

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Ondrej Hamul'ák

**Suverenita České republiky a autonomie českého práva
(na pozadí členství České republiky v Evropské unii)**

Disertační práce

Olomouc 2012

Prohlašuji, že jsem disertační práci na téma Suverenita České republiky a autonomie českého práva (na pozadí členství České republiky v Evropské unii) vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 29. listopadu 2012

Ondrej Hamuľák

Na tomto místě bych rád poděkoval mému váženému školiteli, doc. JUDr. Jiřímu Jiráskovi, CSc., za vedení mé práce, usměrňování a neutuchající podporu v mém skromném akademickém snažení.

Obsah

1 Úvod	7
1.1 Výzkumné cíle a zkoumané otázky disertační práce	9
1.2 Hypotézy disertační práce	12
1.3 Popis členění a obsahu disertační práce	13
1.4 Metodologie a tvůrčí postupy	17
1.5 Prezentace výsledků výzkumu	20
2 Suverenita jako dynamická koncepce v jejím dějinném vývoji	23
2.1 Suverenita státní moci, vnitřní stabilizace státu a hledání legitimního suveréna	25
2.1.1 „L'état, c'est moi...“ (Panovník jako zosobnění suverénní moci)	26
2.1.2 „Liberté, égalité, fraternité...“ (Suverénní moc náleží lidu)	28
2.1.3 „Staat über den einzelnen...“ (Stát jako ideální suverén pohlcuje lid)	29
2.2 „Sovereignty Games“ mezi svrchovanými státy – vnější aspekt suverenity	31
2.2.1 Grotiův idealismus	31
2.2.2 Vestfálský systém a „Sovereignty Games“	32
2.3 Eroze suverenity v dějinách 20. století	33
2.3.1 Meziválečné období a úsvit mezinárodního práva	33
2.3.2 Druhá světová válka jako impulz k nadstátním formám vládnutí	35
2.3.3 Suverenita na přelomu miléníí – nové výzvy	38
3 Fenomén evropské integrace, konstitucionalizace Evropské unie a její vztah k členským státům	41
3.1 Supranacionalita jako jádro integračního projektu – předpolí konstitucionalizace	43
3.2 Od hospodářské obnovy Evropy k politické unii - poryvy formální konstitucionalizace	45
3.2.1 Komunitární období (1952-1993)	45
3.2.2 Maastrichtské období (1993-2009)	47
3.2.3 Lisabonské období (2009 až současnost)	52
3.3 Supranacionální právo a jeho emancipace	57
3.3.1 Samostatnost práva Evropské unie	58
3.3.2 Dominance práva Evropské unie	62
3.4 Primární právo jako ústavní charta a autopoietická role základních práv	69
3.5 Evropská unie versus členské státy?	76
3.5.1 Konkurence mocenských center	76
3.5.2 Heterarchický systém jako podhoubí ústavního napětí	77
4 Chápání suverenity České republiky v realitě členství v Evropské unii	80
4.1 Předběžná kontrola ústavnosti Lisabonské smlouvy – dobrá příležitost pro pojmové obraty	83

4.2 Nález Ústavního soudu ve věci Lisabonská smlouva I – zdůraznění koncepce „slité“ suverenity	84
4.2.1 Úvodní poznámky	84
4.2.2 Postavení státu účastnícího se evropské integrace a koncepce „slité“ suverenity...	86
4.2.3 Otázka pravomocí a povahy členství v Evropské unii	88
4.3 Nález Ústavního soudu ve věci “Lisabonská smlouva II” – „slitá“ suverenity podruhé a kontrola hranic integrace ze strany Ústavního soudu	91
4.3.1 Pokračování české kapitoly „lisabonského příběhu“	91
4.3.2 Potvrzení koncepce „slité“ suverenity a soudní minimalismus při kontrole činnosti unijních orgánů	92
4.4 Nový obsah starého pojmu jako podmínka zachování suverenity v ideálním světě	95
4.4.1 Nepoužitelnost vestfálského uchopení suverenity na podmínky evropské integrace	95
4.4.2 Nová dimenze pojmu suverenity	96
4.4.3 Nová suverenity?	99
5 Autonomie českého práva a praktická suverenity České republiky na pozadí členství v Evropské unii	102
5.1 Hledání ústavního základu pro působení evropského práva a strukturální autonomie českého právního řádu	104
5.1.1 Euronovela Ústavy České republiky a doktrinální polemika o jejím obsahu	104
5.1.2 Ústavní základ pro působení evropského práva podle Ústavního soudu České republiky	109
5.1.3 Ústavní základ působení evropského práva jako symbolická báze praktické suverenity České republiky	111
5.2 (Ne)rozšiřování ústavního pořádku a formální autonomie ústavního práva	113
5.2.1 Úvod do problematiky	113
5.2.2 Euronovela jako báze polemiky nad rozšířením ústavního rámce o normy evropského práva	114
5.2.3 Rozšiřování ústavního pořádku o právo Evropské unie – doktrinální pohled.....	116
5.2.4 Stanovisko Ústavního soudu k otázce rozšiřování ústavního pořádku o normy práva Evropské unie	119
5.2.5 Český ústavní pořádek je i nadále výlučným dílem českého ústavodárce (alespoň formálně)	125
<i>Doplňující studie: Ochrana práva na přístup k Soudnímu dvoru jako příklad vlivu evropského práva na český ústavní pořádek</i>	<i>128</i>
5.3 (Ne)pokládání předběžných otázek Ústavním soudem jako projev autonomie ústavního strážce	133
5.3.1 Východiska problematiky	133
5.3.2 Postoj Ústavního soudu k otázce aktivního využívání prejudiciálního řízení.....	135
5.3.3 Nepokládání předběžných otázek jako nástroj zachování svrchovaného postavení Ústavního soudu	139

5.4 Působení evropského práva v právním řádu České republiky a jeho ústavní limitace – autonomie hodnotového jádra české ústavnosti a kompetenz-kompetenz Ústavního soudu	142
5.4.1 Úvod do problematiky	142
5.4.2 Normativní působení evropského práva v českém právním řádu a jeho ústavní limity.....	143
<i>Doplňující studie. Implementační akty, aneb co s evropským právem v českých barvách?</i>	155
5.4.3 Hodnotové působení evropského práva v českém právním řádu a jeho ústavní limity.....	159
6 Závěr.....	167
Seznam použité literatury a zdrojů	173
Shrnutí a klíčová slova	201
Summary and keywords (EN)	203

1 Úvod

Problematika právních souvislostí členství státu v Evropských společenstvích, resp. v Evropské unii, skýtá nepřeborné množství uchopení a náhledů. Mezi nejzajímavější patří ty, které leží v rovině státovědní a ústavněprávní a souvisejí s hledáním charakteristiky státu účastnícího se evropského integračního projektu. Rostoucí význam Evropské unie a dominance evropského práva jsou výzvou pro teorii i praxi. Neil MacCormick poukazuje na to, že: „[...] problematika suverenity, nebo (vyjádřeno v nepatrně odlišných výrazech) otázka kompetenční kompetence, klade výzvy na teorii práva při její aplikaci na právní systém, jak jej dnes nalzáme v zemích Evropské unie. Existence práva Evropských společenství jako ‚nezávislého právního řádu‘ zavazujícího orgány členských zemí, po boku oddělených a nezávislých právních systémů všech členských zemí, klade výzvy našemu chápání práva a právního systému.“¹

Proces evropské integrace se zrcadlí ve stavu dekonstrukce moci (v podobě konkurence mocenských center²), právního pluralismu a vícevrstevnatosti. Evropská unie, jako entita svého druhu, se do jisté míry stává konkurentem států, resp. konkurentem státní moci. Vladimír Klokočka mluví o tom, že Unie jako zvláštní subjekt „vyrůstající z přediva Smluv“ v určitých aspektech překrývá členské státy a tím narušuje vnější aspekt jejich suverenity.³ Evropská unie je zároveň centrem tvorby práva, má svůj samostatný právní řád, který svým normativním působením, aplikací v každodenní praxi narušuje autonomii vnitrostátního práva a tím relativizuje vnitřní suverenitu státu.

I navzdory tlaku integrace ale prozatím nedochází k nahrazení států nebo jejich pohlcení Unií. Korelátém integrace v její současné podobě je určité ústavní napětí. Jeho obsahem je definování role států a Unie, určení kontur suverenity členských států a vymezení vztahu mezi právem supranacionální entity a právem národním.

Na úrovni teorie ústavního práva a státovědy vyvolává fenomén evropské integrace potřebu nově vymezit kategorii státní suverenity. Hledání definice státní suverenity (především na pozadí mezinárodní spolupráce států) sice není novým státovědním problémem, avšak vzhledem k intenzitě integrace nabývá opět na významu. Dekonstrukce klasického uchopení státní suverenity je doprovodným znakem již celého 20. století.

¹ MACCORMICK, Neil. The Maastricht-Urteil: Sovereignty Now. *European Law Journal*, 1995, roč. 1, č. 3, s. 259-266.

² BĀRĀNY, Eduard. *Pojmy dobrého práva*. Bratislava: Eurokódex, 2007, s. 342.

³ KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států*. 2. vydání. Praha: Linde, 2006, s. 32.

Suverenita jako klíčový pojem formování moderního státu prochází procesem oslabování již od ukončení první světové války, kdy se rodí moderní mezinárodní (mírové) právo.⁴

Nový rozměr získává suverenita státu hlavně po ukončení druhé světové války a zahájením globální mírové spolupráce na půdě Organizace spojených národů. Nejvíce je však klasické vnímání suverenity oslabeno právě v souvislosti s evropským integračním projektem. Supranacionalita a autonomie Evropských společenství a dnes Evropské unie, federalizační ethos integrace a její neustálý kvantitativní i kvalitativní nárůst otevírají otázky, zda se již nedostáváme do období post-suverénního věku, zda se pojem suverenita, nebo alespoň jeho klasické vnímání, nestává přežitkem. Kromě toho má diskuse nad pojmáním suverenity státu účastníciho se integračního projektu i svůj speciální, pro náš region významný, rozsah. Po zkušenostech s praktickým naplňováním Brežněvovy doktríny, která byla skutečným potlačením suverenity našeho státu, je skloubení požadavku zachování svrchovaného postavení státu a zároveň jeho zapojení do integračních struktur důležitým společenským tématem, politickou otázkou i doktrinálním problémem.

Považuji za potřebné zmínit, že tematické vymezení mé práce i její název nevychází ze základní teze normativní právní školy, podle které byl pojem stát (suverén) směřován s jeho právním řádem. Zároveň ale musím poukázat na to, že tato práce nebude pojednáním o dvou samostatných, oddělených otázkách suverenity na jedné a autonomie právního řádu na druhé straně. Pojmy stát a právo jsou v právně-teoretickém diskurzu neoddelitelně spjaty. Kromě zmiňované normativní/kelsenovské/weyrovské identifikace státu a práva jako jednoho, je možné pojmy stát a právo vnímat hierarchicky, a to ve dvou variacích. Buď stát je – iusnaturalisticky – podroben právu, ve smyslu nejvyššího (božského, přirozeného, morálního) řádu věcí, nebo naopak právo je – pozitivisticky – podrobeno státu jako základnímu právotvůrci. Čtvrtá možnost vymezení vztahu státu a práva vychází ze sociologických koncepcí a oboje vnímá jako společenské fenomény, které koexistují ve vzájemných interakcích.⁵

Moje východisko se blíží zmiňovanému čtvrtému náhledu. Evropská unie, resp. její právo, představují totiž další normotvorné centrum a nový právní řád. „[...] Společenství představuje nový právní řád mezinárodního práva, v jehož prospěch státy omezily, byť ve

⁴ Opatrně to naznačuje například Antonín Hobza slovy: „Dojde-li k vytvoření jednotného svazu států, anebo dokonce ke společnému ústřednímu státu světovému, jenž by byl nadřazen všem státům teritoriálním jako státům dílčím, nelze dosud odhadnouti. Ale vývoj spěje nesporně k vyšším asociacím nadstátním, prozatím aspoň partikulárním.“ Viz HOBZA, Antonín. *Úvod do mezinárodního práva mírového*. Část I. Praha: „vlastním nákladem“, 1933, s. 206.

⁵ Tyto čtyři možnosti rozebírá Neil MacCormick s odkazem na komentáře Williama Ewalda. Blíže viz MACCORMICK, Neil. *Questioning Sovereignty. Law, State, and Nation in the European Commonwealth*. New York: Oxford University Press, 1999, s. 18-22.

vymezených oblastech, svá suverénní práva a jehož subjekty nejsou jen členské státy, ale rovněž jejich příslušníci.“⁶ Tato „Gaudetova kabala“⁷ není pouze základním doktrinárním východiskem judikatury Soudního dvora Evropské unie, ale uznává ji i český Ústavní soud jako základ pro vnitrostátní aplikaci supranacionálního práva.⁸

Nezbytnost rozboru míry autonomie českého práva společně s pojednáním o suverenitě České republiky vychází rovněž z toho, že samotný pojem suverenity státu je teoretickou konstrukcí reagující na jistý politický fakt. Suverenity státu je v klasickém pojetí chápána jako nejvyšší, nepodmíněná a nezávislá moc (reálná moc jako politická skutečnost), která je sto ovládat osud určitého území a společenství lidí na něm žijících.⁹ A právě regulace chodu společnosti je možná pouze prostřednictvím závazného normativního systému, kterým je právní řád.

Moment právo tvorby je základním znakem suverénní státní moci.¹⁰ Oprávnění k tomuto mocenskému působení je základním projevem suverenity státu, ale také jedním z definičních znaků suverenity jako nejvyšší moci v jejím ústavně-právním pojetí.¹¹ Proto nelze rozbor dopadů členství státu v Evropské unii na jeho suverenu oddělit od analýzy změn v obsahu, rozsahu a účincích jeho vnitrostátního práva způsobených tímto členstvím.

1.1 Výzkumné cíle a zkoumané otázky disertační práce

Evropská integrace je díky své základní organizační metodě – přenosu pravomocí od jednotek k centru – v podstatě naprogramována k tomu, aby ukrajovala z oprávnění členských států a

⁶ Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. února 1963, 26/62 NV *Algemene Transporten Expeditie Orde neming Van Gend en Loos vs. Nederlandse Administratie der Belastingen* [1963] ECR 1.

⁷ Toto označení jsem převzal od profesora Erika Steina (viz STEIN, Eric. *The Magic of the C-Word*. *EUSA Review*, 2005, roč. 18, č. 3, s. 3-4), který jim odkazoval na osobnost Michela Gaudeta, Generálního ředitele právní služby Komise, jenž je považován za autora stanoviska Komise, ze kterého Soudní dvůr vycházel v rozsudku ze dne 5. února 1963, 26/62 NV *Algemene Transporten Expeditie Orde neming Van Gend en Loos vs. Nederlandse Administratie der Belastingen* [1963] ECR 1.

⁸ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 8. března 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04 *Produkční kvóty cukru (cukerné kvóty)*. V této práci bude tento nález identifikován pouze zkrácenou citací „sp. zn. Pl. ÚS 50/04 *Cukerné kvóty III*“ nebo pouze poznámkou „*Cukerné kvóty*“.

⁹ Obdobně definuje suverenu např. Jan Svatoň, který mluví o suverenitě jako o nezávislé, výlučné a neomezené moci. Viz SVATOŇ, Jan. Kapitola 1.4 *Suverenity státu*. In FILIP, Jan, ZIMEK, Josef, SVATOŇ, Jan. *Základy státovědy*. 2. přepracované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 23.

¹⁰ Viz HARVÁNEK, Jaromír. Kapitola 8. *Vznik státu a práva*. In HARVÁNEK, Jaromír a kol. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 131.

¹¹ Viz KURTULUS, Ersun. *State Sovereignty. Concept, Phenomenon and Ramifications*. New York: Palgrave Macmillan 2005, s. 40.

tak materiálně zužovala jejich suverenitu. Nemůžeme se zbavit dojmu, že evropská integrace je vlastně řízenou dekonstrukcí obsahu suverenity členských států.¹²

Na to pak logicky navazuje debata o povaze samotné Evropské unie oscilující kolem základního problému, a to zda došlo k přerodu Unie na stát, nebo zda Unie ke státnímu uspořádání alespoň směřuje. Rostoucí význam Evropské unie a otázka vzájemného vztahu mezi ní a členskými státy je též návratem k tradičnímu dilematu dělitelnosti státní suverenity a možnosti nakládání s její částí.¹³

Pavel Holländer v souvislosti s prohlubující se integrací a specifiky Unie klade otázku: „Do jaké míry je nauka připravena předložit teoretický státovědný pojmový model, jenž by byl sto popsat fenomén, jehož jedinečným případem je Evropská unie...?“¹⁴ Předpokládá tak nutnost nových pojmových uchopení a teoretických posunů, které se musí dotýkat i institutu státní suverenity.

Carl Schmitt připomíná, že ze všech právních koncepcí je pojem suverenity nejvíc závislý na aktuálních zájmech.¹⁵ Je tedy proměnnou, která odráží vnitřní uspořádání státní moci i potřeby státu, jako prvku mezinárodního společenství. Hledání odpovědi na dilema uchopení pojmu suverenity v realitě globalizovaného světa je, zdá se, nekončícím příběhem. Když Jan Filip mluví o tom, že: „výkladem suverenity se nikdo nikdy nikomu nemůže zavděčit.“¹⁶, tak nejen glosuje probíhající diskuse nad uchopením pojmu státní suverenity, ale také naznačuje, že nalezená vysvětlení mohou jenom stěží uspokojit nároky všech teorií a všech právních, jakož i (a možná hlavně) politických úhlů pohledu. Jisté však je, že probíhající diskuse není vůbec oním shakespearovským „mnohem povyku pro nic“, a že s prohlubující a rozšiřující se evropskou integrací bude její relevance narůstat.

¹² Od založení Evropského společenství uhlí a oceli, přes maastrichtské zahájení spolupráce v oblastech vnější a vnitřní bezpečnosti až po vytváření fiskální unie v současné době (k zajímavému rozboru ústavních aspektů přijímání tzv. fiskálního kompaktu a Smlouvy o evropském stabilizačním mechanismu viz D'SA, Rose. *The Legal and Constitutional Nature of the New International Treaties on Economic and Monetary Union from the Perspective of EU Law. European Current Law*, 2012, roč. 21, č. 5, s. 11-25) dochází k neustálému transferu pravomocí od států do systému kolektivního řízení. Je v podstatě irelevantní, zda se jedná o přesun pod správu supranacionální, nebo pod správu v rámci mezivládní metody, či jejich hybridní formu. Vždy platí, že státy samy o sobě „mohou méně“, čímž se materiálně jejich suverenity oslabuje.

¹³ Otázka dělitelnosti suverenity se objevuje pokaždé, když vzniká potřeba obhájit existenci nových společenských útvarů, odlišných od tradičních států, jedno zda jde o protektoráty, polosuverénní státy, členské státy států spolkových apod. Blíže viz OPPENHEIM, Lassa, Francis, Lawrence. *Mezinárodní právo*. 1. díl. Praha: Orbis, 1924. s. 113, 114.

¹⁴ Viz HOLLÄNDER, Pavel. Suverenity státu (paradoxy a otazníky). In GERLOCH, Aleš, WINTR, Jan (eds). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 105.

¹⁵ SCHMITT, Carl. *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*. Překlad George Schwab. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1985, s. 16.

¹⁶ Viz FILIP, Jan. Senátní návrh na zahájení řízení a nález k Lisabonské smlouvě: procesní aspekty. In GERLOCH, Aleš, WINTR, Jan (eds). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 42.

Nezávislost Evropské unie, jako normativního centra stojícího vedle států, a reálná dominance supranacionálního práva, se v praktické rovině odráží v narůstajícím tlaku na orgány tvorby i aplikace práva, které se musí vypořádat s příkazem zachování podstatných prvků ústavního zřízení jejich států v konfrontaci s přímo použitelným a přednostně aplikovatelným právem Evropské unie.

Výzkumným cílem mé disertační práce je podat analýzu toho, jaké implikace pro chápání pojmu suverenity České republiky a s ní související autonomii českého práva přináší realita členství našeho státu v Evropské unii. Východiskem této práce je akceptace členství České republiky v Evropské unii jako základního faktu. Jde mi především o rozbor dopadů tohoto členství na chápání suverenity České republiky a autonomii jejího práva uvnitř systému evropské integrace.¹⁷ Výstupem pak má být sladění české státnosti (a ústavního požadavku, podle kterého „Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana“, čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky) s účastí České republiky na evropském integračním projektu. Primárně tedy nevyházím ze schmittovského konceptu výjimečného stavu. Carl Schmitt zahajuje svoji slavnou „Politickou teologii“ ještě slavnější větou, podle které suverénem jest ten, kdo rozhoduje o výjimce/výjimečném stavu.¹⁸ Nepopírám, že zásadním argumentem ve prospěch zachování suverenity státu ve schmittovském pojmání je možnost státu vyvázat se z členství a z Evropské unie vystoupit (jak to výslovně umožňuje čl. 50 Smlouvy o Evropské unii).¹⁹ Touto argumentací se ale dostaneme k extrémům, ke krajním pozicím a rozboru suverenity jako oprávnění opustit integrační svazek, což není předmětem předkládané disertační práce.

Mojmír Povolný s odkazem na Georga Schwarzenbergera odhaluje rozpor mezi teoretickým uchopením zkoumaných pojmů a realitou utváření společenských vztahů slovy: „Ve světě teorie má suverenity absolutní nádech, ve světě moderní politiky, vztahů uvnitř státu a mezi státy, je relativizovaná, autonomně a heteronomně omezena.“²⁰ V této práci se chci vyhnout uvedené bariéře mezi teorií a praktickými dopady. Proto byla jako základní metoda určena analýza reakce ústavního soudu České republiky, který ve své bohaté

¹⁷ Čemuž odpovídá i název mé práce: Suverenity České republiky a autonomie českého práva (na pozadí členství České republiky v Evropské unii).

¹⁸ „Sovereign is he who decides on the exception.“ Viz SCHMITT, Carl. *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*. Překlad George Schwab. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1985, s. 5.

¹⁹ Dobrovolnost členství a tedy zachování autonomního suverénního oprávnění rozhodovat o osudu státu (prostřednictvím práva na jednostranné vystoupení státu z Evropské unie) připomíná i Ústavní soud České republiky ve svém prvním lisabonském nálezu. I v jeho pojmání však tato možnost zaznívá spíše jako podpůrný argument. Viz k tomu bod 146 nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08 Lisabonská smlouva I.

²⁰ Viz POVOLNÝ, Mojmír. Nezávislost, svrchovanost a federace. In SCHELLE, Karel (ed). *Aktuální otázky českého a československého konstitucionalismu*. Brno: Masarykova univerzita – Právnická fakulta, 1993, s. 72.

judikatorní činnosti reagoval na mnohé výzvy spojené s členstvím České republiky v Evropské unii. V rámci práce jsem se zaměřil především na tyto dvě základní výzkumné otázky:

1. Zda členství státu v Evropské unii je spojeno se ztrátou suverenity, sdílením suverenity, nebo z něj neplynou žádné reálné konsekvence pro rozsah ani chápání pojmu suverenity, a ta zůstává i nadále klasickým statickým a nedělitelným pojmovým znakem státu?
2. Jak se Ústavní soud vypořádal se specifickými vlastnostmi práva Evropské unie a jaký je jeho postoj k otázce vztahu mezi supranacionálním a vnitrostátním právem?

1.2 Hypotézy disertační práce

Český Ústavní soud se otázkou pojmového uchopení státní suverenity, problematice vztahu mezi českým právem a právem supranacionálních entit, ústavním limitům aplikace evropského práva, jakož i vymezení role obecného soudnictví a role vlastní v realitě členství našeho státu v Evropské unii, věnoval v celé řadě rozhodnutí (např. Pl. ÚS 50/04, Pl. ÚS 66/04, Pl. ÚS 36/05, II. ÚS 1009/08, Pl. ÚS 19/08, Pl. ÚS 5/12). Uznal, že členství v supranacionální organizaci přináší změny v chápání českého práva, ukládá národním orgánům nové povinnosti, avšak nemůže vést k rozkladu české státnosti.

Doktrína absolutní přednosti, která supranacionálnímu právu podřazuje také nejvyšší, ústavní právo státu, není ve vztahu k českému právu akceptovaná bezvýhradně. Naopak Ústavní soud přistupuje k dominanci práva Evropské unie s tzv. „výhradou přezkumu“²¹ a rozbor tohoto jeho postoje tvoří páteř mé práce.

Vycházející z nálezů Ústavního soudu můžu tvrdit, že Česká republika i po přistoupení k Evropské unii zůstává nadále svrchovaným státem. Členství v Unii neznamena ztrátu suverenity, avšak na druhou stranu si vyžaduje změny v jejím tradičním chápání. Příklonem k otevřenému konceptu sdílené suverenity je zachována ideální suverenity České republiky. Vedle toho (lakonicky vyjádřeno) platí, že Česká republika zůstává pánem situace. Jako

²¹ Viz HUFELD, Ulrich. Česká ústavní úprava vztahu k Evropské unii. Podklady a nálezy k evropskému zatýkácímu rozkazu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2008, roč. 16, č. 4, s. 316.

materiální právní stát, již ze své podstaty, nemůže akceptovat přednost práva Evropské unie před veškerým vnitrostátním právem, čímž si ponechává praktickou suverenitu.

Základní hypotézy předložené disertační práce jsou následující:

1. Přistoupením k Evropské unii neztratila Česká republika postavení svrchovaného státu. Svěřením části originálních pravomocí supranacionálním orgánům nedochází ke ztrátě či oslabení suverenity. Abychom mohli vyslovit tato tvrzení, musíme akceptovat posun v chápání pojmu suverenity státu od statického pojetí k otevřenému, dynamickému konceptu.
2. I navzdory neoddiskutovatelnému vlivu práva Evropské unie na české právo, uznání jeho přímého účinku a akceptaci příkazu přednostní aplikace nadále platí, že právo České republiky zůstává autonomním právním řádem. Toto tvrzení je opřeno o skutečnost, že vnitrostátní právo České republiky vykazuje jisté základní strukturální prvky, které jsou imunní vůči tlaku supranacionálního právního řádu. Těmito prvky jsou autonomní ústavní základ pro působení evropského práva, formální nerozšiřování ústavního pořádku o evropské normy, autonomie Ústavního soudu a zachování hodnotového jádra české ústavnosti.

1.3 Popis členění a obsahu disertační práce

Předkládanou disertační práci tvoří úvod, čtyři podrobné kapitoly a závěr. Text práce je dále doplněn o seznam použité literatury, seznam klíčových slov a anotaci. Práce je koncepčně rozdělena do dvou základních částí. První je věnovaná rozboru teoretického vymezení pojmu suverenity státu v historické retrospektivě a vymezení základní charakteristiky evropské integrace. Cílem této části je připravit instrumentarium pro rozbor hlavních výzkumných otázek práce. Základ práce pak tvoří druhá, analytická část, ve které nabízím rozbor judikatury Ústavního soudu, týkající se pojmového vymezení termínu suverenity, jejího chápání na pozadí členství v Unii, otázek aplikace práva Evropské unie v České republice a problematiky vztahu mezi českým právem a právem supranacionálních entit.

Po obecném úvodu, který obsahuje představení cílů práce, vymezení výzkumných otázek, stanovení hypotéz a popis obsahu disertační práce následuje druhá kapitola („Suverenity jako dynamická koncepce v jejím dějinném vývoji“), která obsahuje historické a

teoretické vymezení pojmu suverenity státu. Cílem kapitoly je podat rozbor chápání suverenity, významu této theoretické (politicko-právní) konstrukce pro formování moderního státu a vytvořit pojmový základ pro analýzu klíčové hypotézy práce. Pojem suverenity prošel v rámci dějin vědy o státě a právu zásadní evolucí. Historické kořeny tohoto pojmu nacházíme v západní Evropě raného novověku (v 16. století u Bodina, později Hobbese), kdy se pojem suverenity stal nástrojem obhajoby moci krále a předpokladem procesu vymaňování se státu = krále z církevní omnipotence. Vnější rozměr, kde je suverenity obhajobou svrchovanosti a autonomie země v rámci mezinárodní rodiny států, získal tento pojem následně (v 17. století u Grotia). Suverenní stát se stává subjektem univerzálního právního systému – práva národů (*Ius Gentium*), které je odlišné od vnitrostátního práva jednotlivých suverénů. Grotiovo učení našlo svůj odraz i v rámci stanovování nového mezinárodního řádu. Vestfálský mír (1648), povestfálské uspořádání Evropy a následně pak vypořádání se s důsledky Velké francouzské revoluce a velmocenský Koncert Evropy v 19. století se staly základem chápání státu jako absolutního suveréna. Mezinárodní společenství bylo vytvořeno těmito rovnými, nezávislými suverény, kteří sami určují pravidla jeho fungování. Byly to pouze státy, kdo určoval pravidla vytváření vzájemných vztahů a stanovoval postup při řešení potencionálních konfliktů.

Toto pojetí vnější svrchovanosti státu se v rámci mezinárodního práva udrželo v podstatě do poloviny 20. století. V období po skončení druhé světové války nastává nejvýznamnější změna v uchopení státní suverenity. Největší dopady na tento klasický koncept má evropská integrace i vytváření mezinárodních organizací. Tento vývoj dává vzniknout novým náhledům, které navrhují pojem suverenity úplně opustit²², nebo předkládají jeho nové definice (sdílená suverenity, slitá suverenity²³). Základní myšlenkou, kterou má tato kapitola potvrdit, je teze o dynamice suverenity, podle které tento pojem v dějinném vývoji neustále mění nositele ale i obsah a rozsah, a flexibilně se tak přizpůsobuje novým společenským podmínkám.

Třetí kapitola („Fenomén evropské integrace, konstitucionalizace Evropské unie a její vztah k členským státům“) pojednává o fenoménu evropské integrace, jeho charakteristice a možných dopadech specifických vlastností integračního projektu na chápání suverenity členských států, jejich autonomii a kontury právního řádu. Klasický pohled na suverenity států se v realitě globalizace a dekonstrukce klasických státních struktur dostává do konfliktu

²² MACCORMICK, Neil. *Questioning Sovereignty. Law, State, and Nation in the European Commonwealth*. New York: Oxford University Press, 1999, s. 126 an.

²³ WALLACE, William. The Sharing of Sovereignty: the European Paradox. *Political Studies*, 1999, roč. 47, č. 3, s. 503-521 nebo WILLIAMS, Shirley. Sovereignty and Accountability in the European Community. *The Political Quarterly*, 1990, roč. 61, č. 3, s. 299-317.

s praxí vytváření mezinárodních subjektů, nadaných vlastními úkoly a rozhodovacími mechanismy, a především pak s modelem evropské integrace. V souvislosti s vytvářením entity sui generis v podobě Evropské unie se objevují teoretické postřehy, podle kterých vstupuje mezinárodní právo do post-vestfálského období, ve kterém bude nutné odmítnout klasickou koncepci suverenity státu (nedělitelná, výlučná, nejvyšší moc), jako jediné podoby tohoto pojmu.²⁴ Evropská integrace je založena na supranacionální metodě, tedy na založení entity odlišné od států, která je oprávněna autonomně spravovat sumu pravomocí, kterou ji členské státy svěřily. Autonomie (právní, rozhodovací i finanční) tohoto subjektu vytváří předpoklady pro postupnou konkurenci mezi ní a členskými státy a mezi právem Evropské unie a právem vnitrostátním. Evropská unie je subjektem práva, je dnes akceptovanou součástí mezinárodního společenství, má autonomní právní řád, jenž sám určuje své vnitrostátní účinky a jenž má mít ve vztahu k právu členských států přednost.²⁵ Navíc se tady objevuje i jistý symbolizmus když podle slov Soudního dvora tvoří primární právo (Smlouvy) určitou ústavní chartu Unie.²⁶

To podněcuje otázky o kvazistátní povaze Evropské unie a trendu federalizace, který vykazuje evropská integrace. V této kapitole se věnuji především rozboru pojmů jako je supranacionalita a materiální konstitucionalizace Evropské unie, autonomie práva Evropské unie a jeho přednost ve vztahu k vnitrostátnímu právu členských států, které vedou k závěrům, že Evropská unie vykazuje federalizační tendence a ohrožuje suverenitu členských států v jejím tradičním pojmání. Vývoj Evropské unie, její postavení a vztah k členskými státy a především povaha jejich mocenských nástrojů (právních i politických) mě vede k definování této entity jako autonomního subjektu založeného na toleranci členských států.²⁷

²⁴ Viz například MACCORMICK, Neil. *Questioning Sovereignty. Law, State, and Nation in the European Commonwealth*. New York: Oxford University Press, 1999, s. 123-136; WALKER, Neil. Late Sovereignty in the European Union. In WALKER, Neil (ed). *Sovereignty in Transition*. Portland: Hart Publishing, 2003, s. 9-10; nebo JAKAB, András. Neutralizing the Sovereignty Question; Compromise Strategies in Constitutional Argumentations before European Integration and since. *European Constitutional Law Review*, 2006, roč. 2, č. 3, s. 375 – 397; nebo sborník JACOBSEN, Trudy a kol (eds). *Re-envisioning Sovereignty. The End of Westphalia?* Aldershot: Ashgate, 2008, 375 s.

²⁵ Formulovaná především v klíčových rozhodnutích: rozsudek Soudního dvora ze dne 5. února 1963, 26/62 NV Algemene Transporten Expeditie Orderneming Van Gend en Loos vs. Nederlandse Administratie der Belastingen [1963] ECR I a rozsudek Soudního dvora ze dne 3. června 1964, 6/64 Flaminio Costa vs. ENEL [1964] ECR 585, 593.

²⁶ Rozsudek Soudního dvora ze dne 23. dubna 1986, 294/83 Les Verts vs. Parliament [1986] ECR p. 1339, bod 23.

²⁷ Důkazem této tolerance, resp. jisté tiché akceptace, ústavního profilování evropských supranacionálních entit, je i skutečnost, že členské státy v případě zásadních kauz (6/64 Costa, 106/77 Simmenthal, 11/70 Internationale Handelsgesellschaft) využily své oprávnění vstupovat do řízení před Soudním dvorem (dnes čl. 40 Statutu Soudního dvora Evropské unie) jenom v nepatrném měřítku a to i navzdory ústavnímu rozměru některých otázek. Více k této problematice viz STEIN, Eric. Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution. *The American Journal of International Law*, 1981, roč. 75, č. 1, s. 24-25.

Naznačená specifika evropského integračního projektu vytváří živnou půdu pro napětí mezi členskými státy (originální suverén) a Unii (objevující se nový suverén) a mezi vnitrostátním a supranacionálním právem. Logickým důsledkem je tázání se, zda akceptace autonomie Evropské unie je ohrožením suverenity členských států a zda dominance práva Evropské unie potlačuje autonomii (normativní sílu) vnitrostátního práva. Rozbor těchto otázek ve vztahu k České republice je předmětem mého zájmu v dalších kapitolách analytické části této disertační práce.

Existence Evropské unie, jako specifické nadnárodní entity, která se do jisté míry profiluje jako konkurent států, je spojována s otázkou, zda členství v takové organizaci vede k narušení státní suverenity, nebo se naopak suverenity jako určité mocenské kvality nedotýká a pouze mění její teoretické uchopení či definice. Čtvrtá kapitola („Chápání suverenity České republiky v realitě členství v Evropské unii“) je věnována právě tomuto problému.

Ústavní soud České republiky měl v posledních letech možnost vyjádřit se k této otázce a nabídnout svou autoritativní odpověď. Z jeho přístupu lze dovozovat, že státní suverenitu chápe jako odpovědnost za zabezpečení kvalitní existence společnosti, jako předpoklad reprodukce ekonomické i reprodukce hodnotového základu států. Ústavní soud, vycházející z koncepce sdílené (slité) suverenity, neshledává v účasti České republiky na evropském integračním projektu žádný protiústavní stav. Akceptuje dělitelnost suverenity v materiálním smyslu, tedy možnost výkonu jediné suverenity pluralitou subjektů. Česká republika přenesla část svých suverénních práv na Evropskou unii. V Evropské unii se slévá takto přenesená část suverenity všech členských států.

Pátá (poslední) kapitola předložené práce („Autonomie českého práva a praktická suverenity České republiky na pozadí členství v Evropské unii“) je věnovaná otázce působení práva Evropské unie v českém právním řádu a ústavním limitům tohoto působení, které vymezují míru autonomie českého práva v situaci participace České republiky na evropské integraci. Při zpracování této kapitoly jsem se snažil vymezit určité strukturální složky autonomie českého práva (při pojímání právního řádu jako určitého ideálního celku). Základní tezi o zachování autonomie českého práva v této kapitole opírám o vymezení jeho čtyř elementárních strukturálních prvků:

- ❖ stanovení ústavního základu pro působení unijního práva (důvod jeho akceptování je tedy vnitrostátní),
- ❖ zachování formální autonomie pojmu ústavní pořádek (české ústavní právo není doplněno o evropské normy a je nadále dílem českého ústavodárce),

- ❖ zachování autonomní role Ústavního soudu České republiky (tím, že Ústavní soud nepodává předběžné otázky, se formálně nepodrobuje autoritě Soudního dvora),
- ❖ zachování autonomie hodnotového jádra české ústavnosti (lpěním na nedotknutelnosti hodnot materiálního právního státu i ve vztahu k unijnímu právu) a kompetenz-kompetenz oprávnění Ústavního soudu, tedy oprávnění hlídat ultra vires jednání unijních orgánů.

Cílem této kapitoly je definovat základní prvky vztahu mezi právem Evropské unie a českým právem, podat analýzu postoje Ústavního soudu k této otázce a nabídnout jistá zobecnění. I když z judikatury Ústavního soudu lze vytušit určitou formu konfliktní situace (lpění na nedotknutelnosti materiálního ohniska české ústavnosti, přezkumná pravomoc Ústavního soudu), neznamená to, že by Ústavní soud, resp. jeho judikatura, byly nějakou překážkou efektivního prosazování a naplňování cílů evropského práva. Český právní řád je vůči právu Evropské unie otevřený. Ústavní soud uznává silnou pozici práva Evropské unie, avšak ponechává si „výhradu přezkumu“, kdy za absolutně autonomní a evropskému právu nadřazené považuje ústavní kautely materiálního právního státu. Materiálním „ohniskem“ ústavnosti je pak ohraničen i výkon sdílené suverenity. Mezi pravomoci postupitelné na Evropskou unii patří totiž pouze ty, které jsou k dispozici českému zákonodárci, nikoliv nezměnitelné základní hodnoty demokratického a právního státu.

1.4 Metodologie a tvůrčí postupy

Při tvorbě předkládané disertační práce jsem vycházel z klasických metodologických postupů užívaných v právní vědě. Nezbytnou součástí bylo použití historické metody, vzhledem k tomu, že jsem se věnoval analýze historické judikatury Soudního dvora formující strukturální vlastnosti práva Evropské unie a hlavně analýze judikatury Ústavního soudu České republiky formující jeho přístup k supranacionálnímu právu (tato metoda je využita v třetí, čtvrté a páté kapitole).

Dále jsem využíval metodu deskripce a kritické analýzy (především v první kapitole rozebírající vývoj teoretických koncepcí pojmu suverenity, ale též v kapitole čtvrté a páté, věnované přístupu českého Ústavního soudu k problematice suverenity a autonomie českého práva).

Jádro práce z hlediska metodologických postupů bylo vystavěno hlavně na:

- ❖ Empiricko-analytickém přístupu. Za základ jsem pojal práci s judikaturou, tedy konkrétními rozhodnutími Ústavního soudu. Ta byla podrobena rozboru z hlediska obsahového, zároveň byla vzájemně komparována. Hlavním východiskem je analýza rozhodnutí Ústavního soudu, podle potřeby doprovázená deskripcí skutkových i právních okolností daných případů.
- ❖ Kritické evaluaci. Judikatura formující kontury přístupu Ústavního soudu k právním dopadům členství v Unii byla podrobena věcnému hodnocení a následné teoretické dedukci.

Na tomto místě je nutné uznat, že jsem se při tvorbě předkládaného textu trochu přiblížil stavu, který Petr Bezouška trefně označil jako problém „doktríny ve vleku judikatury.“²⁸ Na druhou stranu ale platí, že rozebíranou judikaturu ve své práci podrobuji zhodnocení, kritice i syntetickým závěrům. Též je potřeba uvést, že při rozboru jakýchkoliv otázek souvisejících s právem Evropské unie, sehrává judikatura (evropských i vnitrostátních soudů) neopomenutelné místo. Mám za to, že evropské právo, jeho vlastnosti a následná vnitrostátní reakce na jeho osamostatňování by bez judikatury nedosáhly dnešního významu a rozsahu. Oreste Pollicino trefně poukazuje na to, že ústavodárci dostatečně nepřizpůsobili texty ústav potřebám evropské integrace a tenzím mezi národním a evropským právem, čímž položili „těžké a nevděčné břemeno hledání řešení nevyhnutných konfliktů mezi ústavní a evropskou rovinou“ na rámě ústavních soudů.²⁹ Rozbor ústavních otázek suverenity a autonomie českého práva by byl bez důkladného zpracování judikatury Ústavního soudu pouze scholastickým pokusem o abstraktní teorii. To nebyl záměr této práce. Ústavní soud reflektuje svou novou roli, chápe, že je evropským soudem³⁰ a že se ve své judikatuře nemůže vyhnout evropským otázkám. I díky tomuto pochopení plnohodnotně vstoupil do ringu evropského

²⁸ Ve svém (nepublikovaném) vystoupení na konferenci Olomoucké debaty mladých právníků 2009 takto označoval trend, kdy právní věda (konkrétně civilistika) v podstatě jenom přebírá judikaturu bez snahy o její kritické hodnocení nebo nabízení alternativ.

²⁹ POLLICINO, Oreste. European Arrest Warrant and Constitutional Principles of Member States: a Case Law Based Outline in the Attempt to Strike the Right Balance between Interacting Legal Systems. *German Law Journal*, 2008, roč. 9, č. 10, s. 1331.

³⁰ Blíže viz MUCHA, Jirí. The Presentation of Czech Experiences. In MAVČIČ, Arne (ed). *The Position of Constitutional Courts Following Integration into the European Union*. Ljubljana: Ustavno sodišče Republike Slovenije, 2004, s. 167. [online]. [cit. 12. února 2010]. Dostupné na <<http://www.us-rs.si/media/zbornik.pdf>>.

soudního dialogu.³¹ Věnoval se široké škále evropských otázek a problémů a nabídl téměř komplexní evropskou judikaturu.³² Tuto zásadní rozhodovací činnost jsem nemohl ve své práci opomenout.

Práce s evropským právem nevede vždy k metodologicky ryzím výsledkům. V rámci rozboru právních dimenzí evropské integrace má mnohem větší význam praktická funkčnost (určitá každodennost) více než doktrinální přesnost.³³ Kelsenovsky či schmittovsky čisté teoretické uchopení nemusí být v souvislosti se zkoumáním otevřeného a stále se vyvíjejícího systému vztahů mezi právem vnitrostátním a supranacionálním jediným správným východiskem.

Neil MacCormick uvádí, že k pochopení a uchopení nové právní reality na pozadí vývoje supranacionálních entit je zapotřebí i jisté dávky představivosti (imagination).³⁴ Tím předjímá, že rozbor uvedených otázek může často být subjektivní a zpracovaný esejistickým stylem. Otevřený, esejistický styl je vlastní i mnohým pasážím v předkládané disertační práci. Pavel Holländer uvádí jako cíl jedné ze svých posledních prací polemizovat s fenoménem redukcionismu ve společenských vědách. Kritikou pohodlné jednostrannosti, kritikou uchýlování se k definitivním řešením chce vzbudit opětovný zájem o pluralitu výchozích principů.³⁵ Opuštění redukcionismu je východiskem také pro zkoumání problematiky vztahu práva suverénních států a práva autonomní entity (Evropské unie) a stalo se motivací pro rozbor tohoto tématu v předkládané disertační práci.

Vzhledem ke změnám ve strukturách Evropské unie, chápání a pojmosloví evropského práva, které přinesla lisabonská novela smluvního rámce Unie, je nutné odlišovat jisté terminologické nuance. V rámci nové etapy evropské integrace došlo v podstatě ke sjednocení právní heterogenity a pojmy komunitární právo, úzce unijní právo, právo I., II. a III. pilíře Evropské unie se stávají historismy. Tradiční pojem komunitární právo (který ve většině

³¹ Viz též můj rozbor in HAMULÁK, Ondrej. New Fighter in the Ring: The Relationship between European Union Law and Constitutional Law of Member States from the Perspective of the Czech Constitutional Court. *Journal of Eurasian Law*, 2011, roč. 3, č. 2, s. 279-303.

³² ZEMÁNEK, Jiří. Ústavní rozměr členství v Evropské Unii a otázka souladu Lisabonské smlouvy. In MALÍŘ, Jan a kol. *Česká republika v Evropské unii (2004–2009). Institucionální a právní otázky členství*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2009, s. 40–45.

³³ V této souvislosti nemůžu nezmínit metaforu o „Weilerově manželce“. Joseph Weiler v jednom ze svých posledních textů uvádí, že definování určitého systému podle extrémů, tedy podle toho, kdo je pánem situace ve výjimečných situacích (známý schmittovský pohled na suverenitu) není vhodné. Připomíná mu to stav, kdyby jeho manželku – vegetariánku někdo označil za masožravce pouze proto, že lze připustit, že ve výjimečné situaci, ve které by trpěla hladem, by maso pozřela. Viz WEILER, Joseph Halevi Horowitz. Prologue: global and pluralist constitutionalism – some doubts. In DE BÚRCA, Gráinne, WEILER Joseph Halevi Horowitz (eds). *The Worlds of European Constitutionalism*. New York: Cambridge University Press, 2012, 348

³⁴ Viz MACCORMICK, Neil. *Questioning Sovereignty. Law, State, and Nation in the European Commonwealth*. New York: Oxford University Press, 1999, 210 s.

³⁵ HOLLÄNDER, Pavel. *Filipika proti redukcionismu*. Bratislava: Kalligram, 2009, s. 13-14.

případů používá i Ústavní soud) po prvním prosinci 2009 ztrácí svůj původní význam označující právní řád Evropských společenství a napříště může být používán pouze ve spojitosti s Evropským společenstvím pro atomovou energii. V této práci je používán pouze v doslovných citacích textů rozhodnutí Ústavního soudu nebo názorů doktríny. Pro právní řád Evropské unie, tak jak existuje v současné době, je používáno výrazu evropské právo nebo právo Evropské unie či obecného pojmu supranacionální právo. Vzhledem k terminologické novince zavedené Lisabonskou smlouvou je také pojem Evropský soudní dvůr používán jenom v rámci doslovných citací textů rozhodnutí Ústavního soudu nebo názorů doktríny. V předloženém textu je tento orgán označován jako Soudní dvůr (Evropské unie).

1.5 Prezentace výsledků výzkumu

Podstatnou náležitostí doktorského studia je prezentace výsledků výzkumu a podmínkou pro přijetí a obhajobu disertační práce je publikování jejích stěžejních částí.³⁶ Novinkám ve vývoji evropského práva po přijetí Lisabonské smlouvy, problematice vztahu mezi českým právem a právem Evropské unie, otázce chápání suverenity České republiky na pozadí členství v Unii a rozboru k tomu relevantní judikatury Ústavního soudu jsem se věnoval v několika aktivních vystoupeních na konferencích doma i v zahraničí (Velká Británie, Maďarsko, Slovensko). V rámci publikační činnosti jsem jednotlivé dílčí otázky i komplexnější pojednání nabídl v následujících textech a pracích (publikovaných v České republice i v zahraničí):

❖ Monografie:

- HAMULÁK, Ondrej. *Právo Evropské unie v judikatuře Ústavního soudu České republiky*. Praha: Leges, 2010. 256 s.
- HAMULÁK, Ondrej. *Eurozatykač, tři ústavní soudy a dominance práva Evropské unie*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2011. 132 s.

❖ Články v odborných časopisech:

- HAMULÁK, Ondrej. Double "Yes" to Lisbon Treaty - Double Yes to the Pooled Sovereignty Concept. Few Remarks on Two Decisions of the Czech Constitutional Court. *University of Warmia and Mazury Law Review*, 2010, roč. 2, č. 1, s. 39-59.

³⁶ Jak stanovuje §47 odst. 4 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách ve znění pozdějších předpisů) i čl. 44 odst. 1 Studijního a zkušebního řádu Univerzity Palackého v Olomouci.

- HAMUĽÁK, Ondrej. Substanța „caracterului statal” al Uniunii Europene după Tratatul de la Lisabona și deciziile curților constituționale în materie. *Revista română de drept european*, 2010, roč. 8, č. 5, s. 52-67.
- HAMUĽÁK, Ondrej. New Fighter in the Ring: The Relationship between European Union Law and Constitutional Law of Member States from the Perspective of the Czech Constitutional Court. *Journal of Eurasian Law*, 2011, roč. 3, č. 2, s. 279-303.

❖ **Kapitoly v odborných knihách:**

- HAMUĽÁK, Ondrej. Flexibilita ústavního pořádku, právo Evropské unie a marginalia k Listině základních práv Evropské unie. In MLSNA, Petr. *Ústava ČR – vznik, vývoj a perspektivy*. Praha: Leges, 2011, s. 288-308.
- HAMUĽÁK, Ondrej. Nepřímý účinek práva Evropské unie a jeho ústavní limity – polská a česká zkušenost na pozadí implementace rámcového rozhodnutí o eurozatykači. In JIRÁSEK, Jiří, WITKOWSKI, Zbigniew. WITKOWSKA-CHRZCZONOWICZ, Katarzyna. *Konstytucyjnoprawne aspekty czlonkostwa Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Czeskiej v Unii Europejskiej*. Bydgoszcz: Wydawnictwo KPSW, 2010, s. 151-160.
- HAMUĽÁK, Ondrej. The Czech Constitutional Court and the Question of an Active Use of the Preliminary Ruling Procedure. In SOMSSICH, Réka. *Central and Eastern European Countries after and before the Accession, Volume 2*. Budapest: Faculty of Law, ELTE, 2011, s. 121-128.
- HAMUĽÁK, Ondrej. Unie versus Republika (K povaze evropské integrace, erozi státní suverenity a české lisabonské sáze). In ŠÍŠKOVÁ, Naděžda. *Lisabonská smlouva a její dopady na evropské, mezinárodní a vnitrostátní právo členských států*. Praha: Leges, 2012, s. 228-256.

❖ **Příspěvky ve sbornících**

- HAMUĽÁK, Ondrej. K otázce ústavní limitace účinků evropského práva v České republice. In HRUŠÁKOVÁ, Milana (ed). *Olomoucké právnícké dny 2009*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2009, s. 627-649.
- HAMUĽÁK, Ondrej. Some Remarks on the Czech Constitutional Court's Attitude towards Application of EU Law. In BURDA, Eduard (ed). *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2009*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2009, s. 1032-1044.

- HAMULÁK, Ondrej. Rozhodnutí ústavního soudu jako pramen práva v materiálním slova smyslu na příkladu rozhodnutí Trybunału Konstytucyjnego o eurozatykači. In HAMULÁK, Ondrej (ed). *Fenomén judikatury v právu*. Praha: Leges, 2010, s. 127-139.
- HAMULÁK, Ondrej. Interpretační obrušování hran mezi českým a supranacionálním právem. In HAMULÁK, Ondrej (ed). *Principy a zásady v právu - teorie a praxe*. Praha: Leges, 2010, s. 53-56.
- HAMULÁK, Ondrej. Reflexia aplikácie práva Európskej únie v praxi najvyšších súdnych autorít Českej republiky. In *Mil'niky práva v stredoeurópskom priestore 2011*. Bratislava: Univerzita Komenského, 2011, s. 530-535.
- HAMULÁK, Ondrej. European Union after Lisbon Treaty – New Understanding of the Supranational Constitutionality. In HAMULÁK, Juraj (ed). *Mil'niky práva v stredoeurópskom priestore 2010*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2011, s. 952-957.

2 Suverenita jako dynamická koncepce v jejím dějinném vývoji

Suverenita jako teoretická konstrukce se historicky stala předpokladem vytváření a následné existence moderního státu. Primárně byl pojem suverenity ve vývoji západní civilizace zformován jako nástroj řešení vnitrostátního mocenského konfliktu (druhá polovina 16. století). Vnější rozměr, v rámci kterého je suverenita obhajobou svrchovanosti a autonomie země v rámci vztahů s ostatními státy³⁷, získal tento pojem následně a to především v rámci budování vestfálského uspořádání Evropy po skončení třicetileté války (1648).

Suverenita je ve svých klasických definicích odrážejících její chápání, s ohledem na dobu vzniku tohoto konceptu (období raného novověku), vyjádřením nejvyšší, jediné, nezávislé a nepodmíněné moci, ovládající určité území a obyvatelstvo na něm žijící. Jejím negativním aspektem je nezávislost, nepodmíněnost na jakékoliv jiné moci. Pozitivní aspekt suverenity (suverénní moci) je představován její výlučností, tj. eliminováním jakékoliv další moci, resp. jejího působení, na stejném území.

Suverenita je v popsaném chápání pouze jiným pojmenováním absolutní moci, tedy moci činit cokoliv bez omezení. Když se takové chápání spojí se státem, resp. státní mocí, ve své podstatě tak legitimizuje tyranii (jednotlivce, úzké skupiny, volené většiny) uvnitř státu³⁸ a omlouvá ignorování mezistátních závazků navenek. Vzhledem k tomu, že v současném (demokratickém) světě je společnost vystavěna na úctě k jednotlivci, na ochraně jeho lidských práv a na neoddiskutovatelné potřebě mírového soužití států, musím uvedené tradiční, učebnicové chápání odmítnout hned v úvodu mého pojednání.

Neznamená to ale, že bych popíral existenci suverenity státu. Koncept suverenity má svůj význam i v současné době. Suverenita, resp. suverénní moc, se projevuje jak uvnitř státu (vnitřní suverenita), kde je spojována především s hledáním legitimizačních vazeb³⁹, hledáním zdrojů moci, tak navenek státu (vnější suverenita), kde určuje vztahy mezi rovnocennými partnery tvořícími mezinárodní společenství. Koncept suverenity tedy má své opodstatnění, avšak vyžaduje nové uchopení reagující na dějinné pohyby.

³⁷ Viz k tomu KRASNER, Stephen D. *Sovereignty. Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press, 1999, s. 9 an.

³⁸ Viz k tomu ELEFTherIADIS, Pavlos. *Law and Sovereignty. Law and Philosophy*, 2010, roč. 29, č. 5, s. 538.

³⁹ Rozsáhlý rozbor teoretických koncepcí vztahu suverenity a legitimacy nabízí v české literatuře posledního období například Vojtěch Belling. Viz především jeho monografii BELLING, Vojtěch. *Legitimita moci v postmoderní době: proč potřebuje Evropská unie členské státy?* Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009. 211 s.

Pojem suverenity nelze chápat jako statický koncept, který by v průběhu let neměnil svůj obsah a definici.⁴⁰ Vnitřní rozměr suverenity je po staletí vývoje oslabován demokratizací společnosti, hledáním legitimních zdrojů moci, prosazováním konceptu materiálního ústavního státu. Vnější rozměr je pak modifikován v souvislosti s prohlubující se mezinárodní spoluprací a integrací, s vytvářením mezinárodních pravidel řešení sporů, vytvářením integračních seskupení apod.⁴¹

V této kapitole mé práce nabízím exkurz do stěžejních teoretických koncepcí určujících chápání pojmu suverenity v průběhu dějin novověku. Můj rozbor teorií suverenity není ani nemá být vyčerpávajícím pojednáním. Účelem kapitoly je vymezit kontury mého stanoviska a vytvořit tak výchozí instrumentarium pro další části této práce. Cílem je poukázat na to, že chápání pojmu suverenity se neustále vyvíjí a flexibilně reaguje na dějinné změny. Pozornost je na tomto místě věnována jak otázce vnitřní suverenity (první podkapitola), tak problematice vnějšího rozměru tohoto konceptu (druhá podkapitola). V závěrečné části (třetí podkapitola) se věnuji nejvýraznějším změnám v uchopení suverenity (jejího vnitřního, ale především vnějšího aspektu), jež přinesly dějiny 20. století.

Nejzřetelnější jsou samozřejmě změny v nositelích suverenity. Tady lze mluvit o propojení definice nositele suverenity s emancipačními revolucemi - emancipace krále na papeži a císaři (16. /17. století), emancipace lidu na králi (18. století), emancipace národů/národních států (19. století) a emancipace jednotlivce/nositele lidských práv na státním mocenském aparátu jakož i emancipace mezinárodního a evropského (unijního) práva (20. století).

Poněkud méně akceptovaná jsou tvrzení o změnách v obsahu a konturách suverenity. Tady se totiž střetávají dvě možné protikladné názorové linie:

- ❖ První je příklonem k absolutnímu pojetí suverenity. U tohoto pojetí jsou přípustné pouze změny v nositelích suverenity, tj. případy, kdy jednoho suveréna (v naznačených emancipačních vlnách) střídá jiný, avšak pojmově je suverenity neustále tou samou absolutní mocí v rukou aktuálního suveréna.

⁴⁰ K vývoji klasických koncepcí suverenity v evropském i americkém právnickém učení do konce 19. století viz klasické dílo: MERRIAM, Charles, Edward. *History of the Theory of Sovereignty since Rousseau*. New York. Columbia University Press, 1900, Reprint. Kitchener: Batoche Books, 2001, 187 s.

⁴¹ Blíže k tomu viz HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 2., rozšířené vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 82-92.

- ❖ Druhá linie pak považuje suverenitu za otevřený, flexibilní institut a připouští její dělení a oslabování.⁴² Koncepce sledující tuto druhou linii nejsou pouze základem pro vytváření federativních států⁴³, ale rovněž reakcí teorie na potřebu skloubit existenci suverénní moci s potřebou zachování principů právního státu. V rámci naplňování hypotéz předložené práce, jakož i v obecné rovině, se kloním k této druhé linii chápání pojmu suverenita. Kromě toho, že umožňuje skloubit pojem suverenita a suverénní moc s požadavky demokratického vládnutí, jej považuji též za nástroj na vypořádání se s problémem zachování suverenity státu účastnícího se evropského integračního projektu.

2.1 Suverenita státní moci, vnitřní stabilizace státu a hledání legitimního suveréna

Teoretická vymezení a chápání pojmu „suverenita“ prošla v rámci dějin zásadní evolucí. Určité koncepty suverenity, resp. teorie svrchovanosti, se objevují již ve středověkém právním myšlení a písemnostech.⁴⁴ Spíše než o suverenitu státu se tady jednalo o vymezení a obhajobu svrchovanosti a autonomie moci církevní na jedné straně (svrchovanost papeže a duchovenství⁴⁵) a moci světské na straně druhé (svrchovanost císaře). Za základní díla první kategorie jsou považována *Dictatus Papae* (papež Řehoř VII, 1075) nebo *De Ecclesiastica Potestate* (Aegidius Romanus, 1302).⁴⁶ V souvislosti s druhou dimenzí nelze nezmínit díla *De Monarchia* (Dante Alighieri, 1313), *Defensor pacis* (Marsilius z Padovy, 1324) nebo později také *Il Principe* (Niccolo Machiavelli, 1513).⁴⁷

⁴² Na tuto dvojí možnost poukazuje i Michal Bartoň. Viz BARTOŇ, Michal. Lisabonská smlouva a rozhodnutí ústavního soudu ČR: otázka suverenity státu. In JIRÁSEK, Jiří. WITKOWSKI, Zbigniew. WITKOWSKA-CHRZCZONOWICZ, Katarzyna. *Konstytucyjnoprawne aspekty czlonkostwa Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Czeskiej v Unii Europejskiej*. Bydgoszcz: Wydawnictwo KPSW, 2010, s. 128.

⁴³ Tady nelze nepřipomenout slavný 32. (Alexander Hamilton) a 39. (James Madison) list federalistů, kde Publius mluví o souběžné pravomoci a rozdělení svrchované moci jako základu soužití Unie a států, resp. o výkonu vymezeného a nezávislého podílu na svrchovanosti. Viz HAMILTON, Alexander, MADISON, James, JAY, John. *Listy federalistů*. Olomouc: Vydavatelství Univerzity Palackého v Olomouci, 1994, s. 176 a 216.

⁴⁴ Obdobu suverenity lze podle některých autorů vysledovat již v antických dobách, konkrétně v institutu římského „imperia“, tedy nadřazené moci, schopnosti ovládat určitou společnost. Blíže viz HINSLEY, Francis, Harry. *Sovereignty*. 2nd edition. Cambridge: Cambridge University Press, 1986, s. 36-44.

⁴⁵ K teologickým teoriím suverenity období středověku viz BAROŠ, Jiří. Suverenita mezi křesťanstvím a právní modernitou. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2011, roč. 19, č. 1, s. 1-10.

⁴⁶ Blíže viz KUBU, Lubomír. *Dějiny první filozofie*. Olomouc: UP v Olomouci, 2003, s. 47-48.

⁴⁷ Blíže viz BRÖSTL, Alexander. *Frontisterion alebo Búdky pre vzletné myšlienky (o štáte a práve)*. Bratislava: Kalligram, 2009, s. 103 an.

2.1.1 „L'état, c'est moi...“ (Panovník jako zosobnění suverénní moci)

Historické kořeny tradičního uchopení pojmu suverenity nacházíme v západní Evropě raného novověku (16. a 17. století), kdy se pojem suverenity stal nástrojem obhajoby moci krále v rámci sekularizace státu, jakož i nástrojem emancipace národních států na moci císaře.⁴⁸

Suverenity panovníka umožnila jeho vymanění se zpod papežské omnipotence i císařské moci a byla rovněž reakcí na běsnění náboženských válek předešlých údobí, které vycházely z konkurence světské a církevní moci. Pojem suverenity (panovníka) se rodí z krveprolití Bartolomějské noci (1572)⁴⁹ a stává se východiskem pro uspořádání vlády v novověkém státě. Právní konstrukce absolutní a trvalé suverenity krále byla předpokladem existence státu, podmínkou jeho vnitřního uspořádání a stability. Centralismus a absolutismus se staly základem raně novověkého státu a nástrojem pro překonání entropie mocí, odstranění tzv. států uvnitř států a feudální rozdrobenosti.⁵⁰

Pouze existence suverénní moci, která byla s to nezávisle spravovat určité území, mohla být předpokladem nezávislosti a dalšího rozvoje státu. Otcem tohoto chápání suverenity je Jean Bodin, který ve svém díle Šest knih o republice (*Les Six Livres de la République*, 1576) staví suverenity státu na předpokladu existence absolutního suveréna disponujícího trvalou mocí nad poddanými na určitém území, nezávislé na božském právu a na právu předků. Stát a jeho absolutistický vládce splývají v jedno, jsou položeny základy pro ludvíkovské l'état, c'est moi. Král plní paternalistickou funkci suveréna zabezpečujícího spravedlnost a blaho společnosti a je zároveň neutrálem tlučícím náboženský konflikt mezi různými konfesemi.⁵¹

V době, kdy došlo k oslabení moci duchovní a ztrátě původního (božského, přirozeně-právního) odůvodnění pozice státní moci, by tato moc (bodinovská „majestas“) bez uvedené konstrukce nebyla schopna ovládat určité území a nemohla by zabezpečit přežití státu.⁵²

Bodinovo chápání suverenity je především státovědným, konstitucionalistickým pojmem, výsledkem vnitřního konfliktu zdrojů moci a nástrojem pro obhajobu pozice panovníka uvnitř státu. Více než obranou svrchovanosti státu vůči vnějším nebezpečím

⁴⁸ Viz HOBZA, Antonín. *Úvod do mezinárodního práva mírového*. Část I. Praha: „vlastním nákladem“, 1933, s. 206.

⁴⁹ Vliv této události na vznik Bodinovi koncepce připouští i Stéphane Beaulac in BEAULAC, Stéphane. Le Pouvoir sémiologique du mot „Souveraineté“ dans l'oeuvre de Bodin. *Revue Internationale de Sémiotique Juridique*, 2003, roč. 16, č. 1, s. 56.

⁵⁰ Viz KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států*. 2. vydání. Praha: Linde, 2006, s. 29.

⁵¹ Viz KŘÍŽKOVSKÝ, Ladislav, ADAMOVÁ, Karolína. *Dějiny myšlení o státě*. Praha: ASPI Publishing, 2000, s. 139.

⁵² Viz JAKAB, András. Neutralizing the Sovereignty Question; Compromise Strategies in Constitutional Argumentations before European Integration and since. *European Constitutional Law Review*, 2006, roč. 2, č. 3, s. 376.

(kterou Bodin pouze naznačuje⁵³), je tato konstrukce základem pro stabilizaci poměrů uvnitř státu. Bodin obhajuje moc krále/suveréna vůči ostatním mocem uvnitř státu. Řeší tak především zmiňovaný vnitřní aspekt suverenity. Vnější aspekt suverenity určující vztahy mezi státy přináší až další vývoj státovědných doktrín.⁵⁴ Bodin odvozuje suverenitu státu od suverénní moci panovníka, nepřipouští její dělení a klade tak základy absolutistické formy vlády v Evropě.⁵⁵ V dalším období je Bodinova koncepce doplňována, ale také podrobena kritice především z pohledu legitimizace státní moci a boje s jejím absolutistickým pojetím. Samotná podstata pojmu suverenity se však nemění. Rovněž se nemění ani její, převážně vnitrostátní, relevance. Suverenity jako teoretická, státoprávní konstrukce, resp. uznání suverenity státní moci, se stává *condicio sine qua non* vzniku a přežití národního státu od 16. století po současnost.

Thomas Hobbes ve svém stěžejním díle *Leviatan*⁵⁶ (*Leviathan or the Matter, Form and Power of Commonwealth Ecclesiastical and Civil*, 1651) ještě absolutismus nekritizuje. Důležitější než forma vlády (paternalistická - absolutní nebo ustanovená - politická) je pro něj samotná existence státní moci a potažmo státu, jako výsledku jednotné vůle všech. Stát vzniká společnou dohodou všech lidí, kteří, podrobením se sjednocené vůli, sledují sobecký cíl přežití. Ve válce všech proti všem může jenom stát zabezpečit mír a obecné blaho. Toto podrobení se společné vůli je trvalé a nezvratné.⁵⁷ Suverén (Leviatan či smrtelný bůh), od kterého se pak odvozuje i suverenity státu, ale není smluvním partnerem lidu. Naopak, je samostatnou entitou, adresátem uvedené smlouvy, třetí osobou, do jehož moci se lid odevzdává. Teprve s objevením se tohoto suveréna vzniká stát, resp. státní politická moc.⁵⁸ To, zda uvedeným suverénem, vykonavatelem sjednocené vůle (Leviatanem) je jednotlivec nebo shromáždění není podstatné, i když platí, že Hobbes preferuje jediného nositele a

⁵³ Viz POVOLNÝ, Mojmir. Nezávislost, svrchovanost a federace. In SCHELLE, Karel. *Aktuální otázky českého a československého konstitucionalismu*. Brno: Masarykova univerzita – Právnická fakulta, 1993, s. 68-69.

⁵⁴ K rozlišování vnitřního a vnějšího aspektu suverenity viz též TOMOSZEK, Maxim. Kapitola 6. Suverenity státu. In KLÍMA, Karel a kol. *Státověda*. 2. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 94-96.

⁵⁵ Bodin vyjadřuje absolutistické chápání moci panovníka slovy: „*Majestas est summa in cives ac subditos legibusque soluta potestas*“ (Suverenity je nejvyšší moc nad občany a poddanými nevázaná zákony). Citováno podle BRÖSTL, Alexander. *Frontisterion alebo Búdky pre vzletné myšlienky (o štáte a práve)*. Bratislava: Kalligram, 2009, s. 113.

⁵⁶ Pro rozbor viz FUKUDA, Arihiro. *Sovereignty and the Sword. Harrington, Hobbes and Mixed Government in the English Civil Wars*. Oxford: Clarendon Press, 1997, s. 52 an.

⁵⁷ S výjimkou situace, kdy stát selže při zabezpečování života, ochrany míru a majetku jednotlivců, což může vést k obnově přirozeného stavu.

⁵⁸ Viz KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států*. 2. vydání. Praha: Linde, 2006, s. 32.

netříštění moci. Důležitým znakem je netříštění jednotné vůle, existence jediné moci a z toho plynoucí nedělitelnost suverenity.⁵⁹

2.1.2 „Liberté, égalité, fraternité...“ (Suverénní moc náleží lidu)

Opozici k Bodinovu a Hobbesovu absolutistickému chápání státní moci představují díla Johna Locka a Charlese-Louise Montesquieua a jejich teorie dělby moci. Locke v díle Dvě pojednání o vládě (*Two Treatises of Government*, 1690) nechápe společenskou smlouvu jako nástroj podrobení se moci absolutního suveréna, ale jako nástroj vytvoření organizovaného společenství a potažmo státu (první smlouva) a určení vnitřního uspořádání státní moci (druhá smlouva). Originární suverén – jednotlivec přenáší svou suverenitu prostřednictvím společenské smlouvy na suverénní lid, který přijímá rozhodnutí souhlasem většiny. Aby nedošlo k (lidskému rodu přirozené) usurpaci moci, je nutné společnou vůli rozdělit na jednotlivé složky, které budou ve vzájemné konkurenci a které se budou vzájemně kontrolovat. Z hlediska suverenity státu je u Locka významné to, že kromě moci legislativní a výkonné rozeznává třetí složku, kterou je moc federativní. Tato moc je projevem svrchovanosti státu navenek a je nástrojem vytváření vztahů (válka i kooperace) s jinými suverénními partnery vně státu.

Montesquieu v díle O duchu zákonů (*De l'esprit des lois*, 1748) rovněž odmítá nedělitelný absolutismus a ve své koncepci dělby moci ve státě na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní klade základy moderního konstitucionalismu. Společný znak obou učeních spočívá v tom, že nechápu podrobení se lidu suverénní státní moci jako nezvratný stav věcí. Lid se neodevzdává do absolutního panství suveréna, je mu ponechána určitá míra svobody a právo na odpor. Suverenity státu je tak odvozena ze sice nezbytného, přesto svobodného rozhodnutí všeho lidu.

Koncepce svobody lidu a jeho chápání jako jediného suveréna, od kterého se odvíjí suverenity státu, pak našla své absolutní uplatnění v učení Jean-Jacquesa Rousseaua.⁶⁰ Ten ve svém díle O společenské smlouvě, neboli o zásadách státního práva (*Du contrat social ou principes du droit politique*, 1762) hájí zachování svobodného postavení člověka. Uzavřením společenské smlouvy lid neztrácí svou svobodu bez dalšího. Jeho osobní, přirozená svoboda

⁵⁹ K Hobbesovu pojetí absolutní suverenity viz např. GORDON, Scott. *Controlling the State. Constitutionalism from Ancient Athens to Today*. Harvard: Harvard University Press, 2002, s. 24-28.

⁶⁰ K rousseauskému chápání suverenity viz komplexně PUTTERMAN, Ethan. *Rousseau, Law and the Sovereignty of the People*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, 187 s.

je nahrazena svobodou občanskou a právem vlastnit majetek. Suverénem, od kterého je odvozena suverenita státu, je v rousseauském pojmání lid, který společenskou smlouvou vytváří svůj stát. Rousseau optimisticky („romantizujícím pohledem“) věří v dobrého člověka a v obecnou vůli (la volonté générale). Státní moc ztotožňuje s veškerým lidem.⁶¹ Rousseauské učení o suverenitě lidu se stalo hnacím motorem Velké francouzské revoluce.

