavní soud tato abstraktní kritéria aplikuje na konkrétní skutečnosti.

Ústavní soud se k mezím a náležitostem ústavně konformního přenosu pravomocí vyjádřil přímo či nepřímo na několika místech nálezu, zejména pak v částech XI. a XIII. Za zásadní je třeba označit zejména odst. 109, kde se ÚS vyjádřil k ústavním mezím transferu kompetencí:

„[C]o se týče české Ústavy – lze volit jednoduchý jazykový výklad čl. 10a odst. 1 Ústavy, který umožňuje delegovat jen „některé pravomoci orgánů České republiky“. Z toho plyne, že Ústava interpretovaná jako celek je konzistentní, pokud jde o vztah článku 10a a čl. 1 odst. 1: čl. 10a nemůže být zjevně použit k neomezenému přenosu svrchovanosti; jinými slovy, na základě článku 10a nelze přenést – jak již bylo uvedeno – takové pravomoci, jejichž přenesením by byl dotčen čl. 1 odst. 1 Ústavy v tom smyslu, že by již nebylo možno hovořit o České republice jako o svrchovaném státu. Pojem svrchovanosti interpretovaný ve vzájemné souvislosti čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 10a Ústavy tedy jasně ukazuje, že existují také určité limity přenosu svrchovanosti,

jejichž nedodržením by byl již dotčen jak čl. 1 odst. 1, tak čl. 10a Ústavy. Tyto limity by měly být ponechány primárně na specifikaci zákonodárci, protože jde a priori o otázku politickou, která poskytuje zákonodárci velké pole uvážení; zásah Ústavního soudu by tu měl připadat v úvahu jako ultima ratio, tedy v situaci, kdy byla míra uvážení jednoznačně překročena a byl dotčen čl. 1 odst. 1 Ústavy, neboť došlo k přenosu pravomocí nad rámec čl. 10a Ústavy.“

Přenos svrchovaných pravomocí tedy nemůže být neomezený, ČR nesmí přestat být svrchovaným státem. Ústavní soud nicméně v tomto směru nechává velké pole uvážení zákonodárci, což lze hodnotit kladně, protože suverenita a její chápání je do značné míry otázkou politickou. Každopádně zákonodárce nesmí přenosem pravomocí ohrozit materiální jádro Ústavy, ve smyslu čl. 9 odst. 2 Úst, protože toto samozřejmě zůstává mimo jeho dispozici.¹³ Dá se tedy říci, že zásadní meze přenosu pravomocí představuje čl. 1 odst. 1 Úst chránící svrchovanost ČR, jenž nemůže být vyprázdněn, a podstatné náležitosti demokratického právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 Úst, které nemohou být dotčeny.¹⁴ Ústavní soud zde navázal na svůj náleze ve věci Cukerných kvót,¹⁵ kde podmínil přenos pravomocí ve formální rovině (uchování základů státní suverenity, tj. čl. 1 odst. 1 Úst) a rovině materiální, kdy výkon přenesených kompetencí nesmí ohrožovat samotnou podstatu materiálního právního státu.¹⁶

Požadavek, aby přenos nebyl neomezený, je však dále specifikován dalšími kritérii, která musí transfer pravomocí splňovat. Soud je vypočetl v odst. 135:

„Z ústavněprávních mezí přenosu pravomocí obsažených v článku 10a Ústavy však dále vyplývá potřeba zřetelnější ohraničenosti (a tedy i určitosti a rozpoznatelnosti) přenesených pravomocí, spolu s dostatečnou kontrolou, kterou nad přenášením pravomocí může Česká republika jako svrchovaný stát vykonávat.“

¹³ Srov. odst. 110 Lisabonského nálezu.

¹⁴ Srov. odst. 97 Lisabonského nálezu.

¹⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (vyhlášeno pod č. 154/2006 Sb.). Komárek, J. Vztah práva Evropské unie a právního řádu ČR očima tří rozhodnutí Ústavního soudu. Soudní rozhledy, 2008, č. 10, s. 366, jej označuje jako Cukerné kvóty III, neboť se jednalo o třetí případ, kde se Ústavní soud cukernými kvótami meritorně zabýval, zatímco NSS jej označuje, zřejmě z tohoto pohledu mylně, jak Komárek upozorňuje, jako Cukerné kvóty II. Abych předešel zmatení čísel, budu jej označovat bez jakékoliv pořadové číslovky jako „Cukerné kvóty.“

¹⁶ Srov. odst. 130 Lisabonského nálezu.

Ohraničenost nelze zaměňovat s výše uvedeným kritériem (ne)omezenosti. Omezenost přenosu znamená, že nelze přenést všechny pravomoci, zatímco ohraničenost požaduje, aby přenášené pravomoci byly v okamžiku transferu konkrétně identifikovatelné, tedy dostatečně určité a rozpoznatelné. Jestliže by např. mezinárodní smlouva obecně stanovila, že se na mezinárodní organizaci přenáší „některé pravomoci české vlády“ jednalo by se zcela jistě o přenos omezený, ale těžko o přenos dostatečně ohraničený, tedy s pravomocemi dostatečně určitými a rozpoznatelnými. Jak je zřejmé ze způsobu, kterým ÚS kritérium ohraničenosti aplikoval v Lisabonském nálezu, není třeba, aby smlouva taxativním výčtem zakotvovala jednotlivé pravomoci tak detailním způsobem, aby vždy přesně odpovídaly konkrétnímu právnímu aktu, jímž jsou realizovány. Stačí stanovit přesně vymezené oblasti, v nichž může delegovaná normotvorba probíhat.¹⁷ Soud však na přesnost vymezení těchto oblastí neklade obzvláštní nároky, neboť při posuzování ústavnosti tzv. doložky flexibility podle čl. 352 odst. 1 SFEU¹⁸ se spokojil s tím, že přijetí aktu musí být v rámci politik vymezených primárním právem a nezbytné k dosažení některého z cílů EU.¹⁹ I kdyby v souladu s Prohlášením č. 41 byly opravdu myšleny pouze cíle uvedené v čl. 3 odst. 2, 3 a 5 SEU, je zřejmé, že tyto cíle pokrývají téměř vše, k čemu může stát legitimně směřovat²⁰ a politiky vymezené primárním právem zahrnují prakticky veškeré myslitelné oblasti lidského konání.²¹ Otázkou je, zda takovýto, eufemisticky řečeno,

¹⁷ Srov. odst. 136 Lisabonského nálezu.

¹⁸ Smlouva o fungování Evropské unie, na kterou bude Lisabonskou smlouvou přejmenována původní Smlouva o Evropském společenství. Odkazované ustanovení zní: „Ukáželi se, že k dosažení některého z cílů stanovených Smlouvami je nezbytná určitá činnost Unie v rámci politik vymezených Smlouvami, které však k této činnosti neposkytují nezbytné pravomoci, přijme Rada na návrh Komise jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu vhodná ustanovení. Pokud jsou dotyčná ustanovení přijímána Radou zvláštním legislativním postupem, rozhoduje rovněž jednomyslně, na návrh Komise a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.“

¹⁹ Srov. zejména odst. 150 Lisabonského nálezu. Blíže srov. Bříza, P. The Constitutional Court on the Lisbon Treaty, (2009) European Constitutional Law Review 143, s. 155–156.

²⁰ Srov. čl. 3 odst. 2, 3 a 5 SEU ve znění Lisabonské smlouvy. Nalezneme zde aspirace ekonomické (vnitřní trh, cenová stabilita, ekonomický růst), sociální (solidarita, zaměstnanost, rovnost), environmentální (udržitelný rozvoj, vysoký stupeň ochrany a zlepšení kvality životního prostředí) i kulturní (ochrana evropského kulturního dědictví, respekt ke kulturní a jazykové diverzitě) a zahraničně-politické.

²¹ Srov. část III SFEU. Nejsou zde jen všemožné politiky ekonomické, sociální, ochrany životního prostředí, justice, vnitro, ale např. i vzdělávání, ochrana zdraví, mládež, sport či vesmír.

„shovívavý“ přístup nezbavuje jinak jistě legitimní kritérium ohraničenosti téměř veškerého smyslu.

Pokud jde o požadavek dostatečné kontroly, kterou nad přenášením pravomocí může Česká republika jako svrchovaný stát vykonávat, ani zde nemá Ústavní soud přehnané nároky. V Lisabonském nálezu obecně uznal fungování unijního institucionálního rámce pro zajištění kontroly rozsahu výkonu přenesených pravomocí, a to zejména ze strany Evropského soudního dvora („ESD“).²² Ocenil také zapojení národních parlamentů do kontroly dodržování zásady subsidiarity, které Lisabonská smlouva přináší.²³ Pouze pokud by se snad ukázalo, že je tento rámec prokazatelně nefunkční, mohl by Ústavní soud ve výjimečných případech působit jako ultima ratio a „zkoumat, zda některý akt Unie nevybočil z mezí, jež Česká republika na EU podle čl. 10a Ústavy přenesla.“²⁴ Je však obecně známo, že ESD jako v zásadě každý federální soud má tendenci posilovat své pravomoci a kompetenční spory tak zcela pravidelně rozhoduje ve prospěch EU, tedy na úkor členských států.²⁵ Jakožto unijní orgán nemůže být z povahy věci neutrálním arbitrem hranic kompetencí mezi EU a členskými státy.²⁶ Ústavní soud se zde nicméně zřejmě v zásadě spokojuje s tím, že Česká republika kontrolu vykonává nepřímo svou účastí v unijních orgánech²⁷ a právo přímé kontroly si ÚS vymíní jen pro případ excesivního selhání unijního systému. I když sice přímá kompetenční kontrola ze strany Ústavního soudu může být s obligatorní jurisdikcí ESD stanovenou Smlouvou o ES skutečně neslučitelná,²⁸

²² Srov. odst. 138–139 Lisabonského nálezu.

²³ Srov. tamtéž, odst. 140.

²⁴ Odst. 139 Lisabonského nálezu.

²⁵ Srov. např. rozsudek ze dne 12. 12. 2006, Německo v. Rada a Evropský parlament (Tabáková reklama II), C-380/03, Sb. rozh. 2006 s. I-11573 nebo rozsudek ze dne 10. 2. 2009, Irsko v. Rada a Evropský parlament (Uchovávání údajů z elektronických komunikací), dosud nepublikováno. Za zvláště výmluvný příklad považuji posudek 1/03 ze dne 7. 2. 2006, Luganská úmluva, Sb. rozh. s. I-1145. Blíže srov. Bříza, P., op. cit. sub 19, s. 154.

²⁶ Srov. Halberstam, D. Comparative Federalism and the Role of the Judiciary, in: The Oxford Handbook of Law and Politics 142, 142 (Keith E. Whittington, R. Daniel Kelemen, and Gregory A. Caldeira eds. Oxford: Oxford University Press 2008), diskutující otázku, zda je federální soud vždy zaujatý ve prospěch federace.

²⁷ Aspekt účinné ochrany jednotlivce a demokratické právní státosti poskytované přímo unijními mechanismy zdůrazňuje J. Zemánek ve svém komentáři Lisabonského nálezu – srov. Přezkum Ústavnosti Lisabonské smlouvy: obsahové otázky. Jurisprudence, 2009, č. 1, s. 41.

²⁸ Jak tvrdí J. Zemánek, op. cit. sub 27, s. 37.

nahlížíme-li to z perspektivy unijního práva, pohled práva ústavního, kde nejvyšším arbitrem ústavnosti je Ústavní soud, může být přesně opačný.²⁹ Ústavní soud se nicméně rozhodl nebýt otevřeně konfrontační a zásadně uznat schopnost ESD řešit kompetenční spory. K aplikaci kritéria dostatečné kontroly lze tedy shrnout, že tato může být svěřena i přímo mezinárodní organizaci, na niž jsou kompetence přeneseny, s tím, že Ústavní soud zůstává jako ultima ratio v případě flagrantního selhání takové kontroly.

Ústavní soud v Lisabonském nálezu stanovil poměrně jasna kritéria pro ústavně souladný přenos pravomocí. Ten musí být omezený (respektovat formální a materiální podstatu Ústavy), dostatečně ohraničený, tedy určitý a rozpoznatelný, a musí existovat dostatečná kontrola nad takovým přenosem a jeho mezemi ze strany ČR. Konkrétní aplikace těchto kritérií Ústavním soudem však ukazuje, že jsou posuzována velice volně, se značnou dávkou benevolence, ať již jde o specifikaci přenášovaných pravomocí, která může být dosti vágní či samotnou kontrolu, kterou může zajišťovat přímo organizace, na kterou jsou kompetence přeneseny. Až budoucnost ukáže, zda taková míra shovívavosti je specifická pouze pro unijní integrační smlouvy³⁰ nebo se uplatní i na jiné mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Úst.

III. Referenční rámec přezkumu unijního práva

Již před Lisabonským nálezem se Ústavní soud ve své judikatuře vyjádřil k tomu, co je referenčním rámcem pro přezkum ústavnosti komunitárního, resp. unijního práva, a to v Cukerných kvótách a Eurozatykači.³¹ Ústavní soud v těchto nálezech prohlásil, že, s ohledem na doktrínu přednosti komunitárního práva, nebude přezkoumávat individuální normy tohoto práva z hlediska jejich souladu s českým ústavním pořádkem a bude respektovat

²⁹ Nejblíže realitě je tedy podle mého doktrína tzv. „ústavního pluralismu“, která nehledá mezi ESD a ústavními soudy hierarchický vztah, ale ústavní realitu EU nahlíží očima jejich vzájemné interakce. Srov. k tomu např. Avbelj, M., Komárek, J. (eds.) *Four Visions of Constitutional Pluralism – Symposium Transcript*. 2 Eur. J. Leg. Stud. 325 (2008), dostupné na <http://www.ejls.eu/> (s příspěvky těchto autorů: Julio Baquero Cruz, Mattias Kumm, Miguel Poiares Maduro a Neil Walker).

³⁰ Pro takovou interpretaci by mluvila skutečnost, kterou ÚS několikrát zdůraznil v Lisabonském nálezu, že EU stojí na stejných hodnotách jako česká ústava a disponuje silným fungujícím institucionálním rámcem (srov. např. odst. 197, 208 a 217), což o jiných mezinárodních organizacích platit nemusí.

³¹ Nález Ústavního soudu ze dne 3. 5. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04 (vyhlášeno pod č. 434/2006 Sb.).

delegaci pravomocí vnitrostátních orgánů na orgány EU, ke které došlo Přístupovou smlouvou.³² Nicméně, jak bylo již připomenuto výše, Ústavní soud podmínil tuto delegaci tím, že přenesené pravomoci jsou vykonávány orgány EU způsobem slučitelným se zachováním základů státní suverenity ČR (tj. formální rovina) a způsobem, jenž neohrožuje samotnou podstatu materiálního právního státu (tj. čl. 9 odst. 2 Úst, materiální rovina).³³ Ústavní soud uvedl, že „[p]okud 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 ujal vnitrostátní orgán ČR [...]“.³⁴

Z uvedeného by se zdálo, že Ústavní soud nebude vůbec přezkoumávat ústavnost individuálních norem komunitárního práva a pouze v případě systémového selhání, kdy by „vývoj“ v EU ohrožoval formální a materiální podstatu ČR jako demokratického právního státu, by ÚS zasáhl v tom smyslu, že by povolil (přikázal?) zpětvzetí přenesených pravomocí českými orgány, tedy by neutralizoval transfer kompetencí. Nicméně, jak upozornil J. Malenovský, ÚS i v samotných Cukerných kvótách provedl konkrétní kontrolu výkonu pravomocí, když uvedl, že výkon delegovaných pravomocí orgány ES nebyl v rozporu s čl. 9 odst. 2 a 3 Úst, a to „obecně ani v projednávaném konkrétním případě.“³⁵ A i když Eurozatykač posiluje obecnou dikci Cukerných kvót, když mluví o vyloučení kontroly individuálních norem komunitárního práva, pokud vývoj v EU nebude ohrožovat materiální jádro Ústavy (přičemž navíc zdůrazňuje, že by šlo o výjimečnou a vysoce nepravděpodobnou situaci), vzápětí také individuální posouzení fakticky připouští.³⁶ ÚS je tedy, navzdory opačné rétorice, evidentně ochoten posuzovat ústavnost konkrétního komunitárního aktu v případě, kdy by byl napadán pro rozpor s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu, tj. není třeba, aby vývoj v EU ohrožoval tyto podstatné náležitosti,

³² Smlouva o přistoupení České republiky k Evropské unii (vyhlášena pod č. 44/2004 Sb. m. s.).

³³ Srov. Cukerné kvóty, část VI. B; Eurozatykač, odst. 52–53.

³⁴ Cukerné kvóty, část VI. B.

³⁵ Srov. Cukerné kvóty, část VI. B.; Malenovský, J. K nové doktríně Ústavního soudu ČR v otázce vztahů českého, komunitárního a mezinárodního práva. Právní rozhledy, 2006, č. 21, s. 779.

³⁶ Srov. Eurozatykač, odst. 53 a zejména jeho poslední větu.

stačí, aby je porušila jedna konkrétní komunitární norma.³⁷ Eurozatykač také reflektoval rozdíl mezi komunitárním právem a právem druhého a třetího pilíře, tedy unijním právem v užším slova smyslu, neboť v daném případě ÚS posuzoval ústavnost zákona implementujícího Rámcové rozhodnutí o tzv. „eurozatykači.“³⁸ ÚS připomněl, že rámcové rozhodnutí, legislativní akt pilíře třetího, nemá přímý účinek.³⁹ A i když ESD dovodil povinnost eurokonformního výkladu vnitrostátního práva i ve vztahu ke třetímu pilíři,⁴⁰ nebylo jím dosud vyjasněno, zda další charakteristiky práva komunitárního, zejména pak princip přednosti, jsou aplikovány i na tento pilíř a zda celkově je jeho charakter spíše mezivládní nebo nadnárodní, tedy obdobný pilíři komunitárnímu.⁴¹ Ústavní soud však nepředložil ESD předběžnou otázku, neboť eurokonformní výklad ústavního pořádku mu umožnil dojít k závěru, že daný implementační akt (a tedy i rámcové rozhodnutí, které daný zákon prováděl) je ústavně konformní. Ústavní soud tedy použil jako referenční kritérium přezkumu celý ústavní pořádek, aby se tak vyhnul řešení dilematu, zda má pro unijní právo v užším slova smyslu použít podobný přístup jako pro komunitární právo. Pouze kdyby daný zákon nebyl v souladu s celým ústavním pořádkem, musel by ÚS chtít nechtě rozseknout (třeba i za pomoci předběžné otázky k ESD) palčivou otázku referenčního kritéria pro právo třetího pilíře. Z toho každopádně plyne, že by byl mylný závěr, že Eurozatykač stanovil celý ústavní pořádek jako referenční rámec pro třetí pilíř. Jak uvedeno, ve skutečnosti nebyla tato otázka (vy)řešena.

V Lisabonském nálezu si ÚS uvědomil, že není ve stejné situaci, jako byl v Cukerných kvótách či Eurozatykači. Jak správně uvedl, „[p]rávo Evropské unie, které se od [doby přistoupení ČR k EU] jako autonomní právní řád uplatňuje vedle právního řádu České republiky na základě článku 10a Ústavy, [...] zakládá (svoji) přednostní aplikaci pouze na existenci platných a účinných norem, a těmi ustanovení Lisabonské smlouvy dosud nejsou.“⁴²

³⁷ Tento závěr jednoznačně podporuje i dikce odst. 111 Lisabonského nálezu.

³⁸ Rámcové rozhodnutí Rady č. 2002/582/SVV ze dne 13. 6. 2002, o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy. Úř. věst. L 190/1 ze dne 18. 7. 2002, zvl. vyd. 19/6, s. 34.

³⁹ Srov. čl. 34 odst. 2 písm. b) SEU.

⁴⁰ Rozsudek ze dne 16. června 2005, Maria Pupino, C-105/03, Sb. rozh. 2005 s. I-05285.

⁴¹ Srov. Eurozatykač, odst. 55–59.

⁴² Srov. odst. 90 Lisabonského nálezu.

Tuto zásadní skutečnost je zde třeba podtrhnout. Zcela očividně je totiž rozdíl mezi přezkumem účinného mezinárodněprávního závazku, na jehož základě již došlo k přenosu kompetencí podle čl. 10a Ústavy a jehož ustanovení jsou nadána předností a přímým účinkem (jak ÚS uznal v Cukerných kvótách)⁴³ a neratifikovanou mezinárodní smlouvou (jako je ta Lisabonská), která sama o sobě nemůže mít ani kvalitu závazku ve smyslu čl. 1 odst. 2 Úst a samozřejmě k žádnému přenesení pravomocí podle čl. 10a Úst s jejím prostřednictvím dojít zatím nemohlo. Zcela logicky tedy nemohl ÚS bez dalšího automaticky převzít přístup z Cukerných kvót, protože argumenty tam uvedené v případě Lisabonské smlouvy neplatily. Samozřejmě, to samo o sobě neznamená, že ÚS nemohl dojít ke stejnému výsledku na základě argumentů jiných. V daném případě se tak však nestalo. ÚS připomněl výslovný text Ústavy, která jako kritérium při předběžném přezkumu ústavnosti mezinárodní smlouvy (aniž by činila rozdíl mezi smlouvami podle čl. 10 či 10a Úst) stanoví celý ústavní pořádek.⁴⁴ Soud také uvedl, že omezení referenčního kritéria jen na materiální ohnisko Ústavy by zbavilo institut předběžné kontroly ústavnosti do značné míry smyslu⁴⁵ a povšiml si i rozdílu mezi ústavními zákony a mezinárodní smlouvou, kdy v druhém případě nemůže ústavodárce bezprostředně ovlivňovat její finální podobu, ale může s ní jako celkem pouze vyslovit souhlas nebo ji odmítnout.⁴⁶ Proto Ústavní soud zvolil jako měřítko svého přezkumu Lisabonské smlouvy celý ústavní pořádek, byť materiální ohnisko mělo klíčovou roli.⁴⁷

Tento přístup vyvolal záhy po vyhlášení Lisabonského nálezu spekulace, zda smlouvy podle čl. 10a Úst ztratily schopnost implicitně proměňovat ústavní pořádek a zda tedy bude nadále nutné měnit Ústavu pokaždé, když bude shledán rozpor mezi takovou smlouvou a nějakým konkrétním ustanovením Ústavy.⁴⁸ J. Wintr takový výklad sice odmítá, nicméně uvádí, že za nejvíce

⁴³ Srov. k tomu Komárek, J., op. cit. sub 15, s. 359–361.

⁴⁴ Srov. odst. 91 Lisabonského nálezu.

⁴⁵ Srov. odst. 90 Lisabonského nálezu.

⁴⁶ Tamtéž. Dodávám, že předání části pravomocí je významný zásah do státní svrchovanosti a ústavodárce může legitimně požadovat pro takový krok stejně kvalifikovanou podporu jako u ústavního zákona, aniž by to však muselo automaticky znamenat totožné účinky.

⁴⁷ Srov. odst. 89 a odst. 95 Lisabonského nálezu.

⁴⁸ J. Malenovský takovou interpretaci odmítl na pozadí kauzy tzv. Římského statutu Mezinárodního trestního soudu, ale ostře kritizuje Ústavní soud, že svým přístupem v Lisabonském nálezu takový výklad umožnil. Srov. Malenovský, J. Kulečník namísto štafetového běhu v ratifikačních řízeních o integračních smlouvách v ČR. Právní rozhledy, 2009, č. 4, s. 115–124 (zejm. s. 116–120).

souladné s postupem Ústavního soudu v Lisabonském nálezu je třeba považovat stanovisko, že smlouva podle čl. 10a Úst nesmí odporovat žádnému ustanovení Ústavy či jiné části ústavního pořádku, s výjimkou tzv. kompetenčních ustanovení, neboť u nich je kolize ústavně připuštěna čl. 10a Úst.⁴⁹ V této souvislosti dává příkladný výčet takových ustanovení⁵⁰ a zároveň uvádí, že za kompetenční ustanovení nelze pravděpodobně považovat články týkající se imunit českých ústavních činitelů, zcela jistě pak jím údajně není ustanovení o absolutní imunitě prezidenta republiky.⁵¹

Posouzení názoru J. Wintra nás vede opět k otázce, co lze vlastně na základě čl. 10a Úst přenést, co se tedy myslí těmi „pravomocemi“? Opravdu lze v ústavním pořádku vyčlenit tzv. „kompetenční“ ustanovení a říci, že jenom tato mohou být „změněna“, zatímco zbytek ústavního pořádku tvoří ustanovení „nekompetenční“, která smlouva podle čl. 10a Úst implicitně „změnit“ nesmí? Výše jsme si ukázali, že ÚS pojem pravomoci nijak pozitivně nevymezil. Aspoň ve vztahu k určitému ustanovení Lisabonské smlouvy však s tímto pojmem nakládal obdobně jako Lisabonská smlouva a ta zejména přenáší (včetně ustanovení napadených Senátem) kompetence ve smyslu působnosti (jak definované výše), tj. oblasti vztahů, kde se tedy nově uplatní pravomoc unijních orgánů. V tomto smyslu nevidím ze systematického hlediska rozdíl, proč by např. případné (ať částečné či úplné) přenesení působnosti v oblasti úpravy imunit ústavních činitelů na Unii smělo kolidovat s čl. 15 odst. 1 (podle Wintra kompetenčním ustanovením), který říká, že zákonodárná moc náleží v ČR Parlamentu (a tedy i zákonodárná moc rozhodovat o imunitách), ale nesmělo kolidovat s čl. 65 Úst, který u prezidenta republiky omezuje či vylučuje trestněprávní odpovědnost. Není zcela jasné, na základě jakých kritérií J. Wintr definuje „kompetenční“ ustanovení, ale i čl. 65 Úst podle mne vymezuje působnost orgánů veřejné moci, přinejmenším negativně ve vztahu k orgánům činným v trestním řízení, a to tak, že zakazuje orgánům činným v trestním řízení použít svou pravomoc vůči prezidentovi republiky. Navíc, jestliže J. Wintr považuje

⁴⁹ Srov. Wintr, J. První rozhodnutí Ústavního soudu o ústavnosti mezinárodní smlouvy. *Jurisprudence*, 2009, č. 1, s. 28–29.

⁵⁰ Srov. tamtéž, s. 28. Jsou to čl. 15 odst. 1, čl. 43, čl. 49, čl. 63 odst. 1 písm. b) a c), čl. 67 odst. 1, čl. 80 odst. 1, čl. 81 a čl. 98 odst. 1.

⁵¹ Tamtéž, s. 29.

za kompetenční ustanovení čl. 80 odst. 1, který stanoví, že „[s]tátní zastupitelství zastupuje veřejnou žalobu v trestním řízení,“ pak je nutno za kompetenční ustanovení považovat i čl. 65 odst. 2, který svěřuje žalobu prezidenta republiky za velezradu do rukou Senátu a její posouzení Ústavnímu soudu. Pokud tedy čl. 65 není kompetenčním ustanovením ve smyslu čl. 10a Úst, co se týče samotného vymezení imunity, ale je jím, pokud jde o pravomoc Senátu prezidenta republiky stíhat a ÚS žalobu posoudit, pak by to znamenalo, že smlouvou podle čl. 10a Úst sice nelze omezit rozsah imunity prezidenta republiky, ale je možné přenést právo žalovat jej za velezradu na Evropskou komisi a posouzení této žaloby svěřit ESD. Na tomto možná trochu extrémním příkladě budiž demonstrováno, že jakékoliv smysluplné rozlišení kompetenčních a nekompetenčních ustanovení ústavního pořádku je utopíí, která by v praxi mohla jen těžko fungovat. Je více než pochybné, že by se ÚS v Lisabonském nálezu o něco takového (byť třeba implicitně) pokoušel a bylo by to i velice překvapivé s ohledem na fakt, že se ani nepokusil vymezit, co se vlastně pojmem pravomoci podle čl. 10a Úst rozumí. Každopádně přijetí výkladu J. Wintra, jakkoliv nepostrádajícího určité ratio, by z hlediska interpretace a aplikace čl. 10a Úst znamenalo, s trochou nadsázky řečeno, příslovečnou cestu do pekel.

I když odmítneme názor J. Wintra, neznamená to, že z Lisabonského nálezu vyplývá požadavek explicitního souladu integrační smlouvy s textem každého jednoho ustanovení ústavního pořádku (a následná nutnost odstranit takový nesoulad ústavní změnou), ale ani naopak to, že by ÚS fakticky provedl přezkum výlučně jen v mezích Cukerných kvót (tj. v materiální a formální rovině svrchovaného právního státu). Klíčovým faktorem je zde čl. 10a Úst. Ten je nepochybně součástí ústavního pořádku a jako takový má vliv na vymezení a rozsah jeho ostatních ustanovení. Tento článek v rozsahu své působnosti samozřejmě omezuje působnost článků jiných. Otázkou však je, jaká je jeho souvislost s čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Úst. Je snad jejich podmnožinou? Znamená porušení tohoto článku automaticky i jejich porušení? Tím, že Ústavní soud zvolil jako referenční kritérium ústavní pořádek jako celek, nemusel tuto otázku řešit a přitom mu to umožnilo zajistit podrobné posouzení souladu Lisabonské smlouvy právě s tímto ustanovením. Samozřejmě, lze namítat, že je přece logické, že ÚS musí nejdříve zjistit, zda se vůbec jedná

o smlouvu podle čl. 10a, aby mohl posoudit její účinky, a že v tomto smyslu může čl. 10a Úst působit podobně jako ta ustanovení Ústavy, která stanoví procesní náležitosti přijímání ústavních zákonů. Tak jako ústavní zákon musí být přijat předepsanou procedurou, aby mohl mít požadované hmotněprávní účinky, musí i Lisabonská smlouva splňovat procesní podmínky čl. 10a Úst, aby mohla vůbec mít účinky integrační smlouvy. Avšak je snad vyloučené, aby ústavním zákonem byla pro futuro změněna procedura přijímání ústavních zákonů, jsou snad procesní ustanovení Ústavy navždy zakonzervována? Domníváme se, že samozřejmě nikoliv. Pokud by však totéž platilo pro čl. 10a Úst, znamenalo by to, že by Lisabonská smlouva teoreticky mohla pro futuro změnit proceduru přenášení dalších pravomocí, tj. implicitně by změnila čl. 10a Úst, a to procesním postupem s ním souladným, tak jako procesně souladným postupem současným se dají změnit budoucí procesní pravidla pro přijímání ústavních zákonů. Ovšem, že lze namítat, že změna čl. 10a Úst by, i s ohledem na argumentaci Lisabonského nálezu, zřejmě vždy znamenala porušení čl. 1 odst. 1 Úst a spadala by tedy pod úzké měřítko Cukerných kvót, ale to je závěr, který lze vyvodit až poté, co Ústavní soud čl. 10a Úst důkladně rozebral. Tím, že zvolil kritérium celého ústavního pořádku, však nemusel řešit, zda má posuzovat pouze procedurální aspekty čl. 10a Úst či i další (a rozlišovat které jsou případně které), a mohl provést jeho úplné posouzení bez ohledu na jeho vztah k materiálnímu ohnisku Ústavy a postulátu svrchovanosti státu dle čl. 1 odst. 1 Úst. Fakticky pak postupoval tak, že jako referenční kritérium použil čl. 1 odst. 1, čl. 9 odst. 2 a 3 a čl. 10a odst. 1 Úst.⁵² Tím se zároveň formálně nezpronevěřil tomu, že referenčním kritériem je ústavní pořádek jako celek, neboť legitimně vyložil posledně uvedené ustanovení tak, že v rozsahu jeho působnosti nemohou být dotčena ostatní ustanovení ústavního pořádku.⁵³ Zda posledně uvedené budeme nazývat připuštěním toho, že čl. 10a Úst umožňuje (alespoň implicitně) změnu Ústavy, je hrou se slovy, která pak bohužel vede k výše uvedeným neopodstatněným obavám a spekulacím,

⁵² Jak vyplývá nejen z celého nálezu, ale i explicitního konstatování této skutečnosti v odst. 95.

⁵³ Lze to vidět tak, že čl. 10a Úst umožňuje vyjmout z působnosti ostatních ustanovení Ústavy určitý okruh vztahů, takže jejich faktická působnost se zmenšuje, aniž by však ustanovení sama byla (a musela být) měněna.

že kvůli integračním smlouvám se po Lisabonském nálezu bude muset měnit pokaždé Ústava. Tím, že ÚS za kritérium vzal ústavní pořádek celý, přičemž však fakticky uznal stěžejní vliv čl. 10a odst. 1 Úst na působnost ostatních ustanovení Ústavy,⁵⁴ vyhnul se složitým rozborům, zda integrační smlouvy jsou ekvivalentem změny Ústavy (explicitním či implicitním) a jak takový výklad sloučit s textem a smyslem čl. 87 Úst apod. Každopádně byt' si ÚS tyto doktrinální hrátky ušetřil, zůstal částí akademické sféry nepochopen. To nic nemění na tom, že jakékoliv obavy o nutnost měnit Ústavu v souvislosti např. s Římským statutem Mezinárodního trestního soudu jsou podle mého názoru zbytečné.⁵⁵ Takto Lisabonský nález myšlen jistě nebyl.

Bylo řečeno, že Lisabonská smlouva je případem zcela odlišným od posouzení účinného komunitárního práva, což byl případ Cukerných kvót. Má přesto Lisabonský nález na referenční kritérium Cukerných kvót nějaký vliv? Zřejmě ano, ale jaký, to nelze jednoznačně odpovědět. Odhlédneme-li od toho, že ÚS v Lisabonském nálezu částečně blíže vymezil (svému tvrzení navzdory) obsah pojmu podstatné náležitosti demokratického právního státu⁵⁶ a do budoucna tak usnadnil aplikaci kritéria materiálního ohniska Ústavy, má inkriminovaný nález na Cukerné kvóty (i Eurozatykač) účinek spíše znejasňující. První pochybné tvrzení učinil ÚS, když v závorce⁵⁷ odst. 94 uvedl jako podpůrný důvod, proč jako referenční rámec použil celý ústavní pořádek namísto kritérií Cukerných kvót, že Cukerné kvóty se týkaly sekundárního komunitárního práva a vycházely „z presumpce slučitelnosti tohoto komunitárního práva a především judikatury Evropského soudního dvora s relevantními ustanoveními českého ústavního pořádku, zejména pak s garantovanými základními právy a svobodami,“ zatímco v Lisabonském nálezu

⁵⁴ Samozřejmě, ÚS si teoreticky tímto přístupem nechává otevřená vrátka k tomu, že by nalezl některé ustanovení ústavního pořádku, nejsoucí součástí materiálního ohniska, natolik fundamentální, že nesmí být čl. 10a omezeno (či příliš omezeno). Nemyslím, že by z praktického hlediska připuštění této, velice nepravděpodobné, možnosti mělo činit problémy.

⁵⁵ Takovou obavu vyjádřil Wínter, op. cit. sub 49, s. 29–30.

⁵⁶ Srov. odst. 93. Srov. Wínter, op. cit. sub 49, s. 28–29, kde je to pochvalně kvitováno.

⁵⁷ Je otázkou, jaký význam je třeba textu v závorkách, které jsou na několika místech rozsudku, přisuzovat. Ve svém příspěvku na Jiném právu, (srov. čtyřdílný seriál „Nález Ústavního soudu k Lisabonské smlouvě – (opožděně) poznámky kritického čtenáře I–IV“ z 15.–16. 2. 2009 dostupný na <http://jinepravo.blogspot.com>), jsem vyjádřil přesvědčení, že ÚS chtěl zřejmě zdůraznit, že jde jen o obiter. Také J. Zemánek, op. cit. sub 27, s. 35, pozn. 25 se domnívá, že to znamená, že ÚS jej nepovažuje za tak zásadní jako neozávorkovaná tvrzení.

byl „posuzován obsáhlý soubor novelizovaného primárního práva EU.“⁵⁸ Presumpce slučitelnosti sekundárního komunitárního práva s relevantními ustanoveními českého ústavního pořádku je konstrukce, která je podle mého překroucením základní myšlenky Cukerných kvót. Jak rozebráno výše, Cukerné kvóty vychází z toho, že ústavně konformním přenosem pravomocí podle čl. 10a se tyto dostaly mimo přímý dohled Ústavního soudu a ten jejich výkon může kontrolovat pouze v rozsahu čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Úst, tedy pokud jde o formální a materiální rovinu demokratického právního státu. Interpretovat to jako domněnku (zřejmě vyvratitelnou?) o slučitelnosti sekundárního komunitárního práva s ústavním pořádkem zavání snahou o přepisování Cukerných kvót, která je, bohužel, zřejmá i z jiných částí nálezu.⁵⁹

V odst. 85 ÚS říká, že „v případě jasného konfliktu mezi domácí Ústavou a evropským právem, který nelze zhojit žádnou rozumnou interpretací, musí mít ústavní pořádek České republiky, zejména jeho materiální ohnisko, přednost.“ Alespoň pokud jde o první pilíř, tedy komunitární právo, tak je tento výrok slučitelný s Cukernými kvótami i Eurozatykačem, jen co se týče zmínky o materiálním ohnisku. Možnou změnu přístupu potvrzuje ÚS i v odst. 111, kde uvádí, že „Ústavní soud řadí mezi významná východiska obsahového přezkumu Lisabonské smlouvy i zásadní judikaturu Ústavního soudu a – jako inspiraci – i některá důležitá rozhodnutí jiných ústavních soudů. Tuto judikaturu Ústavní soud však nechápe jako dogma; jak již bylo uvedeno, Ústavní soud sice považuje (a chce považovat i v budoucnu u přezkumu eventuelních ústavních stížností) za referenční hledisko zejména materiální (tvrdé) jádro Ústavy, leč to nemůže možnost, že bude přihlédnuto k ústavnímu pořádku celému, zcela vyloučit.“

V odstavci 113, kde ÚS provedl shrnutí Cukerných kvót, pak, byť opět v závorce, zdůrazňuje „odlišnost v tom, že ve věci „cukerných kvót“ přezkoumával Ústavní soud sekundární komunitární právo, zatím

⁵⁸ Srov. odst. 94 Lisabonského nálezu.

⁵⁹ Samozřejmě samotný argument, že sekundární právo má presumpci kompatibility požívat, zatímco právo primární nikoliv, je absurdní. Proč by odvozená komunitární normotvorba, u níž je kontrola ústavodárcem jen nepřímá, pokud vůbec nějaká, měla požívat shovívavější zacházení než jí nadřazené právo primární, které ke své platnosti potřebuje referendum či ústavní většinu Parlamentu?! Možná snad, že by takový argument měl nějaké opodstatnění v případě, kdy by dotčené primární právo prošlo zevrubným ústavním přezkumem a z toho důvodu by právo z něj odvozené požívalo presumpci ústavnosti. K ničemu takovému však v ČR nedošlo. Srov. Bříza, op. cit. sub 19, s. 148.

co u Lisabonské smlouvy se jedná o právo primární.“ Odlišovat Cukerné kvóty od Lisabonského nálezu na základě toho, že v prvním případě se jednalo o sekundární a v druhém o primární právo je samozřejmě nesmysl, zvláště pak s ohledem na to, že pro prvně jmenované by byl použit ústavně shovívavější metr. V tomto směru je třeba tyto „závorkové“ závěry odmítnout. Právě relevantní rozdíly pro odlišný postup v Cukerných kvótách od Lisabonského nálezu, tedy účinné vs. neúčinné právo a odlišný typ řízení, našťastí pojmenoval ÚS přímo v textu odst. 90 a 91 (viz výše). Z tohoto pohledu není jasné, co přivedlo ÚS k tvrzením ve výše zmíněných odst. 85 a 111, kde naznačuje, že (do budoucna) může být při přezkumu unijního práva referenčním kritériem (i) celý ústavní pořádek. Právě pro rozdíly mezi Lisabonským nálezem a Cukernými kvótami, vypočtenými v odst. 90 a 91 prvně uvedeného, se nemusel ÚS snažit závěry z Cukerných kvót jakkoliv relativizovat. Že tak přesto učinil, je samozřejmě nešťastné. Judikatura žádného soudu není jistě „dogma“, ale z důvodů právní jistoty by se od ní měl odchylovat jen v dobře odůvodněných případech, tam kde je to nezbytné pro rozhodnutí dané věci (což zde nebylo), a už vůbec by touto změnou neměl planě vyhrožovat do budoucna. Výsledek je ten, že máme, alespoň podle mne, poměrně jasnou představu o referenčním kritériu pro případy předběžného přezkumu integrační smlouvy, ale nemůžeme si být jisti, zda nedošlo či nedojde ke změně kritéria pro přezkum již platného unijního práva. Útěchou nám snad může být skutečnost, že ÚS díky důrazu na roli čl. 10a Úst interpretuje referenční kritérium ústavního pořádku fakticky s obdobným výsledkem, k jakému vede teoreticky restriktivnější přístup Cukerných kvót.