Lid/národ se následně stává sieyèsovskou pouvoir constituant – zdrojem legitimacy státní moci. Národní suverenita tvoří základní stavební kámen Deklarace práv člověka a občana (1789)⁶² i francouzské revoluční Ústavy z roku 1791.⁶³ Revoluce zároveň lid, jehož každý jednotlivec získal osobní svobodu, sjednocuje v homogenní celek (národ), jenž se stává zdrojem samotné existence státu.⁶⁴ Národní pospolitost je novým pojítkem sekularizovaného státu poté, co revoluce odsouvá křesťanskou hodnotovou základnu do pozadí.⁶⁵ Je tak vyřešen problém s hledáním autority po porážce ancien régime.⁶⁶ Koncepce národa, jako zdroje a nositele suverenity, přežívá i porážku francouzské revoluce a následnou restauraci.

2.1.3 „Staat über den einzelnen...“ (Stát jako ideální suverén pohlcuje lid)

Stabilizace vnitřních poměrů a etablování národních států v 19. století se odráží i v chápání pojmu suverenity. Stát, jehož legitimita vychází ze všech jednotlivců spojených v národ, je ideálním suverénem. Suverenita je imanentní vlastností státu. Suverénem se stává stát samotný, resp. samotná státní moc (jako ideální pojem).⁶⁷ Zájem o vymezení pravidel techniky uplatňování moci nebo zájem na hledání konkrétního reprezentanta suverenity ustupuje potřebě pečovat o zájmy společnosti. Jiří Příbáň, s odkazem na Michela Foucaulta, pregnantně shrnuje tento obrat v následující pasáži, kterou pro její výstižnost uvádíme v plném znění: „Moderní svrchovaná moc je reprezentovaná jenom zdánlivě v neosobních

⁶¹ Viz PŘIBÁŇ, Jiří. *Suverenita, právo a legitimita v kontextu moderní filozofie a sociologie práva*. Praha: Karolinum, 1997, s. 21-23.

⁶² Čl. 3 Deklarace zní: Le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément.

⁶³ Čl. 1 třetí hlavy stanovil následující: La Souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible. Elle appartient à la Nation ; aucune section du peuple, ni aucun individu, ne peut s'en attribuer l'exercice.

⁶⁴ HOLLÄNDER, Pavel. Ústavní změny: mezi neurózou a surrealismem. In MLSNA, Petr a kol. *Ústava ČR – vznik, vývoj a perspektivy*. Praha: Leges, 2010, s. 47-49.

⁶⁵ Viz BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang. Vznik státu jako proces sekularizace. In HANUŠ, Jiří (ed). *Vznik státu jako proces sekularizace. Diskuse nad studií Ernsta-Wolfganga Böckenfördeho*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2006 s. 20.

⁶⁶ Blíže k významu národa, jako nového nositele autority a suverenity viz BARTELSON, Jens. *Visions of World Community*. New York: Cambridge University Press, 2009, s. 109-114.

⁶⁷ Viz POVOLNÝ, Mojmír. Nezávislost, svrchovanost a federace. In SCHELLE, Karel. *Aktuální otázky českého a československého konstitucionalismu*. Brno: Masarykova univerzita – Právnická fakulta, 1993, s. 66.

strukturách jednotlivých složek ústavní moci. Faktickým základem této moci se poprvé v dějinách stává sama společnost. Svrchovaná moc získává svou sílu tím, že vystupuje jako moc sociální, která disponuje mnohem efektivnějšími nástroji kontroly a dohledu nad jedincem. Žádný zákon nemůže být napříště vyjádřením vlastní vůle zákonodárce a jeho rozhodnutí, nýbrž je vždy primárně odvozen od potřeb celé společnosti. Právě odtud bere svrchovaná moc svou sílu působit v moderní společnosti a schopnost být hybatelem společenských změn. Disponuje takovou silou, protože je v souladu a vystupuje jménem celé společnosti. Zájmy společnosti a státu se v moderní době stávají identickými.⁶⁸

Suverén splývá se státem. Dochází k opuštění polemiky nad tím, kdo a na základě čeho je nositelem suverenity. Vychází se z výše naznačeného předpokladu, že suverénem je stát jako ideální kategorie. Hlavním reprezentantem tohoto pojetí, které se rozvíjí v 19. století, je Georg Wilhelm Friedrich Hegel. Ten ve svých *Základech filozofie práva (Grundlinien der Philosophie des Rechte, 1821)* staví stát nad jednotlivce. Pouze stát (jako ideální kategorie) je suverénem, je nástrojem dosažení svobody a uplatnění jednotlivce. Stát vytváří prostor pro seberealizaci jednotlivce, pro dosažení jeho svobody a to prostřednictvím právní regulace⁶⁹, která je „jsoucnem svobody“.⁷⁰

Rovnici „stát = suverén“ přenášejí do 20. století ve svých státovědeckých koncepcích Georg Jellinek (1851 – 1911, dílo *Allgemeine Staatslehre, 1900*) i Hans Kelsen (1881 – 1973, dílo *Allgemeine Staatslehre, 1925*). Posouvají se ale dál (především Kelsen), a stát spojují s jeho právním řádem.⁷¹ Stát je personifikovaným právem, není již pouze ideální hodnotou, ale identifikovatelnou entitou, splývá se svým právem.⁷² Z toho pak plyne, že popření účinnosti práva je popřením suverenity státu.⁷³ A suverenita se stává vlastností právního řádu samotného.

Příliš teoretická (či spíše idealistická) a svým základem pozitivistická koncepce suverenity státu a právního řádu ale v praxi naráží na faktickou podobu politiky. Stát,

⁶⁸ Viz PŘIBÁŇ, Jiří. *Hranice práva a tolerance*. Praha: Sociologické nakladatelství, 1997, s. 42.

⁶⁹ Propojením práva a státu navazuje Hegel na Kanta, který stát považoval za výsledek působení práva, za ústavněprávní společenství, které rovněž prostřednictvím své právní dimenze vytváří prostor pro realizaci lidské svobody.

⁷⁰ Viz KŘÍŽKOVSKÝ, Ladislav, ADAMOVÁ, Karolina. *Dějiny myšlení o státě*. Praha: ASPI Publishing, 2000, s. 221.

⁷¹ Jellinek ještě chápe pojem státu v jeho dvojí podobě, a to jako sociální fenomén na jedné straně a právo (právní řád) na straně druhé. Kelsen pak stát pojí s jeho právním systémem a odmítá jiné poznání tohoto pojmu. Blíže viz BRÖSTL, Alexander. *Frontisterion alebo Búdky pre vzletné myšlienky (o štáte a práve)*. Bratislava: Kalligram, 2009, s. 198, 199, 283.

⁷² Ke stejným závěrům dochází i František Weyr, podle kterého pojem stát bez pojmu právního řádu ztrácí smysl. Viz WEYR, František. *Základy filosofie právní (nauka o poznávání právníkem)*. Brno: A. Píša, 1920, s. 82.

⁷³ Blíže viz PŘIBÁŇ, Jiří. *Suverenita, právo a legitimita v kontextu moderní filozofie a sociologie práva*. Praha: Karolinum, 1997, s. 90, 91.

odvozující svou legitimitu od neurčité entity státotvorného národa, pozitivistické chápání práva, normativistický právní řád, jako personifikace suverenity, všechny tyto plody 19. a začátku 20. století vytvářely prostor pro zneužití. V rukou zvrácené politické ideologie fašismu a nacizmu se pak staly nástrojem pro omlouvání největších hrůz v lidských dějinách. Je logické, že po skončení druhé světové války jsou tyto koncepce přehodnoceny. Otevřela se tak nová kapitola v chápání suverenity, ke které se vrátím v podkapitole věnované erozi suverenity ve 20. století.

2.2 „Sovereignty Games“ mezi svrchovanými státy – vnější aspekt suverenity

2.2.1 Grotiův idealismus

Vznik států a jejich chápání jako suverénních entit logicky vyvolal otázky jejich vzájemných vztahů a určování pravidel existujícího konfliktu těchto suverénů. Pojem suverenity tak získal i vnější aspekt, v němž měl být znakem uchopení státu v mezinárodním společenství i pojmovou obranou před vnějšími vlivy.

Dvojí chápání suverenity, její vnitřní i vnější aspekt, byť bylo naznačeno již u Bodina⁷⁴, se odvíjí především od učení otce mezinárodního práva Huga Grotia. Ten v díle Svobodné moře (*Mare Liberum*, 1609) rozborem otázky, zda existují určité (přirozené) závazky mezi státy (na příkladu svobodné mořeplavby), klade základy mezinárodního práva, jako práva určujícího vztahy rovnocenných svrchovaných partnerů. Suverénní stát je podle Grotia subjektem právního systému – práva národů (*Ius Gentium*), které je odlišné od vnitrostátního práva jednotlivých suverénů.⁷⁵ Suverenity se stává předpokladem uznání státu ve vnějším světě, podmínkou jeho možnosti vstupovat do vztahů s dalšími suverény. Na druhou stranu je ale existence vzájemných závazků a pravidla jejich fungování (přirozené právo = právo národů = mezinárodní právo) popřením bodinovské koncepce absolutní suverenity.⁷⁶

⁷⁴ Viz POVOLNÝ, Mojmir. Nezávislost, svrchovanost a federace. In SCHELLE, Karel. *Aktuální otázky českého a československého konstitucionalismu*. Brno: Masarykova univerzita – Právnická fakulta, 1993, s. 68-69.

⁷⁵ Viz GROTIUS, Hugo. *The Free Sea or A Disputation Concerning the Right Which the Hollanders Ought to Have to the Indian Merchandise for Trading*. Překlad Richard Hakluyt. Indianapolis: Liberty Fund, 2004, s. 43.

⁷⁶ Viz MERRIAM, Charles, Edward. *History of the Theory of Sovereignty since Rousseau*. New York: Columbia University Press, 1900, Reprint. Kitchener: Batoche Books, 2001, s. 11.

Grotiovo učení však předbílá svou dobu. Vzhledem ke konfesnímu napětí v celé Evropě a blížící se třicetileté válce nedostalo šanci se rozvinout ve skutečně fungující mezinárodní právo. I tak z něj ale státy čerpaly při formování vestfálského uspořádání vzájemných vztahů, když vycházely z Grotiova předpokladu existence rovnoprávných partnerů tvořících mezinárodní společenství.

2.2.2 Vestfálský systém a „Sovereignty Games“

Vestfálský mír (1648) a povestfálské uspořádání Evropy se staly základem chápání státu jako absolutního suveréna. Mezinárodní společenství bylo vytvořeno státy jako rovnými nezávislými suverény, kteří sami určují pravidla jeho fungování.⁷⁷ Význam vestfálského systému je především symbolický. Dvojice mírových smluv z Osnabrücku a Münsteru neobsahovala normativní konstituování suverenity, ale naopak jejich obsah samotný byl projevem jednání suverénních států.⁷⁸ Na rozdíl od Grotiovy myšlenky existence „nezávislého“ mezinárodního práva, vycházejícího z přirozeně-právních základů, byla realita vestfálského uspořádání založena na absolutní autonomii států, kterým nemůže být vnucena (v mírových časech) cizí vůle.⁷⁹ Jsou to pouze státy, kdo určuje pravidla vytváření vzájemných vztahů a stanovuje postup při řešení potencionálních konfliktů.

Ještě výrazněji se toto východisko (v anglickém jazyce výstižně označované jako „sovereignty game“⁸⁰) projevuje v rámci Koncertu Evropy, po porážce napoleonské Francie. Výše jsem mluvil o tom, že 19. století mění uchopení pojmu suverenity. Suverénem se stává stát samotný, resp. samotná státní moc. Velmocenské uspořádání sil v Evropě na dlouhou dobu stabilizuje takové chápání pojmu suverenity státu.⁸¹ Vztahy ideálních suverénů (států = velmocí) jsou pak určovány principem vzájemného uznání.

⁷⁷ Viz JAKAB, András. Neutralizing the Sovereignty Question; Compromise Strategies in Constitutional Argumentations before European Integration and since. *European Constitutional Law Review*, 2006, roč. 2, č. 3, s. 384.

⁷⁸ Pro rozbor vestfálského uspořádání s důrazem na jeho symbolický význam (autor mluví o vestfálském mýtu/the Myth of Westphalia) viz BEAULAC, Stéphane. *The Power of Language in the Making of International Law. The Word Sovereignty in Bodin and Vattel and the Myth of Westphalia*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2004, s. 67-97.

⁷⁹ K významu vestfálského uspořádání a zajímavým významům pro dnešní globalizační pohyby viz GOLDMAN, B., David. *Globalisation and the Western Legal Tradition. Recurring Patterns of Law and Authority*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, s. 139-143.

⁸⁰ Viz např. AGNEW, John. *Globalization and sovereignty*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2009, s. 78 an. Též sborník ADLER-NISSEN, Rebecca, GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas (eds). *Sovereignty Games Instrumentalizing State Sovereignty in Europe and Beyond*. New York: Palgrave Macmillan, 2008, 252 s.

⁸¹ K vývoji mezistátních vztahů v době velmocenského Koncertu Evropy viz HINSLEY, Francis, Harry. *Power and the Pursuit of the Peace*. Cambridge: Cambridge University Press, 1963, s. 213-237.

Na základě toho již suverenita ve svém vnějším rozměru není chápána jako absolutně neomezená moc, ale naopak jenom jako moc limitovaná existencí jiných suverénů.⁸² Mocnosti existují vedle sebe ve vzájemné rovnováze. Můžeme proto mluvit o jisté vzájemně respektované suverenitě. Tato suverenita, stejně jako idealizace státu jako suveréna z vnitřního pohledu, však byla založena na příliš teoretických základech a nepočítala s mocenskými ambicemi jednotlivých států. Ty se pak naplno projeví ve vypuknutí první světové války, jejíž důsledky znamenaly nejen konec starých režimů, ale opět i nové chápání suverenity.

2.3 Eroze suverenity v dějinách 20. století

Pokud bylo 19. století obdobím stabilizace suverenity uvnitř státu a určitého vykótování vzájemných vztahů mezi státy, 20. století můžeme charakterizovat jako období opouštění klasických koncepcí suverenity států. Eroze tradičního pojetí státní suverenity probíhala v minulém století hlavně ve třech vlnách, jež všechny navazovaly na světové konflikty (dvě světové války a studená válka mezi supervelmocemi).

2.3.1 Meziválečné období a úsvit mezinárodního práva

Již první polovina 20. století poukazuje na trend postupného překonávání postoje, podle kterého je suverenita neomezenou kvalitou státu.⁸³ Rozpad starého uspořádání Evropy po první světové válce a rozvoj mezinárodní spolupráce (formou nového mezinárodního práva, založením Společnosti národů⁸⁴, vytvořením Stálého soudu mezinárodní spravedlnosti apod.) narušily klasické chápání suverenity. Objevily se nové teoretické koncepce, jež se ale vzhledem k příliš krátkému meziválečnému období nestačily naplno rozvinout v praxi.

⁸² Blíže viz CONNOLLY, E. William. *Pluralism*. Durham: Duke University Press, 2005, s. 148.

⁸³ Viz HOBZA, Antonín. *Úvod do mezinárodního práva mírového*. Část I. Praha: „vlastním nákladem“, 1933, s. 206.

⁸⁴ Ve světě mezinárodního práva se objevuje nezávislá instituce, která mohla být nositelem vlastní suverenity. Teoreticky tedy suverenita jako pojem opouští hranice států. V praxi se ale u fungování Společnosti národů prosazuje koncepce mandátu a Společnost je chápána jako „sluha“ států, jež ji vytvořily. Blíže k tomu viz ANGHIE, Antony. *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*. Cambridge, Cambridge University Press, 2004, s. 123 an.

Podle Louise le Fura vyžadoval rozvoj mezinárodních vztahů a mezinárodního práva nutně především opuštění klasické teorie neomezené suverenity států.⁸⁵ Ve skutečném světě, z pohledu existence společenství vícero států, působí neodmyslitelný prvek vzájemného omezení/omezování suverenity každého jednotlivého státu. Suverenity jako ničím neomezená moc státu je totiž myslitelná pouze v jistém vzduchoprázdnu, v němž by stát existoval sám o sobě a pro sebe. Realita je ale spojena s potřebou vzájemných interakcí s jinými státy. V mezinárodním právu veřejném platí, že vzájemné vztahy států jsou určovány principem reciprocity a vnější aspekt suverenity je tudíž relativizován.⁸⁶ Vztahy mezi státy jsou určovány pravidly mezinárodního právního řádu.

Mezinárodní právo se stává novou nadějí lidstva a suverenní státnost se v optice snahy o vytvoření mezinárodní rodiny států dostává do pozadí. Nelze tady nezmínit idealistickou vizi Louise le Fura, podle kterého mezinárodní právo je „v jistém smyslu vyvrcholením práva, neboť nad pravidly upravujícími styky mezistátní nelze si již vyššího představití nic.“⁸⁷

Meziválečné období otevírá především otázku vztahu mezi právem vnitrostátním a právem mezinárodním a diskutuje se též nad tím, jaká je právní povaha Společnosti národů a role (postavení) jejích členských států. Již v tomto období je vyslovována teze, že: „vývoj spěje nesporně k vyšším asociacím nadstátním, prozatím aspoň partikulárním.“⁸⁸ Objevují se dokonce krajní koncepce (Hans Kelsen ve své *Allgemeine Staatslehre*, 1925 a Alfred Verdross v díle *Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft*, 1926), podle kterých stát již není tvůrcem tohoto řádu, ale naopak je výsledkem jeho působení.⁸⁹ Suverenní státní moc je výtvořem mezinárodního práva, je kompetencí přiznanou státu mezinárodním právem.⁹⁰

Nástup fašismu a nacizmu, eskalace napětí a následná druhá světová válka tyto diskuze přerušují, avšak vize v nich obsažené pouze odsouvají na období druhé poloviny století.

V souvislosti s oslabováním suverenity po první světové válce nelze opomenout ani skutečnost, že se ve světě (hlavně s podporou amerického prezidenta Woodrowa Wilsona) prosazuje obecné uznání práva národů na sebeurčení. Masivní realizace tohoto práva

⁸⁵ LE FUR, Louis. *Nástin mezinárodního práva veřejného*. Praha: Orbis, 1935, s. 194, 195.

⁸⁶ Viz HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 2., rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 84.

⁸⁷ LE FUR, Louis. *Nástin mezinárodního práva veřejného*. Praha: Orbis, 1935, s. 9. Ve stejném duchu považuje koncepci neomezené suverenity za negaci práva jako takového, za destruktivní a anachronický pojem i František Weyr. Viz WEYR, František. *Československé právo ústavní*. Praha: Melantrich, 1937, s. 10.

⁸⁸ Viz HOBZA, Antonín. *Úvod do mezinárodního práva mírového*. Část I. Praha: „vlastním nákladem“, 1933, s. 206.

⁸⁹ Viz PŘIBÁŇ, Jiří. Přibáň on Kelsen. *Jiné právo*, 4. říjen 2011. [online]. [cit. 4. prosince 2011]. Dostupné na: <<http://jinepravo.blogspot.com/2011/10/priban-on-kelsen.html>>. Na netradičnost uvedeného pojetí „vídeňské školy“ poukázovala i dobová odborná literatura. Viz např. STERN, W. B. Kelsen's Theory of International Law. *The American Political Science Review*, 1936, roč. 30, č. 4, s. 736-741.

⁹⁰ Viz HOBZA, Antonín. *Úvod do mezinárodního práva mírového*. Část I. Praha: „vlastním nákladem“, 1933, s. 51.

především ve střední a jihovýchodní Evropě se stává dalším narušením klasického chápání suverenity. Z hlediska jejího vnitřního aspektu tedy platí, že státní moc (hlavně ve více-národních státech) je nejvyšší a nezávislou pouze v režimu akceptace (tedy podmíněně) ze strany národů žijících na území tohoto státu. V případě, že se některý národ rozhodne realizovat své právo na sebeurčení a vyvázat se zpod této moci, nemůže mu v tom již být bráněno. Význam práva národů na sebeurčení se projevuje i po druhé světové válce především v rámci dekolonizačního hnutí.⁹¹

2.3.2 Druhá světová válka jako impulz k nadstátním formám vládnutí

Druhá polovina 20. století přináší též velký návrat k přirozenoprávním východiskům a otevírá zlatý věk lidských práv. V teoriích⁹² i ústavních textech⁹³ je traktována materiální ústavnost a nadpozitivní právo.⁹⁴ Doposud suverénní státní moc se stává omezenou právy svobodných jednotlivců. Lidská práva neomezují stát (státní moc) pouze negativně, tím, že stanoví zákaz zasahovat do nedotknutelných sfér jednotlivců, ale také pozitivně, když předpokládají určitá systémová opatření, aktivní roli státu při zabezpečování určitých práv⁹⁵ a též aktivní ochrannou funkci.⁹⁶ Suverenity se (opět) začíná odvozovat od lidu – pojmu reprezentujícího

⁹¹ K dekolonizaci a chápání suverenity viz např. ANGHIE, Antony. *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*. New York: Cambridge University Press, 2004, s. 196-244.

⁹² Legendární je vyjádření významu nadpozitivního práva v tzv. Radbruchově klauzuli, podle které v případě, kdy konflikt mezi zákonem a spravedlností dosáhne nesnesitelné míry, musí zákon jako vadné (nenáležitě) právo ustoupit spravedlnosti. Viz RADBRUCH, Gustav. *Statutory Lawlessness and Supra-Statutory Law*. *Oxford Journal of Legal Studies*, 2006, roč. 26, č. 1, s. 1–11 (anglický překlad německého originálu „Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht“ publikovaného v *Süddeutsche Juristen-Zeitung* číslo 1, 1946).

⁹³ „Záchranná brzda“ nadpozitivního práva se dostává do ústavních textů v podobě tzv. klauzulí věčnosti (nezměnitelnosti). Vzorem je čl. 79 odst. 3 německého Základního zákona. K rozboru tohoto ustanovení v české literatuře viz například MLSNA, Petr. *Imanentní meze garantující existenci Spolkového ústavního soudu na pozadí právní síly jeho rozhodnutí*. *Právnick*, 2006, roč. 145, č. 9, s. 1005-1036.

⁹⁴ V tuzemské literatuře znamenitě a systematicky přibližují uvedený obrat k nadpozitivnímu právu a roli nadpozitivního práva v ústavním systému (včetně rozboru polemiky o jeho existenci) díla Pavla Holländera. Této otázce se věnuje ve všech svých monografiích (v časovém pořadí): HOLLÄNDER, Pavel. *Ústavněprávní argumentace – ohlédnutí po deseti letech Ústavního soudu*. Praha: Linde, 2003, s. 14, 15; HOLLÄNDER, Pavel. *Filosofie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 18 an.; HOLLÄNDER, Pavel. *Filipika proti redukcionismu*. Bratislava: Kalligram, 2009, s. 75 an.

⁹⁵ Především tzv. práva druhé generace, tj. hospodářská, sociální a kulturní práva.

⁹⁶ Státy jsou nositeli pozitivních závazků nezbytných pro ochranu lidských práv. Mají povinnost hájit lidská práva před jejich poškozováním také určitým aktivním jednáním (v rámci právo tvorby, v aplikační a správní praxi, v rámci prevence a vyšetřování trestné činnosti apod.) Uvedená „povinnost ochrany“ (anglicky „obligation to protect“) je obecně uznávaná jak doktrínou, tak praxí mezinárodních orgánů (viz příklady rozhodnutí univerzálních i regionálních orgánů in DE SCHUTTER, Olivier. *International Human Rights Law*. New York, Cambridge University Press, 2010, s. 379-399.) Mezi klíčová rozhodnutí v tomto ohledu patří rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. září 1995, stížnost č. 18984/91 McCann and others v. the United Kingdom. K pozitivním závazkům v tuzemské literatuře viz např. rozbor Davida Kosaře in KMEC, Jiří a kol. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 82-89. Ve slovenské

všechny (každého jediného) rovné a svobodné lidi. Vnitřní aspekt suverenity státu je tak natrvalo omezen lidskými právy jednotlivců. Normativní, tedy příkazná síla státní moci je (má být) respektovaná pouze do té míry, do jaké respektuje lidskoprávní mantinely materiální ústavnosti. Zlatý věk lidských práv se ale dotýká i vnější suverenity státu. V dekadách následujících po ukončení hitlerovského běsnění jsou ze strany států přijaty desítky mezinárodních dokumentů o lidských právech, které zavazují státy povinností respektovat práva jednotlivce a které zavádějí specifické, autonomní kontrolní mechanismy.⁹⁷

Meziválečný trend oslabování tradičních kontur suverenity z hlediska jejích vnějších aspektů pokračuje i po ukončení druhé světové války. Suverenity státu se dostává do konfliktu především s praxí vytváření mezinárodních subjektů a orgánů, nadaných vlastními úkoly a rozhodovacími mechanismy. Na univerzální úrovni můžeme tento fenomén spojovat s Radou bezpečnosti OSN. V rámci evropského prostoru pak především s přijetím nadstátního katalogu lidských práv v podobě Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a ustavením Evropského soudu pro lidská práva jako hlídače dodržování Úmluvy. Vývoj mezinárodního práva tedy vyvolává otázky týkající se povahy, rozsahu a významu suverenity států na jeho pozadí.⁹⁸

Konec druhé světové války přináší i jistou terminologickou změnu. Pojem suverenity státu je v rámci soužití národů vystřídán koncepcí svrchované rovnosti států. Tento princip byl jako základ poválečného uspořádání mezinárodních vztahů mocnostmi protihitlerovské koalice formulován v říjnu 1943 na konferenci v Moskvě a po druhé světové válce byl vyjádřen i v textu Charty Organizace spojených národů.⁹⁹ Lassa Oppenheim dávno před tím píše, že rovnost států spočívá v tom, že jsou všechny stejnými suverény.¹⁰⁰ Státy jsou si z formálního hlediska rovny, a to bez ohledu na skutečné mocenské vztahy a rozložení sil (vojenských, hospodářských, technických).¹⁰¹ I pod rouškou svrchované rovnosti státy

literatuře viz SVÁK, Ján. *Ochrana ľudských práv v troch zväzkoch*. I. Zväzok. Žilina: Eurokódex, 2011, s. 93-94.

⁹⁷ Viz HENKIN, Louis. That "S" Word: Sovereignty, and Globalization, and Human Rights, Et Cetera. *Fordham Law Review*, 1999, roč. 68, č. 1, s. 3-4.

⁹⁸ V této souvislosti se mluví o fenoménu vzdávání se suverenity (angl. relinquish). Viz zprávu Výboru pro právní otázky a lidská práva Parlamentního shromáždění Rady Evropy Doc. 12689 ze dne 12. července 2011. Zpravodaj SCHUSTER, Marina. *National sovereignty and statehood in contemporary international law: the need for clarification*. Committee on Legal Affairs and Human Rights Report. [online]. [cit. 18. prosince 2011]. Dostupné na <<http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc11/EDOC12689.pdf>>.

⁹⁹ Čl. 2 odst. 1 Charty stanoví, že: „Organizace je založena na zásadě svrchované rovnosti všech svých členů.“

¹⁰⁰ Viz OPPENHEIM, Lassa, Francis, Lawrence. *Mezinárodní právo*. 1. díl. Praha: Orbis, 1924. s. 18.

¹⁰¹ V kontrapunktu k formální rovnosti samozřejmě stojí faktické rozložení sil a „význam“ jednotlivých států. Role ostrovních států v Tichomoří nebo role evropských trpasličích států nemůže být přeceňována. Alexander Bröstl mluví v reakci na tento skutečný stav pouze o určité „průměrné míře suverenity“, kterou požívá každý i ten nejmenší stát. Viz BRÖSTL, Alexander. Kapitola 2.2 Štátna moc a jej znaky. In BRÖSTL, Alexander,

zůstávají suverénními jednotkami mezinárodního společenství. Neexistuje moc, která by jim byla nadřazena, tedy žádnému z nich nemůže být vnucována závaznost právních aktů, na jejichž tvorbě se nepodílel nebo s nimi nesouhlasil. Tady se objevuje jistý paradox. Když totiž budeme princip schované rovnosti považovat za pouhé jiné pojmenování státní suverenity, je jeho formulace v souvislosti s budováním mezinárodních orgánů a organizací problematická a jeho zachovávání tak ohrožuje funkčnost těchto subjektů.¹⁰²

Nejzásadnější praktické dopady na suverenitu států a nejrozsáhlejší doktrinální reakci ale přináší především supranacionální model evropské integrace. Volba supranacionální metody byla v poválečném vývoji Evropy výrazným posunem od zmiňované mezinárodněprávní zásady svrchované rovnosti států. Nadstátní spolupráce popírá tuto zásadu mezinárodního práva veřejného především zavedením právní závaznosti a přímého účinku aktů práva Evropské unie ve spojení s hlasováním kvalifikovanou většinou v Radě Evropské unie. To může vést k situaci, kdy určitý stát bude vázán akty, pro které nehlasoval nebo s kterými výslovně nesouhlasí (což narušuje formální rovnost všech hlasujících států). Dále je ona svrchovaná rovnost dotčena ustanovením autonomního soudního tělesa, jež má ve vymezených otázkách obligatorní jurisdikci a jež má pravomoc posuzovat jednání státu z hlediska slučitelnosti s požadavky supranacionálního práva.¹⁰³ Konečně se klasického postavení států dotýká i zavedení efektivních nástrojů vymáhání povinností, jež státům plynou z členství v integračních seskupeních (jednak doktrínou odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením evropského práva¹⁰⁴ a jednak speciální pravomocí Soudního dvora ukládat státům, které nedodržují své členské závazky, efektivní finanční sankce¹⁰⁵).

DOBROVIČOVÁ, Gabriela, KANÁRIK, Imrich. *Základy státovedy*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2004, s. 22.

¹⁰² Dobový (a kritický) rozbor principu svrchované rovnosti států přináší Hans Kelsen, který poukazuje především na problém slučitelnosti suverénní rovnosti (která i nadále počítá s tím, že státy zůstanou suverény) s praktickou realizací jurisdikce mezinárodní organizace. Viz KELSEN, Hans. The Principle of Sovereign Equality of States as a Basis for International Organization. *The Yale Law Journal*, 1944, roč. 53, č. 2, s. 207-220.

¹⁰³ K roli Soudního dvora Evropské unie při prosazování akceptace evropského práva ze strany členských států viz PANKE, Diana. *The effectiveness of the European Court of Justice. Why reluctant states comply*. Manchester: Manchester University Press, 2010, 329 s. Autorka v zajímavé analytické studii rozebírá tři nástroje Soudního dvora při prosazování evropského práva a to soudní interakce a dialog (judicial discourse), fenomén závazného rozsudku a nakonec hrozbu sankce.

¹⁰⁴ K této doktríně a bohaté judikatuře Soudního dvora viz AALTO, Pekka. *Public Liability in EU Law. Brasserie, Bergaderm and Beyond*. Oxford: Hart Publishing, 2011, 240 s.; nebo v češtině MALÍŘ, Jan, *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie. Studie ze soudcovské tvorby práva*. Praha: Právnická fakulta UK v Praze, 2008, 262 s.

¹⁰⁵ Jedná se o sankční stadium řízení o porušení povinnosti členského státu podle čl. 260 Smlouvy o fungování Evropské unie.

V souvislosti s vytvářením entity sui generis v podobě Evropské unie se objevují teoretické postřehy, podle nichž vstupuje mezinárodní právo do post-vestfálského období, ve kterém bude nutné odmítnout klasickou koncepci suverenity státu, jako jediné podoby tohoto pojmu.¹⁰⁶ Evropská společenství a následně Evropská unie jako entity svého druhu (se svou samostatnou právní povahou, okruhem vlastních pravomocí, spektrem nezávislých institucí a autonomním právním řádem) se do jisté míry stávají konkurentem států (jako samostatný subjekt mezinárodního práva) i konkurentem státní moci (přímým působením na jednotlivce prostřednictvím svého autonomního právního řádu).

Zároveň ale platí, že navzdory uvedenému tlaku nedochází k nahrazení států nebo jejich pohlcení Unií. Unie se staví vedle států jako nový suverén svého druhu. Determinování relací mezi vnitrostátním a supranacionálním právem je spojeno především s otázkou, zda a případně jak jsou stanovené hierarchické vazby mezi těmito systémy. V praktické rovině plyne z tohoto dilematu tlak na orgány tvorby i aplikace práva, které se musí vypořádat s příkazem zachování podstatných prvků ústavního zřízení svých států v konfrontaci s právem Evropské unie.

2.3.3 Suverenita na přelomu miléníí – nové výzvy

Potřetí se diskuse o povaze státní suverenity objevují na sklonku 20. století ve spojení s procesem globalizace po rozpadu polarizovaného světa studené války.¹⁰⁷ Maďarský konstitucionalista András Sajó v pokusu o ústavní futurologii predikoval, že v prvních dvou dekádách 3. tisíciletí bude po stále více státech požadováno, aby se vzdávaly své národní suverenity.¹⁰⁸ Propojování světových ekonomik, celosvětové ekologické a bezpečnostní hrozby, mezinárodní terorismus, skutečná síla nadnárodních korporací, paralelní svět kyberprostoru a mnoho dalších faktorů dále prohlubují dekonstrukci klasických státních struktur.¹⁰⁹ Globalizace si žádá nové chápání role státu. Jeho mocenská role je potlačována

¹⁰⁶ Viz například MACCORMICK, Neil. *Questioning Sovereignty. Law, State, and Nation in the European Commonwealth*. New York, OUP, 1999, 210 s.; WALKER, Neil. Late Sovereignty in the European Union. In WALKER, Neil (ed). *Sovereignty in Transition*. Portland: Hart Publishing, 2003, s. 9-10; nebo JAKAB, András. Neutralizing the Sovereignty Question; Compromise Strategies in Constitutional Arguments before European Integration and since. *European Constitutional Law Review*, 2006, roč. 2, č. 3, s. 375 - 397.

¹⁰⁷ Viz např. AGNEW, John. *Globalization and sovereignty*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2009, 231 s.

¹⁰⁸ Viz SAJÓ, András. Constitutional Law in Twenty Years from Now. *Acta Juridica Hungarica*, 2001, roč. 42, č. 3-4, s. 149-157.

¹⁰⁹ Jaroslav Ušiak v souvislosti se změnou chápání suverenity vyjmenovává následující fenomény: sebeurčení národů; práva menšin; vzestup lidských práv; ekonomická integrace; vzestup nadnárodních organizací; vědecko-

jednak veřejnými/veřejnoprávními faktory (mezinárodní právo, integrace), ale rovněž globalizací světové ekonomiky, tedy určitými soukromými faktory. Václav Havel k tomu v souvislosti s diskusemi o umístění americké radarové základny na území České republiky trefně poznamenává, že přijetím takové základny by svrchovanost státu nebyla dotčena o nic více, než zahraničními držiteli akcií českých strategických podniků.¹¹⁰

Období přelomu miléníí dále přináší i nové chápání role mezinárodního práva a také nové odpovědnostní režimy.¹¹¹ Do popředí se dostává humanitární právo, právo lidských práv a na ně navazující mezinárodní trestní právo.

Mezinárodní trestní právo a jeho institucionalizace (praxe vytváření mezinárodních trestních tribunálů¹¹²) se dotýkají tradičního chápání suverenity státu hned v několika aspektech. Především je oslaben státní monopol trestní represe, čímž je omezena státní moc (mocenské působení na jednotlivce) jako klasický prvek suverenity.¹¹³ Kromě toho institut mezinárodní trestní odpovědnosti překonává klasické režimy státní imunity a dopadá i na politickou reprezentaci, tedy symbolické nositele suverénní státnosti.¹¹⁴

Potřeba ochrany práv jednotlivce a potřeba zabezpečení mezinárodní bezpečnosti dále vede k vývoji institutu humanitární intervence¹¹⁵ a zrodu doktríny, podle níž mají státy povinnost zakročit na ochranu lidských práv (tzv. R2P = Responsibility to Protect).¹¹⁶ Podle této doktríny mohou být tradiční atributy státní suverenity (především teritoriální autonomie

technická revoluce; zákonitosti mocenské rovnováhy; struktura světového politického systému; mezinárodní právo; existence nestátních aktérů; změna ideologií; bezpečnostní otázky a globalizace. Viz UŠIAK, Jaroslav. *Přeměny suverenity států v kontexte vybraných teorií mezinárodních vztahů*. *Současná Evropa*, 2009, roč. 1, č. 2, s. 35–53.

¹¹⁰ Převzato od ŠAMALÍK, František. *Ústava sevřená v protikladech restaurace*. Praha: Masarykova dělnická akademie, 2008, s. 29. Ve stejném duchu se ke globalizaci a státní suverenitě vyjadřuje i Michail Gorbačov v předmluvě knihy CRANSTON, Alan. *The Sovereignty Revolution*. Stanford: Stanford University Press, 2004. 102 s.

¹¹¹ Viz SVÁČEK, Ondřej. Teoretická východiska vztahu odpovědnosti státu a jednotlivce v mezinárodním právu. *Právník*, 2010, roč. 149, č. 10, s. 1053-1066.

¹¹² K rozvoji mezinárodního trestního soudnictví viz SVÁČEK, Ondřej. Kap. 42 - Stíhání a potrestání jednotlivců za zločiny podle mezinárodního práva. In DAVID, Vladislav a kol. *Mezinárodní právo veřejné s kazuistikou*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: Leges, 2011, s. 271-290.

¹¹³ Z hlediska tradiční teorie působí stát v oblasti trestního práva jako suverén a požívá svrchované mocenské oprávnění vyšetřovat a trestat páchaní trestných činů tímto státem definovaných a tím zabezpečovat veřejný pořádek a bezpečnost, jakož i definovat hodnoty, které hodlá chránit (viz KLOUČKOVÁ, Světlana, FENYK, Jaroslav. *Mezinárodní justiční spolupráce v trestních věcech*, 2. vyd. Praha: Linde, 2005, s. 13 an.).

¹¹⁴ K příkladům stíhání hlav států viz sborník LUTZ, Ellen, REIGER, Caitlin (eds). *Prosecuting Heads of State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, 326 s.

¹¹⁵ K tomu viz STACY, Helen. Relational Sovereignty. *Stanford Law Review*, 2003, roč. 55, č. 5, s. 2035-2037. Celkem 2029-2059. V češtině viz SVÁČEK, Ondřej. Dárfúr - přes humanitární intervenci k odpovědnosti chránit a mírovým operacím. *Právo*, 2008, roč. 1, č. 3, s. 5-18.

¹¹⁶ Blíže viz stránky kampaně International Coalition for the Responsibility to Protect a tam dostupnou dokumentaci: <<http://www.responsibilitytoprotect.org>>.

státu¹¹⁷) v případě zločinů podle mezinárodního práva potlačeny. Bývalý generální tajemník Organizace spojených národů Kofi A. Annan¹¹⁸ pléduje za nové chápání suverenity a poukazuje na to, že státy mají být dnes stále více chápány jako „nástroj služby svému obyvatelstvu“, než jako zosobnění mocenské hegemonie.¹¹⁹ V případě, že se stát této své roli zpronevěří, mají mít ostatní subjekty mezinárodního práva (státy i mezinárodní organizace) právo zasáhnout.¹²⁰ Stát již ztrácí ochranný plášť suverenity, za kterým by mohl ukrývat svou odpovědnost.¹²¹ Odrazem uplatňování nové doktríny jsou například spojenecké kampaně v („suverénním“) Afganistánu a Iráku, či bombardování Bělehradu silami NATO.

¹¹⁷ Viz k tomu CRANSTON, Alan. *The Sovereignty Revolution*. Stanford: Stanford University Press, 2004, s. 49-68.

¹¹⁸ Podle něj bývá tato doktrína označovaná i jako Annanova doktrína.

¹¹⁹ Viz ANNAN, A. Kofi. Two Concepts of Sovereignty. *The Economist*, 18. 9. 1999. [online]. [cit. 19. prosince 2011]. Dostupné na <<http://www.un.org/news/oss/sg/stories/kaecon.html>>.

¹²⁰ Viz též zásadní zprávu Mezinárodní komise pro intervenci a státní suverenitu. *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty* z prosince 2001. [online]. [cit. 20. prosince 2011]. Dostupné na <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>>.

¹²¹ K této ideji viz obecně HENKIN, Louis. That "S" Word: Sovereignty, and Globalization, and Human Rights, Et Cetera. *Fordham Law Review*, 1999, roč. 68, č. 1, s. 1-14.

3 Fenomén evropské integrace, konstitucionalizace Evropské unie a její vztah k členským státům

V předchozí kapitole pojednávající o dynamice ve vývoji chápání suverenity se objevuje tvrzení, že největší dopady na pojmání tohoto pojmu přináší poválečná integrace Evropy. Členství státu v této nadstátní entitě je výzvou nejen pro každodenní politiku, ale také pro právní a politologickou doktrínu. Miriam Azizová přirovnává průběh a výsledky evropské integrace ke stavu miltonovského Ztraceného ráje. Ztrácejícím se Edenem se stává opouštění klasického vnímání státní suverenity a s tím související potřeba nových uchopení role státu, jednotlivce a nadstátní organizace, která je zastřešuje.¹²²

V této kapitole se snažím blíže dokázat tezi, podle které evropskou integraci doprovází proces autonomní konstitucionalizace. Tento pojem používám bez adjektiv či jiných přídavků nebo alternativ. Není mým cílem vytvářet nové názvy pro stav, který se nutně musí přibližovat obsahu pojmu „ústavnost“, ve smyslu spravedlivého a vyváženého uspořádání určité struktury (nehledě na to, zda se jedná o nadstátní organizaci, stát nebo územní samosprávnou jednotku), založeného na panství práva a úctě k právům a svobodám jednotlivců.

Ostatně neologizmů navrhovaných k označování specifík evropských integračních struktur přinesl vývoj právní i politické vědy více než dost. Pro představu uvádím alespoň několik (vždy s uvedením autora, kterému jsou většinou přiznávány): o supranacionálních entitách a jejich právu se mluví jako o evropském commonwealthu (MacCormick), post-hobbesovském (ne)státu (Schmitter), svazku ve smyslu německého Bund (Avbelj), o víceúrovňovém konstitucionalizmu (Pernice), ústavní mozaice či ústavním matrixu (Walker a Tierney), kontrapunktním konstitucionalizmu (Maduro), ústavní syntéze (Fossum a Menéndez¹²³), supranacionálním federalizmu (von Bogdandy), pluralitním konstitucionalizmu (Halberstam), ústavním uspořádání států (Dashwood) atd.¹²⁴

¹²² Viz AZIZ, Miriam. Sovereignty Lost, Sovereignty Regained? Some Reflections on the Bundesverfassungsgericht's Bananas Judgment. *ConWEB*, 2003, roč. 3, č. 3, s. 2 [online] [cit. 18. prosince 2010]. Dostupné na <http://www.bath.ac.uk/esml/conWEB/Conweb%20papers-filestore/conweb3_2003.pdf>.

¹²³ FOSSUM, John Erik, MENÉNDEZ, Agustín José. *The Constitution's Gift. A Constitutional Theory for a Democratic European Union*. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers, 2011, 303 s.

¹²⁴ Na tomto místě není prostor ani potřeba podrobně rozebírat uvedené teorie či přinášet abstrakty prací, ve kterých se objevují. Jejich shrnutí i kritické komentáře nabízejí mnohé publikace. Z nejnovějších odkazujeme na DE BÚRCA, Gráinne, WEILER Joseph Halevi Horowitz (eds). *The Worlds of European Constitutionalism*. New York: Cambridge University Press, 2012, 348 s.; WALKER, Neil, SHAW Jo, TIERNEY Stephen (eds). *Europe's Constitutional Mosaic*. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2011, 395 s.; ARNULL, Anthony a kol. (eds). *A Constitutional Order of States? Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*. Oxford: Hart Publishing, 2011, 634 s.; nebo AVBELJ, Matej, KOMÁREK, Jan (eds). *Constitutional Pluralism in the*

Jistě platí, že za vytvořením evropských integračních struktur nestojí klasická jednotná *pouvoir constituant*. To ale nijak nevyvrací skutečnost, že integrační entity vykazují znaky samostatného ústavního systému.¹²⁵ Důkazem jeho existence jsou specifické strukturální prvky, které Evropskou unii odlišují od obvyklých mezinárodních organizací a kterým v této části mé práce věnuji bližší pozornost.¹²⁶

Pevným základem probíhající konstitucionalizace integračních entit je supranacionální forma spolupráce. Této formě se věnuji v první podkapitole.

Autonomie Evropské unie a tedy existence určité formy ústavního (ve smyslu státu podobného) zřízení nevychází pouze ze supranacionálního kódu, ale je potvrzena i faktickým vývojem, kdy průběh integrace stále více směřuje k politické unii. Historické ohlédnutí se za zásadními milníky tohoto procesu je součástí druhé podkapitoly.

Hlavním nástrojem i projevem konstitucionalizace integračních struktur je jejich právo, které vytváří samostatný právní řád. Především díky judikatuře Soudního dvora získal tento právní systém svébytnou povahu a jeho součástí jsou základní aplikační zásady určující jeho místo v právní praxi napříč Uníí. Emancipace supranacionálního práva je předmětem mého zájmu ve třetí podkapitole.

Neustále se prohlubující ekonomická a politická integrace je spojena se stále větším množstvím oblastí, které Unie pokrývá svým normativním působením. Její vliv na každodenní reálný život obyvatel členských států je neoddiskutovatelný. Toto působení je akceptovatelné pouze za předpokladu, že respektuje pravidla materiální ústavnosti, která spočívají především v zabezpečení dostatečné ochrany práv a svobod jednotlivců, jež jsou vystaveny onomu působení. Roli lidských práv při formování materiální ústavnosti Společenství a Unie rozebírám ve čtvrté podkapitole.

European Union and Beyond. Oxford: Hart Publishing, 2012, 424 s; nebo v českém jazyce viz ONDŘEJKOVÁ, Jana. *Princip přednosti evropského práva v teorii a soudní praxi*. Praha: Leges, 2012, s. 145-169.

¹²⁵ Neil Walker k tomu v obdobném duchu připomíná nutnost odlišovat prvotní stav, ve kterém evropské integrační entity působily z hlediska existence ústavní kultury jako *Tabula Rasa* (pravomoci, funkce a identita Evropských společenství byla na ně přenesena od členských států), od stavu, jež přinesla evoluce integrace, kdy se v rámci Společenství/Unie objevují prvky vlastní, autonomní ústavní kultury. Viz WALKER, Neil. *The migration of constitutional ideas and the migration of the constitutional idea: the case of the EU*. In: CHOUDHRY, Sujit (ed). *The migration of constitutional ideas*. New York: Cambridge University Press, 2006, s. 333, 334.

¹²⁶ Nepřeberné množství textů věnovaných materiální ústavnosti Evropské unie téměř jednotně vychází z existence určité autonomní, vnitřně uspořádané struktury norem, vztahů a aplikačních zásad jako základu evropské konstitucionalizace bez psané (formální) ústavy. Mezi klasická díla patří eseje Josepha Weilera (viz WEILER, Joseph Halevi Horowitz. *The Constitution of Europe*. „Do the New Clothes have an Emperor?“ and other Essays on European Integration. New York: Cambridge University Press, 1999, 364 s.). Z poslední doby můžeme citovat dílo ROSAS, Allan, ARMATI Lorna. *EU Constitutional Law. An Introduction*. Oxford: Hart Publishing, 2010, 260 s.

Poslední pátá podkapitola shrnuje předešlá tvrzení a poukazuje na to, že konstitucionalizace Evropské unie a osamostatňování jejího práva vytváří v evropském prostoru situaci jistého ústavního napětí. Evropská unijní právní regulace se v praxi střetává s vnitrostátní úpravou. Její ambice být absolutním, na vnitrostátním právu nezávislým právním systémem, pak naráží na existenci vnitrostátních ústavních norem a vyvolává potřebu stanovit pravidla vzájemného soužití supranacionálního a národních právních systémů.

Tato podkapitola je posledním úsekem disertační práce v její instrumentální části. V dalším textu již přecházím k rozboru dopadů členství České republiky v Evropské unii na chápání její suverenity a povahu jejího práva. Zde je mým základním bodem tvrzení, že Česká republika přistoupila k heterarchickému systému, ve kterém je dána pluralita mocenských center. Právě pojednáním o heterarchii a pluralitě končím tuto třetí kapitolu věnovanou fenoménu evropské integrace.

3.1 Supranacionalita jako jádro integračního projektu – předpolí konstitucionalizace

Evropská unie je nadstátní entitou požívající právní subjektivity, která realizuje pravomoci jí svěřené členskými státy za účelem podpory míru, základních evropských hodnot a blahobytu svých obyvatel.¹²⁷

Již zakladatelé evropských integračních struktur vystavěli spolupráci západoevropských zemí, které tvořily ustanovující šestku, na principu supranacionality. Její chápání a kontury se staly hlavním ukazatelem specifík Evropských společenství a posléze Evropské unie i hnacím motorem evropské integrace a rozvoje evropského práva. Supranacionální forma spolupráce je vystavěna na principu svěřeni části suverénních pravomocí členských zemí organizaci, která jako samostatný subjekt práva tyto pravomoci realizuje.

Supranacionální model spolupráce je projevem utilitaristického a funkcionalistického pojetí evropské integrace¹²⁸, které klade důraz na efektivitu dosahování stanovených cílů spolupráce. Podle tohoto pojetí je vhodnější svěřit rozhodování a regulaci specifických činností nezávislému aparátu, který na rozdíl od politické reprezentace dokáže rychleji

¹²⁷ Viz čl. 2 a 3 Smlouvy o Evropské unii.

¹²⁸ Blíže k této otázce viz například: CRAIG, Paul. *The Nature of the Community: Integration, Democracy and Legitimacy*. In CRAIG, Paul, de BÚRCA Gráinne (eds). *The Evolution of EU Law*. New York: Oxford University Press, 1999, s. 1–54; v českém jazyce např. podrobný rozbor Vlastimila Fialy v kapitole s názvem *Evropské integrační teorie a teoretické koncepty* in FIALA, Vlastimil a kol. *Teoretické a metodologické problémy evropské integrace*. Olomouc: Periplum, 2007, s. 25–212.

a účinněji reagovat na vznikající problémy a společné potřeby všech zúčastněných subjektů. Vytváření nadnárodních uskupení nepomáhá pouze řešení interních/vzájemných problémů zúčastněných států, ale stává se útěchou a nástrojem pro boj proti výzvám globalizace.¹²⁹

Supranacionalita založená na přenosu pravomocí byla spojována s polemikou nad povahou Unie ze státovědného úhlu pohledu. Specifikum nadstátní organizace, která je ve vymezených oblastech nadána jurisdikcí a schopností právní regulace na území všech členských států, koncept dělených pravomocí členských států (jednotek) a Unie (celku), smluvní základ vytvoření a subjektivity Unie, jakož i autonomní soustava institucí vedou k pojmání Unie jako smíšeného útvaru překračujícího definici klasické mezinárodní organizace a spojujícího v sobě prvky federace i konfederace. Podle Jana Wintra došlo v rámci vytváření evropského integračního modelu k „naroubování federativních prvků na konfederativní základnu“¹³⁰, přičemž konfederativní smluvní základ Společenství a zachování mezinárodněprávní subjektivity členských států (konfederativní prvek) byly doplněny o znak dvojího zákonodárství a schopnosti komunitárního práva přímo, bez zprostředkování vnitrostátní normou, regulovat chování subjektů vnitrostátního práva (federativní prvek).

Evropská společenství a později Evropská Unie jako jejich nástupce získaly se supranacionalitou především dostatečnou autonomii a prostor pro to, aby spravovaly věci spadající do jejich pravomoci komplexně a bez ingerence členských států.

Supranacionální organizace, která je jako subjekt práv samostatná a nezávislá na svých zakládajících členech, se do jisté míry postavila „nad“ tyto státy. Tato „nadřazenost“ vůči státům se projevuje ve všech stádiích procesu tvorby a působení evropského práva, a to v podobě nezávislosti právo tvorných institucí, jejich autonomní rozhodovací pravomoci, v samostatném provádění jednotlivých rozhodnutí a dosahování jimi stanovených cílů a nakonec v dopadech tohoto práva na právní status jednotlivců, kterým mohou být na základě supranacionální právní regulace přiznána práva nebo stanoveny povinnosti.¹³¹ Evropská unie disponuje uceleným institucionálním, politickým a právním systémem, který ji připodobňuje státnímu uspořádání a představuje ústavní rámec jejího fungování.

¹²⁹ K tomu viz HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 2., rozšířené vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 49.

¹³⁰ WINTR, Jan. Právně politická metoda evropské integrace a návrh evropské ústavy. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 2004, č. 1–2, s. 31–43.

¹³¹ Více k tomu viz LENAERTS, Koen, van NUFFEL, Piet. *Constitutional Law of the European Union*. London: Sweet & Maxwell, 2005, s. 12–18.

3.2 Od hospodářské obnovy Evropy k politické unii - poryvy formální konstitucionalizace

Vývoj evropské integrace přinesl též několik zásadních politických rozhodnutí, které položily základy postupné formální konstitucionalizace – neboli vytváření politické unie mezi členskými státy.

Již v prvotním období – byť byla jeho hlavním cílem hospodářská obnova zničené Evropy – se objevují prvky politické unie především ve vytvoření supranacionální institucionální struktury, která vykonávala vlastní pravomoce v oblasti legislativní, výkonné a soudní a měla oprávnění pro vlastní normotvornou činnost, tj. tvorbu vlastního samostatného právního řádu. Prvky vytváření politické unie lze objevit i v existenci jednotné struktury politických institucí, které tvořily autonomní supranacionální politický systém.¹³²

Maastrichtská smlouva přinesla rozšíření oblasti spolupráce států mimo ryze ekonomické sféry (zahraniční politika, justice, vnitro, bezpečnost), čímž se mezi státy začala utvářet politická unie i v materiálním smyslu.

Lisabonská smlouva je pak z pohledu vytváření politické unie spojována především s nárůstem demokratické legitimizace integračního projektu. Prohlubování politické unie na supranacionální úrovni je doplněno o traktování hodnotové základny Unie, o nástroje ochrany práv jednotlivce (Listina základních práv Evropské unie) a rozšíření zastupitelského principu v supranacionálním vládnutí (posílená role Evropského i národních parlamentů).

3.2.1 Komunitární období (1952-1993)

Proces evropské integrace byl zahájen již v 50. letech 20. století. Plán vybudování nového rámce spolupráce evropských národů vypracovali „otcové“ evropské integrace Robert Schuman (francouzský ministr zahraničních věcí) a Jean Monnet (tajemník francouzského ministerstva zahraničních věcí). Nový projekt byl představen 9. května 1950 (tzv. Schumanova deklarace).¹³³ Potřeba spolupráce a nastavení rámce soužití mezi státy západní Evropy vycházela především z politicko-bezpečnostních a ekonomických důvodů. Cílem tak

¹³² K chápání integračních entit jako politického systému viz HIX, Simon. *The Political System of the European Union*. 2nd edition. New York: Palgrave Macmillan, 2005, s. 2 an.

¹³³ K pozadí utváření koncepce evropské integrace a více k názorům zakladatelů viz BOND, Martyn, SMITH, Julie, WALLACE, William. *Význační Evropané* (český překlad Jana Pavlíková). Praha: Evropský literární klub, 1998, s. 49-105.

byla eliminace nepřátelství Německa a Francie¹³⁴; obezřetný přístup k Německu vzhledem ke zkušenostem z následků ukončení první světové války; reakce na rozdělení Evropy a vytvoření jednotné evropské velmoci konkurující polarizujícímu se světu dvou bloků. Mezi ekonomické důvody patřily poválečná obnova zničené Evropy; nutnost zvýšení výkonnosti ekonomik zúčastněných států; dosažení konkurenceschopnosti evropských ekonomik a vytvoření evropské hospodářské velmoci.

Praktickou reakcí na zmiňované výzvy z pera Monneta a Schumana bylo vytvoření prvního integračního seskupení, které bylo zaměřeno na ekonomickou spolupráci v oblastech těžkého průmyslu. 18. dubna 1951 byla v Paříži podepsaná Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli. Tato smlouva vstoupila v platnost 23. července 1952. Zakládajícími členy byly Belgie, Francie, Itálie, Lucembursko, Německo a Nizozemí. První Společenství bylo vybudováno na supranacionálním (nadstátním) modelu integrace, který je klíčovým charakterovým prvkem evropské integrace dodnes. Cílem bylo vytvořit organizaci zčásti nezávislou na vůli členských států, která by měla autonomní rozhodovací pravomoc a mohla tak efektivně řešit potřeby spolupráce států. Snaha o vytvoření samostatné organizace byla též reakcí na neblahé historické zkušenosti, kdy organizace podrobené politickým preferencím států, jejichž aktivity byly závislé na jejich souhlasu, nebyly v minulosti schopné čelit mezinárodním hrozbám - typicky meziválečná Společnost národů, jež nedokázala splnit svůj základní cíl (udržení míru) a zabránit tak druhé světové válce.

Úspěch nové formy spolupráce se v dalším období projevil v procesu stále většího „rozšiřování a prohlubování“ evropské integrace.¹³⁵ V rámci jejího vývoje dochází k postupnému a neustálému narůstání jak po stránce kvantitativní (zvětšování členské základny¹³⁶), tak po stránce kvalitativní (narůstání materie, která spadá pod „správu“ supranacionálních struktur). K prvnímu výraznému projevu prohlubování spolupráce zúčastněných států došlo ještě v 50. letech. Představitelé evropské šestky se dohodli na posunu od partikulární spolupráce v resortu těžkého průmyslu k obecné ekonomické

¹³⁴ Vztahy, konflikty a potřebu poválečného smíření Francie a Německa vyčerpávajícím způsobem zpracovává dílo GILLINGHAM, John. *Coal, steel, and the rebirth of Europe, 1945-1955. The Germans and French from Ruhr conflict to economic community*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991, 397 s.

¹³⁵ K procesu „rozšiřování a prohlubování“ („widening and deepening“) evropské integrace viz FOSTER, Nigel. *Foster on EU Law*. New York: Oxford University Press, 2006, s. 18–48, nebo například WESSELS, Wolfgang. Widening and Deepening. *Transatlantic Internationale Politik*, 2001, roč. 2., č. 2 (summer), s. 5–11. [online]. [cit. 4. srpna 2010]. Dostupné na <<http://www.ip-global.org/archiv/volumes/2001/summer2001/widening-and-deepening.html>>.

¹³⁶ Evropská unie má v současné době 27 členských států. K původní šestce se postupně přidalo Dánsko, Irsko a Spojené království (1. ledna 1973); Řecko (1. ledna 1981); Portugalsko a Španělsko (1. ledna 1986); Finsko, Rakousko a Švédsko (1. ledna 1995); Česká republika, Estonsko, Kypr, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Malta, Polsko, Slovensko a Slovinsko (1. května 2004) a Bulharsko a Rumunsko (1. ledna 2007).

spolupráci. 25. března 1957 došlo v Římě k podpisu Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství a Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii (obě vstoupily v platnost 1. ledna 1958). Kromě věcného prohloubení byl výrazným krokem také nově definovaný cíl hospodářské integrace, kterým bylo postupné vytvoření společného trhu. Tři evropská Společenství, všechna založena na metodě supranacionální integrace, pak na dlouhé období vytvořila rámec hospodářské spolupráce západoevropských států. Pojítkem mezi Společenstvími byla jednotná členská základna a jednotný systém institucí.

I když byla integrace v tzv. „komunitárním“ období zaměřena hlavně na ekonomické otázky, nemůžeme tvrdit, že tady nebyly přítomné prvky politické integrace.¹³⁷ Na základě zřizovacích dokumentů byl vytvořen komplexní institucionální systém, Společenství disponovala vlastními právními nástroji (sekundární právo) a nelze opomenout, že právě s tímto obdobím je spojována největší aktivita Soudního dvora, jenž svou judikaturou vytvářel určitou evropskou ekonomickou ústavu.¹³⁸

3.2.2 Maastrichtské období (1993-2009)

Vývoj integrace na sklonku 80. a začátku 90. let 20. století jednoznačně poukázal na potřebu provázat ekonomickou spolupráci s dalšími souvisejícími otázkami. Nové výzvy byly reflektovány v rámci přípravy a přijetí textu tzv. Maastrichtské smlouvy (podepsaná v Maastrichtu 7. února 1992, v platnost vstoupila 1. listopadu 1993), kterou došlo k vytvoření nové entity, Evropské unie.¹³⁹

¹³⁷ Pro hlubší rozbor vytváření politické unie v toto období viz STONE SWEET, Alec. *The Judicial Construction of Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2004, s. 45 an.

¹³⁸ K tomuto fenoménu viz MADURO, Miguel Poiares. *We The Court. The European Court of Justice and the European Economic Constitution. A Critical Reading of Article 30 of the EC Treaty*. Portland: Hart Publishing, 1998, 194 s.; nebo CRUZ, Julio Baquero. *Between Competition and Free Movement. The Economic Constitutional Law of the European Community*. Portland: Hart Publishing, 2002, 176 s.

¹³⁹ Pojem Evropská Unie se v rámci vývoje evropské poválečné integrace neobjevuje poprvé až v souvislosti s přijímáním Maastrichtské smlouvy. Jeho geneze o několik dekad předbíhá počátek devadesátých let. Prohlášení o potřebě vytvoření politické Unie jsou datována od sedmdesátých let dvacátého století. Tato však vykazovala spíše proklamační charakter. Propracovanější kontury Unie stanovila tzv. Slavnostní deklarace o Evropské unii, podepsána na jednání Evropské rady ve Stuttgartu (1983), která stanovila nejen cíle Unie, ale naznačovala také její vztah ke stávajícím Společenstvím a také její institucionální zabezpečení. Po těchto politických prohlášeních, která vsměs vyzývala ke gradaci vzájemných vztahů členských států směřující k Unii, se zmínka o Evropské unii dostala poprvé do textu právně závazného dokumentu v případě tzv. Jednotného evropského aktu (1986). Čl. 1 odst. 1 stanovil, že „Cílem Evropských společenství a Evropské politické spolupráce je společně přispívat k dosažení konkrétního pokroku na cestě k Evropské unii. Další odkaz na unii nalezneme v třetím pododstavci preambule JEA, který zní: „ROZHODNUTI vytvořit tuto Evropskou unii jednak na základě Společenství fungujících podle svých vlastních pravidel, jednak na základě evropské spolupráce mezi signatářskými státy

Všechny důvody zahájení popisovaného nového stadia evropské integrace není jednoduché postihnout. Pohnutky je jistě možné hledat i v určitém samovolném vývoji, kdy postupné budování hospodářské unie by se neobešlo bez hlubší politické integrace.¹⁴⁰ Vytvoření Unie bylo reakcí na jistou formu vyprázdnění integračního snažení, když hlavní cíle Společenství (především vnitřní trh a hospodářská prosperita) již byly téměř dosaženy a Evropa potřebovala nové impulsy. Důvodem byla také potřeba efektivnější prezentace sjednocené Evropy ve světě. Evropská Společenství, i navzdory obrovskému ekonomickému významu, nezastávala dostatečně relevantní roli v rámci usměrňování zahraničně-bezpečnostního kursu. Hospodářsky integrovaná Evropa bez vnitřních hranic navíc nezbytně potřebovala zabezpečit interní kooperaci i v neekonomických oblastech, jako jsou vnitřní bezpečnost, boj proti zločinnosti, přistěhovalecká politika, spolupráce soudů apod., což byly oblasti do 90. let regulované jenom mezinárodněprávními instrumenty. Nutnost spolupráce v nových oblastech si vyžadovala stálou strukturu, protože ad hoc setkání k projednávání těchto otázek byla těžkopádná, časově náročná a přinášela další náklady, hlavně v propojení na rostoucí počet zúčastněných hráčů.¹⁴¹ Důvodem bylo jistě i volání po politické unii, ke které by měla integrace směřovat a které bylo možné jenom stěží dosáhnout prostřednictvím stávajících komunitárních struktur a forem rozhodování.

Evropská unie představovala výsledek součtu stávajících evropských Společenství¹⁴² a dvou nových oblastí (Společná zahraniční a bezpečnostní politika, někdy označována jako vnější bezpečnost = druhý pilíř Evropské unie a Spolupráce ve věcech justice a vnitra, označována též jako vnitřní bezpečnost = třetí pilíř Evropské unie), který je matematicky vyjádřitelný vzorcem: „Evropská unie = Evropská společenství + 2.“¹⁴³ Založení Unie jako konglomerátu tří velkých oblastí se stalo základem pro definování i zobrazování Unie jako tzv. třípilířové struktury.¹⁴⁴ Na základě grafického vyjádření této struktury pak Unie získala

v oblasti zahraniční politiky, a tuto unii vybavit nezbytnými nástroji pro její činnost“. Více k politickým událostem směřujícím k vytvoření Unie viz například FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta.: *Evropská unie*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003, s. 115 an.

¹⁴⁰ Podobně viz například TÝČ, Vladimír. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. 4. vydání. Praha: Linde, 2004, s. 20–21.

¹⁴¹ CRAIG, Paul, de BÚRCA Gráinne. *EU Law: Text, cases and materials*. 4th edition. New York: Oxford University Press, 2008, s. 15.

¹⁴² Společenství jsou obecně pojímána jako základní stavební kámen (první pilíř) Evropské unie. Tento závěr je opřen především o znění čl. 1 pododstavce třetího věty první Smlouvy o Evropské unii: „Unie je založena na Evropských společenstvích doplněných politikami a formami spolupráce stanovenými touto smlouvou.“

¹⁴³ Matematické vyjádření propůjčeno od W. Hakenbergové. Viz HAKENBERG, Waltraud. *Základy evropského práva*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2005, s. 15.

¹⁴⁴ Za „otce“ pilířové struktury je považován francouzský politik Pierre de Boissieu, který navrhl tento formát nového stadia evropské integrace na jednáních předcházejících podpisu Maastrichtské smlouvy. Více viz MIDDLEMAS, Keith. *Orchestrating Europe: The Informal Politics of European Union 1973–1995*. London:

přídomek jako evropský chrám či evropský palác. Evropská unie ve své maastrichtské podobě, byť existující jako subjekt svého druhu, bez komplexní právní subjektivity, byla určena k tomu, aby se stala plnohodnotným nástupcem Společenství. Neoddělitelné vazby byly podtrženy i jedinou soustavou institucí, kterou evropské státy užívaly ke spolupráci jak na komunitární úrovni (první pilíř), tak na úrovni zbylých dvou pilířů Unie.¹⁴⁵

Spolupráce členských zemí v rámci Unie v úzkém pojetí, tedy v rámci dvou nových unijních pilířů, nesledovala supranacionální model a nereflektovala dosavadní zkušenosti členských zemí z komunitárního pilíře. Forma spolupráce v oblastech vnější i vnitřní bezpečnosti bývá označována jako spolupráce na mezivládní úrovni, což podtrhuje skutečnost, že členské státy si v těchto oblastech ponechaly vysokou míru autonomie a rozhodovacího potenciálu.¹⁴⁶ Silná pozice členských států se odrážela v zachování jednomyslného hlasování v Radě Evropské unie jako majoritního způsobu přijímání rozhodnutí; v minimální, resp. omezené účasti Evropského parlamentu na legislativním procesu; v oslabení iniciačního monopolu Komise ve prospěch členských států; v omezené jurisdikci Soudního dvora a nakonec i v zachování mezinárodně-právní povahy práva druhého a třetího pilíře, které (na rozdíl od práva Společenství v prvním pilíři Evropské unie), byť bylo pro členské státy závazné, nevykazovalo vnitřní účinky a nemohlo být nadřazeno vnitrostátnímu právu členských států. Evropská unie v rámci druhého a třetího pilíře představovala spíše fórum spolupráce nezávislých subjektů (států) než samostatnou mezinárodní organizaci.

Nejednalo se však o absolutní ekvivalent mezinárodní spolupráce členských zemí tak, jak jej známe například ve spojení s Radou Evropy nebo univerzálními mezinárodními organizacemi (například OSN). Státy si sice ponechaly právo kontroly a suverenity v oblastech, které byly vloženy do druhého a třetího pilíře Evropské unie, zároveň byl ale jejich mezinárodní primus omezen existencí propracované institucionální struktury Unie, materiálním propojením na supranacionální část Unie (jednotný rozpočet) a také

Fontana Press, 1995. (Informace převzata z publikace: CHALMERS, Damian et al.: *European Union Law: text and materials*. New York: Cambridge University Press, 2006, s. 25.)

¹⁴⁵ Institucionální kompaktnost všech pilířů evropského projektu vycházela ze samotné Smlouvy o Evropské unii, která v čl. 3 prvním pododstavci (před-lisabonské znění) stanovila, že: „Unie disponuje jednotnou soustavou orgánů, která zajišťuje soudržnost a nepřetržitost činností uskutečňovaných k dosažení jejich cílů za současného zachování a rozvíjení *acquis communautaire*.“

¹⁴⁶ K obecné charakteristice druhého a třetího pilíře a tzv. úzce unijního práva viz například ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo I – Ústavní základy EU*. Praha: Linde, 2007, s. 253.

mechanismem určité „neviditelné ruky“ evropské integrace, která nutí státy přizpůsobovat se a hledat kompromisy.¹⁴⁷

Konečná podoba Unie jako výsledku součtu tří pilířů představovala hlavně politický kompromis. Na jedné straně existovala silná potřeba regulace a kooperace v oblastech dvou nových pilířů, na straně druhé však tyto oblasti představovaly politicky citlivou otázku, která se materiálně výrazně dotýkala klasického pojetí suverenity jednotlivých členských států¹⁴⁸, a proto nemohla být podrobena oné ambiciózní formě regulace, tedy supranacionalitě užívané v prvním pilíři.

Maastrichtská reforma ještě neznamenala nahrazení Společenství jediným novým subjektem. Unie jako taková se stala vyjádřením určitého stupně evropské integrace, novou kvalitou spolupráce mezi členskými státy. Maastrichtská koncepce Unie představovala novou dimenzi v integraci členských států, jednalo se o jisté pojítko, které spojovalo a zastřešovalo existující Společenství a další „nekomunitární“ formy a oblasti spolupráce členských států, rozčleněné do tří unijních pilířů.

Otevřenou otázkou bylo, jak definovat Unii jako celek. Objevovaly se názory, podle kterých se integrace vytvořením Unie přiblížila určitému „quasi-státnímu uspořádání“. William Wallace například poukazoval na teoretické podobnosti mezi Unií a [federální] formou státního zřízení. Dospěl k závěru, že Evropská unie představuje víc než jen mezinárodní režim, resp. metodu spolupráce, ale méně než státní formu.¹⁴⁹ Obdobně Karel Klíma mluví o Unii jako o sdružení států federálního typu.¹⁵⁰ Z hlediska určování vztahu mezi Unií a státy a též z hlediska státovědného uchopení Unie mělo zásadní význam rozhodnutí Spolkového ústavního soudu o slučitelnosti Maastrichtské smlouvy s německým Základním zákonem.¹⁵¹ Podle názoru tohoto soudu představovala Unie nový typ právního uspořádání, který se svými znaky připodobňuje státnímu zřízení, nejedná se však ani o federální stát, avšak ani o pouhou mezinárodní organizaci. Spolkový ústavní soud ve svém maastrichtském rozhodnutí použil pro označení povahy Evropské unie výrazu „Staatenverbund“ (Společenství/Spolek států), když tuto formu svazku jasně odlišil od státu spolkového:

¹⁴⁷ Nemůžu nezmínit paralelu k Nozickově koncepci vzniku státu, jako určitého samovolného procesu, který je rovněž ovlivňován určitou „neviditelnou rukou“. Blíže k tomu viz HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 2., rozšířené vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 25.

¹⁴⁸ K tomu viz též ŠÍŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo I – Ústavní základy EU*. Praha: Linde, 2007, s. 240.

¹⁴⁹ WALLACE, William. Less than Federation, More than a Regime. In WALLACE, William, WEBB, Carole (eds). *Policy Making in the European Community*. 2nd edition. London: Wiley and Sons Ltd., 1983, s. 403–436.

¹⁵⁰ KLÍMA, Karel a kol. *Státověda*. 2. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 125–127.

¹⁵¹ Blíže k tomuto rozhodnutí viz např. LEBECK, Carl. National Constitutionalism, Openness to International Law and Pragmatic Limits of European Integration – European Law in the German Constitutional Court from the EEC to PJCC. *German Law Journal*, 2006, roč. 7, č. 11, s. 907–945.

„Smlouva zakládá evropský spolek států [europäischen Staatenverbund], který je tvořen členskými státy, a jejichž národní identitu respektuje; týká se členství Německa v supranacionálních organizacích, a nikoliv jeho příslušnosti k evropskému státu [europäischen Staat].“¹⁵²

Evropská unie ve své maastrichtské podobě tedy nebyla klasickou mezinárodní organizací, nebyla jí ani výslovně přiznaná právní subjektivita, a proto se vžilo její označování jako entity svého druhu, „sui generis“ organizaci.

V souvislosti s Maastrichtskou smlouvou a otázkou vytváření politické unie mezi členskými státy si nevystačíme jenom s rozbořem nové pilířové struktury. Hlubší politickou integraci lze spatřovat i v mnohých koncepčních změnách, které se dotkly vnitřního uspořádání a fungování Společenství a Unie i étosu integrace. Vladimír Klokočka psal o jisté maastrichtské euforii, která vedla k několika zásadním krokům, které měly „Evropu rozpadlou do mozaiky národních států a národních právních systémů vrátit sobě samé.“¹⁵³

Mezi změny a novinky prohlubující vytváření politické unie určitě patří zavedení evropského občanství, které sehrálo a sehrává v tomto procesu významnou symbolickou roli.¹⁵⁴ I když bylo supranacionální občanství následně Amsterodamskou smlouvou¹⁵⁵ výslovně popsáno jako pouhý doplněk občanství členských států, jeho význam tkví v tom, že má být nástrojem vytváření vazeb mezi jednotlivcem a supranacionální organizací. K tomu mělo jistě sloužit i podtržení role lidských práv, která byla výslovně zařazena mezi hodnoty ctěné a chráněné Unií.¹⁵⁶

Dále musím zmínit rozšíření kvalifikované většiny při hlasování v Radě ministrů na nové oblasti. Tato na první pohled technická změna výrazně posílila supranacionální prvky, když státy přišly o právo veta v dalších otázkách. Nemožnost zvrátit přijetí rozhodnutí Rady individuálním postojem nutně vedla státy k vyjednávání a kolektivnímu rozhodování, což považuji za další posun k politické unii.

¹⁵² Úryvek z odůvodnění rozhodnutí ve věci Maastrichtské smlouvy ze dne 12. října 1993 BVerfGE 89, 155. Citováno podle překladu in: TICHÝ, Luboš a kol. *Dokumenty ke studiu evropského práva*. 3. vyd. Praha: Linde, 2006, s. 536. [Originální německé výrazy přidány autorem].

¹⁵³ Viz KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států*. 2. vydání. Praha: Linde, 2006, s. 20.

¹⁵⁴ K významné symbolické rovině (ale též k normativním kontradikcím) tohoto institutu viz Weilerovu přednášku s názvem *To be a European Citizen: Eros and Civilization*, publikovanou ve sbírce WEILER, Joseph Halevi Horowitz. *The Constitution of Europe. „Do the New Clothes have an Emperor?“ and other Essays on European Integration*. New York: Cambridge University Press, 1999, s. 324-357.

¹⁵⁵ Podepsaná 2. října 1997. V platnost vstoupila 1. května 1999.

¹⁵⁶ Čl. F odst. 2 Smlouvy o Evropské unii (v maastrichtském znění) stanovil následující: „Unie ctí základní práva zaručená Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod podepsanou v Římě dne 4. listopadu 1950 a ta, jež vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, jako obecné zásady práva Společenství.“

Nezanedbatelným přínosem Maastrichtské smlouvy je i posílení role Evropského parlamentu tím, že byla zavedena tzv. spolurozhodovací legislativní procedura, ve které má Parlament rovnocenné postavení s Radou.

V neposlední řadě lze mezi výraznými prvky posilujícími vytváření politické unie zmínit zavedení principů subsidiarity a proporcionality do pravidel dělby pravomocí mezi Unii a členskými státy. Je sice pravdou, že tyto principy by měly sloužit členským státům a omezovat aktivitu Unie na nezbytnou míru. Zároveň ale při naplnění stanovených podmínek legitimizují činnost unijních orgánů a z pohledu prohlubování politické unie v sobě nesou jistou federalizační matici. Kompetenční klauzule a ústavní principy dělby pravomocí jsou totiž elementárními součástmi základních zákonů federativních států a jejich použití v primárním právu nutně vyvolává federalizační implikace.¹⁵⁷

3.2.3 Lisabonské období (2009 až současnost)

Vytvoření Evropské unie sice znamenalo pokrok spolupráce členských zemí, přineslo však rovněž několik komplikací a nejasností. Nedostatky jako terminologická rozmanitost, mlhavý obsah pojmu evropské právo, nejasná adresnost evropské entity z pohledu jednotlivce, schizofrenní aktivita institucí jednajících napříč pilířovým spektrem a také deficit demokratické legitimacy se staly argumenty pro další novelu primárního práva.

Současná podoba Evropské unie je vymezena textem primárního práva ve znění, které bylo zavedeno Lisabonskou smlouvou. Tato smlouva (podepsaná 13. prosince 2007, vstoupila v platnost 1. prosince 2009), v porovnání s odmítnutým návrhem Smlouvy o Ústavě pro Evropu¹⁵⁸, není textem, jenž by nahrazoval dosavadní smlouvy a představoval rekodifikaci primárního práva Evropské unie. Naopak, jedná se o text, který se řadí do série smluv

¹⁵⁷ K roli principu subsidiarity v rámci federalizačních tendencí v Evropské unii viz SCHÜTZE, Robert. *From Dual to Cooperative Federalism. The Changing Structure of European Law*. New York: Oxford University Press, 2009, s. 243 an.

¹⁵⁸ Smlouva o Ústavě pro Evropu neměla být jenom doplněním nebo novelou stávajícího rámce smluv tvořících základ primárního práva Evropské unie. Měla být rekodifikací, revoluční změnou a jako nový dokument nahradit základní smluvní rámec, tedy Smlouvu o založení Evropského společenství a Smlouvu o Evropské unii. K vypracování této smlouvy bylo ustanoveno speciální těleso – Konvent. Výsledkem jeho prací v období mezi únorem 2002 a červencem 2003 byla první verze textu Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Konečnou podobu tohoto dokumentu pak přijaly členské státy na mezivládní konferenci v červnu 2004. Je známo, že ratifikační proces tohoto dokumentu byl po negativních výsledcích referend v Francii a v Nizozemí (2005) neplánovaně ukončen a snaha o reformu smluvního rámce tak byla na další dva roky odložena. Základ pro obnovení debat o dokončení reformního procesu byl pak položen po dobu německého předsednictví Unii v prvním pololetí roku 2007 a vedl k vypracování textu nové tzv. Lisabonské smlouvy. K rozsáhlému českému komentáři k tomuto (odmítnutému) dokumentu viz SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, SVOBODOVÁ, Magdaléna a kol. *Ústava pro Evropu, Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2005.

měnících a doplňujících primární právo Evropské unie a rovněž jako Amsterodamskou smlouvu nebo Smlouvu z Nice jej můžeme označit jenom za novelizaci stávajícího smluvního rámce upravujícího činnost Unie. Podle Lisabonské smlouvy jsou existence Evropské unie a její činnost regulovány dvojicí smluv, a to novelizovanou Smlouvou o Evropské unii (tady se jedná o text existující Maastrichtské smlouvy ve znění pozdějších smluvních úprav včetně Lisabonské smlouvy) a tzv. Smlouvou o fungování Evropské unie (v tomto případě jde o text římské Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství ve znění pozdějších smluv včetně Lisabonské smlouvy).

Lisabonská smlouva výrazně zasáhla do koncepční výstavby „evropského chrámu“. S účinností Lisabonské smlouvy Evropská unie ztratila svou pilířovou strukturu a stala se nástupkyní Evropského (ex-hospodářského) společenství¹⁵⁹ jako entita s plnohodnotnou právní subjektivitou. Euratom existuje i nadále vedle Evropské unie.¹⁶⁰ V této souvislosti se lze setkat také se zajímavým slovním novotvarem, který zní „depilarizace“ Evropské unie (z anglického depilarisation)¹⁶¹, který má naznačit právě tento základní koncepční posun.

Zrušení pilířové struktury není pouhým „architektonickým“ zásahem do podoby „evropského chrámu“ nebo změnou matematické rovnice, o které jsem mluvil výše. Přestavbou Evropské unie, resp. jejím interním sjednocením a zjednodušením dochází k historicky největšímu rozšíření materiálních kompetencí evropské integrační entity. V rámci tohoto zjednodušení je zčásti odbourána pilířová struktura.¹⁶² Došlo jednak ke spojení agendy I. a III. pilíře Evropské unie do jednoho celku a jednak k zastřešení agendy vnější bezpečnosti (ex II. pilíř Evropské unie) entitou s právní subjektivitou, což staví Unii i v této oblasti do nové role.¹⁶³

¹⁵⁹ Čl. 1 třetí pododstavec, věta třetí Smlouvy o Evropské unii stanoví, že: Unie nahrazuje Evropské společenství a je jeho nástupkyní.

¹⁶⁰ Evropské společenství uhlí a oceli zaniklo již v roce 2002 a to z důvodu omezené časové působnosti Smlouvy o Evropském společenství uhlí a oceli, která byla uzavřena na období padesáti let. První zřizovací smlouva podepsaná 24. července 1952 tak ztratila právní účinky dne 23. července 2002 a téhož dne došlo též k zániku Evropského společenství uhlí a oceli.

¹⁶¹ Viz například HATZOPOULOS, Vassilis. *Casual but Smart: The Court's new clothes in the Area of Freedom Security and Justice (AFSJ) after the Lisbon Treaty. College of Europe Research Papers in Law. 2/2008.* [online]. [cit. 22. května 2010]. Dostupné na <<http://www.coleurope.eu/template.asp?pagename=lawpapers>>.

¹⁶² Neúplnost této změny spočívá v tom, že byla zachována samostatná povaha u tzv. II. pilíře tj. u oblasti Společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Mimo nový koncept Unie bude nadále stát i Evropské společenství pro atomovou energii.

¹⁶³ Z pouhého faktu, spočívajícího v tom, že byla zachována specifická povaha bývalého II. pilíře Evropské unie, nelze usuzovat, že tady nedochází k žádné koncepční změně. I když si oblast Společné zahraniční a bezpečnostní politiky zachovává svůj mezivládní charakter a je zde tedy zachována primární role (i primární odpovědnost) členských států, jsou na druhou stranu posíleny také integrační prvky (funkce Vysokého představitele pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, Útvar pro vnější činnost, plán na vytvoření Evropské obranné agentury). Maje stále na mysli přiznání právní subjektivity Evropské unii jako celku, musím konstatovat, že i původní II. pilíř Evropské unie doznal změn, které jej stále více přibližují k supranacionální formě spolupráce států a naopak vzdalují od klasické mezinárodně-právní koncepce.

Kromě podstatných změn v podobě scelení pilířové struktury Unie, přiznání právní subjektivity této entitě a celkového zjednodušení integračních výsledků nahrazením Společenství Unii, přináší lisabonská reforma primárního práva mnohé změny a novinky, které mají ještě více etablovat nadnárodní charakter integračního seskupení, posílit jeho legitimitu z pohledu vnitřních subjektů – jednotlivců i států jako takových, zvýšit efektivitu rozhodování, zabezpečit vnitřní bezpečnost unijního prostoru a také zvětšit význam v rámci mezinárodního společenství.¹⁶⁴ S účinností Lisabonské smlouvy nabyla právní závaznosti Listina základních práv Evropské unie (čl. 6 Smlouvy o Evropské unii), která obsahuje katalog lidských práv, který musí Unie i členské státy respektovat. Smlouva předpokládá právo občanské iniciativy (čl. 11 odst. 4 Smlouvy o Evropské unii). Posílena byla role národních parlamentů (především kontrola dodržování pravidel dělby pravomocí mezi Evropskou unií a členskými státy) i Evropského parlamentu (zavedením tzv. řádného legislativního postupu přijímání sekundárního práva se Evropský parlament stal rovnocenným partnerem Rady). Rozšířena byla také kontrolní pravomoc Soudního dvora, když došlo ke zjednodušení pravidel přístupu jednotlivce ke spravedlivosti.¹⁶⁵

Všechny uvedené prvky vyvolávají otázky směřující ke zjištění povahy Unie, k její charakteristice a k hledání definice současného stadia postupného politického sjednocování členských států. Pravdou je, že Evropskou unií již dávno nelze považovat za pouhou mezinárodní organizaci.

Podoba Evropské unie po účinnosti Lisabonské smlouvy ještě více posiluje supranacionální znaky v rámci integrace. Za ideové prvky tohoto posunu lze na prvním místě považovat vymezení hodnot, které má činnost Unie sledovat, tak, jak je určuje čl. 2 Smlouvy o Evropské unii: „Unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin. Tyto hodnoty jsou společné členským státům ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřipustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů.“

Hodnotovou základnu pak ideově doplňuje i určení základních demokratických zásad Evropské unie. Ty vymezuje hlava II Smlouvy o Evropské unii a řadí mezi ně rovnost občanů Evropské unie, zastupitelskou demokracii, princip kooperace s občanskou společností a také princip, který bychom mohli označit jako princip decentralizace rozhodovacích procesů,

¹⁶⁴ Pro komplexní pojednání o tomto reformním dokumentu, jeho významu a obsahu viz CRAIG, Paul. *The Lisbon Treaty. Law, Politics and Treaty Reform*. New York: Oxford University Press, 2010, 466 s.

¹⁶⁵ Viz blíže MAZÁK, Ján. Locus standi v konaní o neplatnost: od Plaumannovho testu k regulačním aktom. *Právník*, 2011, roč. 150, č. 3, s. 209-231.

spočívající ve zvýšené úloze a rozšíření pravomocí národních parlamentů. Principy, na kterých Unie staví, vyvolávají konotace poukazující na státotvorné ambice evropského integračního projektu.

Když si uvědomíme, že k již tradičním supranacionálním prvkům (především triáda autonomní pravomoci – autonomní instituce – autonomní právo) se připojuje již zmiňované (legitimitu posilující) identifikování základních hodnot, občanského substrátu Unie, posílená role národních parlamentů¹⁶⁶ a do úvahy vezmeme také nový systém vymezení pravomocí¹⁶⁷, zavedení tzv. obecné přechodové klauzule (*passarella*)¹⁶⁸, nebo materiální rozšíření uplatnitelnosti klauzule flexibility¹⁶⁹, nelze obavy z posunu, resp. posouvání se k federaci¹⁷⁰, či jiné státu podobné formě považovat za nepodložené.¹⁷¹ Je však potřebné dodat, že i

¹⁶⁶ Obsah participace parlamentů členských států na fungování evropských struktur je stanoven přímo v textu Smlouvy o Evropské unii, konkrétně v čl. 12 a dále rozveden v příslušných ustanoveních Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie. Nová právní úprava předpokládá tyto úkoly parlamentů členských států: účast na legislativní činnosti Evropské unie, dohled nad dodržováním zásady subsidiarity, účast na unijní politice v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva, účast na procesu revize smluv, zapojení do procedury přijímání nových členských zemí a zbytková působnost v rámci tzv. mezi-parlamentní spolupráce. Více k úloze a postavení národních parlamentů podle Lisabonské smlouvy viz HAMULÁK, Ondrej. Postavení národních parlamentů v novém smluvním uspořádání EU. In KNOLL, Vilém., KARHANOVÁ, Martina (eds). *Naděje právní vědy 2007*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 471–478; nebo obecně k úloze národních parlamentů v Evropské unii viz GEORGIEV, Jiří. Democracy in the EU: National Parliaments and the Quest for Legitimacy. In ŠÍŠKOVÁ, Naděžda (ed). *The Process of Constitutionalisation of the EU and Related Issues*. Groningen: European Law Publishing, 2008, s. 111–199.

¹⁶⁷ Smlouva o fungování Evropské unie v části I hlavě I obsahuje nové, detailní určení typologie pravomocí Evropské unie. Toto vymezení je především snahou o transparentní určení oblastí působení Unie a členských států. Zavádí přehlednou typologii pravomocí a vymezuje obsah jednotlivých skupin. Podle ustanovení Smlouvy o fungování Evropské unie (čl. 2–6) bude Unie realizovat výlučné, sdílené, podpůrné, koordinační a doplňkové pravomoci. Přesné určení oblastí působení „centra“ a „jednotek“ je typickým znakem federálního uspořádání (viz např. 10. dodatek k Ústavě Spojených Států, nebo čl. 70–72 německého Základního zákona) a tedy krokem k prohloubení politické unie.

¹⁶⁸ Především se jedná o tzv. obecnou *passarellu* obsaženou v čl. 48 odst. 7 Smlouvy o Evropské unii, která umožňuje určité „obejití“ tradičního postupu při změnách primárního práva. Obcházení vžitých revizních postupů spočívá v tom, že Evropská rada může svým jednomyslným rozhodnutím „změnit“ ta ustanovení smluv, která pro hlasování v Radě vyžadují jednomyslné rozhodování nebo pro přijetí aktu určují zvláštní legislativní postup tak, že napříště bude postačovat hlasování kvalifikovanou většinou, resp. bude umožněno použití řádného legislativního postupu.

¹⁶⁹ Klauzule flexibility obsažená v čl. 352 Smlouvy o fungování Evropské unie umožňuje *ad hoc* rozšíření pravomocí Unie za účelem dosažení jejich cílů ve všech oblastech (s výjimkou oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky), a to tehdy, když výslovné stanovení unijních pravomocí ve Smlouvách chybí a za předpokladu, že přijetí určitého opatření je nezbytné. Oproti před-lisabonskému znění této klauzule došlo k zobecnění, když původně mohla být využita pouze pro nezbytné dosahování cílů v rámci budování vnitřního trhu.

¹⁷⁰ Jean-Claude Piris mluví o Unii jako o částečně federální entitě („partially federal entity“). Viz PIRIS, Jean-Claude. *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, s. 331.

¹⁷¹ Diskuse o federalizaci Unie se neobjevuje až v souvislosti s Lisabonskou smlouvou (k rozboru federalizačních diskusí na pozadí integrace viz například SCHÜTZE, Robert. *From Dual to Cooperative Federalism. The Changing Structure of European Law*. New York: Oxford University Press, 2009, 391 s.). Tradičně se však uvádí, že seriózní snaha o federalizaci supranacionálních entit musí být doprovázena adekvátním zvyšováním jejich demokratické legitimacy (mezi nejvlivnější hlasatele této potřeby patří Jürgen Habermas, viz HABERMAS, Jürgen. *The Postnational Constellation. Political Essays*. Překlad Max Pensky. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2001, s. 98an. Tvůrci poslední velké novely primárního práva

navzdory těmto prvkům, posilujícím Evropskou unii jako celek a obavám, které vyvolávají, se pořád jedná jenom o přiblížení se úplné politické unii (chceme-li federaci¹⁷²), než o její finální etablování. Podle soudce německého Spolkového ústavního soudu Uda di Fabia¹⁷³ se evropská integrace po účinnosti Lisabonské smlouvy dostala před brány federace, když k dosažení tohoto přerodu nadstátní organizace na státní formu, podle jeho slov, zbývá jenom malý krok v podobě dalšího přenosu pravomocí z členských států na Unii.¹⁷⁴ Z uvedených slov je však patrné, že tento „poslední“ krok leží jen a pouze v rukou členských států.¹⁷⁵

Kromě toho, že státy v obecném smyslu setrvávají v roli hybatelů podoby evropské integrace, je po přijetí Lisabonské smlouvy jejich status posílen i o několik konkrétních ochranných prvků. Lisabonská reforma primárního práva byla vystavěna na koncepci určitého vyvažování, když nárůst „federalizačních prvků“ byl doprovázen i reformními kroky zvyšujícími legitimitu rozhodování Evropské unie a rozšiřujícími pensum kontrolních nástrojů v rukou členských států.¹⁷⁶ Tato „protiopatření“¹⁷⁷ spočívají především v novém systému kontroly dodržování zásady subsidiarity při tvorbě evropské legislativy a v zavedení kontroly nad možným zneužitím zmiňovaných „passarell“ či klauzule flexibility (to vše

(Ústavní smlouvy i jejího lisabonského klonu) v podstatě vyhověli tomuto volání a v habermasovské logice tak učinili další krok k federalizaci Unie. Lisabonská smlouva je skutečně pramenem, který zvyšuje demokratickou legitimitu jak na vstupu - „input democracy“ (příklon k parlamentarizmu), tak na výstupu – „output democracy“ (ochrana práv jednotlivců), jak o tom píše Lenaerts a Cambien (viz LENAERTS, Koen, CAMBIEN, Nathan. *The Democratic Legitimacy of the EU after the Treaty of Lisbon*. In WOUTERS, Jan a kol. (eds). *European Constitutionalism beyond Lisbon*. Antverpy: Intersentia, 2009, s. 185-207.

¹⁷² K postupnému proměňování Evropské unie na státu podobný útvar viz také PROCHÁZKA, Radoslav. *Európska únia ako štátny zväzok*. *Justičná revue*, 2005, roč. 57, č. 1, s. 96-103.

¹⁷³ Udo di Fabio následně zastával funkci soudce zpravodaje v rozhodnutí německého ústavního soudu o slučitelnosti Lisabonské smlouvy s německou ústavou, viz rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 30. června 2009, 2 BvE 2/08, Absatz-Nr. 1/421. [online]. [cit. 7. července 2010]. Dostupné na <http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2_bve000208en.html>. Z množství komentářů k tomuto rozhodnutí viz např. TOMUSHAT, Christian. *The Rulling of Geman Constitutional Court on the Lisbon Treaty*. *German Law Review*, 2009, roč. 10, č. 8, s. 1259–1261 nebo HALBERSTAM, Daniel, MÖLERS, Christoph. *The German Constitutional Court says “Ja zu Deutschland“*. *German Law Review*, 2009, roč. 10, č. 8, s. 1242–1257.

¹⁷⁴ Viz rozhovor s Udem di Fabiem. DI FABIO, Udo, KAISER, Daniel. *Po Lisabonu jsme už na hranici federace*. *Lidové noviny*, 12. prosinec 2009. [online]. [cit. 29. prosince 2010]. Dostupné na <<http://www.euroskop.cz/8801/14887/clanek/po-lisabonu-jsme-uz-na-hranici-federace/>>

¹⁷⁵ Karel Klíma vyjadřuje tento stav kategorickým tvrzením, podle kterého jsou „členské státy ustavující i ústavodárnou autoritou Evropské unie.“ Viz KLÍMA, Karel a kol. *Evropské právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, s. 51.

¹⁷⁶ K ústavnímu rozměru lisabonské reformy a vyvažování prohloubení politické integrace viz také ZEMÁNEK, Jiří. *Ústavní rozměr členství v Evropské Unii a otázka souladu Lisabonské smlouvy*. In MALÍŘ, Jan a kol. *Česká republika v Evropské unii (2004–2009)*. *Institucionální a právní otázky členství*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2009, s. 34–54.

¹⁷⁷ Blíže je rozebírám v práci HAMULÁK, Ondrej. *“It Smells Like State Spirit” - EU within and after the Lisbon Saga*. In *Harmonization and unification of law in the European Context*. Bratislava: Univerzita Komenského, 2011, s. 87-97.

především prostřednictvím zapojení národních parlamentů¹⁷⁸⁾ a také v obecném podtržení oboustrannosti integrace (tzv. oboustranná flexibilita).¹⁷⁹

3.3 Supranacionální právo a jeho emancipace

Vlastnosti práva Evropských společenství a dnes Evropské unie byly a jsou nezbytně propojeny se supranacionální povahou evropské integrace. V supranacionálním modelu byla zakomponována „logika konstitucionalizace Evropy“.¹⁸⁰ Dosahování autonomních cílů integračních entit si nutně vyžadovalo autonomní, efektivní a jednotný právní systém. Vedle států se objevuje nový právotvůrce. Právo v objektivním slova smyslu je odděleno od států (opouští jejich výhradní monopol) a otevírá prostor pro pluralistické vnímání.¹⁸¹

Je však nutné podotknout, že vytvoření Evropských společenství mělo mezinárodněprávní (smluvní) základ a proto komunitární právo bylo původně považováno za součást mezinárodního práva veřejného. Tvůrci smluv neměli potřebu ani snahu komplexně vyřešit otázky používání a účinků komunitárního práva ve vnitrostátních právních řádech; ani otázky vztahu komunitárního práva a vnitrostátního práva a postupu při řešení jejich případných kolizí. Vycházeli z toho, že uvedené otázky tradičně řešilo ústavní právo členských zemí (přístup k mezinárodněprávním závazkům, teorie dualizmu a monizmu, teorie přednosti vnitrostátního nebo mezinárodního práva), případně teorie mezinárodního práva veřejného (teorie „self-executing“ ustanovení mezinárodních smluv).

Ve smlouvách proto nenajdeme žádné konkrétní návody na to, jak by mělo být evropské právo používáno a jaký je jeho vztah k právu vnitrostátnímu.¹⁸² Nezastupitelnou roli tady proto musel sehrát Soudní dvůr Evropské unie, který byl a stále je hnací silou při formování vlastností evropského práva a stal se hlavní autoritou vymezující vztahovou linii mezi

¹⁷⁸ K tomu viz např. ANDOURA, Sami a kol. *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*. Brussels: CEPS, EGMONT, EPC, 2007, s. 81–96.

¹⁷⁹ Výslovným zakotvením možnosti negativní revize smluv v podobě omezení pravomocí Unie (čl. 48 odst. 2 věta druhá Smlouvy o Evropské unii), dále výslovným zakotvením možnosti jednostranného vstoupení států z Unie (čl. 50 Smlouvy o Evropské unii) a též zavedením možnosti států iniciovat negativní legislativní aktivitu, kdy podle prohlášení č. 18 Závěrečného aktu Mezivládní konference, která přijala Lisabonskou smlouvu, má každý členský stát jednotlivě, nebo ve spojení s jinými státy, právo navrhnout Radě, aby požádala Komisi o předložení návrhu na zrušení právního předpisu. Členským státům se tak v oblasti sdílených pravomocí dostává možnosti získat zpět Unii nevyužívanou svěřenou pravomoc nebo hájit své pravomoci v případě, že došlo přijetím dotčeného aktu k porušení principu svěřeni. K uvedeným projevům této „oboustranné flexibility“ viz BELLING, Vojtěch, MALÍŘ, Jan, PÍTROVÁ Lenka. *Kontrola dělby pravomocí v EU se zřetelem ke kompetenčním excesům*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2010, s. 29-30.

¹⁸⁰ Viz KLÍMA, Karel a kol. *Evropské právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, s. 31.

¹⁸¹ Viz BÁRÁNY, Eduard. *Pojmy dobrého práva*. Bratislava: Eurokódex, 2007, s. 14-15 a teorie tam uvedené.

¹⁸² Jedinou výjimkou bylo výslovné definování přímé použitelnosti nařízení jako pramene sekundárního práva.

supranacionálním právem a právem členských států.¹⁸³ Hlavně díky unijnímu soudu došlo k procesu „konstitucionalizace evropského práva“.¹⁸⁴ Jiří Přibáň k tomu poznamenává, že utopie evropského (supranacionálního) konstitucionalizmu mohla najít praktický odraz právě díky specifické skupině právníků působících u Soudního dvora a v právních službách ostatních institucí tehdejších Společenství.¹⁸⁵

3.3.1 Samostatnost práva Evropské unie

Základní charakterovou vlastností právního systému Evropské unie je jeho samostatnost.¹⁸⁶ Ta znamená, že tento právní řád existuje nezávisle na vnitrostátním právu členských zemí i na obecném mezinárodním právu veřejném, tj. představuje právní řád, který je odlišný od mezinárodního práva i od vnitrostátního práva.¹⁸⁷ Autonomní povaha práva Evropské unie je obecně určována těmito základními znaky:

- a) Vlastní ústavní základ obsažený ve zřizovacích smlouvách, tedy normy konstitutivní povahy, které se dotýkají jenom Evropské unie. „EHS (dnes Unie) je společenstvím práva v tom smyslu, že ani jeho členské státy, ani jeho orgány se nevymykají přezkumu souladu jejich aktů se základní ústavní chartou, jíž je Smlouva“ (294/83 Les Verts¹⁸⁸).
- b) Existence vlastní, autonomní a konečné instance pro výklad evropského práva, kterou je Soudní dvůr. „Komunitární právo podléhá pouze jedinému závaznému výkladu a tento výklad je výlučně soudní před Soudem, který má na něj monopol“

¹⁸³ Viz STEIN, Eric. Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution. *The American Journal of International Law*, 1981, roč. 75, č. 1, s. 1. Za zmínku stojí poznámka Erica Steina, který poukázal na fakt, že si Soudní dvůr takovou pozici v podstatě uzurpoval a nebránilo mu v tom ani slabé a nejasné vymezení jeho pravomocí v primárním právu. Stein doslova mluví o „křehkém“ postavení Soudního dvora („fragile jurisdictional base“).

¹⁸⁴ Viz CORRIAS, Luigi. *The Passivity of Law. Competence and Constitution in the European Court of Justice*. Dordrecht: Springer, 2011, s. 145.

¹⁸⁵ PŘIBÁŇ, Jiří. Multiple Sovereignty: On Europe's Self-Constitutionalization and Legal Self-Reference. *Ratio Juris*, 2012, roč. 23, č. 1., s. 49.

¹⁸⁶ Vzhledem k tématu naší práce nemůžeme nezmínit názor bývalého generálního advokáta Francise Jacobsa, který dokonce mluví o suverenitě evropského práva. Viz JACOBS, Francis G. *The Sovereignty Of Law: The European Way*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, 163 s.

¹⁸⁷ Pro podrobný a inspirativní rozbor nového chápání práva integračních entit v klíčových rozhodnutích Soudního dvora viz MADURO, Miguel Poiares, AZOULAI, Loïc (eds). *The Past and Future of EU Law, The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*. Portland: Hart Publishing, 2010. Tam zejména kapitoly autorů: Pierre Pescatore, Bruno de Witte, Franz C Mayer a Morten Rasmussen.

¹⁸⁸ Rozsudek Soudního dvora ze dne 23. dubna 1986, 294/83 Les Verts/Parliament [1986] ECR p. 1339.

(74/69 Krohn¹⁸⁹). Stejný monopol platí také pro rozhodování o platnosti norem práva Evropské unie, které je svěřeno pouze Soudnímu dvoru (314/85 Foto-Frost¹⁹⁰). Národní soudy jsou v případě pochybností o platnosti norem práva Evropské unie oprávněné pouze k položení předběžné otázky Soudnímu dvoru. Samy ale nemohou o platnosti rozhodovat.

- c) Úplnost a soběstačnost práva Evropské unie potřebná k řešení otázek, které jsou v pravomoci Evropské unie (především oblast výlučných pravomocí), která se odráží v tom, že k dosažení některých následků předpokládaných evropským právem není nutná žádná reakce, žádná právotvorná aktivita ze strany národních orgánů členských států.
- d) Autonomní určení vlastností a aplikačních zásad supranacionálního práva. Tyto zásady vycházejí z judikatury Soudního dvora, která určuje podmínky jejich uplatnění. Vnitrostátní právní řády je nedeterminují ani blíže nespecifikují.¹⁹¹

Soudní dvůr ve své judikatuře poukázal na to, že i když byla Společenství založena mezinárodní smlouvou a tudíž vycházejí z mezinárodního práva veřejného, nelze je považovat za pouhé klasické mezinárodní organizace. Ani jejich právo pak není jenom regionálním mezinárodním právem veřejným, ale právním řádem, který má svá specifika. „[...] Společenství představuje nový právní řád mezinárodního práva, v jehož prospěch státy omezily, byť ve vymezených oblastech, svá suverénní práva a jehož subjekty nejsou jen členské státy, ale rovněž jejich příslušníci.“¹⁹²

V dalším klíčovém rozhodnutí pak Soudní dvůr osamostatnil evropské právo od mezinárodního práva veřejného úplně a vymezil jej jako zcela nezávislý (vlastní) právní řád. „Smlouva EHS vytvořila vlastní právní řád, který se nabytím účinnosti Smlouvy stal integrální součástí právních systémů členských států.“ (6/64 Costa vs. ENEL).¹⁹³

Z autonomní povahy práva Společenství a Unie se logicky odvinula jistá schopnost tohoto práva samostatně určovat své účinky na území (tedy v rámci právní praxe) členských států. To znamená, že vnitřní účinky práva Evropské unie již nejsou ponechané na vůli členských států. Neuplatňují se tu klasické teorie dualizmu a monizmu, určující v jakých

¹⁸⁹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 18. června 1970, 74/69 Hauptzollamt Bremen Freihafen/Krohn [1970] ECR p. 451.

¹⁹⁰ Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. října 1987, 314/85 Foto-Frost/Hauptzollamt Lübeck-Ost [1987] ECR p. 4199.

¹⁹¹ Viz BARENTS, René. *The Autonomy of Community Law*. Hague: Kluwer Law International, 2004, s. 12.

¹⁹² Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. února 1963, 26/62 NV Algemene Transporten Expeditie Ordeerneming van Gend en Loos vs. Nederlandse Administratie der Belastingen. [1963] ECR 1.

¹⁹³ Rozsudek Soudního dvora ze dne 3. června 1964, 6/64 Flaminio Costa vs. ENEL [1964] ECR 585, 593.

formách je uplatňované mezinárodní právo na vnitrostátní úrovni a jaký je poměr těchto dvou právních systémů.¹⁹⁴ Naopak, právo Evropské unie určuje své účinky autonomně (prosazuje se) a z členství určitého státu plyne povinnost jeho orgánů toto právo používat (schopnost autonomně se prosadit může být označena též jako tzv. komunitární/unijní monizmus).

„Osamostatněním“ supranacionálního práva Soudní dvůr vyvrátil názor části doktríny i vlád členských zemí, podle něhož mělo být evropské právo jenom jinou formou mezinárodního práva, a jeho subjektem mohly být jenom smluvní strany (státy), které by se jako jediné mohly domáhat porušení dohodnutých pravidel. Penetrace unijního supranacionálního práva do vnitrostátního právního systému narušuje „idol suverenity“, tedy tradiční představu o nepřipustnosti přímého vstupu supranacionální normotvorby do právního řádu suverénní země.¹⁹⁵ Není divu, že v klíčové kauze, ve které byl poprvé definován tento vnitřní účinek supranacionálního práva (26/62 Van Gend en Loos), byla hlavním argumentem tří oponujících států (Německo, Belgie a Nizozemsko) právě potřeba zachování státní suverenity.

Podle Soudního dvora znamená přímá (bezprostřední) použitelnost nutnost úplné a jednotné aplikace ustanovení práva Evropské unie od doby jejich přijetí a po celou dobu jejich platnosti ve všech členských státech. Soudní dvůr v této souvislosti nečiní rozdíl mezi unijním a vnitrostátním právem na poli jejich aplikace národními soudy a orgány veřejné správy, ale naopak tvrdí že ustanovení práva Evropské unie jsou neoddělitelnou součástí právních systémů členských států. „[...] Bezprostřední použitelnost [...] znamená, že ustanovení práva ES musí být úplně a jednotně aplikována ve všech členských státech po celou dobu své platnosti [...] každý vnitrostátní soud je v mezích své pravomoci povinen v úplnosti používat právo ES a chránit práva, jež v tomto právním systému vznikají jednotlivcům.“ (106/77 Simmenthal¹⁹⁶). Vnitrostátní soudy jsou nositeli pozitivního závazku přijmout veškerá opatření, která by svědčila ve prospěch ochrany subjektivních oprávnění vyplývajících z práva Evropské unie, a to i v případě, že taková opatření národní právo nezná, nebo jejich použití vylučuje (C-213/89 Factortame¹⁹⁷).

Přímá (bezprostřední) použitelnost práva Evropské unie představuje objektivní rozměr samostatnosti tohoto právního řádu. V podstatě je v ní zakódován příkaz národním soudům

¹⁹⁴ K uvedeným teoriím viz např. MALENOVSKÝ, Jiří. *Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva obecně a v českém právu zvláště*. Brno: Doplněk, 2000, 106 s.; nebo BLAHOŽ, Josef, BALAŠ, Vladimír, KLÍMA, Karel. *Srovnávací ústavní právo*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 407-414.

¹⁹⁵ Viz KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států*. 2. vydání. Praha: Linde, 2006, s. 242.

¹⁹⁶ Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. března 1978, 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato vs. Simmenthal SpA. [1978] ECR 62.

¹⁹⁷ Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. června 1990, C-213/89 R. vs. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd. and Others [1990] ECR I-2433.

přístupovat k supranacionálnímu právu jako k právu vlastnímu a aplikovat jej¹⁹⁸ ve formách, v jakých bylo originálně přijato (tedy bez potřeby jeho převedení do vnitrostátních pramenů).

Samostatnost ale má také svůj subjektivní rozměr. V podobě tzv. principu přímého účinku se obrací přímo k jednotlivcům. Přímý účinek znamená, že na základě ustanovení práva Evropské unie mohou vznikat práva a povinnosti subjektům vnitrostátního práva, tj. fyzickým a právnickým osobám. Díky přímému účinku se prameny práva Evropské unie stávají přímým zdrojem ovlivnění právního statusu subjektů práva na národní úrovni. Přiznání přímého účinku normám práva Evropské unie bylo výrazným podpořením zásady efektivní aplikace evropského práva a vedlo k posílení statusu jednotlivců v tomto právním systému. Soudní dvůr vycházel ve své judikatuře věnované přímému účinku (zvláště u norem sekundárního práva) z potřeby účinnosti, resp. užitečnosti norem evropského práva („l'effet utile“¹⁹⁹), která by byla výrazně oslabena v případě, že by státy neplnily povinnosti, které jim tyto normy ukládají.

Efektivní fungování právního systému Unie si vyžaduje, aby státy jako nositelé konkrétních povinností byly pod nepřetržitým dohledem. Primárně tento dohled vykonává Komise, která může na stát, který neplní své závazky, podat k Soudnímu dvoru žalobu na neplnění povinností (čl. 258 Smlouvy o fungování Evropské unie). Díky přímému účinku norem práva Evropské unie jsou pak dalším „hlídačem“ jednotlivci, kterým právo Evropské unie přiznává vůči státu určitá oprávnění, jichž se můžou domáhat v řízeních před národními soudy. V této souvislosti se mluví o tzv. dvojí bdělosti nebo dvojí kontrole členských států. Uznáním přímého účinku norem evropského práva jednotlivci nejen že získali větší ochranu, ale sami se stali ochránci („strážci“) evropského práva a jeho integrity.²⁰⁰ Vtažením jednotlivců do rámce působení supranacionálního práva se toto právo stává dokonalým, úplným právním systémem. Ještě více se přibližuje chápání právní regulace na úrovni států, protože je to právní systém, který se dokáže obracet na konkrétní adresáty, ovlivňovat jejich právní status, a to přímo, bez zprostředkovatelské role vnitrostátního práva.

¹⁹⁸ Sacha Prechal považuje tuto „povinnost aplikovat“ za klíčový, ústřední element principu přímého účinku. Viz PRECHAL, Sacha. Direct Effect, Indirect Effect, Supremacy and the Evolving Constitution of the European Union. In BARNARD, Catherine (ed). *The Fundamentals of EU Law Revisited. Assessing the Impact of the Constitutional Debate*. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 38.

¹⁹⁹ K významu tohoto pomocného kritéria pro rozvoj evropského práva a jeho místa v judikatuře Soudního dvora viz SEHNÁLEK, David. Effet utile a jeho projevy při interpretaci komunitárního práva. *Právník*, 2009, roč. 148, č. 8, s. 785-808.

²⁰⁰ Viz WEILER, Joseph Halevi Horowitz. The Transformation of Europe. *The Yale Law Journal*, 1991, roč. 100, č. 8, s. 2414.

3.3.2 Dominance práva Evropské unie

Soudní dvůr postupně ve své judikatuře vymezil právo Evropských společenství (dnes Evropské unie) jako samostatný právní řád platný na území všech členských států. Stanovil, že toto právo je přímo použitelné, a to ve formách, v jakých jej tvoří státy (primární právo) i orgány Unie (sekundární právo) bez nutnosti jeho recepce do vnitrostátních právních řádů. Jeho vnitřní účinky nejsou závislé na východiscích právních řádů členských států, ale naopak, toto právo samo prostřednictvím vlastních aplikačních zásad určuje své vnitrostátní účinky. Vnitrostátní aplikační orgány jsou povinny akceptovat právo Evropské unie jako součást vnitrostátního právního systému, přihlížet k obsahu a cílům práva Evropské unie při výkladu vnitrostátních norem a v případě konfliktu mezi aplikovatelnou normou práva Evropské unie a vnitrostátního práva upřednostnit evropskou normu a národní normu ponechat neaplikovanou. Zásady vnitrostátní aplikace práva Evropské unie jasně ukazují, že „samoprosaditelnost“ tohoto práva je nutné chápat široce, nejen jako schopnost určovat samostatně své vnitřní účinky (přímá použitelnost), ale také schopnost prosadit se navzdory znění (přednost) nebo běžnému významu (nepřímý účinek) vnitrostátních norem.

V případě kolize s textem nebo smyslem vnitrostátních norem je tedy právo Evropské unie dominantním právním řádem, který vede k neaplikování odporujících národních pravidel nebo vyžaduje preferenci unijně podmíněné a zároveň unijně konformní interpretace národního práva před takovou jeho interpretací, jejímž použitím by řízení před národním orgánem skončilo výsledkem neslučitelným s cíli evropské normy.

Právo Evropské unie ovlivňuje právní vztahy a praxi aplikace práva na vnitrostátní úrovni celou řadou strukturálních principů. Je profilováno jako dominantní právní řád. Pod jeho dominancí však nerozumíme jeho absolutní nadřazenost ve vztahu k vnitrostátními právu. Soudní dvůr postupně vytvořil určitou matici účinků supranacionálního práva, která charakterizuje jeho dominantní povahu a kterou lze shrnout v následujících bodech:²⁰¹

- ❖ **Originalita a přímá použitelnost.** Soudní dvůr obhajuje výjimečnou povahu evropského práva jako nového právního řádu mezinárodního práva a stanovuje základ pro přímou aplikaci jeho norem.²⁰²

²⁰¹ K prokázání našeho tvrzení o dominanci práva Evropské unie uvádíme následující zkrácený exkurz. Naším cílem je poukázat na základní prvky dominance a ne podrobně rozebírat tuto problematiku. Jednotlivá rozhodnutí jsou řazena chronologicky.

²⁰² „Společenství představuje nový právní řád mezinárodního práva, v jehož prospěch státy omezily, byť ve vymezených oblastech, svá suverénní práva a jehož subjekty nejsou jen členské státy, ale rovněž jejich příslušníci.“ Viz Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. února 1963, 26/62 NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend en Loos vs. Nederlandse Administratie der Belastingen. [1963] ECR I.

- ❖ **Přednost.** Soudní dvůr determinuje evropské právo jako svébytný právní řád odlišný od práva mezinárodního i vnitrostátního a klade základy doktríny aplikační přednosti evropského práva v případě jeho střetu s normou práva národního.²⁰³
- ❖ **Ochrana lidských práv.** Soudní dvůr prohlašuje základní práva za součást komunitárních principů a sobě ukládá povinnost být jejich strážcem.²⁰⁴
- ❖ **Absolutní přednost.** Soudní dvůr chápe aplikační přednost evropského práva absolutně jako jeho přednost před veškerým národním právem, včetně ústavního práva členských států.²⁰⁵
- ❖ **Přímý účinek směrnic.** Soudní dvůr určuje podmínky pro přímý účinek směrnic (v určité míře tak „přepisuje“ Smlouvu, která u směrnic tento účinek nepředpokládala), čímž dále rozšiřuje masu aplikovatelného evropského práva.²⁰⁶
- ❖ **Horizontalita evropského práva.** Soudní dvůr akceptuje zásadu horizontálního přímého účinku, vymezuje jednotlivce též jako potencionálního nositele supranacionálně založených povinností, čímž dopady supranacionálního práva absolutizuje.²⁰⁷
- ❖ **Efektivita aplikace.** Soudní dvůr rozvádí princip přímé použitelnosti a z něj plynoucí povinnost národních soudů aplikovat evropské právo, což vedlo k decentralizaci aplikace evropského práva a svěřením evropských úkolů národním soudům.²⁰⁸
- ❖ **Eurokonformní výklad národního práva.** Soudní dvůr definuje povinnost národních soudů, aby prostřednictvím eurokonformního výkladu ustanovení národního práva ve světle směrnic přispěly k efektivnímu dosahování cílů integrace a naplnily tak závazek loajality uložený členskými státy.²⁰⁹
- ❖ **Absolutní povinnosti států.** Soudní dvůr blíže vymezuje vztah jednotlivce a státu při aplikaci evropského práva a dále chápe stát jako subjekt podřízený veškerým

²⁰³ „Na rozdíl od běžných mezinárodních smluv Smlouva o EHS zavedla vlastní právní řád, který se stal součástí právních systémů členských států od vstupu Smlouvy v platnost a který je pro jejich soudy závazný.“ Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 3. června 1964, 6/64 *Flaminio Costa vs. ENEL* [1964] ECR 585, 593.

²⁰⁴ Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. listopadu 1969, 29/69 *Stauder v. Stadt Ulm* [1969] ECR p. 419.

²⁰⁵ Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. prosince 1970, 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH vs. Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* [1970] ECR 1125.

²⁰⁶ Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. prosince 1974, 41/74 *Van Duyn vs. Home Office* [1974] ECR 1337.

²⁰⁷ Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. dubna 1976, 43/75 *Defrenne vs. Société Anonyme Belge de navigation Aérienne (SABENA)* [1976] ECR 455.

²⁰⁸ Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. března 1978, 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato vs. Simmenthal SpA.* [1978] ECR 629.

²⁰⁹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. dubna 1984, 14/83 *Von Colson and Kamann vs. Land Nordrhein-Westfalen* [1984] ECR 1891.

povinnostem plynoucím z evropského práva bez ohledu na to, zda jedná vrchnostensky nebo se účastní rovných soukromoprávních vztahů.²¹⁰

- ❖ **Přezkumný monopol Soudního dvora.** Soudní dvůr si atrahuje výlučnou pravomoc rozhodovat o platnosti norem práva Evropské unie, čímž supranacionální právo dále osamostatňuje.²¹¹
- ❖ **Odpovědnost státu za škodu.** Soudní dvůr vytváří doktrínu odpovědnosti států za škodu způsobenou jednotlivci jednáním, které je v rozporu s evropským právem, čímž stát podřizuje novému odpovědnostnímu režimu s možnými negativními finančními důsledky.²¹²
- ❖ **Odpovědnost za soudní moc.** Soudní dvůr rozšiřuje doktrínu odpovědnosti států za škodu způsobenou jednotlivci jednáním, které je v rozporu s evropským právem i na situace, kdy je protiprávní jednání přiřitatelné orgánům soudní moci členského státu.²¹³
- ❖ **Přednost unijních zásad před mezinárodním právem.** Soudní dvůr vyslovil, že v případech, kdy pravidla mezinárodního práva veřejného odporují zásadám, na kterých je Unie vybudovaná (zvláště respekt k lidským právům), jsou soudci v členských státech povinni respektovat zásady evropského práva a mezinárodní právo ponechat neaplikované. Tím bylo budování dominance evropského práva dovršeno i ve vztahu k právu, ze kterého právo Evropské unie vyrůstá.²¹⁴

Vztah mezi právem Evropské unie a právem členských států je však určován především rozsahem zmiňované zásady přednosti evropského práva. Tzv. aplikační přednost (též označována jako aplikační nadřazenost²¹⁵) je základní vlastností a prvkem práva Evropské

²¹⁰ Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. února 1986, 152/84 Marshall vs. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching) [1986] ECR 723.

²¹¹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. října 1987, 314/85 Foto-Frost / Hauptzollamt Lübeck-Ost [1987] ECR 4199.

²¹² Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. listopadu 1991, C-6&9/90 Francovich and Bonifaci vs. Italy [1991] ECR I-5357.

²¹³ Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. září 2003, C-224/01 Gerhard Köbler v. Austria [2003] ECR I-10239.

²¹⁴ Rozsudek Soudního dvora ze dne 3. září 2008, C-402/05 P Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission [2008] ECR I-6351.

²¹⁵ V teorii se objevují názorové proudy, podle kterých je potřebné pojmy přednost (primacy) a nadřazenost (supremacy) odlišovat. Takové názory vesměs odkazují na zásadní rozhodnutí španělského ústavního soudu o souladu Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu se španělskou ústavou ze dne 13. prosince 2004. Ústavní soud tady odlišil přednost a nadřazenost, když první akceptuje jako důležitou vlastnost norem práva Evropské unie, avšak druhou přiznává pouze normám španělské ústavy, která jediná obsahuje právní základ členství Španělska v integračních strukturách. Obdobně je odkazováno na rozhodnutí England and Wales High Court *Thoburn v Sunderland City Council* [2002] EWHC 195 (Admin), ve kterém je nadřazenost spojována s ústavním základem působení evropského práva a přednost s praktickou dominancí tohoto práva uvnitř takto založeného systému.

unie a je neodmyslitelným doplněním principu přímé použitelnosti.²¹⁶ Jednotná aplikace supranacionálního práva nutně vyžaduje, aby bylo toto právo používané navzdory protichůdným vnitrostátním normám. Smlouva o Evropské unii sice státům vymezuje základní povinnost loajality, podle které jejich činnost nesmí ohrozit dosažení cílů Evropské unie (čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii), avšak takto obecně vymezený závazek loajality členských zemí se v zásadě nedotýká autonomie vůle národního zákonodárce. Formální zachování autonomního postavení národního zákonodárce se může odrazit v existenci národní právní úpravy kolidující s úpravou evropskou. Zásada přednosti je pak řešením střetu těchto norem.

Uplatněním této vlastnosti dochází v rámci aplikační praxe ke vzniku povinnosti národního soudce (nebo jiného orgánu aplikace práva, např. správního orgánu²¹⁷) neaplikovat v řízení, které před ním probíhá, vnitrostátní právní normu odporující evropské úpravě a použít na daný skutkový stav normu práva Evropské unie.

Stanovení zásady přednosti je pak řešením kolize evropské úpravy s vnitrostátním právem, když v případě takového střetu národní soudce a každý jiný vnitrostátní orgán aplikace práva je povinný použít na řešení dané právní situace normu práva Evropské unie a odporující národní normu (libovolné právní povahy a právní síly) ponechat nepoužitou.

Popsaná povinnost není dodnes národním orgánům výslovně uložena ani v textu primárního, ani v sekundárním právu Evropské unie. První pokus o zakotvení tohoto vztahu byl uskutečněn v souvislosti s vytvořením textu Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Ta v čl. I-6 obsahovala a poprvé stanovovala legální vymezení přednosti práva Evropské unie.²¹⁸ Neúspěch konstitučního procesu v rámci Unie znamenal také odložení otázky legálního vymezení přednosti práva Unie přímo v textu primárního práva.

K teoretickému odlišování mezi předností a nadřazeností viz blíže AVBELJ, Matej. Supremacy or Primacy of EU Law - (Why) Does it Matter? *European Law Journal*, 2011, roč. 17, č. 6, s. 744–763.

²¹⁶ V teorii evropského práva se vedou diskuze o tom, zda jsou přednost a přímý účinek samostatnými, oddělenými (oddělitelnými) aplikačními zásadami, které nemusí nutně souviset, nebo zda se jedná o určitý tandem, kdy přednost působí jako kolizní norma v případě, že se přímo použitelná norma práva Evropské unie dostane do střetu s normou vnitrostátního práva. Blíže k onomu dvojitému nazírání viz LENAERTS, Koen, CURTHAUT, Tim. Of Birds and Hedges: The Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law. *European Law Review*, 2006, roč. 31, č. 3, s. 287–315; nebo DOUGAN, Michael. When Worlds Collide! Competing Visions of the Relationship Between Direct Effect and Supremacy. *Common Market Law Review*, 2007; roč. 44, č. 4, s. 931-963; nebo HINAREJOS, Alicia. On the Legal Effects of Framework Decisions and Decisions: Directly Applicable, Directly Effective, Self-executing, Supreme? *European Law Journal*, 2008, roč. 14, č. 5, s. 620–634.

²¹⁷ Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 22. června 1989, 103/88 Fratelli Costanzo/Comune di Milano [1989] ECR p. 1839. Viz rozbor v knize BOBEK, Michal, BRÍZA, Petr, KOMÁREK, Jan. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 485 an.

²¹⁸ Čl. I-6 stanovoval následující: „Ústava a právo přijímané orgány Unie při výkonu jí svěřených pravomocí mají přednost před právem členských států.“

Prostor pro vyřešení této otázky se opětovně otevřel v souvislosti s tvorbou textu reformní Lisabonské smlouvy. Patří mezi známé pravdy, že tento dokument již postrádá formální konstitucionální ambice Ústavní smlouvy.²¹⁹ I proto se v jeho textu nenachází ustanovení nesoucí ústavní symboliku nebo vyvolávající ústavněprávní implikace, jakým byl i uváděný čl. I-6 Ústavní smlouvy.

Tvůrci lisabonské reformy věnovali otázce přednosti prostor jenom v rámci prohlášení připojených k Závěrečnému aktu z mezivládní konference. Konkrétně prohlášení č. 17 obsahuje připomínku, ze které můžeme vyčíst, že zásada přednosti je ustáleným principem evropského práva a ani opomenutí jejího legálního vymezení nic nemění na zásadním významu, který sehrává při zabezpečování efektivního fungování evropské právní regulace.²²⁰ Prohlášení o přednosti můžeme chápat jako jisté politické „posvěcení“ ustálené judikatury Soudního dvora.²²¹

Základy, rozsah a dopady zásady přednosti tedy vycházejí i nadále hlavně z judikatury Soudního dvora Evropské unie.²²² Klíčovým rozhodnutím je rozsudek Soudního dvora ve věci 6/64 Costa. V tomto rozhodnutí Soudní dvůr položil základy doktríny přednosti komunitárního práva před právem vnitrostátním, judikoval samostatnost komunitárního práva, řešil otázky vztahu komunitárního práva a vnitrostátního práva členských států a dělby pravomocí mezi Společenstvím (dnes Unii) a členskými státy (svěření pravomocí Společenství/Unii považuje Soudní dvůr za trvalé a definitivní, čímž vlastně uznává samostatnost supranacionální entity). Podle slov Soudního dvora: „Členské státy tím, že vytvořily Společenství s neomezenou dobou trvání, které má své vlastní instituce, svůj vlastní charakter, svou vlastní právní subjektivitu a způsobilost jednat na mezinárodní úrovni a navíc zejména skutečnou pravomoc, která pramení z omezení suverenity anebo z přenesení pravomocí z členských států na Společenství, omezily svá svrchovaná práva, i když jenom v omezené míře, a vytvořily tak právní řád, který se vztahuje jak na jejich příslušníky, tak na ně

²¹⁹ Těto problematice je věnován můj příspěvek HAMULÁK, Ondrej. Reform Treaty. Co nového přineslo léto Evropě? In HAMULÁK, Ondrej (ed). *Debaty mladých právníků 2007*. Olomouc: Vydavatelství Univerzity Palackého, 2007, s. 131-135.

²²⁰ Prohlášení o přednosti práva stanovuje následující: „Konference připomíná, že v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora Evropské unie mají Smlouvy a právo přijímané Unii na základě Smluv přednost před právem členských států, za podmínek stanovených touto judikaturou.“ (viz ÚV 2007/C 306/02 ze dne 17. prosince 2007). Toto prohlášení je díky odkazu na ustálenou judikaturu považováno za „soft law“ potvrzení absolutní přednosti práva Evropské unie. Viz CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne. *EU Law – Text, Cases and Materials. Fifth Edition*. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 267.

²²¹ K tomu viz NIEDOBITEK, Matthias. Přednost práva EU a Lisabonská smlouva. *Jurisprudence*, 2009, roč. 18, č. 1, s. 15.

²²² K vývoji této zásady viz ALTER, Karen. *Establishing the Supremacy of European Law*. New York: Oxford University Press, 2001, 258 s. V českém jazyce z poslední doby ONDŘEJKOVÁ, Jana. *Princip přednosti evropského práva v teorii a soudní praxi*. Praha: Leges, 2012, 192 s.

samotné [...] právo, které pochází ze Smlouvy jako ze samostatného pramene práva, nemůže být kvůli svému zvláštnímu postavení a původu potlačeno národní právní normou, pokud má být zachován jeho charakter, jako práva Společenství, a pokud nemá být zpochybněn samotný právní základ Společenství.²²³

Vytvoření doktríny přednosti v judikátu 6/64 Costa představovalo jenom základní krok v rámci formování vztahu komunitárního (dnes unijního) právního řádu a národního práva členských států. Soudní dvůr nestanovil hranice přednosti, proto se logicky objevily nové otázky, a to především v souvislosti s případy střetů evropského práva s národními normami nejvyšší právní síly = ústavou a ústavními zákony. K této otázce se vyjádřil v rozhodnutí 11/70 Internationale Handelsgesellschaft, kde stanovil absolutní dopady zásady přednosti komunitárního (dnes unijního) práva.²²⁴

V případě, že se supranacionální právo a národní ústavní normy v úpravě určitých otázek rozcházejí, musí být upřednostněno právo Evropské unie. Ani vnitrostátní normy ústavní síly nemůžou mít přednost před právem Evropské unie. V opačném případě by podle Soudního dvora došlo k zásahu do autonomní povahy Unie a jejího právního řádu a tím také do efektivity dosahování cílů integrace.

Podle slov Soudního dvora: „Odvolání se na právní pravidla a pojmy domácího práva pro účely posouzení platnosti opatření orgánů Společenství [dnes Unie] by mělo nepříznivý dopad na jednotu a účinnost práva Evropských společenství [dnes Unie]. Platnost těchto opatření může být posouzena pouze na základě práva Evropských společenství [dnes Unie]. Je zřejmé, že právo odvozené ze smluvního základu Společenství [dnes Unie] jako z nezávislého pramene práva, nemůže být už vzhledem ke své pravé podstatě překonáno pravidly vnitrostátního práva, ať již v jakékoli formě, aniž by tím byl popřen charakter práva Evropských společenství [dnes Unie] a jeho právní základ. Proto platnost komunitárního aktu anebo jeho účinek na členský stát neovlivňuje naříkaný rozpor se základními právy obsaženými v ústavě či s podstatnými strukturálními rysy ústavy.“²²⁵

Soudní dvůr tedy chápe přednost absolutně a nerozlišuje, zda je překážka aplikace unijního práva obsažena v ústavních normách nebo normách obyčejného práva. To ale nemění

²²³ Rozsudek Soudního dvora ze dne 3. června 1964, 6/64 Flaminio Costa vs. ENEL [1964] ECR 585, 593.

²²⁴ Rozhodnutí 11/70 Internationale Handelsgesellschaft, byť patří mezi historickou judikaturu, je platné v celém svém rozsahu. Soudní dvůr od jeho vynesení nijak neslevil z požadavku absolutní přednosti a potřebu preference evropského práva i před normami vnitrostátního ústavního práva judikoval i v dalších kauzách, např. rozsudek Soudního dvora ze dne 2. července 1996, C-473/93 Commission v. Luxembourg [1996] ECR I-3207; rozsudek Soudního dvora ze dne 11. ledna 2000, C-285/98 Kreil [2000] ECR I-69; rozsudek Soudního dvora ze dne 16. prosince 2008, C-213/07 Michaniki [2008] ECR I-9999.

²²⁵ Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. prosince 1970, 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH vs. Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel [1970] ECR 1125 [text v závorkách přidán autorem].

nic na skutečnosti, že se stále jedná o aplikační vlastnost a zásadou přednosti Soudní dvůr nestanovuje formální hierarchické vazby mezi supranacionálním a vnitrostátním právem. Z žádného ustanovení Smluv pro Soudní dvůr neplyne pravomoc rozhodovat o platnosti vnitrostátního práva s derogačními účinky.²²⁶

Z přednosti práva Evropské unie plyne pouze povinnost vnitrostátních orgánů aplikace práva postupovat podle evropských norem okamžitě, tedy nepoužít kolidující národní normu hned v konkrétním řízení. Je tedy vyloučeno, aby národní soud, před kterým probíhá konkrétní řízení, inicioval nějaký přezkum platnosti, navrhoval zrušení nebo jiný postup eliminování vnitrostátní normy odporující evropské úpravě. Soudní dvůr k tomu výslovně uvádí, že „jakákoli ustanovení vnitrostátního právního systému – jakož i související legislativní, správní a soudní praxe – ohrožující efektivnost práva ES tím, že odjímají příslušným soudům možnost kdykoli neaplikovat vnitrostátní ustanovení, která jsou na překážku prosazení veškerých účinků práva ES, a proto jsou neslučitelná s vlastní podstatou komunitárního práva.“²²⁷

Oddělené vnímání evropského a vnitrostátního práva Soudní dvůr připomněl i v nedávném rozhodnutí 314/08 Filippiak, kde zopakoval, že: „Na základě zásady přednosti práva Společenství řeší vnitrostátní soud rozpor mezi ustanovením vnitrostátního zákona a přímo použitelným ustanovením Smlouvy tak, že použije právo Společenství a podle potřeby ponechá nepoužité odporující vnitrostátní ustanovení, a nikoliv tak, že bude konstatována neplatnost vnitrostátního ustanovení; pravomoc orgánů a soudů je v tomto ohledu věcí každého členského státu (bod 82)“ a dále, že: „[...] neslučitelnost normy vnitrostátního práva, která je pozdějšího data, s právem Společenství nemá za důsledek její nicotnost [...]“²²⁸

²²⁶ Derogační účinek nemá ani odsuzující rozsudek v řízení o porušení povinnosti podle čl. 260 Smlouvy o fungování Evropské unie, v případech, kdy důvodem porušení je existence vnitrostátní právní úpravy odporující evropskému právu (učebnicovým příkladem je situace, kde Soudní dvůr judikoval porušení zachováním odporující vnitrostátní úpravy je rozsudek Soudního dvora ze dne 4. dubna 1974, 167/73 *Commission v. France* [1974] ECR 359); ani rozhodnutí o předběžné otázce, ve kterém Soudní dvůr nepřímou (výkladem ustanovení unijního práva) vysloví rozpor mezi vnitrostátními a unijními normami (tady je nutno připomenout ustálenou judikaturu Soudního dvora, ve které odmítá možnost rozhodovat na základě článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie o výkladu vnitrostátních právních a správních předpisů nebo o souladu těchto předpisů s právem Unie. Viz např. rozsudek Soudního dvora ze dne 11. března 2010, C-384/08 *Attanasio Group* [2010] ECR I-2055, bod 16).

²²⁷ Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. března 1978, 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato vs. Simmenthal SpA.* [1978] ECR 629, bod 22.

²²⁸ Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. listopadu 2009, C-314/08 *Filippiak* [2009] ECR I-11049.

3.4 Primární právo jako ústavní charta a autopoietická role základních práv

Evropská integrace je příběhem bez jasného konce²²⁹ a fenoménem, který posouvá tradiční chápání pozice a role států i vztahu mezi jimi a jejich obyvatelstvem. Přináší nového hráče (samotnou Unii), která prostřednictvím svého samostatného právního řádu ovlivňuje právní status jednotlivců, do jisté míry je odebírá státům a sama na ně mocensky působí. Když přijmeme tento jev jako fakt, je logické ptát se, zda existuje též systém regulace tohoto působení, zda lze mluvit o jisté vnitřní ústavnosti Unie.

Ústavnost, resp. existence ústavního práva (ve smyslu přiřazení tohoto pojmu určitému právnímu řádu) v současné době překračuje hranice národních států a nemůže být determinována jako monopol vědy a praxe vnitrostátního práva.²³⁰ Zajisté platí názor autorů pražské učebnice Evropského práva, podle kterých: „Protože pojem ústavního práva není vázán na formální kategorii právních aktů, ale vymezuje z hmotněprávního hlediska předmět, povahu a právní sílu norem, není a priori důvod vylučovat pojem ústavnosti z práva mezinárodního, potažmo komunitárního [dnes práva Evropské unie].“²³¹

Ústavnost Evropské unie, jako neustále probíhající a aktuální proces, představuje jenom stěží popíratelný fenomén. Pokud mluvíme o ústavnosti Evropské unie, nejde nám o pouhé pojmenování ustanoveného, vnitřně uspořádaného systému, ale o charakterizování jeho kvalitativních znaků. Samozřejmě se jedná o ústavnost v materiálním slova smyslu, ústavnost naplněnou zásadami, systémem dělby moci a pravomocí a systémem ochrany lidských práv, o ústavnost respektovanou a ne formálně konstituovanou. Ústavnost a ústavní právo v materiálním smyslu naznačují existenci základních pravidel uspořádání společenské struktury – naznačují, že Unii lze chápat jako právní společenství, ekvivalent právního státu.

Východisko i argument pro akceptování existence unijní materiální ústavy lze objevit nejen ve faktickém vnitřním uspořádání vztahů, v projevech vůle unijní moci a její realizace ve vnějším světě (jellinekovská koncepce vycházející z toho, že kde je společenská struktura, tam je též ústava), ale rovněž v tom, že Unie má vlastní právní rámec stanovující pravidla

²²⁹ Jak to trefně označil Petr Pithart v Otázkách Václava Moravce, vysílaných na ČT 24 dne 2. října 2011.

²³⁰ K přesahu pojmu „konstitucionalizace“ do vědy mezinárodního práva viz například dílo KLABBERS, Jan, PETERS, Anne, ULFSTEIN, Geir. *The Constitutionalisation of International Law*. New York, Oxford University Press, 2011, 437 s.

²³¹ TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 287. [Text v závorce přidán autorem].

tvorby závazných norem (kelsenovská koncepce vycházející z toho, že kde je právo, tam je i ústava).²³²

V určování kontur ústavnosti Evropské unie opět sehrál a sehrává klíčovou roli Soudní dvůr²³³, který je agentem emancipace supranacionálního práva i supranacionálních entit.²³⁴ Výše jsem rozebíral, že tento soud prosazuje samostatnost a dominanci práva Evropské unie jako nezbytný předpoklad funkčnosti celého integračního projektu. Kromě definování základních vlastností a aplikační zásad supranacionálního práva podpořil Soudní dvůr svoje tažení za chápáním právního řádu Společenství/Unie jako autonomního ústavního systému, také určitými sémantickými obraty. Tak v rozsudku 294/83 *Les Verts*²³⁵ nebo v posudku 1/91 k Dohodě o vytvoření Evropského hospodářského prostoru²³⁶ výslovně označuje Smlouvu²³⁷ za ústavní chartu integračních entit založenou na vládě práva.²³⁸

Osamostatnění právního řádu ani uvedené slovní obraty však nejsou jediným předpokladem toho, abychom mohli daný právní řád považovat za ústavní systém. Dorota Leczykiewicz opírá svůj závěr o tom, že Evropská unie jako suverénní polita má svou vlastní (byť výslovně nepojmenovanou) ústavu především o skutečnost, že Unie disponuje svým vlastním systémem právních pravidel, který reguluje její cíle, pravomoci jejích institucí a práva jednotlivců a zároveň stanovuje vztahy mezi centrem (Unie) a jednotkami (členské státy).²³⁹

Všechny tyto znaky jsou vymezeny právě v textu smluv (primární právo), kterým Soudní dvůr přiznává status ústavní charty. Primární právo tak obsahuje paralelu mezi organizačním právem státu (určení pravomocí, působnosti a vzájemných vztahů státních orgánů) i mezi materiálním ústavním právem (vymežujícím vztah jednotlivce a veřejné moci).

²³² Blíže ke koncepcím týkajícím se materiálního chápání ústavy viz FILIP, Jan. Kapitola 3.2.2 Ústavy ve formálním, materiálním a ideálním smyslu. In FILIP, Jan, ZIMEK, Josef, SVATONĚ, Jan. *Základy státovědy*. 2. přepracované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 64-66.

²³³ Obdobně viz ZBÍRAL, Robert. Má Evropská unie materiální ústavu? *Acta Iuridica Olomucensis*, 2007, roč. 3, č. 4, 173-175.

²³⁴ Ne náhodou proto bývá označován za unijní ústavní soud. Viz LENAERTS, Koen, VAN NUFFEL, Piet. *European Union Law*. 3rd edition. London: Sweet and Maxwell, 2011, s. 22.

²³⁵ Rozsudek Soudního dvora ze dne, 23. dubna 1986, 294/83 *Les Verts* [1986] ECR p. 1339, bod 23.

²³⁶ Posudek Soudního dvora ze dne 14. prosince 1991, 1/91 [1991] ECR p. I-6079, bod 1.

²³⁷ Soudní dvůr odkazoval konkrétně na klíčovou integrační smlouvu - Smlouvu o založení Evropského společenství, která byla s účinností Lisabonské smlouvy přejmenována na Smlouvu o fungování Evropské unie. Vzhledem k jeho obecné argumentaci však lze pojem „ústavní charta“ vztáhnout k celému primárnímu právu Evropské unie.

²³⁸ Viz komentář LENAERTS, Koen. The Basic Constitutional Charter of a Community Based on the Rule of Law. In MADURO, Miguel Poiares, AZOULAI, Loïc (eds). *The Past and Future of EU Law, The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*. Portland: Hart Publishing, 2010, s. 295-315.

²³⁹ Viz LECZYKIEWICZ, Dorota. *Constitutionalising the third pillar*. [online]. [cit. 18. května 2010]. Dostupné na <<http://www.cels.law.cam.ac.uk/events/Leczykiewicz.pdf>>. Autorka dokonce k označení Evropské unie používá pojmu semi-federální polita (politické uspořádání) a to zvláště ve spojitosti s prvním, komunitárním pilířem EU.

Ústavnost Unie je tedy určována především jistými strukturálními prvky, majícími svůj základ ve zřizovacích dokumentech supranacionální entity. Těmito znaky jsou:

1. rozdělení pravomocí mezi Unii a členské státy (princip svěřeni a kategorizace pravomocí)
2. vnitřní systém dělby moci a existence politické soutěže (institucionální struktura),
3. dostatečné samoregulační a nezávislé kontrolní mechanismy (Soudní dvůr),
4. zabezpečení ochrany autonomních sfér jednotlivců před zásahy veřejné moci (ochrana základních práv).²⁴⁰

Dále se zaměřím pouze na poslední bod, tedy na kontury materiální ústavnosti Evropské unie vymezené systémem kontroly dodržování lidských práv, protože tuto otázku považuji za klíčový faktor přetváření Evropské unie ve společenství založené na panství práva.²⁴¹ Bazální ustanovení, která vymezují Unii jako ústavní společenství založené na úctě k právům člověka, dnes obsahuje především Smlouva o Evropské unii. Jedná se o programový článek 2²⁴² a především o sumarizační článek 6.²⁴³ Druhý zmiňovaný článek definuje tři základní kameny systému ochrany základních práv na supranacionální úrovni.