IV. Působí v ČR integrační smlouvy pouze na základě čl. 10a Úst?

V souvislosti s Lisabonským nálezem opět zkritizoval J. Malenovský Ústavní soud za to, jak vyřešil otázku ústavního základu pro působení unijního práva v ČR. Jak známo, Ústavní soud se v Cukerných kvótách přiklonil na stranu Z. Kühna (a J. Kysely) v jejich polemice s J. Malenovským⁶⁰ o to, zda komu-

⁶⁰ Srov. Malenovský, J. Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR, Právník, 2003, č. 9, s. 841an.; Kühn, Z., Kysela, J. Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu? Právní rozhledy, 2004, č. 1, s. 23 an.; Malenovský, J. Ve věci ústavního základu působení komunitárního práva uvnitř ČR nebylo řečeno poslední slovo. Právní rozhledy, 2004, č. 6, s. 227 an.; Kühn, Z. Ještě jednou k ústavnímu základu působení komunitárního práva v českém právním řádu. Právní rozhledy, 2004, č. 10, s. 395an.; Malenovský, J. Vítězství dogmatiky nad pragmatiky se odkládá. Právní rozhledy, 2005, č. 11, s. 408 an.

nitární právo proniká do českého právního řádu přímo na základě čl. 10a Úst nebo čl. 10 Úst, když uvedl, že „[b]ezprostřední použitelnost ve vnitrostátním právu a přednostní aplikace nařízení vyplývá z vlastní dogmatiky komunitárního práva, tak jak byla v minulosti podána v judikatuře ESD [...]. Komunitární právo totiž samo určuje a specifikuje, na rozdíl od mezinárodního práva, jaké jsou jeho vnitrostátní účinky v členských státech. Pokud členství v ES s sebou nese určité omezení pravomocí vnitrostátních orgánů ve prospěch komunitárních orgánů, musí být nutně jedním z projevů takového omezení i omezení volnosti členských států určovat vnitrostátní účinky komunitárního práva. [...] [S] přenesením některých pravomocí na ES je spojen i zánik volnosti České republiky určovat vnitrostátní účinky komunitárního práva, které se odvozují v oblastech, v nichž k tomuto přenosu došlo, přímo z komunitárního práva. Ustanovení čl. 10a Ústavy tak vlastně působí obousměrně: tedy tvoří normativní základ pro přenos pravomocí a současně je tím ustanovením Ústavy, které otevírá vnitrostátní právní řád pro působení komunitárního práva včetně pravidel týkajících se jeho účinků uvnitř právního řádu České republiky [...]“.⁶¹

ÚS tedy připustil, že čl. 10a může působit obousměrně, zatímco J. Malenovský se domnívá, že čl. 10a Úst má „toliko jednosměrné účinky (směrem ven, ve smyslu zmocnění k přenosu pravomocí státu na ES). Následné účinky, směřující dovnitř státu (projevující se autoritativním, ústavním zprostředkováním vnitrostátní závaznosti a vlastností komunitárního práva subjektům českého práva),“ nalézají v čl. 10 Úst, jenž zajišťuje inkorporaci ratifikovaných mezinárodních smluv.⁶² Podle Malenovského „k tvrzení oboustranných účinků čl. 10a Ústavy „nelze dospět žádným ze známých a uznávaných způsobů interpretace právní normy.“⁶³ Malenovský uvádí, že Lisabonský nález je s Cukernými kvótami nekoherentní, protože pro účely předběžného přezkumu dle čl. 87 Úst nakládá se smlouvami podle čl. 49 a 10a Úst stejně, zatímco pro účely jejich účinků ve vnitrostátním právu k nim ÚS přistupoval odlišně.⁶⁴

⁶¹ Cukerné kvóty, část VI. B.

⁶² Malenovský, op.cit. sub 35, s. 775.

⁶³ Tamtéž, s. 775, kde autor odkazuje na svůj článek „Vítězství dogmatiků...“, op. cit. sub 60.

⁶⁴ Srov. Malenovský, op.cit. sub 48, s. 118.

Domnívám se, že je to příliš příkré obvinění, neboť zatímco jasný text čl. 87 Úst nečiní mezi oběma typy smluv zcela evidentně žádný rozdíl, skutečnost, že smlouvy podle čl. 10a Úst byly v Ústavě postaveny hned za čl. 10 Úst a nikoliv do čl. 49 Úst, může naznačovat, že čl. 10a Úst mohou být přisuzovány nejen integrační, ale i inkorporační účinky. Nemám samozřejmě ambici rozsoudit, které stanovisko sporu Malenovský v. Kühn a Kysela stojí na přesvědčivějších argumentech, pouze bych se vyjádřil k tvrzení J. Malenovského, že přístup zvolený ÚS působí závažné praktické problémy.⁶⁵ Na rozdíl od J. Malenovského⁶⁶ si myslím, stejně jako J. Zemánek,⁶⁷ že slova použitá ÚS v Cukerných kvótách nevylučují výklad, že čl. 10a Úst je *lex specialis* vůči čl. 10 a že tedy druhého jmenovaného lze použít subsidiárně, a to tam, kde sám čl. 10a Úst je pro takovou inkorporaci nedostatečný. Jestliže systém, na nějž byly pravomoci přeneseny, sám určuje účinky svých norem, není třeba, a bylo by to i kontraproduktivní, kdyby to muselo být vedle čl. 10a filtrováno i zvláštním inkorporačním ustanovením. Komunitární právo takové vlastnosti má a v tomto smyslu postoj ÚS v Cukerných kvótách praktické potíže nečiní. Stejně tak se dá říci, že i unijní právo v užším slova smyslu, zvláště ve světle rozsudku Pupino, určuje své účinky, byť nemusí být nutně stejné jako v případě práva komunitárního, ale opět, je to entita, v jejíž prospěch se ČR prostřednictvím čl. 10a vzdala svých pravomocí (být podmíněně), která v jejich rámci tyto účinky určuje a dalšího zvláštního zprostředkování do českého právního řádu tak není třeba. To ale neznamená, že v případě, kdy entita, na niž byly pravomoci přeneseny, nenormuje účinky svého práva vůči delegantovi nebo je dokonce výslovně ponechává na jeho právu, tak jsme „v koncích“,“⁶⁸ neboť Cukerné kvóty nic o monopolním použití čl. 10a Úst i pro takové případy neříkají. Naopak, z toho, že ÚS zdůvodnil v daném případě obousměrné použití čl. 10a Úst tím, že komunitární právo, na rozdíl od mezinárodního práva, určuje své účinky dovnitř členských států, lze dovodit, že tam, kde účinky takto normovány nejsou, je možno (nutno) subsidiárně použít čl. 10 Úst, protože čl. 10a Úst

⁶⁵ Srov. tamtéž.

⁶⁶ Srov. Malenovský, op.cit. sub 35, s. 775.

⁶⁷ Zemánek, J. Otevření ústavního pořádku komunitárnímu právu potvrzeno, nikoli však nekontrolovatelné. *Jurisprudence*, 2006, č. 5, s. 50.

⁶⁸ Malenovský, op. cit. sub 48, s. 118.

k inkorporaci nestačí. Účinky Římského statutu Mezinárodního trestního soudu⁶⁹ tak budou inkorporovány prostřednictvím čl. 10 Úst, stejně jako všechny ostatní integrační smlouvy (či jejich části a normotvorba z nich odvozená), a to v míře, v jaké nenormují samy své účinky či toto přenechávají právu členských států, resp. smluvních stran. To platí i o tzv. smíšených smlouvách, jež J. Malenovský uvádí jako další případ praktických problémů.⁷⁰ Ta ustanovení, která spadají do komunitární kompetence (a/nebo jejich výklad předepisuje ESD)⁷¹ a určení jejich účinku není ponecháno členským státům, budou působit na základě čl. 10a, ta která spadají do kompetence členských států a jejichž účinek není komunitárním právem nijak determinován, budou inkorporována skrze čl. 10 Úst. V Cukerných kvótách, natožpak Lisabonském nález, nenajdeme nic, co by takovému výkladu bránilo.

V. Závěr

Komárkův předlisabonský závěr zůstává plně v platnosti i po Lisabonském nález. Tam, kde se v něm Ústavní soud snažil vypořádat se svou dosavadní judikaturou, činil tak často způsobem matoucím, zpochybňujícím její dosavadní výklad. Zdá se, jakoby ÚS místo toho, aby svou judikaturu postupně zpřesňoval, tak ji naopak každým dalším nálezem činí více a více nejasnou, otevřenou různým interpretacím. Také některé nové problémy, kterým čelil, vyřešil způsobem nepříliš transparentním, který do budoucna situaci aplikační praxi dvakrát neusnadňuje [platí to zejména o (ne)definici pojmu pravomoc podle čl. 10a Úst].

Nezbývá než hádat, proč tomu tak je. J. Malenovský jako příčiny uvádí skutečnost, že „jednotlivé ‚komunitární‘ věci jsou v ÚS zpracovávány pravidelně rozdílnými soudci zpravodaji, kteří navíc čerpají z různých expertních podkladů někdy velkých ambicí, avšak nejednoznačné kvality a hlavně menšího nadhledu a jasnozřivosti.“ Navíc podle Malenovského personální složení relevantních většin v různých, vzájemně provázaných nálezech nebývá přitom totožné.⁷² Zatímco posledně uvedený faktor může částečně odůvodňovat

⁶⁹ Tedy smlouvy již Malenovský, op.cit. sub 48, s. 118, dává za příklad vedoucí k neřešitelným problémům.

⁷⁰ Malenovský, op. cit. sub 40, s. 781–782.

⁷¹ Srov. spojené věci C-300 a C-392/98 Dior v. Tuk Consultancy [2000] ECR I-11307, body 35–39.

⁷² Malenovský, op. cit. sub 48, s. 117.

případné diskrepance mezi Cukernými kvótami a Euro zatykačem (kde byla jednou ze tří disentuujících zpravodajka Cukerných kvót), těžko může stát za rozdíly mezi Cukernými kvótami a Lisabonským nálezem, kde stejně složený ÚS rozhodl jednomyslně. Rozdílní soudci zpravodajové svůj vliv jistě mají, ale pak je to věc řádného nastavení vnitřních mechanismů ÚS zajišťujících konzistenci judikatury – pokud je to ovšem skutečně pouze problém nepřesného převzetí předchozích nálezů, nikoliv toho, že soudci zkrátka mění názor. Konečně, stesk na kvalitu expertních podkladů považuji za bezpředmětný. Byť by jistě bylo nanejvýš vhodné, aby ÚS transparentním způsobem uváděl, z jakých analýz při svém rozhodování vycházel a tyto zveřejnil,⁷³ je přeci zřejmé, že soudce Ústavního soudu a jeho asistenti jsou lidé natolik erudovaní, aby byli schopni kvalitu, nadhled a jasnoživotnost odborných podkladů dostatečně posoudit. Nebo snad máme chápat výtku profesora Malenovského jako kritiku odborných schopností personálu ÚS? Věřím, že nikoliv.

Na úplný závěr je třeba říci, že třebaže judikatura ÚS v unijních věcech je skutečně značně neustálená a Lisabonský nálež to jistě nezlepšil, neznamená to, že tato je v troskách a praxi nese nepřekonatelné problémy. Že je možné interpretovat Cukerné kvóty, Eurozatykač i Lisabonský nálež vzájemně poměrně konzistentně a přitom způsobem nepůsobícím větší praktické problémy, jsem se pokusil ukázat v tomto příspěvku.

(...)

Zhruba rok po návrhu prvním obdržel Ústavní soud druhý návrh (skupiny senátorů) na přezkoumání ústavnosti Lisabonské smlouvy. V tomto nálezu se obsáhle věnoval obecnějším otázkám vztahu mezi ústavním pořádkem a právem EU, včetně vlivu členství v EU na chápání tradičních konceptů ústavního práva, jako jsou demokracie či suverenity.

⁷³ Nejen proto, aby jejich „kvalitu“ mohli posoudit i další osoby, než jen bývalí soudci ÚS a jiní lidé mající k nim privilegovaný přístup.

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/09 ze dne 3. 11. 2009 (N 233/55 SbNU 197; 387/2009 Sb.), Lisabon II.

(...)

C.

Demokracie v Evropské unii

134. K otázce „demokratického deficitu“ rozhodovacích procesů v rámci Evropské unie, jeho rozporu s principy demokratického státu a dělby moci, jež navrhovatelé hledají v čl. 1 odst. 1 Ústavy, a jeho možného odstranění cestou zakotvení „vázaného mandátu“ (blíže k tomuto tvrzenému důvodu bod 7 tohoto nálezu) je třeba v první řadě poznamenat, že Lisabonská smlouva nijak nebrání členským státům tyto instituty na vnitrostátní úrovni upravit, což ostatně dokazuje praxe jednotlivých členských států v otázkách kontroly jednání vlády v rámci Evropské unie ze strany vnitrostátních zákonodárných sborů (k tomu srov. např. Kiiver, P. *The National Parliaments in the European Union: A Critical View on EU Constitution-Building*, Kluwer Law International, Haag, 2006). Obdobně jako Ústavní soud nepodmínil ústavnost ratifikace Lisabonské smlouvy přijetím vnitrostátních procedur k rozhodnutím případně přijatým na základě čl. 48 odst. 6 a 7 SEU (přestože výslovně formuloval svoje výhrady ohledně jejich absence), nemůže být důvodem rozporu samotné Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem České republiky absence kontrolních mechanismů, které samotná Lisabonská smlouva nijak neomezuje.

135. Zároveň Ústavní soud nepřehlíží tendenci postavení parlamentů členských států v rámci rozhodovacích procesů na úrovni Evropské unie posilovat, čehož je ostatně Lisabonská smlouva příkladem (srov. např. důvodovou zprávu k návrhu zákona přijatého jako zákon č. 162/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů, sněmovní tisk č. 742, dostupný na <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&t=742> a rovněž jeho vlastní nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08, body 153 a 173-175).

136. Konečně Ústavní soud dodává, že je právě podstatou přenosu pravomocí orgánů České republiky to, že namísto Parlamentu (ale i dalších

orgánů České republiky) tyto pravomoci vykonává mezinárodní organizace, na kterou tyto pravomoci byly přeneseny. Podmínky souladu takového přenosu s ústavním pořádkem Ústavní soud vymezil komplexně v bodech 88 až 120 svého nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/08, kde rovněž neshledal, že by tyto podmínky byly v případě Lisabonské smlouvy porušeny. Zároveň na několika místech tohoto nálezu zdůraznil, že je v krajním případě připraven při porušení těchto podmínek zasáhnout (srov. zejména body 120, 139, 196 a 197 citovaného nálezu).

137. S výše uvedenou výhradou proti Lisabonské smlouvě lze spojit i argument navrhovatelů týkající se rozporu čl. 10 odst. 1 SEU s čl. 1 odst. 1 a čl. 10a Ústavy (viz bod 13 tohoto nálezu). Pokud totiž toto ustanovení SEU stanoví, že je „fungování Unie založeno na zastupitelské demokracii“, nemyslí se tím, že by měly naplnění tohoto principu zajišťovat výlučně procesy na evropské úrovni. Uvedené ustanovení míří jak na procesy na evropské, tak na vnitrostátní úrovni, nikoliv pouze na Evropský parlament, jak uvádí německý Spolkový ústavní soud v bodu 280 svého rozhodnutí citovaného výše, jehož se navrhovatelé dovolávají v bodu 112 svého návrhu (ačkoliv sami odkazují na bod 271 uvedeného rozhodnutí).

138. V obdobném smyslu se nedávno vyjádřil i generální advokát Soudního dvora Evropských společenství Poiares Maduro ve svém stanovisku ze dne 26. března 2009 ve věci Komise v. Parlament a Rada, C-411/06, dosud nezveřejněné ve Sbírce rozhodnutí, pozn. č. 5:

„Demokracie [...] má, zejména ve Společenství, několik podob. Na úrovni Společenství má demokratická legitimita hlavně dva zdroje: buď je zajištěná v rámci Rady, kde vychází z evropských národů skrze postoje přijaté jejich příslušnými vládami, pod kontrolou národních parlamentů, nebo je zajištěná Parlamentem, což je evropský orgán s přímou reprezentací, a Komisí, která je tomuto orgánu přímo odpovědná. Přímá demokratická reprezentace je nepopíratelně relevantní měřítko evropské demokracie, ale není jediné. Evropská demokracie rovněž zahrnuje zejména citlivou rovnováhu mezi národním a evropským rozměrem demokracie, aniž by jeden nezbytně převažoval nad druhým. Proto Parlament nemá v zákonodárném procesu stejnou pravomoc jako národní parlamenty, a ačkoli by bylo možné obhajovat zvýšení jeho pravomocí, je ponecháno na evropských národech, aby

rozhodly samy skrze revizi smluv. Časem se vyvinula rovnováha mezi pravomocemi svěřenými Parlamentu a dalším orgánům, která je dle vůle evropských národů vyjádřena různými normativními postupy a reflektuje rovnováhu mezi národními a evropskými prostředky opravňujícími k výkonu moci na evropské úrovni.“.

139. Jinými slovy, demokratické procesy na unijní a vnitrostátní úrovni se vzájemně doplňují a podmiňují. Navrhovatelé se ostatně mýlí, když tvrdí, že „zastupitelská demokracie může existovat pouze uvnitř států, uvnitř svrchaných subjektů“. Princip zastupitelské demokracie je jedním z běžných principů organizace větších entit jak mezistátního typu, tak organizací nestátních. Existence prvků zastupitelské demokracie na unijní úrovni nevylučuje realizaci týchž prvků předvídaných ústavním pořádkem České republiky, ani neznamená překročení hranic přenosu pravomocí, daných čl. 10a Ústavy.

140. Z obdobných důvodů nelze spatřovat rozpor čl. 14 odst. 2 SEU, jenž upravuje počet členů Evropského parlamentu, s principem rovnosti stanoveným v čl. 1 Listiny, jak tvrdí navrhovatel (k tomuto tvrzenému důvodu bod 85 tohoto nálezu). Jak bylo poukázáno výše, Evropský parlament není exkluzivním zdrojem demokratické legitimacy rozhodnutí přijatých na úrovni Evropské unie. Ta se odvozuje od kombinace struktur existujících jak na vnitrostátní, tak na evropské úrovni, přičemž nelze trvat na požadavku absolutní rovnosti mezi voliči v jednotlivých členských státech. Tak by tomu bylo pouze v případě, kdyby rozhodnutí v Evropské unii byla přijímána s vyloučením legitimačních vazeb na vlády, a především pak zákonodárné sbory v jednotlivých členských státech. Jak ovšem Ústavní soud poukázal výše v tomto oddílu nálezu, opak je pravdou.

D.

„Politická neutralita“

141. Navrhovatelé poukazují na čl. 3 SEU, který vymezuje cíle Evropské unie, a tvrdí, že odporuje „principu politické neutrality“, který navrhovatelé hledají v čl. 1 odst. 1 Ústavy a rovněž v čl. 2 odst. 1 Listiny (blíže k tomuto tvrzenému důvodu bod 8 tohoto nálezu). Ačkoliv se těchto norem ústavního pořádku navrhovatelé dovolávají jako důvodu rozporu SEU jako celku s ústavním pořádkem, z jejich samotné argumentace je patrné, že zpochybňují pouze samotný článek 3 SEU, nikoliv SEU jako celek. Obdobné

argumenty navrhovatelé předkládají ve vztahu k čl. 17 odst. 3 SEU (stanoví címu mezi požadavky na členy Komise jejich „evropanství“; blíže k tomuto argumentu srov. bod 14 tohoto nálezu) a ve vztahu k čl. 21 odst. 2 písm. h) SEU (jenž jako cíl politiky Evropské unie v oblasti mezinárodních vztahů stanoví i podporu mezinárodního systému založeného na posílené mnohostranné spolupráci a na řádné správě věcí veřejných v celosvětovém měřítku; blíže k tomuto argumentu bod 16 tohoto nálezu).

142. S takovým chápáním jmenovaných ustanovení se však Ústavní soud neztotožňuje. Zákaz vazby státu na ideologie nebo náboženství neznamena hodnotovou a ideovou vyprázdňenost Ústavy a celého ústavního pořádku, popřípadě norem, které se uplatňují na jeho základě - jako je například právní řád Evropské unie. Ústavní soud konstatoval již v samých počátcích své činnosti, že „Ústava není založena na hodnotové neutralitě, není jen pouhým vymezením institucí a procesů, ale včleňuje do svého textu i určité regulativní ideje, vyjadřující základní nedotknutelné hodnoty demokratické společnosti“ [nález sp. zn. Pl. ÚS 19/93 ze dne 21. 12. 1993 (N 1/1 SbNU 1, 5; 14/1994 Sb.)]. Pokud tedy čl. 3 SEU vymezuje regulativní ideje vyjádřené prostřednictvím cílů Evropské unie, Ústavní soud na tom neshledává nic, co by odporovalo ústavnímu pořádku České republiky.

143. Obdobně Ústavní soud neshledává obsahový rozpor mezi hodnotovou orientací ústavního pořádku a hodnotami, které jsou vyjádřeny jako cíle EU. V tomto smyslu odkazuje na svůj předchozí nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08, body 208 a 209, kde Ústavní soud konstatoval zásadní soulad mezi hodnotami vyjádřenými v čl. 2 SEU a hodnotami, na kterých je vybudováno samotné materiální ohnisko ústavního pořádku České republiky.

144. Konečně Ústavní soud připomíná význam explicitní formulace cílů Unie pro vymezení přenesených pravomocí, zejména ve vztahu k ustanovení čl. 352 SFEU. I zde odkazuje na svůj předchozí nález ve věci Lisabonské smlouvy, bod 149. Jak v tomto bodu svého nálezu ukázal, právě cíle vymezené v relevantních ustanoveních SEU a SFEU slouží ke kontrole výkonu přenesených pravomocí orgány EU, nikoliv jako vyjádření určité ideologické doktríny (kterou v nich beztak nelze spatřovat).

E.

Suverenita České republiky a státní moc

145. Navrhovatelé se rovněž domnívají, že jak SEU jako celek, tak SFEU jako celek jsou v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy, konkrétně charakteristikou České republiky jako svrchovaného státu. Důvodem podle navrhovatelů je, že tyto smlouvy připouštějí jako dílčí cíl evropské integrace vznik společné evropské obrany, přičemž vlastní obrana je pravomoc, která musí vždy zůstat svrchovanému státu zachována, má-li zůstat svrchovaným. Dalším důvodem předestřeným navrhovateli je též to, že tyto smlouvy jako konečný cíl evropské integrace nevylučují vznik společného evropského federálního státu (blíže k tomuto tvrzenému důvodu bod 9 tohoto nálezu). Shodně navrhovatelé uvádějí, že je v rozporu s ustanoveními čl. 1 odst. 1 a rovněž čl. 10a Ústavy ustanovení čl. 42 odst. 2 SEU (blíže k tomuto tvrzenému důvodu bod 17 tohoto nálezu) a také čl. 78 odst. 3 a 79 odst. 1 SFEU, kde navrhovatelé tvrdí, že z těchto ustanovení vyplývá, že „o složení a počtu uprchlíků na svém území již nebude vždy rozhodovat jen Česká republika. Evropská unie tak získá pravomoc podílet se na rozhodnutích, která mohou poměrně významným způsobem ovlivnit složení obyvatelstva České republiky a jeho kulturní a společenský charakter“ (bod 148 návrhu; blíže k tomuto tvrzenému důvodu body 19 a 20 nálezu). Konečně ve vztahu k čl. 83 SFEU, který upravuje opatření přijímaná na unijní úrovni v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech, se navrhovatel domnívá, že „rozhodování o tom, co je trestným činem a jaké tresty mají být za trestné činy uloženy, patří k těm pravomocem orgánů státu, které nemohou být přeneseny podle článku 10a Ústavy“ (bod 11 doplnění, odkazuje se na bod 54 návrhu, resp. bod 6 doplnění); „z textu [zpochybňovaného ustanovení] je zřejmé, že Evropské unii se má dostat vlastní trestněprávní pravomoci“, což má „samo o sobě“ odporovat jmenovaným ustanovením Ústavy (bod 13 doplnění). Konečně se uvádí, že „tato pravomoc nemá jasné kontury, Rada spolu s Evropským parlamentem může oblast své trestní jurisdikce dále rozšiřovat. I přenos pravomocí ve smyslu [čl. 83 SFEU] proto není ohraničený, rozpoznatelný a dostatečně určitý“ (bod 14 doplnění; k tomuto tvrzenému důvodu bod 30 tohoto nálezu).

146. V prvé řadě Ústavní soud odkazuje na závěry vyslovené v jeho předchozím nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ohledně charakteru Evropské unie,

podmínek zachování základů suverenity České republiky a rovněž kontroly, kterou si nad vývojem evropské integrace členské státy udržují.

147. Připomíná, že (jak v bodu 209 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/08 konstatoval) suverenita státu není v moderním demokratickém právním státě účelem sama o sobě, tedy izolovaně, nýbrž je prostředkem k naplňování základních hodnot, na kterých konstrukce demokratického právního státu stojí. V bodu 107 pak dovedl (s odkazem na úvahy vyslovené v bodech 98 až 107 téhož nálezu), že přenesení určitých kompetencí státu, které vyvěrá ze svobodné vůle suveréna a bude nadále vykonáváno za jeho účasti předem dohodnutým, kontrolovaným způsobem, není pojmovým oslabením svrchovanosti, ale může naopak ve svých důsledcích znamenat její posílení ve společném postupu integrovaného celku. Ústavní soud rovněž uvedl v bodu 104 citovaného nálezu, že Evropská unie pokročila zdaleka nejvíce v konceptu sdílené - „slité“ - suverenity a již dnes vytváří entitu *sui generis*, která těžko snese zařazení do klasických státovědných kategorií. Klíčovým projevem svrchovanosti státu je i možnost se svou svrchovaností (její částí) dále nakládat, resp. určité kompetence dočasně či trvale postoupit.

148. Pokud prezident republiky s tímto vymezením suverenity polemizuje tvrzením, že „pojem sdílená svrchovanost se sice v poslední době poměrně často používá, ale pouze v nerigorózních debatách“, přičemž je tento pojem podle názoru prezidenta republiky „sám o sobě protimluvem“, poněvadž, jak se prezident republiky domnívá, „nejen, že náš právní řád pojem „sdílená svrchovanost“ nezná, ale nezná ho ani právo Evropské unie“ (viz bod 61 tohoto nálezu), považuje Ústavní soud za vhodné v té souvislosti připomenout text memoranda připojeného k žádosti České republiky o přijetí do Evropské unie (dostupný na http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/neverejne/205891-memorandum.html):

„Český národ teprve nedávno opětovně nabyl plné státní svrchovanosti. Vláda České republiky však nezvratně dospěla k témuž závěru, k jakému dospěly v minulosti vlády dnešních členských států, že v moderním evropském vývoji je výměna části vlastní státní suverenity za sdílený podíl na suverenitě nadstátní a na spoluzodpovědnosti nevyhnutelná jak pro prospěch vlastní země, tak i celé Evropy“.

149. Usnesení vlády České republiky ze dne 13. prosince 1995 č. 732 k žádosti České republiky o přijetí do Evropské unie přitom pověřilo tehdejšího předsedu vlády (a dnešního prezidenta republiky) Václava Klause, aby žádost a memorandum (které bylo v souladu s usnesením vlády nedílnou součástí žádosti) předal v lednu 1996 vládě Italské republiky jako předsednickému státu Evropské unie pro 1. pololetí 1996. Je tedy nepochybné, že prezidentu republiky, ale i dalším politickým činitelům odpovědným za přijetí citovaného memoranda, musel být koncept sdílené suverenity dobře znám již v době, kdy Česká republika ještě nebyla členem Evropské unie. Tuto skutečnost prokázal i sám právní zástupce prezidenta republiky, který z memoranda na ústním jednání obsáhle citoval na podporu tvrzení, že se charakter Evropské unie má Lisabonskou smlouvou zásadně proměnit.

150. Ústavní soud také v bodu 120 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/08 uvedl, že

- obecně uznává funkčnost institucionálního rámce EU pro zajištění kontroly rozsahu výkonu přenesených pravomocí; jeho stanovisko se však může v budoucnu změnit, pokud by se ukázalo, že je tento rámec prokazatelně nefunkční;
- z hlediska ústavního pořádku České republiky - a v rámci něho zejména se zřetelem na materiální ohnisko Ústavy - je významný nikoli toliko vlastní text a obsah Lisabonské smlouvy, nýbrž i její budoucí konkrétní aplikace;

a konečně že

- i Ústavní soud České republiky bude (může) - byť se zřetelem na předchozí zásady - působit jako ultima ratio a může zkoumat, zda některý akt orgánů Unie nevybočil z pravomocí, které Česká republika podle čl. 10a Ústavy na Evropskou unii přenesla. Ústavní soud však předpokládá, že taková situace může nastat jen v případech zcela výjimečných; za ty by bylo možné považovat zejména opuštění hodnotové identity a již uvedené překročení rozsahu svěřených kompetencí.

151. Nad tento rámec pak ke konkrétním argumentům uvedeným navrhovatelem doplňuje následující.

152. Argumentace navrhovatelů o protiústavnosti dílčího cíle Evropské unie nazvaného „společná evropská obrana“, podle níž pouze „vlastní obrana je pravomoc, která musí být svrchovanému státu zachována“, je zcela

nepřípadná. Vytvářením mezistátních systémů kolektivní obrany není nijak narušena svrchovanost států, které se na těchto systémech podílejí. Představa navrhovatelů o ztrátě svrchovanosti České republiky v důsledku smluvního závazku ke společné obraně by pak byla naplněna již dnem 12. března 1999, kdy Česká republika přistoupila k Severoatlantické alianci (NATO), jejímž základem je čl. 5 Washingtonské smlouvy (vyhlášena pod č. 66/1999 Sb.): „Smluvní strany se dohodly, že ozbrojený útok proti jedné nebo více z nich v Evropě nebo Severní Americe bude považován za útok proti všem, a proto odsouhlasily, že dojde-li k takovému ozbrojenému útoku, každá z nich uplatní právo na individuální nebo kolektivní obranu, uznané čl. 51 Charty Spojených národů, pomůže smluvní straně nebo stranám takto napadeným tím, že neprodleně podnikne sama a v souladu s ostatními stranami takovou akci, jakou bude považovat za nutnou, včetně použití ozbrojené síly, s cílem obnovit a udržet bezpečnost severoatlantické oblasti.“.

153. Stejně tak tvrzená neústavnost změn provedených Lisabonskou smlouvou v SEU a SFEU „jako celku“, spočívající dle tvrzení navrhovatelů v tom, že tyto smlouvy „nevylučují jako konečný cíl vznik společného federálního státu“, neobstojí. Obě smlouvy obsahují výčet společných cílů výlučně v pozitivní poloze, což samo o sobě nemůže zakládat rozpor s českým ústavním pořádkem. V dalším Ústavní soud odkazuje na bod 132 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/08. Na tomto místě Ústavní soud považuje za důležité upřesnit, že v tomto bodu nepodrobil svému přezkumu samotnou SEU a SFEU (což učinit nemohl - viz bod 108 tohoto nálezu), ale to, jakým způsobem Lisabonská smlouva tyto smlouvy mění - v tomto ohledu je také třeba vztahovat zde provedený přezkum k výroku I tohoto nálezu, tedy jako vztahující se k přezkumu Lisabonské smlouvy jako celku (a nikoliv SEU a SFEU jako celku).

154. Navrhovatel zpochybňuje i čl. 78 odst. 3 a čl. 79 odst. 1 SFEU, týkající se politik kontrol na hranicích, přistěhovalectví a azylu. Interpretuje tuto část smlouvy jako „právní základ pro budoucí rozhodování orgánů Unie, která země přijme kolik a jakých uprchlíků z třetích zemí“. Ústavní soud shodně s vyjádřením vlády (body 62 až 65 vyjádření) poukazuje na to, že jde v podstatě o převzetí dosavadního článku 64 odst. 2 Smlouvy o založení Evropského společenství, přičemž změna vyvolaná Lisabonskou smlouvou

spočívá v posílení participace Evropského parlamentu na unijních rozhodnutích. Ustanovení čl. 79 odst. 5 SFEU explicitně členským státům navíc zaručuje právo stanovit objem vstupů státních příslušníků třetích zemí přicházejících na jejich území s cílem hledat práci či podnikat, takže napadená smlouva naopak ponechává regulační mechanismus pohybu osob z třetích zemí v pravomoci členských států. Napadená ustanovení tedy představují zvláštní formu společné regulace cestou dočasných opatření v případě nena-
dálého přílivu osob žádajících o azyl. Zpřesnění tohoto mechanismu považuje Ústavní soud za převážně politickou otázku, která je primárně věcí vlády, která smlouvu ujednala, a komor Parlamentu, které s její ratifikací vyslovily souhlas. Ústavní soud považuje takové ujednání za přípustné v rámci čl. 10a Ústavy a neodporující ústavnímu pořádku (viz v tomto smyslu též bod 111 tohoto nálezu).

155. Konečně k navrhovatelově výhradě týkající se domnělého rozporu čl. 83 SFEU s čl. 1 odst. 1 a čl. 10a Ústavy připomíná Ústavní soud závěry vyslovené v jeho nálezu sp. zn. Pl. ÚS 66/04 ze dne 3. 5. 2006 (N 93/41 SbNU 195; 434/2006 Sb.), bodech 70 a 71. Podle nich nelze pominout, že současná doba je spojena s mimořádně vysokou mobilitou lidí, se zvyšující se mezinárodní spoluprací a rostoucí důvěrou mezi demokratickými státy Evropské unie. Občané členských států mají, vedle občanských práv svých států, také práva občanů Unie, která jim mj. zaručují svobodný pohyb v rámci celé Unie. Vyšetřování a potírání trestné činnosti, k níž dochází v evropském prostoru, není možno úspěšně realizovat v rámci jednotlivého členského státu, ale vyžaduje širokou mezinárodní spolupráci. Současný standard ochrany základních práv uvnitř Evropské unie nezavdává podle Ústavního soudu žádné příčiny se domnívat, že tento standard ochrany základních práv, skrze uplatňování principů z nich plynoucích, má nižší kvalitu než ochrana poskytovaná v České republice. Pravomoci přenesené čl. 83 SFEU na Unii v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech jsou odrazem tohoto vývoje.

156. Nelze pominout, že čl. 83 odst. 1 SFEU umožňuje tato opatření přijmout, pouze pokud trestná činnost, které se přijímaná opatření týkají, má přeshraniční rozměr a zároveň to její povaha, dopady anebo potřeba ji potírat na společném základě vyžadují. Následující pododstavec dokonce trestnou činnost takového charakteru explicitně vymezuje (terorismus,

obchod s lidmi a sexuální vykořisťování žen a dětí, nedovolený obchod s drogami, nedovolený obchod se zbraněmi, praní peněz, korupce, padělání platebních prostředků, trestná činnost v oblasti výpočetní techniky a organizovaná trestná činnost). Nejedná se tedy o blanketní normu, která by dávala Unii všeobecnou pravomoc v oblasti trestního práva, ale o pravomoc, jejíž uplatňování na úrovni Evropské unie je, v souladu se závěry vyslovenými v předchozím bodu tohoto nálezu, v zájmu samotné České republiky a jejich občanů.

157. Obdobně opatření přijímaná na základě druhého odstavce čl. 83 SFEU musí být „nezbytná pro zajištění účinného provádění politiky Unie v oblasti, která byla předmětem harmonizačního opatření“, a omezují se tak na oblasti, kde jednotlivé státy z povahy věci musí postupovat společně, aby zajistily efektivní prosazování společně přijatých pravidel.

158. Toto ustanovení je také třeba vnímat v kontextu judikatury Soudního dvora Evropských společenství. Soudní dvůr v rozsudku ze dne 23. října 2007, Komise v. Rada („Znečištění moří“), C-440/05, Sb. rozh. s. I-9097 [v němž upřesnil závěry formulované Soudním dvorem v rozsudku ze dne 13. září 2005, Komise v. Rada, („Trestní právo životního prostředí“), C-176/03, Sb. rozh. s. I-7879] konstatoval, že „je sice pravda, že trestní právo hmotné ani trestní právo procesní zásadně nejsou v pravomoci Společenství [...], to však nemění nic na tom, že zákonodárce Společenství může v případě, že použití účinných, přiměřených a odrazujících trestních sankcí příslušnými vnitrostátními orgány představuje nezbytné opatření pro boj proti vážným zásahům do životního prostředí, rovněž uložit členským státům povinnost zavést takovéto sankce k zajištění plné účinnosti norem, které přijal v této oblasti“. Čl. 83 odst. 2 SFEU tuto judikaturu modifikuje v tom smyslu, že poskytuje zvláštní právní základ (*lex specialis*) pro přijímání opatření v oblasti trestního práva a dopady citovaných rozsudků zužuje. Pokud totiž Lisabonská smlouva vstoupí v účinnost, nebude možné tuto judikaturu nadále použít jako oporu pro používání ustanovení smluv, která umožňují přijímat harmonizační opatření, k přijímání opatření v oblasti trestního práva [k tomuto závěru dospívá např. zpráva House of Lords, European Union Committee, 10th Report of Session 2007-08, „The Treaty of Lisbon: an impact assessment“ v bodu 6.188]. To je důležité především s ohledem

na pojistku upravenou v čl. 83 odst. 3 SFEU. V tomto směru tedy představuje navrhovatelem zpochybněné ustanovení SFEU spíše krok k silnější ochraně ústavních principů, kterých se dovolává, než jejich porušení.

159. S uvedenými výhradami lze spojit i tvrzení navrhovatele o rozporu čl. 7 SEU s ustanovením čl. 2 odst. 3 Ústavy (k tomuto tvrzenému důvodu body 11 a 81 tohoto nálezu). Navrhovatel uvádí, že „budou-li pozastavena členská práva, s předpokládanými důsledky dokonce i pro soukromé osoby, pak česká státní moc fakticky nebude moci svým občanům sloužit, protože bude dočasně zbavena určitých práv, bez kterých se služba občanům neobejde“ (bod 105 návrhu). V tomto ohledu Ústavní soud připomíná závěry, které vyslovil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/08. V bodu 209 konstatoval, že porušení základních hodnot Evropské unie, na které čl. 7 SEU míří, „by muselo současně znamenat i porušení těch hodnot, na kterých spočívá samotná materiálně chápáná ústavnost České republiky; té by prvotně sám Ústavní soud, jakož i vnitrostátní obecné soudy v mezích své jurisdikce, musely poskytnout maximální možnou ochranu.“. Výkon státní moci, který by tyto hodnoty porušoval, jen těžko může sloužit občanům. Čl. 7 je tak třeba vnímat jako doplnění mechanismu ochrany principů, na kterých stojí ústavnost České republiky, a nikoliv jako prostředek jejich porušení.

160. Taktéž je možné v této části nálezu reagovat na tvrzení navrhovatele o rozporu čl. 9 SEU s čl. 1 odst. 1 Ústavy (k tomuto tvrzenému důvodu bod 83 tohoto nálezu), jelikož se primárně vztahuje k tvrzenému rozporu mezi institutem občanství Evropské unie a principem svrchovanosti obsaženým v čl. 1 odst. 1 Ústavy. Zde Ústavní soud upozorňuje, že institut občanství Evropské unie byl zaveden již Maastrichtskou smlouvou v roce 1993 (kdy tato smlouva vstoupila v účinnost), a nikoliv teprve nyní smlouvou Lisabonskou, přičemž k oprávněním občanů členských států, která Soudní dvůr Evropských společenství dovodil z existujících ustanovení práva Společenství, dodává občanství Evropské unie jen minimum nového normativního obsahu (k tomu srov. zejm. Weiler, J. H. H. *The Constitution of Europe. „Do the new clothes have an emperor?“ and other essays on European integration.* Cambridge, Cambridge University Press, 1999, s. 324-357). Občanství Evropské unie nijak nepopírá občanství členského státu, naopak je obohacuje o evropský rozměr (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 66/04, bod 70). Ústavní soud navíc již

ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 66/04, bodu 71 konstatoval, že jsou-li čeští občané poživateli výhod spojených se statutem občanství Evropské unie, je v tomto kontextu přirozené, že s těmito výhodami je nutno akceptovat též jistou míru odpovědnosti. V tomto ohledu tedy Ústavní soud rozpor mezi čl. 9 SEU a čl. 1 odst. 1 Ústavy neshledal.

161. Konečně je třeba odmítnout tvrzení navrhovatele o rozporu čl. 13 odst. 1 SEU a čl. 47 SEU s čl. 10a Ústavy (k tomuto tvrzenému důvodu bod 84 tohoto nálezu), a to s ohledem na důvody uvedené v bodu 147 tohoto nálezu.

F.

Požadavek „evropanství“ členů Komise

162. Vedle výhrad vznesených navrhovatelem proti souladu čl. 17 odst. 3 SEU, stanovícího, že jsou členové Komise vybíráni „podle celkové způsobilosti a evropanství z osob, které poskytují veškeré záruky nezávislosti“, jimiž se Ústavní soud zabýval výše v oddílech B a D této části nálezu, navrhovatelé rovněž tvrdí, že toto ustanovení odporuje čl. 1 odst. 1 Listiny (sic!), podle kterého jsou si lidé rovni v právech, a čl. 21 odst. 4 Listiny, podle něhož mají občané za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím. Podle navrhovatelů spočívá neústavní nerovnost ve stanovení podmínky dostatečného evropanství (blíže k tomuto tvrzenému důvodu body 14 a 86 tohoto nálezu).

163. Určení, zda požadavek „evropanství“, kladený čl. 17 odst. 3 SEU na členy Komise, zakládá neústavní nerovnost, se nutně opírá o hodnotový a politický úsudek ohledně toho, zda se jedná o relevantní rozlišovací kritérium (srov. např. Bobek, M., Boučková, P., Kühn, Z. Rovnost a diskriminace. Praha, C. H. Beck, 2007, s. 12 až 14). Jak nedávno uvedl Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. II. ÚS 1609/08 ze dne 30. 4. 2009 (N 105/53 SbNU 313), „V právu je [...] zcela běžné, že se rozlišuje mezi různými subjekty práv, a proto ne každé rozlišení je automaticky diskriminací ve smyslu, jaký tomuto pojmu přisuzuje současné právo. Jestliže [...] ústavní zásadu rovnosti nelze chápat absolutně jako abstraktní kategorii, ale jako rovnost relativní, pak za diskriminaci nelze považovat jakýkoliv rozdíl v právech a povinnostech různých subjektů práva, ale pouze rozdíly neodůvodněné.“. Ústavní soud tak musí posoudit, zda je jmenovaný požadavek odůvodněný.

164. V tom ohledu je nutné vycházet i z cílů, které si Evropská unie klade, a z toho, že jsou tyto cíle z ústavního hlediska plně v souladu s hodnotovou orientací ústavního pořádku České republiky (viz oddíl D této části nálezu). Člen Komise, jakožto instituce, která má podle čl. 17 odst. 1 mj. podporovat obecný zájem Evropské unie, musí být zájmům Unie a jejím cílům oddán - tomu také odpovídají formulace zkoumaného požadavku obsažené v jiných jazykových verzích Lisabonské smlouvy, např. jako požadavek „európskej angažovanosti“ ve verzi slovenské, „European commitment“ ve verzi anglické, „engagement européen“ ve verzi francouzské, „Einsatzes für Europa“ ve verzi německé anebo „zaangażowanie w sprawy europejskie“ ve verzi polské (v podobném smyslu argumentuje i vláda v bodu 39 svého vyjádření - srov. bod 49 tohoto nálezu). V tomto ohledu je tedy jmenovaný požadavek legitimní a plně slučitelný s požadavkem rovnosti, stanoveným jmenovanými ustanoveními českého ústavního pořádku.

(...)

Nález Lisabon II tak, v ještě výraznější míře než náleze první, otevřel obecné otázky spjaté s členstvím České republiky v Evropské unii. Jak toto členství proměňuje chápání tradičních konceptů ústavního práva jako je suverenity a demokracie? Je Česká republika stále svrchovaným státem založeným na suverenitě lidu? Nakolik jsou slučitelné „identity“ České republiky a Evropské unie? Právě tato témata se v posledních letech dostala do popředí zájmu českých akademiků.

Robert Zbírál ve svém článku otevřel právě téma „národní identity“, která má nyní v primárním právu Evropské Unie klíčové postavení. V čl. 4(2) SEU se totiž Evropská Unie zavazuje respektovat národní identitu jednotlivých členských států, což lze vnímat jako jistý ústupek od požadavku absolutního primátu práva EU. Co však lze za národní identitu považovat a co lze od tohoto ustanovení reálně očekávat?

2. KONCEPT NÁRODNÍ IDENTITY JAKO NOVÝ PRVEK VE VZTAHU VNITROSTÁTNÍHO A UNIJNÍHO PRÁVA

Robert Zbíral

Přetištěno z: Právník, 2/2014.

(...)

1. OCHRANA NÁRODNÍ IDENTITY V PRIMÁRNÍM PRÁVU EU

Klíčová role členských států v integračním procesu je nezpochybnitelná a není nutné ji na tomto místě nijak rozvádět. Není proto překvapením, že instituce EU (Evropského společenství) povinně přihlížely k ochraně národní identity členských zemí již od počátku integračního procesu,¹ formálním základem v primárním právu pro to mohla být zejména zásada loajality.²

Maastrichtská smlouva se stala přelomem v integračním úsilí i z hlediska námi probíraného tématu, neboť nově v první větě čl. F SEU³ obsahovala ustanovení s následujícím zněním: „Unie ctí národní identitu svých členských států.“⁴ Není dodnes zcela zřejmé, kdo zařazení klauzule na mezi vládní konferenci navrhl a kým byla do primárního práva prosazena. Rovněž u důvodů pro uvedení nepanuje jednotný názor, podle de Witteho byly příčinou zásadní dopady Maastrichtské smlouvy na suverenitu členských zemí, které vyvolaly potřebu protipatření,⁴ Ponthoreauová zmiňuje posilující národní uvědomění v některých státech, zvláště sjednoceném

¹ Stejný závěr viz také stanovisko generálního advokáta Madura z 8. října 2008, *Michaniki*, C-213/07, bod 31.

² BOGDANDY, Armin von – SCHILL, Stephan. Overcoming Absolute Supremacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty. *Common Market Law Review*, 2011, roč. 48, č. 5, s. 1422.

³ SEU je zkratkou pro Smlouvu o Evropské unii do přijetí Lisabonské smlouvy, text v aktuálním znění má zkratku L-SEU, SFEU je Smlouva o fungování Evropské unie, LZP EU pak Listina základních práv Evropské unie. Termín „Smlouvy“ je společné označení pro L-SEU a SFEU.

⁴ Po přecíslování Amsterdamskou smlouvou bylo ustanovení obsaženo v čl. 6 odst. 3 SEU.

Německu.⁵ Většina zdůvodnění vychází z teze, že cílem klauzule byla jednoduše ambice zabránit „rozpuštění“ členských států a vyvážit federativní směřování evropské integrace.⁶

Bohužel lakoničnost klauzule vedla k tomu, že spory panovaly i o jejím skutečném obsahu.⁷ Ve vztahu národní identity k EU lze v literatuře vysledovat několik obecných přístupů k chápání sousloví „národní identita“. Především je třeba zdůraznit, že obě slova v pojmu mohou nabývat různého významu. Tak například váže se adjektivum „národní“ k národům nebo ke státům?⁸ Pokud by platilo to první, mohlo by to také znamenat, že EU ctí zájmy jednotlivých národů v mnohonárodnostních státech třeba i proti vůli státu jako celku?⁹ Pokud by platila druhá varianta, je nutné se ptát, proč slovo „národní“ bylo zařazeno, klauzule by dávala smysl i bez něj. Pravděpodobně se tak respektu měly těšit kombinace obou možností.

Slovo identita trpí podobnou obsahovou nejasností. Reestman rozlišuje mezi tzv. diachronním chápáním identity zachycujícím trvalost a neměnnost určité skutečnosti a synchronním pojetím zdůrazňujícím odlišnost a autonomii. Z hlediska identity státu je důležitá jak jeho prověřenost časem, tak i vymezení oproti jiným subjektům. Obě dvě kategorie jsou podle Reestmana „dvě strany téže mince“ a nemohou být odděleny.¹⁰ Z trochu jiného pohledu plyne rozdělení na objektivní a subjektivní identitu. První z nich vyjadřuje

⁵ Jmenuje přitom měnovou unii, právo občanů volit v místních volbách i mimo svůj stát a vznik mezivládních pilířů, viz DE WITTE, Bruno. *Lisbon Treaty and National Constitutions*. In: Closa, Carlos (ed). *The Lisbon Treaty and Nationals Constitutions: Europeanisation and Democratic Implications*. Oslo: Arena, 2009, s. 33.

⁶ PONTTHOREAU, Marie-Claire. Interpretations of the National Identity Clause. In: Baroncelli, Stefano a kol. *Back to Maastricht: Obstacles to Constitutional reform within the EU Treaty (1991–2007)*. Newcastle: Cambridge Scholars Publishing, 2008, s. 50.

⁷ Srov. DASHWOOD, Alan. States in the European Union. *European Law Review*, 1998, roč. 23, č. 3, s. 203.

⁸ Někteří ustanovení rovnou odmítali jako zbytečný odkaz na „temnou minulost“ Evropy, srov. MANGOLDT, Hans von. L'identité des Etats membres de l'Union européenne. In: Vitzthum, Wolfgang – Peña, Marc (eds). *L'identité de l'Europe*, W. Marseille: PUAM, 2002, s. 106., citováno dle PONTTHOREAU 2008, s. 55.

⁹ Viz význam slova „nation“ v angličtině, které jednoznačně (srov. USA) vyjadřuje příslušnost ke státu, totéž lze ale zaznamenat i v češtině (výrazy typu „národní tým“ ve sportu nebo „národní parlament“).

¹⁰ A tak vlastně naplňovat známou kritiku, že cílem EU je rozložit národní státy s pomocí regionů? Někteří příznivci integrace oceňují, že klauzule mluví o národní identitě místo státní suverenity (srov. BOGDANDY a SCHILL, 2011, s. 1425), tento argument lze ale samozřejmě vnímat i s opačným znaménkem.

to, co jsou pro stát jedinečné charakteristiky viděné optikou vnějších (nezávislých) pozorovatelů, druhá je záležitostí vnitřního přesvědčení, výsledkem psychické sounáležitosti k určitému subjektu. Národní identita pak odráží kolektivní sebeurčení občanů.¹¹ Z expozé je zřejmá provázanost obou přístupů: synchronní identita je závislá na objektivní a trvalá diachronní identita státu vyžaduje udržení shodné subjektivní identity společnosti.

Snad i s ohledem na uvedené filosoficko-lexikální nejasnosti přišli odborníci s řadou návrhů, co všechno má ustanovení v článku F Maastrichtské smlouvy chránit, sahajících od národního sociálního systému až po tradiční potraviny. Především je však nutné zdůraznit, že podle většinového názoru byl uvedený koncept nezávislý na právu.¹² I z tohoto pohledu byla proto zajímavá diskuze, zda uvedená verze zahrnovala ústavní zásady členských států. Odpůrci varianty argumentovali, že na rozdíl například od USA v Evropě lidé neberou ústavy jako zdroj své národní identity, neboť k nim nemají hluboký vztah vycházející z tradice.¹³ Zastánci tvrdili přirozeně opak.¹⁴ Už tehdy se objevily návrhy na reformu klauzule, tak aby dávala soudům v členských zemích možnost určit si své základní ústavní zásady v záležitostech jako právo na život, svobodu nebo vyznání, ty by následně byly chráněny před zásahem unijního práva.¹⁵ Ne překvapivě se podobná koncepce zdála jiným odborníkům jako příliš odvážná a narušující potenciálně strukturu práva EU.¹⁶

Při přípravě Smlouvy o ústavě se dostalo klauzuli zvláštní pozornosti na Konventu, konkrétně v Pracovní skupině o doplňkových pravomocích, jejímž hlavním úkolem bylo zabránit postupnému nekontrolovatelnému rozšiřování pravomocí EU. Jednou z uvažovaných cest – navrhovanou předsedou skupiny Henningem Christophersonem – byla právě reforma ustanovení o respektu k národní identitě, jehož tehdejší verze byla považována

¹¹ REESTMAN, Jan-Herman. The Franco-German Constitutional Divide: Reflections on National and Constitutional Identity. *European Constitutional Law Review*, 2009, roč. 5, č. 3, s. 376–377.

¹² BOGDANDY a SCHILL, 2011, s. 1428.

¹³ Srov. včetně příslušné literatury diskuzi v REESTMAN, 2009, s. 376–379.

¹⁴ Například BLECKMAN, Albert. Die Wahrung der „nationalen Identität“ im Unions-Vertrag. *Juristische Zeitung*, 1997, roč. 52, č. 6, s. 267–269.

¹⁵ Například HALTERN, Ulrich. Europäischer Kulturkampf. Zur Wahrung „nationaler Identität“ im Unions-Vertrag. *Der Staat*, 1998, roč. 37, č. 4, s. 596–598; DE WITTE 2009, s. 34.

¹⁶ PHELAN, Rossa. *Revolt or Revolution: The Constitutional Boundary of the European Community*. London: Sweet and Maxwell, 1997, s. 416–417.

za netransparentní. Christopherson se domníval, že by klauzule měla být rozšířena a zpřesněna o konkrétní oblasti, které jsou pro členské státy důležité a dotýkají se jejich suverénních práv.¹⁷ Další zvažovanou možností jak ochránit pravomoci členských států bylo začlenit do primárního práva katalog tzv. negativních pravomocí, do kterých EU nemá oprávnění zasahovat. Po velmi ostrých diskuzích byla druhá varianta pracovní skupinou odmítnuta, zároveň ale došlo k jejímu částečnému promítnutí do možnosti první a součástí ustanovení o národní identitě se měl stát okruh „chráněných“ oblastí.¹⁸ Neustávaly však spory, o které konkrétní oblasti má jít,¹⁹ nakonec skupina ve své závěrečné zprávě pro Konvent zařadila do seznamu většinu přání delegátů a uvedla, že „mezi prvky národní identity by měly patřit základní struktury a nezbytné funkce členských států, zvláště jejich politická a ústavní struktura, včetně regionální a místní samosprávy, jejich volby ohledně jazyka, národního občanství, území, právního postavení církví a náboženských organizací, národní obrany a organizace vojenských sil“.²⁰ Plénium Konventu po dalších debatách takové vymezení považovalo za příliš široké a upřednostnilo začlenění obsahu týkajícího se „institucionálních otázek před kulturními“²¹ takže hodnoty s kulturně-historickým základem byly vyřazeny²² ze závěrečné verze zařazené do návrhu jako čl. I–5 odst. 1. Neúspěch ústavní smlouvy se na obsahu ustanovení zásadně neprojevil, mezivládní konference doplnila klauzuli její nyní poslední větou.²³ Výsledné znění klauzule v čl. 4 odst. 2 L-SEU je následující: *„Unie ctí rovnost členských států před Smlouvami a jejich národní identitu, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech, včetně místní a regionální samosprávy. Respektuje základní funkce států, zejména ty, které souvisejí se zajištěním územní celistvosti, udržením veřej-*

¹⁷ Za všechny viz recenze Phelanovy knihy v MADURO, Miguel. The Heteronyms of European Law. *European Law Journal*, 1999, roč. 5, č. 2, s. 163–165.

¹⁸ WG V, WD 5, 11. června 2002, s. 2. Všechny dokumenty z Konventu jsou dostupné na stránce <http://europeanconvention.eu.int> (citováno dne 15. července 2013).

¹⁹ Podrobně k jednotlivým variantám a průběhu diskuze srov. GUASTAFERRO, Barbara. Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause. *Jean Monnet Working Paper*, 2012, č. 1, s. 13–28.

²⁰ Viz shrnutí návrhů vWG V, WD 30 REV 1, 25. října 2002, s. 11.

²¹ Srov. CONV 375/02, 31. října 2002, s. 10–12.

²² FOSSUM, John. Still Union of deep diversity? The Convention and the Constitution for Europe. In: Eriksen, Erik a kol. *Developing a Constitution for Europe*. London: Routledge, 2004, s. 235.

²³ Respektive přiřazeny do jiných částí Smluv, viz dále.

nebo pořádku a ochranou národní bezpečnosti. Zejména národní bezpečnost zůstává výhradní odpovědností každého členského státu.“²⁴

Současná podoba ustanovení představuje výraznou proměnu proti verzi z Maastrichtské smlouvy, je daleko podrobnější a určitější. To bohužel neznamená, že by ustaly diskuze o obsahu, systematice a dopadech klauzule. Další řádky probírají postupně tyto okruhy zejména ve světle dosavadních publikovaných odborných zdrojů k problematice.

Co se týče obsahu pojmu národní identita, z textu ustanovení i postojů Konventu plyne reorientace ze zcela obecného přístupu bez jasného ohraňování ke klíčové roli ústavních systémů, neboť i politický systém je alespoň ve svém formálním rámci vždy vymezen v ústavách. V přímém protikladu k řešení v Maastrichtské smlouvě koncept získává svou právní dimenzi.²⁵ Klauzule ovšem až na důležitost samosprávy základy ústavních systémů nepřibližuje, v další větě už uvádí pouze příkladný výčet základních funkcí státu. Spory panují v tom, do jaké míry posun k ústavním hodnotám znamená opuštění hodnot jiných, zejména již zmíněných kulturně-historických specifik. Jedna skupina odborníků tvrdí, že již nadále nejsou v působnosti klauzule.²⁶ Zdůvodňuje to kromě textového a historického výkladu ustanovení a potřeby právní uchopitelnosti také tím, že ochrana podobných hodnot je obsažena v jiných částech Smluv, například v čl. 3 odst. 4 L-SEU týkajícího se jazykové rozmanitosti v EU nebo v čl. 167 SFEU o kultuře.²⁷ Konkurenční část doktríny, ačkoliv uznává posun oproti původní variantě i argument o roli ostatních částí Smluv, s vyřazením kulturních otázek

²⁴ Jelikož ta jen rozpracovává pojem z věty předchozí, není z právního pohledu význam doplnění úplně jasný. Důvodem byla pravděpodobně další snaha o zdůraznění role členských států mající zachytit odstup od ústavní smlouvy.

²⁵ Zmínka o respektu k národní identitě členských států je rovněž součástí preambule Listiny základních práv EU.

²⁶ Někteří nicméně stále upřednostňují vnímání klauzule jako politické deklarace, srov. například DE WITTE, Floris. EU Law, Politics, and the Social Question. *German Law Journal*, 2013, roč. 14, č. 5, s. 608.

²⁷ Například BOGDANDY, Armin von – BAST, Jürgen. The Federal Order of Competences. In: Bogdandy, Armin von – Bast, Jürgen (eds). *Principles of European Constitutional Law*. Oxford: Hart, 2009, s. 301, viz také pokus o seznam toho, co by mělo do okruhu národní identity patřit uvedený v DIEZ-PICAZO, Luis. Observaciones sobre la cláusula de identidad nacional. In: Cartabia, Marta a kol. *Constitution Europea y Constituciones Nacionales*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005, s. 440, citováno dle DE WITTE, 2009, s. 34.

z působnosti čl. 4 odst. 2 L-SEU nesouhlasí. Její hlavní odůvodnění spočívá v neoddělitelnosti prvků ústavní identity s kulturní podmíněností. Leonard Besselink se řečnický ptá, zda například regionální uspořádání ve Španělsku, jasně spadající pod klauzuli, je možné si představit bez zohlednění kulturních nebo jazykových identit?²⁸ Možným kompromisem je pojetí, které uznává podřazení i velmi specifických hodnot pod působnost klauzule, ale pouze je-li nedílnou součástí ústavních hodnot příslušného státu.²⁹

Systematika ustanovení ve smyslu jeho umístění v textu primárního práva je do značné míry propojena s dopady klauzule. Hlavní otázka zní, zda je koncept národní identity použitelný jako jedna ze zásad týkající se výkonu pravomocí EU, nebo jde o zásadu vztahující se obecně ke vztahu mezi EU a členskými státy. Diskuze o tom probíhala při přípravě Smlouvy o ústavě, nakonec zvítězila druhá varianta. Koncept nebyl vložen mezi zásady řídící dělbu pravomocí (srov. čl. I–11 SÚE) a sám čl. I–5 SÚE byl zařazen do hlavy nadepsané „Vymezení a cíle Unie“. Všeobecný názor tehdy byl, že i symbolicky je klauzule o respektu k národní identitě protíváhou výslovně v čl. I–6 SÚE zakotvené zásady přednosti práva EU. Ačkoliv to neříká přímo (srov. čl. 5 odst. 1 L-SEU), Lisabonská smlouva vnímání klauzule posunula podle některých k první variantě.³⁰ Zprvée, jak již bylo uvedeno, odkaz na přednost unijního práva nebyl převzat. Zadruhé, bezprostředně před klauzulí bylo do čl. 4 odst. 1 L-SEU vloženo ustanovení zdůrazňující zbytkovou pravomoc členských zemí, navazující čl. 5 L-SEU pak obsahuje pravidla pro výkon pravomocí EU.

Rozdíl mezi oběma pojetími klauzule není pouze teoretický. Na jaké situace se vlastně respekt k národní identitě aplikuje? Jestliže by šlo o zásadu vztahující se k dělbě pravomocí, pak by fungovala jako měřítko, zda lze určitou pravomoc přenést na EU. Vztahuje se pak zásada i na primární právo nebo jen sekundární? První možnost musíme odmítnout, protože Lisabonská smlouva včetně čl. 4 odst. 2 L-SEU zachycuje pouze současný stav integrace a těžko lze považovat klauzuli za jakési materiální jádro unijního práva. Druhá varianta by znamenala, že klauzuli lze použít pouze v oblastech

²⁸ Do jisté míry lze ochranu těchto záležitostí spatřovat také v zařazení některých z nich do seznamu doplňkových pravomocí EU v čl. 6 SFEU a z toho plynoucí nemožnosti jejich harmonizace.

²⁹ BESSELINK, Leonard. National and constitutional identity before and after Lisbon. *Utrecht Law Review*, 2010, roč. 6, č. 3, s. 43–44.

³⁰ Za příklad lze dát francouzský sekularismus, viz PONTTHOREAU, 2008, s. 58.

přenesených pravomocí, a tam posuzovat, jestli činnost EU nepřekračuje záležitosti dotýkající se národní identity. Jaký by pak ale byl vztah k zásadě subsidiarity? Má být národní identita její součástí, takže když například legislativní návrh není rozporován národními parlamenty,³¹ tak obrana národní identitou propadá?³² Po mém soudu by se touto cestou jít nemělo. Byť národní identita s výkonem pravomocí logicky souvisí, není pouze o něm. Koncept respektu k národní identitě ze strany EU je více zastřešujícím pravidlem vztahů mezi EU a členskými státy a EU by se jím měla řídit při veškeré své činnosti bez ohledu na to, který druh pravomocí nebo zásahu v dané chvíli vykonává.³³ Z tohoto pohledu má ochrana národní identity podobnou působnost jako zásada loajality v čl. 4 odst. 3 L-SEU.

V neposlední řadě se dostáváme k účelu klauzule a roli jednotlivých orgánů při jejím uplatnění. Zde lze seznat dvě základní linie, podle kterých můžeme problém strukturovat, nazývejme je pracovně rozsahovou a institucionální. První z nich řeší, v jakých situacích je možné se na národní identitu odvolat.³⁴ Jde o nástroj běžný, použitelný v každodenních unijních procesech, nebo nástroj výjimečný, vyhrazený pro zásadní záležitosti? Institucionální rozměr analyzuje, které orgány mají právo klauzuli vykládat. Jedná se o vnitrostátní soudy, soudy unijní, nebo i instituce politického charakteru? Obě linie se vzájemně prolínají a v doktríně můžeme nalézt několik odlišných koncepcí praktického rozměru klauzule:

1. Klauzule jako obecný koncept, který uplatňují všechny orgány EU i v běžných situacích, cílem je posílit zásadu proporcionality v těch záležitostech, kde členské státy mají omezený prostor pro uvážení.³⁵ Klauzule jako spíše výjimečně uplatnitelný koncept, který dává národním ústavním soudům možnost autonomně posoudit situaci a případně prohlásit zásah EU za neplatný pro porušení zásady respektu k národní identitě.³⁶

³¹ GUAFFAFFERERO, 2012, s. 29.

³² Viz čl. 5 odst. 3 SFEU a Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

³³ K tomu RODIN, Siniša. National Identity and Market Freedoms after The Treaty of Lisbon. *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2011, roč. 7, s. 18.

³⁴ Koncept tak najde uplatnění například i v oblastech výlučných pravomocí EU nebo při vydávání nezávazných aktů orgány EU.

³⁵ Otázka samozřejmě souvisí i s výše diskutovaným obsahem klauzule, tedy na co je možné se odvolat.

³⁶ GUAFFAFFERERO, 2012, s. 63.

2. Klausule pojímaná jako ústupek ze strany EU, dávající orgánům členského státu možnost vyhlášení neplatnosti zásahu EU ale v mnohem omezenější míře než v bodě č. 2.³⁷
3. Klausule jako spíše výjimečně uplatnitelný koncept, jehož výklad vychází ze vzájemné spolupráce a respektu unijních a vnitrostátních soudů, naopak nikomu nedává právo na jednostranné kroky.³⁸
4. Klausule jako nadnárodní koncept, jelikož je zakotvena v primárním právu, je k výkladu jejího obsahu povolán pouze Soudní dvůr.³⁹

V dalších částech článku bude analyzována judikatura národních a unijních soudů, která snad odhalí, ke které z variant se současná praxe kloní.

2. POJETÍ NÁRODNÍ IDENTITY VE VZTAHU K EU V JUDIKATUŘE VYBRANÝCH VNITROSTÁTNÍCH ÚSTAVNÍCH SOUDŮ

Vnitrostátní soudy, zejména ty řazené mezi ústavní (nejvyšší), mají nepostradatelné místo ve výkladu pojmu národní identita. Jestliže se jedná o koncept vázající se k určitému státu, kdo jiný by k tomu měl mít silnější mandát? Viděno navíc z druhé strany „barikády“, jelikož se v tomto případě jedná o výklad vnitrostátního práva, chybí formálně s ohledem na čl. 19 SFEU v této věci působnost Soudního dvora. Je třeba zdůraznit, že vnitrostátní soudy v naprosté většině případů operují s pojmem ústavní identity, což – domnívám se – není vážná překážka, neboť ustanovení čl. 4 odst. 2 L-SEU jednoznačně koncept ústavní identity pokládá za hlavní prvek identity národní (viz výše).

Obdobně jako na unijní úrovni byl ve vztahu k evropské integraci termín ústavní identita použit vnitrostátními soudy již dosti dávno, konkrétně na počátku 70. let minulého století. Italský ústavní soud (*Corte costituzionale*) v rozhodnutí *Frontini* vymezil limity evropského práva tak, že „nemohou

³⁷ KUMM, Matthias. The Jurisprudence of Constitutional Conflict: Constitutional Supremacy in Europe before and after the Constitutional Treaty. *European Law Journal*, 2005, roč. 11, č. 3, s. 303, zde je vidět jistá podobnost s Phelanovým návrhem citovaným výše.

³⁸ Viz PUTTNER, Adelheid. Art. 4 EUV. In: CALLIESS, Christian, RUFFERT, Matthias (eds). *EUV/AEUV (Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta): Kommentar*. München: C. H. Beck, 2011, s. 88.

³⁹ BOGDANDY a SCHILL, 2011, s. 1452.

poškodit základní zásady italského ústavního pořádku“,⁴⁰ aniž by ovšem tehdy, ani později vymezil, co kromě ochrany lidských práv mezi tyto základní zásady patří.⁴¹ O něco později k témuž závěru došel německý ústavní soud (*Bundesverfassungsgericht*), podle něj nelze členstvím v EU proměnit strukturu Základního zákona, která tvoří jádro jeho identity.⁴² Také zde byla teze využita v další judikatuře, v rozhodnutí *Maastricht* (*Brunner*) německý soud svůj přístup podpořil také přímo odkazem na závazky EU vyjádřené v tehdy novém čl. F SEU.⁴³ Pro italský i německý soud nicméně ústavní identita nebyla měřítkem ochrany sama o sobě, šlo jen o obecný jazykový obrat související s ostatními skutečnostmi. Na druhou stranu, podle Reestmana právě judikatura italského a německého soudu zařazení ochrany národní identity do primárního práva inspirovala.⁴⁴

Zvýšený důraz na ústavní identitu ze strany vnitrostátních soudů přinesla až příprava Smlouvy o ústavě. Při předběžném přezkumu její ústavnosti španělský ústavní soud (*Tribunal Constitucional*) dovodil, že čl. I–5 SÚE garantuje ochranu základních struktur států a jejich hodnot, které nemohou být zasaženy činností EU, přičemž tak EU výslovně uznává limity již dříve vymezené některými jinými soudy.⁴⁵ Jde tak o velmi extenzivní pojetí národní identity, a přestože soud poukázal na nutnost spolupráce s unijními soudy, zdá se, že nemusí být nutně omezené jen na výjimečné situace.⁴⁶ Přímý vliv diskuze o národní identitě vedl ke změně ústavní doktríny také ve Francii.⁴⁷ V předchozím pojetí Ústavní rada (*Conseil Constitutionnel*) judikovala, že unijní

⁴⁰ Viz teze v CONV 375/02, 31. října 2002, s. 11; tato verze je v doktríně brána pouze jako možné varianta, nevím o odborníkovi, který by ji v krystalické podobě obhajoval (srov. náznamy v BESSELINK, 2010, s. 49).

⁴¹ Rozhodnutí ze dne 27. prosince 1973, *Frontini*, č. 183, bod 8.

⁴² Podrobně včetně odkazů na následující rozhodnutí italského ústavního soudu viz CARTABIA, Maria. The Italian Constitutional Court and the Relationship Between the Italian Legal System and the European Union. In: Slaughter, Anne-Marie a kol. *The European Court and the National Courts. Doctrine and Jurisprudence*. Oxford: Hart Publishing, 1997, s. 133–134.

⁴³ Rozhodnutí ze dne 29. května 1974, *Solange I.*, 2 BvL 52/71, bod 3.

⁴⁴ Rozhodnutí ze dne 12. října 1993, *Maastricht*, 2 BvR 2134/92, bod 109.

⁴⁵ REESTMAN, 2009, s. 380.

⁴⁶ Rozhodnutí ze dne 13. prosince 2004, *Declaration DTC 1/2004*, bod 3.

⁴⁷ DE LA TORRE, Castillo. Tribunal Constitucional (Spanish Constitutional Court), Opinion 1/2004 of 13 December 2004. *Common Market Law Review*, 2005, roč. 42, č. 4, s. 1188.

právo⁴⁸ nelze implementovat v přímém rozporu s ustanoveními ústavy.⁴⁹ Posun spočívá v tom, že v současnosti implementace nesmí být „v rozporu se zásadami vlastními ústavní identitě Francie“.⁵⁰ Bohužel rada podrobněji obsah pojmu ústavní identita nerozvedla a neučinila tak ani v pozdějších rozhodnutích, proto neustává odborná debata, co všechno by mělo pod daný pojem spadat.⁵¹ Podle všeho by nový koncept měl vycházet z předchozího, vyloučit ale nelze; ani jeho širší rozsah.⁵² Shoda do značné míry panuje na tom, že jelikož hodnoty shodné s ostatními státy jsou chráněny Soudním dvorem, má se jednat o hodnoty specifické pro francouzský ústavní pořádek. Uváděny jsou prvky jako již zmíněná sekularita nebo definice osob oprávněných volit ve volbách (čl. 3 francouzské ústavy).⁵³ Protože však jiní odborníci zařazují do seznamu hodnoty typu demokracie či sociální stát,⁵⁴ můžeme zpochybnit rovněž předchozí hypotézu. Jestliže pak samotní členové Ústavní rady označují její přístup za „poněkud teoretický mechanismus“,⁵⁵ nepřekvapí ani, že je doktrínou kritizován jako příliš široký, bez jasného jádra, a tak vlastně v praxi nevyužitelný.⁵⁶

Zatím nejdále⁵⁷ pokročil v aplikaci konceptu ústavní identity na integrační proces německý ústavní soud. Sice následoval své diskutované předchůdce z ostatních zemí až s jistým odstupem, oproti nim byl ale při příležitosti přezkumu ústavnosti Lisabonské smlouvy konkrétnější. *Bundesverfassungsgericht* přiřadil ke svým předchozím měřítkům přezkumu neplatnosti evropského

⁴⁸ O vlivu diskuze na evropské úrovni na francouzský vývoj viz TROPER, Michel. Sovereignty and Laïcité. *Cardozo Law Review*, 2008–2009, roč. 3, č. 6, s. 2573, odkaz na klauzuli o národní identitě je v oficiálním komentáři k příslušnému rozhodnutí (PONTTHOREAU, 2008, s. 61).

⁴⁹ V daném případě sekundární legislativa.

⁵⁰ Rozhodnutí ze dne 10. června 2004, 2004–496 DC, bod 7.

⁵¹ Rozhodnutí ze dne 27. července 2006, 2006–540 DC, bod 19.

⁵² Viz analýza spolu s četnými odkazy na francouzskou literaturu ve VRANES, Erich. France. In: GRILLER, Stephan a kol. *National Constitutional Law and European Integration*. Brussels: European Parliament, 2011, s. 103.

⁵³ Viz CHARPY, Chloé. The Status of (Secondary) Community Law in the French Internal Order: the Recent Case-Law of the Conseil Constitutionnel and the Conseil d'Etat. *European Constitutional Law Review*, 2007, roč. 3, č. 3, s. 445–446.

⁵⁴ REESTMAN, 2009, s. 378–379.

⁵⁵ CHALTIÉL, Florence. Droit constitutionnel et droit communautaire. *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 2006, č. 68, citováno dle VRANES, 2011, s. 103.

⁵⁶ Olivier Duithéillet de Lamothe citovaný tamtéž.

⁵⁷ RODIN, 2011, s. 36.

práva (porušení ochrany lidských práv, přezkum postupu *ultra vires*) třetí okruh, totiž ústavní identitu německého Základního zákona. Konkrétně soud uvádí, že „přezkoumává, zda je respektováno nedotknutelné jádro ústavní identity Základního zákona vycházející z čl. 23 odst. 1 třetí věty v souladu s čl. 79 odst. 3 Základního zákona“, přičemž tuto ochranu přímo vzal jako svůj úkol plynoucí z výkladu čl. 4 odst. 2 L-SEU.⁵⁸ Jak lze odvodit z citace, soud sám ústavní identitu ztotožňuje s materiálním jádrem ústavy, upraveném v čl. 79 odst. 3 Základního zákona.⁵⁹ Problémem je, že toto jádro nemá nijak přesné hranice co do kvality ani kvantity. Tak například se po vydání rozhodnutí rozběhla široká diskuze, zda součástí jádra je i pět soudem výslovně uvedených na EU nepřenositelných oblastí pravomocí.⁶⁰ Někteří odborníci tento výklad podporují,⁶¹ jiní odmítají,⁶² část se snaží najít kompromis a dovozuje, že soud chtěl varovně naznačit, že zásahy v těchto oblastech se mohou výrazně dotýkat národní (ústavní) identity Německa.⁶³

Obsah pojmu ústavní identita má opět přímé dopady na jeho praktické použití. Čím širší okruh hodnot pod něj spadá, tím častější by mohl být zásah *Bundesverfassungsgerichtu*, zvláště by mohlo mít závažné důsledky, pokud by do ochrany ústavní identity byla zařazena komplexně základní práva, tedy otázka, která již byla vyřešena doktrínou *Solange II*.⁶⁴ Dalším sporným bodem byla otázka, jestli koncept ústavní identity bude využíván pouze jako nástroj *ex ante* přezkumu přesunu nových pravomocí na EU,

⁵⁸ Nutně se vnučuje vsuvka „jako obvykle“.

⁵⁹ Rozhodnutí ze dne 30. června 2009, *Lissabon*, 2 BvE 2/08, bod 240.

⁶⁰ Shodně také Tamtéž, body 208 a 218; potvrdil to mimosoudně i předseda soudu VOSSKUHLÉ, Andreas. Multilevel cooperation of the European Constitutional Courts: Der Europäische Verfassungsgerichtsverbund. *European Constitutional Law Review*, 2010, roč. 6, č. 2, s. 195–196.

⁶¹ *Lissabon*, bod 252 (srov. také bod 249): jde o 1) právo na využití donucovací síly, 2) základní rozhodnutí o veřejných příjmech a výdajích, 3) základní parametry sociálního státu, 4) trestní právo, 5) rozhodnutí dotýkající se kulturních otázek, včetně vzdělávání, rodiny a náboženství.

⁶² Například THYM, Daniel. From Ultra-Vires-Control to Constitutional-Identity-Review: The Lisbon Judgment of the German Constitutional Court. In: BENEYTO, José Maria, PERNICE, Ingolf (eds). *Europe's Constitutional Challenges in the Light of the Recent Case Law of National Constitutional Courts*. Baden-Baden: Nomos, 2011, s. 39.

⁶³ Například HALBERSTAM, Daniel – MÖLLERS, Christoph. The German Constitutional Court says „Ja zu Deutschland!“ *German Law Journal*, 2009, roč. 10, č. 8, s. 1249–1251.

⁶⁴ GRIMM, Dieter. Defending Sovereign Statehood against Transforming the European Union into a State. *European Constitutional Law Review*, 2009, roč. 5, č. 3, s. 368.

nebo i pro přezkum zásahů EU v oblastech již přenesených pravomocí. Druhá možnost, která se zdá pravděpodobnější,⁶⁵ by opět mohla zpřísnit a rozšířit přezkum činnosti EU ze strany německého ústavního soudu.⁶⁶ Soud nicméně již v rozhodnutí *Lissabon* uvedl, že přezkum identity je nutné vnímat ve světle otevřenosti Základního zákona vůči evropské integraci a závazku loajality vůči EU.⁶⁷ Soud dále v obecné rovině dodal, že bude zasahovat pouze za „výjimečných, zvláštních a úzce vymezených podmínek“.⁶⁸ Další omezení podmínek přezkumu⁶⁹ lze odvodit z rozhodnutí *Honeywell*, kde opět je zdůrazněna mnoha slovy ojedinělost prohlášení neplatnosti práva EU *Bundesverfassungsgerichtetem*,⁷⁰ především ale soud dovodil, že takovému prohlášení musí předcházet předběžná otázka, která dá Soudnímu dvoru prostor předmětné opatření vyložit.⁷¹ Jestliže po vydání *Lissabonu* většina doktríny soudem aplikovaný koncept ústavní identity Základního zákona kritizovala a hrozila se možných následků, pozdější zmírnění kritérií naopak vede některé k závěrům, že soud příliš ustupuje stejně jako dříve u přezkumu jednání *ultra vires* a ochrany základních práv a se svým přístupem „hrozba-ústupek“ se může dostat do pasti.⁷² To, že *Bundesverfassungsgericht* nesložil zbraně, nicméně dokazuje jeden z jeho nedávných rozsudků, ve kterém se soud pouští do analýzy rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Akerberg Fransson*⁷³ a varuje, že pokud by platil jeden z možných (extenzivních) výkladů rozhodnutí, jednalo by se rozhodně o postup *ultra vires* z důvodu poškození identity Základního zákona.⁷⁴

⁶⁵ THYM, 2011, s. 39–40.

⁶⁶ Viz ostatně postup soudu například v rozhodnutí z 12. září 2012, 2 BvR 1390/1, bod 209.

⁶⁷ Tak si vykládal dopad přezkumu identity například TOMUSCHAT, Christian. The Ruling of the German Constitutional Court on the Treaty of Lisbon. *German Law Journal*, 2009, roč. 10, č. 8, s. 1260.

⁶⁸ *Lissabon*, bod 240.

⁶⁹ Tamtéž, bod 340.

⁷⁰ Směr k omezení potvrzuje také to, že odlišné stanovisko soudce Herberta Landaua namítá ve věci porušení konsenzu dosaženého v rozsudku *Lissabon*.

⁷¹ Rozhodnutí ze dne 6. července 2010, *Honeywell*, 2 BvR 2661/06, bod 61.

⁷² Tamtéž, bod 60.

⁷³ Srov. CRAIG, Paul. The European Union Act 2011: Locks, Limits and Legality. *Common Market Law Review*, 2011, roč. 48, č. 6, s. 1942.

⁷⁴ Rozsudek ze dne 26. února 2013, *Akerberg Fransson*, C-617/10, dosud nezveřejněný ve sbírce.

Ze soudů nových členských zemí se nejrozsáhleji ke konceptu ústavní identity vyjadřoval polský ústavní soud (*Tribunal Konstytucyjny*). Ústavní identitu vnímá především jako okruh nepřenositelných pravomocí s odkazem na doktrínu obsahující „jádro věci, tj. co je nezbytným základem politického systému daného státu“, přičemž uvádí i výčet takových záležitostí, byť velmi obecný.⁷⁵ Ve stejné části soud připomíná existenci čl. 4 odst. 2 L-SEU v primárním právu, koncept národní identity pokládá za ekvivalent národně definované identity ústavní a dodává, že oba pojmy jsou v úzkém vztahu, přičemž ten první obsahuje i „tradice a kulturu“.⁷⁶ Argumentace polského ústavního soudu v uvedeném rozhodnutí je zcela obecná a spíše doplňuje zbytek odůvodnění. Ve věci SK 45/09 soud neodmítl přezkum platnosti několika článků nařízení 44/2001, oproti předchozí abstraktní kontrole se tak jednalo o přezkum konkrétní. V odůvodnění rozhodnutí se výslovně uvádí, že s ohledem na zásadu loajality (čl. 4 odst. 3 L-SEU) nemají členské státy právo volně derogovat normy EU, právě čl. 4 odst. 2 L-SEU ale soud vnímá jako protiváhu uvedené zásady.⁷⁷ Vzápětí dodává, že před případným použitím klauzule jako derogačního důvodu je třeba hledat cesty souladné s právem EU (eurokonformní výklad) a případně položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru. Polský ústavní soud viditelně následuje svůj německý protějšek, na rozsudek *Honeywell* ostatně přímo odkazuje.⁷⁸ V jádru přezkumu platnosti nařízení však již soud vůbec s pojmem ústavní identita neoperoval, takže nelze odvodit, jak by test proporcionality mezi závazky plynoucími z členství a ochranou ústavní identity v konkrétním případě vypadal.