Podle prvního odstavce platí, že s účinností Lisabonské smlouvy (1. 12. 2009) se unijní katalog lidských práv – Listina základních práv Evropské unie stal právně závazným

²⁴⁰ Cormack Mac Amhlaigh mluví v této souvislosti o republikánských idejích konstitucionalizmu. Viz MAC AMHLAIGH. Cormack. The European Union's Constitutional Mosaic: Big 'C' or Small 'c', Is that a Question? In WALKER, Neil, SHAW Jo, TIERNEY Stephen (eds). *Europe's Constitutional Mosaic*. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2011, s. 27-28.

²⁴¹ Dělbou pravomocí, institucionální otázky i soudnictví didakticky rozebírám jinde. Viz HAMUEÁK, Ondrej, STEHLÍK, Václav. *Praktikum práva Evropské unie. Ústavní základy a soudnictví*. Praha: Leges, 2011, 176 s. Pro podrobný rozbor všech otázek lze odkázat například na klasické dílo CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne. *EU LAW. Text, cases and materials*. Fifth edition. Oxford: Oxford University Press, 2011, 1155 s.

²⁴² „Unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin. Tyto hodnoty jsou společné členským státům ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřipustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů.“

²⁴³ „1. Unie uznává práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv Evropské unie ze dne 7. prosince 2000, ve znění upraveném dne 12. prosince 2007 ve Štrasburku, jež má stejnou právní sílu jako Smlouvy.

Listina nijak nerozšiřuje pravomoci Unie vymezené ve Smlouvách.

Práva, svobody a zásady obsažené v Listině se vykládají v souladu s obecnými ustanoveními v hlavě VII Listiny, jimiž se řídí její výklad a použití, a s náležitým přihlédnutím k vysvětlením zmíněným v Listině, jež uvádějí zdroje těchto ustanovení.

2. Unie přistoupí k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Přistoupení k této úmluvě se nedotkne pravomocí Unie vymezených Smlouvami.

3. Základní práva, která jsou zaručena Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, tvoří obecné zásady práva Unie.

dokumentem a řádnou součástí práva Evropské unie. Unie tak získala interní nástroj identifikace a ochrany lidských práv, který je prvním pilířem celého systému.²⁴⁴

Ve druhém odstavci je obsažen závazek Unie přistoupit k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Toto ustanovení je reflexí ustálené praxe, kdy Soudní dvůr ve své judikatuře běžně odkazuje na Úmluvu jako na zdroj své inspirace.²⁴⁵ Význam přistoupení je do jisté míry též symbolickým aktem. Unie tím projeví ochotu být podrobena stejnému kontrolnímu mechanismu, jako její členské (a další evropské) země a zajistí i sebevědomí či jistou sebedůvěru v oblasti úrovně uznání a ochrany lidských práv. Intenzivní jednání o přistoupení probíhají již od počátku roku 2010²⁴⁶ a 19. června 2011 byla na stránkách Rady Evropy zveřejněna konečná podoba návrhu Dohody o přistoupení Evropské unie k Úmluvě.²⁴⁷ Momentálně nadále probíhají jednání mezi zástupci členských států Rady Evropy a institucemi Evropské unie především o procedurálních detailech přijímání tohoto dokumentu.

Třetí odstavec pak identifikuje poslední (historicky však nejstarší) pilíř ochrany lidských práv, kterým jsou nepsaná pravidla obsažena v obecných zásadách právních. Právě rozvoj doktríny základních práv jako součástí obecných zásad právních sehrál zásadní roli při budování ústavnosti supranacionálních entit.²⁴⁸

Ochrana lidských práv v rámci Evropských společenství a Evropské unie prošla v průběhu integrace zásadním vývojem. Původní text zřizovacích dokumentů se problematice lidských práv vůbec nevěnoval a byla to právě doktrína základních práv jako součástí obecných zásad právních, kterou Soudní dvůr položil základy vnitřní samoregulace supranacionálních entit prismalem lidských práv. V klíčovém rozhodnutí 29/69 Stauder²⁴⁹ prohlásil základní práva za součást komunitárních principů a sobě uložil úkol být jejich strážcem. V dalším období pak svou doktrínu vyladřoval především tím, že poukazoval na

²⁴⁴ Listině se více věnují například v tomto článku: HAMULÁK, Ondrej. Zamyšlení se nad právní (ne)závazností Listiny základních práv Evropské unie. In: HAMULÁK, Ondrej (ed). *Aktuální otázky normotvorby, Právo na spravedlivý proces. Sborník z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2008*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2008, CD příloha s. 91-102.

²⁴⁵ K tomu viz např. DOUGLAS-SCOTT, Sionaidh. A Tale of Two Courts: Luxembourg, Strasbourg and the Growing European Human Rights Acquis. *Common Market Law Review*, 2006, roč. 43, č. 3, s. 629-665.

²⁴⁶ K jednáním o přistoupení viz ZBÍRAL, Robert. Jednání o přistoupení Evropské unie k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod: právní kvadratura kruhu? *Právní rozhledy*, 2010, roč. 18, č. 24, s. 876-882. K procedurálním otázkám viz blíže MAZÁK, Ján, JÁNOŠÍKOVÁ, Martina. *Lisabonská zmluva. Ústavný systém a súdna ochrana*. Bratislava: Iura Edition, 2011, s. 99-118.

²⁴⁷ K obsahu dokumentu viz KRÁLOVÁ, Jana. Comments on the Draft Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. *Czech Yearbook of Public & Private International Law*, 2011, roč. 2, s. 127-142.

²⁴⁸ Viz k tomu ŠÍŠKOVÁ, Naděžda. Ochrana lidských práv jako součást konstitucionalizace EU. *Právní obzor*, 2004, roč. 87, č. 2, s. 150-160.

²⁴⁹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. listopadu 1969, 29/69 Stauder v. Stadt Ulm [1969] ECR p. 419, bod 7.

inspirační zdroje, jimiž objektivně naplňoval neurčitou kategorii právních zásad. Těmito zdroji se staly ústavní tradice společné členským státům a mezinárodní smlouvy o lidských právech (především Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod).²⁵⁰

Základní práva zakódována v nepsaných obecných zásadách právních se stala na dlouhé dekády jediným pramenem lidských práv na úrovni Společenství a Unie a přiblížila supranacionální entity blíže občanům členských zemí.²⁵¹ Uznání lidských práv nebylo významné pouze z hlediska jednotlivce a jeho ochrany. Doktrína obecných zásad právních představuje i jistou autopoiesis ústavnosti evropských integračních entit.²⁵² Jak tvrdí Pavel Holländer, ústava bez základních práv není ústavou.²⁵³ Soudní dvůr svým výše popsáním obratem nejenže vyřešil deficit ochrany základních práv, ale jeho doktrína posloužila i jako nepřímá obhajoba jeho pohledu na povahu právního systému Společenství/Unie. Až uznáním možnosti chránit základní práva, uznáním těchto práv za imanentní součást supranacionálního právního řádu, získal tento systém povahu ústavního řádu. Zavedení systému ochrany lidských práv navíc působí jako silný unifikační nástroj, když společné hodnoty evropský integrační projekt ještě více scelují.²⁵⁴

Nemožnost testovat soulad supranacionálního práva se základními právy jednotlivců by navíc vedla ke snížení legitimacy tohoto právního systému a mohla by ohrozit jeho emancipaci i dominanci. To ostatně potvrdil i historický vývoj, ve kterém se (aktuální i potencionální) lidsko-právní deficit Evropských společenství stal hlavním argumentem proti povinnosti přednostní aplikace supranacionálního práva před právem vnitrostátním.

Vlajkonošem tohoto postoje byl německý Spolkový ústavní soud.²⁵⁵ Ten ve své doktríně formované rozhodnutími v rámci tzv. „Solange ságy“²⁵⁶ poukázal na lidsko-právní

²⁵⁰ Blíže k vývoji doktríny obecných zásad právních v judikatuře Soudního dvora viz CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne. *EU LAW. Text, cases and materials*. Fifth edition. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 364-371. V českém jazyce tuto problematiku přehledně přibližuje Naděžda Šišková, viz ŠIŠKOVÁ, Naděžda. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*. 2. vyd. Praha: Linde, 2008, s. 73-83.

²⁵¹ Unijní systém ochrany lidských práv se stává „univerzální nadstavbou pro občany všech států“, jak o tom píše Karel Klíma. Viz KLÍMA, Karel a kol. *Evropské právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, s. 33.

²⁵² K významu doktríny ochrany základních práv pro vývoj ústavnosti Evropské unie a k možným konfliktům mezi unijním standardem a dalšími systémy (národní standardy ochrany i Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod) viz inspirativní studii TORRES PÉREZ, Aida. *Conflict of Rights in the European Union. A Theory of Supranational Adjudication*. New York: Oxford University Press, 2009. 208 s.

²⁵³ HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 2. rozšířené vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 261.

²⁵⁴ O takovém významu ochrany lidských práv na poli Evropské unie (konkrétně ve spojení s Listinou základních práv Evropské unie) mluví i Jacqueline Dutheil de la Rochère a Ingolf Pernice. In DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline, PERNICE, Ingolf. *European Union Law and National Constitutions*. In ANDENAS, Mads, USHER, John A. (eds) *The Treaty of Nice and Beyond. Enlargement and Constitutional Reform*. Oxford: Hart Publishing, 2003, s. 76 an.

²⁵⁵ K otázce vztahu německého a evropského práva a přístupu Spolkového ústavního soudu k této problematice viz elementární dílo KIRCHHOF, Paul. *The Balance of Powers Between National and European Institutions*. *European Law Journal*, 1999, roč. 5, č. 3, s. 225–242.

deficit Společenství a jeho postoj se následně stal katalyzátorem pokroku v této oblasti na supranacionální úrovni.

Ve svém prvním „Solange“ rozhodnutí vyslovil nesouhlas s principem absolutní přednosti evropského práva a to hlavně v případech, kdy by se normy tohoto práva dostaly do kolize s lidsko-právními normami obsaženými v německé ústavě. Spolkový ústavní soud ale zároveň vycházel z ústavní koncepce otevřenosti vůči mezinárodnímu právu, která se po skončení druhé světové války stala nezbytnou součástí německého ústavního práva.²⁵⁷ Proto vyslovil jakýsi podmíněný odklad absolutních účinků evropského práva na německém území: „Dokud není integrační proces Společenství do té míry rozvinut, aby komunitární právo odpovídalo katalogu základních práv přijatému parlamentem, je [...] předložení věci Spolkovému ústavnímu soudu v řízení o kontrole právních norem přípustné a žádoucí, jestliže soud považuje rozhodný předpis komunitárního práva [...] za neaplikovatelný, protože je v rozporu se základními právy spolkové ústavy.“²⁵⁸ Spolkový ústavní soud upozornil, že nepřipustí aplikaci komunitárního práva odporujícího německému standardu ochrany lidských práv do té doby („solange“), než se Společenství nevypořádá s deficitem lidsko-právní ochrany a nevybuduje systém srovnatelný s německým standardem ochrany základních práv.

Tuto podmínku pak ve své druhém „Solange“ rozhodnutí shledal za naplněnou, čímž vlastně ocenil pokrok v ochraně lidských práv na úrovni Společenství. Doslova uvedl, že: „v mezidobí podstatně vzrostla míra ochrany lidských práv, která je srovnatelná s koncepcí, obsahem a účinností standardu lidských práv Spolkové ústavy. Všechny hlavní orgány Společenství se od té doby v právně závazné formě přihlásily k tomu, že budou vedeny při výkonu svých pravomocí sledováním cílů Společenství a respektováním základních práv tak, jak jsou zakotvena v ústavách členských států a v Úmluvě o lidských právech [...]. Neexistují žádné závažné okolnosti, svědčící o tom, že komunitární standard základních práv není dostatečně stabilní, a že je pouze přechodného charakteru.“²⁵⁹

²⁵⁶ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 29. května 1974, BVerfGE 37, 271 (Solange I) Internationale Handelsgesellschaft mbH. v. Einfuhr – und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel; rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 22. října 1986, BVerfGE 73, 339 (Solange II) Re Wünsche Handelsgesellschaft.

²⁵⁷ Blíže viz LEBECK, Carl. National Constitutionalism, Openness to International Law and Pragmatic Limits of European Integration – European Law in the German Constitutional Court from the EEC to PJCC. *German Law Journal*, 2006, roč. 7, č. 11, s. 908-912.

²⁵⁸ Úryvek z rozhodnutí (Solange I) Internationale Handelsgesellschaft mbH. v. Einfuhr – und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel BVerfGE 37, 271 ze dne 29. května 1974. Citováno podle překladu in: TICHÝ, Luboš a kol. *Dokumenty ke studiu evropského práva*. 3. vyd. Praha: Linde, 2006, s. 528.

²⁵⁹ Úryvek z rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 22. října 1986, BVerfGE 73, 339 (Solange II) Re Wünsche Handelsgesellschaft. Citováno podle překladu in: TICHÝ, Luboš a kol. *Dokumenty ke studiu evropského práva*. 3. vyd. Praha: Linde, 2006, s. 533.

Spolkový ústavní soud ale zároveň upozornil na to, že neopouští svou roli strážce ústavních práv jednotlivců proti zásahům veřejné moci. Odpověď na otázku vztahu evropského a německého práva totiž formuloval otevřeně, když vyslovil, že: „Pokud Evropská společenství, zejména judikatura Evropského soudního dvora, poskytují účinnou ochranu základním právům vůči pravomoci Společenství, která je v zásadě rovnocenná ochraně základních lidských práv, jež je podle spolkové ústavy bezpodmínečně platná, a která navíc zaručuje základní obsah lidských práv, a to v obecné rovině, nebude ústavní Spolkový soud vykonávat svou pravomoc ohledně použitelnosti odvozeného sekundárního komunitárního práva, [...] a toto právo nebude přezkoumávat jako kritérium základních práv spolkové ústavy.“²⁶⁰

Když ve svém prvním „Solange“ rozhodnutí vyřešil konflikt mezi evropským právem a německou ústavou použitím jisté odkládací podmínky (evropské právo se neuplatní dokud...), ve druhé „Solange“ kauze použil naopak určitou podmínku rozvazovací (evropské právo akceptuji, dokud...). Tím zachoval svoje nazírání na německou ústavu jako na vrcholný zdroj práva na německém území, který není hierarchicky podřízen žádnému vnějšímu právnímu řádu. Současně též vyhověl požadavku autonomie supranacionálního práva, když se (s výhradou zachování srovnatelné úrovně ochrany práv jednotlivců) vzdal své kontrolní pravomoci ve vztahu k právu supranacionálních entit.²⁶¹

„Boj“ o přednost práva našel své reálné pozitivní odrazy, když kritika ze strany Spolkového ústavního soudu vedla Soudní dvůr k přehodnocení svého negativního stanoviska k možnosti poskytování ochrany základním právům a k vytvoření doktríny ochrany základních práv jako obecných zásad právních. Lidská práva tak byla vtažena do systému evropského práva a stala se nejen měřítkem legality činnosti orgánů Evropské unie²⁶², ale později také kritériem hodnocení jednání členských států, které vykazují evropský rozměr.²⁶³

²⁶⁰ Úryvek z rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 22. října 1986, BVerfGE 73, 339 (Solange II) Re Wünsche Handelsgesellschaft. Citováno podle překladu in TICHÝ, Luboš a kol. *Dokumenty ke studiu evropského práva*. 3. vyd. Praha: Linde, 2006, s. 532.

²⁶¹ Použitím podmínky si ale zachoval postavení posledního arbitra. Svou kontrolní pravomoc totiž neopouští, nýbrž pouze nehodlá vykonávat. Podobně viz FROWEIN, Jochen. 'Solange II, (BVerfGE 73, 339) Constitutional complaint Firma W.' *Common Market Law Review*, 1988, roč. 25, č. 1, s. 201–206.

²⁶² Z rozhodnutí Soudního dvora, ve kterých vyslovil nesoulad komunitárních aktů se základními právy, viz například: rozsudek Soudního dvora ze dne 13. prosince 1989, 100/88 Oyowe and Traore v. Komise [1989] ECR 4285 nebo rozsudek Soudního dvora ze dne 27. října 1976, 130/75 Prais v. Rada [1976] ECR 1589.

²⁶³ Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 13. července 1989, 5/88 Hubert Wachauf v. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft [1989] ECR 2609; rozsudek Soudního dvora ze dne 18. června 1991, C-260/89 Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE a Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou v. Dimokiti Etairia Pliroforissis a Sotirios Kouvelas [1991] ECR I-2925, nebo rozsudek Soudního dvora ze dne 22. listopadu 2005, C-144/04 Werner Mangold v. Rüdiger Helm. [2005] ECR I-09981. Blíže k základním právům jako kritériím legality činnosti členských států viz např. AZOULAI, Loïc. The Case of Fundamental Rights: A State of Ambivalence. In MICKLITZ, Hans, DE WITTE, Bruno (eds). *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member*

3.5 Evropská unie versus členské státy?

3.5.1 Konkurence mocenských center

Výše rozebíraná specifika evropské integrace nutně odlišují toto hnutí od klasické mezinárodní kooperace rovnocenných partnerů. Evropská společenství a v současnosti Evropská unie se profilují jako samostatné entity, jako jistý druh suveréna nezávisle a samostatně spravujícího agendu, která jim byla svěřena přenosem pravomocí od států. Suma těchto pravomocí (spravované agendy) je určována zásadou přenosu/svěření, kdy originární nositel, tj. členské státy, propůjčuje část svých pravomocí supranacionálnímu subjektu.²⁶⁴

Souhrn přenesených pravomocí je rozdělen do bloku tzv. výlučných a bloku tzv. sdílených pravomocí (s účinností Lisabonské smlouvy doplněné o kategorie podpůrných, koordinačních a doplňkových pravomocí).²⁶⁵ U výlučných pravomocí platí primární právtvorná licence supranacionálních entit a členské státy, resp. jejich právtvorná aktivita plní roli subsidiární a prováděcí.

V případě sdílených pravomocí je oprávněný nositel, resp. vykonavatel, určován kritériem nejlepších výhod. I tady se odrazil zájem po co největší efektivitě dosahování cílů Společenství, resp. Unie, a distribuce výkonu sdílených pravomocí mezi supranacionální entity a státy byla určena s použitím klíčových zásad subsidiarity a proporcionality.

Tyto dva principy ve vzájemné interakci slouží k vymezení nezbytnosti jednání orgánů supranacionálních entit. Základní pravidla používání tohoto principu pak stanovuje Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality připojený ke Smlouvám. Podle uvedeného protokolu je „unijní akce“ využívající principu subsidiarity vázaná na splnění formální podmínky (odůvodnění použití zásady subsidiarity) a materiální podmínky (vyšší míra efektivitivy „unijní akce“ v porovnání s jednáním členských států). Závěr, že určitý cíl je možné lépe dosáhnout jednáním Evropské unie, je možné odůvodnit nadnárodní povahou daného jednání, argumentem, podle kterého by pasivita Unie vedla k porušení Smlouvy nebo k

States. Cambridge: Intersentia, 2012, s. 207-217; v českém jazyce OUTLÁ, Veronika. Povinnost dodržování lidských práv členskými státy EU – judikatura ESD. *Karlovarská právní revue*, 2005, roč. 1, č. 1, s. 3–18.

²⁶⁴ Karel Klíma mluví dokonce o přenosu části suverenity. Viz KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*, Praha: ASPI, 2003, s. 178. Jinde pak v této souvislosti hovoří o Evropské unii jako o „nové suverenitě“, viz KLÍMA, Karel a kol. *Evropské právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, s. 33.

²⁶⁵ K dělbě pravomocí, resp. k vymezení pravomocí Společenství/Unie viz např. BERMAN, George. Competencies of the Union. In TRIDIMAS, Takis, NEBBIA, Paolisa (eds). *European Union Law for the Twenty-first Century – Essays in European Law*, Portland: Hart Publishing, 2004, s. 65–73.

porušení zájmů členských zemí; a také materiálními (finančními) výhodami jednání Společenství v porovnání se stejnou akcí členských zemí.²⁶⁶

System fungování evropského integračního modelu je tedy vystaven tak, že svěřuje plnění úkolů pro dosahování cílů evropské integrace dvěma typům subjektů (institucím Evropské unie a orgánům členských států²⁶⁷), což dává vzniknout vícestupňové struktuře „vzájemně relativně nezávislých [...] veřejných mocí“.²⁶⁸ Fenomén evropské integrace je spojen s migrací autority od členských států k supranacionálnímu centru.²⁶⁹

Objevuje se tady nová mocenská struktura, která se chtě-nechtě stává konkurentem svých zakládajících prvků. Supranacionální metoda a její důsledky (stále hlubší integrace států v Evropské unii a stále větší autonomizace samotné Unie) posouvají vnímání klasických atributů státnosti, posouvají definice tradičních internacionalistických a státovědných termínů. Jan Wintr si správně všímá, že „je jasné, že při existenci Evropské unie není státní moc na vlastním území nejvyšší a úplná. Přímé pravomoci evropských orgánů a přednost evropského práva tyto definiční znaky suverenity prolamují.“²⁷⁰

Vývoj Evropské unie, její postavení a vztah k členským státům a především povaha jejich mocenských nástrojů (právních i politických) mne vede k definování této entity jako autonomního subjektu založeného na toleranci členských států.²⁷¹

3.5.2 Heterarchický systém jako podhoubí ústavního napětí

System evropské integrace, založený na pluralitě a subsidiaritě, oddělenosti tvůrců práva i jeho „realizátorů“ a přímá použitelnost (samoprosaditelnost) norem práva Evropské unie, vytvářejí předpoklady pro napětí mezi unijním a vnitrostátním právem členských států. Neil

²⁶⁶ K významu a praxi uplatňování zásad subsidiarity a proporcionality blíže viz např. GEORGIEV, Jiří (ed). *Princip subsidiarity v právní teorii a praxi*. Praha: CEVRO Institut, 2007, 151 s.

²⁶⁷ Obdobně viz BRINKHORST, Laurens, Jan. National Sovereignty in the EU: An Outdated Concept. In BULTERMAN, Mielle a kol (eds). *Views of European Law from the Mountain. Liber Amicorum Piet Jan Slot*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2009, s. 332-333.

²⁶⁸ BÁRÁNY, Eduard. *Pojmy dobrého práva*. Bratislava: Eurokódex, 2007, s. 18.

²⁶⁹ O migraci autority mluví i John Agnew, viz AGNEW, John. *Globalization and sovereignty*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2009, s. 122.

²⁷⁰ WINTR, Jan. Právně politická metoda evropské integrace a návrh evropské ústavy. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 2004, č. 1-2, s. 31-43.

²⁷¹ Důkazem této tolerance, resp. jisté tiché akceptace, ústavního profilování evropských supranacionálních entit je i skutečnost, že členské státy v případě zásadních kauz (Costa, Simmenthal, Internationale Handelsgesellschaft) využily oprávnění vstupovat do řízení před Soudním dvorem (dnes čl. 40 Statutu Soudního dvora Evropské unie) jenom v nepatrném měřítku, a to i navzdory ústavnímu rozměru některých otázek. Více k této problematice viz STEIN, Eric. Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution. *The American Journal of International Law*, 1981, roč. 75, č. 1, s. 24-25.

MacCormick mluví o tom, že z plurality hráčů logicky plyne riziko ústavního konfliktu.²⁷² Nemožnost podřazení evropského práva pod jednotnou pyramidální strukturu práva na jedné straně, a požadavek jednotné a efektivní aplikace supranacionálního práva na straně druhé, otevírají prostor pro potencialní spory.²⁷³

Ani zavedení zásady přednosti práva Evropské unie nemůže vést k definitivnímu vyřešení všech problémů. Přednost je aplikačním principem, pravidlem, které zavádí modus procesního chování soudů a orgánů veřejné moci aplikujících právo na konkrétní kauzy. Nejedná se o zavádění pyramidální struktury či hierarchického uspořádání mezi supranacionálními a vnitrostátními právními normami. Otázka platnosti a neplatnosti nemůže přicházet v souvislosti s rozlišováním práva platného na území členských států na právo Evropské unie a právo vnitrostátní v úvahu.²⁷⁴

Napětí mezi evropským právem (a Soudním dvorem) a právem členských států (a vnitrostátními soudy) je založeno na odlišném chápání právních základů unijního právního systému, na odlišném přístupu k důvodu jeho platnosti.²⁷⁵

Z pohledu Soudního dvora je evropské právo autonomní, protože vyvěrá z vlastního zdroje, jímž jsou Smlouvy. Z pohledu vnitrostátních (ústavních) soudů je důvod platnosti evropského práva zakotven v národních ústavách.²⁷⁶ „Vztah mezi právem komunitárním [evropským] a domácími právními řády je modelován odlišnými perspektivami na jedné straně jednotného a relativně autonomního komunitárního [evropského] právního řádu a na druhé straně právními řády členských států“²⁷⁷ a přístupem obou k zásadám přednosti a přímého účinku práva Evropské unie.

V Unii bude neustále potřebné naslouchat oběma hlasům. Tedy na jedné straně hlasu Soudního dvora, který vyžaduje bezvýjimečnou aplikační přednost supranacionálního práva a považuje ji za nezbytný předpoklad jednotného a efektivního působení tohoto právního

²⁷² MACCORMICK, Neil. *Questioning Sovereignty. Law, State, and Nation in the European Commonwealth*. New York: Oxford University Press, 1999, s. 97-121.

²⁷³ K tomu viz též BÁRÁNY, Eduard. *Pojmy dobrého práva*. Bratislava: Eurokódex, 2007, s. 23-24.

²⁷⁴ To potvrzuje i samotný Soudní dvůr tím, že odmítá, aby v důsledku rozporu mezi právem členského státu a právem Evropské unie došlo k automatickému zneplatnění (rozsudek Soudního dvora ze dne 9. března 1978, 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato vs. Simmenthal SpA. [1978] ECR 629) či nicotnosti dotčeného vnitrostátního práva (rozsudek Soudního dvora ze dne 22. října 1998, ve spojených věcech C-10/97 až C-22/97 Ministero delle Finanze v. IN.CO.GE.'90 and others [1998] ECR I-6307).

²⁷⁵ BOROWSKI, Martin. Neil MacCormick's Legal Reconstruction of the European Community — Sovereignty and Legal Pluralism. In MENÉNDEZ, Agustín José, FOSSUM, John Erik (eds). *The Post-Sovereign Constellation. Law and Democracy in Neil D. MacCormick's Legal and Political Theory*. Oslo: Arena, 2008, s. 194 an.

²⁷⁶ Viz MADURO, Miguel Poiares. *We The Court. The European Court of Justice and the European Economic Constitution. A Critical Reading of Article 30 of the EC Treaty*. Portland: Hart Publishing, 1998, s. 31.

²⁷⁷ Viz KÜHN, Zdeněk. Jak se změnilo ústavní soudnictví po 1. 5. 2004? *Právní rozhledy*, 2004, roč. 12, č. 13, s. 491. [Text v závorkách přidán autorem.]

systému. Na druhé straně hlasu národních ústavních soudů, které představují tradiční ochránce vnitrostátních ústavních prerogativ. Mezi těmito hráči (a jejich právními systémy) existuje určitá šedá zóna, která je odrazem flexibility a otevřenosti.²⁷⁸ Pluralita a heterarchie je dnes zakódovaná i v textu primárního práva. Čl. 4 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii²⁷⁹ kodifikuje oboustrannou loajalitu, tedy stav, kdy nejen členské státy nesou povinnost loajálně přispívat k dosahování cílů integrace, ale rovněž Unie musí ctít jejich ústavní prerogativy. Podle Bruna de Witteho je toto ustanovení základem pro hlubší penetraci vnitrostátního ústavního práva do judikatury Soudního dvora a nástrojem pro budoucí efektivní dialog.²⁸⁰

Je zřejmé, že strukturu práva Evropské unie a jeho vztah k vnitrostátnímu právu nelze zafixovat do žádné definitivní poučky. Klíčovým prvkem onoho systému je otevřenost, což staví zástupce právní teorie i právní (převážně soudní) praxe všech členských států (včetně České republiky) před nové úkoly a otázky. Z pohledu vnitrostátního práva nebo obecněji z pohledu pochopení postavení státu účastnícího se integračního projektu, považují za zásadní tyto dvě otázky, jímž je (ve spojitosti s Českou republikou) věnována celá následující část mé práce.

- ❖ První otázkou je, zda etablování Unie a akceptace její samostatné moci představuje hrozbu pro rozsah a obsah suverenity členských států.
- ❖ Druhá otázka se pak týká toho, zda dominance práva Evropské unie (jež je základním kamenem supranacionální konstitucionalizace) definitivně potlačuje autonomii/normativní sílu vnitrostátního práva členské země.

²⁷⁸ Julio Baquero Cruz označuje tuto zónu (poněkud pesimisticky a negativně) za „prostor temna.“ Viz CRUZ, Julio Baquero. An Area of Darkness: Three Conceptions of the Relationship Between European Union Law and State Constitutional Law. In WALKER, Neil, SHAW Jo, TIERNEY Stephen (eds). *Europe's Constitutional Mosaic*. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2011, s. 49-71.

²⁷⁹ Čl. 4 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie stanoví, že: 2. 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 státu, zejména ty, které souvisejí se zajištěním územní celistvosti, udržením veřejného pořádku a ochranou národní bezpečnosti. Zejména národní bezpečnost zůstává výhradní odpovědností každého členského státu.

²⁸⁰ Viz DE WITTE, Bruno. Direct Effect, Primacy and the Nature of the Legal Order. In CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne (eds). *The Evolution of EU Law*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 357.

4 Chápání suverenity České republiky v realitě členství v Evropské unii

Čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky stanoví, že: „Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana.“ Ona svrchovanost republiky neboli její suverenita, je základním východiskem existence České republiky jako samostatného státu. Jaký je konkrétní obsah tohoto pojmu, co si lze pod prohlášením České republiky za svrchovaný stát představit, však Ústava blíže nespecifikuje. Komentáře se shodují na tom, že pojem svrchovaný stát pokrývá svrchovanost (suverenitu) v jejím vnitřním i vnějším aspektu.²⁸¹ Jinak je ale tento pojem otevřený a jak poznamenává Jan Filip: „nikoli nesporný a abstraktně stěží definovatelný.“²⁸²

Ústava tedy ponechává volnost pro výkladová upřesnění a tím i prostor pro vyrovnání se s faktem členství v Evropské unii a nakonec i s faktem globalizace. Česká státnost je výsledkem dějinného vývoje, čerpá z předešlých dějinných epoch a vychází z ideových základů království českého i první Československé republiky.²⁸³ Existence samostatného českého státu se ale neodehrává ve vzduchoprázdnu a nutně musí reagovat na vývoj ve svém okolí, jehož je evropská integrace pevnou součástí.

Vzhledem k tomu, co bylo rozebráno v předešlé kapitole, je možné vyslovit tvrzení, že evropská integrační entita není již dávno pouhým fórem pro negociace zcela nezávislých a suverénních států, ale naopak státy do jisté míry překrývá a stává se jejich konkurentem. Pojem suverenita státu v tomto ohledu ztrácí svůj původní obsah a význam. Dopady členství našeho státu v Evropské unii na jeho suverenitu nelze popírat. Česká republika se připojovala k integračnímu projektu dobrovolně a s vědomím těchto účinků. Fakt, že náš stát přistupoval k Unii v „předvečer“ pokusu o její formální konstitucionalizaci, který podpisem premiéra

²⁸¹ Viz MIKULE, Vladimír. Komentář k čl. 1. In SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 8; KLÍMA, Karel. Komentář k čl. 1. In KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*, 2 rozšířené vydání, 1. díl. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 41; BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 26.

²⁸² FILIP, Jan. K formulaci evropských klauzulí v ústavním právu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, roč. 18, č. 3, s. 219.

²⁸³ K tomu viz PAVLÍČEK, Václav. Ústavní listina z roku 1920 a odkaz československé státní ideje In JIRÁSEK, Jiří, WITKOWSKI, Zbigniew, WITKOWSKA-CHRZCZONOWICZ, Katarzyna. *Konstitucyjno-prawne aspekty członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Czeskiej w Unii Europejskiej*. Bydgoszcz: Wydawnictwo KPSW, 2010, s. 7-18; též MLSNA, Petr. Filozofické a ideové zdroje Ústavy ČR. In MLSNA, Petr a kol. *Ústava ČR – vznik, vývoj a perspektivy*. Praha: Leges, 2011, s. 15-44.

Stanislava Grosse a ministra zahraničních věcí Cyrila Svobody²⁸⁴ následně formálně akceptoval, v tomto ohledu ještě více (symbolicky) podtrhuje ono vědomí.²⁸⁵

Na pozadí participace státu na integračním projektu se otevírají otázky, zda státy přicházejí o svou suverenitu nebo zda se jejich suverenita členstvím v Evropské unii oslabuje. Na to dále navazují otázky, zda se Unie stává novým suverénem, a pokud ano, tak v jakém smyslu je tedy Evropská unie suverénní; zda je suverénem vedle států nebo státy nahrazuje atd.²⁸⁶

Při vymezení pojmu státní suverenita na pozadí členství v integračních strukturách musíme připomenout konstitucionalistický evergreen²⁸⁷ v podobě konfliktu mezi doktrínami, které považují suverenitu za jednotný pojmově nedělitelný „artefakt“ a teoriemi, dle kterých lze suverenitu dělit a tudíž disponovat s jejími částmi. Jinými slovy zda se jedná o nedělitelnou kvalitu nebo dělitelné jmění.²⁸⁸ Michal Bartoň výstižně označuje tento konflikt jako střet binárního pohledu (ano/ne) s chápáním suverenity ve smyslu určitého stupňovitého konceptu (více/méně).²⁸⁹

Když si tyto koncepce dáme do souvislosti s evropskou integrací, objevují se nám následující varianty výsledku:

❖ Jestliže budeme státní suverenitu chápat jako axiomatickou kategorii, tj. jako nedělitelnou a nepřenositelnou kvalitu, jejíž původ je zakořeněn ve státě a tak je s touto společenskou formou trvale spjata, můžeme dopady účasti státu na integračním projektu na jeho suverenitu chápat ve dvou podvariantách, a to:

- a) Tradičně - „vestfálský“, tj. tak, že suverenita je imanentní vlastností státu, se zánikem samostatného státu zaniká i jeho suverenita a naopak se vznikem nového samostatného státu se jeho suverenita objevuje. Stabilizační aspekt suverenity je u tohoto pojetí více než zřetelný.

²⁸⁴ Tito zástupci podepsali Smlouvu zakládající Ústavu pro Evropu za prezidenta republiky dne 29. října 2004 v Římě.

²⁸⁵ Opomeňme na tomto místě skutečnost, že Smlouva zakládající Ústavu pro Evropu z října 2004 byla nakonec neúspěšným projektem.

²⁸⁶ Obdobně se ptá i Stephen Weatherill (Was this State-building? State-replacing?). Viz WEATHERILL, Stephen. *Cases and Materials on EU Law*. 9th edition. Oxford: Oxford University Press, 2010, s. 647.

²⁸⁷ Viz např. rozbor Václava Pavlíčka in PAVLÍČEK, Václav. Suverenita v procesu integrace (Retrospektiva a Perspektiva). In PAVLÍČEK, Václav a kol. *Suverenita a evropská integrace. K ústavněprávním souvislostem vstupu České republiky do Evropské unie*. Praha: Univerzita Karlova v Praze – Právnická fakulta, 1999, s. 18 an.

²⁸⁸ „Indivisible Quality or a Divisible Property“. KURTULUS, Ersun. *State Sovereignty. Concept, Phenomenon and Ramifications*. New York: Palgrave Macmillan 2005, s. 78.

²⁸⁹ BARTOŇ, Michal. Lisabonská smlouva a rozhodnutí ústavního soudu ČR: otázka suverenity státu. In JIRÁSEK, Jiří, WITKOWSKI, Zbigniew, WITKOWSKA-CHRZCZONOWICZ, Katarzyna. *Konstytucyjno-prawne aspekty członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Czeskiej v Unii Europejskiej*. Bydgoszcz: Wydawnictwo KPSW, 2010, s. 128.

b) Nebo, s odkazem na Neila MacCormicka, jako vytrácející se kategorii, která s účastí státu na integračním projektu mizí bez náhrady.²⁹⁰ Státy v tomto pojetí již nejsou suverénní, avšak nejsou ani podřízené žádné další suverénní entitě. Dostáváme se tak do světa postmoderních pojmů a právního pluralizmu, do světa mimo suverenitu („beyond sovereignty“), ve kterém již stát není mocenským středobodem.

❖ Jestliže budeme státní suverenitu chápat jako flexibilní kategorii (tedy materiálně či funkčně) a připustíme její dělení a přesuny jejích částí, dostáváme se k akceptaci sdílení suverenity a k vytváření její slité podoby. V krajním případě přecházíme již do prostoru (kon)federalizačních koncepcí a můžeme o Unii mluvit jako o určité nové suverenitě vedle členských států.

Vzhledem k tomu, že v našich podmínkách je svrchovanost výslovným ústavním pojmem (čl. 1 odst. 1 Ústavy), zužují se uvedené varianty na klasický spor mezi stabilním a flexibilním chápáním. Akceptování výše zmíněné (maccormickovské) koncepce vytrácející se suverenity by z pohledu českého ústavního práva znamenalo nepřijatelné popření explicitního znění Ústavy. I proto jí dále nebudu věnovat pozornost.

Následující kapitola mé práce je věnována rozboru pojmového, ideálního uchopení suverenity České republiky na pozadí jejího členství v Evropské unii. Mohli bychom jí přiřadit podtitul „suverenita v ideálním světě pojmů.“ Jejím cílem je podat rozbor toho, kterému z dvou protichůdných pohledů na suverenitu dává přednost český Ústavní soud. Již v úvodu jsem naznačil, že mým hlavním metodologickým nástrojem bude analýza rozhodnutí Ústavního soudu. V další části se proto věnuji především jeho dvěma nálezům o slučitelnosti Lisabonské smlouvy s českým ústavním právem z let 2008 a 2009. Ústavní soud v nich nabídl svůj pohled na problematiku evropské integrace, hodnocení funkčnosti i demokratičnosti integračního projektu a taktéž hermeneutické posuny v chápání pojmu suverenity. Kapitola je rozdělena do tří podkapitol, když první dvě obsahují rozbor zmíněných nálezů (s akcentem na posuny v chápání pojmu státní suverenita) a poslední pak analyzuje význam a dopady otevřeného postoje Ústavního soudu.

²⁹⁰ Neil MacCormick suverenitu státu přirovnává k panství, které po narušení již nelze obnovit. MACCORMICK, Neil. *Questioning Sovereignty. Law, State, and Nation in the European Commonwealth*. New York: Oxford University Press, 1999, s. 126 an.

4.1 Předběžná kontrola ústavnosti Lisabonské smlouvy – dobrá příležitost pro pojmové obraty

Rozjímání nad pojmem státní suverenity (ze strany reprezentace právní vědy i reprezentace politického života) se objevuje pokaždé v souvislosti s revolučními pohyby nebo historickými milníky narušujícími klid plynoucí každodennosti. Takovým pohybem jsou vždy i snahy o koncepční přestavbu evropských integračních entit (historickou klasikou jsou diskuse vedené po přijetí Maastrichtské smlouvy²⁹¹ nebo diskuse doprovázející tvorbu a přijímání Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu²⁹²).

Diskuze o povaze Evropské unie oscilující kolem základního dilematu, zda tato se stává státem, nebo alespoň ke státnímu uspořádání směřuje, se staly neoddelitelnou součástí státovědecké doktríny Evropy a vzhledem k neustálému vývoji integrace nemůžeme předpokládat, že budou v dohledné době uzavřené.

Proces reformy Evropské unie zakončený účinností Lisabonské smlouvy (1. prosince 2009) přinesl zřejmou změnu v konturách evropské integrace.²⁹³ Nejzřetelnější koncepční změny v podobě přiznání subjektivity Evropské unie, stát připomínající hodnotové zázemí Evropské unie, bezprecedentní rozšíření pravomocí Evropské unie, legitimizace rozhodovacích procedur a příklon k principu zastupitelské demokracie, kodifikace materiálního ústavního práva v podobě Listiny základních práv Evropské unie, jakož i určitá kvazi kompetenční kompetence zhmotněná v přechodových klauzulích nebo v klauzuli flexibility, to všechno oživilo debaty o hranicích integrace, o zestátnění Evropské unie, o jejích federalizačních prvcích a podobně.²⁹⁴

Hlavní otázkou bylo, zda si státy i nadále ponechávají onu elementární schopnost rozhodovat o své budoucnosti²⁹⁵ (či už se mluvilo o kompetenční kompetenci nebo o suverenitě). Pavel Holländer si v souvislosti s nejnovějším tektonickým pohybem v podobě

²⁹¹ Viz například MACCORMICK, Neil. The Maastricht-Urteil: Sovereignty Now. *European Law Journal*, 1995, roč. 1, č. 3, s. 259-266; nebo WEILER, Joseph Halevi Horowitz. Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and German Maastricht Decision. *European Law Journal*, 1995, roč. 1, č. 3, s. 219-258.

²⁹² Viz například VON BOGDANDY, Armin. The Prospect of a European Republic: What European Citizens are voting on. *Common Market Law Review*, 2005, roč. 42, č. 4, s. 913-941; nebo 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. 262-307.

²⁹³ Pro přehledné a výstižné shrnutí viz např. PERNICE, Ingolf. The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action. *The Columbia Journal of European Law*, 2009, roč. 15, č. 3, s. 349-407.

²⁹⁴ Blíže viz HAMULÁK, Ondřej. Evropská unie po Lisabonské smlouvě. Jaký krok a kam?. *epravo.cz*, 2010, roč. 2010, č. 61749. [online]. [cit. 5. února 2011]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/evropska-unie-po-lisabonske-smlouvejaky-krok-a-kam1-61749.html>>.

²⁹⁵ O suverenitě, jako o schopnosti přijímat řešení pro futuro mluví i Vladimír Klokočka. Viz KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států*. 2. vydání. Praha: Linde, 2006, s. 246.

Lisabonské smlouvy klade otázku: „Do jaké míry je nauka připravena předložit teoretický státovědný pojmový model, jenž by byl sto nejen popsat fenomén, jehož jedinečným případem je Evropská unie, nýbrž i vlastnosti jeho struktury, jakož i důsledky změny parametrů tohoto modelu.“²⁹⁶ Pokus o tento popis můžeme objevit v judikatuře českého Ústavního soudu, který ve dvou nálezech věnovaných ústavnosti Lisabonské smlouvy musel čelit podobné výzvě a vypořádat se s hrozbami, které jsou s integračním postupem spojovány.

Dvojí možnost vyjádřit se k reformě primárního práva Evropské unie, které se českému Ústavnímu soudu dostalo, vytvořila poměrně široký prostor k zaujetí postoje k otázce střetu klasického pojmání státní suverenity a jejího obsahu na pozadí evropské integrace. Kromě této materiální problematiky přinesla dvojice lisabonských nálezů také zajímavé vnitrostátní ústavní otázky týkající povahy řízení o předběžné kontrole ústavnosti mezinárodních smluv. Byl tak opět potvrzen fakt, že řešení evropských otázek v ústavní judikatuře České republiky doprovází zajímavý trend, kterým je nepřímé ovlivňování smyslu a pravidel aplikace vnitrostátních ústavních institutů.²⁹⁷

4.2 Nález Ústavního soudu ve věci Lisabonská smlouva I²⁹⁸ – zdůraznění koncepce „slité“ suverenity

4.2.1 Úvodní poznámky

První „lisabonské“ rozhodnutí Ústavního soudu vyhlášené v listopadu 2008 bylo očekávanou událostí hned z několika úhlů pohledu. Z perspektivy Evropské unie bylo vyřešení otázky kompatibility Lisabonské smlouvy a ústavního práva České republiky nezbytným předpokladem pro další pokračování reformního procesu (nebo v případě negativních závěrů Ústavního soudu mohlo být také iniciačním faktorem pro hledání alternativ).

Z pohledu vnitrostátního politického prostředí skýtalo toto řízení šanci na vyjádření postojů pro i protievropské části politického spektra a otevřelo diskusi nad povahou a

²⁹⁶ Viz HOLLÄNDER, Pavel. Suverenity státu (paradoxy a otázky). In GERLOCH, Aleš, WINTR, Jan (eds). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 105.

²⁹⁷ K této otázce viz HAMULÁK, Ondřej. Flexibilita ústavního pořádku, právo Evropské unie a marginalia k Listině základních práv Evropské unie. In MLSNA, Petr et al. *Ústava ČR – vznik, vývoj a perspektivy*. Praha: Leges, 2011, s. 288-308.

²⁹⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 26. listopadu 2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08 Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství (dále označovaný jako nález Lisabonská smlouva I).

rozsahem státní suverenity na pozadí evropské integrace, resp. nad otázkou posilování nebo oslabování pozice České republiky v rámci Evropské unie. Z pohledu právní doktríny pak rozhodování této kauzy přineslo několik zajímavých bodů jak po formálně-procedurální stránce, tak po stránce materiálního práva. Přelomovým byl již samotný fakt, že se Ústavnímu soudu dostalo poprvé možnosti využít pravomoc k preliminární kontrole ústavnosti mezinárodní smlouvy podle čl. 87 odst. 2 Ústavy ČR.²⁹⁹

Na pozadí tohoto prvního pokusu byly otevřeny doposud nevyřešené otázky povahy daného řízení, aktivní legitimace k zahájení kontroly a vymezení náležitostí návrhu na přezkum, určení referenčního rámce přezkumu ústavnosti mezinárodní smlouvy nebo povahy a účinků rozhodnutí Ústavního soudu v tomto typu řízení.³⁰⁰ Všechny tyto formální otázky mají (i když na pozadí plnění mezinárodních závazků České republiky, kterými bylo ono řízení vyvoláno) vnitrostátní rozměr a nepřesahují do hlavního tématu mé práce. Blíže se jim nebudu věnovat a odkazuji na bohatou relevantní českou literaturu.³⁰¹

Zaměřím se spíše na materiální stránku nálezu Ústavního soudu a na evropsko-právní konotace, které v něm lze nalézt. Ústavní soud se v rámci své argumentace ve velké míře věnuje též posouzení koncepčních změn, které Lisabonská smlouva přinesla do systému práva Evropské unie (nové vymezení pravomocí, *passareilly*, klauzule flexibility, povaha Listiny základních práv Evropské unie, povaha a vnitřní závaznost mezinárodních smluv sjednaných Evropskou unií a další). V následujícím textu se budu věnovat těm částem jeho argumentace, které jsou věnovány dopadům evropské integrace na chápání suverenity České republiky.³⁰²

²⁹⁹ Čl. 87 odst. 2 Ústavy ČR stanoví: „Ústavní soud dále rozhoduje o souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a a čl. 49 s ústavním pořádkem, a to před její ratifikací. Do rozhodnutí Ústavního soudu nemůže být smlouva ratifikována.“

³⁰⁰ Tyto otázky vyvolaly aktivní debaty v rámci české akademické obce ještě před samotným rozhodnutím Ústavního soudu. Blíže viz např. KYSELA, Jan. Lisabonská smlouva v kontextu předběžného přezkumu Ústavním soudem. *Právní zpravodaj*, 2008, roč. 9, č. 6, s. 1, 3–5; FILIP, Jan. Lisabonská smlouva za branami Ústavního soudu, *Právní zpravodaj*, 2008, roč. 9, č. 10, s. 1, 3–6; KUST, Jan, PÍTROVÁ, Lenka. „Lisabonská smlouva“ a předběžná kontrola ústavnosti mezinárodních smluv, *Právník*, 2008, roč. 147, č. 5, s. 473–504.

³⁰¹ Viz WINTR, Jan. První rozhodnutí Ústavního soudu o ústavnosti mezinárodní smlouvy. *Jurisprudence*, 2009, roč. 18, č. 1, s. 21–31; BRÍZA, Petr. The Constitutional Court on the Lisbon Treaty Decision of 26 November 2008. *European Constitutional Law Review* 2009, roč. 5, č. 1, s. 143–164; FILIP, Jan. Nález Ústavního soudu k Lisabonské smlouvě z pohledu ústavního práva. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2008, 16, č. 4, s. 305–315; nebo GÜTTLER, Vojen. K otázkám souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem ČR se zaměřením na proceduru, uvažované varianty a zvolené základní východisko obsahového přezkumu smlouvy. In GERLOCH, Aleš, WINTR, Jan (eds). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 19–28.

³⁰² K obsahovým otázkám viz blíže ZEMÁNEK, Jiří. Přezkum ústavnosti Lisabonské smlouvy: obsahové otázky. *Jurisprudence*, 2009, roč. 18, č. 1, s. 32–41.

4.2.2 Postavení státu účastnícího se evropské integrace a koncepce „slité“ suverenity

Senátní návrh na přezkum Lisabonské smlouvy a v něm vyslovené pochybnosti o její ústavní konformitě oscillovaly především kolem otázky zásahů do státní suverenity České republiky. Hlavní body návrhu se dotýkaly otázky přenosu pravomocí, jejich výkonu ze strany institucí Evropské unie a kontroly nad tímto výkonem. Konkrétní výtky směřovaly proti (dle názoru Senátu) příliš extenzivní sumě výlučných pravomocí Unie, která přibližuje Unii subjektu vykazujícímu prvky státu; proti širokému a nejasnému vymezení doložky flexibility v čl. 308 Smlouvy o fungování Evropské unie, se kterým Senát spojoval hrozbu nekontrolovatelného expandování pravomocí Evropské unie. Senát dále polemizoval o povaze přechodových klauzulí – *passarell*, při jejichž využití by podle něj došlo k protiústavnímu zúžení pravomocí členských států a zásahu do státní suverenity, kdy právo veta v rámci rozhodovacího/právo tvorného procesu na mezinárodní úrovni patří mezi její tradiční pojmové znaky. Senát brojil také proti pravomoci Unie ve vnějších vztazích, když ústavní pochybnost spojoval s právními účinky mezinárodních smluv sjednaných a uzavřených Evropskou unií v českém právním řádu. V neposlední řadě polemizoval i nad vlivem unijního lidskoprávního standardu, reprezentovaného Listinou základních práv Evropské unie na národní standardy a mechanismy ochrany lidských práv.

Problém suverenity státu možnosti jejího omezení a limitů byl implicitně obsažen ve všech těchto otázkách.

Obsah senátního návrhu předurčil základní linii problémů, kterým se měl Ústavní soud věnovat. Ten obrátil svou pozornost na uchopení koncepce suverenity státu na pozadí reality evropské integrace hned od začátku materiální části svého rozhodnutí. Jan Filip vyslovuje pochybnost nad tím, zda vůbec měla být tato otázka Ústavním soudem řešena a přirovnává ji k debatě o kulatém tvaru čtverce.³⁰³ Nekončící diskuse o konturách suverenity v postmoderní situaci³⁰⁴ si špetku sarkasmu jistě zaslouhují. Nesmíme ale zapomínat, že Ústavní soud volbou rozhodování podle zásady *ultra petitem partium iudex condemnare non potest*, neměl příliš možností, jak se vyhnout vyjádření svého postoje k problematice suverenity. Ať už je jeho vyjádření konsekvencí nutného nebo výsledkem chtěného, platí, že jím potvrdil trend

³⁰³ Viz FILIP, Jan. Senátní návrh na zahájení řízení a nález k Lisabonské smlouvě: procesní aspekty. In GERLOCH, Aleš, WINTR, Jan (eds). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 41.

³⁰⁴ K dekonstrukci chápání obsahu termínu „Suverenita“ viz např. BĀRĀNY, Eduard. Funkcionálna suverenita. In LENGYELOVÁ, Daniela. *Teoretickoprávne súvislosti vstupu suverénneho štátu do Európskej únie*. Bratislava: SAP, 2001, s. 8–12; k analýze „nového“ chápání státní suverenity viz také ZOUBEK, Vladimír. Problém nové dimenze státní suverenity v integračních a desintegračních globálních procesech. In GERLOCH, Aleš, WINTR, Jan (eds). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 215–228.

posledních desetiletí, kdy se otázka suverenity (hlavně na pozadí evropské integrace) stává častou otázkou soudního výkladu, je projevem „radikální juridizace“³⁰⁵ této problematiky.

Ve svém postoji, v reakci na tázání se navrhovatele, nedal Ústavní soud vzniknout pochybnostem a deklaroval, že nehodlá přistupovat k Evropské unii a evropské integraci jako k prima facie hrozbě pro ústavnost, resp. suverenitu České republiky. Podle názoru Ústavního soudu je Evropská unie entitou, která naopak představuje základnu pro posilování a ochranu suverenity v jejím moderním pojmání.

Institut suverenity státu podle Ústavního soudu prošel jistým přerodem a získal nové významy a proporce. Nejedná se již jenom o pouhý atribut národního státu a vyjádření jeho moci nad ovládaným územím. Dnešní koncept suverenity je nutně spojený s ochotou a vůlí státu podílet se na mezinárodní spolupráci a užívat své kompetence ve spojení s ostatními subjekty mezinárodního společenství. Suverenita je slovy Ústavního soudu „projevem nového řádu globalizovaného světa.“³⁰⁶ V tomto globalizovaném prostoru dochází nejen k propojování ekonomik a rozhodovacích procesů, k přesunům odpovědnosti a řídicích center, ale také k vytváření nových přístupů ke klasickým státovědným i internacionalistickým institutům.³⁰⁷

Jeden z nich, suverenita státu, nabývá nového rozměru právě v souvislosti s evropskou integrací, kde sdílení společných cílů, ale hlavně sdílení pravomocí, dalo podle Ústavního soudu za vznik koncepcím sdílené či slité suverenity.³⁰⁸

Ústavní soud odmítá poměřovat institut suverenity a otázku přenosu pravomocí na supranacionální entitu z „protekcionistického“ úhlu pohledu. Na proces evropské integrace nehledí jako na proces postupného ztrácení originálních pravomocí České republiky. Naopak hledá v něm možnost pro posílení postavení státu a pojem suverenita chápe jako schopnost

³⁰⁵ Viz BÁRÁNY, Eduard. Funkcionálna suverenita? In GERLOCH, Aleš, WINTR, Jan (eds). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 115. Na problém juridizace či judicializace fungování mezinárodní spolupráce poukazuje v zajímavém rozboru ústavních problémů institutu Evropského zatýkacího rozkazu i Zdeněk Kühn. Viz KÜHN, Zdeněk. The European Arrest Warrant, Third Pillar Law and National Constitutional Resistance/Acceptance: The EAW Saga as Narrated by the Constitutional Judiciary in Poland, Germany, and the Czech Republic, *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, 2007, roč. 3, s. 99-134.

³⁰⁶ Bod 102 nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08 Lisabonská smlouva I.

³⁰⁷ Obdobně viz ZEMÁNEK, Jiří. Přezkum ústavnosti Lisabonské smlouvy: obsahové otázky. *Jurisprudence*, 2009, roč. 18, č. 1, s. 34.

³⁰⁸ Které právní a politická teorie zavádí právě ve spojení s evropskou integrací. Viz WALLACE, William. The Sharing of Sovereignty: the European Paradox. *Political Studies*, 1999, roč. 47, č. 3, s. 503-521. WILLIAMS, Shirley. Sovereignty and Accountability in the European Community. *The Political Quarterly*, 1990, roč. 61, č. 3, s. 299-317.

státu určovat svou budoucnost, schopnost užívat, sdílet, přesouvat a společně realizovat určitou část pravomocí, což vede k jednoduššímu a efektivnějšímu dosahování cílů státu.³⁰⁹

Ústavní soud doslovně uvádí, že: „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 přiléhavěji 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.“³¹⁰

4.2.3 Otázka pravomocí a povahy členství v Evropské unii

Podle Ústavního soudu není proces evropské integrace žádným radikálním procesem ztracení nebo vyprazdňování originálních pravomocí státu nebo podstaty jeho suverenity. Ústavní soud podtrhuje dobrovolnou povahu tohoto hnutí a jeho přidanou hodnotu pro účastníci se státy. Tohle však není jeho jediný pohled. Ústavní soud sice dokazuje, že je nakloněn společnému evropskému projektu, pokračuje však ve své argumentaci a připomíná, že tento projekt má jisté limity a ani jeho samoregulační schopnost není neomezena. Naopak činnost Evropské unie a účinky jejího práva jsou podmíněné existencí vnitrostátní základny nacházející se v českém ústavním pořádku v čl. 10a Ústavy.

Je to právě česká pouvoir constituant (nebo obecně pouvoir constituant všech členských států) a ne samotná Evropská unie, kdo drží v rukou právo určovat, vymezovat a distribuovat sumu pravomocí v rámci integrovaného celku.³¹¹ Z toho důvodu jsou státy (jako páni smluv) pořád odpovědné za charakteristiku Evropské unie jako takové a z toho samého důvodu neexistuje žádná příčina pro znepokojování se nad rizikem pohlcení členských států Evropskou unií.³¹²

³⁰⁹ K „autentickému“ rozboru pojmu slité suverenity a jeho významu viz HOLLÄNDER, Pavel. Suverenity státu (paradoxy a otazníky). In GERLOCH, Aleš, WINTR, Jan (eds). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 105.

³¹⁰ Bod 104 nálezu Ústavního soudu ze dne 26. listopadu 2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08 Lisabonská smlouva I.

³¹¹ Obdobně viz např. KYSELA, Jan. Lisabonská smlouva v kontextu předběžného přezkumu Ústavním soudem. *Právní zpravodaj*, 2008, roč. 9, č. 6, s. 5.

³¹² Ve stejném duchu viz práci ZEMÁNEK, Jiří. Kompetenční a hodnotový rámec Evropské unie v „lisabonském“ nálezu Ústavního soudu. In GERLOCH, Aleš, WINTR, Jan (eds). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 136.

Ústavní soud vycházel z názoru, že státy jsou určujícím faktorem podoby integrace, že jsou to jediné ony, komu je možné přiznat titul „pouvoir constituant de l'Europe“. I po velké lisabonské reformě má platit, že: „legislativní kompetenční kompetence, tedy oprávnění měnit základní předpisy, zůstává členským státům [...] 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 [...].“³¹³

V celé části nálezu věnované jednotlivým návrhům Senátu (zvláště pak v případě výtek adresovaných otázce dělby pravomocí, dotýkajících se klauzuli flexibility nebo passarell) Ústavní soud akcentuje úlohu členských států v rámci určování charakteru i samotného výkonu pravomocí Unie. Proti tvrzením o zásazích do státní suverenity, které by měla lisabonská reforma primárního práva vyvolat, argumentuje tím, že Evropská unie je entitou s mezinárodním základem, která je i nadále tvořena jednotlivými státy.

Poznatek, že Evropská unie představuje jedinečnou mezinárodní entitu svého druhu, že požívá sumu tzv. výlučných pravomocí, a že (hlavně díky judikatuře Soudního dvora) je regulována autonomním právním systémem nic nemění na skutečnosti, že jsou to právě členské státy, které si zachovávají status „pánů smluv“: „[...] 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 [...] EU tedy ani po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost nezíská pravomoc k tvorbě vlastních nových kompetencí, „pány smluv“ stále zůstanou členské státy.“³¹⁴

V prvním lisabonském nálezu Ústavní soud podtrhl zachování klíčové role států i připomenutím práva států z Unie vystoupit. Dobrovolnost členství a tedy zachování autonomního suverénního oprávnění rozhodovat o osudu státu, jsou podle Ústavního soudu Lisabonskou smlouvou ještě posilovány, když tato výslovně zavádí institut jednostranného

³¹³ Bod 132 nálezu Ústavního soudu ze dne 26. listopadu 2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08 Lisabonská smlouva I.

³¹⁴ Bod 146 nálezu Ústavního soudu ze dne 26. listopadu 2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08 Lisabonská smlouva I.

vystoupení členského státu z Unie. Diskutovaná otázka tak dostává jasný právní režim, čímž dochází k posílení pozice členských států jako elementárních stavebních jednotek Evropské unie. Do účinnosti Lisabonské smlouvy právo Evropské unie neupravovalo možnost státu dobrovolně opustit integrační seskupení (tato možnost ale byla připouštěna vzhledem ke smluvnímu základu Společenství/Unie, když podle pravidel mezinárodního smluvního práva - Vídeňská úmluva o smluvním právu z roku 1969 - bylo možné, aby stát zrušil závazkový vztah vyplývající ze smlouvy a ukončil tak svoje členství ve Společenství).

V současnosti je možnost státu vystoupit z Evropské unie již výslovně upravena, a to v čl. 50 Smlouvy o Evropské unii. Vystoupení státu z Unie má být v první řadě konsenzuálním procesem. Stát, který hodlá vystoupit z Unie, musí svůj záměr oznámit Evropské radě. Ta přijme pokyny pro jednání Unie o uzavření dohody o podmínkách vystoupení. Toto jednání vede za Unii pověřený vyjednávač (čl. 218 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie) a po jednáních uzavírá dohodu o vystoupení za Unii Rada se souhlasem Evropského parlamentu. Orgány Unie tedy mají možnost ovlivnit proces vystupování státu³¹⁵, ne však samotné vystoupení. To zůstává jednostranným, autonomním rozhodnutím vystupujícího státu. Dohoda o vystoupení není absolutní podmínkou zániku členství. V případě, že nedojde k jejímu dojednání nebo přijetí, totiž zanikne členství ve lhůtě dvou let od okamžiku, kdy stát oznámil Evropské radě svůj záměr. Vystoupení státu postupem podle čl. 50 Smlouvy o Evropské unii je jediným způsobem ukončení členství, který právo Evropské unie upravuje. Je nutné mít na paměti, že právo Evropské unie neumožňuje vyloučení státu.

Přistoupení i vystoupení z Unie jsou autonomními oprávněními států, jejich setrvání je pak jistým privilegiem, které nemůže být odňato rozhodnutím nějaké instituce či rozhodnutím ostatních členských států.³¹⁶

Institut vystoupení státu z Evropské unie se odráží i v tom, jak Ústavní soud chápe Unii samotnou: „[...] 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

³¹⁵ Mattias Kumm označil účast institucí na procesu vystoupení (tehdy podle návrhu Ústavní smlouvy) jako projev europeizace zbytkové suverenity členských států (Residual National Sovereignty). Blíže viz KUMM, Mattias. To be a European Citizen: Constitutional Patriotism and the Treaty Establishing a Constitution for Europe. In ERIKSEN, Erik Oddvar a kol. (eds). *The European Constitution: the Rubicon Crossed?* Oslo: Arena, 2005, s. 26 an.

³¹⁶ Obecný komentář ke klauzuli vystoupení viz ZBÍRAL, Robert. Vystoupení z Evropské unie ve světle evropského a mezinárodního práva. *Právník*, 2008, roč. 147, č. 7, s. 752–773; jinde autor nabízí již poněkud kritický pohled na tuto záruku, viz ZBÍRAL, Robert. Jednostranné vystoupení z EU v Lisabonské smlouvě jako poslední pojistka suverenity národních států? In GERLOCH, Aleš, WINTR, Jan (eds). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 147–153.

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.³¹⁷

Dobrovolnost členství v mezinárodních organizacích byla vždy chápána jako základ zachování suverenity států. Bylo tomu tak již při budování historicky první světové integrační organizace – Společnosti národů. Dobrovolnost byla i tady odpovědí na otázku, zda lze na státy, které svým členstvím v mezinárodní organizaci přijaly určitá omezení své svrchovanosti, i nadále nazírat jako na suverénní subjekty.³¹⁸

4.3 Nález Ústavního soudu ve věci “Lisabonská smlouva II” – „slitá“ suverenita podruhé a kontrola hranic integrace ze strany Ústavního soudu

4.3.1 Pokračování české kapitoly „lisabonského příběhu“

Druhé rozhodnutí Ústavního soudu o ústavní konformitě Lisabonské smlouvy³¹⁹ bylo, když ne nevyhnutelným, tak jistě logickým důsledkem i navázáním na první řízení o této otázce. Tím, že Ústavní soud v prvním rozhodnutí obecně nevyloučil možnost opakovaných podání polemizujících nad ústavní konformitou téže mezinárodní smlouvy, ponechal otevřené dveře také pro další „útoky“ na samotnou Lisabonskou smlouvu. Jednou vyslovený ústavní soulad proto nemohl být v rámci českého ratifikačního procesu považován za definitivu. Na možnost dalšího podání v této věci ostatně upozorňovala i část české doktríny³²⁰.

„Očekávaný“ další návrh byl podán skupinou senátorů 28. září 2009. Navrhovatelé v tomto případě napadali ústavní konformitu Lisabonské smlouvy jako celku. V rámci svých tvrzení se kriticky stavěli především k otázce nejasného a nesrozumitelného charakteru smlouvy jako takové; k možnému ohrožení politické neutrality, jako základnímu principu českého ústavního práva a to z důvodu širokého a nejasného vymezení cílů Evropské unie. Dále argumentovali potlačením principu vlády lidu a vyslovili výhrady vůči tomu, že Unie získává atributy přibližující ji státní formě uspořádání, jako jsou například princip

³¹⁷ Bod 146 nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08 Lisabonská smlouva I.

³¹⁸ Blíže viz LE FUR, Louis. *Nástin mezinárodního práva veřejného*. Praha: Orbis, 1935, s. 73, 74.

³¹⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 3. 11. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/09 Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství II (dále označovaný jako Lisabonská smlouva II).

³²⁰ Viz například BŘÍZA, Petr. The Constitutional Court on the Lisbon Treaty Decision of 26 November 2008. *European Constitutional Law Review*, 2009, roč. 5, č. 1, s. 145.

zastupitelské demokracie, který má být základem jejího fungování, požadavek evropanství jako zvláštní podmínka pro jmenování kandidátů na pozici členů Komise, společná obrana jako budoucí cíl Unie nebo určitá připoutanost států k Unii spočívající v množství formálních procedurálních omezení využití práva členských států na vystoupení z Evropské unie.

4.3.2 Potvrzení koncepce „slité“ suverenity a soudní minimalismus při kontrole činnosti unijních orgánů

V souvislosti s materiálními obsahovými otázkami nevyvolalo nové rozhodnutí žádný podstatný odklon od původních stanovisek Ústavního soudu. V rámci vyjádření se k otázce zásahů do suverenity České republiky, které měla Lisabonská smlouva dle tvrzení navrhovatele přinést, soud pokračoval v argumentaci použité v prvním lisabonském nálezu. Připomenul, že koncept sdílení pravomocí mezi členskými státy a Evropskou unií, založený na dobrovolné participaci a vykazující autonomní kontrolní mechanismy, je základem pro odchýlení se od tradičního uzavřeného chápání státní svrchovanosti. Je patrné, že navzdory kritickým hlasům, které koncept tzv. slité suverenity popírají³²¹ je Ústavní soud ve svém přístupu stabilní a stojí si za svými závěry.

Ústavní soud navázal na první lisabonský nález také v otázce hranic přenosu pravomocí na Unii. Na výslovný podnět navrhovatele se musel vypořádat s otázkou limitů pravomocí Evropské unie a k základním podmínkám působení nástrojů evropského práva (tedy projevů využití těchto pravomocí) v rámci českého právního řádu. Jinými slovy, se měl opětovně věnovat bližšímu determinování základních hodnot českého ústavního řádu (tedy pokusit se o vymezení obsahu čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy), které podle jeho ustálené argumentace představují nepřenositelné a nedotknutelné atributy české ústavnosti a tudíž limitují působení práva Evropské unie.³²²

Protože kontury onoho materiálního jádra české ústavnosti do té doby nebyly přesně vymezeny, byl nález Ústavního soudu i v tomto ohledu očekávanou událostí. Výsledek však

³²¹ Připomínáme názor soudce Spolkového ústavního soudu, který na otázku, jaký je jeho názor na koncepci slité suverenity odpovídá následovně: „Suverenita je pojem mezinárodního práva a v podstatě znamená státní nezávislost. Nezávislý buď jste, nebo nejste. Je to úplně stejné jako třeba se svobodou. Státy v mezinárodním právu nemohou odevzdávat suverenitu, protože pak už to totiž nejsou žádné státy. Takže představy o nějaké sdílené suverenitě jsou zavádějící.“ Viz rozhovor s Udo di Fabio, Udo, KAISER, Daniel. Po Lisabonu jsme už na hranici federace. *Lidové noviny*, 12. prosinec 2009. [online]. [cit. 29. prosince 2010]. Dostupné na <<http://www.euroskop.cz/8801/14887/clanek/po-lisabonu-jsme-uz-na-hranici-federace/>>

³²² Základ této argumentace by položen již v nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 8. března 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04 Cukerné kvóty III. Otázku ústavních limitů působení práva Evropské unie v českém právním řádu rozebírám dále v kapitole 5.4.

přinesl jisté zklamání. Ústavní soud odmítl vymezit, kde leží hranice přenosu pravomocí na Evropskou unii s tím, že se v tomto případě jedná o otázku ležící mimo jeho kompetenci. Podle jeho názoru jde o určitý typ politické otázky, která má být řešena apriori rozhodnutím legislativní moci a ne vymezována aposteriorně v rámci soudního řízení. Upřednostňuje tak konsensuální řešení reflektující vůli politické reprezentace a její dohodu na tom, kde jsou limity možného přenosu kompetencí České republiky, před autoritativním řešením konfliktní situace ze strany orgánů soudní moci.

Ústavní soud nepovažuje za možné, aby s ohledem na postavení, které v ústavním systému České republiky zastává, vytvářel katalog nepřenositelných pravomocí a autoritativně tak určoval „věcné meze přenosu pravomocí“, jak po něm navrhovatel žádal. Ústavní soud rovněž jako v prvním lisabonském nálezu připomenul, že limity by měly být ponechány primárně na specifikaci zákonodárci, protože jde a priori o otázku politickou, která poskytuje zákonodárci velké pole uvážení a že odpovědnost za tato politická rozhodnutí nelze přenášet na Ústavní soud; ten je může podrobit své kontrole teprve v okamžiku, kdy byla na politické úrovni skutečně učiněna.³²³ Ústavní soud rovněž odmítl vyslovovat akademické výroky a v „abstraktním kontextu dopředu formulovat, co je přesným obsahem čl. 1 odst. 1 Ústavy [...]“.³²⁴

Soudní minimalismus je také reakcí na pomluvy a útoky ze strany části politické reprezentace, kterým musel Ústavní soud v době předcházející jeho rozhodnutí čelit.³²⁵ Zatažením ruční brzdy se Ústavní soud vyhnul tomu, aby podpořil proti-justiční nálady. V této konkrétní věci se proto stáhnul, nehodlal riskovat politicky podbarvené konflikty a připomenul svou subsidiární a nejzazší roli. Podle vlastních slov „vychází z toho, že právě konkrétní kauzy mu mohou poskytnout relevantní rámec, ve kterém je možno interpretací, případ od případu, zpřesňovat obsah pojmu ‚svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát, založený na úctě k právům člověka a občana‘. Tak již Ústavní soud učinil v rozhodnutích [...] např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.) a

³²³ Viz blíže bod 111 nálezu Ústavního soudu ze dne 3. listopadu 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/09 Lisabonská smlouva II.