3. PŘÍSTUP KOCHRANĚ NÁRODNÍ IDENTITY V ROZHODNUTÍCH SOUDNÍHO DVORA

Respekt k národní identitě členských států byl sice součástí evropského práva od svých počátků, judikatura Soudního dvora ale tradičně byla v uplatnění konceptu neobyčejně skoupá, a když už se jej dotýkala, činila tak spíše nepřímě. Před přijetím Maastrichtské smlouvy se to týkalo v užší rovině jednoho případu, ve kterém Soudní dvůr neodmítl irský požadavek na nutnou znalost irštiny pro získání místa učitele i s ohledem na to, že irština se těší

⁷⁵ Rozhodnutí z 24. dubna 2013, 1 BvR 1215/07, bod 91.

⁷⁶ Rozhodnutí ze dne 24. listopadu 2010, K 32/09, s. 22–23.

⁷⁷ Tamtéž, s. 23.

⁷⁸ Rozhodnutí ze dne 16. listopadu 2011, SK 45/09, bod 2.6.

zvláštnímu postavení dle čl. 8 irské ústavy a slouží jako prostředek zachování národní identity a kultury.⁷⁹ Pokud to ale jen trochu šlo, z podobných případů se snažil vyvléknout s odkazem na neaplikovatelnost evropského práva.⁸⁰ Ani včlenění čl. F do primárního práva větší změnu nepřineslo, pravděpodobně také proto, že byl mimo působnost soudu. V polovině 90. let minulého století se Lucembursko odvolalo na národní identitu v případě, kdy odůvodňovalo svůj diskriminační přístup k vyhrazení učitelských pozic pro vlastní občany. Soudní dvůr sice zachování národní identity pojal za legitimní cíl právního řádu EU, na druhou stranu uvedl, že se nejedná o faktor dovolující ospravedlnění jakéhokoliv jednání členského státu a lucemburské argumenty s ohledem na předložené důvody odmítl.⁸¹ Už předchozí rozhodnutí naznačovala, že Soudní dvůr posuzoval (byť nepřímou) prvky národní identity jako možné zdůvodnění výjimek ze svobod zajištěných primárním právem s odkazem na výhrady veřejného zájmu (pořádku). Zpřesnění koncepce soud představil v rozhodnutí *Omega*, které se týkalo možnosti zákazu provozování laserových heren simulujících zabíjení, neboť ty podle německých úřadů poškozují lidskou důstojnost chráněnou Základním zákonem. Soud rozhodl, že ochrana základních práv může sloužit jako legitimní důvod derogace, zároveň však dodal, že opatření k ochraně práv nemusí být jednotně vnímána všemi členskými státy, tedy ty se mohou lišit v čase i prostoru a je zde jistá míra uvážení pro vnitrostátní orgány.⁸² Samozřejmě stále platí, že možnost derogace svobod zajištěných Smlouvami je třeba vykládat restriktivně a musí probíhat pod dohledem Soudního dvora.⁸³ Pro naši diskuzi je důležité, že i když soud přiznal zohlednění jednotlivých národních ústavních specifik,

⁷⁹ Tamtéž, bod 2.7; diskuze k tomu CEBULAK, Pola. Inherent Risks of the Pluralistic Structure: Use of the Concept of National Constitutional Identity by the Polish and Czech Constitutional Courts. *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2012, roč. 8, s. 495.

⁸⁰ Požadavek znalosti irštiny považovala nizozemská zájemkyně o místo učitelky za diskriminační, rozsudek ze dne 28. listopadu 1989, *Groener*, 379/87, Recueil, s. 3967, body 17–20.

⁸¹ Například rozhodnutí ze dne 4. října 1991, *Grogan*, C-159/90, Recueil, s. 4685. Stojí za zmínku, že podobný přístup Soudní dvůr zaujímá dodnes, včetně případů, kdy se strany přímo dovolávají čl. 4 odst. 2 L-SEU, viz rozsudek ze dne 16. října 2012, *Maďarsko v Slovenská republika*, dosud nezveřejněný ve sbírce, srov. bod 35.

⁸² Rozsudek ze dne 2. července 1996, *Commission v Luxembourg*, C-473/93, Recueil, s. I-3207, body 35–36.

⁸³ Rozsudek ze dne 14. října 2004, *Omega Spielhallen*, C-36/02, Sb. rozh. s. I-9609, body 31, 36.

neučinil tak s odkazem na ochranu národní identity, ale použil je pouze jako argument v rámci přezkumu proporcionality uplatnitelnosti Smlouvami dovolených výhrad, tudíž si zachoval plnou kontrolu nad výsledky.

Snad i v souvislosti s děním odehrávajícím se při přípravě Smlouvy o ústavě a jeho výsledcích se odkazy na národní identitu a čl. 6 odst. 3 SEU začaly objevovat v posudcích generálních advokátů. Nejobsáhleji koncept vyložil generální advokát Maduro ve věci *Michaniki*. V té šlo o to, zda je aplikovatelné ustanovení řecké ústavy zakazující určité skupině podnikatelů účastnit se veřejných zakázek, pokud by bylo v rozporu s unijní směrnicí o koordinaci veřejných zakázek na stavební práce. Maduro zrekapituloval dosavadní judikaturu a připomněl, že respektování národní identity, jejíž součástí je nesporně i identita ústavní, je legitimním zájmem, na který se členský stát může odvolat při omezení plnění povinnosti uložené unijním právem. Zároveň ale respektování identity „nelze chápat jako absolutní úctu ke všem vnitrostátním ústavním pravidlům“, posuzování musí probíhat v souladu se zásadou rovného zacházení a pravidel příslušné směrnice. Opak by vedl kmožnému zneužívání jednostranných opatření ze strany států a narušení jednoty práva EU.⁸⁴ Soudní dvůr v konečném rozsudku však rozměr ústavní identity vůbec nediskutoval, neprovedl žádný podrobný test proporcionality zásahu a ustanovení řecké ústavy označil za nesouladné s unijním právem na základě klasického vnímání přednosti.⁸⁵ Přístup soudu se setkal s výraznou kritikou, ne snad ani kvůli výsledku, nýbrž pro marginalizaci ústavního dopadu případu a nevyužití příležitosti k pečlivé a citlivé reflexi předmětné situace.⁸⁶ Podobně nebyly v navazujících rozsudcích promítnuty ani jiné podněty generálních advokátů zamýšlející se nad uplatněním konceptu národní identity v daných věcech, což jen potvrzuje zmíněnou dřívější snahu soudu v Lucemburku, pokud možno této záležitosti uniknout.⁸⁷ Vstup Lisabonské smlouvy v platnost podřadil čl. 4 odst. 2 L-SEU pod jurisdikci Soudního dvora. Prvním případem, ve kterém soud aktivně operoval s konceptem v L-SEU zakotvené národní identity, se stala kauza

⁸⁴ Tamtéž, bod 30.

⁸⁵ Stanovisko generálního advokáta Madura ze dne 8. října 2008, *Michaniki*, C-213/07, bod 33.

⁸⁶ Rozsudek ze dne 16. prosince 2008, *Michaniki*, C-213/07, Sb. rozh. s. I-9999, bod 69.

⁸⁷ KOSTA, Vasiliki. Case Note: Case C-213/07, *Michaniki* AE. *European Journal of Constitutional Law*, 2009, roč. 5, č. 3, zvláště s. 506–510.

Ilonka Sayn-Wittgenstein.⁸⁸ Skutkový stav byl velmi stručně následující: Paní Sayn-Wittgenstein se domáhala, aby mohla v Rakousku používat jméno obsahující šlechtický titul hraběnka (*Fürstin*). Rakouské orgány s tím nesouhlasily, neboť je to v rozporu se zákonem o zrušení šlechtických titulů z roku 1919, který má dle čl. 149 odst. 1 rakouské ústavy sílu ústavního zákona. Hraběnka namítala, že podobný přístup je v rozporu s právem volného pohybu pracovníků a volného pohybu služeb, přičemž obojí využívá jako realitní makléřka, pohybující se v oboru prodeje luxusních nemovitostí.

Soudní dvůr ve svém odůvodnění provedl podrobný test proporcionality mezi omezením předmětných svobod a „zákonem o zrušení šlechtictví jako prvkem národní identity“.⁸⁹ Spoléhaje se na zásady již aplikované v případě *Omega*, soud posoudil rakouské důvody jako dovolávání se veřejného pořádku. Poté, co zrušení šlechtictví kvalifikoval jako provedení zásady rovnosti občanů před zákonem,⁹⁰ dovodil, že se nejedná o nepřiměřený zásah s ohledem na zajištění uskutečnění základního ústavního cíle, a prohlásil rakouskou úpravu za souladnou s právem EU.⁹¹ Z podaného je zřejmé, že východiska národní identity nebyla v centru zájmu soudu, byť v bodě 92 se ke klauzuli ještě vrátil a spojil ji s tím, že součástí identity je jistě „republikové státní zřízení“. O umělosti vložení této věty svědčí, že propojení zrušení titulů s republikánským zřízením nikde jinde v rozhodnutí nefiguruje a neodvolávala se na něj ani rakouská vláda.⁹² Další střet národní identity s právy zaručenými čl. 21 SFEU řešil případ *Runevič-Vardyn*.⁹³ Litevské předpisy vyžadují, aby veškeré záznamy v identifikačních dokladech litevských občanů byly psány v litevštině (litevskými znaky), toto pravidlo potvrdil

⁸⁸ Stanovisko generálního advokáta Madura ze dne 16. prosince 2004, Španělsko v Eurojust, C-160/03, bod 24; stanovisko generálního advokáta Madura ze dne 20. září 2005, *Marrrosu a Sardino*, C-53/04, bod 40; stanovisko generální advokátky Kokottové ze dne 8. května 2008, *UGT-Rioja*, C-428/06, bod 54.

⁸⁹ Rozsudek ze dne 22. prosince 2010, *Ilonka Sayn-Wittgenstein*, C-208/09, Sb. rozh. s. I-13693.

⁹⁰ Tamtéž, bod 83.

⁹¹ Což je sama o sobě jedna z obecných zásad právních zakotvená i v čl. 20 LZP EU, viz tamtéž, bod 89.

⁹² Tamtéž, bod 93.

⁹³ Podle některých to potvrzuje zbytečnost odkazu na republikánské zřízení, viz například PRESHOVA, Denis. Battleground or Meeting Point?: The Respect for National Identities in the European Union – Article 4(2) The Treaty on European Union. *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2012, roč. 8, s. 289. O vhodnosti zařazení teze je naopak přesvědčen RODIN 2011, s. 30–31.

také místní ústavní soud. Paní Runevič-Vardyn je litevskou občankou hlásící se k polské menšině. Poté, co se vdala za Poláka jménem Wardyn, chtěla mít vydány dokumenty obsahující transkripci jména ve znění Runiewicz-Wardyn. Když toto bylo správním orgánem zamítnuto, podali oba manželé žalobu k místnímu soudu, který se obrátil na Soudní dvůr s předběžnou otázkou týkající se výkladu zejména čl. 18 a 21 SFEU.

Litevská vláda, podpořená několika dalšími státy, argumentovala, že litevština je ústavní hodnotou sloužící k celé řadě pro stát klíčových záležitostí a proto zachovává národní identitu.⁹⁴ Soudní dvůr výslovně uznal ochranu státního úředního jazyka za součást národní identity dle čl. 4 odst. 2 L-SEU, vzal přitom do úvahy i ustanovení čl. 3 odst. 3 L-SEU a čl. 22 LEP EU.⁹⁵ Zároveň však poukázal, že příjmení osoby je nedílnou součástí jejího soukromého života chráněného v čl. 7 LEP EU a čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech a zásah do něj tvoří omezení svobod garantovaných v čl. 21 SFEU. Opět tedy bylo nutné provést test přiměřenosti zásahu, a to jak vůči právu na soukromý život, tak volnému pohybu osob. Test však v obou případech tentokrát nečinil Soudní dvůr, nýbrž nechal posouzení na předkládajícím soudu, aniž by mu poskytl jasná vodítka pro rozhodnutí.⁹⁶

Ve stejné době nicméně soud několikrát argumentaci národní identitou neuznal. První skupinu tvoří případy, kdy byla ochrana identity namítána a soud ji po provedení testu proporcionality odmítl. Lucembursko použilo odkaz na čl. 4 odst. 2 L-SEU jako podpůrný důvod pro zachování podmínky lucemburské státní příslušnosti k výkonu povolání notáře, protože jen tak lze zaručit použití lucemburštiny při výkonu notářské činnosti. Soud konstrukci nepřijal s odůvodněním, že ochrana lucemburštiny je legitimním cílem, ale ten lze chránit i jinými prostředky než vyloučením příslušníků jiných států.⁹⁷ Podobně soud posoudil ustanovení požadující povinné použití holandštiny pro pracovní smlouvy ve Vlámku. Oproti rozhodnutí *Runevič-Vardyn* považoval v tomto případě omezení za nepřiměřené, protože příliš zasahuje do smluvní svobody stran a nevede k zásadní ochraně daného jazyka.⁹⁸ Druhou skupinu zastupují

⁹⁴ Rozsudek ze dne 12. května 2011, *Runevič-Vardyn*, C-391/09, Sb. rozh. s. I-3787.

⁹⁵ Tamtéž, bod 84.

⁹⁶ Tamtéž, bod 66.

⁹⁷ Tamtéž, body 83, 91–93.

⁹⁸ Rozsudek ze dne 24. května 2011, *Komise v Lucembursko*, C-51/08, Sb. rozh. s. I-4231, bod 124.

rozhodnutí, kde žádný test proporcionality přes možnost tak učinit proveden nebyl. Nejviditelnějším z nich byla kauza *Melloni*, ve které španělský ústavní soud předložil předběžnou otázku, jestli je možné odmítnout výkon ustanovení sekundárního práva z důvodu vyšší ochrany základních práv na vnitrostátní než na unijní úrovni.⁹⁹ Generální advokát Yves Bot po kratší diskuzi usoudil, že namítaný velkorysejší přístup k právu na obhajobu není součástí španělské ústavní identity, a obecně dodal, že „náročné pojetí ochrany základního práva“ nemá být zaměňováno „s ohrožením národní identity nebo konkrétně ústavní identity členského státu“.¹⁰⁰ Rozhodnutí soudu stejný přezkum nenásledovalo a vystačilo si s jasným příkazem relevantního sekundárního práva (eurozatykač), které nedovoluje žádné odchylky,¹⁰¹ byl zde tak následován vzor již aplikovaný ve věci *Michaniki*.

Soubor diskutovaných rozhodnutí dotýkajících se konceptu národní identity chráněné čl. 4 odst. 2 L-SEU je poměrně obtížné hodnotit, protože rozsudků je zatím nevelký počet a judikatura není zcela ustálená.¹⁰² Z hlediska užití Soudní dvůr považuje národní identitu za legitimní nástroj pro možnou derogaci sekundárního práva ze strany členských států, kontinuálně ale judikuje, že nestačí odvolání se na ni samu o sobě, nýbrž ji vnímá pouze jako prostředek pro vyvolání primárním právem zajištěných výjimek z volného pohybu (srov. čl. 45 odst. 3 a 52 SFEU). Jelikož tyto výjimky je třeba vykládat restriktivně, odkaz na národní identitu vyžaduje provedení testu proporcionality, zda chráněné hodnoty převáží narušení volných svobod, zejména přezkoumávány jsou možnost dosažení ochrany předmětných hodnot méně poškozujícím způsobem a dopad na zásadu rovného zacházení.¹⁰³ Soud podle všeho

⁹⁹ Rozsudek ze dne 16. dubna 2013, *Las*, C-202/11, dosud nepublikovaný ve sbírce, body 26–33; podrobněji k rozlišení mezi oprávněnými omezeními svobod souvisejícími s jazykem a neproporcionálními omezeními srov. stanovisko generálního advokáta Jaaskinena ve stejné věci ze dne 12. července 2012, body 61–63.

¹⁰⁰ Pro pozadí případu a diskuzi o jeho vztahu k ústavním hodnotám Španělska viz TORRES PÉREZ, Aida. Constitutional Dialogue on the European Arrest Warrant: The Spanish Constitutional Court Knocking on Luxembourg's Door. *European Constitutional Law Review*, 2012, roč. 8, č. 1, s. 117–118.

¹⁰¹ Stanovisko generálního advokáta Bota ze dne 2. října 2012, *Melloni*, C-399/11, bod 142 (přezkum v bodech 138–142).

¹⁰² Rozsudek ze dne 16. února 2013, *Melloni*, C-399/11, dosud nepublikovaný ve sbírce, body 57–63, pro kritiku přístupu jako nedostatečně vnímajícího ústavní hodnoty členských států viz LECZYKIEWICZ, Dorota. *Melloni and the future of constitutional conflict in the EU*. 23. května 2013. Dostupné na <http://eutopialaw.com/2013/05/23/melloni-and-the-future-of-constitutional-conflict-in-the-eu/> (citováno dne 15. 7. 2013).

¹⁰³ Názor o opaku viz RODIN, 2011, s. 31.

naopak odmítá aplikaci národní identity jako blokové výjimky pro určitou činnost členských států,¹⁰⁴ a to ani ve velmi úzkých otázkách.¹⁰⁵ I s ohledem na koncepci užití klauzule je zřejmé, že Soudní dvůr si osobuje právo přinejmenším dohlížet na oprávněnost její aplikace, pokud už dává národnímu soudu prostor pro uvážení (viz dále), vždy tento pokyn musí vycházet z Lucemburku. U obsahu klauzule je jednoznačně přijímána souvislost mezi národní a ústavní identitou, soud nicméně nepřejal názor doktríny o oddělení kulturně-historických prvků od platnosti Lisabonské smlouvy a zahrnuje do ní stále i tyto záležitosti, zvláště patrné to je u ochrany jazyka. Zároveň však dovozuje, že ne každá hodnota chráněná ústavou musí spadat pod okruh národní identity. V odraze kategorizace vymezené v první kapitole tak vidíme akceptaci synchronní i diachronní verze národní identity, ale jen v objektivní rovině, kdy hodnotitelem je sám Soudní dvůr. Objem nejasných záležitostí zůstává nicméně široký a souvisí především s neustáleným přístupem k dovození se národní identity, k čemuž se vrátíme v následující části.

4. VZNIKÁ VE VZTAHU K NÁRODNÍ IDENTITĚ MEZI SOUDY V EU JEDNOTNÝ KOOPERAČNÍ MODEL?

Představení postojů vnitrostátních soudů a Soudního dvora nám dává prostor pro syntézu jejich přístupu a pokus o zvážení, která z pěti doktrínou uvažovaných koncepcí je nejbližší praxi. Už nyní je možné říci, že vyřešení daného problému bude mimořádně obtížné, protože nejenže existují rozdíly mezi pojetími ze strany soudů členských států, ale ustálená není ani judikatura unijních soudů. Pořád také platí, že vztah mezi oběma soudními úrovněmi ani v této věci není černobílý a stejná záležitost má z různých stran odlišnou interpretaci.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Specificky ve vztahu k druhému bodu srov. stanovisko generální advokátky Kokottové ze dne 21. června 2012, *Itálie v Komise*, C-566/10 P, body 87–88.

¹⁰⁵ Konkrétně například vyjmutí soudní moci z aplikace sekundárního práva týkajícího se částečných pracovních úvazků, viz rozsudek z 1. března 2012, *O'Brien*, C-393/10, dosud nezveřejněný ve sbírce, bod. 49.

¹⁰⁶ Ve věci *Rottman* generální advokát Maduro navrhol, že otázky udělování státního občanství nemohou být řízeny zcela unijním právem, protože se jedná o věc týkající se národní identity v souvislosti se „složením národního společenství“ (viz jeho stanovisko ze dne 30. září 2009, *Rottman*, C-135/08, bod 25), soud v rozsudku využil jiné konstrukce. Doktrína o vhodnosti řešení vyvolala rozsáhlou diskuzi, více k ní texty dostupné na <http://eudo-citizenship.eu/commentaries/citizenship-forum/citizenship-forum-cat/254-has-the-european-court-of-justice-challenged-member-state-sovereignty-in-nationality-law?showall=&limitstart>.

Nejprve zaměříme svou pozornost na obsah termínu národní identita. Všechny subjekty se shodují, že její hlavní složkou je identita ústavní. V obecné rovině zdůrazňují hlavně synchronní rozměr identity, ochranu zasluhuje především to, čím se daný stát odlišuje od ostatních, záležitosti společné všem je možné v situacích s unijním prvkem chránit prostřednictvím tradičních nástrojů na úrovni EU (společné zásady právní, LZZP EU atd.).¹⁰⁷ I díky tomu je téměř nemožné dát jasná vodítka, které konkrétní hodnoty do národní identity spadají. Národní soudy doposud zůstaly u obecných vodítek s výjimkou *Bundesverfassungsgerichtu*, který na jednu stranu národní identitu zdá se spojuje s materiálním jádrem Základního zákona, na druhou stranu není jisté, jestli její součástí nejsou i tzv. nepřenositelné pravomoci. Soudní dvůr se konkretizací vyhýbá, významnou pozici však zaujímá ochrana národních jazyků, což lze vysvětlit také tím, že jde o zrcadlový obraz podpory mnohojazyčnosti vyžadované primárním právem.

Úhelným kamenem se s ohledem na neurčitý obsah klauzule v čl. 4 odst. 2 L-SEU stává institucionální příslušnost k výkladu pojmu národní identity a jeho aplikace. Několikrát již bylo zmíněno, že obě strany mají na své straně pádné argumenty, proč zrovna ony by měly mít rozhodující slovo, stejně jako nebezpečí, které by s jednostrannými kroky bylo spojeno. Možná také proto snad všechny subjekty zdůrazňují ochotu ke konstruktivní spolupráci,¹⁰⁸ ústavní soudy kromě snahy o eurokonformní výklad závazkem spornou věc nejprve nechat posoudit Soudním dvorem, ten vychází vstříc proklamaným příslibem přihlížet k národním specifikům a podporou otevřenosti dialogu. Na základě uvedeného proto ve světle dosavadní judikatury můžeme odmítnout modely č. 2, 3 a 5. Do cílové pásy se nám zdá vítězně dobíhat model č. 4, skutečně zde ale vznikl „společný diskurz o této nejcitlivější otázce“, jak se domnívají příznivci této varianty?¹⁰⁹

¹⁰⁷ Jak lze tentýž obsah vnímat zcela odlišně, ukázal na příkladu lisabonského rozhodnutí německého ústavního soudu MAYER, Franz. *Rashomon in Karlsruhe – A reflection on Democracy and Identity in the European Union. Jean Monnet Working Papers*, 2010, č. 5.

¹⁰⁸ Toto pojetí potvrzuje, že Soudní dvůr prozatím nemluví o možnosti zrušení ustanovení sekundárního práva z důvodu ochrany národní identity (aplikovalo by se logicky na všechny), ale jen o derogaci (aplikovatelné na určitou situaci nebo skupinu případů).

¹⁰⁹ Výjimkou je pohled německého ústavního soudu v lisabonském rozhodnutí, ten byl však překonán pozdější judikaturou.

Teoreticky je funkčnost kooperační koncepce neprůstřelná. Řekněme, že v určité věci vnitrostátní soud dojde k závěru, že opatření EU poškozuje národní identitu daného státu. Pokud není schopen (ochoten) překonat problém eurokonformním výkladem, obrátí se na Soudní dvůr s předběžnou otázkou, aby platnost ustanovení práva EU vyložil. Soudní dvůr není oprávněn zkoumat, jestli byla zasažena národní identita, měl by však posoudit, nakolik by její případná ochrana byla v rozporu s cíli a zásadami EU.¹¹⁰ Platí totiž, že prvky národní identity nesmí být v rozporu s cíli čl. 2 L-SEU, k těmto hodnotám se členské státy přihlásily svým přistoupením k EU a také ve své podstatě tvoří součást jejich národní identity.¹¹¹ Soudní dvůr by měl na základě předložených argumentů provést test přiměřenosti míry zásahu a poskytnout vnitrostátnímu soudu výklad práva EU a vodítka pro rozhodnutí.

Bohužel pro naši analýzu takto „dokonalý“ průběh mělo snad pouze řízení ve věci *Sayn-Wittgenstein*. Vnitrostátní soudy v řadě případů „nepřekonalý“ ani onu první úroveň a i když téma národní identity otevřely, návrhy na zrušení ustanovení sekundárního práva odmítly, aniž by se k podání předběžné otázky dostaly.¹¹² U jiných zase vnitrostátní orgány respekt k národní identitě ani nijak zásadně nedovozovaly, a tak nelze předvídat, jak by věc dopadla, kdyby tato linie argumentace tvořila jádro předběžné otázky (*Melloni*, částečně *Michaniki*). Jak je ale spolupráce pojmána ve chvíli, kdy se subjekty řízení k národní identitě uchýlily? Probíhá pak plnohodnotný dialog?

Nejprve se zastavme u přezkumu uznání, zda určitou skutečnost lze vůbec podřadit pod režim národní identity. Uvedli jsme, že v případech *Melloni* a *Michaniki* soud žádný test proporcionality (na rozdíl od generálních advokátů) neprovedl, což se setkalo s citovanou kritikou doktríny. Besselink

¹¹⁰ BOGDANDY a SCHILL, 2011, s. 1440.

¹¹¹ Generální advokát Maduro uvádí: „*Bezpochyby je třeba vnitrostátním orgánům, a především ústavním soudům, přiznat odpovědnost za definování povahy vnitrostátních specifik, která mohou odůvodnit takovou odlišnost zacházení. Tyto orgány totiž mohou nejlépe definovat ústavní identitu členských států, kterou se Evropská unie zavázala ctít. Soudní dvůr má ale nicméně povinnost ověřit, zda je toto posouzení v souladu se základními právy a cíli, jejichž dodržování v rámci Společenství zajišťuje.*“ (stanovisko ze dne 20. září 2005, *Marrosu*, C-53/04, bod 40).

¹¹² AZOULAI, Loic. The European Court of Justice and the duty to respect sensitive national interests. In: Dawson, Mark a kol. *Judicial activism at the European Court of Justice: causes, responses and solutions*. Cheltenham: Edward Elgar, 2013, s. 175; WENDEL, Matthias. Lisbon Before the Courts: Comparative Perspectives. *European Constitutional Law Review*, 2011, roč. 7, č. 1, s. 134–135; srov. také RODIN, 2011, s. 15, který s ohledem na to dochází k závěru, že existuje i tzv. „špatná“ národní identita, kterou EU nerespektuje.

k první kauze dodává, že se Soudní dvůr pustil na tenký led, protože v praxi vlastně posuzuje soulad ústavních dodatků s právem EU.¹¹³ Po mém soudu ale lze najít v postupu soudu vnitřní logiku; připomínám, že v obou případech dotazující soud ani strany sporu výslovně neuváděly, že posuzovaná vnitrostátní hodnota je součástí národní identity.¹¹⁴ Samozřejmě můžeme namítat, že se soud mohl zachovat citlivěji a přezkum proporcionality z vlastní iniciativy provést. Ačkoliv lze pochybovat, že by to mělo nějaký dopad na výsledek, alespoň by soud jednal konzistentně se svým postupem v jiných věcech.¹¹⁵

Horší je, že judikatura Soudního dvora není přesvědčivá, ani když je test přiměřenosti v souladu se schématem výše proveden. Například u té samé ochrany jazyka jako prvku národní identity byla jednou derogace uznána (*Runevič-Vardyn*), podruhé nikoliv (*Las*), ačkoliv lze přinejmenším pochybovat, zda v první věci zaručuje efektivní ochranu litevštiny to, že příslušník menšiny nemá možnost nechat si zapsat jméno s pomocí jiných (stále latinkou psaných) znaků. Doktrína se pokouší najít v rozhodovací praxi určitá pevnější kritéria; někteří se domnívají, že soud se pokouší rozlišovat mezi důležitými a méně důležitými ústavními hodnotami,¹¹⁶ Preshova dovozuje rozdíl mezi příznivějším přístupem k ochraně základních práv (*Omega*) oproti jiným prvkům ústavní identity (*Michaniki*).¹¹⁷ Nemohu si pomoci, ale obě vysvětlení pokládám za nepřesvědčivá. Druhé tvrzení je vyvráceno závěry ve věcech *Melloni* (základní práva nepostačila) a *Runevič-Vardyn* (uplatněn jiný prvek identity než ochrana základních práv), první vůbec neodpovídá úlohám v rámci kooperačního modelu, protože by si lucemburský soud osoboval pravomoc vnitrostátních orgánů. Besselink na základě

¹¹³ Již citovaná rozhodnutí francouzské Ústavní rady 2006–540 DC či polského ústavního soudu SK 45/09, srov. také rozhodnutí německého ústavního soudu ze dne 2. března 2010, 1 BvR 256/08. Tato poznámka není myšlena negativně, soudy si vypomohly většinou eurokonformním výkladem, a tak *de facto* neviděly podání předběžné otázky jako nutné.

¹¹⁴ BESSELINK, 2010, s. 49.

¹¹⁵ Ve věci *Melloni* to španělská vláda dokonce výslovně popřela, srov. stanovisko generálního advokáta Bota z 2. října 2012, *Melloni*, C-399/11, bod 141.

¹¹⁶ Konkrétně v případě *Sayn-Wittgenstein*, kdy národní identitu uznal za relevantní argument, aniž by se jí subjekty řízení dovolávaly.

¹¹⁷ RODIN, 2011, s. 25–28, BESSELINK, Leonard. Case C-208/09, Ilonka Sayn-Wittgenstein v. Landeshauptmann von Wien. *Common Market Law Review*, 2012, roč. 49, č. 2, s. 688–689.

poznatků z analýzy případu *Sayn-Wittgenstein* tvrdí, že Soudní dvůr je otevřenější odvolání se na ústavní identitu, pokud danou hodnotu předtím jako takovou označil příslušný ústavní soud.¹¹⁸ Ačkoliv jeho názor byl později potvrzen výsledky dalších rozhodnutí (například *Runevič-Vardyn*), jedná se zatím o spekulaci, protože Soudní dvůr touto skutečností v textech rozhodnutí nijak neargumentoval.

V neposlední řadě je zde poslední stupeň modelu: charakter a způsob odpovědi na předběžnou otázku vnitrostátnímu soudu. To je tradiční dilemma tohoto druhu řízení, na jedné straně výklad unijního práva Soudním dvorem má být pouze „výpomocí“ vnitrostátnímu soudu, na druhé v naprosté většině případů znamená *de facto* rozhodnutí ve věci samé. U konceptu národní identity je samozřejmě vše ještě citlivější. Obecně lze doporučit, že v podobných situacích by měla být vodítka co možná nejvolnější, především to platí tehdy, pokud jde o situaci dominantně vnitrostátního charakteru, kde by měla EU poskytnout národním orgánům prostor pro výběr postupu umožňujícího „uplatnit vlastní tradice a společenské hodnoty“.¹¹⁹ V tomto směru jsou výsledky prozatím nepřesvědčivé, dotazujícímu soudu bylo uvážení ponecháno pouze ve věci *Runevič-Vardyn*. Někteří kriticky namítají, že v praxi dopadne test proporcionality litevského soudu jednoznačně, protože se bude muset podvolit předchozí judikatuře litevského ústavního soudu a požadavek na čistě litevský přepis jmen potvrdit.¹²⁰ To však po mém soudu je správné vyústění kauzy, protože ústavní soudy mají nejvyšší legitimitu k výkladu ústavní identity v rámci daného členského státu. Bylo by proto vhodné, aby i ve zdánlivě jasných případech úspěšného připuštění argumentace národní identitou ze strany Soudního dvora bylo reálné rozhodnutí v rámci vodítek testu proporcionality delegováno zpět na vnitrostátní soud.

(...)

¹¹⁸ PRESHOVA, 2012, s. 287–288.

¹¹⁹ BESSELINK, 2012, s. 689.

¹²⁰ K tomu stanovisko generální advokátky Kokottové ze dne 8. května 2008, ve věci *Tietosuojaalutettut, C-73/07*, body 46–53 a judikatura tam citovaná; ve vztahu k národní identitě srov. argumentaci v *COSTA* 2009, s. 511.

3. DĚLITELNÁ NEBO NEDĚLITELNÁ? KONCEPT SUVERENITY V JUDIKATUŘE ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR

Vojtěch Belling

Přetištěno z: Právník, 8/2016.

(...)

3. SUVERENITA NEBO MATERIÁLNÍ OHNISKO ÚSTAVY? NÁLEZY K LISABONSKÉ SMLOUVĚ

Politicky velmi diskutovaný nález k eurozatykači z r. 2006 potvrdil doktrínu vyjádřenou v *Cukerných kvótách III*.¹ Ústavní soud zde znovu zopakoval obě podmínky trvání přenosu pravomocí s referenčním rámcem v podobě podstatných náležitostí demokratického právního státu a principu suverenity.² Konceptem suverenity se nicméně v tomto kontextu již nijak nově nezaobíral, stejně jako ani v nálezu o lékové vyhlášce, kde se opět zaobíral pravomocí rušit vnitrostátní normy, jež jsou v rozporu s právem EU.³

Teprve v obou nálezech k Lisabonské smlouvě z l. 2008 a 2009 se Ústavní soud znovu k tématu suverenity vrátil a dosavadní doktrínu možného přezkumu unijních aktů z hlediska ústavní konformity v nich dále rozvinul.⁴

3.1 Konec „staré“ suverenity?

V prvním lisabonském nálezu (dále též *Lisabonská smlouva I*)⁵ se ÚS zaobírá problematikou suverenity velmi obšírně, avšak nikoli zcela konzistentně.

¹ Nález sp. zn. Pl. ÚS 66/04 (č. 434/2006 Sb.), Evropský zatýkácí rozkaz (Eurozatykač).

² Ibidem, odst. 53: „V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. března 2006 (vyhlášen pod č. 154/2006 Sb.) Ústavní soud odmítl uznat doktrínu ESD, pokud vyžaduje absolutní přednost komunitárního práva. Konstatoval, že delegace části pravomocí vnitrostátních orgánů na orgány EU může trvat potud, pokud jsou tyto pravomoci vykonávány orgány EU způsobem slučitelným se zachováním základů státní suverenity České republiky a způsobem, jenž neobrožuje samotnou podstatu materiálního právního státu. Je pochopitelné, že pokud k této výjimečné a vysoce nepravděpodobné situaci nedojde, Ústavní soud, veden shora uvedenou doktrínou ESD, nebude přezkoumávat individuální normy komunitárního práva z hlediska jejich souladu s českým ústavním pořádkem.“

³ Nález sp. zn. Pl. ÚS 36/05, Léková vyhláška.

⁴ Předmětem následující analýzy budou oba lisabonské nálezy Pl. ÚS 19/08 a Pl. ÚS 29/09.

⁵ Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (č. 446/2008 Sb.), Lisabonská smlouva I.

Na mnoha místech totiž zaměňuje suverenitu s konstituovanou státní mocí. Vycházejí z Jellinekovy teze o „sebeomezení suveréna“ konstatuje, že možnost úpravy vlastních kompetencí tak „*není projevem nedostatečnosti suveréna, nýbrž jeho plné svrchovanosti*“.⁶ Jellinek byl ovšem proponentem identifikace suverenity s mocí státu v rámci ústavy. Právě proto se jeho pohled stal vzápětí předmětem kritiky, jež poukazovala na to, že sebeomezení je v něm představitelné jen uvnitř pozitivního právního řádu, zatímco suverenita je mocí, jež tento řád konstituuje. Suverén tak neomezuje sebe, nýbrž pravomoci konstituovaných orgánů v rámci státu.⁷

V dalších odstavcích se Ústavní soud pouští na velmi tenký led konstatováním, že státy „již“ dnes nejsou plně suverénní. Radikálnost, s níž k tomuto závěru dochází, je přitom výraznější než v případě jiných ústavních soudů, které se v souvislosti s integrací tématu suverenity dotkly.⁸ Odkazuje tu na „*mezinárodní politický systém*“ existující v globálním měřítku, „*který postrádá institucionalizovaná pravidla vlastního sebeřízení, jakými dosud disponoval mezinárodní systém tvořený suverénními státy*“.⁹ Pozoruhodné je, že Ústavní soud právě s ohledem na beztvarost globalizovaného systému vidí podstatnou roli pro suverénní stát, který by měl tento systém podřídit „řádu demokratické legitimacy“.¹⁰ Podobně třeba chápat i proklamaci, že „*suverenita státu není v moderním demokratickém právním státě účelem sama o sobě, tedy izolovaně, nýbrž je prostředkem k naplňování základních hodnot, na kterých konstrukce demokratického právního státu stojí*“.¹¹

⁶ Ibidem, odst. 100.

⁷ Viz k tomuto problému u Jellineka již HENNIS, W. *Das Problem der Souveränität*, s. 19.

⁸ Viz již citovaný CASTILLO ORTIZ, P. J. *EU Treaties and the Judicial Politics of National Courts*, s. 84 an.

⁹ Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (č. 446/2008 Sb.), Lisabonská smlouva I., odst. 105: „Na globální scéně již není možné hledět pouze jako na svět izolovaných států. Všeobecně se má za to, že stát a jeho suverenita prodělávají proměny a že žádný stát již není tak jednotnou oddělenou organizací, jak předpokládaly klasické teorie v minulosti. V globálním měřítku vzniká mezinárodní politický systém, který postrádá institucionalizovaná pravidla vlastního sebeřízení, jakými dosud disponoval mezinárodní systém tvořený suverénními státy. Je bytostným zájmem integrující se evropské civilizace vystupovat v globální soutěži jako významná a respektovaná síla. Zmíněné procesy zcela jasně demonstrují, že i suverénní legitimní moc státu musí nutně sledovat probíhající vývojové tendence a snažit se jim přiblížit, porozumět jim a postupně podřídit tento spontánní proces globalizace postrádající hierarchické uspořádání řádu demokratické legitimacy.“

¹⁰ „Suverénní legitimní moc státu musí nutně sledovat probíhající vývojové tendence a snažit se jim přiblížit, porozumět jim a postupně podřídit tento spontánní proces globalizace postrádající hierarchické uspořádání řádu demokratické legitimacy.“ (Ibidem).

¹¹ Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (č. 446/2008 Sb.), Lisabonská smlouva I, odst. 209.

Klíčovým argumentem pro útok na „klasický“ koncept suverenity je Ústavnímu soudu tvrzení, že „v globalizovaném světě dochází k přeskupování center moci i v závislosti na jiných faktorech, než je pouze moc a vůle jednotlivých suverénních států. Jedná se o pontánní, nerázený proces stále intenzivnější integrace zemí světa v jediném ekonomickém systému. Tento proces, za přispění klíčových komunikačních technologií masmédií, internetu a televize, následně ovlivňuje související vztahy vně i uvnitř jednotlivých států v oblasti politické, kulturní, sociálně psychologické a dalších, včetně oblastí práva.“¹² Proto se „všeobecně má za to, že stát a jeho suverenity prodělávají proměnu a že žádný stát již není tak jednotnou oddělenou organizací, jak předpokládaly klasické teorie v minulosti“.¹³

Soud dále odkazuje na práci Davida P. Callea, podle kterého „je národní suverenity vždy omezena objektivními podmínkami, včetně reakcí sousedních států“, a proto „znamená především legitimní vládu, která disponuje formální pravomocí vybrat si mezi v úvahu připadajícími variantami, a nikoliv následovat variantu přímo diktovanou cizí mocností“.¹⁴

Tento zkratkovitý výtah z oblíbených tezí moderní politické vědy o konci „klasické“ suverenity znalého čtenáře přilíši neoslíní. Představa, že moderní státy vestfálské éry byly někdy „suverénní“ ve smyslu jejich úplné nezávislosti na dění vmezinárodním prostoru a ve smyslu faktické neomezenosti jejich moci, je samozřejmě mýtem.¹⁵ Současně však ani „klasické teorie“, o nichž hovoří ÚS, takovou nezávislost a neomezenost nikdy nepředpokládaly.¹⁶

Pojem suverenity tradičně vyjadřoval snahu o legitimizaci, respektive autorizaci veřejné moci „zdola“, tedy jiným způsobem než jejím odvozením z nějakého vyššího právního řádu založeného v Bohu či univerzálním rozumu. Teoretiky suverenity byl proto spatřován zásadní rozdíl mezi tradiční *summa potestas* ve smyslu agregátu kompetencí veřejné moci a suverenitou. Suverenity přináležela jako nejvyšší zdroj pozitivních norem státu coby fiktivní entitě,

¹² Ibidem, odst. 101.

¹³ Ibidem, odst. 105.

¹⁴ Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (č. 446/2008 Sb.), Lisabonská smlouva I, odst. 107.

¹⁵ Viz klasicky KRASNER. S. *Sovereignty. Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press, 2009, jenž na mnoha příkladech porušování principů non-intervence a nezávislosti států dokumentuje, že „vestfálská suverenity“, jak ji běžně chápeme, v historické realitě nikdy neexistovala.

¹⁶ Vzpomenout lze na Spinozovo upozornění, že každá faktická moc je omezená, bez ohledu na to, jak se tato formálně deklaruje. Jak Spinoza uvádí, pouze moc davu (*multitudo*) je skutečně absolutní, zatímco faktická moc státních orgánů je vždy odvozená a omezená (SPINOZA, B. *Rozprava politická*. Praha: Akademie věd a umění, 1939, s. 59).

racionálně konstruované jako protiklad sociální, empirické reality.¹⁷ Vědom si tohoto založení ideje suverenity, varoval již John Dewey, sám jinak tvrdý kritik pojmu suverenity, před snahou o snadné „vypořádání se“ s tímto pojmem pouhým odkazováním na faktickou omezenost moci.¹⁸ Stejně tak i Hans Kelsen upozornil, že „*pokus suverenitu rozpustit vmnožství jednotlivých pravomocí státu a touto cestou ji z právní formy přetvořit v právně obsahový pojem, vede k tomu, že se suverenita z vlastnosti státní moci sama stává touto státní mocí*“, což vede k tomu, že pak „*pojem suverenity ztrácí jakoukoli hodnotu*“.¹⁹

Skutečnost, že v globalizovaném světě dochází k přeskupování faktických center moci, je zřejmá. Avšak ani v klasickém moderním státě nebylo skutečné rozhodování nikdy soustředěno jen do jednoho centra, ať by jím byl panovník, nebo parlament.²⁰ „*Skuteční vládcí jsou vždy neviditelní*“, jak trefně prohlásil John Chipman Grey.²¹ Podstatně důležitější ovšem je, zda je vůči této neformální, konkrétní moci postavena do vyvažujícího protikladu právě moc oficiální, formální a symbolická, fungující jako ideální zdroj vykonávané moci.²² Negujeme-li tuto formální a symbolickou moc, odmítáme tím i princip ústavy chápané nikoli jen jako faktický systém organizace moci ve státě, ale i jako normativní uspořádání politického prostoru podle konkrétní představy spravedlivého řádu.²³ K takovému odmítnutí

¹⁷ Viz k tomuto odlišení SKINNER, Q. *O státě*. Praha: Oikuméné, 2015.

¹⁸ DEWEY, J. Austin's Theory of Sovereignty. *Political Science Quarterly*. 1984, Vol. 9, s. 31–52, cit. dle: DEWEY, J. *Early Essays and The Study of Ethics. The Early Works*. Carbondale: Southern Illinois University Press, 1971, s. 70–90.

¹⁹ „*Der Versuch, Souveränität in eine Fülle von Einzelbefugnisse des Staates aufzulösen und auf solche Weise aus einer Rechtsform zu einem Rechtsinhaltsbegriff umzuwandeln, läuft darauf hinaus, daß Souveränität aus einer Eigenschaft der Staatsgewalt zu dieser Staatsgewalt selbst wird.*“ (KELSEN, H. *Der Wandel des Souveränitätsbegriffes*, s. 175).

²⁰ Jak praví Spinoza, i v monarchii je skutečným držitelem suverenity nikoli král, nýbrž ti „*qui summa imperii negotia administrant, vel qui regi sunt proximi*“. (SPINOZA, B. *Rozprava politická*, s. 32; latinský originál. In: *Politischer Traktat. Tractatus Politicus*. 2. vyd. Hamburg, 2010, Cap. VI/5, s. 72).

²¹ Cit. dle ELLIOT, W. Y. *Pragmatic Revolt in Politics*. London – New York, 1928, s. 149.

²² LUHMANN, N. *Politik der Gesellschaft*, s. 258.

²³ Právě takové odmítnutí principu ústavnosti bylo koneckonců i obsahem kritiky suverenity u poststrukturalistických autorů, pro něž je představa symbolického jádra moci, práva a státu vždy pouze nárokem faktických držitelů moci na legitimizaci vlastní vlády (viz FOUCAULT, M. „*Il faut défendre la société*“. *Cours au Collège de France*. 1976. Paris: Gallimard – Seuil, 1997, s. 26. Srov. NEAL, A. W. Cutting Off the King's Head: Foucault's Society Must Be Defended and the Problem of Sovereignty. *Alternatives*. 2009, roč. 29, s. 373–398). K pojmu normativní síly ve spojitosti s ústavou viz BADURA, P. Verfassung und Verfassungsgesetz. In: Horst Ehmke – Joseph H. Kaiser – Wilhelm A. Kewenig – Karl M. Meessen – Wolfgang Rüfner (eds). *Festschrift für Ulrich Scheuner zum 70. Geburtstag*. Berlin: Duncker & Humblot, 1973, s. 19–39, zde s. 37.

však ÚS rozhodně nedochází. To je však pochopitelné, neboť celá jeho teze o konci „plné“ suverenity nemíří, jak jsem již konstatoval, na suverenitu v klasickém pojetí, nýbrž na faktickou moc státu, jež ovšem nikdy „plně“ neomezená nebyla.

3.2 *Metafora sdílené suverenity*

Teze o konci „tradiční“ suverenity je v 1. lisabonském nálezu dále doplněna přijetím teze o „sdílené“ a „slité“ suverenitě: *„Evropská unie pokročila zdaleka nejvíce v konceptu sdílené – „slité“ – suverenity (pooled sovereignty) a již dnes vytváří entitu sui generis, která těžko snese zařazení do klasických státovědných kategorií. Je spíše otázkou jazykovou, zda lze proces integrace označovat za „ztrátu“ části suverenity, resp. kompetencí, nebo přilehavěji např. za „propůjčení, postoupení“ části kompetencí suveréna.“*²⁴ Zde lze samozřejmě namítnout, že úvodní věta nutně neříká, že sám Ústavní soud koncept sdílené suverenity akceptuje, neboť jen konstatuje, že v něm EU nejvíce pokročila. Hned následující věta však dokládá, že ÚS celé téma pokládá spíše za věc jakýchsi jazykových her. Jestliže je „spíše otázkou jazykovou“, zda je či není v procesu integrace ztracena „část suverenity“, je zřejmě neméně jazykovou otázkou, zda suverenita vůbec může být sdílená či rozdělená. Netřeba zde dokládat, že koncept „sdílené“, „dělené“ či „omezené“ suverenity byl v dějinách moderní právní a politické filosofie spojen se zcela jiným chápáním legitimacy, státu a práva než koncept „nedělitelné“ suverenity. Nejde rozhodně o tutéž substanci, kterou by pouze část autorů pokládala za dělitelnou a druhá nikoli, nýbrž o zcela odlišné významy jednoho slova. Již proto se však nemůže z povahy věci jednat o pouhou jazykovou otázku.²⁵ Smysl nedělitelnosti klasické suverenity spočívá právě v tom, že jde o moc jednoho subjektu, lidu, jemuž zcela přináleží (dokonce

²⁴ Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (č. 446/2008 Sb.), Lisabonská smlouva I. odst. 104.

²⁵ Ústavní soud přitom ani nesděluje, jak přesně vůbec rozumí konceptu „sdílení“ a „slévání“. Předně je třeba zdůraznit, že mezi oběma pojmy není vztah ekvivalence. Pojem „sdílená“ vede čistě z hlediska gramatického výkladu k závěru, že je jeden předmět sdílen dvěma či více aktéry (zatím ponechme stranou otázku, zda jde o nositele nebo subjekty suverenity). Pojem „slitá“ naopak spíše navozuje dojem, že jsou dva předměty „slity“, tedy spojeny do jednoho celku. Není tedy zřejmé, zda měl Ústavní soud na mysli slévání jakési autonomní suverenity Evropské unie se suverenitou (lidu) státu – České republiky, slévání nebo sdílení suverenity členských států EU, nebo zda chtěl konstatovat sdílení suverenity (lidu) ČR orgány ČR a EU.

i v absolutistickém pojetí Thomase Hobbesa).²⁶ V opačném případě by ztratila svůj legitimizační charakter, neboť by se obrátil vztah mezi suverenitou a subjektem. Zatímco v klasickém pojetí nedělené suverenity je subjekt tím, kdo jako suverén vytváří normativní řád, u sdílené suverenity není subjekt tvůrcem právního řádu, nýbrž existuje již uvnitř něj, což vyvolává otázku, z čeho takový řád vychází. Koncept sdílené „suverenity“ je tak založen v předmoderní vizi přirozeného řádu, jenž předchází každému konkrétnímu politickému systému.²⁷

„Klasickou“ suverenitu tedy „sdílet“ nelze; sdílet lze jen konstituovanou státní moc. Lze ještě dodat, že ve svém druhém nálezu k Lisabonské smlouvě (dále též *Lisabonská smlouva II*) ÚS reagoval na kritiku pojmu „sdílené suverenity“ ze strany prezidenta republiky pozoruhodným argumentem, podle kterého „*prezidentu republiky, ale i dalším politickým činitelům odpovědným za přijetí citovaného memoranda, musel být koncept sdílené suverenity dobře znám již v době, kdy Česká republika ještě nebyla členem Evropské unie*“, a to s odkazem na usnesení vlády České republiky ze dne 13. prosince 1995 č. 732 k žádosti České republiky o přijetí do Evropské unie, které o sdílené suverenitě skutečně hovoří.²⁸ Otázkou je, co takový argument vlastně vysvětluje. Nehledě k tomu, že sám ÚS zachází s konceptem sdílené suverenity v kontextu svého nálezu podstatně jinak než většina známých zastánců tohoto pojmu,²⁹ není především vůbec podstatné (zejména pak v případě kontroly ústavnosti), jak je určitý termín používán v daném okamžiku v běžném politickém slovníku, k němuž citované usnesení vlády náleží, nýbrž jakou roli plní v pojmovém

²⁶ Viz k tomuto spojení moderní suverenity s koncepcí subjektu a subjektivity BALIBAR, É. Réponse à la question de Jean-Luc Nancy: „Qui vient après le sujet?“ In: É. Balibar. *Citoyen sujet et autres essais d'anthropologie philosophique*. Paris: PUF, 2011, s. 35–66 a BALIBAR, É. Subjectus/Subjectum. In: É. Balibar. *Citoyen sujet et autres essais d'anthropologie philosophique*. Paris: PUF, 2011, s. 67–86.

²⁷ K nesmyslnosti konceptu sdílení suverenity dvěma subjekty viz též jinak k suverenitě kritický SANDELIUS, W. *Sovereignty Versus the Rule of Law*, s. 5.

²⁸ Nález sp. zn. Pl. ÚS 29/09 (č. 387/2009 Sb.), Lisabonská smlouva II, odst. 249.

²⁹ Např. Jürgen Habermas používá koncept „sdílené suverenity“ jako ospravedlnění své teze o nadřazenosti globálního, potažmo nadnárodního právního řádu nad řádem národním. Viz jeho text: HABERMAS, J. *K ustavení Evropy*. Praha: Filosofie, 2013, s. 73 an. Jak jsem uvedl již výše, Ulrich Haltern v této souvislosti upozorňuje na skryté přirozenoprávní prvky relativizace státnosti, ať již v podobě začlenění státu do vyššího, jej předcházejícího řádu, nebo v podobě relokace suverenity na transnacionální/globální úroveň.

kontextu ústavního pořádku. Jinými slovy, i pokud se kterýkoliv ústavní aktér v roce 1995 domníval, že se aktem přistoupení k EU přenáší část suverenity, celá suverenity nebo že se třeba suverenity rozpouští v procesu nadnárodní integrace, je to bez relevance pro ústavního soudce, jenž posuzuje limity transferů konkrétních pravomocí z hlediska ústavního řádu.

Kromě odmítnutí kritiky sdílené suverenity je zajímavým prvkem druhého lisabonského nálezu, jenž se opírá opět o koncept sdílení suverenity, teze, že „*svrchovanost však neznamená svévoli anebo možnost volně porušovat existující závazky v podobě mezinárodních smluv, jakými jsou i smlouvy, na jejichž základě je Česká republika členem Evropské unie*“.³⁰ Proto dále uvádí, že by bylo „*v rozporu se zásadou pacta sunt servanda, kodifikovanou v ustanovení čl. 26 Vídeňské úmluvy, kdyby Česká republika mohla v jakémkoliv okamžiku začít tyto závazky ignorovat s odvoláním na to, že se opět ujímá svých pravomocí*“. Zde totiž Ústavní soud opět zaměňuje suverenity za konstituovanou státní moc. Bezesporně totiž platí, že státní moc lze naplňovat pouze v mezích ústavy a jejích zásad, k nimž v případě České republiky patří na základě čl. 1 odst. 2 Ústavy dodržování mezinárodněprávních závazků. Tyto zásady však platí v situaci normality. Co však v případě, kdy by striktní dodržování mezinárodněprávních závazků mělo z jakéhokoliv důvodu v některém konkrétním případě vést k ohrožení samotné existence státu, respektive jeho ústavního řádu? Suverenity, vztahující se k moci konstituující, nikoli konstituované, se dotýká právě situací výjimečného stavu nepokrytých ústavním právem. Jak popsal Frank Schorkopf, princip suverenity dovoluje, aby státy v případě krize kolektivně porušily mezinárodní právo, které ony samy vytvářejí.³¹ Podobně již Hermann Heller spatřoval podstatu suverenity v oprávnění státu legitimně překročit meze mezinárodního právního řádu v případě nouze, neboť existence každého takového řádu je podmíněna existencí rozhodující entity, jež může tento řád v případě nouze prolomit.³² Koneckonců to bylo již obsahem tradičního konceptu

³⁰ Nález sp. zn. Pl. ÚS 29/09 (č. 387/2009 Sb.), Lisabonská smlouva II, odst. 168.

³¹ SCHORKOPF, F. Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtssetzung. *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*. 2012, roč. 72, s. 183–225.

³² HELLER, H. *Souveränität*, s. 120. Tentýž princip platí i vůči vlastnímu pozitivnímu ústavnímu řádu, byť Heller nechápal suverenity jako moc suspendující normální řád, nýbrž jej zakládající. K odlišení od Schmittovy koncepce suverenity definované výjimečným stavem viz HELLER, H. *Souveränität*, s. 103 an.

princeps legibus solutus, jenž moderní ideji suverenity předcházel.³³ Tvzení, že suverenita je podřízena mezinárodněprávním závazkům, je obsahově stejné jako tvrzení, že je podřízena ústavě. V obou případech je tím suverenita redukována na státní moc, právě jako v případě popsaného Jellinekova konceptu sebeomezení.

Takové její svázání do rámce pozitivního práva však pouze vytěšňuje otázku výjimečného stavu a legitimního porušení ústavy z právní vědy, aniž by odstranilo možnost jejich uplatnění.³⁴

3.3 Normativní implikace suverenity

Zatímco z dosud popsané argumentace vyplývá spíše snaha ÚS relativizovat klasickou suverenitu, v normativních konsekvencích vyvozovaných z jejího pojmu soud, poněkud paradoxně, zastává spíše silně „suverenistickou“ pozici. Výslovně tak v odst. 109 prvního lisabonského nálezu uvádí, že „čl. 10a nemůže být zjevně použit k neomezenému přenosu svrchovanosti; jinými slovy, na základě článku 10a nelze přenést – jak již bylo uvedeno, takové pravomoci, jejichž přenesením by byl dotčen čl. 1 odst. 1 Ústavy v tom smyslu, že by již nebylo možno hovořit o České republice jako o svrchovaném státu. Pojem svrchovanosti interpretovaný ve vzájemné souvislosti čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 10a Ústavy tedy jasně ukazuje, že existují také určité limity přenosu svrchovanosti, jejichž nedodržením by byl již dotčen jak čl. 1 odst. 1, tak čl. 10a Ústavy.“³⁵ V duchu *Cukerných květů III* je zde tedy ÚS toho názoru, že ze samotné podstaty suverenity lze vyvodit určitá vodítka pro to, které pravomoci lze přenést a které nikoli. Konstatuje sice, že stanovení limitů má primárně politickou dimenzi, avšak přesto sebe sama pokládá v *ultima ratio* za jejich konečného ochránce (a tedy interpreta).³⁶ K podobnému závěru došel ve svém lisabonském rozhodnutí

³³ Viz blíže WYDUCKEL, D. *Princeps legibus solutus*. Berlin: Duncker und Humblot, 1979.

³⁴ Srov. BÖCKENFÖRDE, E. W. Der verdrängte Ausnahmezustand. *Neue Juristische Wochenschrift*. 1978, s. 1881–1890.

³⁵ Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (č. 446/2008 Sb.), Lisabonská smlouva I, odst. 109.

³⁶ Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (č. 446/2008 Sb.), Lisabonská smlouva I, odst. 109.

i Spolkový ústavní soud.³⁷ Ten však precizně, jak jsme viděli, rozlišuje mezi suverenitou a výsostnými právy. Proto také může tvrdit, že si státy ponechávají plnou suverenitu.³⁸ Ne tak ÚS, který mezi oběma pojmy, v rozporu s nálezem k protiprávnosti komunistického režimu, nerozlišuje a o limitech přenosu pravomocí mluví právě jako o „*limitech přenosu svrchovaností*“. Tím tedy *a contrario* sděluje, že přenos určité části suverenity je akceptovatelný.³⁹ Jako by tedy jím popisovaná suverenita byla rozdělena do jakýchsi dvou částí: jedné, kterou lze volně přenášet a vzdávat se jí, a druhé, která tvoří jakési jádro suverenity a kterou již přenášet nelze. Toto jádro může být paradoxně dokonce transfery části suverenity „posíleno“ v důsledku toho, že se stát stává součástí mocensky významnějšího celku.⁴⁰

Toto zdvojení je ovšem logickým a nutným důsledkem záměny suverenity s konstituovanou státní mocí. Suverenita je dle ÚS něčím, s čím mohou státní orgány nakládat; je *de facto* ztotožněna s kompetenční kompetencí.⁴¹ Zároveň má být ale limitujícím principem takového nakládání. To v sobě

³⁷ Limitace přenosů svrchovaných pravomocí principem „suverénní ústavní státnosti“ tvoří přitom též jádro lisabonského rozhodnutí Spolkového ústavního soudu: BVerfGE 123, 267 – 2009 (Lissabon), odst. 226. Viz česky: KUST, J. (ed.). *Evropská inspirace z Karlsruhe*. Praha: Úřad vlády 2009, s. 65–86. Srov. k tomu GEORGIEV, J. Lisabonský náález z Karlsruhe: Spolkový ústavní soud určil podmínky a meze přenosu kompetencí na EU. In: J. Kust (ed.). *Evropská inspirace z Karlsruhe*. Praha: Úřad vlády 2009, s. 27–48. Z německé literatury uveďme např. GRÄDITZ, K.-F. – HILLGRUBER, Ch. Volkssouveränität und Demokratie ernst genommen – Zum Lissabon-Urteil des BVerfG. *Juristenzeitung*. 2009, č. 18, s. 872–881; GRIMM, D. Das Grundgesetz als Riegel vor einer Verstaatlichung der Europäischen Union. Zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. *Der Staat*. 2009, roč. 49, č. 4, s. 475–495; SCHÖNBERGER, Ch. Die Europäische Union zwischen „Demokratiedefizit“ und Bundestaatsverbot. Anmerkungen zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. *Der Staat*. 2009, roč. 49, č. 4, s. 535–558; WAHL, R. Die Schwebelage im Verhältnis von Europäischer Union und Mitgliedsstaaten. Zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. *Der Staat*. 2009, roč. 49, č. 4, s. 587–614; THYM, D. Europäische Integration im Schatten souveräner Staatlichkeit. Anmerkungen zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. *Der Staat*. 2009, roč. 49, č. 4, s. 559–586.

³⁸ BVerfGE 123, 267, odst. 228.

³⁹ Tomu odpovídá i dikce odst. 104, kde soud konstatuje, že „*klíčovým projevem svrchovanosti státu je imoženost se svou svrchovaností (její částí) dále nakládat, resp. určité kompetence dočasně či trvale postoupit*“. (Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (č. 446/2008 Sb.), Lisabonská smlouva I, odst. 104).

⁴⁰ Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (č. 446/2008 Sb.), Lisabonská smlouva I, odst. 108.

⁴¹ Tomu odpovídá i dikce odst. 104, kde soud konstatuje, že „*klíčovým projevem svrchovanosti státu je imoženost se svou svrchovaností (její částí) dále nakládat, resp. určité kompetence dočasně či trvale postoupit*“. (Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (č. 446/2008 Sb.), Lisabonská smlouva I, odst. 104).

nese logický rozpor. Soud navíc neuvádí, co je oním pomyslným nepřenositelným, nezadatelným jádrem suverenity. Není tedy jasné, jaká pravomoc by musela být přenesena, aby již „*nebylo možno hovořit o České republice jako o svrchovaném státu*“. Mohli bychom se koneckonců tázat, jakou hodnotu by vůbec „suverenita“, již lze „částečně“ přenášet a ztrácet, měla vlastně mít, a proč by bylo problémem ji postrádat. Naopak pokud na suverenitu nahlížíme jako na „konstruktivní moc“ ve smyslu nálezu k zákonu o protiprávnosti komunistického režimu, nebyl by jejím ohrožením dokonce ani transfer kompetenční kompetence, jak jsem ukázal již v kap. II.

Ona limitace, kterou se ÚS z pojmu suverenity snaží pro přenos pravomocí vyvodit, se stejně jako v nálezu k cukerným kvótám fakticky nevztahuje k suverenitě, nýbrž k materiálnímu ohnisku ústavy. Podobně SÚS hovoří konstantně o omezeních přenosu výsostných práv tam, kde by vznikalo riziko ohrožení ústavní identity.⁴² Objektem chráněného zájmu tu není suverenita samotná, nýbrž určité části konstituovaného řádu. Skutečnost, že ÚS využívá pojmu suverenity k ochraně takto konstituovaných klauzulí věčnosti, je zřejmá i z dalších částí nálezu, kde soud stanovuje nutnost dostatečného „ohrazení“ přenesených pravomocí a „dostatečné kontroly“, kterou nad nimi musí ČR i nadále vykonávat.⁴³ I tyto principy vycházejí z materiální podstaty demokratického právního státu tak, jak o ní rozhodl originární ústavodárce. Samotné materiální ohnisko ústavy je ovšem součástí konstituovaného řádu, není tedy základem, nýbrž produktem suverenity. Týká se výkonu konstituované moci, nikoli ale jejího zdroje. Proto také jednání v rozporu s ním neohrožuje suverenitu státu, nýbrž jeho povahu jako státu demokratického a právního.

Přes velmi nekonzistentní a konfuzní zacházení s pojmem suverenity z prvního nálezu k Lisabonské smlouvě ovšem vyplývá, že ÚS implicitně z klasické nedělitelné suverenity odlišné od státní moci vychází. Pokládá totiž za nezbytné, aby i akty orgánů EU byly v souladu s materiálním ohniskem

⁴² BVerfGE 37, 211 (279 f.); 73, 339 (375 f.); 89, 155 (184).

⁴³ Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (č. 446/2008 Sb.), Lisabonská smlouva I, odst. 135. Viz k tomu blíže BRÍZA, P. *Jaké jsou dopady „Lisabonského nálezu“ (nejen) pro ústavní rovinu vztahu českého a unijního práva? Právní rozhledy*. 2009, č. 6, s. 201.

ústavy ČR.⁴⁴ Takový požadavek však může vyplývat jediné z toho, že je moc lidu pokládána za legitimační pramen *všech* aktů veřejné moci, bez ohledu na to, kým jsou vykonávány. Proto se na všechny tyto akty vztahuje stejný stupeň materiálních limitů.⁴⁵ I pokud by Ústavní soud rezignoval na ústavní přezkum unijních aktů, a to i ve vztahu k materiálnímu ohnisku ústavnosti, neznamenalo by to přitom z hlediska principu suverenity problém, pakliže by roli Soudního dvora EU vykonávanou ve vztahu k základním právům a k hodnotám Unie pokládal za dostatečnou alternativu vlastního přezkumu. Ostatně, právě takový postup zvolil – byť jen ve vztahu k ochraně základních práv ve smyslu Základního zákona – v doktríně *Solange II* SÚS. Takový přístup však, jak rovněž známo, neznamená popření vlastní přezkumné pravomoci, nýbrž pouze rezignaci na její provádění, je-li stejný výsledek zajištěn i jinou cestou.

Snaha podrobit akty nadnárodní moci stejným materiálním principům jako akty státní moci tak implicitně vyplývá z pohledu na stát jako suverénní entitu. To, co je ovšem touto snahou chráněno, není sama suverenita, nýbrž obsah původního suverénního rozhodnutí, tedy právě materiální principy ústavnosti. Z tohoto pohledu je pochopitelné, že ÚS usiluje o dodržování těchto principů nadnárodními orgány, avšak neměl by se přitom zaštit'ovat ochranou suverenity samé, nýbrž konstituovaného řádu, tedy ústavy.

⁴⁴ Ústavní soud si dokonce, jak známo, přisoudil dokonce pravomoc přezkoumávat akty EU z hlediska jejich konformity s celým ústavním pořádkem: náleze sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (č. 446/2008 Sb.), Lisabonská smlouva I, odst. 94 („je třeba, aby měl Ústavní soud možnost přezkoumávat ustanovení evropského práva z hlediska jejich souladu s ústavním pořádkem jako celkem, nikoliv pouze s jeho materiálním ohniskem“), odst. 216 (koncept „vybočujícího právního aktu“) a podobně náleze sp. zn. Pl. ÚS 29/09 (č. 387/2009 Sb.), Lisabonská smlouva II, odst. 172. Srov. k tomu kriticky BRÍZA, P. Jaké jsou dopady „Lisabonského nálezu“ (nejen) pro ústavní rovinu vztahu českého a unijního práva? *Právní rozhledy*. 2009, č. 6, s. 201; pozitivněji WINTR, J. První rozhodnutí Ústavního soudu o ústavnosti mezinárodní smlouvy. *Jurisprudence*. 2009, č. 1, s. 28–29.

⁴⁵ L. Tichý a T. Dumbrovský zastávají naopak tezi, že přenosem pravomocí na základě čl. 10a Ústavy dochází k nepřímé změně ústavy, u níž je nutnost ochrany souladu s klauzulí věčnosti nižší než u standardních změn ústavy. S takovým závěrem je však stěží možno souhlasit, neboť každá změna ústavy musí naplňovat stejné materiální podmínky. Tichý a Dumbrovský vycházejí z fikce, že tyto podmínky jsou *per se* naplněny, pokud organizace, na níž jsou pravomoci přenášeny, funguje dle stejných hodnot, jež chrání klauzule věčnosti: „přenos pravomocí nemůže materiálně porušit klauzuli věčnosti, pokud ústavněprávní rámec nového fóra, na kterém jsou nyní vykonávány, je založen na stejných hodnotách, které národní klauzule věčnosti chrání“ (TICHÝ, L. – DUMBROVSKÝ, T. Ústavní soud ČR mezi dvěma právními řády, s. 193 an). Ovšem soulad s hodnotami materiálního ohniska ústavy nemůže být založen na fikci platné v okamžiku přistoupení, nýbrž musí být otevřen možnosti průběžného přezkumu toho, zda tento soulad stále existuje. Ostatně lze připomenout, že Vymarská ústava, bezesporu původně založená na obdobných hodnotách, formálně platila i mezi léty 1933–1945.

ZÁVĚR

Postoj českého Ústavního soudu k tématu suverenity je dlouhodobě nejednoznačný a postrádá solidní teoretické fundamenty. Starší konstatování Jana Komárka o neustálenosti judikatury ÚS ve vztahu k právu EU⁴⁶ platí beze zbytku i pro vztah k pojmu suverenity v souvislosti se vztahem evropského a ústavního práva. Soud osciluje mezi chápáním suverenity jako agregátu pravomocí státních orgánů v mezích existujícího ústavního řádu a jako normativního zdroje státní moci předcházejícího konstituované ústavě.

Zatímco v nálezu o protiprávnosti komunistického režimu jednoznačně rozlišil mezi suverenitou coby základem konstituující moci a pravomocemi existujícími v rámci konstituovaného řádu, v následných nálezech opakovaně obě roviny vícekrát zaměnil, což vedlo k vzájemně nekonzistentním závěrům.

Soud tak na jedné straně opakovaně hovořil o sdílené suverenitě jako výrazu současného stavu nadnárodní integrace, čímž přistoupil na terminologické instrumentárium, které odpůrci klasického moderního pojmu suverenity používají již od počátku raného novověku. Transfery výsostných pravomocí opakovaně nazval transferem „části suverenity“, čímž přistoupil na záměnu suverenity se státní mocí, potažmo s konstituovanými pravomocemi. Na straně druhé opakovaně konstatoval, že i takové transfery mají jisté podmínky a limity vyplývající z principu suverenity, jež i v nadnárodní integraci přísluší státu. S těmito podmínkami a limity spojil i možnost přezkumu (a rozhodování o aplikovatelnosti) nadnárodních právních aktů Ústavním soudem, kterou ve známém a kontroverzním nálezu ve věci slovenských důchodů (*Landtová*) později též využil, prohlásiv rozhodnutí Soudního dvora EU C-399/09 za vybočující právní akt.⁴⁷ Všechny tyto argumentační pozice dohromady vytvářejí ne příliš konzistentní konglomerát, v němž pojem suverenity hraje sice klíčovou, ale zároveň velmi matoucí úlohu.

V kontextu analyzovaných nálezů lze tvrdit, že koncept sdílené suverenity Ústavní soud používá spíše jako formulaci, jejímž smyslem je vyjádřit faktickou propojenost národního a nadnárodního právního řádu. Nejde tedy o promyšlený a plánovitý krok „kreativního“ výkladu ústavy, o němž

⁴⁶ KOMÁREK, J. *Vztah práva Evropské unie a právního řádu ČR*, s. 366.

⁴⁷ Nález sp. zn. Pl. ÚS 5/12, *Landtová*. Viz k tomu KNOB, M. Další pokračování ságy slovenských důchodů před Ústavním soudem. *Soudní rozhledy*. 2012, č. 4, s. 127 an.

mluvil svého času třeba Gerhard Leibholz,⁴⁸ ale spíše o úlitbu převládajícímu postmodernímu diskursu v právní teorii bez hlubšího teoretického fundamentu. Jak v této souvislosti správně podotýká Manfred Baldus, je koncept dělení duvenenity metaforou, která ovšem neodpovídá realitě latentního konfliktu mezi národní a nadnárodní sférou a pouze vede k dalšímu zvětšení jeho hrozby tím, že petrifikuje stav nejistoty.⁴⁹ „Sdílená suverenita“ v judikatuře Ústavního soudu přitom nehraje žádnou normativní roli. Není tedy například důvodem pro akceptaci přenosu určitých pravomocí na nadnárodní úroveň, neboť i bez takového konceptu, respektive při výlučném a konzistentním zastávání klasického konceptu nedělitelné suvenenity, by soud mohl dojít ke stejnému závěru.

Normativní konsekvence soud naopak explicitně odvozuje z konceptu suvenenity tam, kde mluví o limitech přenosů pravomocí. Nečiní tak ovšem příliš šťastně, neboť tyto transfery nazývá jako přenosy „části suvenenity“, a navozuje tak dojem, že z principu suvenenity vyplývá nutnost omezení jejích vlastních transferů neboli že suvenenitě náleží jakési vnitřní jádro limitující její vlastní dezintegraci. Jaký je jeho obsah, potažmo jaké jsou zmíněné limitující faktory, však soud nespecifikuje. Již v *Cukerných kvótách III* hovořil o „základech suvenenity“ a „materiální podstatě demokratického právního státu“ jako o dvou vzájemně odlišných limitech přenosu pravomocí. Pokud se ovšem podíváme na to, v čem se tato limitace konkrétně projevuje, slévá se v argumentaci ÚS zcela s materiálním ohniskem ústavy.

Materiální ohnisko ústavy je však třeba od pojmu suvenenity odlišovat. Již Carl Schmitt, autor konceptu substanciálního jádra ústavy, které nelze odstranit žádnou její revizí, mezi oběma koncepty jasně rozlišoval.⁵⁰ Jádro ústavy zakládá limity změn ústavy, avšak je samo produktem rozhodnutí suveréna. Není tedy k dispozici konstituované moci, včetně derivativní ústavodárné

⁴⁸ LEIBHOLZ, G. Repräsentativer Parlamentarismus und parteienstaatliche Demokratie. In: Kurt Kluxen (hg.). *Parlamentarismus*. 5. vyd. Königstein/Taunus, 1980, s. 360. Nutno konečně říci, že i takový „tvůrčí“ výklad musí podle Leibholze respektovat hodnotu a ducha právní normy, a nikoli jednoduše zvolit tezi, která je v jádru popřením hned několika základních pojmů, na nichž stojí systematika celé ústavy.

⁴⁹ BALDUS, M. Zur Relevanz des Souveränitätsproblems für die Wissenschaft vom öffentlichen Recht. *Der Staat*. 1997, roč. 37, s. 381–398, zde s. 397.

⁵⁰ SCHMITT, C. *Verfassungslehre*, s. 103. Srov. UNRUH, P. *Der Verfassungsbegriff des Grundgesetzes. Eine verfassungstheoretische Rekonstruktion*. Tübingen: Mohr und Siebeck, 2002, s. 283.

moci, avšak může být samozřejmě změněno jiným rozhodnutím suveréna v budoucnu. Je pochopitelné, že v rámci hranic demokratického právního státu takové pojetí suverenity vzbuzuje jisté obavy. Někteří autoři proto požadují, aby byla suverenita vtěsnána do rámce tohoto jádra, aby nevznikal dojem, že zde existuje jakási univerzální kompetence k jeho prolamování.⁵¹ Avšak popsané pojetí není normativní, nýbrž deskriptivní. Neobhazuje tedy legitimní prolamování klauzulí věčnosti. Neříká nic jiného, než že i to, co je pokládáno za nezměnitelné a věčné, je výsledkem rozhodnutí v určitém dějinném momentu (nikoli tedy nějaké kompetenční kompetence).

Není tedy třeba předústavní podstatu suverenity odmítat. Takové odmítnutí by totiž i samotné materiální ohnisko postavilo na velmi vratké základy, neboť by absentoval důvod jeho nezměnitelnosti po dobu platnosti ústavy jako celku. Právě základ samotného materiálního ohniska v suverénním lidu coby referenčním subjektu originární ústavadárné moci, a tedy i suverenity, je koneckonců implicitním důvodem, proč Ústavní soud, podobně jako SÚS, opakovaně konstatoval, že nadnárodní právní akty musí naplňovat podmínky materiální podstaty demokratického právního státu tak, jak vyplývají z českého ústavního pořádku, potažmo právě z jeho materiálního ohniska. Je-li totiž zdrojem veškeré státní moci lid, přísluší i pravomoci státních orgánů přenesené podle čl. 10a Ústavy na EU nadále lidu jako referenčnímu subjektu suverenity. Proto i akty orgánů EU vykonávané na státním území České republiky na základě přenesení pravomocí jsou odvozené z moci lidu, a musí tudíž, po dobu platnosti ústavy, splňovat stejné podmínky jako jakékoli jiné akty veřejné moci. V této argumentaci je koncept (nedělené) suverenity implicitně obsažen. Smysl požadavku na konformitu aktů EU s materiálním ohniskem ústavy netkví totiž v tomto ohnisku samotném, nýbrž v důvodu, proč toto ohnisko existuje. Jinak řečeno, rozhodnutí suveréna není chráněno *per se*, jako by samo mělo absolutní povahu vyvěrající z nějakého věčného přirozeného řádu, ale právě proto, že o něm rozhodl suverén. Pokud bychom tohoto suveréna vytěsnili z úvah právní vědy,⁵²

⁵¹ Srov. BALDUS, M. *Zur Relevanz*, s. 388. Toto pojetí ovšem odpovídá kelsenovskému konceptu suverenity ústavy, který však veškeré mimoústavní a mimopozitivní kategorie jednoduše klade „před závorku“.

⁵² Po tom volá ve vztahu k originární ústavadárné moci HENKE, W. *Staatsrecht, Politik und verfassungsgebende Gewalt. Der Staat*. 1980, roč. 19, s. 181–211.

zbavili bychom se logického důvodu, proč aplikovat koncept materiálního ohniska české ústavy i na akty jiného právního řádu.⁵³ V tomto smyslu je tedy v argumentaci Ústavního soudu i v jeho lisabonských nálezech implicitně přítomen klasický koncept suverenity, i když je jím aplikovaný výraz „suverenita“, popřípadě „svrchovanost“, používán podstatně jinak a ne příliš šťastně ani jednoznačně.

Paralelní existence národního a nadnárodního právního řádu, ani rostoucí globalizace, faktické omezení vnější i vnitřní moci státu tedy nepředstavují žádný razantně nový důvod pro zpochybnění či „redefinici“ klasických pojmů ústavního a politického řádu, ať jde o lid coby referenční subjekt suverenity, či suverenitu samotnou. Jistě lze o relevanci těchto pojmů vždy pochybovat. Podstatné však je si uvědomit, že tyto pochybnosti se netýkají jen jednotlivých výrazů, ale jejich obsahu a především obsahů vytvářených jejich kontextem, tedy samotného dosavadního způsobu konstituování politické a ústavní reality. Jak v návaznosti na známou Humboldt-Cassirerovu hypotézu konstatoval Pierre Bourdieu, „*politická moc je do značné míry mocí prostřednictvím slov, v míře, v níž jsou slova nástroji konstrukce reality*“.⁵⁴ I nenápadná změna ústavního řádu reinterpretací jeho základních pojmů by mohla mít zásadní důsledky, jak koneckonců víme i z historie. Koncept „sdílené suverenity“, pokud by měl být skutečně aplikován konzistentně, by v normativních důsledcích znamenal revoluční změnu ústavy a prolomení jejího materiálního ohniska. Ačkoliv takovou změnu nelze nikdy vyloučit, je Ústavní soud coby instituce povoláná k ochraně ústavy, a to nikoli jen ve smyslu psaného textu, nýbrž jejího smyslu, povinen se jí v mezích svých pravomocí snažit zabránit.⁵⁵

⁵³ Právě to je případ pluralistické argumentace Neila Walkera, pro něhož je střet národního a nadnárodního právního řádu kelsenovskou kolizí dvou základních norem (*Constitutional Pluralism*). Toto pojetí je ovšem logickým vyústěním případné rezignace na koncept suverenity či aplikace konceptu sdílené „suverenity“, neb v něm na určitém území chybí odvoditelnost moci z jednoho jediného zdroje.

⁵⁴ BOURDIEU, P. *Sur l'État*, s. 522 (přeložil autor).

⁵⁵ I pokud bychom tak přijali kontroverzní tezi Ulricha Becka, že jsou moderní ústavní řády vybudovány na principech „metodologického nacionalismu“ (BECK, U. *Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus – Antworten auf Globalisierung*. Frankfurt/Main: Suhrkamp, 1997; BECK, U. *Der kosmopolitische Blick oder: Krieg ist Frieden*. Frankfurt/Main: Suhrkamp, 2004; podobně WIMMER, A. – GLICK SCHILLER, N. *Methodological Nationalism and Beyond: Nation-State Building, Migration and the Social Sciences. Global Networks*. 2002, roč. 2, s. 301–334), nezbyvalo by jejich institucím než hájit tento řád, na jehož základě existují.

Ze stejného důvodu je legitimní, že si soud přisoudil *ultima ratio* přezkum souladu přenosu pravomocí s materiálními principy demokratického právního státu. Ačkoliv totiž takový přenos nemůže ohrozit suverenitu samotnou, je kontrolovatelnost ústavní konformity u přenesených pravomocí obtížná.⁵⁶ Proto je na místě, že ÚS coby strážce ústavy dohlíží na to, aby některé oblasti, kde by ztížený přezkum mohl v konečném důsledku ohrožovat podstatu demokratického právního státu, zůstaly v působnosti státních orgánů. Je zřejmé, že primární odpovědnost tu musí v rámci projednávání transferu pravomocí hrát politické orgány, jak soud sám konstatoval, avšak to nebrání *ultima ratio* kontrolní roli ÚS. Tuto roli musí přitom vykonávat nejen *ex ante*, ale i průběžně, neboť materiální podmínky výkonu přenesených pravomocí i dodržování limitů přenosu mohou být v čase porušovány.⁵⁷ Pokud by soud na tuto svou roli rezignoval, neohrozilo by to sice suverenitu státu (podobně jako ani v případě, kdy by podmíněně rezignoval na možnost přezkumu jednotlivých aktů EU), mohlo by to však ohrozit základní principy, na nichž je demokratický právní stát vybudován, a z tohoto hlediska proto i obsah původního rozhodnutí suveréna.⁵⁸ V tomto směru lze shrnout, že kompetenční transfery na nadnárodní organizaci neohrožují princip státní suverenity, avšak mohou ohrozit naplňování principu demokracie.⁵⁹

⁵⁶ GRIMM, D. *Souveränität*, s. 95.