³²⁴ Bod 112 nálezu Ústavního soudu ze dne 3. listopadu 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/09 Lisabonská smlouva II.

³²⁵ Příkladem podobného názoru může být jedno z mnohých vyjádření prezidenta republiky, kterým pokračuje ve své již tradiční kritice Ústavního soudu a dokonce mluví o omezení jeho pravomocí či přehodnocení role Ústavního soudu v českém ústavním systému! Tato slova prezidenta Václava Klause vyslovená po přijetí nálezu Ústavního soudu ze dne 10. září 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09 „Kauza Melčák – zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny jednorázovým ústavním zákonem“ mohou být považována za zdroj opatrného postoje soudu k výše rozebírané otázce. Blíže k vyjádřením prezidenta na účet Ústavního soudu viz KUNDRA, Ondřej. Seeking Revenge. *Prague Daily Monitor* ze dne 1. října 2009 [online]. [cit. 20. prosince 2010]. Dostupné na <<http://respekt.ihned.cz/respekt-in-english/c1-38491910-seeking-revenge>>. Obecně o válce politiků s justicí viz článek Jaroslava Spurného s příznačně dvojsmyslným názvem Politici proti spravedlnosti publikovaný v Respektu, SPURNÝ, Jaroslav. Politici proti spravedlnosti. *Reflex*, 2009, roč. 20, č. 17, s. 18–21.

naposledy v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009 (318/2009 Sb.). Nejedná se přitom o projev libovůle, ale naopak zdrženlivosti a soudcovského minimalismu, který je vnímán jako prostředek omezení soudní moci ve prospěch politických procedur a který převažuje nad požadavkem absolutní právní jistoty [...] Snaha o definování pojmu ‚svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát, založený na úctě k právům člověka a občana‘ jednou pro vždy (jak navrhopatel požaduje, podporován prezidentem republiky) by naopak mohla být chápána jako projev soudcovského aktivismu, který je ostatně ze strany některých politických aktérů soustavně kritizován.³²⁶

Ústavní soud i ve svém druhém lisabonském rozhodnutí věnoval pozornost otázkám týkajícím se charakteru Evropské unie nebo přesněji charakteru členství státu v evropských integračních strukturách a dopadů tohoto členství na povahu státní suverenity členského státu. Podtrhnul, že členství v Evropské unii a koncept slité suverenity s sebou přináší pro stát i mnohé výhody, kterými je vyvažována povinnost strpět následky realizace pravomocí vykonávaných orgány Evropské unie. Ústavní soud připomíná, že členské státy musí zároveň se svou (dobrovolnou) participací na budování evropské supranacionální entity akceptovat určitou sumu povinností a respektovat stanovené formální procesy, které s tím souvisejí.

Účast na evropském projektu je svrchovaným rozhodnutím každého suverénního státu. Dobrovolné ztráty (v podobě přesunu rozhodovacího centra u vybrané množiny pravomocí) tak nejsou zásahem do suverenity, ale naopak výsledkem chtěného výkonu, realizace suverénních práv v rámci společného projektu. Suverenita v realitě dobrovolného a rozvazatelného členství v Evropské unii v sobě obnáší i povinnou míru odpovědnosti za dosahování společných cílů. Podle slov Ústavního soudu: „[...] 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. [...] 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. [...] Klíčovým projevem svrchovanosti státu je i možnost se svou svrchovaností (její částí) dále nakládat, resp. určité kompetence dočasně či trvale postoupit.“³²⁷

Vedle pojímání států jako základních prvků Unie musíme mít na paměti i smíšený charakter evropského integračního projektu. Na jedné straně je totiž akcentována klíčová role

³²⁶ Bod 113 nálezů Ústavního soudu ze dne 3. listopadu 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/09 Lisabonská smlouva II.

³²⁷ Bod 147 nálezů Ústavního soudu ze dne 3. listopadu 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/09 Lisabonská smlouva II.

členských států a mezinárodně-smluvní základ Unie (státy jako suverén), na straně druhé stojí proces osamostatňování a autonomní konstitucionalizace Evropské unie (Evropská unie jako nová suverenita). Ústavní soud se snaží vyřešit toto janusovské dilema příklonem k institutu slité suverenity.

4.4 Nový obsah starého pojmu jako podmínka zachování suverenity v ideálním světě

4.4.1 Nepoužitelnost vestfálského uchopení suverenity na podmínky evropské integrace

V úvodu této kapitoly byl zmíněn dvojí pohled na otázku možné dělitelnosti suverenity. První názorový proud, který dělitelnost odmítá, tak v podstatě vylučuje jakoukoliv další diskusi o novém obsahu starého pojmu. V případě takového tradičního, fixovaného chápání totiž suverenita státu představuje kategorii, která nemění svůj obsah či strukturu, ale pouze nositele. Její přenos na jiný subjekt je zároveň její ztrátou u původního nositele.

Suverenita je absolutní, suverénem je vždy jediná entita (nové státy při rozdělení; federace při spojení; stávající stát, ke kterému je původní suverénní entita legálně přičleněna). Takové chápání vychází z existence vítězů a poražených. Akceptování nového (dalšího) suveréna je zároveň akceptací zániku původního suveréna. Aplikováním této varianty chápání suverenity na podmínky evropské integrace můžeme dojít pouze ke dvěma na sebe navazujícím a podle mého názoru nepřijatelným výsledkům.

Pokud bychom v rámci tohoto konceptu uznali, že Unie je novým suverénem, na kterého státy přenesly svou suverenitu, zároveň bychom museli negovat státnost a další samostatnou existenci členských států. Tento pohled je samozřejmě nepřijatelný. Unie doposud není superstátem, který by pohltil své členské státy.

Pokud bychom naopak v rámci onoho binárního pohledu přesun suverenity ze států (tradičních nositelů) na Unii (nového nositele) nepřipustili, implicitně bychom popírali skutečnost, že Evropská unie již není pouhou mezinárodní mezivládní organizací ale samostatným subjektem s vlastním ústavním příběhem.

V politických soudech bude členství státu v Evropské unii stále některými hodnoceno jako hrozba pro státní suverenitu a jinými naopak jako realizace nebo dokonce posílení

suverenity států.³²⁸ Tato dvojakost je v podstatě zakomponovaná již v samotné vnitřní institucionální struktuře, kdy v rámci dělby unijní moci vedle sebe existují jak orgány, které mohou být považovány za konkurenty států – konkrétně Komise a Soudní dvůr (faktor potlačení suverenity), a na druhé straně orgány, prostřednictvím kterých státy prosazují své zájmy – Rada ministrů a Evropská rada (faktor posílení suverenity).

Teoretické uchopení by se však mělo oprostít od těchto politických hodnocení a pokusit se nabídnout řešení, určitý jasný pohled na obsah pojmu suverenity a jeho chápání na pozadí členství států v Evropské unii. Tady se pak nabízí využití druhé varianty výkladu pojmu suverenity – tzv. stupňovitý koncept, který přistupuje k suverinitě jako k flexibilní kategorii. Je proto ideálním nástrojem jak reagovat na výzvy evropské integrace a jak otevřít starý koncept novým podmínkám.

Příklon k otevřenému chápání je důsledkem vývoje nových forem uspořádání a řízení společenských vztahů v rámci integrující se Evropy. Nepovažují jej za nijak tendenční. Lassa Oppenheim říká, že: „Jest faktem, že suverenity jest termín, jehož se užívá, aniž má obecně uznaného smyslu mimo ten, že jest to nejvyšší moc. Za těchto okolností ti, kdo nechtějí zasáhnouti do čistě scholastické kontroverze, musí navázati na životní zkušenost a praktický, třebaže abnormální a nelogický stav věcí.“³²⁹ Nové chápání suverenity je reakcí na skutečný průběh a kontury fenoménu evropské integrace a navazuje tak na stav, ke kterému spolupráce evropských států za několik dekad dospěla.

4.4.2 Nová dimenze pojmu suverenity

To, že jistá část doktríny a právní i politická praxe považují státy za samozřejmost a nedovedou si představit jiný zdroj legitimacy, je především otázkou zvyku. Jak píše Marlene Wind, na „státní“ uspořádání Evropy jsme si od konce třicetileté války poněkud zvykli a státy považujeme za ontologická (nebo až mýtická) jsoucna, jejichž existence nemusí být dokazována.³³⁰ Též jsme si zvykli na to, že vše vychází od státu. Musíme ale připomenout, že

³²⁸ Viz HEARTFIELD, James. European Union: a process without a subject. In BICKERTON, Christopher J. a kol. (eds). *Politics without Sovereignty. A critique of contemporary international relations*. Oxon: University College London Press, 2007, s. 132.

³²⁹ OPPENHEIM, Lassa Francis Lawrence. *Mezinárodní právo*. Praha: Orbis, 1924, s. 118.

³³⁰ Viz WIND, Marlene. The European Union as a polycentric polity: returning to a neo-medieval Europe? In WEILER, Joseph Halevi Horowitz, WIND, Marlene (eds). *European Constitutionalism Beyond the State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, s. 124.

pojem státní suverenity, resp. existence suverénních států, se v Evropě udomácnil teprve před 500/400 lety. I před Bodinem a vestfálským uspořádáním probíhaly evropské dějiny. Jejich znakem po dlouhá staletí byl pluralismus a heterarchie dvou mečů – církevního a světského, jako dvou mocenských center.³³¹

Samozřejmě nechci plédovat za návrat ke dvěma světům středověku, které byly v neustálém konfliktu. Avšak názory, podle kterých je stát nadále jediným absolutním suverénem, podle kterých členství v Unii nijak neovlivňuje chápání státní suverenity nebo podle kterých je Evropská unie jen jednou z mnohých forem mezistátní spolupráce bez vnitřní autonomie, mně připomíná zavírání očí před skutečností nebo křivé volání z Andersenovy pohádky.³³²

Suverenita sice zůstává i nadále ústavním pojmem, který je nezbytností pro ústavní uspořádání společnosti.³³³ Je v ní zakotvena autorita, legitimita, odpovědnost i přičitatelnost jednání konkrétním subjektům. V souvislosti s evropskou integrací je však nutné ji opětovně definovat.³³⁴

Hermeneutické posuny jsou odrazem vývoje společnosti a reakcí na nové fenomény.³³⁵ Suverenita v netradičních podmínkách evropské integrace nesnese klasické nahlížení. To sice někdy bývá využíváno jako argument proti prohlubování evropské integrace³³⁶, avšak v praxi tato abstraktní suverenita (jediná, nejvyšší, neodvislá moc) jako skutečná překážka integrace vůbec nepůsobí. Všechny členské státy v podstatě akceptovaly specifickou povahu Unie a novou právní situaci. Zakládající státy již v rámci zřizovacích

³³¹ Viz GOLDMAN, B., David. *Globalisation and the Western Legal Tradition. Recurring Patterns of Law and Authority*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, s. 141.

³³² „Takto kráčel císař pod baldachýnem v průvodu slavném, a po ulicích a z oken bylo slyšeti volání: „Hvězdy na nebesích! Jak divukrásné jsou císařovy nové šaty! Jaký to nádherný plášť se skvostnou vlečkou! Jak šaty nevyrovnané k tělu přiléhají!“ Nikdo nechtěl od sebe dáti znamení, že ničeho nevidí, aby nebyl pokládán za hlupáka aneb za osobu k úřadu nespůsobilou.“ Citováno podle: *J. C. Andersena vybrané pohádky, povídky a báchorky pro mládež a přátele její / zčeštili Bedřich Peška a Josef Mikuláš Boleslavský*. Praha: Mikuláš a Knapp, 1874, s. 55.

³³³ Viz k tomu RABKIN, Jeremy A. *Law Without Nations? Why Constitutional Government Requires Sovereign States*. Princeton: Princeton University Press, 2007, 350 s.

³³⁴ Potřebu nového pojmání suverenity zmiňuje i bývalý soudce Spolkového ústavního soudu Dieter Grimm. Viz rozhovor BYDŽOVSKÁ, Marie. Rozhovor s Dietrem Grimmem s titulkem: *Státy ztratily monopol na legitimní násilí*. Euroskop.cz. [online]. [cit. 5. června 2012]. Dostupné na <<http://www.euroskop.cz/8801/17387/clanek/staty-ztratily-monopol-na-legitimni-nasili/>>. O změně interpretace ústavních principů v souvislosti s integrací mluví i Věra Jirásková in JIRÁSKOVÁ, Věra. Ústavní základ, na jakém se členské státy vzdaly svých kompetencí a způsob jejich předání EU. In PAVLÍČEK, Václav a kol. *Suverenita a evropská integrace. K ústavněprávní souvislostem vstupu České republiky do Evropské unie*. Praha: Univerzita Karlova v Praze – Právnická fakulta, 1999, s. 61.

³³⁵ Což brilantně (a nejen pro oblast práva) rozebírá Pavel Holländer v novém sborníku „Jiného práva“. Viz HOLLÄNDER, Pavel. Právnické stopy v hermeneutické reflexi umění. In BOBEK, Michal, ŠIMÍČEK, Vojtěch (eds). *Jiné právo literární*. Praha: Auditorium, 2011, s. 17-27.

³³⁶ Jak dokazuje nepřehledné množství vyjádření prezidenta České republiky Václava Klause k problematice evropské integrace, k Lisabonské smlouvě apod. Tyto postoje prezident sumarizuje v knize KLAUS, Václav. *Evropská integrace bez iluzí*. Praha: Knižní klub, 2011, 151 s.

smluv vtělily Unii „samokonstituční“ program. Nové členské státy pak přistupovaly k systému, ve kterém se tato specifická supranacionální ústavnost již začala rozvíjet.³³⁷ Podle Jiřího Přibáně „suverenita, z podstaty své definice nedělitelná, [byla] v praxi rozdělena proto, aby dodala smyslu mnohým změnám v právních a politických strukturách evropských společností.“³³⁸ Eduard Bárány mluví v souvislosti s globalizací a evropeizací o funkcionálním chápání suverenity.³³⁹ Tento pohled výstižně poukazuje na to, co se v Evropě děje. Suverenita je funkcí, je chápána jako schopnost zabezpečovat reprodukci hodnot a uspokojování cílů společnosti.

Tomu odpovídá i postoj Ústavního soudu České republiky, se kterým se ztotožňuji a který je nutné přivítat.³⁴⁰ Příklon ke koncepci slité suverenity byl sice jistou soudní revolucí³⁴¹, ale zároveň byl nástrojem zachování suverenity České republiky z hlediska pojmů či ústavních idejí. Výše jsem psal o tom, že čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky nijak nevynezuje, jak máme chápat tvrzení, že Česká republika je svrchovaným státem. Tato otevřenost podle nás umožňuje ono flexibilní pojetí. Ústavní soud se navíc vyhnul tomu, co je v souvislosti s „evropskými“ rozhodnutími německého Spolkového ústavního soudu označováno jako „the Brunner Paradox“, tj. rozpor mezi akceptováním specifických rysů evropské integrace na jedné straně a používáním tradičního a statického ústavního uvažování a argumentace na straně druhé.³⁴²

V souvislosti se zeměmi bývalého východního bloku a jejich členstvím v Evropské unii je uvedený vliv členství na suverenitu státu spojený s jistým specifickým protikladem. Bylo tomu totiž jen několik málo let, co tyto státy znovu nabyly svobodu a suverenitu a uvedené

³³⁷ První rozšíření v roce 1973 přišlo v podstatě dekádu po slavných rozsudcích 26/62 Van Gend en Loos a 6/64 Costa. Jiří Přibáně tady v souvislosti se státy střední Evropy bez skrupulí uvádí, že tyto státy výměnou za návrat do Evropy zaprodaly svou nově nabytou suverenitu. Viz PŘIBÁŇ, Jiří. Happy Returns to Europe? The Union's Identity, Constitution-Making, and its Impact on the Central European Accession States. In SADURSKI, Wojciech a kol. (ed). *Spreading Democracy and the Rule of Law?* Dordrecht: Springer, 2006, s. 195.

³³⁸ PŘIBÁŇ, Jiří. Multiple Sovereignty: On Europe's Self-Constitutionalization and Legal Self-Reference. *Ratio Juris*, 2012, roč. 23, č. 1., s. 59.

³³⁹ Viz BÁRÁNY, Eduard. Funkcionálna suverenita. In LENGYELOVÁ, Daniela. *Teoretickoprávne súvislosti vstupu suverénneho štátu do Európskej únie*. Bratislava: SAP, 2001, s. 8–12.

³⁴⁰ Samozřejmě se objevují i kritické hlasy a odmítání nových uchopení. Ersun Kurtulus například dosti kategoricky kritizuje podle něj tendenční ohýbání léty prověřených pojmů a proto odmítá jak kategorii sdílené, tak kategorii slité suverenity. Pokusy o nové definování suverenity jsou podle něj více podobné okultním praktikám věštců, než serióznímu vědeckému přístupu. Viz KURTULUS, Ersun. *State Sovereignty. Concept, Phenomenon and Ramifications*. New York: Palgrave Macmillan 2005, s. 142, 151.

³⁴¹ Ústavní soud pojal teoretickou koncepci slité suverenity do závazného soudního rozhodnutí, čímž vyvrátil tvrzení, že východiska soudců jsou jiná než východiska teoretiků, a že takové koncepce nemohou najít praktickou odezvu (k tomuto skeptickému náhledu viz KURTULUS, Ersun. *State Sovereignty. Concept, Phenomenon and Ramifications*. New York: Palgrave Macmillan 2005, s. 144–145.)

³⁴² Viz EVERSON, Michelle. Beyond the *Bundesverfassungsgericht*: On the Necessary Cunning of Constitutional Reasoning. *European Law Journal*, 1998, roč. 4, č. 4, s. 391 an.

pojmy pro ně mely zvláštní význam a obsah.³⁴³ Suverenita státu se v těchto státech (včetně České republiky) stala ústavně zdůrazňovaným pojmem³⁴⁴ a podstatným prvkem jejich státnosti. Dalo se proto předpokládat, že nové členské státy a jejich ústavní autority budou mnohem opatrnější a citlivější na otázky ztráty nebo oslabení suverenity, než jejich západní protějšky, a to hlavně proto, že ona suverenita představovala pro tyto státy (po rozpadu sovětského impéria) určitou čerstvě nabytou a chráněnou hodnotu.³⁴⁵

Volbou stupňovitěho chápání suverenity v podobě teorie sdílené či slité suverenity vytvořil Ústavní soud podmínky pro sladění dvou požadavků českého ústavního práva (čl. 1 odst. 1: „Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana“ a čl. 1 odst. 2: „Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva“) a zároveň sladění české státnosti s účastí České republiky na evropském integračním projektu.

Flexibilní pohled tak v ideálním světě pojmů umožňuje zachování české suverenity a potvrzuje hypotézu, podle které přistoupením k Evropské unii neztratila Česká republika postavení svrchovaného státu. Svěřením části originárních pravomocí supranacionálním orgánům nedochází ke ztrátě či oslabení suverenity, ale naopak k posílení postavení státu prostřednictvím kolektivní správy otázek společného zájmu.

4.4.3 Nová suverenita?

Příklon ke koncepci sdílené či slité suverenity otevírá otázku, zda se jedná o několik oddělených „slévajících“ se státních suverenit, nebo zda slitím vzniká jediná „nová“ suverenita? Na to pak navazuje další otázka, a to kdo je nositelem této suverenity?

Kombinace autonomní povahy Evropské unie na jedné straně (připomínám, že tezi o autonomní povaze Evropské unie opírám o supranacionální metodu, prvky politické unie, specifický proces konstitucionalizace a dominanci supranacionálního práva) a flexibilního chápání pojmu suverenita na druhé straně, mne vede k závěru, že mezi nositele této suverenity lze vedle členských států zařadit i samotnou Unii. Sdílenou suverenitu tudíž požívá 27+1

³⁴³ K hodnotě znovunabyté suverenity viz např. HALÁSZ, Ivan. Spoločenské a ústavné súvislosti národnej suverenity a európskej integrácie v Maďarskej republike. In LENGYELOVÁ, Daniela. *Teoretickoprávne súvislosti vstupu suverénneho štátu do Európskej únie*. Bratislava: SAP, 2001, s. 101-110.

³⁴⁴ PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*. 1. úplné vydání. Praha: Leges, 2011, s. 341.

³⁴⁵ Blíže viz SADURSKI, Wojciech. „Solange, chapter 3“: Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union. *EUI Working Paper Law*, č. 2006/40, s. 10. [online]. [cit. 5. února 2010]. Dostupné na <<http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/6420/1/LAW-2006-40.pdf>>.

suverén. Unie se tedy stává novým suverénem vedle svých základních jednotek. Na suverenitu Evropské unie bychom měli nahlížet především z hlediska materiálního. Je zřejmé, že pokud mluvíme o suverenitě Evropské unie³⁴⁶, musíme vycházet ze sumy cílů, které má (skrže své pravomoci) Unie zabezpečovat.³⁴⁷ Suverenita jako schopnost plnit určité regulační funkce může být přiznána i nadstátní entitě. Odmítání určité míry suverenity Evropské unie z tohoto úhlu pohledu by bylo odmítáním skutečnosti, že Unie je schopna sama plnit vnější³⁴⁸ i vnitřní úkoly, za které nese odpovědnost. Suverenita Evropské unie je výsledkem slití funkcí, pravomocí, avšak též nekvantifikovatelných faktorů, integračních cílů a určité vůle po společné Evropě. Nechci ani nemůžu podat důkaz o nějakých „mýtických základech“ evropské integrace a suverenity integračních entit.³⁴⁹ Nejde mně ani o suverenitu jako legitimitu³⁵⁰, ani o hledání absolutního suveréna či pátrání po evropském Démos.

Suverenitu Evropské unie chápu jako určité faktum. Evropská unie je specifický komplexní organizmus, který oplývá samostatnými rozhodovacími mechanismy a vlastními nástroji mocenského působení. Její schopnost autonomně a přímo ovlivňovat právní status subjektů práva z ní činí určitou formu veřejné moci, svrchovaný nadřazený subjekt, tedy suveréna svého druhu. Taková suverenita Unie se nijak nedotýká originální suverenity států. Unie státy nenahrazuje, nýbrž je personifikací jejich společného projektu. Když uznáme, že Evropská unie je z materiálního, funkcionálního hlediska suverénní, neznamená to, že vytváříme prostor pro dohady o vytracení se suverenity členských států.³⁵¹ Plédování

³⁴⁶ Nebo o svrchované moci, jak uvádí Miloš Večeřa. Viz VEČEŘA, Miloš. Legalita a demokratická legitimita v podmínkách eurointegrace. In LENGYELOVÁ, Daniela. *Teoretickoprávne súvislosti vstupu suverénneho štátu do Európskej únie*. Bratislava: SAP, 2001, s. 17-25.

³⁴⁷ Autoři nové pražské učebnice ústavního práva k tomu poznamenávají, že: „EU vykonává již některé funkce a vytváří instituce příznačné pro suverénní státy.“ Viz PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*. 1. úplné vydání. Praha: Leges, 2011, s. 344.

³⁴⁸ V rámci výkonu vnějších pravomocí je Unie (resp. Společenství, jako její předchůdce) již dávno považována za autonomní subjekt mezinárodního práva, což vytváří prostor pro její přirovnávání k suverénnímu státu. Viz kapitola „The EU as a Sovereign State in World Politics“ v knize MEUNIER, Sophie, MCNAMARA, Kathleen (eds). *Making History: European Integration and Institutional Change at Fifty*. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 267 an.

³⁴⁹ V tomto ohledu bývá poukazováno na objevování se „mýtické“ terminologie v raném období integrace, kdy se běžně užívaly termíny jako „otcové zakladatelé“ nebo „duch Smluv“. Viz CRUZ, Julio Baquero. An Area of Darkness: Three Conceptions of the Relationship Between European Union Law and State Constitutional Law. In WALKER, Neil, SHAW Jo, TIERNEY Stephen (eds). *Europe's Constitutional Mosaic*. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2011, s. 57-58.

³⁵⁰ Tady má Unie i po Lisabonské smlouvě nadále určitý deficit. Viz kriticky MAC AMHLAIGH, Cormack. The European Union's Constitutional Mosaic: Big 'C' or Small 'c', Is that a Question? In WALKER, Neil, SHAW Jo, TIERNEY Stephen (eds). *Europe's Constitutional Mosaic*. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2011, s. 36 an.

³⁵¹ Murray Forsyth mluví o tom, že členské státy vytvořily novou suverénní entitu, která s nimi sdílí společné teritorium, na kterém vykonává svou moc. Vztah Unie a členských států není spojen s otázkou dělby suverenity, ale s překrýváním suverénních pravomocí obou. Viz FORSYTH Murray. *Political Science, Federalism and Europe*. Discussion papers in federal studies. Leicester: University of Leicester, 1995. s. 19. Citováno dle

Spolkového ústavního soudu vyslovené v jeho lisabonském rozhodnutí³⁵², podle něhož „stát není mýtem“, tady není zvláště potřebné. Státy jako originální nositelé pravomocí zůstávají i nadále suverénem. Jejich postavení se po výslovném zakotvení možnosti jednostranného vystoupení z Unie ještě zvýrazňuje a autonomizuje.³⁵³ Nová suverenita Evropské unie nevyrůstá z ničeho. Státy zůstávají základním kamenem Unie. Ve prospěch společných cílů jsou ale integrací omezovány. To připomíná i samotný Ústavní soud slovy: „Svrchovanost neznamená svévůli anebo možnost volně porušovat existující závazky v podobě mezinárodních smluv, jakými jsou i smlouvy, na jejichž základě je Česká republika členem Evropské unie.“³⁵⁴

Jan Kysela uvádí, že přenos pravomocí nemůže být zaměňován za přechod suverenity.³⁵⁵ Slitá suverenita je novou suverenitou, která ale státy nenahrazuje. Slitím suverenity ji státy neztrácí, pouze odsouvají odpovědnost za politická rozhodnutí na nadstátní strukturu a do jisté míry směřují možnost přijímat vlastní (jim nejbližší) řešení za výhodu vyšší efektivity v rámci společného projektu.³⁵⁶

FRIEDMAN GOLDSTEIN, Leslie. *Constituting Federal Sovereignty. The European Union in Comparative Context*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2001, s. 3.

³⁵² Lisabonské rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 30. června 2009, 2 BvE 2/08, Absatz-Nr. 1/421. Dostupné na <http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208en.html> Komentáře k tomuto rozhodnutí viz např. TOMUSHAT, Christian. The Ruling of German Constitutional Court on the Lisbon Treaty. *German Law Review*, 2009, roč. 10, č. 8, s. 1259–1261; KOKOTT, Juliane. The Basic Law at 60 – From 1949 to 2009: The Basic Law and Supranational Integration. *German Law Review*, 2010, roč. 11, č. 1, s. 99–114. SCHORKOPF, Frank. The European Union as An Association of Sovereign States: Karlsruhe's Ruling on the Treaty of Lisbon. *German Law Review*, 2009, roč. 10, č. 8, s. 1119–1240; WOHLFAHRT, Christian. The Lisbon Case: A Critical Summary. *German Law Review*, 2009, roč. 10, č. 8, s. 1277–1285; HALBERSTAM, Daniel, MÖLERS, Christoph. The German Constitutional Court says “Ja zu Deutschland“. *German Law Review*, 2009, roč. 10, č. 8, s. 1242–1257.

³⁵³ Podoba primárního práva po Lisabonské smlouvě tak neguje názory, podle nichž byla integrace států do Unie nezvratným procesem a podle nichž dokonce evropské právo obsahovalo zákaz návratu států do původního stavu suverenity (k tomu viz PRUSÁK, Jozef. Vnútrostátne právo a suverenita. In LENGYELOVÁ, Daniela. *Teoretickoprávne súvislosti vstupu suverénneho štátu do Európskej únie*. Bratislava: SAP, 2001, s. 35–42). Je tomu právě naopak. Lisabonská smlouva zavedením procesu vystoupení posiluje postavení států jako pánů Smluv a slovy Jána Mazáka tak samozřejmost získává ústavní základ. Viz MAZÁK, Ján, JÁNOŠÍKOVÁ, Martina. *Lisabonská zmluva. Ústavný systém a súdna ochrana*. Bratislava: Iura Edition, 2011, s. 37–46.

³⁵⁴ Bod 168 nálezu Ústavního soudu ze dne 3. listopadu 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/09 Lisabonská smlouva II.

³⁵⁵ Viz KYSELA, Jan. Lisabonská smlouva v kontextu předběžného přezkumu Ústavním soudem. *Právní zpravodaj*, 2008, roč. 9, č. 6, s. 5.

³⁵⁶ LAKE, A. David. Delegating divisible sovereignty. Sweeping a conceptual minefield. *The Review of International Organizations*, 2007, roč. 2, č. 3, s. 231–232.

5 Autonomie českého práva a praktická suverenity České republiky na pozadí členství v Evropské unii

V návaznosti na definování evropského integračního modelu jako heterarchického systému, který vytváří předpoklady pro ústavní napětí, jsem po tázání se na chápání suverenity vyslovil otázku, zda dominance práva Evropské unie potlačuje autonomii/normativní sílu vnitrostátního práva členské země?

Evropské právo má mít podle judikatury Soudního dvora ve vztahu k vnitrostátnímu právu členských států převahu. V případě konfliktu by mělo dojít k potlačení aplikovatelnosti či opuštění vžitě interpretace vnitrostátní normy, čímž se prakticky omezí působnost vnitrostátního práva a oslabí moc suveréna, jenž by jinak měl monopol na regulaci dotčených právních vztahů. I když se tedy vypořádáme s otázkou, jak chápat (ve světě pojmů) suverenity státu účastníce se integračního projektu, není tím vyřešeno určení kontur této nově definované suverenity v reálném světě vztahů.

Wojciech Sadurski chápe otázku státní suverenity ve smyslu zachování, resp. ochrany, základních atributů národní ústavnosti. Suverenity by tedy podle něj mohla být podlomena v případech, kdy dochází k podrobení všeho národního práva prioritě práva Evropské unie, kdy právo členského státu ztratí své autonomní hodnotové jádro.³⁵⁷

V této souvislosti lze mluvit o praktické suverinitě. Tuto podobu suverenity spatřuji v zachování určitých základních atributů ústavnosti i na pozadí účasti státu na pluralitním či hybridním modelu Evropské unie.³⁵⁸ Evropskou unii, resp. expanzi jejího práva, udržuje v akceptovatelných mezích řada strukturálních prvků právního a ústavního řádu České republiky, kterým je věnována tato kapitola mé práce.

V souvislosti s budováním Evropské unie došlo v Evropě k proliferaci moci, k objevení se nadbytku suverénů (sovereignty surplus³⁵⁹), což má za následek i rozložení odpovědnosti a tím ohrožení úrovně legitimacy mocenského působení v členských státech. Na to reaguje především Ústavní soud, když koriguje dominanci Unie a jejího práva, aby zachoval

³⁵⁷ Blíže viz SADURSKI, Wojciech. „Solange, chapter 3“: Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union. *EUI Working Paper Law*, č. 2006/40, s. 10. Dostupné na <<http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/6420/1/LAW-2006-40.pdf>>.

³⁵⁸ V tomto kontextu se spojení praktická suverenity objevuje i v publikaci VEČEŘA, Miloš, MACHALOVÁ, Tatiana. *Evropeizace práva v právně teoretickém kontextu. Výklad základních pojmů*. Brno: Masarykova Univerzita, 2010, s. 135.

³⁵⁹ WALKER, Neil. Europe at 50 – A Mid-life Crisis? ‘Democratic Deficit’ and ‘Sovereignty Surplus’. *Mario Einaudi Center for International Studies Working Paper Series*, 2007, č. 11. [online]. [cit. 25. července 2012]. Dostupné na <<http://www.einaudi.cornell.edu/node/7942>>.

podstatné prvky naší ústavnosti, čímž vlastně naplňuje požadavek zachování praktické suverenity.

Tato kapitola je rozdělena do čtyř podkapitol, ve kterých analyzuji vždy jeden ze stanovených základních strukturálních prvků praktické suverenity České republiky. Jedná se o elementární prvky, které podle mého názoru nebyly členstvím našeho státu v Evropské unii potlačeny. I v této části vycházím z relevantní judikatury Ústavního soudu.

V první podkapitole se věnuji problematice stanovení ústavního základu pro působení unijního práva. Rozebírám zde doktrinální pohled na otázku, na základě čeho má evropské právo v českém právním řádu působit (známý spor komunitaristů a internacionalistů) a dále pak náhled Ústavního soudu, který nastolenou otázku vyřešil příklonem k čl. 10a Ústavy. Z hlediska mé základní teze hájící autonomii českého práva zde zdůrazňuji skutečnost, že objevením ústavního základu pro působení unijního práva byl stanoven vnitrostátní důvod jeho akceptace, a tím byla potvrzena primární role českého práva.

Ve druhé podkapitole rozebírám otázku možné penetrace práva Evropské unie do obsahu pojmu ústavní pořádek České republiky. Řešenou otázkou je, zda se unijní právo po přistoupení stalo součástí pramenů, které může ústavní soud využít při posuzování ústavnosti jednoduchého práva. Analýzou příslušné judikatury Ústavního soudu dospíváme k závěru, že po přistoupení nedošlo ke kvantitativnímu rozšíření ústavního pořádku o normy práva Evropské unie. V tom spatřuji prvek zachování formální autonomie pojmu ústavní pořádek, když české ústavní právo (ve smyslu *lex scripta*) lze i nadále považovat za výlučné dílo českého ústavodárce.

Třetí podkapitola řeší otázku role a postavení samotného Ústavního soudu v období po přistoupení našeho státu k Evropské unii. Konkrétně je zde analyzována možnost používání institutu předběžných otázek k Soudnímu dvoru ze strany Ústavního soudu. Při hodnocení této otázky z ryze formálního úhlu pohledu (kritéria pro vymezení pojmu soud pro účely prejudiciálního řízení stanovené Soudním dvorem) se Ústavní soud jeví jako orgán, který může (případně musí) podat předběžnou otázku. Z materiálního hlediska však podání předběžné otázky může být vyloženo jako podrobení se výkladové autoritě Soudního dvora, což pro vrcholný orgán ochrany ústavnosti nemusí být žádoucí. To lze považovat za jeden z důvodů, proč český Ústavní soud zatím nepodal předběžnou otázku. Nepřímo (možná neúmyslně) si tak zachovává autonomní postavení a formálně se nepodrobuje autoritě Soudního dvora.

Poslední, čtvrtá podkapitola je věnována rozboru klíčové otázky, a to zachování autonomie hodnotového jádra české ústavnosti ve vztahu k (samostatnému, přímo

použitelnému a dominantnímu) právu Evropské unie. Ústavní soud ve svém přístupu k otázkám působení evropského práva v českém právním řádu prokázal otevřenost a schopnost reflektovat všechny kategorie vlastností a účinků práva Evropské unie (sám sebe označuje za „euro-vstřícný“³⁶⁰ orgán). Zároveň ale připomněl, že tyto vlastnosti (především princip přednosti) nebude akceptovat bezvýhradně. Potvrdil tak obecný trend spočívající v tom, že nejvyšší soudní autority členských států neuznávají absolutní nadřazenost práva Evropské unie, vyslovují své výhrady a vymezují určité limity působnosti supranacionálního práva.³⁶¹

Ústavní soud svým stanoviskem připomíná, že bude trvat na nezasahování do nedotknutelných prvků české ústavnosti.³⁶² Z jeho postoje plyne závěr, podle kterého požadavek přednostní aplikace práva Evropské unie v případě konfliktu s českým právem nelze považovat za absolutní příkaz týkající se veškerého českého práva. Naopak zde zůstává zachovaná určitá část vnitrostátního práva České republiky, která je vůči této dominanci supranacionálního práva imunní.

5.1 Hledání ústavního základu pro působení evropského práva a strukturální autonomie českého právního řádu

5.1.1 Euronovela Ústavy České republiky a doktrinální polemika o jejím obsahu

Dne 1. června 2002 nabyl účinnosti ústavní zákon č. 395/2001 Sb., pro který se vžilo označení euronovela Ústavy. Uvedené označení bylo tomuto ústavnímu zákonu přiřknuto v souvislosti s tím, že do Ústavy České republiky zavedl ustanovení nezbytná pro budoucí přistoupení státu k Evropské unii. Toto vymezení je však poněkud nepřesné, protože evropské otázky nebyly jediným obsahem uvedené novely ústavního textu. Raison d'être zmíněného ústavního zákona bylo totiž mnohem širší. Přijetím této novely Ústavy ústavodárce reagoval

³⁶⁰ Viz Nález Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2012, sp. zn. Pl. ÚS 5/12 Slovenské důchody XVII - aplikace Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení, závazky z mezinárodního a unijního práva.

³⁶¹ Přehledný exkurz do judikatury soudů všech 27 členských států podává například učebnice LENAERTS, Koen, VAN NUFFEL, Piet. *European Union Law*. 3rd edition. London: Sweet and Maxwell, 2011, s. 770-809.

³⁶² Toto východisko formuloval Ústavní soud ve stěžejním „evropském“ nálezu. Viz Nález Ústavního soudu ČR ze dne 8. března 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04 Cukerné kvóty III.

především na problematické a kritizované ústavní vymezení vztahu mezinárodního práva a vnitrostátního práva v českém právním řádu.³⁶³

Dvojitý režim v podobě monistického pojetí mezinárodních smluv o lidských právech a striktně dualistického pojetí ostatních mezinárodních smluv v českém právu působil zmatení a aplikační problémy³⁶⁴ a v souvislosti s integračními ambicemi České republiky nebyl trvale udržitelný. České právo se euronovelou otevřelo mezinárodnímu právu, čímž bylo ulehčeno, resp. zjednodušeno plnění mezinárodních závazků.

Euronovela znamenala příklon k monistickému pojetí aplikovatelnosti mezinárodního práva a jeho vztahu k vnitrostátnímu právu, když napříště se staly součástí českého právního řádu všechny vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána. Byla tak odstraněna dvoukolejnost aplikace mezinárodních smluv a český právní řád získal jasné ukotvení mezinárodního práva.

Změna Ústavy dále umožnila přenos některých pravomocí orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci, čímž byl vytvořen ústavní prostor pro přistoupení k Evropské unii. V českém ústavním právu se tak objevil nástroj reagující na elementární prvek evropské integrace, spočívající v přenesení některých pravomocí státu na supranacionální entitu.

Poslední zásadní změnou pak byl posun v přístupu obecného a ústavního soudnictví k mezinárodnímu právu. Euronovela přenesla odpovědnost za plnění mezinárodních závazků na obecné soudy, které měly napříště rozhodovat o souladu či nesouladu českého práva s požadavky mezinárodní smlouvy samy a v případě zjištěných rozporů přednostně aplikovat mezinárodní pravidlo. Tímto posunem se v českém právním prostředí otevřel prostor pro určitou dobu decentralizovaného, difúzního „ústavního“ soudnictví. Ústavní soud měl pak plnit preventivní roli strážce ústavnosti a filtru rozporů mezi ústavním právem a mezinárodní smlouvou, a to prostřednictvím nově zavedeného řízení o předběžné kontrole ústavnosti mezinárodních smluv.

I když bylo přijetí euronovely Ústavy vymezující nový přístup k mezinárodnímu právu vítaným krokem, nevyhnulo se jistým nedostatkům a následné polemice. Mezi

³⁶³ Kritika nepřesného a problematického zakotvení statusu mezinárodního práva v českém ústavním právu zaznívala v našem prostředí především z pera Jiřího Malenovského. Viz například MALENOVSKÝ, Jiří. *Vztah mezinárodního a vnitrostátního práva obecně a v českém právu zvláště*. Brno: Doplněk, 2000; MALENOVSKÝ, Jiří. Komentovaný návrh článků Ústavy České republiky upravujících její vztah k mezinárodnímu právu. *Právník*, 1999, roč. 138, č. 5, s. 385–404.

³⁶⁴ STEIN, Eric. International Law in Internal Law: Towards Internationalization of Central-Eastern European Constitutions? *The American Journal of International Law*, 1994, roč. 88, č. 3, s. 427–450; nebo MALENOVSKÝ, Jiří. Glosy k výkladu článku 10 české Ústavy v praxi ústavních orgánů. *Právník*, 1996, roč. 135, č. 9, s. 797–813.

nejdiskutovanější otázky patřilo temporální vymezení účinků novely a nového režimu mezinárodního práva, rozsah nové pravomoci obecných soudů, otázky týkající se jejího budoucího využívání v praxi a problém vymezení „self-executing“ ustanovení mezinárodních smluv. Z hlediska zaměření mé práce lze za nejdůležitější považovat otázku přesného stanovení právního základu pro působení práva Evropské unie v českém právním řádu a jeho vztahu k právu vnitrostátnímu.³⁶⁵

Obecně formulovaný čl. 10a³⁶⁶ Ústavy, který byl výsledkem politického kompromisu³⁶⁷ ani pozměněný čl. 10³⁶⁸ Ústavy, nedávaly jasné odpovědi na to, na základě čeho má evropské právo působit v českém právním řádu a ani na to, jak má být řešen případný konflikt mezi vnitrostátním právem a právem Evropské unie (zvláště tedy sekundárním právem tvořeným institucemi Evropské unie³⁶⁹), což vyvolalo intenzivně probíhající akademickou diskusi. V podstatě se jednalo o rozepří mezi internacionalistickým a „komunitaristickým“ přístupem k této otázce.

První, internacionalistický proud reprezentovaný Jiřím Malenovským³⁷⁰ traktoval jednotu „vnějšího“ práva (tedy klasického mezinárodního práva veřejného i práva Evropské

³⁶⁵ K těmto problémům viz konkrétně KYSELA, Jan, KÚHN, Zdeněk. Aplikace mezinárodního práva po přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR. *Právní rozhledy*, 2002, roč. 10, č. 7, s. 301–312. K posledně zmiňovanému viz KÚHN, Zdeněk, KYSELA, Jan. Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu. *Právní rozhledy*, 2004, roč. 12, č. 1, s. 23–27; MALENOVSKÝ, Jiří. Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR. *Právník*, 2003, roč. 142, č. 9, s. 841–854.

³⁶⁶ Čl. 10a stanoví:

“(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.“

³⁶⁷ Jindřiška Syllová připomíná, že text euronovely Ústavy byl přijímán v časech fungování přerozdělení politické moci mezi Českou stranu sociálně demokratickou a Občanskou demokratickou stranu na základě tzv. opoziční smlouvy. Vyvažování zájmu euroskeptické ODS se pak odrazilo do jejího textu. Viz SYLLOVÁ, Jindřiška. Česká republika a Evropská unie. In SUCHÁNEK, Radovan, JIRÁSKOVÁ, Věra et al. *Ústava České republiky v praxi*. Praha: Leges, 2009, s. 30.

³⁶⁸ Čl. 10 Ústavy stanoví:

„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.“

³⁶⁹ Původní vládní návrh připravované euronovelizace Ústavy reagoval i na potřebu vymezení ústavního základu působení sekundárního práva a jeho vztahu k právu České republiky. Navrhované znění čl. 10b stanovovalo, že „*Ústavní pořádek, mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu a mají přednost před zákonem, zákony a jiné právní předpisy nelze vykládat a používat způsobem neslučitelným se závazky vyplývajícími z členství České republiky v mezinárodní instituci podle čl. 10a*“ (viz Sněmovní tisk 884 Vládní návrh Ústavy České republiky – EU). Toto ustanovení bylo po projednání v Poslanecké sněmovně z euronovely vypuštěno, čímž došlo k vytvoření dočasného (do okamžiku výkladové ingerence Ústavního soudu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 50/04 Cukerné květy III) stavu nejistoty ohledně ústavního základu působení sekundárního práva Evropské unie v právním řádu České republiky. K tomu viz např. KRÁL, Richard. Znovu k zakotvení vnitrostátních účinků komunitárního práva v Ústavě ČR. *Právní rozhledy*, 2004, roč. 12, č. 3, s. 111–112.

³⁷⁰ Viz MALENOVSKÝ, Jiří. Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR. *Právník*, 2003, roč. 142, č. 9, s. 841–854; MALENOVSKÝ, Jiří. Ve věci ústavního základu působení komunitárního práva uvnitř ČR nebylo

unie). Podle tohoto přístupu nebylo možné ignorovat mezinárodněprávní základ Společenství a Unie a proto i právo, které je výstupem jejich činností, musí být do českého právního řádu vtaženo stejnou cestou jako ostatní mezinárodní právo a to prostřednictvím čl. 10 Ústavy. Čl. 10a je naproti tomu považován jenom za „jednosměrné“ ustanovení umožňující delegaci originálních pravomocí České republiky na nadstátní subjekt. Z argumentace Jiřího Malenovského lze dovodit, že ustanovení, o která byla Ústava České republiky obohacena „euronovelou“ působí společně, když jedno představuje základ pro přenos pravomocí na nadstátní subjekt (čl. 10a Ústavy, „integrační klauzule“) a druhé pak zabezpečuje efektivní působení práva tohoto subjektu uvnitř státu (čl. 10 Ústavy, „zprostředkující klauzule“ umožňující, resp. vyžadující, přednostní aplikaci norem práva nadstátního subjektu).³⁷¹

Druhý přístup, který představovali především Zdeněk Kühn a Jan Kysela, prosazoval myšlenku, která pak našla svůj odraz i v rozhodnutí Ústavního soudu, a to myšlenku obousměrnosti čl. 10a.³⁷² Tento proud kladl důraz na oddělené vnímání povahy, účinků a také ústavního základu působení práva Evropské unie a klasického mezinárodního práva v českém právním řádu. Tato „komunitaristická“ koncepce traktovala autonomní povahu práva Evropské unie, které samo (pro sebe) determinuje svoje vlastnosti a účinky v právních řádech členských zemí.³⁷³ V národní ústavní rovině je pak potřebná pouze klauzule vtažující (a ne determinující) tyto účinky do vnitrostátního právního řádu.

Mimo uvedený rozkol se objevily také názory, které reflektující oba proudy, nabídly jiné pohledy, vyjasnění i doplnění a přidaly tak trochu barvy do jinak černobílé interpretační dyády.

Richard Král považoval vymezení ústavního základu pro působení práva Evropské unie za „nedostatečně transparentní (čl. 10a), resp. nedostatečně jednoznačné (čl. 10)“. Odmítal

řečeno poslední slovo. *Právní rozhledy*, 2004, roč. 12, č. 6, s. 227–229; MALENOVSKÝ, Jiří. Vítězství „dogmatiků“ nad „pragmatiky“ se odkládá. *Právní rozhledy*, 2005, roč. 13, č. 11, s. 408–412; MALENOVSKÝ, Jiří. K nové doktríně Ústavního soudu ČR v otázce vztahů českého, komunitárního a mezinárodního práva. *Právní rozhledy*, 2006, roč. 14, č. 21, s. 774–783; MALENOVSKÝ, Jiří. Kulečník namísto štafetového běhu v ratifikačních řízeních o integračních smlouvách v ČR. *Právní rozhledy*, 2009, roč. 17, č. 4, s. 115–124; nebo posledně MALENOVSKÝ, Jiří. „Evropské nálezy“ a mezinárodněprávní základy práva ES/EU: Ústavní soud ČR i česká nauka pokračují v zastřešování. *Soudní rozhledy*, 2009, roč. 15, č. 8, s. 281–286.

³⁷¹ Více k povaze a vztahům obou článků podle názoru Jiřího Malenovského viz především MALENOVSKÝ, Jiří. Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR. *Právník*, 2003, roč. 142, č. 9, s. 847–849.

³⁷² Viz konkrétně KYSELA, Jan, KÜHN, Zdeněk. Aplikace mezinárodního práva po přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR. *Právní rozhledy*, 2002, roč. 10, č. 7, s. 301–312; KÜHN, Zdeněk, KYSELA, Jan. Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu. *Právní rozhledy*, 2004, roč. 12, č. 1, s. 23–27; KÜHN, Zdeněk. Ještě jednou k ústavnímu základu působení komunitárního práva v českém právním řádu. *Právní rozhledy*, 2004, roč. 12, č. 10, s. 395–397.

³⁷³ Zdeněk Kühn bezvýjimečně prosazuje pohled, podle kterého „Komunitární právo, [...], je aplikováno [...] nikoliv proto, že tak stanoví domácí ústava, ale proto, že tak stanoví komunitární právo samo.“ Viz KÜHN, Zdeněk. Ještě jednou k ústavnímu základu působení komunitárního práva v českém právním řádu. *Právní rozhledy*, 2004, roč. 12, č. 10, s. 396.

normativní význam jakéhokoliv vnitrostátního ústavního určení účinků práva Evropské unie, ale zároveň považoval za vhodnou existenci určitého ustanovení v Ústavě, které by obsahovalo návod pro vnitrostátní orgány aplikace práva, jak naložit s účinky supranacionální právní regulace. Spíše než k nabídnutí vlastního pohledu inklinuje k avizování nezbytnosti interpretačního vyjasnění tohoto problému v judikatuře Ústavního soudu.³⁷⁴ Jak uvidíme níže, toto vyjasnění skutečně přinesla očekávaná judikatura, čímž napříště vyloučila pochybnosti nad otázkou, kde hledat právní základ pro účinky evropského práva v českém právním řádu.

Jiný pohled pak prezentuje Jindřiška Syllová. Ta v souvislosti s účinky evropského práva nabídla smíšený koncept, podle kterého je vztah českého práva a primárního práva Evropské unie určován čl. 10 a pro sekundární právo je pak relevantní čl. 10a.³⁷⁵ Tento pohled vycházel z přesné dikce dvou zmiňovaných článků, což se mu nedá vytknout. Autorka argumentuje odlišným základem účinků primárních a sekundárních pramenů Evropského práva, když tvrdí, že prvně zmiňované získávají své účinky díky vůli českého ústavodárce projevené v čl. 10 a druhé je mají stanoveny v zakládací smlouvě (tedy z vůle „evropského“ ústavodárce). Tento náhled nepovažuji za vhodný, protože uměle odděluje vzájemně propojený systém práva Evropské unie na samostatné části. Unifikujícím faktorem u obou uvedených skupin pramenů je judikatura Soudního dvora, která je stále (i po účinnosti Lisabonské smlouvy) jediným právním základem účinků práva Evropské unie ve vnitrostátních právních řádech členských států.

Zmínit musím i jiný, rovněž smíšený pohled. Petr Bříza se přiklání k samoregulační schopnosti práva Evropské unie. To samo pro sebe určuje své vnitrostátní účinky a význam čl. 10a Ústavy pak spočívá v tom, že umožňuje těmto účinkům plnohodnotně se rozvinout. Čl. 10 Ústavy pak podle něj v souvislosti s integračními smlouvami plní subsidiární roli. Tento článek má podle autora být ústavním základem pro (přednostní) působení mezinárodního práva (smlouvy a patrně i práva z ní odvozeného) tam, kde systém založený danou smlouvou sám nedeterminuje vlastní účinky uvnitř právního řádu České republiky.³⁷⁶

³⁷⁴ Více viz KRÁL, Richard. Znovu k zakotvení vnitrostátních účinků komunitárního práva v Ústavě ČR. *Právní rozhledy*, 2004, roč. 12, č. 3, s. 110–112.

³⁷⁵ Více viz SYLLOVÁ, Jindřiška. Česká republika a Evropská unie. In SUCHÁNEK, Radovan, JIRÁSKOVÁ, Věra et al. *Ústava České republiky v praxi*. Praha: Leges, 2009, s. 36–38.

³⁷⁶ Blíže viz BŘÍZA, Petr. Jaké jsou dopady „Lisabonského nálezu“ (nejen) pro ústavní roviny vztahu českého a unijního práva. *Soudní rozhledy*, 2009, roč. 15, č. 6, s. 208–209.

5.1.2 Ústavní základ pro působení evropského práva podle Ústavního soudu České republiky

Mnohé z výše naznačených problematických otázek byly nutně spojovány s potřebou interpretační aktivity Ústavního soudu. Za předpokladu, že by ústavodárce přesněji vymezil ústavní základ pro působení práva Evropské unie, by nemusela být ingerence Ústavního soudu nutná. V této situaci však byla jeho participace na řešení nastolených otázek nezbytnou.

Možnosti podat svoje odpovědi na otázky právního základu a podmínek působení práva Evropské unie v českém právním řádu se Ústavnímu soudu dostalo v klíčovém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 50/04 Cukerné kvóty III.³⁷⁷ Při nalézání právního základu pro působení práva Evropské unie uvnitř českého právního řádu upřel Ústavní soud svou pozornost na interpretaci povahy a významu čl. 10a Ústavy České republiky. Podle názoru Ústavního soudu je toto ustanovení základní normou determinující vztahy mezi Českou republikou a Evropskými společenstvími, resp. Evropskou unií, a zároveň vztah mezi vnitrostátním právem České republiky a právem supranacionálních entit.

Ústavní soud stanovil, že čl. 10a je normou, která v rámci linie Česká republika – Evropská unie působí obousměrně. Primárně představuje základ pro ústavně-konformní delegaci části pravomocí České republiky na mezinárodní organizaci. Kromě toho je však také inkorporační normou, na základě které se český právní řád otevírá působení práva Evropské unie, jeho vlastnostem a účinkům.³⁷⁸ Tím, že Ústavní soud „vtahuje“ evropské právo do právního řádu samostatným „vchodem“ (čl. 10a Ústavy), obhajuje jeho autonomní povahu a potvrzuje koncepci „tří právních systémů“ koexistujících v rámci evropského regionu (vnitrostátní právo, mezinárodní právo a právo evropské unie).³⁷⁹

V rovině vnitrostátního ústavního práva pak zakládá dvojí režim mezinárodních smluv, resp. mezinárodních závazků České republiky. Závazky (a objektivní právo stanovující tyto závazky), které souvisejí s evropskou integrací, více autonomizuje a aprobuje je na základě jim vlastních charakterových rysů, zatímco u ostatních závazků opírá jejich účinky o výslovnou ústavní regulaci.

³⁷⁷ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 8. března 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04 Cukerné kvóty III.

³⁷⁸ K tomu viz též ZEMÁNEK, Jiří. Otevření ústavního pořádku komunitárnímu právu potvrzeno, nikoli však nekontrolovaně. *Jurisprudence*, 2006, roč. 15, č. 5, s. 47-51.

³⁷⁹ Jeho postoj je tak v souladu s názorem Soudního dvora, který vystavěl svou judikaturu týkající se vlastností evropského práva a jeho účinků ve vnitrostátních právních systémech členských států právě na argumentu o samostatné povaze právního řádu Společenství a jeho autonomii jak na právu členských států, tak na tradičním mezinárodním právu. Viz vývoj této doktríny Soudního dvora v následujících rozhodnutích 26/62 Van Gend en Loos, 6/64 Costa vs. ENEL, 106/77 Simmenthal, C-6&9/90 Francovich.

Tento dvojí přístup byl předvídatelný již v době před vynesením závazného stanoviska Ústavního soudu. Tak například soudce Ústavního soudu Jiří Mucha již v roce 2004 odmítá považovat za základ působení práva Evropské unie čl. 10 Ústavy a poukazuje na nutnost přístupu k euronovele Ústavy jako k celku. Argumentuje její logikou, významem čl. 10a a naznačuje jeho pozdější „obousměrné“ chápání. Podle jeho slov musí být ústavní zmocnění pro přenos výsostných pravomocí orgánů České republiky na Evropskou unii považováno také za základ působení práva vzešlého z užití přenesených pravomocí.³⁸⁰ Ústavní soud vyjádřil povahu čl. 10a v následujících pasážích svého nálezu v kauze sp. zn. Pl. ÚS 50/04 Cukerné kvóty III: “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. [...]. 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 [...] Jinak řečeno, s přenesením některých pravomocí na ES je spojen i zánik volnosti ČR určovat vnitrostátní účinky komunitárního práva, které 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.”³⁸¹

Ústavní soud tedy zvolil druhý (komunitaristický) přístup.³⁸² Konkrétně v souvislosti s právem Evropské unie se tento postoj zdá být efektivnější. Musíme mít totiž na paměti, že evropské právo je souborem různých formálních pramenů od zakládacích smluv a jejich novel, přes sekundární právo přijímané na jejich základě, přes mezinárodní smlouvy sjednávané Společenstvími a po lisabonské novele také Evropskou unií, až po nepsané (přesto závazné) obecné zásady právní. Tato masa evropského práva společně s jejími účinky (které jsou u jednotlivých pramenů odlišné, resp. spojovány s odlišnými podmínkami³⁸³) je

³⁸⁰ Blíže viz MUCHA, Jiří. The Presentation of Czech Experiences. In MAVČIČ, Arne (ed). *The Position of Constitutional Courts Following Integration into the European Union*. Ljubljana: Ustavno sodišče Republike Slovenije, 2004, s. 166–167. [online]. [cit. 12. února 2010]. Dostupné na <<http://www.us-rs.si/media/zbornik.pdf>>

³⁸¹ Nález Ústavního soudu ze dne 8. března 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04 Cukerné kvóty III.

³⁸² Označován též jako „evropřátelský“. Viz ŠEJVL, Michal a kol. *Aplikace práva EU v České republice. Vybrané problémy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2009, s. 68–69.

³⁸³ Například restrikce přímého účinku směrnice jenom na tzv. vertikální vztahy, jak ji stanovuje Soudní dvůr ve své ustálené judikatuře: rozsudek Soudního dvora ze dne 26. února 1986, 152/84 Marshall [1986] ECR 723;

komplexní, uzavřená a proto je jednodušší ji vtáhnout do právního řádu jako celek. Vhodnost tohoto přístupu se vynořuje zvláště v souvislosti se sekundárním právem Evropské unie³⁸⁴ (ale také u mezinárodních smluv sjednávaných Společenstvími nebo Unií). Jeho volbou se totiž nemusíme potýkat s problémem rozšiřujícího výkladu ústavního významu pojmu mezinárodní smlouvy obsaženého v čl. 10 Ústavy.

Ústavní soud ve svém názoru vychází z toho, že naše Ústava uznává autonomii účinků evropského práva. V rozebíraném nálezu výslovně uvádí, že: „[b]ezprostřední použitelnost ve vnitrostátním právu a předností 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.“³⁸⁵ Zároveň však stanovuje, že ústavním základem pro akceptaci těchto originálních vlastností evropského práva je vnitrostátní norma obsažená v čl. 10a Ústavy.

5.1.3 Ústavní základ působení evropského práva jako symbolická báze praktické suverenity České republiky

Z postojů Soudního dvora Evropské unie je možné dovodit, že autonomii unijního právního řádu považuje za absolutní, a to jak v otázce jeho tvorby, tak v otázce jeho aplikace. Lucemburský soud nepřisuzuje autonomní povahu pouze právu jako souboru supranacionálních norem (tedy souboru formálních pramenů práva existujících mimo systém mezinárodního i vnitrostátního práva). Jeho postoj jde ještě dál a autonomní povahu přiznává i zásadám určujícím aplikaci norem tohoto právního systému.³⁸⁶ Soudní dvůr potírá klasický vztah vnitrostátního a mezinárodního práva, ignoruje monistické i dualistické koncepce a právo vytvořené na supranacionální úrovni sám vkládá do masy právní regulace aplikovatelné na území členských států. Použijme pro dokreslení výše vysloveného metaforické vyjádření. Evropský suverén (a Soudní dvůr jako jeho „agent“) není pouhým producentem právní

rozsudek Soudního dvora ze dne 14. července 1994, C-91/92 Faccini Dori [1994] ECR I-3325; rozsudek Soudního dvora ze dne 5. října 2004, C-397/01 až C-403/01 Pfeiffer [2004] ECR p. I-8835.

³⁸⁴ Obdobně viz SYLLOVÁ, Jindřiška. Česká republika a Evropská unie. In SUCHÁNEK, Radovan, JIRÁSKOVÁ, Věra et al. *Ústava České republiky v praxi*. Praha: Leges, 2009, s. 36–37.

³⁸⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 8. března 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04 Cukerné kvóty III.

³⁸⁶ Tuto autonomii uznávají i představitelé české doktríny. Viz KÜHN, Zdeněk, KYSELA, Jan. Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu. *Právní rozhledy*, 2004, roč. 12, č. 1, s. 23: „Vlastnosti komunitárního práva vyplývají z něho samotného, aniž by k tomu ústavy členských států musely cokoliv dodat [...]“; nebo KRÁL, Richard. Znovu k zakotvení vnitrostátních účinků komunitárního práva v Ústavě ČR. *Právní rozhledy*, 2004, roč. 12, č. 3, s. 111: „Právě proto, že samo komunitární právo specifikuje různé vnitrostátní účinky svých různých pravidel a pramenů, je specifikace těchto účinků v ústavách členských států poněkud nadbytečná.“

regulace, kterou by nabízel k použití uvnitř členských států (spotřebitelům) a ponechal na jejich vůli, zda ji používat budou nebo nebudou. Přímý (ale také nepřímý) účinek evropského práva a jeho priorita před kolidujícími normami práva členských států nenastávají až poté, co se ústavně-konformním mostem dostanou do sféry vnitrostátního práva. Tyto zásady jsou právě těmi mosty, které aplikaci práva Evropské unie umožňují. Soudní dvůr v rámci obhajoby autonomní povahy evropského práva nehájí jenom na členských státech nezávislou tvorbu návodu na použití evropského práva, ale rovněž autonomní „prosazování se“ stanovených pravidel. Vlastnosti evropského práva se stávají automaticky součástí vnitrostátních právních řádů.³⁸⁷ Ústavní základ z tohoto úhlu pohledu pak není potřebný. Jiří Zemánek v tomto ohledu vyslovuje pochybnosti nad normativním významem jakýchkoli evropských klauzulí v ústavních textech a považuje je spíše za deklaratorní stipulace.³⁸⁸

Zanícení, s jakým se v našem akademickém prostředí vedl „boj“ o nalezení ústavního základu působení práva Evropské unie, však může vést k závěru, že podle relevantní části doktríny je aplikace evropského práva bez onoho ústavního základu nemožná. Eduard Bárány potřebu nalézání ústavního základu pro působení práva Evropské unie trefně glosuje následujícími slovy: „hledání formálních právních mechanismů [uznání práva Evropské unie] je opisem fasády a ne reálných mocenských procesů“.³⁸⁹ S jeho pohledem lze souhlasit, protože toto hledání může odvádět pozornost od řešení mnohem zásadnějších otázek, ze kterých nejvíce vyčnívá otázka vztahu práva Evropské unie (jako celku) a práva České republiky (včetně práva ústavního) na pozadí doktríny Soudního dvora o absolutní přednosti unijního práva.

V rovině ústavního práva ale jistě hraje svou roli i určitý ústavní symbolismus.³⁹⁰ Jak připomíná Vladimír Klokočka, má ústavní základ i jistý stabilizační význam, protože „princip demokratické legitimace moci [se] stále realizuje na úrovni členských států.“³⁹¹ Ústavní soud svým výše rozebraným postojem dává tomuto názoru za pravdu. Popírá absolutní chápání tzv. komunitárního/unijního monizmu, oné samoprosaditelnosti evropského práva, jak na ni

³⁸⁷ Jak plyne z argumentace Soudního dvora v klíčovém rozhodnutí ve věci Costa (rozsudek Soudního dvora ze dne 3. června 1964, 6/64 Flaminio Costa vs. ENEL [1964] ECR 585, 593) a dále z toho, že Soudní dvůr tady odmítl názor generálního advokáta Lagrange, jenž vyžadoval změnu ústav členských států, která by stanovila dominanci evropského práva. K tomu viz STEIN, Eric. *Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution. The American Journal of International Law*, 1981, roč. 75, č. 1, s. 12-13.

³⁸⁸ Viz ZEMÁNEK, Jiří. Přezkum ústavnosti Lisabonské smlouvy: obsahové otázky. *Jurisprudence*, 2009, roč. 18, č. 1, s. 32.

³⁸⁹ BĀRÁNY, Eduard. *Pojmy dobrého práva*. Bratislava: Eurokódex, 2007, s. 18.

³⁹⁰ I proto se ústavodárci v členských zemích snaží zavádět do ústavních textů určitá ustanovení reagující na evropskou integraci. Viz GRABENWARTER, Christoph. National Constitutional Law Relating to the European Union. In VON BOGDANDY, Armin, BAST, Jürgen (eds). *Principles of European Constitutional Law*. Oxford: Hart Publishing, 2006, s. 95-144.

³⁹¹ KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států*. 2. vydání. Praha: Linde, 2006, s. 247.

nahlíží Soudní dvůr. I když se může jednat jen o pouhou symboliku, platí, že určení vnitrostátního ústavního základu pro působení práva Evropské unie v právním řádu členského státu slouží jako nástroj zachování strukturální autonomie tohoto vnitrostátního právního řádu. Akceptace vnějšího práva (mezinárodní právo i právo Evropské unie) na základě určitého výslovného ustanovení ústavy je projevem svrchované státní moci. Český ústavodárce si tím ponechává privilegium určovat, která pravidla chování mohou u nás normativně působit na adresáty.

5.2 (Ne)rozšiřování ústavního pořádku a formální autonomie ústavního práva

5.2.1 Úvod do problematiky

V návaznosti na vtažení evropského práva do vnitrostátního právního řádu, resp. v souvislosti s jeho autonomním prozařováním do právního řádu členského státu, se otevírá otázka možného rozšíření kritérií ústavnosti jednoduchého práva o požadavky norem onoho supranacionálního právního řádu. Problematika možného přezkumu obecných právních předpisů České republiky prismaticem jejich souladu s právem Evropské unie se vynořila hned po přijetí tzv. euronovely Ústavy, tedy ještě před přistoupením České republiky k Evropské unii.³⁹² Důvody pro otevření této otázky je možné dovozovat ze dvou, do jisté míry propojených, skutečností.

Za prvé tady byla varianta interpretace euronovely, podle které byl do českého ústavního pořádku vnesen dvojí režim mezinárodních smluv a to tzv. integračních smluv podle čl. 10a Ústavy na straně jedné a režim ostatních „prezidentských“ mezinárodních smluv na straně druhé. Specifika a jistá exkluzivita závazků vznikajících na základě využití čl. 10a³⁹³

³⁹² Viz např. BARTOŇ, Michal. Novela Ústavy ČR č. 395/2001 Sb. (tzv. euronovela Ústavy) a mezinárodní právo. *Evropské a mezinárodní právo*, 2002, roč. 11, č. 1/2, s. 30–32, 53–56; nebo KÜHN, Zdeněk. Rozšíření Evropské unie a vztahy šestadvaceti ústavních systémů. *Právník*, 2004, roč. 143, č. 8, s. 767 an.

³⁹³ Pro samostatnou povahu integračních smluv, později potvrzenou nálezem Ústavního soudu ze dne 8. března 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04 Cukerné kvóty III, argumentoval např. soudce Ústavního soudu J. Mucha již v roce 2004. Viz MUCHA, Jiří. The Presentation of Czech Experiences. In MAVČIČ, Arne (ed). *The Position of Constitutional Courts Following Integration into the European Union*. Ljubljana: Ustavno sodišče Republike Slovenije, 2004, s. 166–167. [online]. [cit. 12. února 2010]. Dostupné na <<http://www.us-rs.si/media/zbornik.pdf>.>

položily základ pro úvahy o kvazi ústavní povaze evropského práva a o derogačních účincích, které může toto právo mít ve vztahu k obecnému vnitrostátnímu právu.

Za druhé se základem stala aktivní reakce Ústavního soudu na dopady euronovely na chápání povahy lidskoprávních mezinárodních smluv, kterými byla Česká republika vázána. Konkrétně se jednalo o možný výklad kontroverzního nálezu č. 403/2002 Sb., kterým Ústavní soud rozšířil pojem ústavního pořádku o zmiňované lidskoprávní smlouvy. Logickou konsekvencí pak byla otázka, zda je možné presumovat stejný přístup také u práva Evropské unie a předpokládat „objevení“ derogační pravomoci Ústavního soudu v případě rozporu mezi vnitrostátním právem a právem Evropské unie?³⁹⁴

5.2.2 Euronovela jako báze polemiky nad rozšířením ústavního rámce o normy evropského práva

Při pohledu na formální podobu českého ústavního práva je zřejmé, že výslovná možnost posuzování ústavnosti předpisů jednoduchého práva referenčním kritériem práva Evropské unie mezi pravomocemi Ústavního soudu chybí. Při absenci takového výslovného ústavního řešení bylo alternativou najít jiný ústavní základ umožňující derogaci národní normy odporující požadavkům norem práva Evropské unie. Kromě obecné konstrukce operující s čl. 1 odst. 2³⁹⁵ Ústavy, který by mohl sloužit jako opora derogačního oprávnění Ústavního soudu ve spojení s veškerým mezinárodním právem, se pravděpodobněji zdálo využití čl. 10a³⁹⁶ Ústavy. Toto speciální „evropské“ ustanovení Ústavy se jevilo jako nejvhodnější základ pro budoucí odvození derogační kompetence Ústavního soudu ve spojení s právem Evropské unie.

Speciální ústavní základ, jakož i samotné autonomní vlastnosti evropského práva jej předurčovaly k tomu, aby bylo „zvažováno“ v podobě referenčního hlediska pro přezkum vnitrostátních podústavních předpisů. V této souvislosti je možné vystavět hypotézu o „ústavní“ povaze evropského práva na skutečnosti, že toto právo je výsledkem realizace pravomocí, kterých se české orgány vzdaly a tak by neměly využíváním svých (zachovaných)

³⁹⁴ Jak se ostatně tážou i Jan Kysela a Zdeněk Kühn ve svém kritickém komentáři k nálezu Ústavního soudu. Viz KÜHN, Zdeněk, KYSELA, Jan. Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je? *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2002, roč. 10, č. 3, s. 207.

³⁹⁵ MALENOVSKÝ, Jiří. Euronovela Ústavy: „Ústavní inženýrství“ ústavodárce nebo Ústavního soudu či obou? In KYSELA, Jan (ed). *Deset let Ústavy České republiky – východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003. s. 183–184.

³⁹⁶ K tomu viz KÜHN, Zdeněk. Rozšíření Evropské unie a vztahy šestadvaceti ústavních systémů. *Právník*, 2004, roč. 143, č. 8, s. 769.

pravomocí „sabotovat“ účinnost tohoto přenosu. V případě, že by se tak dělo, by podle naznačené premisy mohl Ústavní soud zakročit a svým rozhodnutím zrušit předpis jednoduchého práva, který by orgány České republiky přijaly v rámci oblasti pokryté pravomocemi, jež byly přenesené na Evropskou unii.

Na tomto místě je však nutné dodat, že ani koncepce poměrování jednoduchého práva ústavní povinností respektovat mezinárodní závazky České republiky (čl. 1 odst. 2 Ústavy), ani koncepce založená na ústavním přenosu pravomocí orgánů České republiky na mezinárodní organizaci (čl. 10a Ústavy) neoperují s možností zrušení nesouladného vnitrostátního práva pro přímý a výlučný rozpor s pravidlem práva Evropské unie (nebo obecně práva mezinárodního). Fakticky bude jednoduché právo skutečně poměřováno požadavky práva Evropské unie, resp. práva mezinárodního. V případě zjištění jinak neodstranitelného zásadního nesouladu však bude moci být Ústavním soudem zrušeno pouze pro rozpor s uvedenými články Ústavy České republiky. K rozšíření referenčního rámce pro přezkum jednoduchého práva o normy evropské či mezinárodní tedy v pravém slova smyslu nedojde.