⁵⁷ Nemohu přitom souhlasit s tvrzením, že otázka, zda v určité oblasti došlo nebo nedošlo k přenosu pravomocí, není problémem národního, nýbrž komunitárního práva (tak ovšem např. MARŠÁLKOVÁ, Z. Jak daleko sahá omezení pravomocí orgánů ČR po vstupu do EU ve světle nálezu Ústavního soudu ve věci cukerných kvót? *Právní rozhledy*. 2006, č. 15, s. 553–561, zde s. 559). Jde totiž o problémy obou řádů. Z perspektivy unijního práva je logická snaha na jednotném výkladu přenosu pravomocí. Na druhé straně ústavní soudy coby orgány interpretující ústavu mohou jako jediné s konečnou platností posoudit, jaké pravomoci národní ústavní řád vůbec umožnil přenést. Viz k této debatě též BELLING, V. – MALÍŘ, J. – PÍTROVÁ, L. *Kontrola dělby pravomocí v EU se zřetelem ke kompetenčním excesům*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010.

⁵⁸ Z těchto důvodů nelze dle mého názoru plně souhlasit s argumentací Zdeňka Kühna, podle kterého „otázka LS a přenosu pravomocí na EU co se týče vztahu k suverenitě státu je otázkou politickou, a není proto důvodu, aby se politici této odpovědnosti vzdávali přenesením odpovědnosti na ÚS“ (KÜHN, Z. Kauza Lisabonské smlouvy II. Výklad pojmu suverenita. In: *Jiné právo* [online]. 9. 12. 2008.

Dostupné z: <<http://jinepravo.blogspot.com/2008/12/kauza-lisabonsk-smlouvy-ii-vklad-pojmu.html>>).

⁵⁹ K podobnému závěru dochází ve své vynikající práci též SEILER, Ch. *Der souveräne Verfassungsstaat zwischen demokratischer Rückbindung und überstaatlicher Einbindung*. Tübingen: Mohr und Siebeck, 2005.

IV. SLOVENSKÉ DŮCHODY A PROBLÉM ULTRA VIRES

Při rozdělení Československa musely Česko a Slovensko určit, který z nástupnických států zabezpečí tehdejší a budoucí starobní a další důchodce. Dvoustannou smlouvou určily jako hledisko rozdělení příslušnost k republikové správě sociálního zabezpečení, respektive sídlo zaměstnavatele ke dni 31. 12. 1992.

Odkázání řady českých občanů na slovenský důchod, který se kvůli nižší výkonnosti slovenského hospodářství oproti českému výrazně snížil, považovali za nespravedlivý zejména ti, kteří pracovali po většinu života v české části Československa. České úřady volily odstranění tvrdosti a přiznávaly jim vyšší české důchody. Další čeští občané svůj požadavek prosazovali před soudy. Ústavní soud začal v jednotlivých případech dovozovat na základě výkladu Listiny základních práv a svobod jejich právo na vyšší český důchod.

Navázání nároku na důchod na státní občanství nicméně odporovalo zásadám koordinace důchodového zabezpečení v Evropské unii. Česká správa sociálního zabezpečení, Ministerstvo práce a sociálních věcí a správní soudy odmítaly judikaturu Ústavního soudu jako neslučitelnou s právem Evropské unie. Nejvyšší správní soud nakonec cestou předběžné otázky získal od Soudního dvora potvrzení (Landtová), že rozlišování podle státního občanství možné není, jakkoli nevyloučil dorovnání nižšího slovenského důchodu. Na toto odmítnutí své judikatury Ústavní soud odpověděl v Evropské unii nebyválním odmítnutím autority Soudního dvora (Holubec).

Souběžné dodržení judikatury Soudního dvora a Ústavního soudu by Česko stálo desítky miliard ve prospěch slovenských důchodců, což by se oprávněně považovalo za absurdní. Ústavní soud nicméně posléze svou rebelskou judikaturu přehodnotil.

Kauzy československých důchodců (nebo tzv. slovenské důchody) lze uvádět jako doklad dlouhodobé nezpůsobilosti českého státu řešit zjevně problematické důsledky vytvořených právních úprav, problematického výkladu základních práv, neuvědomění si nároků vyplývajících z mezinárodních závazků a nadnárodního práva. Přehlédnout však nelze ani nevědu Evropské unie připustit potřebnost zvláštních řešení následků minulých událostí, jakou jistě bylo mírové rozdělení Československa.

1. „ČESKOSLOVENŠTÍ“ DŮCHODCI V PASTI PRÁVA EVROPSKÉ UNIE

Filip Křepelka

Přetištěno z: Časopis pro právní vědu a praxi, 2/2011.

(...)

II. Rozdělení Československa a jeho stávajících a budoucích důchodců

Případ *Landtová* je vrcholek ledovce dostupivší až do „Lucemburku“. „Československých“ důchodců jsou tisíce a sporů před soudy desítky. Jejich osobní příběhy začínají roky před koncem Československa, natož před vstupem nástupnických států do Evropské unie. Příčinou je povaha důchodů. Získávají se podle rozhodných dob (odpracovaných a náhradních) jako sociální dávka založená na zásluhách.

Jednotná důchodová soustava socialistického Československa¹ přetrvala federalizaci po roce 1968, byť její správa byla svěřena republikám.² Rozpad Československa v roce 1992 si rozdělení však už vyžádal. Československo mělo průběžné financování odvody stávajících zaměstnanců. Řešilo se tak jen, který ze států se postará o jednotlivé současné a budoucí důchodce, nikoli rozdělení nějakých úspor. Nezapomínejme přitom, že země prošla po roce 1989 politickou a hospodářskou reformou, která rozkolísala veřejné rozpočty. Odrazem mírového rozdělení Československa³ byla shoda nástupnických států. Dvoustranná smlouva⁴ stanovila, který stát poskytne celý či dílčí důchod za dobu společného státu. Nezabezpečení ve stáří a srovnatelných

¹ Při cestě do minulosti dle zákona č. 100/1988 Sb. - z něhož byla v České republice problematika důchodů vyvedena následně zákonem č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění - a ještě předtím dle stejnojmenného zákona č. 121/1975 Sb. a předtím 101/1964 Sb. Důchody upravovala řada dalších předpisů a také opatření orgánů oficiálních odborů.

² Po roce 1989 zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení a předtím mimo jiné zákon č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení.

³ Ústavní zákon č. 542/1992 Sb., o zániku České a Slovenské federativní Republiky ze dne 25. 11. 1992.

⁴ Smlouva mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení, sjednaná 29. 10. 1992, prozatímně uplatňovaná od 1. 1. 1993 a po ratifikacích platná od 3. 5. téhož roku, zveřejněná v 228/1993 Sb.

stavech (invalidita, ztráta živitele) zakládajících nárok na důchod by hrozilo při jednostranném vymezení okruhu zabezpečených.

Pro tehdejší důchodce byla určena jako rozhodná příslušnost k republikové správě sociálního zabezpečení, pro budoucí důchodce z řad tehdejších zaměstnanců sídlo zaměstnavatele a pro ostatní - třeba osoby samostatně výdělečně činné nebo zaměstnance federálních orgánů a institucí - místo pobytu.⁵ Ve všech případech byl klíčový jediný okamžik, totiž 31. prosinec 1992 jako poslední den existence Československa (dále proto „silvestrovské hledisko“⁶).

Teprve pro rozhodné doby nabyté od tohoto dne se předpokládají dílčí důchody od jednoho nebo druhého státu odpovídající rozhodným dobám.⁷ Popsaná řešení týkající se zaměstnanců se zakotvují jako výjimka z obvyklého řešení předpokládaného nadnárodním právem Evropské unie ve smlouvě, podle níž se Česko stejně jako Slovensko staly v roce 2004 jejími členskými státy.⁸ V následně přepracované koordinační úpravě se doplnilo dvoustranné smluvní řešení týkající se stávajících důchodců.⁹

III. Nespokojenost s rozdíly a její zmírňování

Rozdílný politický, hospodářský a sociální vývoj v Česku a na Slovensku se nemohl neodrazit na sociálním zabezpečení. Slovenské důchody (plné či dílčí) byly rychle zřetelně nižší než české a ve většině případů takové zůstávají dosud. To vyvolalo nespokojenost některých obyvatel Česka odkázaných na Slovensko. Zvolené řešení se považovalo za nespravedlivé. Sama smlouva otevírala prostor¹⁰ pro domluvené¹¹ převzetí některých důchodů

⁵ Čl. 33, respektive čl. 20 odst. 1 a 2 smlouvy.

⁶ Což je ironie u zaměstnanců, neboť na Silvestra si berou dovolenou a další pracují poněkud méně usilovně.

⁷ Čl. 11 smlouvy.

⁸ Příloha III bod 44 Nařízení Rady (EHS) 1408/71 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci společenství ve znění Aktu o podmínkách přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyprské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie uvádí jako zvláštní řešení čl. 20 česko-slovenské smlouvy.

⁹ Příloha II bod „Česká republika – Slovensko“ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) 883/2004 ze dne 29. 4. 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení ve znění Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 988/2009 ze dne 16. 9. 2009 přidává mezi zvláštní pravidla ještě čl. 12 a čl. 33 česko-slovenské smlouvy.

¹⁰ Čl. 26 otevírá prostor pro zmírnění tvrdosti na základě dohody stran.

¹¹ O ujednáních a jejich obsahu vím o nich jen od konzultovaných odborníků, ministerstvem zveřejněna nejsou.

od povinného státu a vyplácení vyšších důchodů oprávněných podle českých předpisů. To vše se dělo pomocí takzvaného odstraňování tvrdosti předpokládaného českým právem.¹² Slovensko podobně nikdy nic nevyrovnávalo a ani pro vyrovnávání českou stranou nemělo pochopení, zvláště po reformě důchodů, která zvýšila důchody nejlépe vydělávajícím.¹³

Česká vstřícnost se týkala hlavně těch, kteří byli přiřazeni ke Slovensku proto, že zde jejich zaměstnavatel v rozhodný okamžik sídlil, avšak jejich pracoviště bylo v české části společného státu. Vstřícnost se projevovala rovněž při řešení sporných případů příslušnosti zaměstnavatelů, což ovšem zastíralo povahu jednotlivých podniků, orgánů a institucí.

Vstřícná politika se během let nicméně měnila. Jednotlivé ročníky žadatelů neměly stejný osud. Starobní důchody se přitom přiznávají po dosažení důchodového věku a vyplácejí se do smrti. Také invalidní, vdovské a sirotčí důchody jsou dlouhodobé. Postupně se začali ozývat další jednotlivci, že jsou nedůvodně znevýhodněni odkázáním na slovenský důchod. Za důvod vstřícnosti se stále více považovalo samotné české občanství. Správní soudy nicméně nebyly ochotné rozhodovat v jejich prospěch.

IV. Zásady Ústavního soudu a odpor správních soudů a správy

Nespokojence vyslyšel až Ústavní soud. V roce 2003 v případě *J. H.*¹⁴ konstatoval nutnost zrovnoprávnění při přiznávání předčasného důchodu. Během dalších let pak závěry zobecnil, když několika nálezy určil, že občané Česka mají obecné právo na dorovnání důchodů nižších důchodů vyplácených Slovenskem. Zmínit je třeba na prvním místě nejen nejproslulejší nálezy *Weissová I a II*,¹⁵ ale také další.¹⁶

¹² Dle § 106 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení.

¹³ Reforma důchodů zákonem 463/2003 Z. z. o sociálnom poistení.

¹⁴ Nález II. ÚS 405/02 ze dne 3. 6. 2003, N 80/30 SbNU 245. Stěžovatel se domáhal předčasného důchodu, který Slovensko neposkytovalo. Jeho dílčí český důchod za české doby tedy nedoplňoval žádný slovenský důchod.

¹⁵ Nálezy III. ÚS 252/04 ze dne 25. 1. 2005 a Pl. ÚS 4/06, N 16/36 SbNU 173 ze dne 20. 3. 2007, N 54/44 SbNU 665. A. Weissová představovala svůj příběh v televizi a tisku, anonymizace je tak zbytečná.

¹⁶ Vyhovující nálezy *V. H.* IV. ÚS 158/04 ze dne 4.4.2005, N 72/37 SbNU 23, *Ing. M.G.* IV. Š 301/05 ze dne 13. 7. 2007, N 10/47 SbNU 465, *F.F.* IV. ÚS 298/06 ze dne 13. 12. 2007, N 222/47 SbNU 921 či *O. K.* II. ÚS 156/06 ze dne 6. 3. 2008, N 50/48 SbNU 585 (další viz <http://nalus.usoud.cz> při zadání č. 228/1993 Sb.).

Ústavní soud připomíná právo občanů na zabezpečení ve stáří zakotvené Listinou základních práv a svobod.¹⁷ Především ale v nižších důchodech českých občanů odkázaných na slovenské zabezpečení spatřuje jejich bezdůvodné znevýhodnění, neboť podle jeho slov byli všichni účastni na česko-slovenském zabezpečení.¹⁸

Smlouvu, která jejich vyřazení způsobila, nicméně za protiústavní neoznačuje, neboť není oprávněn tak činit. Mezitím však Česko vstoupilo do Evropské unie. Česká správa sociálního zabezpečení a správní soudnictví, zejména pro sjednocování judikatury krátce předtím ustavený Nejvyšší správní soud, začaly poukazovat na neslučitelnost vyrovnávání nižších slovenských důchodů pro české občany s unijním právem.¹⁹ Tu spatřovaly nejen ve zvýhodnění vlastních občanů oproti občanům jiných členských států, ale též v samotném zabezpečení osob, které unijní právo očekává od jiného členského státu.

Mezi Ústavním soudem na straně jedné a správními soudy a jejich prostřednictvím Českou správou sociálního zabezpečení a Ministerstvem práce a sociálních věcí se v některých případech rozehrála opravdová „házená“. Na Nejvyšším správním soudu byl do rozhodování zapojen rozšířený senát pro sjednocování judikatury a na Ústavním soudu rozhodovalo plénium.²⁰ Ten Nejvyššímu správnímu soudu vyčetl nerespektování zásady *res indicata*.²¹ Čas od času se odmítání judikatury Ústavního soudu nakloněné „československým“ důchodcům věnoval tisk a televize. Vyznění bývalo jasné. Důchodová správa nemístě šetrí a správní soudy jsou zkosnatělé. Nespokojených

¹⁷ Čl. 30 slovy „Občané mají právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří (...)“ naznačuje budování důchodového zabezpečení na státoobčanském zákoně, což nikdy neodpovídalo skutečnosti.

¹⁸ Čl. 1 „Lidé jsou (...) rovní v důstojnosti a právech“ a čl. 3 odst. 1 „Základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, (...) nebo jiného postavení“. Ústavní soud dovozuje nedůvodnost rozlišování mezi českými občany odkázanými „silvestrovským“ hlediskem na Česko a Slovensko.

¹⁹ Uvedenými nálezy *Weiszová I a II.* zrušené rozsudky 3. senátu Ads 2/2003-60 ze dne 19. 2. 2004 a rozšířeného senátu 3 Ads/2003-112 ze dne 26. 10. 2005.

²⁰ Dle § 17 soudního řádu správního a dle § 11 odst. 2 písm. k) zákona o Ústavním soudu. Ústavní soud nicméně Nejvyššímu správnímu soudu vyčetl umělost zapojení rozšířeného senátu, neboť rozpor mezi senáty neexistoval.

²¹ Mimo jiné body 23-26 nálezu *Weiszová II.*

„československých“ důchodců se zastal veřejný ochránce práv,²² jenž se tak stal jediným institucionálním názorovým spojencem Ústavního soudu.

Ministerstvo práce a sociálních věcí nakonec ustoupilo a Česká správa sociálního zabezpečení začala podle složitých instrukcí²³ přiznávat vyrovnávací české důchody²⁴ žádané judikaturou Ústavního soudu. Nikdy však výkonná moc nepřijala tuto judikaturu úplně za svou ve vztahu ke všem dotčeným, takže soudní spory pokračovaly.

Nakonec se po patrném váhání²⁵ Nejvyšší správní soud rozhodl položit Soudnímu dvoru předběžnou otázku ohledně slučitelnosti poskytování vyrovnávacích důchodů se stanovenou příslušností a se zásadou rovnosti občanů jednotlivých členských států.²⁶

V. Podrobnější hodnocení odpovědi Soudního dvora

Soudní dvůr nedovodil hypotetičnost otázek, očekávanou některými pozorovateli. Tito mínili, že odeprání srovnatelného důchodu občanovi jiného členského státu zakládající nerovnost ještě nenastalo. První nemohl odmítnout, neboť Nejvyšší správní soud se ptal na prvním místě na přípustnost odchýlení od příslušnosti, která již nastává. Pokud jde o rovnost, tak podle mne odpověděl proto, že spornost českého práva ve světle zásady rovnosti občanů

²² Na prvním místě Stanovisko veřejného ochránce práv k nálezů Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2007 sp. zn.: Pl. ÚS 4/06 ze dne 3. 4. 2007 vítá tento náleží a předpokládá ukončení zmatků, přičemž doporučuje dotčeným určité kroky. Je třeba ale odlišit jednotlivosti, např. tisková zpráva Slovenské důchody: „Hlavně aby to bylo dřív, než zemřeme“ ze dne 14. 7. 2008 kritizuje Českou správu sociálního zabezpečení za odkázání některých pracovníků Československých státních drah pracujících v české části Československa na Slovensko navzdory judikatuře.

²³ Měl jsem pouze možnost do těchto dokumentů nahlédnout. Stručnou ministerskou instrukci rozvíjely instrukce dvou úrovní České správy sociálního zabezpečení.

²⁴ Zde už nikoli převzetí závazku platit důchod, neboť Slovensko odmítá další odstraňování tvrdosti.

²⁵ Podle mě se mohly otázky předložit již namísto rozsudku rozšířeného senátu v případě *Weiszová*. V samotné *Landtové* mohl Nejvyšší správní soud položit otázku při prvním projednávání (viz bod 20 odůvodnění rozsudku Soudního dvora). Důvodem však mohlo být to, že některé případy začaly žádostmi podanými před rokem 2004.

²⁶ Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná ze dne 16. 10. 2009, Úřední věstník C 24, 30. 1. 2010, s. 19. Nejvyšší správní soud se dotázal slovy práva sociálního zabezpečení, když se táže s ohledem na přílohu III část A bod 6 (původně bod 44 – přečíslováno nařízením 629/2006) v návaznosti na čl. 7 odst. 2 písm c) Nařízení č. 1408/71 na (ne)možnost dvojího zhodnocení téže rozhodné doby. Při kladné odpovědi se táže na možnost jejího omezení na české občany ve světle čl. 3, 10 a 46 nařízení požadujícího zrovnoprávnění občanů členských států, jakož také obecného čl. 12 Smlouvy o založení Evropského společenství.

Evropské unie je patrná,²⁷ přičemž připomíná námitky České správy sociálního zabezpečení jako žalovaného účastníka vnitrostátního soudního řízení.²⁸

Připomínám, že tímto sporným českým právem je zde ustanovení Listiny vyložené popsáním způsobem Ústavním soudem jako jejím konečným vykladačem.²⁹ Poskytování vyrovnávacího příspěvku samotné je dle Soudního dvora přípustné, nesmí však vyloučit občany či obyvatele jiných členských států. Soudní dvůr srovnatelnou vstřícnost asi nikdy dosud nehodnotil. Obvykle se členský stát dávku zdráhá poskytnout.

Soudní dvůr dovozuje, že se jedná o zvláštní sociální dávku, která nenarušuje pravidla koordinace.³⁰ Dodávám, že přitom uznává roli členských států při určování sociálního zabezpečení.³¹ Připomenutí zrovnoprávnění občanů a obyvatel členských států je pak už nepřekvapivým zopakováním „zásady všech zásad“ unijního práva, kterou zdůrazňuje každodenně.

Pozornost si zaslouží upozadění Ústavního soudu. Ten totiž není účastníkem řízení před Soudním dvorem.³² Stát zastoupený výkonnou mocí se shoduje s předkládajícím soudem a ve vnitrostátním řízení pod jeho vlivem příslušnými krajskými soudy a Českou správou sociálního zabezpečení. Není patrné, že by Soudní dvůr zvažoval nestandardní přizvání Ústavního soudu.³³ Jeho názor ve prospěch své klientky pochopitelně mohl tlumočit její advokát. Dobře připravenému advokátovi by ale byla zřejmá malá přesvědčivost jeho dosavadních závěrů před Soudním dvorem jako strážcem prosazování unijního práva.³⁴

²⁷ Ve čl. 43 odůvodnění se píše „Ze spisu přitom nepochybně vyplývá, že nález Ústavního soudu diskriminuje na základě státní příslušnosti příslušníky jiných členských států ve srovnání s českými státními příslušníky.“

²⁸ Soudní dvůr v bodech 26-30 konstatuje relevanci otázek pro rozhodnutí případu obecně.

²⁹ Dle čl. 83 Ústavy České republiky.

³⁰ Body 31-40 rozsudku Soudního dvora.

³¹ Dle čl. 151 Smlouvy o fungování Evropské unie, resp. čl. 137 Smlouvy o založení Evropského společenství, které stanoví jenom doplňkovou roli celku v oblasti sociálního zabezpečení.

³² Vedle České republiky se pochopitelně vyjádřilo též Slovensko, jež dovozovalo hypotetičnost otázek.

³³ Čl. 23 Statutu Soudního dvora Evropské unie (Protokol čl. 3 - pravidla se nezměnila vstupem Lisabonské smlouvy v platnost) a čl. 103-104 Jednacího řádu Soudního dvora z roku 1991 v příslušném znění. V řízení se pochopitelně vyjadřuje dotazující se soud, účastníky řízení jsou strany řízení před tímto soudem, členské státy a unijní orgány. Česká republika nenechala Českou správu sociálního zabezpečení jednat samotnou.

³⁴ Ani rozsudek Soudního dvora, ani stanovisko generálního advokáta neuvádějí cokoliv, co uvedl advokát žadatelky, jen potvrzují, že se písemně vyjádřil.

Soudní dvůr však zjevně nechce rozpoutávat střet s ústavním soudem členského státu, byť nového a jen středně velkého. Proto komentuje jeho judikaturu co nejméně.³⁵ Taková zdrženlivost je určité důsledkem toho, že unijní (dříve komunitární) právo se nikoli vždy těší plnému přijetí ve členských státech, dostane-li se do střetu se základy jejich práva. S vysokými soudy členských států se proto zachází „v rukavičkách“. Soudnictví je totiž důležitým nástrojem prosazování tohoto nadnárodního práva.

VI. Střet unijního a českého ústavního práva

Střet mezi právem Evropské unie a českým ústavním právem již probíhá. Rozsudek Soudního dvora je jen jedno dějství, vrcholné, ale nikoli poslední. Judikatura Ústavního soudu je neslučitelná s unijním právem, pokud požaduje poskytování vyrovnávacího příspěvku českým občanům. Nic však nenažnačuje, že by jej Ústavní soud chtěl zajistit rovněž slovenským občanům, naopak jej už jednou zamítl.³⁶ Myslím, že si uvědomuje politickou, ekonomickou a sociální absurditu takového výsledku. Přinejmenším to naznačují vyjádření předsedy při zmíněné medializaci.³⁷ Jasně by však bylo až poté, co by Ústavní soud, pokud možno v plenární věci po rozsudku Soudního dvora, rozhodl o žádosti nějakého slovenského občana či – což je nepravděpodobné, ale nikoli nemožné – jiného členského státu, jenž pracoval v Československu a po rozdělení byl odkázán na Slovensko.

VII. Hodnocení judikatury Ústavního soudu

Správní soudy a výkonná moc mají jasno. Víníkem celé patálie je Ústavní soud se svou aktivistickou judikaturou, která nemístně pojímá základní práva a zásady právního státu. Bezpochyby je tomu tak v jednom ohledu. Nebýt této judikatury, tak by problém nevznikl. Pouze by se odstraňovala tvrdost na základě dosavadní proměnlivé a nepřehledné politiky. Vše začalo nálezem

³⁵ Avšak zřetelně uvádí v bodě 49, že „nález s sebou nese přímou diskriminaci na základě státní příslušnosti“.

³⁶ Zamítavý náleží I. ÚS 294/06 ke stížnosti *PbDr. V. K.* ze dne 24. 6. 2008, N 115/49 SbNU 633. V bodě 25 se jednoznačně jako důvod zamítnutí uvádí absence státního občanství, které je dle Ústavního soudu předpokladem ústavně zaručeného zabezpečení ve stáří podle čl. 30 Listiny základních práv a svobod.

³⁷ P. Rychetský sdělil, že Slovákům žijícím na Slovensku vyrovnání nenáleží ani po lucemburském verdiktu, viz *DRCHAL V.* Přijdeme kvůli Slovákům o peníze? Bojí se čeští důchodci, 17. 7. 2011 na <http://www.lidovky.cz>.

J. H. S jeho kritikou to však není třeba přehánět. Řeší specifický problém předčasného důchodu. Hlavně ale byl vydán před vstupem do Evropské unie. Připouštím přitom, že dvoustranná smlouva též očekávala rovné zacházení s občany stran.³⁸ Mezinárodní smlouvě se ale dá upřít uplatnění³⁹ a čekat na chování druhé strany. Také se dá vypovědět či hrozit a navrhnout jiné řešení. S nadnárodním unijním právem je to těžší.

Nicméně již tento nálezh mohlo doprovázet varování, že po – v okamžik jeho přijetí již zřejmém – vstupu Česka (a Slovenska) do Evropské unie nebude možné odeprít výhodu poskytnutou vlastním občanům při jejím odeprění občanů jiných členských států. Navazující judikatura je však už vyložene nešťastná. Ústavní soud dovozuje, že určité právo je důsledkem státního občanství. Přehlíží dokonce širší veřejnosti jisté známou zásadu zrovnoprávnění občanů členských států Evropské unie.⁴⁰ Ústavnímu soudu se přitom opakovaně od České správy sociálního zabezpečení, Ministerstva práce a sociálních věcí a odůvodněními rozsudků Nejvyššího správního soudu a jemu podřazených krajských soudů rozhodujících důchodové žaloby a kasační stížnosti žadatelů státní správy dostávalo upozornění na napětí s unijním právem. Ústavní soud tato upozornění odmítal poukazem na časovou nepříslušnost unijního práva.⁴¹ Jako mnozí další pozorovatelé tak přehlíží retrospektivní uplatnění⁴² pravidel důchodového zabezpečení. Přitom je potvrzuje

³⁸ Čl. 4 česko-slovenské smlouvy.

³⁹ Dle čl. 10 Ústavy České republiky ve znění „euronovely“ se však těšila přímému uplatnění a přednosti před případným neslučitelným českým právem. Předtím by takový postup byl ve světle ústavních mezí snazší.

⁴⁰ Tehdy čl. 12 Smlouvy o založení Evropského společenství, nyní čl. 18 Smlouvy o fungování Evropské unie.

⁴¹ V klíčovém nálehu Pl. ÚS 4/06 ze dne 20. 3. 2007, který lze považovat za vyjádření mínění většiny soudců, odkazuje (bod 43) na předchozí senátní nálezh III. ÚS 252/04, jenž se s evropsko-právní argumentací vypořádává slovy „Dle čl. 7 odst. 2 písm. c) uvedeného Nařízení (1408/71) ve znění změn a doplnění, „toto Nařízení nemá vliv na povinnosti vyplývající z ustanovení úmluv o sociálním zabezpečení uvedené v příloze II“. Z uvedeného ustanovení plyne, že na problematiku posouzení nároků občanů České republiky plynoucích ze sociálního zabezpečení, jejichž zaměstnavatel měl před 31. prosincem 1992 sídlo na území Slovenské republiky jako součásti České a Slovenské Federativní republiky, relevantní evropské právo nedopadá. Uvedený závěr bez dalšího plyne i z ustanovení čl. 2 předmětného Nařízení, vymezujícího okruh osob, kterých se Nařízení týká“.

⁴² Nejedná se rozhodně o pravou retroaktivitu. Ponechávám k úvahám, zda se jedná o nepravou retroaktivitu. Rekodifikace důchodového práva však vždy počítají s dříve nabytými rozhodnými dobami.

už zmiňovaná potřeba zakotvení zvláštní příslušnosti, nemají-li se uplatňovat na rozhodné doby nabyté dříve pravidla obecná.

Příkré hodnocení by nebylo spravedlivé bez zmínění soudce, který v jednom z klíčových případů poukazoval na přehlížení dopadů unijního práva.⁴³ Je škoda, že soudci Soudního dvora odlišná stanoviska nevyjadřují. Rád bych právě zde věděl, zda byl sklon označit otázky za hypotetické a zda přece jen nebyla vůle ponechat Česku prostor pro podle jejího uvážení vhodné řešení důsledků rozdělení Československa jako mimořádné události, jež nastala desetiletí před vstupem do Evropské unie.

VIII. Hodnocení přístupu Nejvyššího správního soudu a dalších obecných soudů

Nejvyšší správní soud se prý „snaživě“ obrátil na Soudní dvůr a tím celou věc jen vyhrotil. Připouštím, že respektování judikatury Ústavního soudu by přineslo uspokojení žádostí omezeného počtu dotčených českých občanů. Záležitost vskutku mohla zůstat dostatečně zastřenou na to, aby totéž žádali slovenští občané. Do představení rozsudku *Landtová* veřejnosti byly takové případy jen ojedinělé.

Stále se však soudům vštěpuje, že se mohou a mají při pochybnostech ohledně výkladu práva Evropské unie ptát. Soudy, proti jejichž rozhodnutí není opravný prostředek, ve kterém lze uplatnit unijní právo, mají povinnost se ptát.⁴⁴ Samotný Ústavní soud už Nejvyššímu správnímu soudu vyčetl, že se při pochybnostech nezeptal.⁴⁵ Jak nyní už víme, zde pochybnosti byly důvodné, Soudní dvůr si rozhodně s Ústavním soudem nenotuje.

V jednom ale judikaturu správních soudů mám za nepřesvědčivou. Vychází do značné míry z mínění, že rozdělení tehdejších a budoucích důchodců mezi Česko a Slovensko bylo správné. „Silvestrovské“ hledisko bylo nejsnazší pro správu. Zaměstnávání u jednotlivých zaměstnavatelů se evidovalo. Menší jistota byla leckdy ohledně místa skutečného výkonu práce. Rozpočítávání

⁴³ Srovnej body 13 a další odlišného stanoviska soudce J. Nykodýma k nálezu Pl. ÚS 4/06 ze dne 20. 3. 2007, kde se poukazuje na přehlížení práva Evropského společenství.

⁴⁴ Čl. 267 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie, dříve čl. 234 odst. 3 Smlouvy o založení Evropské unie.

⁴⁵ Nález sp. zn. II. ÚS 1009/08 ze dne 8. 1. 2009 rušící rozsudek Nejvyššího správního soudu 3 Ads 71/2007-183 ze dne 23. 1. 2008 *Pfizer, spol. s r.o. proti Ministerstvu zdravotnictví České republiky* týkajícího se registrace léčivého přípravku konkurenta ve světle směrnice 2001/83/ES.

rozhodných dob na české a slovenské ve vazbě na území částí společného státu by bylo nejsložitější a v některých případech patrně nezvládnutelné.

Hledisko však nemohlo nevyvolat v některých případech pocit nespravedlnosti. Neodpovídalo totiž skutečnosti pocitované dotčenými jednotlivci. Té by odpovídalo zpětné uplatnění řešení předpokládaného dvoustrannými smlouvami včetně česko-slovenské pro období po rozdělení stejně jako unijním právem po vstupu do Evropské unie, totiž vyplácení dílčích důchodů za rozhodné doby příslušnými státy s případným sčítáním rozhodných dob.⁴⁶

(...)

XI. Jednotlivé scénáře

Jak už jsem uvedl, ministerstvo Ústavním soudem žádané přiznávání⁴⁷ dorovnávání nižších důchodů nyní zastavilo. Na tahu je Ústavní soud. Ten by mohl setrvat ve svých názorech a žádat vyrovnávání nízkých slovenských důchodů výslovně vědomě českým občanům. Ministerstvo by se tomu mohlo podrobit, tuto možnost ostatně veřejně připouští.⁴⁸

Věc se však už dostala do povědomí veřejnosti. Dříve či později by některý slovenský občan o dorovnání určitě požádal. Pokud by Česká správa sociálního zabezpečení, krajské soudy, Nejvyšší správní soud, a nakonec Ústavní soud jej přiznat odmítaly, tak by porušily unijní právo. Právo Evropské unie se má přece uplatňovat přímo a při střetu s právem členského státu přednostně. Pochopení pro žadatele - cizince by vedle nich nakonec mohl mít, jak už jsem připomněl, též Evropský soud pro lidská práva.

⁴⁶ Toto lze považovat za zásadu mezinárodního práva sociálního zabezpečení, kdy se poskytuje dílčí důchody a případně sčítají rozhodné doby nabyté v zahraničí. Část literatury to označuje jako mezinárodní přenositelnost (international portability) důchodů, viz HOLZMANN R., KOETTL J., CHERNETSKY T., Portability Regimes of Pensions and Health Care Benefits for International Migrants: an Analysis of Issues and Good Practices, Social Protection Discussion Paper Series no. 0519., World Bank Group, 2005, <http://www.worldbank.org>.

⁴⁷ Mlčí se o již přiznaných vyrovnávacích důchodech. Nepředpokládá se nicméně žádné snížení či odnětí již přiznaných vyrovnávacích nebo vyšších převzatých důchodů, pokud to zákony vůbec umožňují.

⁴⁸ Dle tiskové zprávy z 25. 7. 2011 „Odpověď Soudního dvora EU byla směřována Nejvyššímu správnímu soudu. Pro další vývoj může být významná i reakce tohoto soudu, případně dalších soudů, jejichž rozhodnutí budou pro administrativní orgány závazná.“

Představitelná je ale také změna názoru Ústavního soudu. Není důvod očekávat, že odmítnutí žadatelé nepodají ústavní stížnosti. Přístup lze změnit odkazem na judikát Soudního dvora. Bylo by to však pro Ústavní soud jistě pokořující. Odůvodnění dosavadních nálezů ukazují, že odpírání dorovnání důchodů důchodovou správou a správními soudy má za zatvrzelé zavržení-hodné porušování zásad právního státu.⁴⁹

Neumím si představit, že by Ústavní soud žádal vyrovnávání a přitom potvrdil, že svědčí též celému „šedovlasému“ Slovensku. Náklady by byly obrovské. Psalo se až o sto miliardách. Jakkoli takový vývoj považují za politicky a hospodářsky absurdní, přesto považují za užitečné náklady odhadovat. To totiž čtenářům ozřejmí povahu starobních a dalších důchodů. Slovenské důchody jsou o pětinu nižší než české (rozdíl 2000 Kč), české roční výdaje důchody představují dobrých 300 miliard Kč, slovenské pak (při dlouhodobě průměrném kursu eura, jež nahradilo slovenskou korunu) okolo 120 miliard. Slovensko má polovinu obyvatel Česka, přičemž podíl důchodců je srovnatelný (dva a jeden milion).⁵⁰ Po dvaceti letech od rozdělení jde u žadatelů o dílčí důchod představující s ohledem na obvyklých čtyřicet let práce a náhradních rozhodných dob polovinu celkového důchodu. Jednalo by se tak o tisícovku měsíčně pro každého slovenského důchodce z rozpočtu České republiky. Podíl dílčích důchodů za československé rozhodné doby by se dál zmenšoval až na nulu během dalšího dvacetiletí. Uváděných sto miliard⁵¹ je pak celkem dobrý odhad. Ze zřetele bychom přitom neměli ztrácet ani nároky za předchozí roky, jakkoli nikoli od vstupu Česka a Slovenska do Evropské unie v roce 2004, natož od rozdělení Československa v roce 1992. Také nároky na jednotlivé výplaty důchodu se promlčují.⁵²

⁴⁹ Viz např. body 43 nebo 50 nálezu pléna Ústavního soudu *Weiszerová II.*

⁵⁰ Údaje podle informací Českého statistického úřadu (<http://www.czso.cz>), Ministerstva práce a sociálních věcí a internetových verzí denního tisku jsou zaokrouhlená na jednu platnou číslici. Opomím invalidní důchody.

⁵¹ Tisková správa Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 25. 7. 2011 (poznámka výše).

⁵² Dle § 55 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění pět let. Lhůta ovšem neuplyne po dobu řízení o důchodu, takže soudci se žadatelé by se mohli domáhat zpětně.

XII. *Válka soudců a úředníků?*

Výměnu stanovisek o „československých“ důchodcích mezi Nejvyšším správním soudem a Ústavním soudem lze označit za „válku soudů.“⁵³ Někteří soudci se neoficiálně vyjadřují ohledně postojů, pohnutek a východisek druhého soudu velmi příkře.

Na každý pád jsou „českoslovenští“ důchodci záležitostí, kdy si zúčastnění soudci nerozumí. Ústavní soud se nachází ve světě základních práv a myšlenek stojících za nimi, které se vykládají volně. Správní soudnictví je naopak svět zřetelných šablon, jejichž použití lze jen upřesňovat. Zde si správní soudnictví rozumí se státní správou.

Nejvyššímu správnímu soudu se vytýkalo, že dotazem Soudnímu dvoru narušuje uspořádání soudnictví. To je však nepřipadná námitka. Jakýkoli soud členského státu se může otázat na výklad unijního práva rovněž ve snaze dosáhnout změny stávající judikatury jemu nadřazených soudů. Připouštím však, že snahy omezit přístup nižších a podřazených soudů k Soudnímu dvoru nejsou výjimečné.⁵⁴ Situaci lze připodobnit ke scénářům známých z mnoha podniků. Pracovník obešel svého vedoucího obracením se na vyššího nadřízeného. Mezilidským vztahům to ale nepomáhá.

XIII. *Důvody pro a proti možné velkorysosti Soudního dvora*

Lze si stýskat, že Soudní dvůr nemá pochopení pro zvláštnosti postsocialistických států, které se navíc předtím prošly výjimečnou událostí rozdělení společného státu.

⁵³ Jako se píše v novinách o „válkách policajtů“. Dodávám, že na Nejvyšším správním soudu rozhodují sociální věci jen tři senáty, rozšířený senát jako „výběr ze soudců“ rozhodoval o „československém“ důchodci jednou.

⁵⁴ Jako další otázky týkající se řízení před Soudním dvorem přesahuje tato otázka záběr článku. Soudní dvůr se pochopitelně podporuje předkládání, viz nejnověji rozsudek C-173/09 *Elkinov* ze dne 20. 10. 2010, body 24 a 25: „Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu tedy je, zda právo Unie brání tomu, aby vnitrostátní soud, kterému přísluší rozhodnout v návaznosti na vrácení věci soudem vyššího stupně, (...) byl v souladu s vnitrostátním procesním právem vázán právními posouzeními soudu vyššího stupně, jestliže se s ohledem na výklad, který požadoval od Soudního dvora, domnívá, že uvedená posouzení nejsou v souladu s právem Unie. V tomto ohledu je třeba zaprvé připomenout, že existence takového vnitrostátního procesního pravidla, jako je pravidlo použitelné ve věci v původním řízení, nemůže zpochybnit možnost, kterou mají vnitrostátní soudy, které nerozhodují v posledním stupni, aby Soudnímu dvoru předložily žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, mají-li jako je tomu v projednávané věci, pochybnosti ohledně výkladu práva Unie.“

Soudní dvůr však při řízení *Landtová* nikdo nežádal o judikaturní výjimku, jež by zastoupila nikdy nevyjednanou legislativní.⁵⁵ Vláda České republiky se od judikatury Ústavního soudu viditelně distancovala.⁵⁶ To vypovídá leccos o vztazích mezi soudnictvím a politickou mocí. Jsem přitom dalek tvrdit, že za to může pouze nekultivovaná a leckdy korumpovaná politická moc. Některé rozsudky vysokých soudů mi přijdou jako aktivismus s až mesiášskými tóny. Česká politická reprezentace nikdy nevyjádřila zájem na dodatečném vyjednání jakékoli výjimky v Evropské unii. Je dobré mít na paměti, že po roce 2006 se česká pravicová vláda chová na unijní půdě natolik odtazité, takže by se taková výjimka neprosazovala snadno.

XIV. Česko jako (ne)dospělý stát?

Na situaci je tak lepší nahlížet jinak. Od členského státu se očekává „dospělost“. Už během přípravy na členství má dokázat rozpoznat své zvláštnosti a s nimi spojené zájmy a najít pro ně vhodné řešení, přijatelné též pro ostatní členské státy a Evropskou unii jako celek. V našem případě by projevem takové dospělosti bylo vyjasnění rozsahu přebírání důchodů od Slovenska či doplacení nižších slovenských důchodů a včasné vyjednání výjimek. Jsem přesvědčen, že taková výjimka se vyjednat dokázala. Koneckonců dokonce „právnícká velmoc“ Německo si na její osvojení právem Evropské unie vzpomněla teprve dodatečně.