Změna ústavní regulace vztahu českého a mezinárodního (nadmárodního) práva změnou Ústavy v roce 2002 s sebou mimo jiné přinesla i výrazné přetvoření pravomocí Ústavního soudu. V době před účinností euronovely byl Ústavní soud držitelem pravomoci „chránit“ prerogativa privilegovaných mezinárodních smluv o lidských právech vůči podústavnímu národnímu právu.³⁹⁷ Po formální stránce, sledující ryze textuální interpretaci znění Ústavy, o tuto možnost přijetím euronovely přišel, když otázka posuzování souladu mezi vnitrostátními zákony (a podzákonými předpisy) a mezinárodními smlouvami byla z jeho kompetence vyňata a byl nastolen jiný koncept zajišťování nekonfliktního plnění mezinárodních závazků České republiky. Nová koncepce spočívala v přenesení odpovědnosti na obecné soudy, které měly napříště v rámci aplikace (tedy mnohem efektivněji a rychleji) upřednostňovat mezinárodní smlouvy (jejich ustanovení) před odporující národní úpravou bez nutnosti derogačního „čištění“ právního řádu České republiky.³⁹⁸ Na ono formální okleštění svých pravomocí reagoval samotný Ústavní soud v nálezu č. 403/2002 Sb., kterým se, v rámci

³⁹⁷ Podle znění Ústavy platného do 31. 5. 2002 měl Ústavní soud pravomoc rozhodovat „o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10“ [čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy], jakož i „o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním zákonem, zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10“ [čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy].

³⁹⁸ K otázce této koncepční změny viz např. BARTOŇ, Michal. Novela Ústavy ČR č. 395/2001 Sb. (tzv. euronovela Ústavy) a mezinárodní právo. *Evropské a mezinárodní právo*, 2002, roč. 11, č. 1/2, s. 55.

segmentu posuzování souladu vnitrostátních předpisů a mezinárodních smluv o lidských právech, poněkud překvapivě postavil proti uvedené koncepci.

Veden zájmem na zachování kontinuity stávajícího standardu ochrany lidských práv³⁹⁹ a dodržující maximu nedotknutelnosti materiálního jádra ústavnosti, Ústavní soud judikoval, že mezinárodní smlouvy o lidských právech tvoří neoddelitelnou součást ústavního pořádku České republiky a euronovela Ústavy na tom nic nezměnila.⁴⁰⁰ Ústavní soud v rámci citovaného obiter dictum vytvořil konstrukci, podle které nenastala žádná restrikce jeho pravomocí, protože mezinárodní smlouvy o lidských právech i přesto, že došlo k vymazání jejich výslovné zmínky z textu Ústavy, budou nadále sloužit jako referenční kritérium ústavnosti jednoduchého práva, a to jako imanentní součást ústavního pořádku České republiky.

Ústavní soud tedy podal extenzivní výklad pojmu ústavní pořádek a do jisté míry odboural do té doby existující názor o taxativnosti, resp. uzavřenosti této ústavní kategorie. Z otevřeného přístupu Ústavního soudu k výkladu a stanovování obsahu pojmu ústavního pořádku České republiky pak vycházela otázka jeho možného rozšíření i o materii práva Evropské unie po přistoupení.

5.2.3 Rozšiřování ústavního pořádku o právo Evropské unie – doktrinální pohled

Již výše jsem naznačil, že problematika otevřeného přístupu Ústavního soudu k obsahu pojmu ústavní pořádek vstoupila do další kapitoly v souvislosti s nalézáním statusu práva Evropské unie v českém právním řádu. Východiskem pro dedukce o „ústavní“ povaze evropského práva, srovnatelné se statusem lidskoprávních smluv, byla komparace jisté exkluzivity, kterou oběma množinám právních norem přiznává (přiznával) text Ústavy České republiky v čl. 10 před euronovelou (u smluv lidskoprávních explicitě), resp. v čl. 10a po ní (u práva Evropské unie implicitě).

³⁹⁹ Byť z koncepce, kterou euronovela přinesla, zajisté nebylo možné dovozovat snížení kvality ochrany mezinárodně zaručených lidských práv v rámci českého právního řádu. Přeskupení úkolů a přenesení odpovědnosti na obecné soudy jistě nemohlo být ex ante považováno za narušení standardů ochrany.

⁴⁰⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 25. června 2002, sp. zn. PL. ÚS 36/01 (403/2002 Sb.) Ústavní pořádek. Zákaz snížení dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv: „[...] Ústavní zakotvení všeobecné inkorporační normy, a tím překonání dualistické koncepce vztahu práva mezinárodního a práva vnitrostátního, nelze interpretovat ve smyslu odstranění referenčního hlediska ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách pro posuzování vnitrostátního práva Ústavním soudem, a to s derogačními důsledky. Proto rozsah pojmu ústavního pořádku nelze vyložit toliko s ohledem na ustanovení § 112 odst. 1 Ústavy, nýbrž i vzhledem k ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy a do jeho rámce zahrnout i ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách.“

Doktrína si logicky kladla otázku o existenci, či neexistenci kompetence Ústavního soudu rušit vnitrostátní podústavní předpisy pro jejich rozpor s právem Evropské unie, resp. o možném dovození této kompetence „logickou konstrukcí, že pojem ‚ústavní pořádek‘ zahrnuje též právo evropské“.⁴⁰¹ Toto tázání bylo nasnadě hned z několika důvodů. Konkrétně vycházelo z výjimečného ústavního statusu práva Evropské unie, z proevropského naladění Ústavního soudu a z flexibilního přístupu k výkladu pojmu ústavní pořádek projeveného v nálezu č. 403/2002 Sb.

Na uvedených základech mohla být vystavěna presumpce o existenci derogační pravomoci Ústavního soudu, u které by referenčním kritériem ústavnosti jednoduchého práva bylo právo Evropské unie. A patrně z takové presumpce vycházela podání navrhovatelů, kterými byla zahájena řízení před Ústavním soudem týkající se mimo jiné rozebírané otázky rozšíření pojmu ústavní pořádek o normy evropského práva a kterým se budu věnovat dále. Ještě před tím je potřebné vypořádat s teoretickými problémy, které toto tvrzené rozšíření pojmu ústavní pořádek vyvolalo.

Připustíme-li existenci zmiňované pravomoci Ústavního soudu, zůstává i nadále otevřenou otázkou možnost jejího využití v jednotlivých typech řízení před Ústavním soudem. Otevírá se tady hlavně otázka slučitelnosti případné derogační pravomoci Ústavního soudu s tzv. Simmenthal principem, podle kterého Soudní dvůr upřednostňuje rychlost a efektivitu v podobě bezodkladné aplikace evropského práva, před požadavkem vnitřní konsistence právního řádu a eliminace vzájemně si odporujících norem.⁴⁰²

V případě řízení o abstraktní kontrole ústavnosti⁴⁰³ nebo o ústavních stížnostech, se kterými je spojen návrh na zrušení právního předpisu⁴⁰⁴, nevystává žádný velký problém s možnou derogační aktivitou Ústavního soudu. Ústavní soud tady v podstatě rozhoduje jako jediná instance a proto případným uplatněním takového derogačního oprávnění (zrušení vnitrostátního práva pro rozpor s právem Evropské unie) by nijak nezdržel, ani neohrozil účinné působení norem unijního práva.

Problematickou povahu má však řízení o konkrétní kontrole ústavnosti vyvolané podáním obecného soudu.⁴⁰⁵ Systém efektivního prosazování práva Evropské unie totiž preferuje aplikační přednost supranacionálních norem za současného zachování platnosti

⁴⁰¹ Viz BARTOŇ, Michal. Úloha Ústavního soudu při posuzování souladu národního a evropského práva – zkušenost z ČR. In WITKOWSKI, Zbigniew (eds). *Konstytucjonalizm czeski i polski 15 i 11 lat po uchwaleniu konstytucji obu państw*. Toruń: WN UMK, 2009, s. 161.

⁴⁰² Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 9. března 1978, 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato vs. Simmenthal SpA [1978] ECR 629.

⁴⁰³ § 64 odst. 1 písm. a), b), c) z. č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudě.

⁴⁰⁴ § 64 odst. 1 písm. e) z. č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudě.

⁴⁰⁵ § 64 odst. 3 z. č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudě.

odporujícího národního práva, jež se pouze neuplatní. Naplňování tohoto požadavku pak leží v rukou obecného soudnictví toho kterého členského státu (Simmenthal princip). Vstup ústavních soudů do tohoto systému může představovat nepřiměřenou překážku, zbrzdění efektivní a okamžité aplikace evropského práva tak, jak ji vyžaduje Soudní dvůr. Když si uvědomíme, že Ústavní soud nemá pravomoc ex officio zahajovat řízení o ústavnosti norem, ani pravomoc atrahovat si řízení od obecných soudů, zjistíme, že břemeno vyřešení konfliktu mezi Simmenthal principem a potencionální derogační pravomocí Ústavního soudu by leželo na obecných soudech.

Ty by musely rozhodnout, zda přeruší řízení a obrátí se na Ústavní soud s návrhem na přezkum ústavnosti národního práva pro rozpor s právem evropským (čímž by porušily zásadu efektivní a okamžité aplikace evropského práva), nebo zda řízení nepřeruší a při aplikaci upřednostní právo evropské (a poruší ústavní pravidlo nerozpornosti vnitrostátního právního řádu s právem Evropské unie). Při řešení tohoto konfliktu se objevuje několik alternativních návrhů.

Zdeněk Kühn například odmítá pravomoc Ústavního soudu posuzovat soulad vnitrostátních norem pro rozpor s unijním právem v řízení iniciovaném obecnými soudy a naopak připouští existenci této derogační pravomoci Ústavního soudu jenom v rámci řízení o abstraktní kontrole či ústavní kontrole ve spojení s ústavní stížností.⁴⁰⁶ Tím tedy uznává, že evropské právo by mohlo být součástí českého ústavního řádu (ve smyslu základního práva státu, se kterým musí být obyčejné zákony a podzákoné normy v souladu) alespoň v rámci vymezených typů ústavní kontroly. Toto rozlišování však není nejvhodnější. Lze souhlasit s Michalem Bartoněm, který vystavuje uvedenou koncepci kritice a neshledává důvod pro odlišný přístup k pojmu ústavní pořádek vzhledem k typu řízení před Ústavním soudem.⁴⁰⁷ Nastolený problém tento autor řeší odmítnutím možnosti rozšiřovat pojem ústavního pořádku o normy práva Evropské unie vůbec.

Dle mého názoru by v popsaných situacích mohl přicházet do úvahy i model smíšený, podle kterého by obecné soudy mohly jak okamžitě aplikovat evropské právo, tak současně iniciovat řízení o přezkumu ústavnosti jednoduchého práva, čímž by se dostalo zadost oběma výše uvedeným a na první pohled ambivalentním požadavkům. Samozřejmě zde záměrně opomím formální požadavky kladené procesními řády na obecné soudy v podobě povinnosti

⁴⁰⁶ Viz KÜHN, Zdeněk. Rozšíření Evropské unie a vztahy šestadvaceti ústavních systémů. *Právník*, 2004, roč. 143, č. 8, s. 745–786, 770–771.

⁴⁰⁷ Viz BARTOŇ, Michal. Úloha Ústavního soudu při posuzování souladu národního a evropského práva – zkušenost z ČR. In WITKOWSKI, Zbigniew (eds). *Konstytucjonalizm czeski i polski 15 i 11 lat po uchwaleniu konstytucji obu państw*. Toruń: WN UMK, 2009, s. 163.

přerušit řízení v situaci, kdy hodlají věc předložit Ústavnímu soudu. Toto opomenutí ale nemusí být nutně pouze teoretickým zjednodušením. Podle judikatury Soudního dvora je možné dovozovat jistou povolenou míru ignorance vnitrostátních předpisů procesního práva, jejichž využití představuje překážku efektivní aplikaci práva Evropské unie.⁴⁰⁸ V našem případě by takovým opomenutým pravidlem byla povinnost přerušit řízení a vyčkat rozhodnutí Ústavního soudu. V případě existence dvou oddělených právních systémů by to nemuselo přinést žádné zásadní komplikace. Otázku rozporu a následné aplikační přednosti by si řešily obecné soudy samy, zatímco Ústavní soud by řešil otázku ústavní konformity vnitrostátního práva a výjimečné možnosti jeho zrušení z důvodu ochrany právní jistoty a nerozporuplnosti jednotlivých částí právního řádu.⁴⁰⁹

5.2.4 Stanovisko Ústavního soudu k otázce rozšiřování ústavního pořádku o normy práva Evropské unie

Teoretická polemika nad možností skutečného rozšíření ústavního pořádku České republiky o normy práva Evropské unie nalezla svůj odraz v judikatuře Ústavního soudu v relativně krátké době po přistoupení.

První vyjádření se k této otázce lze nalézt v usnesení Ústavního soudu v kauze tzv. zlatých akcií⁴¹⁰, které bylo vyneseno ještě před bazálním „evropským“ nálezem ve věci sp. zn. Pl. ÚS 50/04 Cukerné kvóty III.⁴¹¹ Ústavní soud v tomto rozhodnutí neřešil výslovně otázku implicitního rozšiřování ústavního pořádku. V reakci na návrh účastníků (především vedlejšího účastníka ve věci, kterým byl Krajský soud v Hradci Králové), kteří argumentovali pro zrušení ustanovení napadených právních předpisů i jejich rozporem s právem Evropské unie, připojil Ústavní soud ke svému usnesení i obiter dictum, podle něhož není v jeho pravomoci posuzovat otázku rozporu národního práva s právem Evropské unie, a je obecným požadavkem vyplývajícím z principů aplikace evropského práva, aby si tuto otázku posoudil

⁴⁰⁸ Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 19. června 1990, C-213/89 R. vs. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd. and Others [1990] ECR I-2433.

⁴⁰⁹ Obdobnou konstrukci v souvislosti s nálezem Ústavního soudu č. 403/2002 Sb. prezentuje i Filip Křepelka, který zachování (existenci) derogační pravomoci Ústavního soudu, vedle povinnosti přednostní aplikace mezinárodního lidskoprávního pravidla, považuje za doplněk, který se navíc nepříčí „Simmenthal“ principu. Blíže viz KŘEPELKA, Filip. Nesamozřejmě hierarchie práva a vstup ČR do EU. *Soudní rozhledy*, 2002, roč. 9, č. 6, s. 185.

⁴¹⁰ Usnesení Ústavního soudu ze dne 21. února 2006, sp. zn. Pl. ÚS 19/04 Povaha tzv. zlatých akcií. Blíže viz BOBEK, Michal. Ústavní soud České republiky: obecné soudy mají povinnost aplikovat komunitární právo samostatně. *Soudní rozhledy*, 2006, roč. 12, č. 5, s. 171–175.

⁴¹¹ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 8. března 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04 Cukerné kvóty III.

obecný soud sám (případně v interakci s Evropským soudním dvorem prostřednictvím předběžné otázky).

Význam tohoto „judikátu roku“⁴¹² nespočívá pouze v tom, že v něm Ústavní soud vyloučil možnost rozšiřování jeho vlastních pravomocí do roviny posuzování kompatibility národního práva s právem Evropské unie. Ústavní soud v něm vlastně docela „v tichosti“ aproboval přednost komunitárního práva jako princip zavazující všechny orgány veřejné moci⁴¹³ a nabídnul tak veřejnosti ochutnávku svého postoje vyjádřeného za několik málo dní v nálezu „Cukerné kvóty“. I když dal Ústavní soud jasně najevo, že nebude vstupovat do vod konfliktů mezi národním právem a právem Evropské unie, čímž na otázku, kterou si kladla doktrína ohledně možného rozšíření referenčních kritérií ústavnosti českého jednoduchého práva o normy práva Evropské unie, odpověděl negativně, nebyla jeho judikatura k této otázce u konce.

Ústavní soud se k problematice rozšiřování pojmu ústavní pořádek o normy evropského práva vrátil ještě v několika rozhodnutích. Zodpovědný přístup k této problematice se odrazil i ve snaze o kooperaci s českou odbornou veřejností, ke které přistoupil v rozhodování kauzy „Lékové vyhlášky“.⁴¹⁴ Ústavní soud oslovil několik kateder ústavního práva českých právnických fakult s žádostí o vyslovení názoru na problematiku rozšiřování českého ústavního pořádku o normy práva Evropské unie.

V došlých odpovědích objevil tři varianty pohledu na tuto otázku, které shrnul do těchto vět: „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 komunitárního práva do českého

⁴¹² Uvedené usnesení Ústavního soudu získalo tento „titul“ v rámci Karlovarských právnických dnů v roce 2007. Důvodem pro jeho ocenění bude pravděpodobně ono obiter dictum potvrzující relevanci Simmenthal principu i v české praxi. Více k tomuto ocenění viz glosa Michala Bobka na stránkách Jiného práva ze dne 30. června 2007: „[...] skutečně se nedomnívám, že by nepublikované třístránkové usnesení, které sděluje jeden ze základních principů členství České republiky v Evropské unii, bylo až tak převratným judikatorním počinem.“ Viz. BOBEK, Michal. *Judikát roku?* Post na blogu Jiné právo ze dne 30. června 2007. [online]. [cit. 23. května 2011]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.com>>.

⁴¹³ Široké chápání okruhu orgánů vázaných povinností okamžité aplikace evropského práva se střetlo také s kritikou. Podle Michala Bobka nebylo vhodné vyžadovat, aby se všechny orgány, zvláště orgány veřejné správy, potýkaly s touto otázkou. Viz BOBEK, Michal. Ústavní soud České republiky: obecné soudy mají povinnost aplikovat komunitární právo samostatně. *Soudní rozhledy*, 2006, roč. 12, č. 5, s. 174.

⁴¹⁴ Nálezu Ústavního soudu ze dne 16. ledna 2007, sp. zn. Pl. ÚS 36/05 Léková vyhláška.

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 [...].⁴¹⁵

Ústavní soud pak zvolil do jisté míry čtvrtou cestu (nebo určitou variaci na třetí názorový proud), když aproboval možnost posuzování vnitrostátních právních předpisů výlučně z hlediska konformity s českým ústavním právem, byť s notnou mírou reflexe hodnotového rámce a cílů norem práva Evropské unie, především tak, jak tyto hodnoty ve své judikatuře vyjadřuje Soudní dvůr.⁴¹⁶ Zároveň Ústavní soud tak trochu vysvětluje svůj postoj vyjádřený v nálezu „Cukerné kvóty“, ve kterém připomínal, že i po 1. 5. 2004 zůstal referenčním hlediskem kontroly ústavnosti národních norem český ústavní pořádek. Tato informace však sama o sobě nevyklučovala premisu o rozšíření masy referenčních vzorů o právo Evropské unie. Protože Ústavní soud takový výklad odmítá, uvádí, že smyslem vyslovených slov bylo poukázat na nemožnost kvantitativního rozšiřování pojmu ústavní pořádek o normy práva Evropské unie.

Ústavní soud tak zachovává svůj postoj, podle kterého není povolán k tomu, aby řešil otázky konformity národního práva s evropským právem. V systému decentralizovaného evropského soudnictví totiž spadají tyto otázky do pravomoci obecných soudů a Soudního dvora Evropské Unie. Ústavní soud dále připomíná, že nehodlá ignorovat dopady přistoupení České republiky k Evropské unii a při výkladu českého ústavního pořádku jako referenčního kritéria ústavnosti jednoduchého práva bude vycházet z požadavků evropského práva a především z judikatury Soudního dvora.⁴¹⁷ Právo Evropské unie sice nechápe jako součást ústavního pořádku, přistupuje však k němu jako k „závaznému ústavnímu argumentu“ při

⁴¹⁵ Viz bod 21 nálezu Ústavního soudu ze dne 16. ledna 2007, sp. zn. Pl. ÚS 36/05 Léková vyhláška.

⁴¹⁶ K této části nálezu ÚS viz blíže BARTOŇ, Michal: Úloha Ústavního soudu při posuzování souladu národního a evropského práva – zkušenost z ČR. In WITKOWSKI, Zbigniew (eds). *Konstytucjonalizm czeski i polski 15 i 11 lat po uchwaleniu konstytucji obu państw*. Toruń, WN UMK, 2009, s. 164-165.

⁴¹⁷ Viz zejména body 35 a 41 nálezu Ústavního soudu ze dne 16. ledna 2007, sp. zn. Pl. ÚS 36/05 „Léková vyhláška“: „Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 40, nález č. 50; vyhlášen pod 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. [...] Jak již bylo vyloženo 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.“

posuzování ústavnosti jednoduchého práva. Do jisté míry si tak ponechává právo posledního slova i v rámci jinak preferovaného systému decentralizované kontroly konformity národního práva s požadavky práva Evropské unie a „recentralizuje“ „evropské soudnictví“ v České republice.⁴¹⁸

V souvislosti s prezentovaným názorem Ústavního soudu byla v české právní vědě otevřena otázka, kde leží hranice jeho možnosti „přihlížet“ při výkladu českého ústavního práva k požadavkům práva Evropské unie a které právo je skutečným důvodem pro derogaci napadených vnitrostátních předpisů. Michal Bobek mluví o určité skryté, „zabalené“ aplikaci práva Evropské unie skrze obecná ustanovení vnitrostátního ústavního práva.⁴¹⁹ Zvláště v případech, kdy se jedná o originální unijní pravidla (v tomto případě svoboda pohybu služeb) je zřejmé, že evropské právo se stává něčím víc, než jenom inspiračním vzorem pro výklad vnitrostátních ústavních požadavků.

K otázce možného chápání evropského práva jako referenčního hlediska pro přezkum norem národního práva se Ústavní soud vrací ještě v dalších rozhodnutích. V tzv. „Squeeze out“ nálezu⁴²⁰ se snaží nade vší pochybnost definitivně vyloučit domněnky o tom, zda hodlá, může, nebo bude posuzovat národní právo z hlediska jeho konformity s právem Evropské unie. Svou derogační pravomoc odmítá, když připomíná, že v případě, kdy by navrhovatel nevystavěl svoje tvrzení o protiústavnosti napadeného právního předpisu nebo jeho části také na rozpor s ústavním pořádkem České republiky a opíral by se pouze a výlučně o tvrzený rozpor s právem Evropské unie, by Ústavní soud byl nucen takový návrh odmítnout pro svou nepřislusnost.⁴²¹

Otázka (nejen „evropsky“ podmíněného) rozšiřování referenčního rámce ústavnosti jednoduchého práva má dva aspekty, resp. může být nazírána ze dvou úhlů pohledu. Je možné k ní přistupovat jako k otázce existence či neexistence derogační pravomoci Ústavního soudu v dané věci, nebo se na ni dá nahlížet zdola, jako na otázku existence či neexistence legitimace obecných soudů (nebo jiných oprávněných navrhovatelů) k zahájení takového derogačního řízení před Ústavním soudem. Samozřejmě jsou tyto náhledy jenom variací té samé problematiky a není nutné řešit je odděleně nebo s využitím odlišné argumentace.

⁴¹⁸ Viz BOBEK, Michal., KÜHN, Zdeněk. What about that “Incoming Tide”? The Application of the EU Law in the Czech Republic. In LAZOWSKI, Adam (ed). *The Application of EU Law in the New Member States – Brave New World* (publikováno v TMC Asser Press and Cambridge University Press, 2010). Citováno podle elektronické verze dostupné na Social Science Research Network. [online]. [cit. 14. března 2010]. Dostupné na <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1442496>

⁴¹⁹ BOBEK, Michal. Ústavní soud ČR a přezkum vnitrostátní implementace komunitárního práva: „Poslouchej, co říkám, a nekoukej, co dělám“? *Soudní rozhledy*, 2007, roč. 13, č. 5, s. 173–180.

⁴²⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 27. března 2008, sp. zn. Pl. ÚS 56/05 „Squeeze-out“.

⁴²¹ Viz bod 48 nálezu Ústavního soudu ze dne 27. března 2008, sp. zn. Pl. ÚS 56/05 „Squeeze-out“.

Ústavní soud však ve svém komplexním přístupu věnoval pozornost i naznačené otázce aktivní legitimace obecných soudů.⁴²²

Zatímco v předešlé judikatuře s odkazem na „Simmenthal princip“ argumentoval nevhodností a neefektivitou postupu obecných soudů, pokud by odsouvaly otázku posouzení kompatibility národního a evropského práva na Ústavní soud, v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 12/08 již doslova „zakázal“ takový postup obecných soudů. Podle jeho slov jsou obecné soudy nositeli odpovědnosti za správnou a nerušenou aplikaci práva Evropské unie a jako takové nesou hlavní odpovědnost za zjišťování a zajišťování (v rámci aplikace) kompatibility mezi vnitrostátním právem a právem Evropské unie. Je samozřejmostí, že obecné soudy neposuzují jednotlivé aspekty věci, o které mají rozhodnout, odděleně. Proto by bylo nepodložené domnívat se, že tyto soudy „myslí či jednají“ jednou jako soudy národní a po vyřešení národních konotací pak samostatně jako soudy evropské. Otázky ústavnosti aplikovatelných ustanovení národního práva, jakož i otázky jejich kompatibility s právem Evropské unie řeší v průběhu řízení víceméně najednou, resp. bez stanovených časových preferencí. Ústavní soud proto nehodlá stanovovat pořadí těchto otázek a ponechává obecným soudům v tomto ohledu jistou autonomii.⁴²³

Na druhou stranu ale Ústavní soud vysílá jasný signál, že v případě, kdy obecné soudy zvolí na prvním místě posouzení z hlediska kompatibility s právem Evropské unie a dospějí k závěrům o existujícím rozporu, musí ve smyslu doktríny Soudního dvora přednostně aplikovat ustanovení evropského práva. Za těchto okolností se pak přezkum ústavnosti dotčeného národního ustanovení stává bezpředmětným, resp. nemožným, protože ono ustanovení (byť by mohlo být v rozporu s ústavním pořádkem) není aplikovatelným právem v řízení před obecným soudem, čímž tento ztrácí aktivní legitimaci k zahájení řízení před

⁴²² Usnesení Ústavního soudu ze dne 2. prosince 2008 sp. zn. Pl. ÚS 12/08 K aktivní legitimaci obecného soudu k podání návrhu na zrušení zákona v případě, že předmětný zákon považuje za jsoucí v rozporu s právem Evropských společenství. Viz zejména body 30 a 31.

⁴²³ Čímž se však dle mého názoru tak trochu odklání od prosazování „Simmenthal principu“. Tvrzení, podle kterého je „zcela na úvaze obecného soudu, zda se primárně bude zabývat zkoumáním rozporu zákonného ustanovení, které má aplikovat, s právem Evropských společenství anebo se zaměří na zkoumání rozporu s ústavním pořádkem České republiky“ působí v celkovém kontextu rozhodování Ústavního soudu poněkud matoucím dojmem. Za předpokladu, že obecný soud zvolí jako první možnost iniciovat řízení o ústavnosti národního předpisu před Ústavním soudem a za tímto účelem přeruší řízení, vznikne tak prodlení i v aplikaci evropského práva, což je v rozporu s požadavkem efektivního a rychlého dosahování cílů evropské normy. Pokud obecný soud jednou stojí před otázkou řešení konfliktu přímo aplikovatelného evropského práva a práva vnitrostátního, musí dle judikatury Soudního dvora okamžitě aplikovat ustanovení práva evropského. Argumentem pro jiný (tedy výše naznačený) postup by mohlo být jenom to, že obecný soud nevěděl o existenci aplikovatelného evropského práva. K tomu, aby dostal svému úkolu, by tedy měl primárně zjišťovat, zda tady nějaké aplikovatelné evropské právo je a pak zda není v konfliktu s aplikovatelným ustanovením národního práva. V případě kladné odpovědi na obě otázky, by pak měl přistoupit k aplikaci evropského práva. Již samotná možnost výběru mezi posuzováním evropské a ústavní dimenze se proto jeví jako vytváření prostoru pro prodlevy v aplikaci evropského práva, což odporuje požadavkům „Simmenthal principu“.

Ústavním soudem. Rovněž v posuzování zmiňované otázky kompatibility národního a evropského práva požívají obecné soudy podle slov Ústavního soudu široké autonomie a je v podstatě na nich, jak se s předmětnou otázkou vypořádají. Ústavní soud pak sám sebe staví do role nejvyšší záruky spravedlnosti postupu obecných soudů. Nehodlá prima facie posuzovat jejich závěry o slučitelnosti nebo rozpornosti vnitrostátního práva s právem Evropské unie po stránce materiální, zachovává si však možnost ingerence v případě excesů a závažných procesních pochybení.⁴²⁴

Ústavní soud svou judikaturou nevytváří novou koncepci úkolů obecného soudnictví na pozadí členství v Evropské unii, ale naopak přebírá náhled Soudního dvora. Jeho postoj k problematice posuzování vnitrostátního práva z pohledu jeho konformity s právem Evropské unie je do jisté míry doktrinální až akademický. Ústavní soud se totiž vypořádal s několika typy otázek a předjímal vícero situací, aby dal jasnou odpověď na stav a podoby ovlivňování českého právního řádu právem Evropské unie. Zmiňovaná doktrinálnost spočívá v komplexním přístupu Ústavního soudu k problematice možného využití derogační pravomoci Ústavního soudu na pozadí „evropských“ kauz. Ústavní soud sice nepřipouští přímé obohacení matérie ústavního práva České republiky, vyjadřuje se však k povinnostem, resp. preferovaným postupům obecných soudů, které chápe jako orgány primárně povolané k aplikaci práva Evropské unie a tedy odpovědné za vyřešení otázky konformity, resp. konfliktů, mezi ním a právem vnitrostátním. Svým postojem pak hájí autonomii a aplikační přednost evropského práva tak, jak tyto vlastnosti vymezil ve své judikatuře Soudní dvůr.⁴²⁵

Ústavní soud v komplexu rozebíraných rozhodnutí vysílá jasný signál, že, na rozdíl od nálezu č. 403/2002 Sb. nehodlá ve vztahu k evropskému právu podat rozšiřující výklad pojmu ústavní pořádek. Negativním přístupem k otázce možného rozšiřování masy referenčních kritérií ústavnosti o právo Evropské unie dává najevo, že respektuje tříčlennou výstavbu evropského soudnictví, tvořeného Evropským soudním dvorem, obecnými národními soudy a Ústavními soudy členských zemí, v níž mají tyto části své specifické úkoly.⁴²⁶ Případným lpěním na čistotě právního řádu a realizací své pravomoci by mohl brzdit efektivní aplikaci práva Evropské unie, což není v jeho zájmu. Proto nehodlá přímo vstupovat ani zasahovat do

⁴²⁴ Viz body 34 a 38 usnesení Ústavního soudu ze dne 2. prosince 2008, sp. zn. Pl. ÚS 12/08 K aktivní legitimaci obecného soudu k podání návrhu na zrušení zákona v případě, že předmětný zákon považuje za jsoucí v rozporu s právem Evropských společenství.

⁴²⁵ Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. března 1978, 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato vs. Simmenthal SpA [1978] ECR 629.

⁴²⁶ Obdobně viz BOBEK, Michal. Learning to Talk: Preliminary Rulings, the Courts of the New Member States and Court of Justice. *Common Market Law Review*, 2008, roč. 45, č. 6, s. 1629.

oblasti vztahů národního a evropského práva in concreto a sám sobě ponechává pouze úkol ultimativního strážce ústavnosti.

5.2.5 Český ústavní pořádek je i nadále výlučným dílem českého ústavodárce (alespoň formálně)⁴²⁷

Z výše rozebírané judikatury Ústavního soudu je patrné, že na otázku zda k 1. květnu 2004 došlo k přímému rozšíření ústavního pořádku České republiky o normy práva Evropské unie, odpovídá soud negativně. Jeho odpověď však nemůže být chápána absolutně a nemůže být základem pro univerzální odmítání vlivu evropského práva na ústavní pořádek a činnosti Ústavního soudu. V této souvislosti je totiž nutné odlišovat různorodé kategorie dopadů práva supranacionálních entit na vnitrostátní ústavní pořádek.

Je zřejmé, resp. z judikatury Ústavního soudu patrné, že odmítá mluvit o kvantitativní expanzi ústavního pořádku a tedy rozšiřování masy referenčního vzoru ústavnosti jednoduchého práva o normy práva Evropské unie. Napadení „ústavnosti“ domácího jednoduchého práva pouze pro rozpor s právem Evropské unie by podle názorů vyjádřených v rozebíraných rozhodnutích Ústavního soudu nemohlo vést k projednání věci, ale naopak muselo by být odmítnuto z důvodů nesplnění podmínek *ratione materiae*. Z kvantitativního pohledu tedy nedošlo v konturách českého ústavního pořádku k žádné změně a evropské právo podle názoru Ústavního soudu stojí jako autonomní systém vedle vnitrostátního ústavního práva a je samo (prostřednictvím vlastního instrumentaria) schopno prosadit se bez toho, aby mu byl přímo přiznáván vnitrostátní ústavní status.

Na druhou stranu zůstává skutečností, že Ústavní soud neodmítá a naopak přímo poukazuje na kvalitativní změnu ústavního pořádku, která nastala po vstupu do Evropské unie. Novou kvalitu získává ústavní pořádek prozařováním evropského práva do vnitrostátního systému. Ústavní soud i navzdory odmítání přímého rozšiřování referenčního rámce pro přezkum ústavnosti českých obecných právních předpisů o požadavky vyplývající z evropského práva, tyto požadavky neignoruje a poskytuje jim „ochranu“. Činí tak s jistou

⁴²⁷ Tuto tezi předkládám hlavně v souvislosti s otázkou rozšiřování obsahu ústavního pořádku České republiky o normy práva Evropské unie. Lze ji však akceptovat i s přihlédnutím k nálezu Ústavního soudu ze dne 25. června 2002, sp. zn. PL. ÚS 36/01 (403/2002 Sb.) Ústavní pořádek, Zákaz snížení dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv. Tady Ústavní soud sice vtáhl do rámce ústavního pořádku i mezinárodní smlouvy o lidských právech, avšak vzhledem k tomu, že ratifikace mezinárodních smluv o lidských právech podléhá souhlasu obou komor Parlamentu (čl. 49 Ústavy České republiky) mám za to, že orgány reprezentující českého ústavodárce (Poslanecká sněmovna a Senát) tak nepřímou „přijímají“ i tuto část ústavního pořádku.

obezřetností, nepřímo, pomocí eurokonformního výkladu národního práva.⁴²⁸ „Snaží se tím pragmaticky vyhnout otevřenému posuzování souladu domácích předpisů s komunitárním právem a případný zjištěný konflikt mezi oběma právními systémy transformuje do polohy domácího konfliktu přezkoumávaného předpisu s ústavním pořádkem.“⁴²⁹ Výklad domácí Ústavy ve světle požadavků evropského práva se stal realitou a plnohodnotnou součástí metodologických nástrojů Ústavního soudu.

Evropské právo se pro něj stává výkladovým vzorem. Ústavní soud prosazoval využívání evropského práva jako interpretačního vzoru při práci s právem vnitrostátním již v období před přistoupením.⁴³⁰ Již v této době vymezil pro obecné soudy (a další orgány aplikace práva) nový argument, nový výkladový modus.⁴³¹ V klíčovém rozhodnutí v období před přistoupením k Unii, označovaném jako kauza „Mléčných kvót“ zdůraznil, že nepovažuje právo Evropské unie (zvláště pak hodnotovou dimenzi obsaženou v tomto právu) za právo cizí, ale naopak za právo, které nutně ovlivňuje výklad práva kandidátské země.⁴³²

Důraz na prozařování hodnot a významů plynoucích z evropského práva do práva České republiky představuje základní linii přístupu Ústavního soudu k účinkům supranacionálního práva v českém právním řádu. Z kontextu, resp. z faktu členství, vyplývá proměna chápání ústavního pořádku. Otevřením se účinkům jiného (unijního) právního systému se mění celkový ústavní stav.⁴³³ To se odráží v povinnosti soudů, včetně Ústavního soudu, přihlížet k cílům a principům evropských norem při aplikaci a interpretaci práva domácího. Na tuto změnu poukázal soud již v nálezu „Cukerné kvóty“. Ústavní soud nemohl přehlédnout změny, které se po přistoupení k Evropské unii projeví napříč celým právním řádem České republiky, včetně jeho vrcholné ústavní úrovně.⁴³⁴ Zdeněk Kühn přepokládal tento

⁴²⁸ Principu nepřímého účinku evropského práva, tj. eurokonformnímu výkladu národního práva se věnuji níže.

⁴²⁹ Viz ZEMÁNEK, Jiří. Přezkum ústavnosti Lisabonské smlouvy: obsahové otázky. *Jurisprudence*, 2009, roč. 18, č. 1, s. 33.

⁴³⁰ Martina Jánošíková trefně mluví o jisté formě tréninku na složitější a akutnější otázky, před které byl Ústavní soud posléze postaven. Viz JÁNOŠÍKOVÁ, Martina. *Komunitárne právo v judikatúre ústavných súdov SR a ČR*. Bratislava: Iura Edition, 2009, s. 94.

⁴³¹ Zásadními rozhodnutími, v nichž Ústavní soud připustil „prozařování“ principů a požadavků evropského práva do práva vnitrostátního již v době před 1. květnem 2004, byly: nález Ústavního soudu ze dne 29. května 1997, sp. zn. III. ÚS 31/97 „K ukládání pokut soutěžitelům za zneužití dominantního postavení“ a nález Ústavního soudu ze dne 16. října 2001 sp. zn. Pl. ÚS 5/01 „Kvóty na mléko“. Blíže viz komentář těchto rozhodnutí in KÜHN, Zdeněk. The Application of European Law in the New Member States: Several (Early) Predictions. *German Law Journal*, 2005, roč. 6, č. 3, s. 566–567 nebo BOBEK, Michal. A New legal Order or a Non-Existent One? Some (early) experiences in the Application of EU Law in Central Europe. *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2006, roč. 2, s. 274–276.

⁴³² K tomu viz blíže KÜHN, Zdeněk. *Aplikace práva soudcem v éře středoevropského komunismu a transformace. Analýza příčin postkomunistické právní krize*. Praha: C. H. Beck, 2005, s. 153–154.

⁴³³ Viz KYSELA, Jan. Ústava ČR jako objekt futurologie aneb proč a jak ústavu (ne)měnit. In MLSNA, Petr a kol. *Ústava ČR – vznik, vývoj a perspektivy*. Praha: Leges, 2011, s. 74.

⁴³⁴ Obdobně viz SYLLOVÁ, Jindřiška. Česká republika a Evropská unie. In SUCHÁNEK, Radovan, JIRÁSKOVÁ, Věra et al. *Ústava České republiky v praxi*. Praha: Leges, 2009, s. 40.

kvalitativní obrat ještě před tím, než se objevila příslušná judikatura Ústavního soudu a poukazoval na interpretační význam mezinárodního práva v budoucí praxi Ústavního soudu. Podle něj „je v případě kontroly ústavnosti exkluzivním derogačním kritériem českého Ústavního soudu toliko český ústavní pořádek, subsidiární interpretační použití mezinárodního práva pro výklad domácí ústavy je s ohledem na realitu evropské integrace a současné globalizační trendy nezbytné.“⁴³⁵

Otázka výkladového rozšiřování či modifikace referenčního rámce přezkumu vnitrostátních právních předpisů je variací na otázku rozšiřování ústavního pořádku ČR o nové prameny práva. Tím, že Ústavní soud připustil, že se s celým právním řádem „něco stalo“, zároveň připustil, že okamžik přistoupení k Evropské unii byl také „implicitní novelou“ Ústavy České republiky. I vzhledem k tomu se lze setkat s pohledem, podle něhož mají smlouvy podle čl. 10a povahu pramenů „de facto novelizujících ústavní pořádek České republiky“.⁴³⁶ Vzhledem k tomuto faktu a vzhledem k množství norem práva Evropské unie a pestrosti regulované matérie je možné tvrdit, že vstupem do Evropské unie došlo k nejzásadnějšímu kvalitativnímu posunu v rámci ústavního pořádku České republiky.

Pokud jsem výše jasně vyloučil přímé vtažování evropských norem do masy pramenů ústavního práva tvořících ústavní pořádek České republiky, tady musím naopak poznamenat, že nepřímé působení evropského práva je neoddiskutovatelným faktem. Ústavní soud formálně poměřuje originální vnitrostátní právo jen a pouze normami ústavního pořádku, které jsou dílem českého ústavodárce. Materiálně ale tyto normy vykládá ve světle požadavků evropských norem. Ústavní soud neignoruje existenci a obsah evropského práva. Na základě judikatury Soudního dvora (a ostatně i na základě vlastního pohledu) bere evropské právo v potaz „jako pomocné komparativní kritérium při výkladu textu Ústavy, Listiny a dalších součástí ústavního pořádku.“⁴³⁷

⁴³⁵ KÜHN, Zdeněk. O konci jednoho právního paradigmatu, třech středoevropských právních režimech a perspektivě aplikace komunitárního práva. In Kysela, Jan (ed). *Deset let Ústavy České republiky - východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 196.

⁴³⁶ Viz GERLOCH, Aleš. Polycentrismus v recentním právu: příčiny a důsledky. In LENGYELOVÁ, Daniela (ed). *Pluralismus moci a práva*. Bratislava: ÚŠAP SAV a BVŠP, 2009, s. 15.

⁴³⁷ BARTOŇ, Michal. Úloha Ústavního soudu při posuzování souladu národního a evropského práva – zkušenost z ČR. In WITKOWSKI, Zbigniew (eds). *Konstytucjonalizm czeski i polski 15 i 11 lat po uchwaleniu konstytucji obu państw*. Toruń: WN UMK, 2009, s. 163.

Doplňující studie: Ochrana práva na přístup k Soudnímu dvoru jako příklad vlivu evropského práva na český ústavní pořádek

Praxe aplikace evropského práva v členských zemích přinesla jeden zajímavý příklad pozitivní kooperace ústavního soudnictví se Soudním dvorem. Ústavní soudy totiž mohou působit jako strážci efektivního a správného využívání institutu předběžných otázek ze strany obecných soudů, resp. jako hlídači plnění povinností vnitrostátních soudů poslední instance, obracet se na Soudní dvůr v případě, že je pro jejich rozhodnutí potřebný výklad práva Evropské unie (nebo mají-li pochybnosti o legalitě určitého aktu evropského práva).⁴³⁸ Podávání předběžných otázek se stává otázkou ústavnosti.⁴³⁹ Průkopníkem v plnění této „hlídačské“ role se stal německý Spolkový ústavní soud.⁴⁴⁰

Michal Bobek v souvislosti s touto rolí ústavních soudů poukazuje na potřebu naplnění dvou podmínek, a to existenci přezkumné jurisdikce Ústavního soudu nad rozhodnutími obecných soudů a ústavní zakotvení práva na zákonného soudce nebo práva na spravedlivý proces *sensu lato*.⁴⁴¹ Ústavní soud České republiky, resp. systém českého práva, naplňuje obě uvedené podmínky. Bylo tedy pouze otázkou času, kdy bude Ústavní soud postaven před kauzu týkající se povinností obecných soudů pokládat předběžné otázky Soudnímu dvoru. Jiří Zemánek předjímal postoj Ústavního soudu ještě před přistoupením České republiky k Evropské unii a dávno před rozhodováním Ústavního soudu. Opomenutí (nebo dokonce odmítání) položení předběžné otázky ze strany obecných soudů považoval za nutné chápat jako porušení standardu ochrany práva na spravedlivý proces podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod.⁴⁴² Soudce Ústavního soudu Jiří Mucha zastával obdobný názor, avšak protiústavnost pasivity obecných soudů považoval za porušení práva na zákonného soudce

⁴³⁸ Nelze nezmínit (jak si všímá Michal Bobek), že kontrola využívání institutu předběžné otázky může být vhodným nástrojem pro kontrolu úrovně poznání a pochopení pravidel práva Evropské unie ze strany vnitrostátních soudců. Viz BOBEK, Michal. On the Application of European Law in (not Only) the Courts of the New Member States: „Don't Do as I Say“? *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2007-2008, roč. 11, s. 12.

⁴³⁹ K tomu viz KOMÁREK, Jan. Podávání předběžných otázek obecnými soudy jako otázka ústavnosti. *Soudní rozhledy*, 2008, roč. 14, č. 10, s. 374–377.

⁴⁴⁰ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 8. dubna 1987, 2 BvR 687/85 Frau Kloppenburg v. Finanzamt Leer, BVerfGE 75, 223 (1987). Bližší k tomu viz např. BROß, Siegfried. Německý spolkový ústavní soud a řízení o předběžné otázce. In *Řízení o předběžné otázce a národní soudy* (sborník příspěvků z konference pořádané Ústavním soudem České republiky). Praha: Linde a Ústavní soud České republiky, 2005, s. 26-46; nebo KÜHN, Zdeněk. Jak se změnilo ústavní soudnictví po 1. 5. 2004? *Právní rozhledy*, 2004, roč. 12, č. 13, s. 487.

⁴⁴¹ Viz BOBEK, Michal. Learning to Talk: Preliminary Rulings, the Courts of the New Member States and Court of Justice. *Common Market Law Review*, 2008, roč. 45, č. 6, s. 1634–1635.

⁴⁴² Viz ZEMÁNEK, Jiří. Ústava České republiky na prahu přistoupení k Evropské unii. In KYSELA, Jan (ed). *Deset let Ústavy České republiky – východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 212.

podle čl. 38 Listiny základních práv a svobod.⁴⁴³ Doktrína tedy předjímalá rozhodnutí Ústavního soudu a považovala kontrolu plnění povinnosti položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie za součást ústavních záruk spravedlivého procesu.

Již při prvním nastolení této otázky Ústavní soud potvrdil předpovědi a uznal, že postup obecného soudu spočívající v nepodání předběžné otázky v kauze s evropským pozadím by za určitých okolností mohl být důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí obecného soudu.⁴⁴⁴ I když Ústavní soud nakonec nezrušil rozhodnutí obecného soudu, v daném rozhodnutí naznačil základní rysy své judikatury věnované této problematice. Připomněl, že jako orgán ochrany ústavnosti není povolán ke kontrole plnění evropsky založených povinností obecných soudů. Zároveň ale uvedl, že výslovné vypořádání se s otázkou položení / nepoložení předběžné otázky Soudnímu dvoru patří mezi ústavním pořádkem požadované atributy práva na spravedlivý proces, takže obecné soudy nesmí tuto otázku bez dalšího ignorovat. Podle Ústavního soudu: „Ani námitka stěžovatelky, týkající se nepoložení předběžné otázky Evropskému soudnímu dvoru, není opodstatněná. To, zda musí být předběžná otázka položena, je věcí evropského práva a nikoliv otázkou ústavnosti. Porušením práva na spravedlivý proces by mohl být např. fakt, že by se soud s návrhem na položení předběžné otázky nijak nevypořádal. Z ustálené judikatury Ústavního soudu totiž vyplývá, že již sama skutečnost, že se obecný soud nijak nevypořádal s námitkou účastníka řízení, která má současně vztah k projednávané věci, zásadně zakládá protiústavnost dotyčného rozhodnutí (srov. náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 74/06, www.nalus.cz). Nejvyšší správní soud však své rozhodnutí nepoložit předběžnou otázku přesvědčivě odůvodnil a odkázal na rozsudek Evropského soudního dvora Ynos (C-302/04, I-371), v němž Evropský soudní dvůr konstatoval, že nemá pravomoc k výkladu sekundárního práva Společenství v případě, ve kterém skutkové okolnosti předcházely vstupu členského státu do Evropské unie. Tyto podmínky byly v daném případě naplněny.“⁴⁴⁵

V sérii senátních rozhodnutí Ústavního soudu, týkajících se otázky ústavní konformity nemožnosti soudního přezkumu stanoviska Ministerstva životního prostředí k posouzení vlivů

⁴⁴³ Blíže viz MUCHA, Jiří. The Presentation of Czech Experiences. In MAVČIČ, Arne (ed). *The Position of Constitutional Courts Following Integration into the European Union*. Ljubljana: Ustavno sodišče Republike Slovenije, 2004, s. 168. [online]. [cit. 12. února 2010]. Dostupné na <<http://www.us-rs.si/media/zbornik.pdf>>.
Obdobně MUCHA, Jiří. EU-Symposium 'National Judges as Judges of EC Law'. In *1 Jahr EU Mitgliedschaft: Erste Bilanz aus der Sicht tschechischen Höchstgerichte. EIF Working Paper*, 2006, č. 17, s. 6. [online]. [cit. 19. února 2010]. Dostupné na <<http://www.eif.oeaw.ac.at/workingpapers-en/2005-2007.php#j2006>>

⁴⁴⁴ Viz Usnesení Ústavního soudu ze dne 11. března 2008, sp. zn. IV. ÚS 2435/07.

⁴⁴⁵ Usnesení Ústavního soudu ze dne 11. března 2008, sp. zn. IV. ÚS 2435/07.

činnosti na životní prostředí (EIA) a postupu Nejvyššího správního soudu v této věci⁴⁴⁶, došlo k dalšímu vyjasnění otázky, kdy bude Ústavní soud posuzovat přístup obecných soudů k otázce zahájení prejudiciálního řízení za odporující standardům spravedlivého procesu. Ústavní soud naznačil, že za porušení ústavního práva na spravedlivý proces bude považovat pouze kvalifikované případy ignorování povinnosti položit předběžnou otázku⁴⁴⁷ (tak jak ji zakládá evropské právo), které budou vykazovat vysokou míru svévole a spočívat v porušení ústavního požadavku řádného odůvodnění soudních rozhodnutí. Vymezil tak v podstatě svůj vlastní, vnitrostátní přístup k povinnosti soudů poslední instance obrátit se na Soudní dvůr s předběžnou otázkou. Za porušení uvedené povinnosti nepovažuje všechny případy nepoložení předběžné otázky, ale pouze ty, ve kterých obecné soudy své rozhodnutí náležitě nezdůvodní. Za de facto univerzální ospravedlnění nezahájení prejudiciálního řízení pak považuje postupy podle doktrín *acte clair* a *acte éclairé*, vymezených v judikatuře Soudního dvora.⁴⁴⁸ Protože ve všech věcech Nejvyšší správní soud své rozhodnutí nepodal Soudnímu dvoru předběžnou otázku náležitě odůvodnil a vysvětlil, že je výklad evropské normy zřejmý (*acte clair*), Ústavní soud neshledal v jeho postupu porušení práva stěžovatelů na spravedlivý proces tak, jak jej chrání český ústavní pořádek.

V otázce ochrany významu prejudiciálního řízení (a práva jednotlivce na to, aby se ve věci, která vykazuje evropské souvislosti, vyjádřil také Soudní dvůr) zastává klíčovou roli nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1009/08 K povinnosti obecného soudu položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru. V tomto rozhodnutí Ústavní soud shrnul svou předešlou judikaturu věnovanou dané otázce a poprvé rozhodl o tom, že nepodání předběžné otázky ze strany obecného soudu poslední instance je porušením ústavně zaručeného práva na

⁴⁴⁶ Usnesení Ústavního soudu ze dne 30. června 2008, sp. zn. IV. ÚS 154/08; usnesení Ústavního soudu ze dne 24. července 2008, sp. zn. III. ÚS 2738/07; usnesení Ústavního soudu ze dne 10. září 2008, sp. zn. II. ÚS 2733/07; usnesení Ústavního soudu ze dne 17. září 2008, sp. zn. I. ÚS 1324/08.

⁴⁴⁷ BOBEK, Michal. Learning to Talk: Preliminary Rulings, the Courts of the New Member States and Court of Justice. *Common Market Law Review*, 2008, roč. 45, č. 6, s. 1634–1635.

⁴⁴⁸ Z přístupu Ústavního soudu nedovozuju, že doktríny *acte clair* a *acte éclairé* považuje za jediný materiální „pardon“ pro nepodání předběžné otázky Soudnímu dvoru obecným soudem poslední instance. Ústavní požadavek řádného odůvodnění procesních i meritorních rozhodnutí může být zachován i za současného nepodání předběžné otázky, např. tam, kde obecný soud kvalitní argumentací prokáže, že určitá norma evropského práva není aplikovatelná, protože nespĺňuje Soudním dvorem stanovené podmínky pro přímý účinek. Dále v případech, kdy obecný soud prokáže, že se v dané kauze uplatní limity eurokonformního výkladu národního práva („zákaz“ *contra legem* výkladu nebo nemožnost zhoršit výkladem postavení jednotlivce ve veřejnoprávních vztazích). A nakonec i v situaci, kdy v odůvodnění vysvětlí nízkou (žádnou) relevanci případné odpovědi Soudního dvora pro výsledek řízení a přikloní se k principu procesní ekonomie před potřebou vyjasnění irelevantních detailů. Závěr, podle kterého Ústavní soud může považovat za ústavně konformní i postup, který nespĺňuje požadavky uvedených doktrín Soudního dvora (a z evropského pohledu by tedy mohl být porušením povinnosti soudů poslední instance zahájit prejudiciální řízení) opírám také o slova Ústavního soudu, který ve všech kauzách připomíná, že jako orgán ochrany české ústavnosti není povolán k aplikaci práva Evropské unie, a tedy nemusí posuzovat konformitu jednání vnitrostátních orgánů (soudů) pouze podle požadavků evropského práva.

zákonného soudce (čl. 38 odst. 1 Listiny základních práva a svobod). Podle názoru Ústavního soudu je k ústavním lidskoprávním kautelám po 1. květnu 2004 nutné přistupovat s přihlédnutím k realitě členství České republiky v Evropské unii. Tento fakt změnil i vnímání pojmu „zákonný soudce“, do jehož rámce je nyní nutné zahrnout i Soudní dvůr Evropské unie. Ústavní soud uvádí, že: „[...] účelem práva na zákonného soudce v liberální demokracii je zajistit nestranné a svobodné rozhodování, tj. objevení smyslu a účelu právní normy, resp. zákona, který má být aplikován, tak, aby bylo možno rozhodnout spravedlivě. Je-li přítomen komunitární právní prvek, je dále účelem práva na zákonného soudce zajistit jednotnou interpretaci právních norem komunitárního práva tak, aby po celém prostoru Evropské unie bylo možno naplnit maximu rovnosti před zákonem skrze jednotnou interpretaci účelu právní normy obsažené v komunitárním právu. [...]“⁴⁴⁹

Ústavní soud pokračoval ve svém „vnitrostátním“ nazírání na problematiku prejudiciálního řízení. Poukázal na to, že nehodlá, ani nemůže posuzovat jednání obecného soudu, spočívající v nepodání předběžné otázky, z hlediska požadavků samotného evropského práva, avšak nic mu nebrání v tom, aby jeho postup podrobil testu konformity s požadavky českého ústavního práva. Právo na spravedlivý proces i právo na zákonného soudce, jako obecná ústavní pravidla, jsou blíže provedeny podústavními normami procesního práva a podle Ústavního soudu je i kogentní požadavek čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie takovým rozvinutím ústavní normy. Proto jej obecný soud nesmí bez dalšího ignorovat a svoje rozhodnutí nepodat předběžnou otázku musí náležitě odůvodnit

Ústavní soud dále podává vysvětlení, jaké jednání obecných soudů bude považovat za svévolné porušení povinnosti zahájit prejudiciální řízení: „Přestože položení předběžné otázky je věcí komunitárního práva, za určitých okolností její nepoložení v rozporu s tímto právem může přivodit i porušení ústavně garantovaného práva na zákonného soudce. [...] O porušení práva na zákonného soudce půjde v případě aplikace komunitárního práva tehdy, kdy český soud (jehož rozhodnutí již nelze napadnout dalšími opravnými prostředky, které poskytuje podústavní právo) nepoloží předběžnou otázku ESD svévolně, tedy v rozporu s principem právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky). [...] Za výkon svévole má být považováno i takové jednání soudu poslední instance aplikujícího normy komunitárního práva, které zcela opomene položit si otázku, zda by měl soud vznést předběžnou otázku k

⁴⁴⁹ Bod 17 nálezu Ústavního soudu ze dne 8. ledna 2009, sp. zn. II. ÚS 1009/08 K povinnosti obecného soudu položit předběžnou otázku ESD.

ESD a její nepoložení řádně neodůvodní včetně posouzení výjimek, které vypracoval ve své judikatuře ESD.⁴⁵⁰

Obecně formulovanému testu „svévole“ pak Ústavní soud podrobuje i postup Nejvyššího správního soudu v této konkrétní kauze. Z hlediska požadavků čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie vytýká Nejvyššímu správnímu soudu především to, že se nevypořádal dostatečným způsobem s interpretací účelů, které sledoval akt evropského práva, že si při výkladu evropského práva nesjednal „jasno“ o judikatuře Soudního dvora, že ignoroval výjimky vypracované Soudním dvorem k povinnosti soudu poslední instance vznést předběžnou otázku a také, že se nevypořádal s alternativními výklady evropské normy, které předkládal stěžovatel.⁴⁵¹

Vzhledem k těmto pochybením dospěl Ústavní soud k závěru, že nepodání předběžné otázky, resp. nedostatečné odůvodnění takového postupu ze strany Nejvyššího správního soudu znamenalo kvalifikovaný zásah do práva stěžovatele na zákonného soudce⁴⁵², a proto napadené rozhodnutí obecného soudu zrušil.

Opakujeme, že Ústavní soud v tomto případě přistoupil k ochraně aplikace evropského práva v systému domácího práva tím, že sankcionoval postup obecných soudů poslední instance příčící se povinnosti podat předběžnou otázku Soudnímu dvoru, tak jak ji stanovuje čl. 267 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie. I když formálně opřel závěry o protiústavnosti postupu obecných soudů o normy obsažené v českém ústavním pořádku (čl. 38 Listiny základních práv a svobod), nelze přehlédnout, že skutečný materiální (a dá se říci, že i normativní) obsah oprávnění jednotlivce na podání předběžné otázky k Soudnímu dvoru nalezl v právu Evropské unie. Nelze totiž opomíjet skutečnost, že řízení o předběžných otázkách, povinnost soudů poslední instance iniciovat toto řízení a z ní plynoucí právo jednotlivce na postoupení výkladově sporné otázky Soudnímu dvoru jsou originálně normativně zakotveny na supranacionální úrovni a ne v právu českém. Opětovně je tak vytvářen prostor pro pochybnosti nad vhodností postoje Ústavního soudu, kterým odmítá kvantitativní rozšiřování ústavního pořádku o normy práva Evropské unie.⁴⁵³

⁴⁵⁰ Body 21 a 22 nálezu Ústavního soudu ze dne 8. ledna 2009, sp. zn. II. ÚS 1009/08 K povinnosti obecného soudu položit předběžnou otázku ESD.

⁴⁵¹ Body 25 až 28 nálezu Ústavního soudu ze dne 8. ledna 2009, sp. zn. II. ÚS 1009/08 K povinnosti obecného soudu položit předběžnou otázku ESD.

⁴⁵² Bod 30 nálezu Ústavního soudu ze dne 8. ledna 2009, sp. zn. II. ÚS 1009/08 K povinnosti obecného soudu položit předběžnou otázku ESD.

⁴⁵³ Tato otázka není ničím novým. Pochybnosti nad tím, které právo je skutečným důvodem derogace vnitrostátního předpisu (nebo důvodem sankcionování postupů orgánů veřejné moci), se objevily již v souvislosti s kauzou „lékové vyhlášky“. Blíže viz také BOBEK, Michal. Ústavní soud ČR a přezkum vnitrostátní implementace komunitárního práva: „Poslouchej, co říkám, a nekoukej, co dělám“? *Soudní rozhledy*, 2007, roč. 13, č. 5, s. 173–180.

5.3 (Ne)pokládání předběžných otázek Ústavním soudem jako projev autonomie ústavního strážce

5.3.1 Východiska problematiky

V souvislosti s prejudiciálním řízením před Soudním dvorem a rolí ústavních soudů se kromě výše rozebírané problematiky kontroly správného užívání tohoto instrumentu ze strany obecných soudů, otevírá též otázka aktivního podávání předběžných otázek samotnými ústavními soudy.

Základní otázkou spojenou s touto problematikou je vymezení, zda Ústavní soud České republiky může být považován za soud ve smyslu čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie. Při hledání formální odpovědi na tuto otázku se musíme opřít o judikaturu Soudního dvora. Ten vypracoval autonomní unijní koncepci pojmu „soud“. Ve své judikatuře postupně vypracoval kritéria, která musí vnitrostátní orgány splňovat, aby je bylo možné považovat za „soud“ ve smyslu čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie.⁴⁵⁴ Těmito kritérii jsou:

- formální základ existence orgánu (orgán musí být vytvořen na základě právního předpisu – tedy nestačí soukromoprávní smlouva);
- musí se jednat o permanentní orgán;
- daný orgán musí vykazovat obligatorní pravomoc k projednávání daných věcí (jeho pravomoc nesmí být závislá na vůli stran sporu);
- v řízení před tímto orgánem se musí jednat o rozhodování nějakého sporu (kontradiktornost věci);
- při rozhodování věci musí být orgán povinen aplikovat zákony (pozitivní právo) a nestačí, aby rozhodoval jenom podle zvyklostí nebo ekvity;
- daný orgán musí být institucionálně i funkčně nezávislým na jiných orgánech a subjektech národního práva.⁴⁵⁵

⁴⁵⁴ Viz zejména rozsudek Soudního dvora ze dne 30. června 1966, 61/65 Vaassen-Goebbels / Beambtenfonds voor het Mijnbetrijf [1966] ECR 377; rozsudek Soudního dvora ze dne 23. března 1982, 102/81 Nordsee/Reederei Mond [1982] ECR 1095; rozsudek Soudního dvora ze dne 30. března 1993, C-24/92 Corbiau/Administration des contributions [1993] ECR I-1277; rozsudek Soudního dvora ze dne 17. září 1977, C-54/96 Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft/Bundesbaugesellschaft Berlin [1997] ECR I-4961, nebo z poslední doby rozsudek Soudního dvora ze dne 16. prosince 2008, C-210/06 Cartesio [2008] ECR p. I-9641.

⁴⁵⁵ Blíže k vymezení pojmu soud pro účely řízení o předběžných otázkách v české literatuře viz STEHLÍK, Václav. Teoretické aspekty pojmu „soud“ v řízení o předběžné otázce podle čl. 234 SES na pozadí judikatury ESD. *Právník*, 2005, roč. 144, č. 7, s. 704–739; BOBEK, Michal, KOMÁREK, Jan, PASSER, Jan, GILLIS, Mark. *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Praha: Linde, 2005, s. 26–44.; BOBEK, Michal. Které české

Pokud podrobíme Ústavní soud srovnání s jednotlivými body této evropské matrice, nelze pochybovat o jeho povaze ve smyslu soudního orgánu, který je oprávněn zahájit řízení o předběžných otázkách.⁴⁵⁶ Nejzřetelněji jsou „vaassenská“ kritéria ve spojení s Ústavním soudem naplněna v řízeních o konkrétní kontrole ústavnosti a v rámci řízení o ústavních stížnostech. V obou typech řízení Ústavní soud řeší (ústavní) spor, působí jako nezávislý a stálý soudní orgán založený zákonem, jež má obligatorní jurisdikci a ve svém rozhodování aplikuje právní normy.

Tento test je ale pouze jednou stranou mince. V tomto ohledu je totiž nutné mít na paměti i pohled samotných ústavních soudů. Položení předběžné otázky soudy nejvyšších instancí, zvláště pak soudy ústavními, může být chápáno jako ztráta autonomní povahy těchto soudních autorit⁴⁵⁷ a projev podrobení se autoritě Soudního dvora.⁴⁵⁸

Proto není až natolik důležitá otázka formálního determinování Ústavního soudu jako soudu ve smyslu čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie, ale otázka jeho faktické ochoty účastnit se soudního dialogu v Evropě. Zkušenosti z jiných členských států jsou různé a pohybují se od bezproblémového přístupu k interakci se Soudním dvorem (předběžné otázky pokládají bez větších zábran např. rakouský Spolkový ústavní soud nebo belgický Ústavní soud⁴⁵⁹) až k odmítavému postoji (typickým příkladem je německý Spolkový ústavní soud nebo donedávna také italský Ústavní soud⁴⁶⁰). V následující části nabízím analýzu judikatury

soudy budou mít povinnost obracet se na Soudní dvůr v rámci řízení o předběžné otázce? *Právní rozhledy*, 2004, roč. 12, č. 5, s. 173–180.

⁴⁵⁶ Obdobně viz KÜHN, Zdeněk. Rozšíření Evropské unie a vztahy šestadvaceti ústavních systémů. *Právník*, 2004, roč. 143, č. 8, s. 752; KÜHN, Zdeněk. Jak se změnilo ústavní soudnictví po 1. 5. 2004? *Právní rozhledy*, 2004, roč. 12, č. 13, s. 485–486; nebo BOBEK, Michal. *Porušení povinnosti zahájit řízení o předběžné otázce podle článku 234 (3) SES*. Praha, C. H. Beck, 2004, s. 29–30. Pochybnosti o považování Ústavního soudu za soud ve smyslu čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie nemá ani soudce Ústavního soudu Jiří Mucha. Viz MUCHA, Jiří. EU-Symposium ‘National Judges as Judges of EC Law’. In *1 Jahr EU Mitgliedschaft: Erste Bilanz aus der Sicht tschechischen Höchstgerichte. EIF Working Paper*, 2006, č. 17, s. 5. [online] [cit. 19. února 2010]. Dostupné na <<http://www.eif.oeaw.ac.at/workingpapers-en/2005-2007.php#j2006>>.

⁴⁵⁷ V tomto smyslu, i když v souvislosti s možným rozšířením ústavního pořádku o Listinu základních práv Evropské unie, mluví například Zdeněk Kühn. Viz KÜHN, Zdeněk. Listina základních práv EU a český ústavní pořádek. In KLÍMA, Karel, JIRÁSEK, Jiří (eds). *Pocita Janu Gronsému*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 119.

⁴⁵⁸ Právě tato hypotéza a zájem na ochraně vlastní autonomie (nepodřízením se interpretační autoritě Soudního dvora) patří k hlavním důvodům váhavého nebo odmítavého postoje Ústavních soudů členských států k pokládání předběžných otázek. BOBEK, Michal. Learning to Talk: Preliminary Rulings, the Courts of the New Member States and Court of Justice. *Common Market Law Review*, 2008, roč. 45, č. 6, s. 1629.

⁴⁵⁹ Podrobně viz statistiky Soudního dvora za období let 1952 až 2010 dostupné na stránkách Soudního dvora [online]. [cit. 16. března 2012]. Dostupné na: <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-05/ra2010_stat_cour_final_cs.pdf>.

⁴⁶⁰ Blíže k otázce přístupu jednotlivých soudů viz například KÜHN, Zdeněk. Rozšíření Evropské unie a vztahy šestadvaceti ústavních systémů. *Právník*, 2004, roč. 143, č. 8, s. 749–751. Zajímavou analýzu italského postoje a změny v přístupu Corte Costituzionale nabízí práce FONTANELLI, Filippo, MARTINICO, Giuseppe. Cooperative Antagonists – The Italian Constitutional Court and the Preliminary Reference: Are We Dealing with

Ústavního soudu České republiky, která se dotýká otázky jeho aktivní role v spojení s institutem předběžných otázek.

5.3.2 Postoj Ústavního soudu k otázce aktivního využívání prejudiciálního řízení

První výrazné vyjádření se k problematice přístupu Ústavního soudu k prejudiciálnímu řízení se objevuje v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 50/04 Cukerné kvóty III, tedy v klíčovém nálezu jeho evropské doktríny.⁴⁶¹ Ústavní soud zde vážně „koketoval“ s myšlenkou položit předběžnou otázku. Po posouzení věci a rozboru relevantní judikatury Soudního dvora však dospěl k názoru, že se jedná o otázku, která již byla judikaturou dostatečně objasněna, a proto není potřebné pokládat předběžnou otázku.

Následující pasáž z rozhodnutí Ústavního soudu je poměrně rozsáhlá. Uvádím ji ale bez výrazného zkracování, a to z důvodu demonstrování „vážného“ zvažování otázky, zda Ústavní soud hned u zrodu své evropské doktríny vymezi sebe sama jako soud oprávněný (a zároveň povinný⁴⁶²) pokládat předběžné otázky k Soudnímu dvoru. Ústavní soud uvedl, že: „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

a Turning Point? *Eric Stein Working Papers*, 2008, č. 5 [online]. [cit. 16. března 2010]. Dostupné na <<http://www.ericsteinpapers.eu/>>.

⁴⁶¹ Ústavní soud však byl konfrontován s problémem položení předběžné otázky i v rozhodnutích, která předcházela tomuto nálezu. Vesměs však otázka zahájení prejudiciálního řízení sehrávala vedlejší roli nebo byla stěžovateli „uměle“ vložena do podání. Návrhy stěžovatelů na položení předběžné otázky Soudnímu dvoru byly Ústavním soudem odmítány z důvodů časových (otázky mimo časové působení práva Evropské unie v České republice) nebo věcných (otázka mimo pravomoci Unie). Nejzajímavějším v tomto ohledu je nálezu Ústavního soudu ze dne 25. ledna 2006, sp. zn. II. ÚS 14/04 „K nemožnosti obcházení smyslu restitučního zákonodárství žalobou na určení vlastnického práva“, ve kterém senát Ústavního soudu sice odmítl návrh na položení předběžné otázky Soudnímu dvoru, svou argumentací však naznačil, že za určitých okolností by mohl být považovaný za soud ve smyslu doktríny Soudního dvora a v mnohém předjímal budoucí přístup Ústavního soudu k této problematice. Podle vlastních slov Ústavní soud: „není v posuzovaném případě soudem poslední instance podle čl. 234 Smlouvy o založení Evropských společenství, neboť jeho úkolem není, aby poskytoval ochranu právům, nýbrž aby chránil ústavnost [čl. 83 Ústavy České republiky (dále jen "Ústava")], a ústavní stížnost není opravným prostředkem proti rozhodnutím obecných soudů. Návrhem na položení předběžné otázky by se tudíž Ústavní soud mohl zabývat jen tehdy, pokud by se obecný soud, jehož rozhodnutí nebylo v posuzovaném případě možné napadnout opravnými prostředky, v souladu s čl. 234 Smlouvy o založení Evropských společenství, za použití čl. 35 odst. 1 a čl. 46 Smlouvy o Evropské unii, neobrátil na Soudní dvůr Evropských společenství s předběžnou otázkou výkladu zakladatelského dokumentu, jejíž položení některý účastník navrhol [...] K tomu je dále třeba uvést, že povinnost položit navrženou předběžnou otázku vyvstává jen tehdy, pokud je rozhodnutí o takové otázce nutné pro rozhodnutí soudu. Nedochází k tomu tedy nejen v případech považovaných za *acte clair*, ale i v případech, na něž právo Evropské unie vůbec nedopadá.“ Bližší k této problematice viz BOBEK, Michal. *Learning to Talk: Preliminary Rulings, the Courts of the New Member States and Court of Justice*. *Common Market Law Review*, 2008, roč. 45, č. 6, s. 1630; nebo BOBEK, Michal. *Ústavní soud České republiky: obecné soudy mají povinnost aplikovat komunitární právo samostatně*. *Soudní rozhledy*, 2006, roč. 12, č. 5, s. 175.

⁴⁶² Jako soud rozhodující v dané věci v poslední instanci. K tomu viz např. BOBEK, Michal. *Porušení povinnosti zahájit řízení o předběžné otázce podle článku 234 (3) SES*. Praha, C. H. Beck, 2004, s. 29–31.

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. [...] 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 [...]. 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 [...].“⁴⁶³

Michal Bobek si všímá vnitřní rozporuplnosti přístupu Ústavního soudu, který na jednu stranu nechce s definitivní platností uzavřít tuto kapitolu a odpovědět, zda jej lze nebo nelze považovat za soud ve smyslu prejudiciálního řízení. Zároveň se však chová jako soud ve smyslu onoho řízení, protože se snaží ospravedlnit nepoložení předběžné otázky naplněním podmínek doktríny *acte éclairé*⁴⁶⁴, čímž podle slov autora nejenom sám sebe definuje jako

⁴⁶³ Nález Ústavního soudu ze dne 8. března 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04 Cukerné kvóty III.

⁴⁶⁴ Základem této doktríny, která řeší otázku možných výjimek z povinnosti soudů poslední instance pokládat předběžné otázky, jsou především dvě rozhodnutí Soudního dvora. V rozsudku ze dne 27. března 1963, 28-30/62 *Da Costa en Schaake NV vs. Nederlandse Belastingadministratie* [1963] ECR 31 Soudní dvůr řešil problematiku materiálně shodných kauz a vyslovil, že vnitrostátní soud poslední instance nemá povinnost položit předběžnou otázku za předpokladu, že tato otázka již byla soudem řešena. V rozsudku ze dne 6. října 1982, 283/81 *Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA v. Ministry of Health* [1982] ECR 03415 pak Soudní dvůr doplnil, že

soud ve smyslu čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie, ale dokonce předjímá, že je soudem poslední instance zavázaným povinností pokládat předběžné otázky.⁴⁶⁵ Jasnou odpověď na to, zda bude fakticky ochoten kooperovat se Soudním dvorem, ale nedává.

K otázce možnosti kooperovat se Soudním dvorem prostřednictvím předběžné otázky se Ústavní soud vrátil již za několik měsíců v nálezu sp. zn. PL. ÚS 66/04 Evropský zatýkácí rozkaz.⁴⁶⁶ Tady stál, z hlediska potřeby obrátit se na Soudní dvůr, před ještě ideálnější situací. V dané kauze se totiž otevíraly otázky právní povahy rámcových rozhodnutí, jako aktů třetího pilíře, jejich přednosti před vnitrostátním právem, otázky limitů povinnosti eurokonformního výkladu národního práva ve světle aktů třetího pilíře Evropské unie a nakonec i otázka legality rámcového rozhodnutí samotného (otevřená především pro to, že se nový systém spolupráce v trestní justici mezi členskými státy dotýkal lidskoprávních otázek jako je zásada *nullum crimen sine lege* či princip legitimního očekávání).⁴⁶⁷

Ústavní soud uznal, že tyto otázky patří k těm zásadním, avšak předběžnou otázku nepoložil, protože obdobné dotazy již byly Soudnímu dvoru předloženy ze strany belgického strážce ústavnosti. Jeho postoj opět potvrzuje tezi o tom, že sám sebe považuje za soud oprávněný k položení předběžné otázky. Vzhledem ke stavu věci se však na Soudní dvůr neobrátil. Ústavní soud navíc nečekal na rozhodnutí Soudního dvora a pokračoval v řízení. Byť by mohla být odpověď Soudního dvora na otázku belgického soudu, pro jeho vlastní

národní soud je zbaven povinnosti podat předběžnou otázku za předpokladu, že Soudní dvůr se již touto právní otázkou zabýval, bez ohledu na povahu řízení, i když otázky nejsou identické, a jsou-li splněny tyto podmínky: a) správná aplikace evropského práva musí být tak zřejmá, že neponechává prostor pro rozumnou pochybnost ohledně rozhodnutí soudu; b) národní soud musí být přesvědčen, že otázka je stejně zřejmá i soudům ostatních členských zemí a rovněž i Soudnímu dvoru; c) národní soud musí zohlednit specifika práva Evropské unie (různé jazykové verze aktů, specifický obsah terminologie, respekt k cílům Unie, posouzení věci v kontextu celého evropského práva atd.). Blíže k této problematice viz STEHLÍK, Václav. *Řízení o předběžné otázce v komunitárním právu*, Olomouc: Vydavatelství Univerzity Palackého v Olomouci, 2006, s. 19–88; nebo BOBEK, Michal, KOMÁREK, Jan, PASSER, Jan, GILLIS, Mark. *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Praha: Linde, 2005, s. 26–73.

⁴⁶⁵ Viz BOBEK, Michal. Ústavní soud České republiky: obecné soudy mají povinnost aplikovat komunitární právo samostatně. *Soudní rozhledy*, 2006, roč. 12, č. 5, s. 175.

⁴⁶⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 3. května 2006, sp. zn. PL. ÚS 66/04 Evropský zatýkácí rozkaz.

⁴⁶⁷ Více k těmto otázkám viz např. HAMULÁK, Ondrej. Princíp vzájomného uznávania - základný kameň i kameň úrazu v oblasti spolupráce v trestných veciach v rámci Európskej únie. In BURDA, Eduard a kol. (eds). *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2008*. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského, 2008, s. 857-863; MITSILEGAS, Valsamis. The Constitutional Implications of Mutual Recognition in Criminal Matters in the EU. *Common Market Law Review*, 2006, roč. 43, č. 5, s. 1277-1311; BAPULY, Bedana. European Arrest Warrant under Constitutional Attack. *Vienna Online Journal on International Constitutional Law*, 2009, roč. 3, č. 1, s. 4-26. [online]. [cit. 12. července 2010]. Dostupné na <<http://www.internationalconstitutionallaw.net/download/a1269b6ad98bfdd028f6824c622f708f/Bapuly.pdf>>; GÓRSKI, Adam, HOFMAŃSKI, Piotr (eds). *The European Arrest Warrant and its Implementation in the Member States of the European Union*. Warszawa: C. H. Beck, 2008. KOMÁREK, Jan. European Constitutional Pluralism and the European Arrest Warrant: Contrapunctual Principles in Disharmony. *Jean Monnet Working Papers*, 2005, č. 10. [online]. [cit. 12. července 2010]. Dostupné na <<http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/05/051001.pdf>>, KOMÁREK, Jan. European Constitutionalism and the European Arrest Warrant: In Search of the Limits of „Contrapunctual Principles“. *Common Market Law Review*, 2007, roč. 44, č. 1. s. 9–40.

rozhodování relevantní, z důvodu možného zásahu do ústavně chráněných práv osob Ústavní soud upřednostnil neprodlené vyjasnění problematických bodů. Nepodání předběžné otázky pak ospravedlnil v následující pasáži svého rozhodnutí: „Čekat na rozhodnutí ESD by nebylo zcela namístě, protože napadená ustanovení zůstávají účinná a může podle nich dojít k předání osoby na základě evropského zatýkacího rozkazu. Za této situace považuje Ústavní soud za naprosto nezbytné rozhodnout o tom, zda základní práva takovýchto osob jsou ohrožena, či nikoli. V úsilí vyřešit toto dilema Ústavní soud rozhodl, že posoudí, zda ustanovení implementující Rámcové rozhodnutí mohou být interpretována v souladu s českým ústavním pořádkem. Protože rozhodl, že takováto interpretace je možná, není nutné čekat na vyjasnění shora naznačených otázek unijního práva ze strany ESD.“⁴⁶⁸

V rámci série rozhodnutí týkajících se otázky ústavní konformity nemožnosti soudního přezkumu stanoviska Ministerstva životního prostředí k posouzení vlivů činnosti na životní prostředí (EIA), o které jsem mluvil výše⁴⁶⁹, stál Ústavní soud před dvěma alternativami. Byl vyzýván k tomu, aby buď zrušil rozhodnutí Nejvyššího správního soudu proto, že nepodal předběžnou otázkou Soudnímu dvoru, nebo alternativně sám položil předběžné otázky Soudnímu dvoru. Otevřela se tak před ním opět otázka determinování vlastní role v souvislosti s prejudiciálním řízením.

Ústavní soud sice předběžnou otázku nepodal, avšak opakovaným použitím argumentace doktrínou *acté clair* jenom potvrdil, že se chová jako soud ve smyslu čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie. Argumentováním uvedenou doktrínou Ústavní soud nepřímou říká, že je soudem za normálních okolností povinným k položení předběžné otázky, který je podle ustálené judikatury Soudního dvora v konkrétních jasných případech této povinnosti zbaven. Potvrzením těchto závěrů je i odpovědný přístup Ústavního soudu k naplnění podmínek „CILFIT testu“, kterým mají vnitrostátní soudy prokazovat, že se v konkrétním případě skutečně jedná o interpretačně bezproblémovou situaci, jak to potvrzuje následující citace z jeho rozhodnutí: „Nejprve bylo nutno rozhodnout, zda je Ústavní soud orgánem, který je ve smyslu čl. 234 SES povinen předběžnou otázku položit. Ústavní soud již dříve uvedl [...], že se nezbavuje do budoucna možnosti zaujmout k této otázce jednoznačnou odpověď, tj. předložit v jednotlivých typech řízení věc k posouzení Soudnímu dvoru. I doktrína zastává názor, že Ústavní soud je v některých typech řízení soudem ve smyslu čl. 234 SES. [...] V projednávané věci je však dle názoru Ústavního soudu namístě aplikovat

⁴⁶⁸ Bod 60 nálezu Ústavního soudu ze dne 3. května 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04 Evropský zatýkací rozkaz.

⁴⁶⁹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 30. června 2008, sp. zn. IV. ÚS 154/08; usnesení Ústavního soudu ze dne 24. července 2008, sp. zn. III. ÚS 2738/07; usnesení Ústavního soudu ze dne 10. září 2008, sp. zn. II. ÚS 2733/07; usnesení Ústavního soudu ze dne 17. září 2008, sp. zn. I. ÚS 1324/08.

jednu z výjimek z povinnosti položit předběžnou otázku. Soudní dvůr totiž ve svých rozhodnutích (zejm. C-283/81, Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA v. Ministry of Health, [1982] ECR 3415 či z poslední doby C-495/03, Intermodal Transports BV v Staatssecretaris van Financiën) formuloval doktrínu *acte clair*, podle níž za situace, kdy je řádná aplikace komunitárního práva natolik zřejmá, že nedává žádný prostor pro rozumné pochybnosti, není třeba požádat o interpretaci komunitárního práva Soudní dvůr [...] Pokud chce Ústavní soud k aplikaci doktríny *acte clair* přistoupit, musí v tomto případě splnit podmínky stanovené judikaturou Soudního dvora, což znamená srovnat i další jazykové verze textu a vzít zřetel na odlišnosti interpretace komunitárního práva. Ústavní soud má za to, že znění Směrnice řeší přezkoumatelnost stanoviska jasně, když říká: "Členské státy stanoví, v jaké fázi mohou být rozhodnutí, akty nebo nečinnosti napadeny." Z tohoto znění jasně vyplývá, že členským státům je při stanovení, v jakém stadiu může být rozhodnutí napadeno, zaručena určitá míra uvážení. Obdobné plyne i z dalších jazykových verzí směrnice [...] I při respektování pravidel výkladu komunitárního práva je tedy Ústavní soud přesvědčen, že doktrína *acte clair* na projednávanou věc dopadá, neboť výklad ustanovení čl. 10a Směrnice je bez dalšího jasný; návrhu na položení předběžné otázky Soudnímu dvoru podle ustanovení čl. 234 SES proto Ústavní soud nevyhověl.⁴⁷⁰

5.3.3 Nepokládání předběžných otázek jako nástroj zachování svrchovaného postavení Ústavního soudu

Doposud rozebraná judikatura poukazuje na to, že Ústavní soud sice nevyloučil, avšak svou praxí také nepotvrdil, že bude napříště aktivně kooperovat se Soudním dvorem prostřednictvím nástroje předběžných otázek. Zřejmé je jenom, to, že si Ústavní soud ponechal otevřená vrátka k vyřešení této otázky v budoucnu.

Soudce Ústavního soudu Jiří Mucha připomíná, že odpověď na otázku, které národní orgány mají být považovány za „soudy“ oprávněné k položení předběžné otázky Soudnímu dvoru, je výhradně věcí evropského práva, resp. výkladové pravomoci Soudního dvora. Soudní dvůr se určením aplikačních zásad supranacionálního práva obrací především na obecné soudy, které se mohou s evropským právem střetávat ve své každodenní praxi. Podle Jiřího Muchy jsou předběžné otázky právním institutem evropského práva dotýkajícím se národních soudců sehrávajících roli soudců evropských, kteří se nacházejí pod supervizí

⁴⁷⁰ Usnesení Ústavního soudu ze dne 30. června 2008, sp. zn. IV. ÚS 154/08.

Soudního dvora a jenom výjimečně nástrojem v rukách soudů ústavních.⁴⁷¹ Zároveň ale uvádí, že „Ústavní soud by neměl mít zábrany za jistých okolností zahájit řízení podle čl. 234 Smlouvy o založení Evropského společenství, i když na druhé straně, tyto okolnosti budou spíše výjimečné – vzhledem k postavení (úloze) obecného soudnictví a nadevšechno postavení Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu.“⁴⁷²

Ústavní soud se však i nadále k otázce praktického využití prejudiciálního řízení staví jako k „delikátní“⁴⁷³ záležitosti. Na rozdíl od několika obecných soudů ještě nezahájil dialog se Soudním dvorem a nedává jasnou odpověď na to, zda k tomuto kroku v budoucnu přistoupí.⁴⁷⁴ Je zřejmé, že role ústavních soudů má ve vztahu k evropskému právu ve všeobecnosti odlišné kontury než role obecného soudnictví. Ústavní soudy, byť formálně naplní „vaassenská“ kritéria, nemohou být zbaveny role ochránců ústavnosti. Jsou tak postaveny před dilema dodržení nebo porušení formálního požadavku evropského práva podat předběžnou otázku a s tím související otázkou ztráty nebo zachování vlastní formální autonomie na Soudním dvoru. Ústavní soud se nepodáním předběžné otázky nepřímo přiklání k druhé variantě.⁴⁷⁵ V rámci objevování strukturálních prvků autonomie českého práva se tak objevuje další element v podobě autonomie ústavního strážce.

Na roli ústavních soudů ale můžeme nahlížet i jinak.⁴⁷⁶ Skrze tento nástroj se jim nabízí možnost předložit (a vysvětlovat) Soudnímu dvoru vnitrostátní ústavní pohled⁴⁷⁷ a

⁴⁷¹ Viz MUCHA, Jiří. EU-Symposium ‘National Judges as Judges of EC Law’. In *1 Jahr EU Mitgliedschaft: Erste Bilanz aus der Sicht tschechischen Höchstgerichte. EIF Working Paper*, 2006, č. 17, s. 5. [online] [cit. 19. února 2010]. Dostupné na <<http://www.eif.oew.ac.at/workingpapers-en/2005-2007.php#i2006>>

⁴⁷² MUCHA, Jiří. The Presentation of Czech Experiences. In MAVČIČ, Arne (ed). *The Position of Constitutional Courts Following Integration into the European Union*. Ljubljana: Ustavno sodišče Republike Slovenije, 2004, s. 167. [online]. [cit. 12 února 2010]. Dostupné na <<http://www.us-rs.si/media/zbornik.pdf>>

⁴⁷³ Viz BOBEK, Michal, KÜHN, Zdeněk. What about that “Incoming Tide”? The Application of the EU Law in the Czech Republic. In LAZOWSKI, Adam (ed). *The Application of EU Law in the New Member States – Brave New World* (publikováno v TMC Asser Press and Cambridge University Press, 2010). Citováno podle elektronické verze dostupné na Social Science Research Network. [online]. [cit. 14. března 2010]. Dostupné na <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1442496>

⁴⁷⁴ Na tuto nejasnost poukazují i Michal Bobek a David Kosar. Viz BOBEK, Michal, KOSAR, David. Report on the Czech Republic and Slovakia. In MARTINICO, Giuseppe, POLLICINO, Oreste (eds). *The National Judicial Treatment of the ECHR and EU Laws. A Comparative Constitutional Perspective*. Groningen: Europa Law Publishing, 2010, s. 127.

⁴⁷⁵ Zajímavým aspektem, na který v této souvislosti poukazuje Michal Bobek, je jistá vynalézavost ústavních soudů, které, jak se zdá, formálně uznávají determinování sebe sama jako soudů ve smyslu čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie, avšak uhýbají od praktického využití tohoto svého postavení tím, že samy podávají výklad práva Evropské unie a využívají doktríny *acte clair* či *acte éclairé* si zachovávají autonomní postavení. Jak poukazuje autor, jejich příklon k tzv. CILFIT principu je dosti radikální a ne vždy opodstatněný. Spíše než pro „nezatěžování“ Soudního dvora (což považujeme za původní *ratio* vytvoření tohoto principu) jej využívají k „nezatěžování“ sebe sama! Blíže viz BOBEK, Michal. Learning to Talk: Preliminary Rulings, the Courts of the New Member States and Court of Justice. *Common Market Law Review*, 2008, roč. 45, č. 6, s. 1631–1632.

⁴⁷⁶ Těto otázky se věnují v textu HAMULÁK, Ondrej. The Czech Constitutional Court and the Question of an Active Use of the Preliminary Ruling Procedure. In SOMSSICH, Réka a kol. *Central and Eastern European Countries after and before the Accession, Volume 2*. Budapest : Faculty of Law, ELTE, 2011, s. 121-128.

zahájit tak dialog o podobě a vlastnostech evropského práva v nejširším pojetí. Ústavní soudy tak mohou plnit jak roli ochránců národních ústavních hodnot, tak roli soudů evropských, sledujících cíl správné a efektivní aplikace práva Evropské unie.⁴⁷⁸

Na pozadí prejudiciálního řízení se totiž dá vytušit základní logika evropského soudního dialogu.⁴⁷⁹ Soudní dvůr není „radou starších“ vykládající neměnné evropské „zákony“, kterým rozumí jen on sám. Pracuje s otevřeným, stále se vyvíjejícím právem, jehož typickým znakem je víceúrovňovost. Unijní právní řád nezbytně vyžaduje dvě roviny. Supranacionální úroveň je především prostorem tvorby a národní úroveň pak prostorem realizace unijního práva (či už prostřednictvím implementace nebo prostřednictvím přímé aplikace či využívání jako interpretačního vzoru). Vzhledem k tomu lze předpokládat trvalou potřebu kooperace mezi Soudním dvorem a národními soudy.⁴⁸⁰

Prejudiciální řízení je výborným nástrojem pro participaci na vytváření podoby evropského práva a definování jeho kontur. Zdeněk Kühn mluví v tomto ohledu o pragmatické stránce participace ústavních soudů na daném diskurzu. S odkazem na Josepha Weilera připomíná, že oprávnění pokládat předběžné otázky dává ústavním soudům možnost traktovat domácí témata, předesílat vlastní názory a ovlivnit vývoj doktríny evropského práva.⁴⁸¹ Kladný postoj k možnosti participovat na dialogu se Soudním dvorem by měl být projevem sebeuvědomění a tak trochu i ambicióznosti ústavních soudů vstupujících do ringu „víceúrovňové evropské ústavnosti.“⁴⁸²

⁴⁷⁷ Viz DE WITTE, Bruno. Direct Effect, Primacy and the Nature of the Legal Order. In CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne (eds). *The Evolution of EU Law*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 357.

⁴⁷⁸ Z posledních projevů tohoto kooperačního vztahu lze zmínit podání předběžné otázky španělským ústavním soudem na výklad legality ustanovení Rámcového rozhodnutí Rady 2002/584/SVV ze dne 13. června 2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy (jedná se hlavně o otázku vykonání eurozatykače v souvislosti s rozhodnutími in absentia). V tomto prejudiciálním řízení se otevírají otázky lidských práv a poměrování onoho rámcového rozhodnutí společným evropským standardem (hlavně Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod). Zajímavý je i fakt, že Tribunal Constitucional tímto podáním změnil svůj zdrženlivý postoj k prejudiciálnímu řízení. Viz komentář: TORRES PÉREZ, Aida. Spanish Constitutional Court. Constitutional Dialogue on the European Arrest Warrant: The Spanish Constitutional Court Knocking on Luxembourg's Door; Spanish Constitutional Court, Order of 9 June 2011, ATC 86/20111. *European Constitutional Law Review*, 2012, roč. 8, č. 1, s. 105–127.

⁴⁷⁹ Stejně viz BOBEK, Michal, KOMÁREK, Jan, PASSER, Jan, GILLIS, Mark. *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Praha: Linde, 2005, s. 24–25.

⁴⁸⁰ Jan Filip k této potřebě poznamenává, že: „Tak jako ústavní uspořádání EU není představitelné bez působení národních ústavních řádů, tak ani národní (státní) ústavní řády již nejsou myslitelné bez přihlédnutí k primárnímu právu EU“, což samozřejmě vyžaduje aktivní soudní dialog. Blíže viz FILIP, Jan, SVATOŇ, Jan. *Státověda*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 370.

⁴⁸¹ KÜHN, Zdeněk. Rozšíření Evropské unie a vztahy šestadvaceti ústavních systémů. *Právník*, 2004, roč. 143, č. 8, s. 753–754.

⁴⁸² Viz PERNICE, Ingolf. The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action. *The Columbia Journal of European Law*, 2009, roč. 15, č. 3, s. 349–407.

5.4 Působení evropského práva v právním řádu České republiky a jeho ústavní limitace – autonomie hodnotového jádra české ústavnosti a kompetenz-kompetenz Ústavního soudu

5.4.1 Úvod do problematiky

Právo supranacionálních entit dosahuje svých účinků buď působením vlastních originálních norem, nebo prostřednictvím vnitrostátního pramene práva navazujícího na evropskou úpravu.⁴⁸³ I otázka vztahu evropského a vnitrostátního práva (jako celku) pak musí reflektovat tyto varianty. Působení práva Evropské unie na právní řád členského státu může tedy být dvojí povahy, a to:

- a) v podobě přímého, normativního ovlivňování vnitrostátního právního systému, tj. jeho obohacování o nové „evropské“ normy,
- b) v podobě nepřímého, hodnotového ovlivňování, když cíle evropské integrace, ideová základna Unie a jejího práva, záměry či účely unijního normotvůrce apod., musí být vnitrostátními orgány aplikace práva zohledňovány při výkladu vnitrostátního práva, tj. dochází k jeho obohacování o nové „evropské“ významy.

První kategorie působení je spojena s přímou aplikací norem práva Evropské unie vykazujících vlastnost bezprostředního účinku v řízeních před českými orgány nebo s aplikací unijních norem obsažených ve vnitrostátní právní úpravě, která v rámci povinné implementace navazuje na evropské právo.

U tohoto typu účinků evropského práva je vytvářen prostor pro vznik reálného střetu mezi evropským a českým právem. Hrozí tu „ryzí konflikt“ mezi národní úpravou a normami práva Evropské unie. Na jeden a tentýž skutkový stav tady mohou potencionálně dopadat dvě normy pocházející ze samostatných právních systémů, u kterých se vzhledem k jejich oddělenosti neuplatňují klasické vztahové imperativy nadřazenosti (*lex superior derogat legi inferiori*), temporality (*lex posterior derogat legi priori*) ani speciality (*lex specialis derogat legi generali*). Řešení vztahů těchto norem za takové situace je založeno na Soudním dvorem prosazovaném aplikačním upřednostnění práva Evropské unie před právem národním na

⁴⁸³ Pro minimalisticky stručné a přitom výstižné a didakticky přesné vymezení těchto účinků viz KRÁL, Richard. Znovu k zakotvení vnitrostátních účinků komunitárního práva v Ústavě ČR. *Právní rozhledy*, 2004, roč. 12, č. 3, s. 111.

jedné straně a míře akceptace principu přednosti ze strany vnitrostátních orgánů aplikace práva na straně druhé.

Druhá kategorie pokrývá účinky nepřímé, kdy aplikující orgán sice nestojí před dilematem výběru mezi národní a evropskou normou, přesto se potýká s evropsko-právními otázkami. Konkrétně jsou tyto dopady spojené s existencí povinnosti euro-konformního výkladu vnitrostátního práva ve světle cílů evropské normy. I tady je možný vznik určitého napětí mezi supranacionálním právem a právem členského státu. Určitý konflikt se může objevit tam, kde by cíl evropské normy, který by měl orgán aplikující právo sledovat při výkladu svého domácího práva, byl v rozporu s požadavky vnitrostátního práva.

5.4.2 Normativní působení evropského práva v českém právním řádu a jeho ústavní limity

Klíčovým prvkem samostatnosti práva Evropské unie je jeho schopnost normativně působit na vnitrostátní subjekty. Nejsou to už jenom státy, ale především jednotlivci, komu je evropské právo určeno.

Mezi největší úspěchy Soudního dvora pak patří prosazení principu přímého účinku norem evropského práva. V něm se toto působení evropského práva na jednotlivce v členských zemích projevuje nejvýrazněji. Přímý účinek patří mezi základní, strukturální vlastnosti supranacionálního právního systému. Je nutným předpokladem aplikace unijního práva a jednou z podmínek efektivního fungování evropské integrace. Přímý účinek znamená, že na základě ustanovení práva Evropské unie mohou vznikat práva a povinnosti subjektům vnitrostátního práva bez toho, aby bylo nutné přijetí vnitrostátní transpoziční úpravy. Subjektivní práva a povinnosti obsažené v přímo účinných normách pak mohou být předmětem rozhodování vnitrostátních orgánů aplikace práva (tj. soudů i orgánů veřejné správy). Přímý účinek má tedy subjektivní rovinu (řadí mezi své subjekty i vnitrostátní jednotlivce) jakož i rovinu objektivní (klade nové úkoly na vnitrostátní orgány aplikace práva).

Rozsah, podmínky uplatnění i kategorie přímého účinku stanovuje Soudní dvůr.⁴⁸⁴ Toto akceptoval i český Ústavní soud. Jeho stanovisko vyjádřené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 50/04

⁴⁸⁴ Mezi klíčová rozhodnutí formující doktrínu přímého účinku práva Evropské unie patří rozsudek Soudního dvora ze dne 5. února 1963, 26/62 NV *Algemene Transporten Expeditie Ordeerneming van Gend en Loos vs. Nederlandse Administratie der Belastingen*. [1963] ECR 1; rozsudek Soudního dvora ze dne 4. prosince 1974, 41/74 *Van Duyn vs. Home Office* [1974] ECR 1337; rozsudek Soudního dvora ze dne 8. dubna 1976, 43/75

Cukerné kvóty III obsahuje výslovné uznání autonomie evropských supranacionálních entit i samostatnosti jejich práva. Základem tohoto postoje je obousměrné chápání článku 10a Ústavy. Ústavní soud vychází ze skutečnosti přenosu originálních pravomocí České republiky na Evropskou unii, která se stává autonomním realizátorem těchto oprávnění. Článkem 10a Ústavy se český právní řád zároveň otevírá aplikačním principům, jež jsou supranacionálnímu právu vlastní. Díky přímému účinku se evropské právo v aplikační praxi staví vedle vnitrostátního práva.

Účinky práva Evropské unie jsou tedy v rámci českého právního prostředí uznány jako důsledek přesunu části pravomocí na nadstátní subjekt. Evropské právo chápe Ústavní soud jako právní systém produkovaný „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 [...]“⁴⁸⁵

Uznání autonomie evropského práva vychází též z rezignace na rozhodování otázek ústavnosti a platnosti tohoto práva. Ústavní soud výslovně uvádí, že: „není kompetentní k tomu, aby posuzoval otázky platnosti norem komunitárního práva. Takové otázky spadají do výlučné pravomoci Evropského soudního dvora [...]“⁴⁸⁶ Právo, které vzešlo z realizace pravomocí přenesených na Evropskou unii, tak v obecném smyslu stojí mimo rámec kontrolní pravomoci Ústavního soudu.⁴⁸⁷

Zpřístupněním českého právního řádu účinkům práva Evropské unie se otevřel také prostor pro potencionální střety práva Evropské unie a vnitrostátního práva České republiky. Poté co Ústavní soud upřednostnil jako ustanovení formující základ pro působení evropského práva uvnitř českého právního řádu zmiňovaný čl. 10a Ústavy České republiky⁴⁸⁸, bylo zřejmé, že bude muset zaujmout postoj také k otázce řešení případných konfliktů mezi evropským právem a právem vnitrostátním a určit tak kontury vztahu mezi těmito dvěma právními systémy. Jak známo, v českém ústavním systému absentuje přímý determinant vztahu evropského a vnitrostátního práva, tak, jak jej z nových členských zemí obsahují

Defrenne vs. Société Anonyme Belge de navigation Aérienne (SABENA) [1976] ECR 455; rozsudek Soudního dvora ze dne 5. dubna 1979, 148/78 Ratti [1979] ECR p. 1629; rozsudek Soudního dvora ze dne 26. února 1986, 152/84 Marshall vs. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching) [1986] ECR 723, rozsudek Soudního dvora ze dne 14. července 1994, C-91/92 Faccini Dori / Recreb [1994] ECR p. I-3325; rozsudek Soudního dvora ze dne 5. října 2004, C-397/01 až C-403/01 Pfeiffer and others, [2004] ECR p. I-8835.

⁴⁸⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 8. března 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04 Cukerné kvóty III.

⁴⁸⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 8. března 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04 Cukerné kvóty III.

⁴⁸⁷ Obdobně viz ZEMÁNEK, Jiří. Přezkum ústavnosti Lisabonské smlouvy: obsahové otázky. *Jurisprudence*, 2009, roč. 18, č. 1, s. 32.

⁴⁸⁸ Viz výše rozbor nálezu Ústavního soudu ze dne 8. března 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04 Cukerné kvóty III.

například Ústavy Polska (čl. 91 odst. 3) nebo Slovenské republiky (čl. 7 odst. 2). Toto ústavní vakuum muselo být nutně řešeno výkladovou aktivitou Ústavního soudu.

Rozhodování kauzy sp. zn. Pl. ÚS 50/04 Cukerné kvóty III využil Ústavní soud (i podle vlastních slov) jako historickou příležitost k tomu, aby se zapojil do dialogu formujícího účinky práva supranacionálních entit uvnitř členských států.⁴⁸⁹ Vysoké soudní autority většiny členských států (především ústavní soudy) v rámci tohoto dialogu deklarovaly svůj vlastní postoj k povaze a účinkům evropského práva. Vymezení se k otázkám přednostní aplikace evropského práva nebo k expanzi pravomocí Evropské unie může být chápáno jako projev ústavního patriotismu.⁴⁹⁰ Vnitrostátní soudy se v rámci tohoto vymezování věnují především doktríně Soudního dvora o absolutní přednosti.⁴⁹¹

Ani český Ústavní soud nechtěl zůstat stranou a výslovně uvedl, že „[...] 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 [...]“⁴⁹²

Již výše jsem mluvil o tom, že Ústavní soud uznal samostatnost supranacionálního právního systému a odmítl možnost posuzovat platnost jeho norem.⁴⁹³ Ústavní soud si je též

⁴⁸⁹ Ústavní soud tak dal do jisté míry za pravdu prognózám o aktivním přístupu ústavních soudů k otázkám vymezení vztahu národního a evropského práva hned v recentním období po přistoupení. K těmto prognózám viz SADURSKI, Wojciech. Accession's Democracy Dividend: The Impact of the EU Enlargement upon Democracy in the New Member States of Central and Eastern Europe. *European Law Journal*, 2004, roč. 10, č. 4, s. 393-394.

⁴⁹⁰ Takovým způsobem nahlížel na německý přístup Zdeněk Kühn. Blíže viz KÜHN, Zdeněk. Rozšíření Evropské unie a vztahy šestadvaceti ústavních systémů. *Právník*, 2004, roč. 143, č. 8, s. 776.

⁴⁹¹ Snad nejznámější „boj“ o přednost práva svedl Soudní dvůr s německým Spolkovým ústavním soudem. Ten ve své judikatuře (rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 29. května 1974, BVerfGE 37, 271 „Solange I“; rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 22. října 1986, BVerfGE 73, 339 „Solange II“; rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 12. října 1993, BVerfGE 89, 155 „Maastricht-Urteil“; rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 30. června 2009, 2 BvE 2/08 „Lissabon-Urteil“) vymezil množinu limitů přednostní aplikace evropského práva na německém území, vyslovil se k otázce právního uchopení výsledků evropské integrace, jakož i k otázce ochrany suverénní povahy německého státu na pozadí účasti na tomto integračním projektu. Spolkový ústavní soud samozřejmě není jedinou autoritou polemizující se Soudním dvorem nad otázkami přednosti evropského práva. Obdobné limity přinesla i rozhodovací činnost francouzské Ústavní rady (rozhodnutí ze dne 9. dubna 1992, n° 92–308 DC o slučitelnosti Maastrichtské smlouvy s Ústavou V. francouzské republiky, rozhodnutí ze dne 31. prosince 1997, n° 97–394 DC o slučitelnosti Amsterdamské smlouvy s Ústavou V. francouzské republiky) nebo italského Ústavního soudu (rozhodnutí ze dne 18. prosince 1973, 183/73 Frontini v. Ministero delle Finanze). K podrobnému rozboru situace ve vztahu k jednotlivým členským státům viz SLAUGHTER, Anne-Marie, STONE SWEET, Alec, WEILER, Joseph Halevi Horowitz (eds). *The European Courts and National Courts: Doctrine and Jurisprudence*. Oxford: Hart Publishing, 1998. 400 s. K jednotlivým rozhodnutím vnitrostátních soudních autorit viz OPPENHEIMER, Andrew. *The Relationship Between European Community Law and National Law: the Cases, Volume 2*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, 685 s.

⁴⁹² Nález Ústavního soudu ze dne 8. března 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04 Cukerné kvóty III.

⁴⁹³ Obdobný postoj k otázce nemožnosti posuzovat legalitu práva Evropské unie zastává i polský Trybunał Konstytucyjny, který v rozhodnutí ze dne 31. dubna 2004, K 15/04 Účast cizinců ve volbách do Evropského parlamentu odmítl možnost posuzovat právní institut evropského práva optikou polské Ústavy z důvodu, že tato může být aplikována pouze na vztahy, které upravuje, tedy ne mimo Polský stát. Viz TK Wyrok z 31. maja 2004,

vědom nutnosti omezení národního práva ve prospěch efektivního fungování systému evropského práva a aprobuje zásadu přednosti jako jednu z jeho klíčových vlastností. I tady platí, že tato strukturální vlastnost unijního práva nachází své uplatnění v českém právním řádu prostřednictvím „otevírací“ normy obsažené v čl. 10a Ústavy.

Na druhou stranu však Ústavní soud nezůstává při pouhém konstatování toho, že nechce klást překážky samoprosaditelnosti evropského práva. Jeho postoj k této otázce není bezvýjimečný. Výslovně poukazuje na skutečnost, že doktrína přednosti evropského práva nebyla a není bezproblémovým konceptem: „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, [...] 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.“⁴⁹⁴ Zásada přednosti je tudíž na národní úrovni pojímána pouze jako relativní koncept.⁴⁹⁵

V návaznosti na uvedené stanovisko pak dodává, že rovněž v podmínkách České republiky se nehodlá smířit s doktrínou absolutní přednosti, jež supranacionálnímu právu podřizuje i vnitrostátní právo ústavní úrovně.⁴⁹⁶ Ústavní soud nepovažuje delegaci pravomocí z České republiky na Evropskou unii za trvalou a neomezenou. Naopak uvádí, že: “[...] 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. [...]“⁴⁹⁷ Ústavní soud vychází z předpokladu podmíněného přenosu pravomocí na Evropskou unii.⁴⁹⁸ V tomto případě má jeho přístup nejbližší k postoji německého Spolkového ústavního soudu. Český Ústavní soud totiž, přeneseně řečeno, určuje sebe sama za posledního arbitra a hlídače výkonu pravomocí přenesených na Unii a její instituce.⁴⁹⁹ Obdobně jako německý

K 15/04 Udział cudzoziemców w wyborach do parlamentu europejskiego (Resumé v polštině). [online]. [cit. 23. dubna 2010]. Dostupné na <http://www.trybunal.gov.pl/omowienia/documents/K_15_04_PL.pdf>.

⁴⁹⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 8. března 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04 Cukerné kvóty III.

⁴⁹⁵ Viz SCHÜTZE, Robert. *European Constitutional Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, s. 358-363.

⁴⁹⁶ Jak to požaduje Soudní dvůr. Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 17. prosince 1970, 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH vs. Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel [1970] ECR 1125.

⁴⁹⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 8. března 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04 Cukerné kvóty III.

⁴⁹⁸ Obdobně viz KRÁL, Richard. Uznání i rozpaky nad „komunitárním“ nálezem Ústavního soudu ve věci cukerných kvót. *Právní rozhledy*, 2006, roč. 14, č. 11, s. 411.

⁴⁹⁹ Obdobně viz SYLLOVÁ, Jindřiška. Česká republika a Evropská unie. In SUCHÁNEK, Radovan, JIRÁSKOVÁ, Věra et al. *Ústava České republiky v praxi*. Praha: Leges, 2009, s. 41.

ústavní soud, i náš Ústavní soud zvedá varovný prst a připomíná, že přenos pravomocí není definitivní a že ho hodlá respektovat, a tím akceptovat i přednost práva Evropské unie (které je výsledkem realizace svěřených pravomocí), jenom dokud je tento výkon slučitelný s elementárními hodnotami českého ústavního systému.

Do budoucna si tak Ústavní soud ponechává volnou cestu pro znemožnění prosazení účinků toho evropského práva, které by bylo v rozporu s nedotknutelnými základy české ústavnosti.⁵⁰⁰ Uvedené omezení účinků evropského práva pak platí jak pro jeho přímo účinné normy, tak pro normy obsažené ve vnitrostátní implementační úpravě.⁵⁰¹

I když Ústavní soud respektuje právo Evropské unie jako autonomní právní systém, který prostřednictvím čl. 10a Ústavy vyvolává své účinky také uvnitř českého právního řádu, podotýká, že tyto účinky nepovažuje za neomezené. Připomíná, že hodlá působit jako konečný strážce nedotknutelných hodnot české ústavnosti, které nemohou být dotčeny ani působením onoho autonomního supranacionálního právního řádu. Materiální jádro Ústavy chráněné klauzulí věčnosti působí jako obecné korigendum excesů veřejné moci a to jak národní, tak supranacionální. Fakt, že (implicitní) otevřenost k evropské integraci je ústavním principem, nemůže vyloučit nezbytnost trvání na materiálním ohnisku.⁵⁰²

Ústavní soud opětovně akcentoval svůj „Solange“ postoj i v tzv. lisabonských nálezech. Připomněl, že otevřenost a pozitivní postoj k autonomii evropského práva jej nezbavuje role posledního arbitra a hlídače činnosti unijních institucí.⁵⁰³ Uvedl, že bude i nadále „[...] 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.“⁵⁰⁴

Vztah práva Evropské unie a českého (ústavního) práva Ústavní soud buduje na principu, který Ulrich Hufeld označuje jako výhradu přezkumu, která představuje základ pro

⁵⁰⁰ Obdobně viz MARŠÁLKOVÁ, Zuzana. Jak daleko sahá omezení pravomocí orgánů ČR po vstupu do EU ve světle nálezu Ústavního soudu ve věci cukerných kvót. *Právní rozhledy*, 2006, roč. 14, č. 15, s. 560.

⁵⁰¹ Viz k tomu doplňující studii „Implementační akty, aneb co s evropským právem v českých barvách?“ následující za touto kapitolou.

⁵⁰² Ke konfliktu ústavních hodnot a jeho řešení prostřednictvím ohniskových norem viz TOMOSZEK, Maxim. Nezměnitelnost materiálního jádra ústavy jako řešení konfliktu ústavních hodnot. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, roč. 18, č. 4, s. 325-329.

⁵⁰³ K tomu viz i ZEMÁNEK, Jiří. A European Mandate of the Czech Constitutional Court. In KOCH, Henning a kol. (eds). *Europe. The New Legal Realism. Essays in Honour of Hjalte Rasmussen*. Kodaň: DJØF Publishing, 2010, s. 840.

⁵⁰⁴ Bod 120 nálezu Ústavního soudu ze dne 26. listopadu 2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08 Lisabonská smlouva I.

přezkum „vybočujících“ aktů Evropské unie.⁵⁰⁵ Všechny akty Evropské unie tak musí projít dvojím testem konformity s ohniskovými požadavky českého ústavního práva obsaženými jak v čl. 1 odst. 1 Ústavy (ochrana suverenity), tak v čl. 9 odst. 2 Ústavy (materiální jádro české ústavnosti).

V případě, že by si Unie atrahovala pravomoci, které jí nebyly (a ve smyslu čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy ani nemohly být) českým suverénem propůjčeny, nemůže výsledek jejich činnosti (norma obsažená v supranacionální nebo národní implementační úpravě) vykazovat vlastnosti, které Soudní dvůr evropskému právu přiznává. Nejednalo by se totiž o právo přijaté v prostoru přenesených pravomocí (tedy v prostoru omezení států), kterému jedině Soudní dvůr přiznává speciální postavení „nadřazené“ součásti práva aplikovatelného na území členských států.

Prvním lisabonským nálezem tedy bylo potvrzeno, že účinky evropského práva jsou v České republice akceptovány s výhradou. Zároveň byla opět nastolena otázka, jaký je obsah této výhrady. Z předešlých klíčových nálezů Ústavního soudu (sp. zn. Pl. ÚS 50/04 Cukerné kvóty III, sp. zn. Pl. ÚS 66/04 Evropský zatýkací rozkaz) totiž jasně nevyplývalo, co konkrétně považuje za základní hodnoty české ústavnosti, které hodlá chránit. Ústavní soud v těchto nálezech pouze obecně konstatoval, že za chráněné hodnoty považuje suverenitu České republiky, podstatu materiálního právního státu nebo podstatné náležitosti demokratického právního státu. V tomto ohledu byl lisabonský náález výrazným posunem, když Ústavní soud alespoň demonstrativním výčtem⁵⁰⁶ naznačil, že za součást materiálního ohniska je potřeba považovat: „[...] zásadu nezadatelných, nezcizitelných, nepromlčitelných a nezrušitelných základních práv a svobod jednotlivců, rovných v důstojnosti a právech; k jejichž ochraně je budován systém opírající se o zásady demokracie, svrchovanosti lidu, dělby moci, respektující zejména zmíněné materiální pojetí právního státu“.⁵⁰⁷

Ústavní soud sám připustil, že konkrétní obsah může být stanoven jinak, přesněji i extenzivněji, avšak sám odmítl možnost podat jeden „akademický“ výčtový náález.⁵⁰⁸ K tomu

⁵⁰⁵ Viz HUFELD, Ulrich. Česká ústavní úprava vztahu k Evropské unii. Podklady a náález k evropskému zatýkacímu rozkazu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2008, roč. 16, č. 4, s. 316.

⁵⁰⁶ Tuto neúplnost kritizuje např. Jiří Zemánek, viz ZEMÁNEK, Jiří. Meze ústavní autonomie EU a členských států. In WITKOWSKI, Zbigniew (eds). *Konstytucjonalizm czeski i polski 15 i 11 lat po uchwaleniu konstytucji obu państw*. Toruń: WN UMK, 2009, s. 139.

⁵⁰⁷ Viz bod 93 nálezu Ústavního soudu ze dne 26. listopadu 2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08 Lisabonská smlouva I.

⁵⁰⁸ Ústavní soud se k bližšímu vymezení materiálního jádra české ústavnosti vrátil i ve známé kauze poslance M. Melčáka a zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny zvolené v roce 2006. Ústavní soud v nálezu ze dne 10. září 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09 „Kauza Melčák – zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny jednorázovým ústavním zákonem“ rozhodl o zrušení ústavního zákona č. 195/2009 Sb. pro rozpor s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu podle čl. 9 odst. 2 Ústavy. Nebudu na tomto místě rozebírat onu problematiku kompetence Ústavního soudu k rušení ústavních zákonů (blíže k této otázce viz např.

Ústavní soud uvádí, že sám: „[...] již mnohokrát [...] konstatoval nezbytnost zvýšenou mírou ochraňovat principy tvořící tzv. materiální ohnisko Ústavy, jejich konkrétní výčet není v žádném ústavním ustanovení ani v nálezech Ústavního soudu uveden. Ani v tomto řízení však nemá Ústavní soud ambici podobný výčtový judikát nebo katalog vytvářet; takový pokus by však zřejmě byl namísto v případě, že by Ústavní soud zvolil jako měřítko svého přezkumu pouze toto materiální ohnisko, protože poměřován není určitý omezený problém, ale obsáhlý soubor novelizovaného primárního práva EU, a bylo by nutno tedy přesněji identifikovat, s čím konkrétně je tento soubor poměřován a s čím (tedy se kterými zbývajícími součástmi ústavního pořádku) již nikoliv [...]“⁵⁰⁹

Předešlá citace z nálezu Ústavního soudu obsahuje zmínku o tom, že materiální ohnisko nakonec ani nebylo jediným kritériem přezkumu Lisabonské smlouvy. V řízení o předběžné kontrole ústavnosti nemusel Ústavní soud řešit žádný skutečný konflikt dvou právních systémů. Aplikační vlastnosti evropského práva, jež jsou základem jeho samoprosaditelnosti a zároveň předpokladem možných konfliktů s vnitrostátním právem se logicky týkají pouze platných a účinných ustanovení práva, což normy obsažené v Lisabonské smlouvě v té době nebyly. Vzhledem k tomu měl Ústavní soud jistou volnost a větší manévrovací prostor.

Popsané výhody využil k tomu, aby jako referenční hledisko předběžného přezkumu ústavnosti Lisabonské smlouvy zvolil celý ústavní pořádek.⁵¹⁰ Následně se pak musel vypořádat s tím, proč ve své předešlé judikatuře (zejména nález sp. zn. Pl. ÚS 50/04 Cukerné kvóty III) nepostupoval stejně a evropské právo tehdy nepoměřoval celým ústavním pořádkem, ale pouze ohniskovými normami české Ústavy. Na obhajobu svého stanoviska uvedl, že „[...] u tzv. cukerných kvót byla Ústavním soudem posuzována problematika spadající do tzv. sekundárního práva EU. Pokud šlo o sekundární komunitární právo, vycházel daný nález z presumpce slučitelnosti tohoto komunitárního práva a především judikatury Evropského soudního dvora s relevantními ustanoveními českého ústavního

TOMOSZEK, Maxim. Může Ústavní soud rozhodovat o „ústavnosti“ ústavního zákona? In HAMULÁK, Ondrej (ed). Fenomén judikatury v právu. Praha: Leges, 2010, s. 120–126; KÜHN, Zdeněk. Nad nálezem Ústavního soudu ve věci protiústavního „ústavního“ zákona č. 195/2009 Sb. *Právní rozhledy*, roč. 18. č. 1, s. 20-29; nebo fejetonisticky ČERMÁK, Karel. Jhering, Shakespeare, Shylock, Melčák. *Bulletin advokacie*, 2009, č. 10, s. 100) a dotknu se pouze otázky obsahu materiálního jádra Ústavy. I když se nejednalo o evropsky konotovanou situaci, je pro naše účely důležité jednak obecné vyjádření se Ústavního soudu k problematice materiálního jádra Ústavy, kde Ústavní soud, zdá se, preferuje kasuistickou metodu obsahového naplňování tohoto pojmu („[...] Ústavní soud ve své dosavadní judikatuře důrazně dal najevo nezbytnost ochrany materiálního ohniska ústavního pořádku, naznačil částečně abstraktní a částečně kasuistickou metodou jeho strukturu [...]“) a jednak „objevení“ dalších konkrétních obsahových náležitostí tohoto pojmu, a to obecnost ústavního zákona a zákaz retroaktivity ústavního zákona.

⁵⁰⁹ Bod 93 nálezu Ústavního soudu ze dne 26. listopadu 2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08 Lisabonská smlouva I.

⁵¹⁰ I když s mnohokrát přizvukovaným důrazem na materiální ohnisko Ústavy (viz zejména body 85, 93, 120 a 215 nálezu Ústavního soudu ze dne 26. listopadu 2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08 Lisabonská smlouva I.

pořádku, zejména pak s garantovanými základními právy a svobodami. Proto se případná kontrola měla omezovat jen na soulad s čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy. V nyní posuzované věci – odhlédnuto i od jiného typu řízení – je však, jak je již výše zdůrazněno, posuzován obsáhlý soubor novelizovaného primárního práva EU. I to je dalším argumentem, proč je namístež použít jako referenční kritérium ústavní pořádek celý.⁵¹¹

V „evropské doktríně“ Ústavního soudu se tak objevuje otázka, jaký je vlastně obsah a režim výhrady přezkumu. Má být evropské právo poměřováno pouze materiálním ohniskem, nebo celým ústavním pořádkem? Problematičnost volby celého ústavního pořádku jako referenčního kritéria pro kontrolu ústavnosti Lisabonské smlouvy se naplno odkrývá zvláště ve spojení s faktem, že Ústavní soud nevyloučil ex post kontrolu ústavnosti mezinárodní smlouvy, tedy opětovnou kontrolu poté, co se tato smlouva stane závaznou součástí právního řádu České republiky.⁵¹² „Podle mínění Ústavního soudu ani ratifikační přístupové smlouvy se normativně vrcholné postavení ústavního pořádku v systému práva působícího na českém území zcela nevyprazdňuje. Ústavní soud již dříve vyslovil, že výjimečně lze dovést nesoulad mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem nebo lidskoprávními smlouvami cestou rozhodnutí o ústavní stížnosti i ex post. [...] výše uvedený závěr je použitelný v oblasti mezinárodních smluv vůbec. [...]“⁵¹³

Z uvedeného plyne, že Ústavní soud (patrně nechtěně) připustil možnost rozdílné limitace účinků primárního a sekundárního práva Evropské unie.⁵¹⁴ Sekundární právo tvoří tu část pramenů evropského práva, která je „průchodnější“ již proto, že množina ústavních požadavků, na které může „narazit“, je zúžena jenom na tvrdé jádro Ústavy. U primárního práva se naproti tomu očekává (poněkud přísně)⁵¹⁵ jeho konformita s celým ústavním pořádkem České republiky. Problematický charakter tohoto posunu v přístupu Ústavního soudu k otázkám aplikace evropského práva v českém právním řádu je patrný zvláště tehdy,

⁵¹¹ Bod 94 nálezu Ústavního soudu ze dne 26. listopadu 2008, sp. zn. ÚS Pl. ÚS 19/08 Lisabonská smlouva I.

⁵¹² K možnosti a posteriori přezkumu ústavní konformity smluv podle čl. 10a viz již jeden z prvních komentářů euronovely, konkrétně KYSELA, Jan, KÜHN, Zdeněk. Aplikace mezinárodního práva po přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR. *Právní rozhledy*, 2002, roč. 10, č. 7, s. 307–308.

⁵¹³ Bod 84 nálezu Ústavního soudu ze dne 26. listopadu 2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08 Lisabonská smlouva I.

⁵¹⁴ Na což poukazovala doktrína hned v prvních reakcích na nález „Lisabonská smlouva I“, viz BŘÍZA, Petr. *Nález Ústavního soudu k Lisabonské smlouvě – (opožděné) poznámky kritického čtenáře I: některé otázky obecné a rámec referenční*. Post na blogu Jiné právo ze dne 15. února 2009. [online]. [cit. 18. ledna 2010]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.com>>. Obdobně též BŘÍZA, Petr. Jaké jsou dopady „Lisabonského nálezu“ (nejen) pro ústavní roviny vztahu českého a unijního práva. *Soudní rozhledy*, 2009, roč. 15, č. 6, s. 207–208; nebo KRÁL, Richard. Glosa k referenčnímu hledisku pro přezkum souladu Lisabonské smlouvy s Ústavou ČR. In GERLOCH, Aleš, WINTR, Jan (eds). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 70–71.

⁵¹⁵ Jak to uvádí i Jan Kysela, viz KYSELA, Jan. Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a po „lisabonském nálezu“ Ústavního soudu. In GERLOCH, Aleš, WINTR, Jan (eds). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 59.

když si uvědomíme možnost interpretovat jeho postoj tak, jak na to upozorňuje Petr Bříza. Podle jeho slov „ustanovení komunitárního nařízení odsouhlaseného (pouhým) resortním ministrem může vesele porušovat kdekteré ustanovení Ústavy [...], nebude-li tím porušen čl. 1/1 a 9/2, zatímco normy primárního práva odsouhlasené ústavní většinou či dokonce v referendu musí ladit s každou jednou normou ústavního pořádku [...]“⁵¹⁶

Dle mého názoru by měl být naznačený výklad lisabonského nálezu chápán spíše jako nešťastná kombinace několika oddělených argumentů Ústavního soudu, než jako doktrinální obrat v jeho přístupu k evropskému právu. Volbu celého ústavního pořádku jako kritéria ústavní kontroly zatím neratifikované smlouvy – budoucího pramene primárního práva Evropské unie, ještě lze akceptovat. Naplno se tu projevuje postavení České republiky jako jednoho z pánů smluv a neuplatní se tu pravidlo dobrovolného sebeomezení přesunem části suverénních práv na Unii. Po ratifikaci se ale evropské právo stává součástí právní reality v České republice. Získává tak své autonomní vlastnosti (včetně dominance) a Ústavní soud se musí (s přihlédnutím k obsahu čl. 1 odst. 2 a čl. 10a Ústavy) při kontrole jeho ústavnosti omezit pouze na posuzování jeho souladu se základními hodnotami české ústavnosti.

V lednu 2012 došlo k vynesení zajímavého rozhodnutí Ústavního soudu v tzv. kauze „Holubec.“⁵¹⁷ Toto rozhodnutí, ve kterém se Ústavní soud přímo postavil proti názoru Soudního dvora⁵¹⁸ a využil „zdvižený prst“ z Cukerných kvót a lisabonských nálezů, bylo označeno za revoluci v přístupu ústavních soudů k evropskému právu.⁵¹⁹

Nebudu dále nabízet podrobný rozbor tohoto nálezu⁵²⁰ a omezím se pouze na podstatu problému. Jádrem konfliktu mezi Ústavním soudem a Soudním dvorem je náhled na problematiku dorovnávání důchodů českým občanům, kteří před zánikem Československa pracovali pro zaměstnavatele se sídlem na území Slovenska a rozpor tohoto pravidla se zákazem diskriminace na základě státní příslušnosti, jak jej stanoví evropské právo.

⁵¹⁶ BŘÍZA, Petr. *Nález Ústavního soudu k Lisabonské smlouvě – (opožděné) poznámky kritického čtenáře I: některé otázky obecné a rámeček referenční*. Post na blogu Jiné právo ze dne 15. února 2009. [online] [cit. 18. ledna 2010]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.com>>.

⁵¹⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2012, sp. zn. PL. ÚS 5/12 Slovenské důchody XVII - aplikace Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení, závazky z mezinárodního a unijního práva.

⁵¹⁸ Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. června 2011, C-399/09 Marie Landtová proti Česká správa sociálního zabezpečení, dosud nezveřejněný.

⁵¹⁹ Jan Komárek jej ve svém postu na Jiném právu ze dne 15. února 2012 uvedl slovy: „V Joštové vybuchla atomová bomba“. Viz KOMÁREK, Jan. V Joštové vybuchla atomová bomba. Jiné právo, 15. únor 2012. [online]. [cit. 4. června 2012]. Dostupné na: <<http://jinepravo.blogspot.cz/2012/02/v-jostove-vybuchla-atomova-bomba.html>>.

⁵²⁰ Podrobný rozbor nabízí Robert Zbiral, viz ZBÍRAL, Robert. Czech Constitutional Court, judgment of 31 January 2012, Pl. ÚS 5/12. A Legal revolution or negligible episode? Court of Justice decision proclaimed ultra vires. *Common Market Law Review*, 2012, roč. 49, č. 4, s. 1475–1492. V německém jazyce též Martin Faix, viz FAIX, Martin. Genesis eines mehrpoligen Justizkonflikts: Das Verfassungsgericht der Tschechischen Republik wertet ein EuGH-Urteil als Ultra-vires-Akt. *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 2012, roč. 39, č. 20-21, s. 597-605.

Ústavní soud ve své bohaté judikatuře týkající se tzv. slovenských důchodů⁵²¹ opakovaně prosazuje nárok občanů České republiky, kteří v době do 31. prosince 1992 byli zaměstnání u zaměstnavatele se sídlem na Slovensku na vyrovnávací přídavek do výše teoretického důchodu, který by jim byl přiznán, pokud by všechny doby pojištění z doby společného státu byly počítány jako doby české. Hlavním argumentem je potřeba zachování stejného zacházení mezi českými občany, kteří pracovali v české části federace a českými občany, kteří pracovali na Slovensku, a to bez ohledu na historickou událost v podobě zániku federace (v době do 31. prosince 1992 totiž v bývalém Československu platil jeden systém sociálního zabezpečení).

Naproti tomu, podle názoru Soudního dvora Evropské unie vysloveného v rozsudku C-399/09 Landtová⁵²² (k němuž se dostala problematika dorovnávání slovenských důchodů prostřednictvím předběžné otázky podané Nejvyšším správním soudem⁵²³) je pravidlo, jež zavedl Ústavní soud, v rozporu s právem Evropské unie, konkrétně s (v evropském právu klíčovým) zákazem diskriminace na základě státní příslušnosti, protože dorovnání přiznává pouze občanům České republiky s trvalým pobytem v České republice.

Právě názor Soudního dvora se stal středobodem derogačního rozhodnutí Ústavního soudu. Ten (argumentuje svým názorem, že dorovnávání důchodů je nástrojem ochrany rovného zacházení mezi občany České republiky, jež plyne ze specifík československé minulosti) se postavil proti názoru Soudního dvora, výslovně jej obvinil z jednání mimo pravomoci přenesené Českou republikou na Evropskou unii a poprvé v historii využil výhradu formulovanou ve svých předešlých „evropských“ nálezech.

Rozhodnutí Ústavního soudu vyvolalo názory, podle nichž tichý souboj nebo jak to trefně označili Joseph Weiler a Ulrich Haltern, studená válka⁵²⁴, kterou do té doby mezi sebou vedly Soudní dvůr (se svou doktrínou samostatnosti a absolutní přednosti unijního práva) a ústavní soudy některých států (lpěním na svém kompetenz-kompetenz oprávnění a výhradě přezkumu vybočujících supranacionálních právních aktů), přerostly ve skutečný konflikt.

Vyslovení takových „katastrofických“ závěrů do jisté míry podnítil sám Ústavní soud poněkud přísnou formulací svých tvrzení, když podle něj rozhodnutím Soudního dvora ve

⁵²¹ Viz nálezy se spisovými značkami II. ÚS 405/02, III. ÚS 252/04, IV. ÚS 158/04, IV. ÚS 301/05, IV. ÚS 298/06, I. ÚS 365/05, II. ÚS 156/06, IV. ÚS 228/06, I. ÚS 366/05, I. ÚS 257/06, I. ÚS 1375/07, III. ÚS 939/10 i Pl. ÚS 4/06, na které odkazuje i samotný Ústavní soud.

⁵²² Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 22. června 2011, C-399/09 Landtová, zatím nepublikován ve sbírce rozhodnutí Soudního dvora.

⁵²³ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. září 2009, sp. zn. 3 Ads 130/2008 – 107.

⁵²⁴ WEILER, Joseph Halevi Horowitz, HALTERN, Ulrich. The Autonomy of the Community Legal Order -- Through the Looking Glass. *The Jean Monnet Working Paper*, 1996, č. 10. [online]. [cit. 4. června 2012]. Dostupné na <<http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/archive/papers/96/9610-The-2.html>>.

věci C-399/09 Landtová „došlo k excesu unijního orgánu“ nebo, že Soudní dvůr v uvedené kauze „nerespektuje evropské dějiny“ a „srovnává nesrovnatelné“. Je neoddiskutovatelné, že Ústavní soud České republiky (na rozdíl od ústavních soudů ostatních zemí) překročil Rubikon pouhého „zastrašování“ a uvedl zdvižený prst své Solange judikatury do života.⁵²⁵

Je samozřejmě možné se ptát, nakolik byla kauza dorovnávání slovenských důchodů dostatečným podkladem pro zmíněný zvrát. Na druhou stranu ale platí, že z ryze formálního úhlu pohledu nelze Ústavnímu soudu vyčítat použití jím vytvořeného nástroje. Výhrada přezkumu vybočujících aktů a rozhodnutí orgánů Evropské unie není pouze akademickou predikcí. Desetiletí „studené války“ vypěstovaly mezi odborníky zabývajícími se vztahem supranacionálního a vnitrostátního práva určitý návyk, resp. zvyk, označovat Solange přístup jako v praxi víceméně nepoužitelné pravidlo. Nečekané rozhodnutí ústavního soudu malé (a pořád nově) členské země proto může představovat určité překvapení. Z hlediska pracovních východisek a hypotéz této disertační práce však neznamená žádný obrat, ale pouze potvrzení názoru, že výhrada přezkumu je dalším strukturálním prvkem zachování autonomie českého práva.

I navzdory posledně uvedenému musím dodat, že osobně považuji postoj Ústavního soudu spíše za emotivní vybočení⁵²⁶, než za základ nového přístupu k evropskému právu. Dle mého názoru se Ústavní soud mohl pokusit o vyřešení neporozumění mezi ním a Soudním dvorem podáním předběžné otázky. Věc by pak nemusela být řešena tak radikálně a Ústavní soud by se tím mohl vyhnout výše uvedeným kategorickým závěrům. Inspirativní je v tomto ohledu postoj Spolkového ústavního soudu, který je považován za průkopníka podmíněné akceptace účinků evropského práva a koncepce výhrady přezkumu vybočujících právních aktů.⁵²⁷ Ten v rozhodnutí ve věci Honeywell⁵²⁸ podmínil využití své vlastní pravomoci vyslovit neaplikovatelnost *ultra vires* aktů evropského práva předchozím podáním předběžné otázky. Podle německého Ústavního soudu by před takovým krajním řešením měl mít Soudní dvůr Evropské unie vždy možnost se ve věci vyjádřit. Spolkový ústavní soud tímto postojem

⁵²⁵ Čímž si podle Jana Komárka vydělával cestu do učebnic evropského práva. Viz KOMÁREK, Jan. V Joštové vybuchla atomová bomba. *Jiné právo*, 15. únor 2012. [online]. [cit. 4. června 2012]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.cz/2012/02/v-jostove-vybuchla-atomova-bomba.html>>.

⁵²⁶ Po dočtení tohoto nálezu se v mém zápisníku objevila poznámka „exces o excesu!“.

⁵²⁷ Pro rozbor jeho doktríny viz např. REICH, Norbert. Judge-made ‚Europe à la carte‘: Some Remarks on Recent Conflicts between European and German Constitutional Law Provoked by the Banana Litigation. *European Journal of International Law*, 1996, roč. 7, č. 1, s. 103-111., KOMMERS, Donald. *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. 2nd edition Durham: Duke University Press, 1997, s. 107-114, v českém jazyce SANDER, Gerald. Vztah mezi Evropským soudním dvorem a Spolkovým ústavním soudem. *Evropské a mezinárodní právo*, 2001, roč. 10, č. 5-6, s. 3-8.

⁵²⁸ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 6. července 2010, 2 BvR 2661/06 Honeywell, (především odstavce 60 a 61). [online]. [cit. 4. června 2012]. Dostupné na <http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20100706_2bvr266106en.html>.

blíže rozvíjí svou tezi o kooperativním vztahu se Soudním dvorem⁵²⁹ a princip otevřenosti (přátelskosti) k evropskému právu.⁵³⁰

Podání předběžné otázky by tedy mohlo i v kauze slovenských důchodů představovat určitý příklon k podobnému kooperativnímu vztahu a potvrdit tak i vlastní slova Ústavního soudu České republiky, který sám sebe označuje za „euro-vstřícný“⁵³¹ orgán.

Na závěr přidám ještě jednu poznámku. Představa kooperativního vztahu (tedy předpoklad jedné z forem ústavního pluralizmu⁵³²) je křehkou teorií, založenou na víře v otevřenost soudů a rozumný úsudek soudců. V roce 2010 Stephen Weatherill projevil víru v to, že rovnovážný stav mezi unijním právem a ústavním právem členských států by mohl být zachován i navzdory teoretickým rozporům mezi některými národními soudy a Lucemburkem. Na příkladu Spolkového ústavního soudu připomněl, že národní soudy pouze štěkají, ale nekoušou („barks but does not bite“⁵³³). Ve svém rozboru ale upozorňuje na to, že v případě, kdy by některý z národních soudů kousl (což by se podle něj stalo tehdy, kdy by v konkrétním řízení odmítl akceptovat autoritu rozhodnutí Soudního dvora), byl by model kooperačního vztahu poškozen (podle jeho slov pravděpodobně nenávratně).⁵³⁴ Možná naivně ale uvádí, že tento scénář by se neměl naplnit, protože soudci jsou si právě onoho křehkého uspořádání vztahů vědomi. Jak je vidět, český Ústavní soud na svém nálezu z ledna 2012 na tuto křehkost pozapomněl. Protože však přestřelka kolem slovenských důchodů ještě neskončila⁵³⁵, nezbyvá zastáncům pluralistického uspořádání než doufat, že to bude Soudní dvůr, kdo se vrátí k rovnováze a pokusí se vypořádat s požadavkem ochrany národní

⁵²⁹ Viz KIRCHHOF, Paul. The Balance of Powers Between National and European Institutions. *European Law Journal*, 1999, roč. 5, č. 3, s. 225–242.

⁵³⁰ Princip tzv. „Europarechtsfreundlichkeit“ patří ke klíčovým prvkům doktríny Spolkového ústavního soudu týkající se vztahů mezi německým a evropským právem. Vyjádřeno například v „lisabonském rozhodnutí“ Spolkového ústavního soudu ze dne 30. června 2009, 2 BvE 2/08, Absatz-Nr. 1/421, bod 239. [online]. [cit. 7. dubna 2012]. Dostupné na <http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208en.html>

⁵³¹ Viz nálezu Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2012, sp. zn. PL. ÚS 5/12 Slovenské důchody XVII - aplikace Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení, závazky z mezinárodního a unijního práva.

⁵³² Pro rozbor různých kategorií, podtypů a metamorfóz teorie ústavního pluralizmu viz AVBELJ, Matej, KOMÁREK, Jan (eds). *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*. Oxford: Hart Publishing, 2012, 424 s.

⁵³³ Toto spojení používají i jiní autoři. Viz např. SCHMID, Christoph. All Barks and No Bite: Notes on the Federal Constitutional Court's „Banana Decision“. *European Law Journal*, 2001, roč. 7, č. 1, s. 95-113.

⁵³⁴ WEATHERILL, Stephen. *Cases and Materials on EU Law*, 9th edition. Oxford: Oxford University Press, 2010, s. 662.

⁵³⁵ Zjevně se jedná více o konflikt mezi Ústavním soudem a Nejvyšším správním soudem, jak lze vytušit ze znění třetí předběžné otázky položené Nejvyšším správním soudem v usnesení ze dne 9. května 2012, sp. zn. 6 Ads 18/2012 – 83 („Brání právo Evropské unie tomu, aby vnitrostátní soud, který je nejvyšším soudem státu v oblasti správního soudnictví, proti jehož rozhodnutí nejsou přípustné opravné prostředky, byl v souladu s vnitrostátním právem vázán právními posouzeními podanými Ústavním soudem ČR, pokud se zdá, že uvedená posouzení nejsou v souladu s právem Unie, jak je vyloženo Soudním dvorem Evropské Unie?“)

(ústavní)⁵³⁶ identity České republiky. Na ústavní identitu poukázal na jediném místě nálezu v kauze „Holubec“ i sám Ústavní soud. V pasáži, ve které kritizoval Soudní dvůr za to, že se ve věci C-399/09 Landtová nevypořádal s jeho argumenty, připomíná své „očekávání, že alespoň pro zachování zdání objektivit se ESD seznámí i s argumenty respektujícími judikaturu Ústavního soudu a ústavní identitu České republiky.“ Na národní identitu se pak ptá i Nejvyšší správní soud v druhé předběžné otázce v usnesení ze dne 9. května 2012, sp. zn. 6 Ads 18/2012 – 83: „Brání [právo Evropské unie] tomu, aby orgány České republiky mohly za okolností, jaké jsou v projednávané věci, poskytovat preferenční zacházení [...] toliko občanům České republiky, pokud k takovému zacházení vede základní právo na zabezpečení ve stáří vyložené Ústavním soudem ČR specificky ve vztahu k dobám důchodového zabezpečení získaným v zaniklé ČSFR a vnímané jako součást národní identity [...]“ Již výše jsem odkazoval na princip oboustranné loajality (čl. 4 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii), který byl v právu Evropské unie zakotven Lisabonskou smlouvou a podle kterého dnes nejen členské státy nesou povinnost loajálně přispívat k dosahování cílů integrace, avšak rovněž Unie musí ctít jejich ústavní prerogativy. Tento ústavní požadavek je ideálním nástrojem pro nastavení rovnováhy mezi supranacionálním právem a ústavními hodnotami členských států.⁵³⁷ Soudní dvůr již několikrát prokázal ochotu respektovat specifické národní ústavní požadavky a pracoval s pojmem národní identita.⁵³⁸ Je tedy na něm, zda se pokusí vypořádat s námitkami Ústavního soudu České republiky tak, aby nebyla narušena zatím subtilní povaha pluralistického ústavního modelu Evropské unie.

Doplňující studie. Implementační akty, aneb co s evropským právem v českých barvách?

Evropské právo nepůsobí na každodenní život vnitrostátních subjektů pouze přímým účinkem svých norem. Velká část představ a cílů evropského unijního normotvůrce je adresátům právní regulace zprostředkována pomocí vnitrostátních předpisů, které navazují (povinně implementují) evropské požadavky do právního řádu členského státu. Po formální stránce

⁵³⁶ Ústavní identitu zahrnuje do rámce širšího pojmu národní identita, se kterým operuje čl. 4 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii, i Generální advokát Yves Bot ve svém stanovisku ze dne 2. října 2012 ve věci C-399/11 Trestní řízení proti Stefanovi Mellonimu (bod 137).

⁵³⁷ Viz DE WITTE, Bruno. Direct Effect, Primacy and the Nature of the Legal Order. In CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne (eds). *The Evolution of EU Law*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 357.

⁵³⁸ Judikaturu, ve které Soudní dvůr odkazoval na čl. 4 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii, shrnuje například Generální advokát Yves Bot ve svém stanovisku ze dne 2. října 2012 ve věci C-399/11 Trestní řízení proti Stefanovi Mellonimu (v poznámce č. 45).

jsou práva a povinnosti subjektům stanovovány prostřednictvím vnitrostátních pramenů práva. Materiálně je však toto právo výsledkem činnosti nadstátního normotvůrce.

Naznačené „dvou-fázové“ schéma dosahování výsledků předpokládaných evropskou normou vyvolává otázku, do jaké míry je možné posuzovat ústavní konformitu ustanovení vnitrostátního práva implementujících evropské požadavky do právního řádu členského státu. Vzniká tu dilema, zda preferovat formální stránku a považovat vnitrostátní implementující předpis za „běžné“ vnitrostátní právo a podrobit ho plné ústavní kontrole⁵³⁹ nebo zda upřednostnit materiální stránku věci a nazírat na implementující předpis jako na „evropské právo v národních barvách.“ To by pak znamenalo povinnost reflektovat autonomii těchto norem a omezit tak jejich ústavní přezkum.⁵⁴⁰

Problematika materiálního ústavního přezkumu vnitrostátních norem, které navazují na evropské právo, byla předmětem zájmu Ústavního soudu již od počátku vývoje jeho „evropské“ doktríny. V kauze sp. zn. Pl. ÚS 50/04 Cukerné kvóty III Ústavní soud zatím jenom připomíná, že od okamžiku přistoupení České republiky k Evropské unii je postavení vnitrostátního práva navazujícího na závazky plynoucí z členství republiky v Evropské unii oproti jiným součástem českého právního řádu odlišné. Podle jeho slov: „[...] 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 [...] 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.“⁵⁴¹

⁵³⁹ K tomuto názoru (ještě před vynesemím stanoviska Ústavního soudu) viz DVOŘÁČEK, Dan. K abstraktní kontrole ústavnosti vnitrostátních právních předpisů implementujících komunitární právo. *Právní rozhledy*, 2004, roč. 12, č. 19, s. 723–727. Podobně KRÁL, Richard. K přezkumu ústavnosti českých předpisů transponujících popř. implementujících komunitární či unijní akty. *Právní rozhledy*, 2005, roč. 13, č. 6, s. 219.