V záležitosti zviditelněné soudy je snadné vinit české soudnictví. To rozhoduje pomalu a nepředvídatelně. Formalismus střídají revolty proti němu. Nevytváří se tak včas judikatura, která by byla přesvědčivá a těšila by se tak obecnější autoritě. Větším problémem je však chaos zákonodárství, nepromyšlené a přitom časté změny. Poslanci a senátoři o problematiku měli jen

⁵⁵ Např. výjimky ze zákazu opatření s rovnocenným účinkem jako množstevní omezení doplnil Soudní dvůr proslulým učebnicovým rozsudkem *Cassis de Dijon* o důvody, které opravňují k opatřením dopadajícím na zboží dovážené a domácí a podle některých vykladačů tak vytvořil další výjimky. Soudní dvůr by například mohl spatřovat pro účely koordinace sociálního zabezpečení analogii mezi válkou a mírovým rozdělením států jako historickými událostmi ospravedlňujícími použití hlediska státního občanství dle čl. 4 odst. 4 nařízení 1408/71.

⁵⁶ Zmocněnec České republiky měl za protiprávní již vyrovnávací důchod, neboť je dvojím zhodnocením rozhodné doby, jak shrnuje v závěrečném stanovisku ze dne 3. 3. 2011 v bodu 34 generální advokát P. C. Villarón.

omezený zájem.⁵⁷ Média „československým důchodcům“ sice byla nakloněna. Šlo a jde však o skupinku bez většího vlivu.⁵⁸ Tento chaos vyvolává pohromy zvláště tehdy, má-li se národní právo pohybovat v rámci vymezeném mezinárodními smlouvami a nyní též unijním nadnárodním právem. Výsledkem jsou situace, kdy České republice hrozí značná škoda. Veřejnost zná zejména případy selhání ochrany investic, kdy nálezy arbitráží Česko stály desítky miliard.

Podobně lze ostatně vnímat některé mimořádně nevýhodné zakázky, které zavání na sto honů korupcí, chaotické reorganizace státní správy a ozbrojených sil, neuvážené investice do nepoužitelného vybavení, předražené silnice a další a další. Česko se tak podobá člověku, který si bere nevýhodné úvěry, nakupuje zbytečné věci, zaručuje se velkoryse za dluhy jiných, nevybírá si poštu, neodpovídá na obsílky, neplatí „povinné ručení“ a přitom bourá. Ve svém okolí známe takové lidi. Většinou je však za jejich chováním rozmařilost, pocit beztrestnosti, neúcta vůči pravidlům, ledabylost, hloupost či bezradnost. Může to být též projev duševní choroby. Psychologická či dokonce psychiatrická diagnóza kolektivní instituce, jakou je naše *res publica*, je pochopitelně obtížnější.

XV. Závěrečné úvahy

Za nejvhodnější scénář považuji odeprání vyplácení a tiché vycouvání Ústavního soudu. Bude to nespravedlivé vůči nově žádajícím „československým“ důchodcům, jakkoli ve stále více se zmenšující míře. Mám na mysli hlavně ty, kteří opravdu pracovali na českém území a ke slovenské důchodové soustavě byli přiřazeni kvůli sídlu zaměstnavatele.

Na mysl mi dál přicházejí lidé, kteří sice rozhodný den opravdu pracovali na Slovensku, většinou ale předtím pracovali v české části země. Těm se totiž na základě se Slovenskem dohodnutého či jednostranného odstranění tvrdosti údajně vůbec nedostávalo. Přistěhování za práci na Slovensko

⁵⁷ Z vysokých politiků největší pozornost věnoval problematice současný premiér P. Nečas, který působil dříve jako ministr práce a sociálních věcí. V rozhovoru pro <http://www.ihned.cz> 4. 10. 2007 poukazoval na složitost problému, rozpory v judikatuře a vyjádřil politování, že se problematika neřešila před rokem 2004.

⁵⁸ S. Weissová, dcera A. Weissové, založila a předsedá občanskému sdružení Československo má vlast, které se podle novinových vyjádření zasazuje za zájmy „československých“ důchodců.

krátce před rozdělením státu bylo však asi vzácné. Soucit vzbuzují u některých také čtenější etničtí Češi, kteří pracovat na Slovensko odešli za socialismem „na umístěnkou“ či za lepší kariérní perspektivou. Jejich odlišování od etnických Slováků je však nemožné, nechceme-li užívat hlediska nedůstojná blízkosti obou národů. Důrazem na státní občanství Ústavní soud a pod jeho vlivem tisk a televize zastřely rozdíly mezi jednotlivými případy. Přebírání či vyrovnávání mohlo být na základě jiné vazby na Česko než výlučně státního občanství, které je v Evropské unii nepřijatelné, není-li vyjednaná výjimka, stejně jako pobytu, který je pro své všeobecné uvolnění nepoužitelný.

Doufám, že se mě v tomto příspěvku dařilo tyto rozdíly a jejich důsledky ozřejmit. Mnoho debat o „československých“ důchodcích totiž nejlíp popisuje obrat „my o voze, vy o koze“, při jízlivosti doplnitelný zmíněním „petr-žele“. Problematika je jedna z nejsložitějších,⁵⁹ jakou jsem kdy studoval. Právníci by však neměli zapomínat, že jde rovněž o rozdílná pojetí spravedlnosti ve významné věci. Máloco je pro lidi tak důležité jako zabezpečení ve stáří.

⁵⁹ Bylo by jistě zajímavé hodnotit rozhodování soudů metodologií rozhodování, jak je např. zachycená v KÜHN Z., Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře, Praha, Karolinum, 2002.

2. SLOVENSKÉ DŮCHODY: DRUHÁ „VÁLKA SOUDŮ“ PŘED SOUDNÍM DVOREM EU

Jan Komárek

Přetištěno z: Soudní rozhledy, 10/2011.

(...)

(Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. 6. 2011, C-399/09, Landtová (čtvrtý senát, GA P. Cruz Villalón)

Ustanovení části A bodu 6 přílohy III nařízení Rady č. 1408/71, ve znění pozměněném a aktualizovaném nařízením č. 118/97, ve znění nařízení č. 629/2006, ve spojení s čl. 7 odst. 2 písm. c) téhož nařízení nebrání takovému vnitrostátnímu pravidlu, jako je pravidlo dotčené v původním řízení, podle něhož je vyplácen vyrovnávací příspěvek k dávce ve stáří, pokud je výše této dávky přiznaná podle článku 20 dvoustranné smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou, uzavřené dne 29. 10. 1992 v rámci opatření určených k vyřešení situace po rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky dne 31. 12. 1992, nižší než dávka, která by byla pobírána, kdyby byl starobní důchod vypočten podle právních norem České republiky.

Článek 3 odst. 1 ve spojení s článkem 10 nařízení č. 1408/71, ve znění pozměněném a aktualizovaném nařízením č. 118/97, ve znění nařízení č. 629/2006, brání takovému vnitrostátnímu pravidlu, jako je pravidlo dotčené v původním řízení, které umožňuje vyplácet vyrovnávací příspěvek k dávce ve stáří pouze českým státním příslušníkům s bydlištěm na území České republiky, aniž to z hlediska práva Unie nutně vede k tomu, že osoba, která obě tyto podmínky splňuje, bude o tento příspěvek připravena.

(...)

K věci: V knize věnované řízení o předběžné otázce jsme vzpomenuli okřídlený aforismus jednoho ze soudců Nejvyššího soudu Spojených států amerických, podle něž nejsou soudci tohoto soudu nejvyšší, protože jsou

neomylní, nýbrž jsou neomylní, poněvadž jsou nejvyšší.¹ Dovolili jsme si k tomu podotknout, že v oblasti práva EU si i nejvyšší soudní instance členských států musí zvyknout na nadřazené postavení Soudního dvora, a tedy i na fakt, že pro výklad unijního práva je neomylným „Lucemburk“, nikoliv „Brno“.² V roce 2004 jsme samozřejmě netušili, že se pravdivost našeho tvrzení rozhodnou ověřit dva vrcholné české soudy, Nejvyšší správní soud a Ústavní soud. Jejich spor o tzv. slovenské důchody, který se mezi nimi vleče již od roku 2003,³ lze s trochou nadsázky označit za „druhou válku soudů“. Tu první (vy)bojoval Ústavní soud ve střetu s Nejvyšším soudem o možnost opakovaného trestního stíhání odpíračů povinné vojenské služby v druhé polovině devadesátých let.⁴ V obou „válkách“ jde o prosazení autority Ústavního soudu vůči nejvyššímu soudu obecné soudní soustavy. V té druhé však Nejvyšší správní soud získal na svoji stranu významného spojence: Evropský soudní dvůr.

Požadí sporu o slovenské důchody

Jen ve stručnosti připomeňme, že kauza slovenských důchodů vznikla v důsledku rozdělení Československa v roce 1992. V jeho rámci bylo třeba určit, který stát bude příslušný k výplatě důchodů lidí, kteří potřebné doby zaměstnání získali za dob existence společného státu. Smlouva mezi oběma nástupnickými zeměmi určila, že rozhodujícím faktorem bude sídlo zaměstnavatele.⁵ Pokud se nacházelo v české části federace, k výplatě byla příslušná Česká republika a naopak.

Problém nastal v okamžiku, kdy se prohloubily rozdíly mezi důchodovými systémy obou zemí. Čeští občané, kteří v dobách federace pracovali pro slovenského zaměstnavatele, dostávali ze Slovenska podstatně nižší důchod než jejich spoluobčané. Dojem zjevné nespravedlnosti posílily

¹ Brown v. Allen, 344 U.S. 443, 540 (1953), soudce Robert H. Jackson, konkurující stanovisko.

² Bobek, M. a kol. Předběžná otázka v komunitárním právu. Praha: Linde, 2005, s. 232, pozn. č. 80.

³ Nález sp. zn. II. ÚS 405/02 ze dne 3. 6. 2003 (N 80/30 SbNU 245), Slovenské důchody I. V současné době eviduje databáze NALUS již rozhodnutí Slovenské důchody XVI – nález sp. zn. III. ÚS 1012/10 ze dne 12. 8. 2010.

⁴ Srov. zejm. nález sp. zn. III. ÚS 425/97 ze dne 2. 4. 1998 (N 42/10 SbNU 285).

⁵ Konkrétně čl. 20 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení, uveřejněné jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 228/1993 Sb.

případy, kdy český občan pracoval pro zaměstnavatele, který sice měl svoje sídlo na Slovensku, místo výkonu práce však bylo v české části bývalé federace. Dotčený zaměstnanec tak mohl celý život žít a pracovat v Česku, přesto mu na účet chodil nižší slovenský důchod.

V sérii rozhodnutí Ústavní soud konstatoval, že takový důsledek aplikace smlouvy mezi Českou a Slovenskou republikou není z hlediska českého ústavního pořádku akceptovatelný. Shledal rozpor takto aplikované smlouvy se zásadou rovnosti a zákazu diskriminace, společně s právem na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří. Uložil orgánům sociálního zabezpečení povinnost dorovnat českým občanům jejich slovenský důchod do výše důchodu českého.

Uvedená rozhodnutí Nejvyšší správní soud nikdy plně neakceptoval. Mezi argumenty, jimiž se tento soud snažil přimět ke změně názoru soud Ústavní, zazníval i rozpor „vyrovnávacího příspěvku“ s právem EU, konkrétně tzv. koordinačním nařízením, jež upravuje příslušnost systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Unie.⁶

Na tuto námitku Ústavní soud reagoval různě, v zásadě však vždy aplikovatelnost koordinačního nařízení odmítl.⁷ Předběžné otázky předložené Nejvyšším správním soudem tedy v podstatě testovaly korektnost závěrů Ústavního soudu. První otázka zkoumala soulad „vyrovnávacího příspěvku“ se zákazem dvojího zohlednění téže doby pojištění relevantní pro určení starobního důchodu, tedy doby získané v době existence československé federace. Tento zákaz Nejvyšší správní soud dovozoval jak ze systému koordinačního nařízení, tak ze samotné Česko-slovenské smlouvy, jež se na základě čl. 7 odst. 2 písm. c), ve spojení s částí A bodem 6 jeho přílohy III stala součástí dotčeného nařízení.

⁶ Cit. v záhlaví.

⁷ V této souvislosti je však třeba upozornit na dissent soudce J. Nykodýma uplatněný k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/06 ze dne 20. 3. 2007 (N 54/44 SbNU 665), Slovenské důchody V (Ústavní soud zde rozhodoval o ústavní stížnosti stěžovatelky, jež již dříve uspěla s ústavní stížností v případě Slovenské důchody III, nález sp. zn. III. ÚS 252/04 ze dne 25. 1. 2005 (N 16/36 SbNU 173). V bodech 13 a 14 dissent upozorňuje na nesprávnost závěrů Ústavního soudu a rozebírá dopady nařízení č. 1408/71. Podobně jako Nejvyšší správní soud však zůstal většinou Ústavního soudu oslyšen.

Druhá otázka pak zkoumala, zda možnost vyplácet vyrovnávací příspěvek pouze osobám s českou státní příslušností a s bydlištěm na území České republiky vede k diskriminaci neslučitelné s článkem 12 SES, jakož i s čl. 3 odst. 1 ve spojení s článkem 10 nařízení č. 1408/71.

Rozhodnutí Soudního dvora

Jak je z výrokové části rozsudku Soudního dvora, citované v úvodní části komentáře, patrné, „vyrovnávací příspěvek“ není sám o sobě s koordinačním nařízením v rozporu. Soudní dvůr v relevantní části rozsudku konstatoval:

(35) Z judikatury Ústavního soudu jasně vyplývá, že nijak nezpochybňuje ani nemění pravidlo rozdělení pravomocí mezi českou a slovenskou instituci sociálního zabezpečení stran zohlednění dob pojištění získaných přede dnem rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky, které bylo zavedeno článkem 20 smlouvy, jelikož cílem judikatury Ústavního soudu je pouze českou dávku ve stáří přiznanou podle smlouvy zvýšit, aby bylo dosaženo výše dávky, která by byla přiznána pouze na základě vnitrostátního práva.

(36) Jak uvedl generální advokát v bodě 37 svého stanoviska, vyrovnávací příspěvek dotčený v původním řízení nevede ke zpochybnění použitelného režimu ani pravomoci orgánů, které určuje smlouva, ale na základě této smlouvy umožňuje požadovat od jiného orgánu sociálního zabezpečení vyrovnávací dávku vyplácenou vedle obecné dávky.

(37) Jak uvádí Evropská komise, Ústavní soud pouze stanoví, že je nezbytné vyrovnat výši české dávky ve stáří přiznané podle článku 20 smlouvy dávce, kterou by pojištěnec pobíral, kdyby výše této dávky byla vypočtena pouze na základě vnitrostátních pravidel, je-li posledně uvedená dávka vyšší než dávka přiznaná podle ustanovení smlouvy.

(38) Nejedná se tedy o přiznání souběžné české dávky ve stáří ani o dvojitě zohlednění jedné a téže doby pojištění, nýbrž pouze o odstranění objektivně zjištěného rozdílu mezi dávkami různého původu.

(39) Je nutné konstatovat, že takový přístup umožňuje zamezit „souběhu použitelných vnitrostátních právních předpisů“ v souladu s cílem vyjádřeným v osmém bodě odůvodnění nařízení č. 1408/71 a není v rozporu s kritériem rozdělení pravomocí stanoveným v článku 20 smlouvy, které je zachováno čl. 7 odst. 2 písm. c) nařízení č. 1408/71 ve spojení s částí A bodem 6 přílohy III uvedeného nařízení.

V odpovědi na otázku druhou však Soudní dvůr konstatoval, že „náleží Ústavního soudu s sebou nese přímou diskriminaci na základě státní příslušnosti, jakož i nepřímou

diskriminaci na základě státní příslušnosti vyplývající z kritéria bydliště vůči těm, kteří využili svého práva na volný pohyb“⁸. Je zajímavé, že zatímco ve své (re)formulaci otázky položené Nejvyšším správním soudem Soudní dvůr poukazuje na zákaz diskriminace obsažený nejen v samotném nařízení, ale i v čl. 12 SES, ve výrokové části se už tento odkaz neobjevuje. Význam to má z důvodu, že zatímco koordinační nařízení je pramenem sekundárního práva, a lze jej tedy měnit v rámci řádného legislativního procesu na úrovni EU, čl. 12 SES (a jemu odpovídající čl. 18 SFEU) je součástí smluv a výjimku z něj by mohly stanovit opět jenom zakládající smlouvy (popř. protokol k nim). Důvod pro toto opomenutí však znají zřejmě jenom soudci Soudního dvora, poněvadž k němu neexistuje jediný relevantní důvod (zejména s ohledem na to, že odkaz na čl. 12 SES obsahovalo i samotné rozhodnutí NSS o položení předběžné otázky).

Zaroven se Soudní dvůr vyjádřil i k důsledkům svého rozhodnutí pro české občany, kteří již z dotčené diskriminační judikatury měli prospěch. V závěrečné části rozsudku totiž Soudní dvůr konstatuje:

(51) Pokud jde o důsledky nedodržení zásady rovného zacházení v takové situaci, o jakou jde v původním řízení, je třeba připomenout, že jakmile byla konstatována diskriminace, která je v rozporu s právem Unie, a dokud nebyla přijata opatření k obnovení rovného zacházení, lze dodržení zásady rovnosti zaručit pouze tím, že osobám patřícím do znevýhodněné kategorie jsou přiznány stejné výhody, jako jsou ty, jichž využívají osoby patřící do zvýhodněné kategorie, což je režim, který je v případě, že nedochází ke správnému uplatňování práva Unie, jediným platným referenčním systémem (viz rozsudek ze dne 26. 1. 1999, Terhoeve, C-18/95, Recueil, s. I-345, bod 57 a citovaná judikatura).

(52) Pokud jde o důsledky konstatování diskriminační povahy nálezu Ústavního soudu pro osoby patřící do kategorie osob zvýhodněných pravidlem vyplývajícím z tohoto nálezu, jako je M. Landtová, je třeba uvést, že ačkoli za současného stavu vnitrostátního práva orgán příslušný k přiznání důchodu nemůže legálně odmítnout nárok na vyrovnávací příspěvek znevýhodněným osobám, nic nebrání tomu, aby toto právo zachoval ve prospěch oné kategorie osob, na které se již na základě vnitrostátního pravidla vztahuje.

(53) Právo Unie nebrání, s výhradou dodržení obecných zásad práva Unie, opatřením, která znovunastolují rovné zacházení omezením výhod osob, které byly dříve zvýhodněny (viz rozsudek ze dne 28. 9. 1994, Coloroll Pension Trustees, C-200/91, Recueil, s. I-4389, bod 33). Nicméně před přijetím takových opatření žádná norma práva Unie

⁸ Bod 49 rozsudku.

nevyžaduje, aby kategorie osob, které již mají nárok na takový vyrovnávací příspěvek v rámci sociálního zabezpečení, o jaký jde v původním řízení, byla o tento příspěvek připravena.

V bodu 51 tak Soudní dvůr požaduje odstranění diskriminace, „dokud nebyla přijata opatření k obnovení rovného zacházení“, jediným způsobem: přiznáním vyrovnávacího příspěvku všem osobám bez ohledu na to, zda jsou občany ČR a mají zde rovněž bydliště. Typicky se tak může jednat o občany některého z členských států EU, kteří získali relevantní dobu důchodového pojištění v době existence československé federace a současně se na ně vztahuje koordinační nařízení. Zde je třeba oponovat názoru vyjádřenému pracovníkem Kanceláře veřejného ochránce práv, podle něž se koordinační nařízení „vztahuje pouze na ty osoby, které využily svého práva volného pohybu, nikoliv na občany, kteří celý svůj život žili pouze v jednom členském státě! Rozsudek má [podle něj] význam pouze pro ty občany EU, kteří odešli do důchodu po roce 1993 a zároveň po rozdělení ČSFR získali alespoň jeden rok doby pojištění na území České republiky“.⁹ K aplikovatelnosti nařízení totiž zcela postačí, v souladu s jeho článkem 2, že dotčená osoba podléhá nebo podléhala právním předpisům o důchodovém pojištění jednoho nebo více členských států a současně je státním příslušníkem jednoho z členských států. K „pohybu“ mezi dvěma anebo více systémy důchodového pojištění (resp. k získání relevantních dob pojištění) tak může dojít ještě dávno předtím, než je dotčený stát členem EU.¹⁰

V bodu 52 pak Soudní dvůr ještě zdůrazňuje, že právo EU nepožaduje, aby byl vyrovnávací příspěvek odepřen osobám, jako byla paní Landtová – tedy českým občanům, kteří současně splňovali podmínku trvalého bydliště. Náprava diskriminace může vést cestou přiznání vyrovnávacího příspěvku bez ohledu na podmínky občanství a bydliště, které Soudní dvůr shledal v rozporu s právem EU.

⁹ „Slovenské“ penze: mnoho povyku..., Lidové noviny ze dne 29. 8. 2011, příloha Právo & Justice, s. 21.

¹⁰ O takový případ se jedná ve věci sp. zn. 3 Ads 14/2010, kde podle tiskové zprávy ze dne 26. 8. 2011 NSS rozhodoval o nároku bulharského občana žijícího v České republice a požívajícího slovenský a bulharský dílčí starobní důchod, který se také domáhal po České správě sociálního zabezpečení přiznání dorovnávacího příspěvku za dobu zaměstnání odpracovanou na Slovensku do rozpadu bývalé ČSFR.

Z hlediska možné reakce orgánů ČR je pak asi nejdůležitější poslední citovaný bod rozsudku Soudního dvora. V něm totiž Soudní dvůr odstranění vyrovnávacího příspěvku připouští – budou-li respektovány blíže nespecifikované obecné zásady práva EU. Jemu se tedy věnuje závěrečná část tohoto komentáře.

Možnost korigovat judikaturu Ústavního soudu, která je v rozporu s právem EU

Větou „dokud nebyla přijata opatření k obnovení rovného zacházení“ v bodu 51 rozsudku je třeba rozumět odstranění diskriminačního pravidla k tomu příslušným orgánem. Možnost zrušení vyrovnávacího příspěvku Soudní dvůr konstatoval s odkazem na své dřívější rozhodnutí ve věci Coloroll Pension Trustees. To je však odlišné přinejmenším ve dvou relevantních aspektech: za prvé, zvýhodňující (a současně diskriminační) zacházení v něm bylo přiznáno na základě podmínek soukromého systému pojištění, nikoliv judikaturou soudu. Soudy jsou ve své normotvorbě limitovány tím, že musí rozhodovat o vhodném případě. Ten se však z podstaty věci před Ústavním soudem nemusí objevit. Pokud by totiž Nejvyšší správní soud kasační stížnosti paní Landtové vyhověl, těžko by ve věci ještě mohl rozhodnout Ústavní soud – pokud by kreativně nerozšířil svoji judikaturu týkající se základních práv orgánů ČR.¹¹ Nebylo by totiž stěžovatele, který by mu ve věci umožňoval rozhodnout. Změnu by tedy musel provést někdo jiný – ovšem za cenu zjevného nerespektování judikatury Ústavního soudu.

Za druhé, možnost odstranit diskriminační podmínky byla v rozsudku Coloroll Pension Trustees přiznána pouze ohledně dob získaných až po vstupu v platnost případných nápravných opatření, která by zrušila diskriminaci, tedy pro futuro. To ovšem z podstaty věci není u slovenských důchodů možné, neboť Česko-slovenská smlouva upravuje doby, které již byly získány. Soudní dvůr by tak ve svém rozsudku ve věci Landtová možnost korekce připustil i v dalších případech – zřejmě u žadatelů o starobní důchod, kteří si o něj požádají až po vstupu nápravných opatření v platnost.

Uvedené dilema však nakonec vyřešil Nejvyšší správní soud úplně jinak. V rozsudku, jenž vynesl po obdržení odpovědí na své předběžné otázky,

¹¹ Srov. v tomto směru např. nálezy sp. zn. I. ÚS 35/94 ze dne 23. 6. 1994 (N 36/1 SbNU 259).

totiž konstatoval, že judikatura Ústavního soudu, která je v rozporu s právem EU a kterou Ústavní soud vytvořil za porušení povinnosti položit předběžnou otázku, pro něj není precedenčně závazná. V bodu 71 rozsudku Nejvyšší správní soud říká:

Vnitrostátní pravidlo bylo jako takové vytvořeno dřívější judikaturou Ústavního soudu, uplatňováno bylo na základě precedenční závaznosti jeho nálezů. Jeho účinnost pro posouzení nároků na dávky vzniklých po 30. 4. 2004 byla pak odvozována z nálezů I. ÚS 1375/07 ze dne 3. 3. 2009. V tomto nálezu si ovšem Ústavní soud činil úsudek o otázkách evropského práva, které nebyly *acte claire* ani *acte éclairé*, čímž se dostal do rozporu s vlastní judikaturou, konkrétně s výše citovaným nálezem II. ÚS 1009/08. Názorům obsaženým v prve uvedeném nálezu přitom Soudní dvůr nepřisvědčil, ani pokud jde o působnost evropského práva při řešení zápočtu sporných dob, ani pokud jde o soulad předmětného pravidla s tímto právem. Nejvyšší správní soud je proto toho názoru, že výše uvedený náález byl sice ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy přímo závazný v tehdy projednávané věci, precedenční účinky mu však přiznat nelze. Z pohledu nálezů Ústavního soudu II. ÚS 1009/08 se totiž jedná o rozhodnutí, v němž si Ústavní soud učinil úsudek o otázce mimo svou pravomoc, přičemž názory zde uvedené soud, který je k rozhodování o těchto otázkách příslušný, tj. Soudní dvůr Evropské unie, shledal v rozporu s právem Unie. Vzhledem k tomu, že na náález Ústavního soudu I. ÚS 1375/07 a jemu předcházející se jako na *ratio decidendi* důrazně odvolává i náález Ústavního soudu III. ÚS 939/10 ze dne 3. 8. 2010, platí pro hodnocení jeho precedenční závaznosti stejný závěr.

Obloukem se tak vracíme na začátek tohoto krátkého komentáře: Nejvyšší správní soud zřetelně považuje za „nejvyšší soud“ v otázkách výkladu práva EU Soudní dvůr a nikoliv Ústavní soud.¹² Reaguje tak i na zbytečně

¹² Pokud v citované pasáži NSS připouští alespoň kasační závaznost rozhodnutí ÚS, jež jsou v rozporu s právem EU, z nedávného rozsudku Soudního dvora ze dne 5. 10. 2010, Elchinov, C-173/09, dosud nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, podle mého názoru vyplývá opak. Soudní dvůr zde konstatoval, že „[p]rávo Unie brání tomu, aby vnitrostátní soud, kterému přísluší rozhodnout v návaznosti na vrácení věci soudem vyššího stupně, který rozhodoval v rámci kasačního opravného prostředku, byl v souladu s vnitrostátním procesním právem vázán právními posouzeními soudu vyššího stupně, jestliže se s ohledem na výklad, který požadoval od Soudního dvora, domnívá, že uvedená posouzení nejsou v souladu s právem Unie“. Podle mého názoru se tyto závěry plně vztahují i na řízení o ústavní stížnosti.

vyhrocené rozhodnutí Ústavního soudu v souvisejícím případě Slovenské důchody XVI.¹³ V něm Ústavní soud shledal přerušení řízení před Nejvyšším správním soudem za účelem zohlednění závěrů rozsudku Soudního dvora ve věci Landtová za porušení práva na spravedlivý proces. Ústavní soud v něm prosazoval vlastní interpretaci relevantních ustanovení práva EU, aniž by vůbec zvažoval položení předběžné otázky. Ačkoliv lze rozhořčení Ústavního soudu nad nerespektováním kasačních důsledků jeho rozhodnutí chápat, právo EU něco takového výslovně umožňuje.¹⁴ Navíc, pokud nevycházíme z názoru že „Ústavou je to, co řekne Ústavní soud, že Ústava je“,¹⁵ Ústavní soud by měl být tím prvním, kdo respektuje vlastní nálezy. Zmiňované rozhodnutí je flagrantním porušením principů vyslovených Ústavním soudem v nálezu Pfizer.¹⁶

Nejvyšší správní soud ovšem současně zdůrazňuje, že jeho rozhodnutím „není a ani nemůže být nijak dotčeno oprávnění Ústavního soudu v rámci případného řízení o ústavní stížnosti znovu posoudit spornou otázku z hlediska podmínek, které sám zformuloval v nálezech Pl. ÚS. 50/04 a Pl. ÚS 19/08, a na požadavku uplatňování svého pravidla nadále trvat. To je zajisté jeho nesporná a na vnitrostátní úrovni nikým nezpochybňovaná pravomoc vyplývající z jeho role strážce ústavnosti (a suverenity České

¹³ Slovenské důchody XVI, cit. v pozn. č. 4. I s ním se však NSS vypořádal způsobem, který zřejmě ÚS neshledá uspokojivým – srov. rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2010, č. j. 3 Ads 80/2009-132. NSS v něm totiž v podstatě konstatuje, že samotná judikatura ÚS neposkytuje přezkoumatelné důvody, na jejichž základě lze vyrovnávací příspěvek poskytnout. Na druhou stranu, rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 12. 2008, Cartesio, C-210/06, Sb. rozh. s. I-9641, Nejvyššímu správnímu soudu dovoluje nález Ústavního soudu zcela ignorovat.

¹⁴ Srov. pozn. č. 14 výše. Tím ovšem neříkám, že bych s něčím takovým souhlasil. Srov. můj článek Nejvyšší soudy členských států, soudní hierarchie a efektivita soudního systému Evropské unie. In: Šimíček, V. (ed.) Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu? Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2007, s. 110–126.

¹⁵ Parafráze výroku předsedy Nejvyššího soudu USA Charles E. Hughese („We are under a Constitution, but the Constitution is what the judges say it is“), cit. v Schauer, F. *Thinking Like a Lawyer. A New Introduction to Legal Reasoning*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2009, s. 143.

¹⁶ Nález sp. zn. II. ÚS 1009/08 ze dne 8. 1. 2009 (N 6/52 SbNU 57) Pfizer. K němu srov. Bobek, M., Bríza, P., Komárek, J. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 475–482.

republiky). Takovýto nález by pak byl nepochybně nejen přímo, ale i precedenčně závazný jak pro nositele pojištění, tak i pro všechny obecné soudy“.¹⁷

Poslední slovo tak bude mít skutečně Ústavní soud, jehož pohled na věc, zejména možnost ospravedlnit výhodnější zacházení s občany ČR, které jinak zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti v právu EU zakazuje, nebyl Soudnímu dvoru vzhledem ke stanovisku, které v řízení zaujala vláda ČR, vůbec prezentován.¹⁸ Korektním řešením v dané situaci by tak bylo předložit Soudnímu dvoru v tomto smyslu ještě jednu předběžnou otázku, případně ustoupit od požadavku vyplácet českým občanům vyrovnávací příspěvek. Řešením představitelným, avšak těžko akceptovatelným, by pak bylo říci, že je poskytování vyrovnávacího příspěvku požadováno materiálním ohniskem ústavního pořádku ČR, a vstoupit do otevřeného konfliktu se Soudním dvorem EU. Možná však Ústavní soud překvapí řešením úplně jiným – tak jako Nejvyšší správní soud.

Jak avizoval na konci svého článku Jan Komárek, měl Ústavní soud po rozhodnutí Soudního dvora hned několik možností. Pro mnoho pozorovatelů překvapivě se však Ústavní soud rozhodl jít do střetu s rozhodnutím lucemburského soudu, které označil za vydané ultra vires.

¹⁷ Cit. rozsudek, bod 76.

¹⁸ Srov. bod 47 rozsudku.

Nález Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 5/12 (N 24/64 SbNU 237), Holubec.

(...)

VII.

Posouzení věci dle evropského práva

Nejvyšší správní soud v rozhodnutí napadeném předmětnou ústavní stížností vycházel z právních závěrů vyslovených v kauze sp. zn. 3 Ads 130/2008. Předně poukázal na usnesení ze dne 23. září 2009 č. j. 3 Ads 130/2008-107, jímž ve skutkově obdobné věci předložil Soudnímu dvoru Evropské unie následující předběžné otázky:

1. Je třeba vykládat přílohu III část A bod 6 v návaznosti na čl. 7 odst. 2 písm. c) nařízení, která ponechává použitelným kritérium pro určení nástupnického státu příslušného k zhodnocení dob pojištění získaných zaměstnanými osobami do 31. 12. 1992 v systému sociálního zabezpečení bývalé České a Slovenské Federativní Republiky, tak, že brání aplikaci vnitrostátního pravidla, podle něhož česká instituce sociálního zabezpečení v plném rozsahu hodnotí pro nárok na dávku i pro stanovení její výše dobu pojištění získanou na území bývalé České a Slovenské Federativní Republiky do 31. 12. 1992, i když k jejímu zhodnocení je podle uvedeného kritéria příslušná instituce sociálního zabezpečení Slovenské republiky?
2. Bude-li odpověď na první otázku záporná, je třeba vykládat čl. 12 Smlouvy o založení Evropského společenství (dále jen „Smlouva o ES“) ve spojení s čl. 3 odst. 1, čl. 10 a 46 nařízení tak, že brání tomu, aby doba pojištění získaná v systému sociálního zabezpečení bývalé České a Slovenské Federativní Republiky do 31. 12. 1992, která již jednou byla ve stejném rozsahu zohledněna pro dávkové účely v systému sociálního zabezpečení Slovenské republiky, byla podle výše uvedeného vnitrostátního pravidla v plném rozsahu zhodnocena pro nárok na dávku ve stáří i pro stanovení její výše pouze státním příslušníkům České republiky s bydlištěm na jejím území?

ESD v rozsudku ze dne 22. 6. 2011 č. C-399/09 uvedl, že podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda ustanovení části A bodu 6 přílohy III nařízení č. 1408/71 ve spojení s čl. 7 odst. 2 písm. c) tohoto nařízení brání

takovému vnitrostátnímu pravidlu, jako je pravidlo dotčené v původním řízení, podle něhož je vyplácen vyrovnávací příspěvek k dávce ve stáří, pokud je výše této dávky přiznaná podle čl. 20 Smlouvy nižší než dávka, která by byla pobírána, kdyby byl starobní důchod vypočten podle právních norem České republiky. Připomenul, že výše uvedená ustanovení nařízení č. 1408/71 vedou k zachování platnosti čl. 20 Smlouvy, podle něhož kritériem pro určení použitelného režimu a příslušného orgánu pro přiznání dávek sociálního zabezpečení je kritérium státu sídla zaměstnavatele ke dni rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky. Z judikatury Ústavního soudu v obdobných věcech dle ESD jasně vyplývá, že nijak nezpochybňuje ani nemění pravidlo rozdělení pravomocí mezi českou a slovenskou instituci sociálního zabezpečení stran zohlednění dob pojištění získaných přede dnem rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky, které bylo zavedeno čl. 20 Smlouvy, jelikož cílem judikatury Ústavního soudu je pouze českou dávku ve stáří přiznanou podle smlouvy zvýšit, aby bylo dosaženo výše dávky, která by byla přiznána pouze na základě vnitrostátního práva. Nejedná se tedy o přiznání souběžné české dávky ve stáří ani o dvojí zohlednění jedné a téže doby pojištění, nýbrž pouze o odstranění objektivně zjištěného rozdílu mezi dávkami různého původu. ESD konstatoval, že takový přístup umožňuje zamezit „souběhu použitelných vnitrostátních právních předpisů“ v souladu s cílem vyjádřeným v osmém bodě odůvodnění nařízení č. 1408/71 a není v rozporu s kritériem rozdělení pravomocí stanovených v čl. 20 Smlouvy, které je zachováno čl. 7 odst. 2 písm. c) nařízení č. 1408/71 ve spojení s částí A bodem 6 přílohy III uvedeného nařízení. Vzhledem k výše uvedenému na první položenou otázku odpověděl tak, že ustanovení části A bodu 6 přílohy III nařízení č. 1408/71 ve spojení s čl. 7 odst. 2 písm. c) tohoto nařízení nebrání takovému vnitrostátnímu pravidlu, jako je pravidlo dotčené v původním řízení, podle něhož je vyplácen vyrovnávací příspěvek k dávce ve stáří, pokud je výše této dávky přiznaná podle čl. 20 Smlouvy nižší než dávka, která by byla pobírána, kdyby byl starobní důchod vypočten podle právních norem České republiky.

Druhá položená otázka předkládajícího soudu dle ESD v podstatě směřuje k tomu, zda nález Ústavního soudu, který umožňuje vyplácet vyrovnávací příspěvek k dávce ve stáří pouze osobám s českou státní příslušností

a bydlištěm na území České republiky, vede k diskriminaci neslučitelné s čl. 12 Smlouvy o ES, jakož i s čl. 3 odst. 1 ve spojení s čl. 10 nařízení č. 1408/71. V tomto ohledu ESD připomíná, že cílem čl. 3 odst. 1 nařízení č. 1408/71 je zajistit v souladu s čl. 39 Smlouvy o ES ve prospěch osob, na které se toto nařízení vztahuje, rovnost v oblasti sociálního zabezpečení bez rozdílu státní příslušnosti odstraněním veškeré diskriminace v tomto ohledu vyplývající z vnitrostátních právních předpisů členských států (rozsudek ze dne 18. ledna 2007, Celozzi, C-332/05, Sb. rozh. s. I-563, bod 22). Ze spisu přitom dle ESD nepochybně vyplývá, že nález Ústavního soudu diskriminuje na základě státní příslušnosti příslušníky jiných členských států ve srovnání s českými státními příslušníky. Pokud jde o podmínku bydliště na území České republiky, připomíná dále, že zásada rovného zacházení, jak je vyjádřena v uvedeném čl. 3 odst. 1, zakazuje nejen zjevnou diskriminaci na základě státní příslušnosti osob, kterým přísluší nároky ze systémů sociálního zabezpečení, ale také všechny skryté formy diskriminace, které použitím jiných rozlišovacích kritérií vedou ve skutečnosti ke stejnému výsledku (výše uvedený rozsudek Celozzi, bod 23). Za nepřímou diskriminační proto považuje podmínky vnitrostátního práva, které se sice uplatní nezávisle na státní příslušnosti, avšak dotýkají se především nebo ve velké většině migrujících pracovníků, jakož i podmínky, které se uplatní bez rozdílu, ale které mohou být snadněji splněny tuzemskými pracovníky než migrujícími pracovníky, nebo dále i ty podmínky, které by mohly působit zejména v neprospěch migrujících pracovníků (viz výše uvedený rozsudek Celozzi, bod 24). Tak je tomu v případě takové podmínky bydliště, jaká je dotčena v původním řízení, která se dotýká především migrujících pracovníků, kteří mají bydliště na území jiných členských států, než je jejich stát původu. Nadto ESD připomíná, že čl. 10 odst. 1 nařízení č. 1408/71 stanoví zásadu zrušení ustanovení o bydlišti, neboť chrání dotčené osoby proti újmám, které by mohly vyplývat z přemístění jejich bydliště z jednoho členského státu do druhého. Z výše uvedeného ESD dovozujeme, že nález Ústavního soudu s sebou nese přímou diskriminaci na základě státní příslušnosti, jakož i nepřímou diskriminaci na základě státní příslušnosti vyplývající z kritéria bydliště vůči těm, kteří využili svého práva na volný pohyb. Pokud jde o důsledky nedodržení zásady rovného zacházení v takové situaci, o jakou jde v původním řízení, ESD

konstatuje, že jakmile byla konstatována diskriminace, která je v rozporu s právem Unie, a dokud nebyla přijata opatření k obnovení rovného zacházení, lze dodržení zásady rovnosti zaručit pouze tím, že osobám patřícím do znevýhodněné kategorie jsou přiznány stejné výhody, jako jsou ty, jichž využívají osoby patřící do zvýhodněné kategorie, což je režim, který je v případě, že nedochází ke správnému uplatňování práva Unie, jediným platným referenčním systémem (rozsudek ze dne 26. ledna 1999, Terhoeve, C-18/95, Recueil, s. I-345, bod 57 a citovaná judikatura).

K možným retroaktivním dopadům svého rozhodnutí ESD uvádí, že pokud jde o důsledky konstatování diskriminační povahy nálezu Ústavního soudu pro osoby patřící do kategorie osob zvýhodněných pravidlem vyplývajícím z tohoto nálezu, ačkoli za současného stavu vnitrostátního práva orgán příslušný k přiznání důchodu nemůže legálně odmítnout nárok na vyrovnávací příspěvek znevýhodněným osobám, nic nebrání tomu, aby toto právo zachoval ve prospěch oné kategorie osob, na které se již na základě vnitrostátního pravidla vztahuje. Právo Unie nebrání, s výhradou dodržení obecných zásad práva Unie, opatřením, která znovu nastolují rovné zacházení omezením výhod osob, které byly dříve zvýhodněny (viz rozsudek ze dne 28. září 1994, Coloroll Pension Trustees, C-200/91, Recueil, s. I-4389, bod 33). Nicméně před přijetím takových opatření žádná norma práva Unie nevyžaduje, aby kategorie osob, které již mají nárok na takový vyrovnávací příspěvek v rámci sociálního zabezpečení, o jaký jde v původním řízení, byla o tento příspěvek připravena. Vzhledem k výše uvedenému na druhou položenou otázku ESD odpověděl tak, že čl. 3 odst. 1 ve spojení s čl. 10 nařízení č. 1408/71 brání takovému vnitrostátnímu pravidlu, jako je pravidlo dotčené v původním řízení, které umožňuje vyplácet vyrovnávací příspěvek k dávce ve stáří pouze českým státním příslušníkům s bydlištěm na území České republiky, aniž to z hlediska práva Unie nutně vede k tomu, že osoba, která obě tyto podmínky splňuje, bude o tento příspěvek připravena.

Na základě těchto úvah Soudní dvůr Evropské unie v rozsudku ze dne 22. 6. 2011 č. C-399/09 odpověděl na položené předběžné otázky takto:

1. Ustanovení části A bodu 6 přílohy III nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich

rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství, ve znění pozměněném a aktualizovaném nařízením Rady (ES) č. 118/97 ze dne 2. prosince 1996, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 629/2006 ze dne 5. dubna 2006, ve spojení s čl. 7 odst. 2 písm. c) téhož nařízení nebrání takovému vnitrostátnímu pravidlu, jako je pravidlo dotčené v původním řízení, podle něhož je vyplácen vyrovnávací příspěvek k dávce ve stáří, pokud je výše této dávky přiznaná podle čl. 20 dvoustranné smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou, uzavřené dne 29. října 1992 v rámci opatření určených k vyřešení situace po rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky dne 31. prosince 1992, nižší než dávka, která by byla pobírána, kdyby byl starobní důchod vypočten podle právních norem České republiky.

2. Ustanovení čl. 3 odst. 1 ve spojení s čl. 10 nařízení č. 1408/71, ve znění pozměněném a aktualizovaném nařízením č. 118/97, ve znění nařízení č. 629/2006, brání takovému vnitrostátnímu pravidlu, jako je pravidlo dotčené v původním řízení, které umožňuje vyplácet vyrovnávací příspěvek k dávce ve stáří pouze českým státním příslušníkům s bydlištěm na území České republiky, aniž to z hlediska práva Unie nutně vede k tomu, že osoba, která obě tyto podmínky splňuje, bude o tento příspěvek připravena.

Ústavní soud v řadě svých rozhodnutí vymezil ústavní rámec posuzování poměru České republiky a Evropské unie, a to zejména interpretací čl. 10 a 10a, jakož i čl. 1 odst. 1, 2 a čl. 9 odst. 2 Ústavy. Klíčovými jsou v této souvislosti nálezy sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 66/04 ze dne 3. 5. 2006 (N 93/41 SbNU 195; 434/2006 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008 (N 201/51 SbNU 445; 446/2008 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 29/09 ze dne 3. 11. 2009 (N 233/55 SbNU 197; 387/2009 Sb.).

Pro posouzení vztahů práva České republiky a evropského práva stanovil následující principy:

Princip eurovstřícnosti vyslovil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 66/04 k ústavnosti právního institutu eurozatykače: „Z čl. 1 odst. 2 Ústavy, ve spojení s principem spolupráce stanoveným čl. 10 Smlouvy o ES, vyplývá ústavní princip, podle něhož mají být domácí právní předpisy včetně Ústavy

interpretovány souladně s principy evropské integrace a spolupráce komunitárních orgánů a orgánů členského státu. Pokud tedy existuje několik interpretací Ústavy, jejíž součástí je Listina základních práv a svobod, přičemž jen některé z nich vedou k dosažení závazku, který převzala Česká republika v souvislosti se svým členstvím v EU, je nutno volit výklad, který podporuje realizaci tohoto závazku, a nikoli výklad, který tuto realizaci znemožňuje.“.

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 50/04 formuloval Ústavní soud princip dvojí vázanosti transformovaného evropského práva, tj. jeho nutného souladu jak s evropským právem, tak i s ústavním pořádkem. Ač tedy referenčním rámcem přezkumu Ústavním soudem zůstávají normy ústavního pořádku, nemůže Ústavní soud zcela přehlížet dopad komunitárního práva na tvorbu, aplikaci a interpretaci vnitrostátního práva, a to v oblasti právní úpravy, jejíž vznik, působení a účel jsou bezprostředně navázány na komunitární právo.

Za určitou paralelu rozhodnutí Spolkového ústavního soudu SRN „Solange I“, „Solange II“ a „Maastricht-Urteil“ lze pak považovat nálezu sp. zn. Pl. ÚS 50/04 vymezující základní hlediska posuzování vztahu Ústavy České republiky a evropského práva: „Je nepochybné, že přistoupením České republiky k Evropskému společenství, resp. Evropské unii, došlo k zásadní změně uvnitř českého právního řádu, neboť tímto okamžikem Česká republika převzala do svého vnitrostátního práva celou masu evropského práva. Tedy bezpochyby došlo k onomu posunu právního prostředí, tvořeného podústavními právními normami, který nutně musí ovlivňovat nahlížení celého dosavadního právního řádu, včetně ústavních principů a zásad, to vše ovšem za předpokladu, že faktory, jež ovlivňují vnitrostátní právní prostředí, nejsou samy o sobě v rozporu s demokratickou právní státností, resp. výklad těchto faktorů nesmí vést k ohrožení demokratické právní státnosti. Takový posun by byl v rozporu s čl. 9 odst. 2, resp. odst. 3 Ústavy... Současný standard ochrany základních práv uvnitř Společenství nezavdává podle Ústavního soudu žádné příčiny se domnívat, že tento standard ochrany základních práv skrze uplatňování principů z nich plynoucích má nižší kvalitu než ochrana poskytovaná v České republice, resp. že standard ochrany se výrazně liší od ochrany doposud poskytované ve vnitrostátním prostředí Ústavním soudem.“. Princip ochrany čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy je obsažen i v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 66/04: „Ústavní princip

výkladu domácího práva souladně se závazky České republiky vyplývajících z jejího členství v Evropské unii je omezen možným významem ústavního textu. Článek 1 odst. 2 Ústavy tedy není ustanovením způsobilým libovolně měnit význam jakéhokoliv jiného výslovného ústavního ustanovení. Pokud domácí metodologie výkladu ústavního práva neumožňuje vyložit příslušnou normu souladně s evropským právem, je pouze na ústavodárci změnit ústavu. Tuto pravomoc může ovšem ústavodárce vykonávat jen za podmínky zachování podstatných náležitostí demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy), jež nejsou v dispozici ústavodárce, protože pravomoc měnit tyto náležitosti nelze přenést ani smlouvou podle čl. 10a Ústavy.“ Uvedený princip akcentoval Ústavní soud i v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/08 a následně i nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/09: „Ústavní soud zůstává vrcholným ochráncem české ústavnosti, a to i proti eventuálním excesům unijních orgánů a evropského práva, což také jasně odpovídá na zpochybňovanou otázku suverenity České republiky; je-li Ústavní soud vrcholným interpretem ústavních předpisů České republiky, které mají na českém území nejvyšší právní sílu, je zřejmé, že čl. 1 odst. 1 Ústavy nemůže být porušen. Pokud by totiž evropské orgány vykládaly nebo rozvíjely právo EU takovým způsobem, který by ohrožoval základy materiálně chápáné ústavnosti a podstatné náležitosti demokratického právního státu, které jsou v souladu s Ústavou České republiky chápány jako nedotknutelné (čl. 9 odst. 2 Ústavy), potom by takové právní akty nemohly být v České republice závazné. V souladu s tím hodlá český Ústavní soud přezkoumávat jako ultima ratio i to, zda se právní akty evropských orgánů drží v mezích pravomocí, které jim byly poskytnuty. V tomto směru se tedy Ústavní soud v zásadě ztotožnil s některými závěry Spolkového ústavního soudu vyjádřenými v jeho tzv. Maastrichtském rozhodnutí (srov. výše), podle něhož má princip většiny dle příkazu vzájemného ohledu, vyplývajících z věrnosti Společenství, svoji mez v ústavních principech a elementárních zájmech členských zemí; výkon svrchované moci svazkem států, jímž je Evropská unie, je přitom založen na zmocnění států, které zůstávají suverénními a které prostřednictvím svých vlád pravidelně jednají v mezistátní oblasti, a tím řídí integrační proces.“ V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008 (N 201/51 SbNU 445; 446/2008 Sb.) z pohledu procesního zdůraznil

tezi, dle níž je myslitelná jeho ingerence zejména u aplikace evropského práva v konkrétních případech, jež mohou napadnout Ústavnímu soudu cestou individuálních ústavních stížností souvisejících s eventuálními (výjimečnými) excesy unijních orgánů a unijního práva do základních práv a svobod. Rámec své kontroly výkonu přenesených kompetencí orgány Evropské unie přitom vymezil třemi oblastmi: nefunkčností jejích institucí, ochranou materiálního ohniska Ústavy, a to nejen ve vztahu k evropskému právu, nýbrž i k jeho konkrétní aplikaci, a konečně působením jako ultima ratio, tj. oprávněním zkoumat, zda některý akt orgánů Evropské unie nevybočil z pravomocí, které Česká republika podle čl. 10a Ústavy na Evropskou unii přenesla, přičemž za ty by bylo možné považovat zejména opuštění hodnotové identity a překročení rozsahu svěřených kompetencí.

V předmětné věci je úkolem Ústavního soudu z pohledu takto vytyčených kautel posoudit dopady rozsudku ESD ze dne 22. 6. 2011 č. C-399/09 na předmětnou věc.

Jádrem v něm obsažené argumentace je vztažení nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství na právní poměry upravené Smlouvou, jejímž účelem je úprava uplatnění nároků vzniklých ze sociálního zabezpečení do zániku České a Slovenské Federativní Republiky mezi nástupnické státy, Českou republiku a Slovenskou republiku.

Dle konsolidovaného znění nařízení je jeho účelem, vyjádřeným v jeho preambuli, koordinovat dopady systémů sociálního zabezpečení členských zemí Evropské unie vzhledem k principu volného pohybu pracovníků, kteří jsou státními příslušníky členských států. Nařízení se ve smyslu jeho čl. 2 odst. 1 vztahuje na osoby (a to zejména na zaměstnané osoby nebo osoby samostatně výdělečně činné a studenty), jež podléhají nebo podléhali právním předpisům jednoho nebo více členských států a jež jsou státními příslušníky jednoho z členských států. Dle přílohy III bodu A/9 čl. 12, 20 a 33 Smlouvy zůstávají použitelné odchylně od čl. 6 a čl. 7 odst. 2 písm. c) nařízení. Uvedené ustanovení přílohy III bylo do nařízení vtěleno nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 629/2006 ze dne 5. dubna 2006. Podle čl. 6 nařízení s výhradou čl. 7, 8 a čl. 46 odst. 4 nahrazuje toto nařízení

v rámci osobní a věcné působnosti ustanovení jakékoli úmluvy o sociálním zabezpečení zavazující buď a) výhradně dva nebo více členských států, nebo b) alespoň dva členské státy a jeden nebo více ostatních států, pokud se na urovnání příslušných případů nepodílí žádná instituce některého z ostatních států. Dle čl. 7 odst. 2 písm. c) nařízení bez ohledu na ustanovení čl. 6 zůstávají použitelná určitá ustanovení úmluv o sociálním zabezpečení uzavřených členskými státy přede dnem použitelnosti tohoto nařízení, pokud jsou pro příjemce výhodnější nebo pokud vznikla na základě zvláštních historických okolností a jejich účinek je časově omezen a pokud jsou tato ustanovení uvedena v příloze III. Nutno na tomto místě připomenout, že ústavní stížností napadená rozhodnutí správních soudů se opírají právě o čl. 20 Smlouvy, jenž je dle přílohy III nařízení použitelný odchýlně od čl. 6 a čl. 7 odst. 2 písm. c) nařízení. Jeho použitelnost je vymezena - odchýlně od nařízení - právě relevantní judikaturou Ústavního soudu. Ustanovení přílohy III mají přitom z hlediska unijního práva deklaratorní, a nikoli konstitutivní povahu: klíčovým hlediskem pro aplikaci nařízení je jeho účel a povaha posuzovaných právních vztahů, jež nutně musí obsahovat tzv. cizí prvek.

Podle čl. 12 Smlouvy důchody pozůstalých přiznává a vyplácí nositel zabezpečení toho smluvního státu, za jehož důchody se považují nebo by se považovaly důchody, z nichž se důchody pozůstalých vyměřují. Ustanovení čl. 20 odst. 1 Smlouvy stanoví, že doby zabezpečení získané přede dnem rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky se považují za doby zabezpečení toho smluvního státu, na jehož území měl zaměstnavatel občana sídlo ke dni rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky nebo naposledy před tímto dnem. Odstavec 2 uvedeného ustanovení pak určuje, že pokud občan neměl ke dni rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky nebo naposledy před tímto dnem zaměstnavatele se sídlem na území České a Slovenské Federativní Republiky, považují se doby zabezpečení získané před tímto dnem za doby zabezpečení toho smluvního státu, na jehož území měl občan trvalý pobyt ke dni rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky nebo naposledy před tímto dnem. Konečně dle čl. 33 Smlouvy důchody přiznané ode dne, který spadá do období před rozdělením České a Slovenské Federativní Republiky, nositeli zabezpečení České republiky

nebo Slovenské republiky se nadále považují za důchody toho smluvního státu, jehož nositel zabezpečení byl nebo by byl příslušným k výplatě těchto důchodů ke dni rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky.

Ustanovení čl. 30 odst. 1 Listiny, tj. právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří, je základním právem vázaným na státní občanství České republiky, resp. jen občané České republiky, a nikoli jiné osoby, mohou být diferenční skupinou pro testování případného odlišného zacházení ve smyslu čl. 3 odst. 1 Listiny. Tenorem judikatury Ústavního soudu dopadající v posuzované souvislosti na čl. 30 odst. 1 Listiny [viz sp. zn. II. ÚS 405/02 ze dne 3. 6. 2003 (N 80/30 SbNU 245), sp. zn. III. ÚS 252/04 ze dne 25. 1. 2005 (N 16/36 SbNU 173), sp. zn. IV. ÚS 158/04 ze dne 4. 4. 2005 (N 72/37 SbNU 23), sp. zn. IV. ÚS 301/05 ze dne 13. 11. 2007 (N 190/47 SbNU 465), sp. zn. IV. ÚS 298/06 ze dne 13. 12. 2007 (N 222/47 SbNU 921), sp. zn. I. ÚS 365/05 ze dne 6. 3. 2008 (N 48/48 SbNU 567), sp. zn. II. ÚS 156/06 ze dne 6. 3. 2008 (N 50/48 SbNU 585), sp. zn. IV. ÚS 228/06 ze dne 11. 3. 2008 (N 54/48 SbNU 619), sp. zn. I. ÚS 366/05 ze dne 22. 5. 2008 (N 98/49 SbNU 459), sp. zn. I. ÚS 257/06 ze dne 4. 11. 2008 (N 187/51 SbNU 295), sp. zn. I. ÚS 1375/07 ze dne 3. 3. 2009 (N 41/52 SbNU 417), sp. zn. III. ÚS 939/10 ze dne 3. 8. 2010 (N 153/58 SbNU 295) i sp. zn. Pl. ÚS 4/06 ze dne 20. 3. 2007 (N 54/44 SbNU 665)] je respektování ústavního principu rovnosti, tj. vyloučení neodůvodněné nerovnosti, v daném případě mezi občany České republiky. K účelu Smlouvy se pak explicitně Ústavní soud vyslovil v nálezu sp. zn. I. ÚS 1375/07. Uvedl, že „smyslem uzavření mezinárodní smlouvy nemůže být krácení důchodových nároků vlastních občanů, kterým vyšší důchodový nárok vzniká nezávisle na takové smlouvě podle vnitrostátních předpisů“. Za ústavně nepřipustnou diskriminaci jedné vůči jiným skupinám občanů České republiky označil nerovnost založenou „jen v důsledku specifické okolnosti mající svůj původ v zániku tehdejší československé federace“.

Dobu zaměstnání pro zaměstnavatele se sídlem na území dnešní Slovenské republiky v době existence společného československého státu přitom dle přesvědčení Ústavního soudu nelze zpětně považovat za dobu zaměstnání v cizině. Všichni státní občané České republiky mají právo na stejné zacházení v oblasti sociálního zabezpečení s ohledem na odpracované roky

do 31. 12. 1992 (čili do doby zániku České a Slovenské Federativní Republiky) bez ohledu na místo výkonu práce a sídlo zaměstnavatele v tehdejší Československu. Ani místo výkonu práce ani sídlo zaměstnavatele na území pozdější Slovenské republiky nelze pro tento účel považovat za nacházející se na území cizího státu. Nadto sociální zabezpečení po celou dobu existence československé federace spadalo do federální působnosti, přičemž ústavní zákon č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, zakotvil kontinuitu českého a československého právního řádu. Území dnešní Slovenské republiky do 31. 12. 1992 jak z hlediska místa výkonu práce, tak sídla zaměstnavatele nelze pro účely sociálního zabezpečení pro české státní občany považovat za území cizího státu. Z uvedené maximy plyne, že vztahy sociálního zabezpečení a nároky z nich plynoucí v předmětné problematice neobsahují cizí prvek, jenž je podmínkou aplikace nařízení.

Státní občané České republiky, kteří v době do 31. 12. 1992 byli zaměstnání u zaměstnavatele se sídlem na území dnešní Slovenské republiky, mají z uvedených důvodů nárok na vyrovnávací přírůstek k úhrnu jejich (dílčího) starobního důchodu přiznaného českým nositelem pojištění a (dílčího) starobního důchodu přiznaného slovenským nositelem pojištění, a to do výše předpokládaného (teoretického) důchodu, který by jim byl přiznán, pokud by všechny doby pojištění z doby společného státu byly počítány jako doby české. Dané řešení je výsledkem předmětné mezinárodní smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou upravující rozdělení nákladů na sociální zabezpečení mezi nástupnickými státy ve vztahu k nárokům založeným dobami zaměstnání do 31. 12. 1992.

Celá tato problematika není srovnatelná s posouzením nároků ze sociálního zabezpečení s ohledem na zápočet dob získaných v různých státech, nýbrž jde o problematiku důsledků rozdělení Československa a posouzení nároků občanů České republiky s ohledem na rozdělení nákladů na sociální zabezpečení mezi nástupnické země (což ostatně ve svém vyjádření konstatuje i vedlejší účastník). Stanoví-li, jak bylo již uvedeno, čl. 2 odst. 1 nařízení, že se vztahuje na osoby (a to zejména na zaměstnané osoby nebo osoby samostatně výdělečně činné a studenty), jež podléhají nebo podléhaly právním předpisům jednoho nebo více členských států a jež jsou státními

příslušníky jednoho z členských států, pak je ve smyslu nastíněné judikatury Ústavního soudu v případě státních občanů České republiky nutno všechny efekty plynoucí z jejich sociálního zabezpečení do 31. 12. 1992 posoudit jako podléhající právním předpisům téhož státu, jehož jsou státními příslušníky. Neodlišit právní poměry plynoucí z rozpadu státu s jednotným systémem sociálního zabezpečení od právních poměrů plynoucích pro oblast sociálního zabezpečení z volného pohybu osob v Evropských společenstvích, resp. Evropské unii, znamená nerespektovat evropské dějiny, znamená srovnávat nesrovnatelné.

Pro uvedené nelze na nároky občanů České republiky plynoucí ze sociálního zabezpečení do doby 31. 12. 1992 vztáhnout evropské právo, tj. nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství, a vycházejí z principu explicitně vysloveného Ústavním soudem v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008 (N 201/51 SbNU 445; 446/2008 Sb.), nelze než v souvislosti s dopady rozsudku ESD ze dne 22. 6. 2011 č. C-399/09 na obdobné případy konstatovat, že v jeho případě došlo k excesu unijního orgánu, k situaci, v níž akt orgánu Evropské unie vybočil z pravomocí, které Česká republika podle čl. 10a Ústavy na Evropskou unii přenesla, k překročení rozsahu svěřených kompetencí, k postupu *ultra vires*.

Nadto Ústavní soud upozorňuje i na deficity týkající se kautel spravedlivého procesu v řízení před ESD ve věci sp. zn. C-399/09. Přestože Ústavní soud jakožto soudní orgán ochrany ústavnosti České republiky nebyl účastníkem řízení o předběžné otázce před ESD a přestože ani nebyl ESD požádán o poskytnutí svého vyjádření, poskytl mu doplňující informace a argumentaci pro řízení ve věci sp. zn. C-399/09 o předběžné otázce, předložené Nejvyšším správním soudem ve věci Marie Landtová proti České správě sociálního zabezpečení. Vyjádření ze dne 8. 3. 2011 sp. zn. Př. 31/11 podal s vědomím, že česká vláda jakožto účastník řízení o předběžné otázce bezprecedentně ve svém vyjádření uvedla, že judikatura českého Ústavního soudu porušuje právo Unie (srov. též stanovisko generálního advokáta Pedra Cruz-Villalóna z 3. března 2011, dále jen „stanovisko generálního advokáta“, bod 3). K tomu podotkl, že uvedené stanovisko české vlády z pohledu

Ústavy České republiky je v rozporu s jejím čl. 89 odst. 2, podle něhož jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány a osoby, tj. také pro vládu České republiky a jejího zmocněnce. Připomenul, že podle § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, vláda, resp. její člen v čele Ministerstva práce a sociálních věcí, přímo řídí Českou správu sociálního zabezpečení, jež byla účastníkem řízení před správními soudy České republiky a jež z tohoto titulu byla i (neúspěšným) vedlejším účastníkem řízení před Ústavním soudem. Neměla-li česká vláda za této situace zábrany vůbec vystupovat jako účastník řízení o předběžné otázce před ESD proti svému Ústavnímu soudu, Ústavní soud vyslovil v předmětném vyjádření očekávání, že alespoň pro zachování zdání objektivit se ESD seznámí i s argumenty respektujícími judikaturu Ústavního soudu a ústavní identitu České republiky, jež čerpá ze společné ústavní tradice se Slovenskou republikou, resp. z více než sedmdesátileté historie společného státu a jeho pokojného rozpadu, tj. ze zcela specifické a historicky podmíněné situace, která sama o sobě nemá v Evropě obdoby. Absence vysvětlujících argumentů, jež ESD ztížila orientaci v meritu věci, se promítla i do stanoviska generálního advokáta, jenž se nad touto skutečností na několika místech pozastavil (body 45, 47, 51, 52). Kromě uvedeného se ve vyjádření konstatuje, že stanovisko vlády obsahuje údaje, jež jsou v rozporu se skutečností. Poskytnutí vyrovnávacího přídatku bylo v judikatuře Ústavního soudu vázáno pouze na české státní občanství žadatele, nikoliv také na podmínku trvalého pobytu v České republice, jak zavádějícím a nekorektním způsobem uvádí předkládací usnesení Nejvyššího správního soudu v bodu 8 i. f. a v bodu 18 a jak shodně tvrdí česká vláda (uvedené přejímá stanovisko generálního advokáta - viz body 18, 39, 43, 48-52). V tam citovaném nálezu sp. zn. III. ÚS 252/04 ze dne 25. 1. 2005 (N 16/36 SbNU 173) Ústavní soud pouze uvedl, že „[u]možňuje-li zákon č. 155/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů, uplatnění nároků z něj plynoucích bez ohledu na státní občanství, tj. ve vazbě na trvalý pobyt, z pohledu ochrany ústavněprávní Ústavní soud považuje za neodůvodněnou nerovnost toliko ve vazbě na odlišování státních občanů České republiky v jejich nárocích plynoucích ze sociálního zabezpečení, nikoli ale ve vazbě na další kategorie fyzických osob“.

Podáním ze dne 25. 3. 2011 vedoucí oddělení soudní kanceláře ESD na základě pokynu předsedy čtvrtého senátu ESD předmětné vyjádření Ústavnímu soudu vrátil zpět s odůvodněním, dle kterého „dle zavedených zvyklostí si členové ESD nevyměňují korespondenci s třetími osobami ohledně věcí, které jsou ESD předloženy“.

Ústavní soud v této souvislosti připomíná, že ESD institutu *amici curiae* v řízení o předběžných otázkách pravidelně využívá, a to zejména ve vztahu k Evropské komisi. Za situace, kdy si ESD byl vědom, že Česká republika jako účastník řízení, jejímž jménem jednala vláda, se ve svém vyjádření odmítavě vymezila k právnímu názoru Ústavního soudu, jenž byl předmětem posouzení, nelze hodnotit konstatování ESD, dle něhož v předmětné kauze představoval Ústavní soud „třetí osobu“, jinak než jako opuštění principu *audiatur et altera pars*.

3. KONCEPT NÁRODNÍ IDENTITY JAKO NOVÝ PRVEK VE VZTAHU VNITROSTÁTNÍHO A UNIJNÍHO PRÁVA

Robert Zbíral

Přetištěno z: Právník, 2/2014 (dokončení článku z kapitoly 3).

(...)

5. APLIKACE AKTUÁLNÍ PODOBY KONCEPTU NÁRODNÍ IDENTITY NA KAUZU SLOVENSKÝCH DŮCHODŮ: ZMĚNILO BY TO VÝSLEDEK?

Český Ústavní soud rozhodně patří mezi soudy, které se v rámci EU velmi extenzivně vyjadřují ke vztahu unijního a národního práva. Přes počáteční nejasnosti¹ lze dnes považovat jeho přístup za ustálený.² Proto možná překvapí, že dosud v textu nebyla o ČR zmínka, tato kapitola si klade cíl deficit napravit. Po diskuzi o pojetí české národní (ústavní) identity text aplikuje poznatky z předchozích částí na známou kauzu slovenských důchodů. Jak bude patrné, půjde sice s ohledem na okolnosti a vývoj případu pravděpodobně o spekulativní aplikaci *ex post*, ale o to možná zajímavější.

Přes množství rozhodnutí s vazbou na unijní právo, včetně dvojí šance při přezkumu ústavnosti Lisabonské smlouvy, je pojetí české ústavní identity ve vztahu k EU ze strany Ústavního soudu originální zejména tím, jak málo prostoru je mu věnováno. Nálezy diskuzi o pojmu neobsahují, soudci nekomentovali ani zařazení čl. 4 odst. 2 L-SEU do primárního práva.³ To nicméně neznamená, že by koncept chyběl úplně. Do jisté míry ho ve svém vyjádření ve věci *Lisabon I.* využila vláda, propojující identitu Ústavy s obsahem

¹ Viz například KOMÁREK, Jan. Vztah práva Evropské unie a právního řádu ČR očima tří rozhodnutí Ústavního soudu. *Soudní rozhledy*, 2008, roč. 14, č. 10, s. 357–366.

² Srov. závěry v HAMULÁK, Ondřej. *Právo Evropské unie v judikatuře Ústavního soudu České republiky*. Praha: Leges, 2010.

³ Také jeden z odborných článků, který se už ze svého názvu má věnovat přístupu českého Ústavního soudu k národní identitě, o tom ve svém obsahu vlastně nepíše vůbec nic, viz CEBULAK, Pola. Inherent Risks of the Pluralistic Structure: Use of the Concept of National Constitutional Identity by the Polish and Czech Constitutional Courts. *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2012, roč. 8, s. 495; mlčení Ústavního soudu kritizuje ZEMÁNEK, Jiří. Přezkum ústavnosti Lisabonské smlouvy: obsahové otázky. *Jurisprudence*, 2009, roč. 18, č. 1, s. 140.

materiálního jádra dle čl. 9 odst. 2 Ústavy.⁴ Aniž by soud používal termín identity Ústavy, z obsahu nálezu *Lisabon I.* je jasné, že právě „základy materiálně chápané ústavnosti a podstatné náležitosti demokratického právního státu“ chápe jako nedotknutelné ze strany EU a vyhrazuje si právo zásahu proti ní, pokud by takové nebezpečí hrozilo.⁵ Problémem je, že ve shodě se svými protějšky z ostatních členských států je český Ústavní soud notoricky neochotný materiální jádro Ústavy konkrétně vymezit⁶ a přes veškerou snahu u obecných záležitostí zůstala také doktrína.⁷

Pozadí kauzy slovenských důchodů je obšírně popsáno jinde,⁸ zde se zaměříme pouze na vztah k národní identitě. V prvních rozhodnutích Ústavního soudu k věci podobná argumentace vůbec nehrála roli,⁹ totéž platí pro judikaturu Nejvyššího správního soudu, včetně odůvodnění předběžné otázky ve věci *Landtová*.¹⁰ Soudní dvůr, i když byl seznámen s citlivostí situace,¹¹ se s předběžnou otázkou vypořádal velmi jednoznačně a odmítl přístup Ústavního soudu jako přímou diskriminaci. Lucemburský soud se neměl důvod vypořádávat s respektem k národní identitě jednoduše proto, že se jí žádný ze zúčastněných subjektů nedovolával.¹² Podle

⁴ Příloha k usnesení vlády č. 804, 27. června 2008, body 8–9.

⁵ Nález ze dne 26. listopadu 2008, *Lisabon I*, Pl. ÚS 19/08, bod 216, viz již nález ze dne 8. března 2006, *Cukerné kváty III*, Pl. ÚS 50/04, část VI. B.

⁶ Srov. například nález ze dne 3. listopadu 2009, *Lisabon II*, Pl. ÚS 29/09, bod 112–113 a judikatura tam uvedená; řadu prvků nicméně vyjmenoval v nálezu ze dne 10. září 2009, *Melčák*, Pl. ÚS 27/09, část IV.

⁷ Například FILIP, Jan. *Ústavní právo 1*. Brno: Doplněk, 1999, s. 176–177; ŠMÍČEK, Vojtěch. Materiální ohnisko ústavního pořádku, jeho ochrana a nález Ústavního soudu ve věci M. Melčáka. In: POSPÍŠIL, Ivo, Wagnerová, Eliška (eds.). *Vladimír Klokočka Liber Amicorum*. Praha: Linde, 2009, s. 224–225; MLSNA a KNĚŽINEK, 2010, s. 328–329; ZEMÁNEK, Jiří. Meze ústavní autonomie EU a členských států. In: WITKOWSKI, Zbigniew a kol. *Konstitucionalismus český a polský 15 a 11 let po schválení ústav obou států*. Toruň: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 2009, s. 134–135.

⁸ ZBÍRAL, Robert. A Legal revolution or negligible episode? Court of Justice decision proclaimed ultra vires (Czech Constitutional Court, judgment of 31 January 2012, Pl. ÚS 5/12. *Common Market Law Review*, 2012, roč. 49, č. 4, s. 1476–1483 a zdroje tam citované.

⁹ Srov. nález ze dne 20. března 2007, *Slovenské důchody V*, Pl. ÚS 4/06.

¹⁰ Usnesení ze dne 23. září 2009, 3 Ads 130/2008–107.

¹¹ Viz stanovisko generálního advokáta Cruz Villalóna ze dne 3. března 2011, *Landtová*, C-399/09, bod 5.

¹² Viz nepřímý rozsudek ze dne 22. června 2011, *Landtová*, C-399/09, Sb. rozh. s. I–5573, bod 47, je paradoxní, že podle některých odborníků je doložení dotčení národní identity v rámci řízení před Soudním dvorem primárně úkolem vlády (BOGDANDY a SCHILL, 2011, s. 1449).

tvrzení Ústavního soudu argument byl součástí vyjádření, které neformálně zaslal Soudnímu dvoru. To sice nejde pro nedostupnost vyjádření potvrdit, v rozhodnutí Pl. ÚS 5/12 se nicméně v této souvislosti Soudnímu dvoru vyčítá, že se měl seznámit s „argumenty respektujícími judikaturu Ústavního soudu a ústavní identitu České republiky, jež čerpá ze společné ústavní tradice se Slovenskou republikou, resp. z více než sedmdesátileté historie společného státu a jeho pokojného rozpadu, tj. ze zcela specifické a historicky podmíněné situace, která sama o sobě nemá v Evropě obdoby“.¹³

Z citace plyne použití diachronního (důsledky soužití) i synchronního (pokojný rozpad) pojetí identity, zároveň se soud snaží o objektivní posouzení, protože výjimečnost situace důrazňuje na pozadí komparace s jinými případy v Evropě. Teoreticky je potud tedy vše v pořádku. Bohužel ze zdůvodnění nálezu se nedovíme, co je ve věci vlastně obsahem zmíněné ústavní identity. Je to historické soužití se Slovenskem,¹⁴ způsob pokojného rozpadu nebo výjimečnost oproti jiným dělením států? Ať je to kterákoliv ze skutečností nebo jejich kombinace, při vši účtě je potřeba velké představivosti, aby toto bylo zařazeno do množiny současné ústavní identity ČR, neřkuli materiálního jádra ústavy.

Nelze pro to najít žádný podklad ani v samotném ústavním pořádku, ani předchozí judikatuře Ústavního soudu. Z tohoto hlediska je sporné, zda lze kritizovat Ústavní soud za to, že nepředložil před svým rozhodnutím do Lucemburku předběžnou otázku, jak předvídá koncepce jiných národních ústavních soudů (viz výše). Ve své podstatě totiž Soudní dvůr již v případě *Landtová* věc posoudil, zde se ale ocitáme v situaci Hlavy 22. Ústavní soud si na jednu stranu stěžuje, že lucemburský soud neměl veškeré informace potřebné ke kvalifikovanému posouzení situace, na druhou stranu nedostatečnost jeho odůvodnění v pozdějším nálezu Pl. ÚS 5/12 nás nutí se ptát, jestli by vůbec byl schopen (ochoten) předběžnou otázku podložit přesvědčivými argumenty, včetně odůvodnění dotčení české národní identity.

O podrobnější rozbor se v tomto směru pokusil Nejvyšší správní soud, který si zahrál na ďáblovu advokáta v sadě předběžných otázek bezprostředně reagujících na předchozí nálezy Ústavního soudu. Ve druhé otázce předložené

¹³ Nález ze dne 31. ledna 2012, *Slovenské důchody XVII*, Pl. ÚS 5/2012, část VII.

¹⁴ Mimochodem, proč jde o tradici ústavní, když je zřejmé, že se soud odvolává spíše na kulturně-historické prvky identity (viz výše)?

Soudnímu dvoru se ptá, zda specifické okolnosti kauzy nemohou ospravedlnit poskytnutí výhod pouze občanům ČR, a přímo se (v historii českých soudů poprvé) odvolává na čl. 4 odst. 2 L-SEU.¹⁵ Jako součást národní identity jsou bez hlubší analýzy zařazeny „historické okolnosti spjaté se zánikem bývalého Československa“, přičemž následně vyjmenovává soud další podpůrné důvody pro udržitelnost diskriminace, včetně neohrožení svobodného pohybu pracovníků a nemožnosti zajištění požadovaného cíle jinými prostředky.¹⁶ Soudní dvůr nedostal příležitost se k otázkám vyjádřit, protože ze známých důvodů bylo ukončeno původní řízení před Nejvyšším správním soudem.¹⁷ Analyzujeme nyní nicméně možné posouzení věci v odraze dosavadní judikatury Soudního dvora dotýkající se národní identity. Domnívám se, že soud by přes výše uvedené námitky k propojení kauzy slovenských důchodů s národní identitou danou hodnotu (například historické vztahy se Slovenskem) uznal za legitimní zájem. Je nakonec věcí Ústavního soudu, co považuje za součást ústavní identity, a v duchu výše uváděného modelu není pravomocí unijních soudů jeho volbu zpochybňovat.¹⁸

Proto má klíčovou roli přesvědčivost odůvodnění, o jak významný zásah do národní identity se jedná. Další postup už tak jasný není. U slovenských důchodů se nejedná o případ, ve kterém je národní identita využita k podložení výhrady veřejného pořádku dovolující derogaci ze Smlouvami zajištěných svobod. Má sloužit k ospravedlnění výjimky ze zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti.¹⁹ Jak „snaživě“ doložil i Nejvyšší správní soud v odůvodnění předběžné otázky, zde je postoj Soudního dvora poměrně nekompromisní, a jelikož primární právo výjimky ze zásady nediskriminace neobsahuje, dosud takové zacházení nepřipustil ani Soudní dvůr.²⁰ I v přípa-

¹⁵ Usnesení ze dne 9. května 2012, 6 Ads 18/2012–82, nutno dodat, že soud výslovně uvádí, že u této části usnesení jedná jako substitut Ústavního soudu a sám se s následujícími argumenty neztotožňuje (bod 60).

¹⁶ Tamtéž, body 60–62.

¹⁷ Usnesení ze dne 10. května 2013, 6 Ads 18/2012–211.

¹⁸ Uznání daného prvku jako legitimního zájmu podléhající respektu k národní identitě samozřejmě nic neříká o tom, jaký bude výsledek provedeného testu proporcionality zásahu.

¹⁹ Případně jako argument pro neaplikaci unijního práva vůbec, což ale samozřejmě rovněž přesahuje výhradu veřejného pořádku.

²⁰ Srov. stejný závěr ve stanovisku generální advokátky Sharpstonové ze dne 25. června 2009, *Bressol*, C-73/08, bod 128.

dech, které se dotýkaly ústavní identity či v nich byla přímo aplikována klauzule čl. 4 odst. 2 L-SEU, byla vždy zdůrazňována důležitost neporušení zásady.²¹ V případě C-212/06 Soudní dvůr posuzoval možnost derogace ze stejného nařízení (č. 1408/71), o které šlo v kauze slovenských důchodů, přičemž jedna ze stran poukazovala i na ochranu samosprávy, která je jednoznačně součástí národní identity (srov. čl. 4 odst. 2 L-SEU), přesto lucemburský soud jakoukoliv diskriminaci odmítl.²² Jinak řečeno, je pochybné, zda by Soudní dvůr vůbec přikročil k provedení testu proporcionality, protože s ohledem na nemožnost uplatnění výluky veřejného pořádku nemá nástroj, v jehož rámci by mohl za své stávající metodiky koncept národní identity aplikovat. Už jen podpůrně by mohlo hrát roli, že pokud má být cílem konceptu národní identity ponechat členským státům prostor pro uvážení při plnění závazků z členství (viz výše), tak derogace z ustanovení nařízení musí být logicky vykládána přísněji než u směrnic.²³ Celkově lze tedy s velkou mírou pravděpodobnosti uzavřít, že v kauze slovenských důchodů by se dovolání ochrany klauzule čl. 4 odst. 2 L-SEU vymykalo modelu aplikovanému Soudním dvorem a nijak nezměnilo závěry plynoucí z rozhodnutí *Landtová*.

²¹ Například stanovisko generálního advokáta Madura v *Michaniki*, bod 33.

²² Pravdou je, že v řízení nebyla národní identita uplatňována přímo, na druhou stranu nešlo o diskriminaci na základě státní příslušnosti, ale pouze trvalého bydliště, srov. rozsudek ze dne 1. dubna 2008, *Communauté franc, aise a Gouvernement wallon v Gouvernement*, C-212/06, Sb. rozh. s. I–1683, zvláště body 57–60.

²³ Jelikož se věc dotýká minimálně dvou členských států, nelze se odvolat na argument, že jde o čistě vnitrostátní záležitost, kde by měl být prostor pro uvážení nejširší.

Ediční rada PrF MU

doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D. (předseda)

prof. JUDr. Josef Bejček, CSc., prof. JUDr. Jan Hurdík, DrSc.,

doc. JUDr. Věra Kalvodová, Dr., prof. JUDr. Vladimír Kratochvíl, CSc.,

doc. JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D., doc. JUDr. Radim Polčák, Ph.D.,

prof. JUDr. Petr Průcha, CSc., doc. JUDr. Markéta Selucká, Ph.D.

KOMPENDIUM EVROPSKÉHO ÚSTAVNÍHO PRÁVA

doc. JUDr. David Kosař, Ph.D., LL.M., J. S. D.,

doc. JUDr. Filip Křepelka, Ph.D., JUDr. Ladislav Vyhnánek, Ph.D., LL.M.

Vydala Masarykova univerzita

Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno

Edice Učebnice Právnické fakulty MU, sv. č. 536

Tisk: Point CZ, s.r.o., Milady Horákové 890/20, 602 00 Brno

1. vydání, 2017

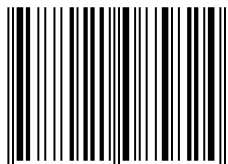
ISBN 978-80-210-8581-7

ISBN 978-80-210-8582-4 (online : pdf)

www.law.muni.cz

muni
PRESS

ISBN 978-80-210-8582-4



9 788021 085824