⁵⁴⁰ Takové nazírání traktuje (také ještě před vynesemím stanoviska Ústavního soudu) Zdeněk Kühn. Viz KÜHN, Zdeněk. Jak se změnilo ústavní soudnictví po 1. 5. 2004? *Právní rozhledy*, 2004, roč. 12, č. 13, s. 485–492.

⁵⁴¹ Nález Ústavního soudu ze dne 8. března 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04 Cukerné kvóty III.

Ústavní soud uznal specifika případů, kdy posuzovaná vnitrostátní úprava navazuje na evropské právo. Poněkud paradoxně však dodal, že tato právní úprava musí být v souladu s českým ústavním pořádkem. Poslední věta z citované pasáže rozhodnutí Ústavního soudu mohla být vyložena tak, že Ústavní soud neuznává samostatnost unijních norem v situacích, kdy jsou obsažené v českých pramenech. V podstatě bychom mohli mluvit o určitém zpětném nabytí plného suverénního postavení České republiky tam, kde unijní právo není s to se samo (přímo) prosadit. Uznání autonomie práva Evropské unie v případě přímo účinných norem (kterou Ústavní soud potvrdil tím, že rezignoval na přezkum platnosti těchto norem) by tak mohlo být kompenzováno širokou možností kontroly ústavnosti „znárodněného“ evropského práva. Tento výklad by však popíral princip efektivity evropského práva, byl by překážkou plnění povinnosti řádné a včasné implementace a ohrozil by „harmonii“ mezi evropským a národním právním systémem.⁵⁴²

Dříve, než se mohlo takové nazírání rozvinout, nabídl Ústavní soud další osvětlení této problematiky. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 66/04 Evropský zatýkácí rozkaz totiž pokračoval v řešení otázky kontroly vnitrostátního práva navazujícího na normy práva Evropské unie. Tentokrát již nabídl komplexnější pohled založený na rozlišování mezi národním právem, které je striktní transpozicí evropských norem (přijaté obligatorně) a národním právem přijatým v rámci diskrece českého normotvůrce (dobrovolně).⁵⁴³

U skupiny národních předpisů navazujících na evropské právo v rámci „povinné“ implementace Ústavní soud reflektuje autonomní povahu práva Evropské unie a v zásadě vylučuje možnost ústavního přezkumu těchto norem. Jiří Zemánek výstižně popisuje tento stav slovy, podle nichž je národní implementační předpis „imunizován vůči ústavnímu přezkumu“⁵⁴⁴. Opačný přístup by byl popřením otevřeného přístupu k právu Evropské unie, který Ústavní soud představil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 50/04 Cukerné kvóty III.⁵⁴⁵ Ústavní soud

⁵⁴² Viz KÜHN, Zdeněk. K přezkumu ústavnosti českých aktů implementujících evropské právo nejen ve vztahu k tzv. eurozatykači, *Trestněprávní revue*, 2005, roč. 4, č. 3, s. 59.

⁵⁴³ Richard Král mluví o „vynucených“ a „nevynucených“ předpisech. Blíže viz KRÁL, Richard. K přezkumu ústavnosti českých předpisů transponujících popř. implementujících komunitární či unijní akty. *Právní rozhledy*, 2005, roč. 13, č. 6, s. 218–220.

⁵⁴⁴ Viz ZEMÁNEK, Jiří. Přezkum ústavnosti Lisabonské smlouvy: obsahové otázky. *Jurisprudence*, 2009, roč. 18, č. 1, s. 32. Na tomto místě je však nutné připomenout, že se nemůže jednat o absolutní imunitu před ústavním přezkumem. Bez pochybností je z ústavní kontroly vyňata národní implementační norma z hlediska jejího obsahu (který je projevem autonomní vůle evropského normotvůrce). Po formální stránce (atributy které nebyly přeneseny na Společenství, resp. Evropskou unii) je však kontrolní pravomoc Ústavního soudu zachována. Lze totiž jenom stěží připustit presumpci ústavní konformity implementačního předpisu, který byl přijat jinak než ústavně předpokládaným postupem (například implementační zákon přijatý bez získání alespoň prosté většiny v některé nebo obou komorách Parlamentu). K této otázce viz obdobně KÜHN, Zdeněk. Rozšíření Evropské unie a vztahy šestadvaceti ústavních Parlamentů. *Právník*, 2004, roč. 143, č. 8, s. 763–764.

⁵⁴⁵ Na tomto místě musím zmínit, že Ústavní soud vyslovil citovaný názor na pozadí kauzy vyvěrající ze třetího (mezivládního) pilíře Evropské unie. Právo třetího pilíře, resp. jeho účinky ve vnitrostátním právu, nebyly

k tomu uvádí, že: „[...] Podle ESD v oblastech, které jsou upraveny výlučně komunitárním právem, má toto právo přednost a nemůže být popřeno referenčními kritérii národního práva, a to ani na úrovni ústavní. Podle této doktríny tedy Ústavní soud nemá pravomoc rozhodovat o ústavnosti norem evropského práva, a to ani za situace, pokud jsou obsaženy v právních předpisech České republiky [...] [...] kde delegace pravomoci nedává členskému státu žádný prostor pro uvážení, pokud jde o výběr prostředků, tj. tam, kde česká právní úprava reflektuje závaznou normu evropského práva, doktrína přednosti komunitárního práva zásadně neumožňuje Ústavnímu soudu přezkoumávat takovouto českou normu z hlediska konformity s ústavním pořádkem [...]“⁵⁴⁶

U „dobrovolně“ přijaté úpravy je však situace odlišná. Ústavní soud uvádí, že tam, kde evropské právo: „ponechává členskému státu prostor pro uvážení, pokud jde o výběr prostředků k uskutečnění cíle stanoveného normou evropského práva, pak členský stát může přezkoumat výsledek z hlediska souladu s vlastní ústavou. Členské státy mají tedy volnost ve výběru prostředků daných komunitárním právem k zajištění uvedených cílů tak, že vyberou ty prostředky, které jsou v souladu s jejich ústavou, a vyloučí ty, které jsou s ústavou v konfliktu. [...]“⁵⁴⁷ Naznačená imunita „od přezkumu“ se tady neuplatní, protože Ústavní soud nekontroluje evropské normy, ale postupy orgánů České republiky. Tento přezkum je komplexní a referenčním rámcem ústavní konformity takto přijatého opatření navazujícího na evropské právo bude bez dalšího celý ústavní pořádek České republiky.⁵⁴⁸

Ústavní soud potvrdil existenci své přezkumné pravomoci u „dobrovolně“ přijaté vnitrostátní úpravy i v nedávném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/10 Shromažďování a využívání provozních a lokalizačních údajů o telekomunikačním provozu. I tady pracuje s tezí, podle které v případech, kdy český normotvůrce sice reaguje na evropské právo, avšak v rámci implementace je mu ponechán široký prostor pro volné uvážení, podléhají právní normy

podpořeny stejnou argumentací Soudního dvora jako prameny bývalého prvního pilíře Evropské unie. Jedinou vlastností přiznanou právu třetího pilíře byla povinnost výkladu národního práva ve světle požadavků rámcových rozhodnutí (rozsudek Soudního dvora ze dne 16. června 2005, C-105/03 Pupino [2005] ECR p. I-5285). Tuto „slabší“ povahu práva třetího pilíře však Ústavní soud v podstatě ignoroval, v návaznosti na klíčový „evropský“ nález ze dne 8. března 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04 Cukerné kvóty III pokračoval v rozvíjení své evropské doktríny a přiznal i právu navazujícímu na akt třetího pilíře určité specifické postavení v českém právním řádu. I když byl za svůj univerzální postoj nerozlišující mezi právem komunitárním a právem třetího pilíře kritizován (viz odlišné stanovisko soudkyně Elišky Wagnerové připojeno k tomuto nálezu, která vytýká soudu nedostatečné reflektování specifik integrace v rámci třetího pilíře Evropské unie), dá se říci, že mu vývoj dal za pravdu. Vzhledem k tomu, že lisabonská novela „depilirizovala“ systém práva Evropské unie, které by mělo vykazovat jednotné znaky bez ohledu na to, zda se bude jednat o oblast ekonomické integrace nebo oblast spolupráce v trestních věcech, je možno tvrdit, že postoj Ústavního soudu se ukázal jako vizionářský.

⁵⁴⁶ Body 52 a 54 nálezu Ústavního soudu ze dne 3. května 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04 Evropský zatykáci rozkaz.

⁵⁴⁷ Bod 54 nálezu Ústavního soudu ze dne 3. května 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04 Evropský zatykáci rozkaz.

⁵⁴⁸ Avšak s „výhradou“ proevropského ohýbání za použití principu eurokonformního výkladu národního práva (o čemž budu mluvit v následující kapitole). Viz k tomu též ZEMÁNEK, Jiří. The Emerging Czech Constitutional Doctrine of European Law. *European Constitutional Law Review*, 2007, roč. 3, č. 3, s. 426.

přijaté v rámci této diskrece plně přezkumu jejich slučitelnosti s českými ústavními požadavky: „Obsah samotné Směrnice o data retention však ponechává České republice dostatečný prostor pro její ústavně konformní transpozici do domácího právního řádu, neboť její jednotlivá ustanovení v podstatě pouze vymezují povinnost data uchovávat. Při transpozici je třeba dodržet účel, který Směrnice stanoví, avšak při zákonné a podzákonné konkrétní úpravě ukládání údajů a nakládání s nimi včetně opatření bránících jejich zneužití je třeba dodržet ústavní standard, který vyplývá z českého ústavního pořádku tak, jak je interpretován českým Ústavním soudem. To proto, že konkrétní podoba transpozice - tj. napadená zákonná a podzákonná ustanovení - je projevem vůle českého zákonodárce, jež při dodržení účelu Směrnice mohla co do výběru prostředků variovat, avšak zároveň byl při tomto výběru zákonodárce vázán ústavním pořádkem.“⁵⁴⁹

Na závěr musím připomenout, že rozebraná autonomie implementačních aktů a ani kritérium dobrovolnosti, se nijak nedotýkají možnosti posuzování procedurální správnosti legislativních postupů českých orgánů a s ní související ústavní konformity přijímaných aktů. Tady zůstává pravomoc Ústavního soudu posuzovat ústavnost vnitrostátních postupů nedotčena. Nic na jejím rozsahu nemění ani ta skutečnost, že právo, které vychází z kontrolovaných postupů, je reakcí vnitrostátního normotvůrce na impulsy evropského práva. Kontrola dodržení ústavně předvídaných legislativních postupů (byť by mohla vést k „evropsky nežádoucímu“ zdržení dosahování cílů normy práva Evropské unie) nevyvolává a ani není důsledkem konfliktu mezi právem supranacionálním a právem členského státu. Ústavní soud se tady pohybuje výlučně ve vodách českého ústavního práva a jeho přezkumná pravomoc nemůže být prolomena.⁵⁵⁰

5.4.3 Hodnotové působení evropského práva v českém právním řádu a jeho ústavní limity

Právo Evropské unie může ovlivňovat aplikační praxi v členském státě i jinak než normativním působením. Mezi klasické dopady členství státu v Evropské unii patří také povinnost solidarity (či loajality) členského státu (čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii), ze

⁵⁴⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2011, sp. zn. Pl. ÚS 24/10 Shromažďování a využívání provozních a lokalizačních údajů o telekomunikačním provozu.

⁵⁵⁰ O nerozpornosti této otázky viz stejně KÜHN, Zdeněk. K přezkumu ústavnosti českých aktů implementujících evropské právo nejen ve vztahu k tzv. eurozatykači, *Trestněprávní revue*, 2005, roč. 4, č. 3, s. 57; nebo DVOŘÁČEK, Dan. K abstraktní kontrole ústavnosti vnitrostátních právních předpisů implementujících komunitární právo. *Právní rozhledy*, roč. 12, č. 19, s. 723–727.

kteřé pro národní aplikační orgány plyne povinnost přihlížet k cílům evropských norem při výkladu svého domácího práva. Rovněž tento princip tzv. eurokonformního výkladu (též princip nepřímého účinku unijního práva) získal skřze čl. 10a Ústavy základ pro uplatnění v české právní praxi. Navíc se zde projevuje i ústavní povinnost respektu k mezinárodním závazkům podle čl. 1 odst. 2 Ústavy České republiky.

V rámci svého přístupu k evropskému právu Ústavní soud prokázal otevřenost a ochotu akceptovat všechny kategorie jeho účinků a dopadů ve vnitrostátním právním řádu. Ne jinak tomu je i s aprobačí tzv. nepřímého účinku evropského práva, tedy prosazením eurokonformního výkladu ustanovení práva vnitrostátního. V post-přístupovém období Ústavní soud jenom potvrdil svou otevřenost k proevropské interpretaci vnitrostátního práva a dále rozvíjel svoje chápání práva Evropské unie jako práva, které mu není cizí. Zatímco při vyslovení teze o prozařování tohoto práva, resp. jeho hodnot do právního řádu České republiky v období před přistoupením⁵⁵¹ se jednalo v podstatě o dobrovolné stanovisko Ústavního soudu, v období po 1. květnu 2004 se již jedná o reakci na ustálenou judikaturu Soudního dvora a plnění povinnosti loajality České republiky.

Kontury přístupu Ústavního soudu k principu eurokonformního výkladu českého práva byly vybudovány hned v jeho prvních dvou klíčových rozhodnutích ve věcech sp. zn. Pl. ÚS 50/04 Cukerné kvóty III a sp. zn. Pl. ÚS 66/04 Evropský zatýkací rozkaz. V průběhu několika měsíců tady Ústavní soud předložil odpovědi na otázky, jak bude přistupovat k tomuto principu, kterou část práva Evropské unie bude považovat za interpretační vzor a naopak, u které části českého práva připustí proevropské ohýbání, jakož i na otázku, kde leží (nejen ústavní) limity využití této vlastnosti práva Evropské unie.

V prvním ze zmiňovaných nálezů Ústavní soud přízvukuje že „[nemůže] přehlížet dopad komunitárního práva na tvorbu, aplikaci a interpretaci vnitrostátního práva, a to v oblasti, 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.“⁵⁵²

V nálezu o eurozatykači se pak význam principu eurokonformního výkladu českého práva podtrhuje slovy, podle kterých z „čl. 1 odst. 2 Ústavy, ve spojení s principem spolupráce, stanoveným čl. 10 Smlouvy o ES, vyplývá ústavní princip, podle něhož mají být

⁵⁵¹ Viz nálezu Ústavního soudu ze dne 29. května 1997, sp. zn. III. ÚS 31/97 K ukládání pokut soutěžitelům za zneužití dominantního postavení a nálezu Ústavního soudu ze dne 16. října 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01 Kvóty na mléko.

⁵⁵² Nálezu Ústavního soudu ze dne 8. března 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04 Cukerné kvóty III. Text v závorkách přidán autorem.

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. [...]“⁵⁵³

Ústavní soud přistupuje k uplatnění uvedeného principu široce a za „proevropsky ohybatelné“ právo považuje všechny součásti právního řádu ČR, tudíž také právo ústavní, čímž vlastně mezi adresáty povinnosti eurokonformního výkladu řadí i sebe sama.⁵⁵⁴ Eurokonformní výklad ústavního práva v pojmání Ústavního soudu pak představuje snadný a efektivní nástroj eliminování potencionálních rozporů mezi požadavky práva Evropské unie a požadavky českého ústavního pořádku. Relevance takového postupu je o to větší, když si uvědomíme, že proevropská interpretace národního ústavního práva nepůsobí jako aposteriorní nástroj na řešení konfliktů, ale jako preventivní nástroj bránící jejich vzniku.⁵⁵⁵

Zřejmě široká otevřenost, či dokonce jistá náklonnost Ústavního soudu vůči principu eurokonformního výkladu se projevila i v nálezu sp. zn. II. ÚS 3/06 „Ochrana principu důvěry v závazkových vztazích“⁵⁵⁶, kde senát v rámci obiter dictum připomněl obecným soudům povinnost přihlídnout k hodnotovému působení práva Evropské unie i v případě vztahů, které vznikly před přistoupením, a to i za předpokladu, že tyto vztahy vznikly před přijetím vnitrostátních implementačních opatření nebo dokonce před přijetím evropské úpravy stanovující dotyčný hodnotový rámec. Ústavní soud tady rozvíjí svůj proevropský přístup,

⁵⁵³ Bod 61 nálezu Ústavního soudu ze dne 3. května 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04 Evropský zatýkací rozkaz.

⁵⁵⁴ Jako příklad dopadů principu eurokonformního výkladu v dimenzi ústavního práva v textu uvádím známou kauzu Evropského zatýkacího rozkazu. Ústavní soud ale vybuodoval (týden před nálezem o eurozatykači) svoje rozhodnutí na „evropském“ chápání vnitrostátního ústavního práva (a dokonce také Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jako jeho součástí) i v neméně „populární“ kauze obráceného důkazního břemene ze dne 26. 4. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 37/04 Důkazní břemeno v diskriminačních sporech – návrh na zrušení § 133a odst. 2 občanského soudního řádu. Tady Ústavní soud zamítl návrh na zrušení ustanovení § 133a odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád pro tvrzený rozpor s právem na spravedlivý proces, zakotveným v českém ústavním pořádku s tím, že rozsah tohoto práva je nutné vnímat a vykládat s přihlédnutím k aktuální situaci, cílům Evropské unie, jejímu hodnotovému rámci i supranacionálnímu systému ochrany lidských práv. Na základě toho uznal institut obráceného důkazního břemene za legitimní cíl Evropské unie neodporující našemu ústavnímu pořádku. Blíže k tomu viz např. MATOCHOVÁ, Soňa. Právo Evropské unie a Evropských společenství v judikatuře Ústavního soudu ČR. In MALÍŘ, Jan a kol. *Česká republika v Evropské unii (2004–2009). Institucionální a právní otázky členství*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2009, s. 29-30.

⁵⁵⁵ „Rozpor překonatelný interpretací je rozporem pouze zdánlivým [...] Teprve rozpor interpretačně neodstranitelný je [...] normativním sporem skutečným.“ Viz KYSELA, Jan. Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a po „lisabonském nálezu“ Ústavního soudu. In GERLOCH, Aleš, WINTR, Jan (eds). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 55.

⁵⁵⁶ Body 40 a 42-47 nálezu Ústavního soudu ze dne 6. listopadu 2007, sp. zn. II. ÚS 3/06 „Ochrana principu důvěry v závazkových vztazích“.

zahájený již v období před přistoupením k Evropské unii⁵⁵⁷, a to v podstatě ad infinitum a ad absurdum. Stanovisko Ústavního soudu dokonce předbíhá i judikaturu Soudního dvora, který takové uznání retroaktivního působení aplikačních zásad práva Evropské unie po soudech nově přistoupivších států nepožaduje.⁵⁵⁸

Široké chápání povinnosti eurokonformního výkladu Ústavní soud potvrdil i v nálezu sp. zn. II. ÚS 1174/09 z ledna 2010.⁵⁵⁹ Ústavní soud obecným soudům připomíná, že povinnost přihlídnout k významu a hodnotovému rámci evropské normy (obzvláště při výkladu vnitrostátního práva, které je přijato k její implementaci do českého práva) je podstatným prvkem rozhodování kauz s evropským pozadím. Povinnost eurokonformního výkladu nespočívá pouze ve formální zmínce o tom, že soud vzal na vědomí existenci evropského práva, ale v podrobném vypořádání se s požadavky norem práva Evropské unie. Když obecný soud míní postupovat podle vnitrostátního práva, protože jej považuje za plně kompatibilní s evropskou normou, musí své rozhodnutí náležitě odůvodnit. Lakonické uplatnění principu eurokonformního výkladu je podle Ústavního soudu porušením práva jednotlivce (účastníka řízení) na spravedlivý proces.

Z judikatury Ústavního soudu je zřejmé, že považuje eurokonformní výklad za nejideálnější nástroj plnění členských závazků České republiky, který je současně zachováním autonomie vnitrostátních orgánů aplikace práva a obrušuje tak možné třecí plochy mezi supranacionálním a národním právem.⁵⁶⁰ Navíc, z hlediska kvantitativního, je fenomén nepřímého působení práva Evropské unie v porovnání s přímou aplikací evropských norem mnohem výraznější vlastností supranacionálního právního systému. Přístup Ústavního soudu dokazuje, že tento princip chápe jako nutnou součást „každodenní“ praxe obecných soudů a ne jako určité ultimativní řešení situací, kdy se soudy dostanou na interpretační mrtvý bod. Dále musí být zmíněno, že uplatnění eurokonformního výkladu je stanoveno široce po věcné (týká se všech součástí právního řádu České republiky včetně práva ústavního⁵⁶¹) i časové stránce (jeho použití není vyloučeno ani na vztahy a skutkové stavy vzniklé, resp. nastalé před přistoupením k Evropské unii).

⁵⁵⁷ Viz nálezy Ústavního soudu ze dne 16. října 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01 Kvóty na mléko.

⁵⁵⁸ Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 10. ledna 2006, C-302/04 Ynos [2006] ECR I-371.

⁵⁵⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 13. 1. 2010, sp. zn. II. ÚS 1174/09 K povinnosti soudu vypořádat se s uplatněnými námitkami a k zákazu diskriminace.

⁵⁶⁰ Této otázce se věnují též v příspěvku HAMULÁK, Ondřej. Interpretace obrušování hran mezi českým a supranacionálním právem. In HAMULÁK, Ondřej (ed). *Principy a zásady v právu - teorie a praxe*. Praha: Leges, 2010, s. 53-56.

⁵⁶¹ Přípuštěním, proevropsky laděného, ohýbání českého ústavního práva se právo Evropské unie stává nepřímo součástí hodnotového rámce české ústavnosti a ovlivňuje tak chápání i rozměr pojmu ústavní pořádek České republiky na pozadí členství našeho státu v Evropské unii. Evropské právo tak obohacuje český ústavní pořádek, i když formálně netvoří jeho součást.

I když princip eurokonformního výkladu zastává v judikatuře Ústavního soudu očividně zásadní místo a je zmiňován poměrně často, neznámá to, že by toto široké uplatnění bylo neomezené. Ústavní soud ve svých nálezech definoval určitá omezení eurokonformního výkladu národního práva. Když Ústavní soud nalézá nástroj na zhojení nesouladu mezi právem Evropské unie a českým právem ve výkladu národního práva, nemluví o jeho použití za každou cenu. Ustanovení českého ústavního práva jistě nebude možné interpretací ohýbat tendenčně ani voluntaristicky. Proto v případě, že metodologie výkladu práva nenabídne žádný vhodný nástroj, nebude možné dosáhnout předpokládaných účinků práva Evropské unie. V tomto případě se jedná o omezení jistého formálního charakteru, které podmiňuje (a tím i limituje) nepřímý účinek práva Evropské unie existencí vnitrostátní výkladové metody, v rovině ústavní pak existencí způsobu výkladu ústavního práva. Takové nazírání Ústavního soudu je plně v souladu s postojem Soudního dvora, který s přihlédnutím k principu národní procesní autonomie nepožaduje po národních soudech, aby cíle evropské normy dosahovaly absurdním nebo smyšleným výkladem národního práva, ale naopak požaduje uplatnění principu eurokonformního výkladu pouze v mezích národním právem stanovené diskrece soudů.⁵⁶²

Povinnost eurokonformního výkladu neznámá, že se výklad ústavních norem bude muset pokaždé přizpůsobit požadavkům evropského práva. Jedná se o účinek, který je limitován obsahovou a významovou logikou ústavního textu. „Ústavní princip výkladu domácího práva souladně se závazky České republiky vyplývajícími 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 [...]“⁵⁶³

Ústavní soud připouští proevropský výklad jenom do té míry, do jaké jej umožňuje významový obsah ústavního pravidla. Čím obecnější (a tedy flexibilnější) je dané ustanovení ústavního textu, tím větší je možnost jeho výkladového ohýbání a plnění závazků vyplývajících pro stát z členství v Evropské unii. Tak tomu bylo v případě ustanovení čl. 14 odst. 4 druhá věta Listiny⁵⁶⁴, vykládaného v kauze eurozatykače, které je natolik obecné a abstraktní, že Ústavnímu soudu ponechalo prostor k proevropskému výkladu. Avšak naopak, v případě striktních, proevropsky nevyložitelných pravidel se princip nepřímého účinku práva Evropské unie neuplatní.

⁵⁶² Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. dubna 1984, 14/83 Von Colson and Kamann vs. Land Nordrhein-Westfalen [1984] ECR 1891, bod 28 in fine.

⁵⁶³ Bod 82 nálezu Ústavního soudu ze dne 3. května 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04 Evropský zatýkačí rozkaz.

⁵⁶⁴ Čl. 14 odst. 4 druhá věta Listiny stanoví, že: „Občan nemůže být nucen k opuštění své vlasti.“

Pro případy, kdy se reálně vyskytne překážka dosažení evropsky souladné aplikace ústavního práva, spočívající v nemožnosti jeho významové modifikace ve světle cílů evropské normy, platí, že ústavní text ve stávající podobě musí být respektován a tedy upřednostněn. Za této situace pak Ústavní soud vidí jedinou možnost, jak naplnit závazky vyplývající pro Českou republiku z jejího členství v Evropské unii, a sice změnu té části Ústavy, která brání naplnění závazku loajality České republiky vůči Evropské unii. Objevuje se tak další, specifický účinek evropského práva, a to, že kromě funkce interpretačního vodítka může působit i jako legislativní pobídka k přijetí změny nebo doplnění české Ústavy. Český Ústavní soud, podobně jako polský Trybunał Konstytucyjny v jeho rozhodnutí o ústavní konformitě evropského zatýkacího rozkazu v Polsku⁵⁶⁵, si uvědomuje důležitost dosahování integračních cílů a preferuje „přijetí evropského normativního přístupu“⁵⁶⁶ v těch případech, kdy by znění vnitrostátního ústavního textu bránilo uplatnění těchto cílů. Ústavní soud výslovně uvádí, že: „[...] Pokud domácí metodologie výkladu ústavního práva neumožňuje vyložit příslušnou normu souladně s evropským právem, je pouze na ústavodárci změnit ústavu [...]“⁵⁶⁷

Pobídka českému ústavodárci k přizpůsobení Ústavy evropským požadavkům však není podle Ústavního soudu neohraňovaná. Ústavní soud opakuje, že plnění závazků vyplývajících pro Českou republiku z členství v Evropské unii nemůže vést k derogaci nedotknutelného jádra české Ústavy a proto ani výše rozebíraná (v podstatě evropsky vyvolaná) změna Ústavy se nemůže dotknout jistých základních hodnot české ústavnosti. Podle Ústavního soudu může ústavodárce přistoupit ke změně Ústavy „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 [...]“⁵⁶⁸ I v tomto ohledu se tedy uplatní výše zmiňovaný „Solange“ koncept Ústavního soudu, tedy akceptace účinků evropského práva s výhradou.

Rozebíraný pro-evropsky laděný názor Ústavního soudu, který navrhuje řešit konflikt mezi ústavními normami a evropským právem (jež by nebyl řešitelný výkladem) tak, že ústavodárce přizpůsobí ústavní text evropským požadavkům (samozřejmě až na případy

⁵⁶⁵ Rozhodnutí polského Ústavního soudu ze dne 27. dubna 2005, P 1/05 „Przekazanie obywatela polskiego do państwa członkowskiego Unii Europejskiej na podstawie europejskiego nakazu aresztowania“. Toto rozhodnutí podrobně rozebírám ve své publikaci HAMULÁK, Ondřej. *Eurozatykač, tři ústavní soudy a dominance práva Evropské unie*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2011, s. 44-60.

⁵⁶⁶ GRUSZCZAK, Artur. European Arrest Warrant – success story or constitutional troublemaker? In GRUSZCZAK, Artur. (ed). *European Arrest Warrant – Achievements and Dilemmas*. European Centre – Natolin Working Paper, 2006, č. 3, s. 9. [online]. [cit 6. 1. 2010]. Dostupné na <<http://www.natolin.edu.pl/wsisw/wsisw.nsf>>.

⁵⁶⁷ Bod 82 nálezu Ústavního soudu ze dne 3. května 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04 Evropský zatýkací rozkaz.

⁵⁶⁸ Bod 82 nálezu Ústavního soudu ze dne 3. května 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04 Evropský zatýkací rozkaz.

konfliktu mezi evropským právem a materiálním jádrem české ústavy, které i tady zůstává nezměnitelným) však doznal jisté modifikace. Ústavní soud ve svém prvním lisabonském nálezu uvedl, 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.⁵⁶⁹ Jinak řečeno v případě, kdy se vyskytne rozpor mezi ustanoveními práva Evropské unie a ústavním pořádkem (celým), mohou být evropské požadavky splněny jenom tehdy, když to dovolí rozumný výklad ústavního pořádku. V lisabonském nálezu tedy chybí dovětek o řešení konfliktu mezi právem Evropské unie a „neohniskovými“ normami českého ústavního práva aktivitou ústavodárce, což lze vykládat jako jistý odklon od předešlé judikatury Ústavního soudu.

Odpověď na to, zda byl lisabonským nálezem zaveden nový trend (tedy přizpůsobování ústavních norem evropským požadavkům pouze jejich rozumným výkladem a nikoli jejich novelizací) nebo se jedná jenom o další specifický důsledek výjimečného řízení o předběžné kontrole ústavnosti mezinárodní smlouvy, přinese až čas. Z (počtem skromné) judikatury Ústavního soudu řešící otázky evropského práva, která se objevila v období po lisabonských nálezech, se nedá vyčíst definitivní odpověď. Za zmínku ale stojí, že Ústavní soud již dvakrát nevyhověl evropským požadavkům, když jednak zrušil vnitrostátní úpravu implementující unijní směrnici⁵⁷⁰ a nedávno pak využil svou výhradu přezkumu a postavil se proti názoru Soudního dvora Evropské unie⁵⁷¹, a to bez toho, aby se pokusil o eurokonformní výklad nebo naznačil potřebu změny ústavních pravidel.

Na druhou stranu se však v jeho poslední judikatuře objevuje i značně pro-evropské rozhodnutí. V nálezu sp. zn. IV. ÚS 1521/10 Odpovědnost státu za škodu způsobenou porušením evropského práva⁵⁷² Ústavní soud uznává i poslední z učebnicových principů spojovaných s právem Evropské unie a to princip odpovědnosti státu za škodu způsobenou porušením evropského práva. Považuje jej za speciální autonomní odpovědnostní režim platný v České republice.⁵⁷³ Svůj závěr o nutnosti uplatňovat tento odpovědnostní režim v české praxi a to i navzdory absenci výslovné právní úpravy postupů při vymáhání škody způsobené porušením evropského práva ze strany státu rozvádí v této pasáži svého

⁵⁶⁹ Bod 85 nálezu Ústavního soudu ze dne 26. listopadu 2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08 Lisabonská smlouva I.

⁵⁷⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2011, sp. zn. Pl. ÚS 24/10 Shromažďování a využívání provozních a lokalizačních údajů o telekomunikačním provozu.

⁵⁷¹ Nález Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2012, sp. zn. Pl. ÚS 5/12 Slovenské důchody XVII - aplikace Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení, závazky z mezinárodního a unijního práva.

⁵⁷² Nález Ústavního soudu ze dne 9. února 2011, sp. zn. IV. ÚS 1521/10 Odpovědnost státu za škodu způsobenou porušením evropského práva.

⁵⁷³ Pro rozbor viz KOMÁREK, Jan. Ústavní soud České republiky: Odpovědnost státu za škodu způsobenou porušením práva EU. *Právní rozhledy*, 2011, roč. 19, č. 9, s. 331-335.

rozhodnutí: „Za této situace, kdy je Česká republika demokratickým právním státem, dodržujícím závazky, které pro něj vyplývají z mezinárodního práva (srov. čl. 1 odst. 2 Ústavy České republiky), nemůže na plnění závazků plynoucích z mezinárodního (tzn. i evropského) práva rezignovat jen proto, že na národní úrovni výslovná právní úprava umožňující dovolávat se vůči České republice povinnosti za škodu způsobenou porušením závazků, k nimž se sama a otevřeně hlásí, neexistuje. Z tohoto důvodu nemůže jít stěžovatelce k tíži, že v rámci řízení před obecnými soudy smísila oba systémy odpovědnosti, tzn. odpovědnost za škodu způsobenou porušením evropského práva použila toliko na podporu své argumentace, že vyhlášení výsledku dohodovacího řízení je nesprávným úředním postupem podle § 13 zákona č. 82/1998 Sb. Je totiž povinností obecných soudů, zejména pak soudu Nejvyššího, aby vykládal zákon o odpovědnosti státu a konstruoval jeho vztah k systému odpovědnosti v rámci práva Evropské unie. Při tomto výkladu však nemůže postupovat svévolně, přičemž svévolným postupem bude i absence řádného vysvětlení, jak a proč zvolené řešení konvenuje účelu unijní právní normy (srov. k tomu bod 22, nález sp. zn. II. ÚS 1009/08).“⁵⁷⁴ Vliv evropského práva na výklad vnitrostátních pravidel je tu více než zřejmý a Ústavní soud tímto nálezem potvrzuje, že eurokonformní výklad (tedy tzv. nepřímý účinek práva Evropské unie) hraje v jeho judikatuře významnou roli.

⁵⁷⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 9. února 2011, sp. zn. IV. ÚS 1521/10 Odpovědnost státu za škodu způsobenou porušením evropského práva.

6 Závěr

„Europe is always a potentiality, never an actuality.“⁵⁷⁵

V současné době je stát již pouze „jedním z vícera center vzniku práva.“⁵⁷⁶ Vedle něj zastávají významné funkce při regulaci chodu společnosti jak nižší jednotky (proces decentralizace a zvyšování relevance menších územních jednotek v rámci státu), tak nadstátní uskupení (proces evropské integrace a globalizace).

Moje práce je výsledkem reakce na jednu z největších výzev, s nimiž se potýká právní věda, a to vymezení role státu v situaci stále se prohlubující evropské integrace. Ta je jedním ze zásadních faktorů ovlivňujících proces dekonstrukce moci a postmoderního pluralizmu. Postmoderní doba přináší dekonstrukci systému platného práva i vnímání klasických stabilizačních faktorů. Právě stát, jako tradiční hráz stability, již nestojí nade vším, ale někde uprostřed.⁵⁷⁷ Alan Cranston v tomto ohledu připomíná, že: „Před staletími naučil Koperník lidstvo tomu, že Země není středem vesmíru. Dnes se lidstvo učí tomu, že národní stát není středobodem světa.“⁵⁷⁸

Fenomén evropské integrace, její federalizační tendence a dominance evropského práva nutně vyvolaly otázky, které tato práce zkoumá. První bylo, zda náš stát si i v konkurenci s Evropskou unií nadále ponechává svrchované postavení či nikoliv. Druhou pak bylo, zda můžeme české právo (jako určitý ideální celek) považovat i pod tlakem unijního práva za autonomní společenský řád. V tomto ohledu jsem vyslovil dvě hypotézy, které tato práce rozebírá a prokazuje, konkrétně:

1. Přistoupením k Evropské unii neztratila Česká republika postavení svrchovaného státu. V souvislosti s evropskou integrací je potřebné akceptovat posun v chápání pojmu suverenity státu od statického pojetí k otevřenému, dynamickému konceptu, který je nástrojem sladění požadavku zachování suverenity státu a jeho účasti na evropském integračním projektu.

⁵⁷⁵ ALLOTT, Philip. *The Health of Nations. Society and Law beyond the State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, s. 180.

⁵⁷⁶ BĀRĀNY, Eduard. *Pojmy dobrého práva*. Bratislava: Eurokódex, 2007, s. 18.

⁵⁷⁷ BĀRĀNY, Eduard. *Pojmy dobrého práva*. Bratislava: Eurokódex, 2007, s. 21.

⁵⁷⁸ CRANSTON, Alan. *The Sovereignty Revolution*. Stanford: Stanford University Press, 2004, s. 67.

2. I navzdory neoddiskutovatelnému vlivu práva Evropské unie na české právo, uznání jeho přímého účinku a akceptaci příkazu přednostní aplikace nadále platí, že právo České republiky zůstává autonomním právním řádem. Vnitrostátní právo České republiky totiž vykazuje jisté základní strukturální prvky, které jsou imunní vůči tlaku supranacionálního právního řádu. Těmito prvky jsou autonomní ústavní základ pro působení evropského práva, formální nerozšiřování ústavního pořádku o evropské normy, autonomie Ústavního soudu a zachování hodnotového jádra české ústavnosti.

Hlavní metodou při zpracování nastolených otázek byla analýza a kritická evaluace rozhodnutí Ústavního soudu České republiky. O judikaturu se opírám především proto, že suverenitu chápu jako pojem českého ústavního práva (a ne pouhý termín právní vědy), který tudíž spadá pod výkladový monopol Ústavního soudu. Jsou to právě vnitrostátní soudy, jež působí jako agenti internalizace mezinárodního a evropského práva a zároveň jako strážci suverenity. Funkčnost uvedených „mimostátních“ právních systémů je proto mnohem více závislá na ochotě a schopnostech těchto soudů, než na stanovování určitých teoretických hierarchických vazeb mezi právními systémy.⁵⁷⁹

Paradoxem evropské integrace je skutečnost, že konsenzus politické reprezentace členských států na volbě supranacionální formy integrace a její autonomie (která je bází, ze které vyvěrá rozebírané napětí mezi evropskou a vnitrostátní právní rovinou) je následován neshodou soudní. Obsahem „sporů“ mezi Soudním dvorem a národními (hlavně ústavními) soudy je otázka vztahů mezi právem Evropské unie a právem vnitrostátním a nekončící dialog o určení „nadřazenosti“ toho, či onoho.

Je zřejmé, že tato „válka soudů“ nemůže mít definitivního vítěze. Prvním důvodem je skutečnost, že žádný z hráčů participujících na tomto souboji nevládní zbraň posledního slova. Druhým je pak ten fakt, že neexistuje definitivní arbitr, nezúčastněný třetí, který by mohl autoritativně rozhodovat případné konflikty mezi evropským a vnitrostátním ústavním právem.⁵⁸⁰ Za této situace platí, že souboj soudů může mít jenom vítěze bitev, nikoliv celé války. Vítězem je ten konkrétní soud, kterému se dostává privilegia rozhodovat v časové

⁵⁷⁹ Viz COHEN, Amichai. Domestic Courts and Sovereignty. In. BROUDE, Tomer, SHANY, Yuval (eds). *The Shifting Allocation of Authority in International Law. Considering Sovereignty, Supremacy and Subsidiarity*. Oxford: Hart Publishing, 2008, s. 291.

⁵⁸⁰ Potřeba takového soudu ve složených útvarech byla formulována i federalisty, podle kterých rozdělení pravomocí mezi jednotky a celek nutně vyžaduje vytvoření neutrální instance, která bude řešit případné konflikty. Viz HAMILTON, Alexander, MADISON, James, JAY, John. *Listy federalistů*. Olomouc: Vydavatelství Univerzity Palackého v Olomouci, 1994, s. 80.

posloupnosti na posledním místě. S objevením nové kauzy se pak dostává zúčastněným hráčům další možnosti argumentovat pro nebo proti předešlým názorům druhé strany. A kruh se může opět otevřít.⁵⁸¹

Vnitrostátní soudy stojí v souvislosti s právem Evropské unie před problémem „revolty či revoluce.“ Tzv. „revolt or revolution dilemma“ staví soudy před výběr mezi domácí ústavou (revolt) nebo evropským právem (revolution).⁵⁸² V dosavadní judikatuře Ústavního soudu lze objevit náznak obou těchto pólů. Proti evropskému právu revoltuje svou výhradou přezkumu (a jejím skutečným využitím v lednu 2012). Revoluci pak vidím v jeho moderním pojetí státní suverenity.

Ve čtvrté kapitole této disertační práce byla předmětem mého zájmu a výzkumu tzv. „pojmová“ suverenita, tedy rozbor otázky, jak se členství České republiky v Evropské unii projevilo ve změně chápání tohoto klasického státovědného pojmu. Věnoval jsem se prokázání první hypotézy, podle které stát účastníci se evropského integračního projektu neztrácí svou suverenitu, avšak tlak evropské integrace a její supranacionální povaha si vyžadují změnu v definičním uchopení tohoto pojmu. Východiskem pro sladění reality evropského integračního příběhu a požadavku na zachování svrchovanosti členských zemí je dle mého úsudku potřeba flexibilního chápání pojmu státní suverenita.

Evropská unie je supranacionální organizací, která plní vlastní úkoly prostřednictvím originální struktury orgánů (z podstatné části nezávislých na vlivu členských států) a skrze vlastní právní nástroje, jež tvoří samostatný a dominantní právní řád. Kromě toho je evoluce Evropských společenství a následně Evropské unie doprovázena fenoménem faktické či materiální konstitucionalizace. Evropská unie se stává novým suverénem. I když tedy Evropská unie představuje nepopíratelný autopoietický systém, jež je na státech v mnohém nezávislý, je potřeba i nadále akceptovat skutečnost, že bez členských států by byla nemyslitelnou. Členské státy drží osud Unie ve svých rukou. Jsou i nadále (starými) suverény. Povinnost ratifikace každé zásadní změny primárního práva deponuje odpovědnost za jakýkoliv (konstituční, federalizační apod.) přerod Unie právě na členské státy. Ani po

⁵⁸¹ Jak to ukazuje i vývoj kauzy tzv. slovenských důchodů, když po rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie (rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 22. června 2011, C-399/09 Landtová, zatím nepublikován ve sbírce rozhodnutí Soudního dvora) dostal možnost vyjádřit se Ústavní soud České republiky (Nález Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2012, sp. zn. PL. ÚS 5/12 Slovenské důchody XVII - aplikace Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení, závazky z mezinárodního a unijního práva) a momentálně věc opět „leží na stole“ lucemburského soudu (na základě předběžné otázky položené Nejvyšším správním soudem v usnesení ze dne 9. května 2012, sp. zn. 6 Ads 18/2012 – 83).

⁵⁸² Toto dilema pojmenoval PHELAN, Diarmuid Rossa. *Revolt or Revolution: At the Constitutional Boundaries of the European Community*, Round Hall: Sweet & Maxwell, 1997, 540 s. Jeho postoj blíže rozebírá např. MACCORMICK, Neil. *Questioning Sovereignty. Law, State, and Nation in the European Commonwealth*. New York: Oxford University Press, 1999, s. 110-113.

lisabonské reformě nemá Unie možnost učinit žádné na státech nezávislé samoregulační kroky, které by ji přetvořily v „superstát“.

Potřeba sladit výše uvedené protiklady (nový suverén vedle starých suverénů) přináší posun v hermeneutické dimenzi suverenity, přináší novum v definicích a chápání státní suverenity. Ústavní soud České republiky se tomuto novému chápání věnuje ve svých lisabonských nálezech a nabízí jako řešení nové, flexibilní pojmání státní suverenity. Podle něj platí v Evropské unii koncepce tzv. slité suverenity, kde je společných cílů dosahováno participací plurality hráčů. Ústavní soud chápe suverenitu jako odpovědnost za zabezpečení kvalitní existence společnosti, jako předpoklad reprodukce ekonomické i reprodukce hodnotového základu států. V tomto ohledu Ústavní soud České republiky přináší revoluci v tradičním chápání suverenity.⁵⁸³

V páté kapitole této práce jsem se věnoval problematice zachování autonomie českého práva. Autonomii právního řádu jsem spojil s pojmem praktická suverenita. I v této části jsem vycházel z judikatury Ústavního soudu a mým cílem bylo objevit v ní určité strukturální prvky, které podpoří tezi o zachování autonomie českého práva. Již v textu jsem uváděl názor Wojciecha Sadurského, jenž chápe otázku státní suverenity ve smyslu zachování základních prvků národní ústavnosti. Suverenita by podle něj mohla být podlomena, tehdy, kdy by došlo k podrobení všeho národního práva prioritě práva Evropské unie.⁵⁸⁴ Z tohoto úhlu pohledu byla otázka suverenity v judikatuře Ústavního soudu otevřena již v klíčových nálezech sp. zn. Pl. ÚS 50/04 Cukerné kvóty III a sp. zn. Pl. ÚS 66/04 Evropský zatýkací rozkaz. Připomínám, že v těchto rozhodnutích bylo ze strany Ústavního soudu vymezeno chápání vztahu práva Evropské unie a českého ústavního práva, které je založeno na ochraně a prosazování limitů evropské integrace ležících v zachování materiálního jádra české ústavnosti.

⁵⁸³ Německý ústavní soud ve svém Lisabonském rozhodnutí představil opačné chápání právního institutu státní suverenity. Podle jeho slov neexistuje žádné dělení či sdílení suverenity mezi Evropskou unií a členskými státy. Unie není držitelem nějaké vlastní suverenity, ale je pouze zástupcem a vykonavatelem původních pravomocí členských států. Spolkový ústavní soud zde pokračoval ve své „maastrichtské“ doktríně a chápání Evropské unie jako spolku států (Europäischen Staatenverbund). Jediné a konečné suverénní subjekty jsou podle něj nadále pouze státy. Podle Spolkového ústavního soudu nemůže Evropská unie existovat jako suverén vedle svých členských států. Pokud by se Evropská unie měla jednou přetransformovat na státní subjekt a suverénní entitu, bylo by to podle tohoto soudu vždy na úkor členských států. Unie by působila jako jejich nástupce. Soud ale v tomto ohledu poukázal na skutečnost, že ani současný stav primárního práva Evropské unie ani současná podoba Základního zákona takový přerod neumožňuje. K tomu viz hlavně odst. 224, 231 rozhodnutí německého ústavního soudu o slučitelnosti Lisabonské smlouvy s německou ústavou, 2 BvE 2/08 ze dne 30. června 2009, Absatz-Nr. 1/421. [online]. [cit. 7. srpna 2012]. Dostupné na <http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208en.html>.

⁵⁸⁴ Blíže viz SADURSKI, Wojciech. „Solange, chapter 3“: Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union. *EUI Working Paper Law*, č. 2006/40, s. 10. Dostupné na <<http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/6420/1/LAW-2006-40.pdf>>.

Ústavní soud uznal princip přednosti za základní atribut evropského práva a aproboval jeho působení také uvnitř českého právního systému. I když výslovně nevyjádřil, že přiznává evropskému právu přednost před právem národním, lze takový závěr dovodit z jeho argumentace implicity. Ústavní soud logicky nepoužívá slovní vyjádření, která by přímo obsahovala výslovnou aprobaci přednosti a tím by evokovala hierarchické uspořádání vztahu mezi právem Evropské unie a vnitrostátním právem. Namísto toho je jeho uznání priority evropského práva vyjádřeno rezignací na rozhodování otázek ústavnosti a platnosti tohoto práva, které vzešlo z realizace pravomocí přenesených na Evropské společenství/Evropskou unii. Ústavní soud ale nezůstává při pouhém konstatování toho, že nechce klást překážky samoprosaditelnosti evropského práva. Jeho postoj k této otázce není bezvýjimečný. Výslovně poukazuje na skutečnost, že doktrína přednosti evropského práva nebyla a není bezproblémovým konceptem.

V návaznosti na uvedené stanovisko dodává, že rovněž v podmínkách České republiky se nehodlá smířit s doktrínou absolutní přednosti, která supranacionálnímu právu podřazuje také vnitrostátní právo ústavní úrovně.⁵⁸⁵

Delegaci pravomocí, která je ústavním základem účinků práva Evropské unie v českém právním řádu, Ústavní soud nepovažuje za trvalou a neomezenou. Naopak vyslovuje výhradu, která může sloužit jako základ pro neuznání účinků norem evropského práva. Soudnímu dvoru a hlavně institucím Evropské unie tak adresuje sdělení, podle kterého nehodlá respektovat ty výsledky jejich činnosti, tj. ty normy práva Evropské unie, které by byly v rozporu s ohniskovými normami českého ústavního práva.⁵⁸⁶

Ústavní soud připomněl, že projekt evropské integrace má jisté limity a že jeho samoregulační schopnost není neomezená i ve svém prvním „lisabonském“ nálezu. Uvedl, že i když je evropská integrace pro Českou republiku pozitivní výzvou, která s sebou přináší obohacení státní suverenity o nové možnosti, má (a bude mít) pořád omezený charakter, závislý na její ústavní konformitě.⁵⁸⁷ Opětovně tak akcentoval svůj „Solange“ postoj vyjádřený již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 50/04 Cukerné kvóty III.⁵⁸⁸ I když tedy Ústavní soud neshledal žádný důvod pro vyslovení neslučitelnosti Lisabonské smlouvy s Ústavou České republiky, tímto připomenutím, jistým zdviženým prstem, dostal naplnění obsahu své

⁵⁸⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 8. března 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04 Cukerné kvóty III.

⁵⁸⁶ Blíže ke vztahu českého práva a práva Evropské unie viz HAMULÁK, Ondrej. *Právo Evropské unie v judikatuře Ústavního soudu České republiky*. Praha: Leges, 2010, 256 s.

⁵⁸⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 26. listopadu 2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08 Lisabonská smlouva I.

⁵⁸⁸ Obdobně BŘÍZA, Petr. Jaké jsou dopady „Lisabonského nálezu“ (nejen) pro ústavní roviny vztahu českého a unijního práva. *Soudní rozhledy*, 2009, roč. 15, č. 6, s. 3, 4.

základní role, kterou je postavení ochránce české ústavnosti.⁵⁸⁹ Tento zdvižený prst pak (poněkud kontroverzně) Ústavní soud využil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/12 „Holubec“⁵⁹⁰, čímž z ryze doktrinálního úhlu pohledu potvrdil svou roli hlídače evropských institucí a relativní postoj k dominanci práva Evropské unie.

U otázky, zda evropská integrace (a prioritá práva Evropské unie před právem národním, jako jeden z jejích nejsilnějších autonomních nástrojů) je zásahem do praktické suverenity České republiky, musím (vycházející z rozhodnutí Ústavního soudu) odpovědět negativně. Protože členství České republiky v Evropské unii nepotlačuje nedotknutelné atributy české ústavnosti, nemůže být dle mého názoru ani zásahem do státní suverenity v její praktické rovině. I když totiž po formální stránce dochází k (časově neomezenému) odevzdání práva na výkon části svrchovaných pravomocí Evropské unii, je toto odevzdání podmíněné a výsledky realizace těchto pravomocí se nemohou dotknout základních garancí, které subjektům ústavního práva České republiky toto právo přiznává.

Na úplný závěr si dovolím nabídnout poslední stručnou rekapitulaci hypotéz a výsledků mé disertační práce. Východiskem pro zpracování problematiky kontur a chápání suverenity České republiky a související otázky autonomie jejího práva bylo faktum členství v Evropské unii. Snažil jsem se vyřešit nastolené otázky v situaci, kdy se Česká republika nachází uvnitř integračního systému. Na tomto pozadí jsem postupně dospěl k závěrům, že suverenita České republiky je zachována jak v ideálním světě pojmů, tak v reálném světě vztahů. V první dimenzi je možné sladit svrchovanost státu a tlak integrace příklonem k flexibilnímu chápání suverenity, příklonem k modernímu konceptu sdílené či slité suverenity. Ve druhé dimenzi je praktická suverenita České republiky a autonomie jejího práva zachována tím, že v našem právním systému zůstávají nedotčeny jeho určité strukturální prvky. Z těchto prvků pak nejvíce vyčnívá zachování hodnotového jádra české ústavnosti, které nemůže být dotčeno ani v souvislosti s jinak dominantním supranacionálním právem.

⁵⁸⁹ Viz BŘÍZA, Petr. The Constitutional Court on the Lisbon Treaty Decision of 26 November 2008. *European Constitutional Law Review* 2009, roč. 5, č. 1, s. 164.

⁵⁹⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2012, sp. zn. PL. ÚS 5/12 Slovenské důchody XVII - aplikace Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení, závazky z mezinárodního a unijního práva.

Seznam použité literatury a zdrojů

Monografie, odborné knihy a sborníky

České a slovenské

- BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2010, 1533 s.
- BÁRÁNY, Eduard. *Pojmy dobrého práva*. Bratislava: Eurokódex, 2007, 175 s.
- BELLING, Vojtěch, MALÍŘ, Jan, PÍTROVÁ Lenka. *Kontrola dělby pravomocí v EU se zřetelem ke kompetenčním excesům*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2010, 193 s.
- BELLING, Vojtěch. *Legitimita moci v postmoderní době: proč potřebuje Evropská unie členské státy?* Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009. 211 s.
- BLAHOŽ, Josef, BALAŠ, Vladimír, KLÍMA, Karel. *Srovnávací ústavní právo*. 4, vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2011, 523 s.
- BOBEK, Michal, BŘÍZA, Petr, KOMÁREK, Jan. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011, 633 s.
- BOBEK, Michal, KOMÁREK, Jan, PASSER, Jan, GILLIS, Mark. *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Praha: Linde, 2005, 517 s.
- BOBEK, Michal. *Porušení povinnosti zahájit řízení o předběžné otázce podle článku 234 (3) SES*. Praha, C. H. Beck, 2004, 197 s.
- BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang. *Vznik státu jako proces sekularizace*. In HANUŠ, Jiří (ed). *Vznik státu jako proces sekularizace. Diskuse nad studií Ernsta-Wolfganga Böckenfördeho*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2006, 149 s.
- BOND, Martyn, SMITH, Julie, WALLACE, William. *Význační Evropané* (český překlad Jana Pavlíkové). Praha: Evropský literární klub, 1998, 461 s.
- BRÖSTL, Alexander, DOBROVIČOVÁ, Gabriela, KANÁRIK, Imrich. *Základy státovedy*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2004, 188 s.
- BRÖSTL, Alexander. *Frontisterion alebo Búdky pre vzletné myšlienky (o štáte a práve)*. Bratislava: Kalligram, 2009, 328 s.
- DAVID, Vladislav a kol. *Mezinárodní právo veřejné s kazuistikou*, 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: Leges, 2011, 448 s.
- FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta.: *Evropská unie*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003, 743 s.
- FIALA, Vlastimil a kol. *Teoretické a metodologické problémy evropské integrace*. Olomouc: Periplum, 2007, 343 s.

- FILIP, Jan, SVATONĚ, Jan. *Státověda*. 5. Vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2011, 400 s.
- FILIP, Jan, ZIMEK, Josef, SVATONĚ, Jan. *Základy státovědy*. 2. přepracované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1997, 352 s.
- GEORGIEV, Jiří (ed). *Princip subsidiarity v právní teorii a praxi*. Praha: CEVRO Institut, 2007, 151 s.
- HAKENBERG, Waltraud. *Základy evropského práva*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2005, s. 281.
- HAMILTON, Alexander, MADISON, James, JAY, John. *Listy federalistů*. Olomouc: Vydavatelství Univerzity Palackého v Olomouci, 1994, 537 s.
- HAMUĽÁK, Ondrej, STEHLÍK, Václav. *Praktikum práva Evropské unie. Ústavní základy a soudnictví*. Praha: Leges, 2011, 176 s.
- HAMUĽÁK, Ondrej. *Eurozatykač, tři ústavní soudy a dominance práva Evropské unie*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2011. 132 s.
- HAMUĽÁK, Ondrej. *Právo Evropské unie v judikatuře Ústavního soudu České republiky*. Praha: Leges, 2010, 256 s.
- HARVÁNEK, Jaromír a kol. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 501 s.
- HOBZA, Antonín. *Úvod do mezinárodního práva mírového*. Část I. Praha: „vlastním nákladem“, 1933, 523 s.
- HOLLÄNDER, Pavel. *Filipika proti redukcionizmu*. Bratislava: Kalligram, 2009, 174 s.
- HOLLÄNDER, Pavel. *Filosofie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, 303 s.
- HOLLÄNDER, Pavel. *Ústavněprávní argumentace – ohlédnutí po deseti letech Ústavního soudu*. Praha: Linde, 2003, 103 s.
- HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 2., rozšířené vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, 364 s.
- JÁNOŠÍKOVÁ, Martina. *Komunitárne právo v judikatúre ústavných súdov SR a ČR*. Bratislava: Iura Edition, 2009, 135 s.
- KLAUS, Václav. *Evropská integrace bez iluzí*. Praha: Knižní klub, 2011, 151 s.
- KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*, 2 rozšířené vydání, 1. díl. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, 901 s.
- KLÍMA, Karel a kol. *Státověda*. 2. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, 431 s.
- KLÍMA, Karel a kol. *Evropské právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, 579 s.
- KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*, Praha: ASPI, 2003, s. 178.

- KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států*. 2. vydání. Praha: Linde, 2006, 423 s.
- KLOUČKOVÁ, Světlana, FENYK, Jaroslav. *Mezinárodní justiční spolupráce v trestních věcech*, 2. vyd. Praha: Linde, 2005, 1019 s.
- KMEC, Jiří a kol. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 1687 s.
- KŘÍŽKOVSKÝ, Ladislav, ADAMOVÁ, Karolina. *Dějiny myšlení o státě*. Praha: ASPI Publishing, 2000, 389 s.
- KUBŮ, Lubomír. *Dějiny právní filozofie*. Olomouc: UP v Olomouci, 2003, 202 s.
- KÜHN, Zdeněk. *Aplikace práva soudcem v éře středoevropského komunismu a transformace. Analýza příčin postkomunistické právní krize*. Praha: C. H. Beck, 2005, 201 s.
- LE FUR, Louis. *Nástin mezinárodního práva veřejného*. Praha: Orbis, 1935, 742 s.
- MALENOVSKÝ, Jiří. *Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva obecně a v českém právu zvláště*. Brno: Doplněk, 2000, 108 s.
- MALÍŘ, Jan, *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie. Studie ze soudcovské tvorby práva*. Praha: Právnická fakulta UK v Praze, 2008, 262 s.
- MAZÁK, Ján, JÁNOŠÍKOVÁ, Martina. *Lisabonská zmluva. Ústavný systém a súdna ochrana*. Bratislava: Iura Edition, 2011, 306 s.
- ONDŘEJKOVÁ, Jana. *Princip přednosti evropského práva v teorii a soudní praxi*. Praha: Leges, 2012, 192 s.
- OPPENHEIM, Lassa Francis Lawrence. *Mezinárodní právo*. Praha: Orbis, 1924, 614 s.
- PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*. 1. Úplné vydání. Praha: Leges, 2011, 1120 s.
- PŘIBÁŇ, Jiří. *Hranice práva a tolerance*. Praha: Sociologické nakladatelství, 1997, 79 s.
- PŘIBÁŇ, Jiří. *Suverenita, právo a legitimita v kontextu moderní filozofie a sociologie práva*. Praha: Karolinum, 1997, 270 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, 949 s.
- STEHLÍK, Václav. *Řízení o předběžné otázce v komunitárním právu*, Olomouc: Vydavatelství Univerzity Palackého v Olomouci, 2006, 184 s.
- SVÁK, Ján. *Ochrana ľudských práv v troch zväzkoch*. I. Zväzok. Žilina: Eurokódex, 2011, 520 s.
- SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, SVOBODOVÁ, Magdaléna a kol. *Ústava pro Evropu, Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2005, 730 s.

- ŠAMALÍK, František. *Ústava sevřená v protikladech restaurace*. Praha: Masarykova dělnická akademie, 2008, 163 s.
- ŠEJVL, Michal a kol. *Aplikace práva EU v České republice. Vybrané problémy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2009, 246 s.
- ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo I – Ústavní základy EU*. Praha: Linde, 2007, 310 s.
- ŠIŠKOVÁ, Naděžda. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*. 2. vyd. Praha: Linde, 2008, 255 s.
- TICHÝ, Luboš a kol. *Dokumenty ke studiu evropského práva*. 3. vyd. Praha: Linde, 2006, s. 528.
- TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, 879 s.
- TÝČ, Vladimír: *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. 4. vydání Praha: Linde, 2004, 306 s.
- VEČEŘA, Miloš, MACHALOVÁ, Tatiana. *Evropéizace práva v právně teoretickém kontextu. Výklad základních pojmů*. Brno: Masarykova Univerzita, 2010, 228 s.
- WEYR, František. *Československé právo ústavní*. Praha: Melantrich, 1937, 339 s.
- WEYR, František. *Základy filosofie právní (nauka o poznávání právnickém)*. Brno: A. Píša, 1920, 244 s.

Zahraniční

- AALTO, Pekka. *Public Liability in EU Law. Brasserie, Bergaderm and Beyond*. Oxford: Hart Publishing, 2011, 240 s.
- ADLER-NISSEN, Rebecca, GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas (eds). *Sovereignty Games Instrumentalizing State Sovereignty in Europe and Beyond*. New York: Palgrave Macmillan, 2008, 252 s.
- AGNEW, John. *Globalization and sovereignty*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2009, 231 s.
- ALLOTT, Philip. *The Health of Nations. Society and Law beyond the State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, 435 s.
- ALTER, Karen. *Establishing the Supremacy of European Law*. New York: Oxford University Press, 2001, 258 s.
- ANDERSEN, Hans, Christian. *J. C. Andersena vybrané pohádky, povídky a báchorky pro mládež a přátele její / zčeštili Bedřich Peška a Josef Mikuláš Boleslavský*. Praha: Mikuláš a Knapp, 1874, s. 55.

- ANDOURA, Sami a kol. *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*. Brussels: CEPS, EGMONT, EPC, 2007, 147 s.
- ANGHIE, Antony. *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*. New York: Cambridge University Press, 2004, 356 s.
- ARNULL, Anthony a kol. (eds). *A Constitutional Order of States? Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*. Oxford: Hart Publishing, 2011, 634 s.
- AVBELJ, Matej, KOMÁREK, Jan (eds). *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*. Oxford: Hart Publishing, 2012, 424 s.
- BARENTS, René. *The Autonomy of Community Law*. Hague: Kluwer Law International, 2004, 334 s.
- BARTELSON, Jens. *Visions of World Community*. New York: Cambridge University Press, 2009, 215 s.
- BEAULAC, Stéphane. *The Power of Language in the Making of International Law. The Word Sovereignty in Bodin and Vattel and the Myth of Westphalia*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2004, 200 s.
- CONNOLLY, E. William. *Pluralism*. Durham: Duke University Press, 2005, 196 s.
- CORRIAS, Luigi. *The Passivity of Law. Competence and Constitution in the European Court of Justice*. Dordrecht: Springer, 2011, 171 s.
- CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne. *EU Law – Text, Cases and Materials. Fifth Edition*. Oxford: Oxford University Press, 2011, 1155 s.
- CRAIG, Paul. *The Lisbon Treaty. Law, Politics and Treaty Reform*. New York: Oxford University Press, 2010, 466 s.
- CRANSTON, Alan. *The Sovereignty Revolution*. Stanford: Stanford University Press, 2004. 102 s.
- CRUZ, Julio Baquero. *Between Competition and Free Movement. The Economic Constitutional Law of the European Community*. Potland: Hart Publishing, 2002, 176 s.
- DE BÚRCA, Gráinne, WEILER Joseph Halevi Horowitz (eds). *The Worlds of European Constitutionalism*. New York: Cambridge University Press, 2012, 348 s.
- DE SCHUTTER, Olivier. *International Human Rights Law*. New York, Cambridge University Press, 2010, 1032 s.
- FOSSUM, John Erik, MENÉNDEZ, Agustín José. *The Constitution's Gift. A Constitutional Theory for a Democratic European Union*. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers, 2011, 303 s.
- FOSTER, Nigel. *Foster on EU Law*. New York: Oxford University Press, 2006, 520 s.

- FRIEDMAN GOLDSTEIN, Leslie. *Constituting Federal Sovereignty. The European Union in Comparative Context*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2001, 242 s.
- FUKUDA, Arihiro. *Sovereignty and the Sword. Harrington, Hobbes and Mixed Government in the English Civil Wars*. Oxford: Clarendon Press, 1997, 175 s.
- GILLINGHAM, John. *Coal, steel, and the rebirth of Europe, 1945-1955. The Germans and French from Ruhr conflict to economic community*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991, 397 s.
- GOLDMAN, B., David. *Globalisation and the Western Legal Tradition. Recurring Patterns of Law and Authority*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, 362 s.
- GORDON, Scott. *Controlling the State. Constitutionalism from Ancient Athens to Today*. Harvard: Harvard University Press, 2002, 395 s.
- GÓRSKI, Adam, HOFMAŃSKI, Piotr (eds). *The European Arrest Warrant and its Implementation in the Member States of the European Union*. Warszawa: C. H. Beck, 2008, 395 s.
- GROTIUS, Hugo. *The Free Sea or A Disputation Concerning the Right Which the Hollanders Ought to Have to the Indian Merchandise for Trading*. Překlad Richard Hakluyt. Indianapolis: Liberty Fund, 2004, 148 s.
- HABERMAS, Jürgen. *The Postnational Constellation. Political Essayss*. Překlad Max Pensky. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2001, celkem 190 s.
- HINSLEY, Francis, Harry. *Power and the Pursuit of the Peace*. Cambridge: Cambridge University Press, 1963, 416 s.
- HINSLEY, Francis, Harry. *Sovereignty*. 2nd edition. Cambridge: Cambridge University Press, 1986, 255 s.
- HIX, Simon. *The Political System of the European Union*. 2nd edition. New York: Palgrave Macmillan, 2005, 489 s.
- CHALMERS, Damian et al. *European Union Law: text and materials*. New York: Cambridge University Press, 2006, 1150 s.
- JACOBS, Francis G. *The Sovereignty Of Law: The European Way*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, 163 s.
- JACOBSEN, Trudy a kol (eds). *Re-envisioning Sovereignty. The End of Westphalia?* Aldershot: Ashgate, 2008, 375 s.
- KLABBERS, Jan, PETERS, Anne, ULFSTEIN, Geir. *The Constitutionalisation of International Law*. New York, Oxford University Press, 2011, 437 s.

- KOMMERS, Donald. *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. 2nd edition Durham: Duke University Press, 1997, 648 s.
- KRASNER, Stephen D. *Sovereignty. Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press, 1999, 264 s.
- KURTULUS, Ersun. *State Sovereignty. Concept, Phenomenon and Ramifications*. New York: Palgrave Macmillan 2005, 232 s.
- LENAERTS, Koen, van NUFFEL, Piet. *Constitutional Law of the European Union*. London: Sweet & Maxwell, 2005, 969 s.
- LENAERTS, Koen, VAN NUFFEL, Piet. *European Union Law*. 3rd edition. London: Sweet and Maxwell, 2011, 1083 s.
- LUTZ, Ellen, REIGER, Caitlin (eds). *Prosecuting Heads of State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, 326 s.
- MACCORMICK, Neil. *Questioning Sovereignty. Law, State, and Nation in the European Commonwealth*. New York: Oxford University Press, 1999, 210 s.
- MADURO, Miguel Poiares, AZOULAI, Loïc (eds). *The Past and Future of EU Law, The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*. Portland: Hart Publishing, 2010, 512 s.
- MADURO, Miguel Poiares. *We The Court. The European Court of Justice and the European Economic Constitution. A Critical Reading of Article 30 of the EC Treaty*. Portland: Hart Publishing, 1998, 194 s.
- MERRIAM, Charles, Edward. *History of the Theory of Sovereignty since Rousseau*. New York. Columbia University Press, 1900, Reprint. Kitchener: Batoche Books, 2001, 187 s.
- MEUNIER, Sophie, MCNAMARA, Kathleen (eds) *Making History: European Integration and Institutional Change at Fifty*. Oxford: Oxford University Press, 2007, 361 s.
- OPPENHEIMER, Andrew. *The Relationship Between European Community Law and National Law: the Cases*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994, 973 s.
- PANKE, Diana. *The effectiveness of the European Court of Justice. Why reluctant states comply*. Manchester: Manchester University Press, 2010, 329 s.
- PHELAN, Diarmuid Rossa. *Revolt or Revolution: At the Constitutional Boundaries of the European Community*, Round Hall Sweet & Maxwell, 1997, 540 s.
- PIRIS, Jean-Claude. *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, 426 s.
- PUTTERMAN, Ethan. *Rousseau, Law and the Sovereignty of the People*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, 187 s.

- RABKIN, Jeremy A. *Law Without Nations? Why Constitutional Government Requires Sovereign States*. Princeton: Princeton University Press, 2007, 350 s.
- ROSAS, Allan, ARMATI Lorna. *EU Constitutional Law. An Introduction*. Oxford: Hart Publishing, 2010, 260 s.
- SCHMITT, Carl. *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*. Překlad George Schwab. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1985, 70 s.
- SCHÜTZE, Robert. *European Constitutional Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, 484 s.
- SCHÜTZE, Robert. *From Dual to Cooperative Federalism. The Changing Structure of European Law*. New York: Oxford University Press, 2009, 391 s.
- SLAUGHTER, Anne-Marie, STONE SWEET, Alec, WEILER, Joseph Halevi Horowitz (eds). *The European Courts and National Courts: Doctrine and Jurisprudence*. Oxford: Hart Publishing, 1998, 400 s.
- STONE SWEET, Alec. *The Judicial Construction of Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2004, 279 s.
- TORRES PÉREZ, Aida. *Conflict of Rights in the European Union. A Theory of Supranational Adjudication*. New York: Oxford University Press, 2009, 208 s.
- WALKER, Neil, SHAW Jo, TIERNEY Stephen (eds). *Europe's Constitutional Mosaic*. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2011, 395 s.
- WEATHERILL, Stephen. *Cases and Materials on EU Law*, 9th edition. Oxford: Oxford University Press, 2010, 710 s.
- WEILER, Joseph Halevi Horowitz. *The Constitution of Europe. „Do the New Clothes have an Emperor?“ and other Essays on European Integration*. New York: Cambridge University Press, 1999, 364 s.
- WEILER, Joseph Halevi Horowitz. *The Constitution of Europe. „Do the New Clothes have an Emperor?“ and other Essays on European Integration*. New York: Cambridge University Press, 1999, 384 s.

Články v odborných časopisech, příspěvky ve sbornících a kapitoly v knihách

České a slovenské

- BÁRÁNY, Eduard. Funkcionálna suverenita. In LENGYELOVÁ, Daniela. *Teoretickoprávne súvislosti vstupu suverénneho štátu do Európskej únie*. Bratislava: SAP, 2001, s. 8–12.

- BÁRÁNY, Eduard: Funkcionálna suverenita? In GERLOCH, Aleš, WINTR, Jan (eds). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 115-119.
- BAROŠ, Jiří. Suverenita mezi křesťanstvím a právní modernitou. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2011, roč. 19, č. 1, s. 1-10.
- BARTOŇ, Michal. Novela Ústavy ČR č. 395/2001 Sb. (tzv. euronovela Ústavy) a mezinárodní právo. *Evropské a mezinárodní právo*, 2002, roč. 11, č. 1/2, s. 30–32, 53–56.
- BOBEK, Michal. Které české soudy budou mít povinnost obracet se na Soudní dvůr v rámci řízení o předběžné otázce? *Právní rozhledy*, 2004, roč. 12, č. 5, s. 173–180.
- BOBEK, Michal. Ústavní soud České republiky: obecné soudy mají povinnost aplikovat komunitární právo samostatně. *Soudní rozhledy*, 2006, roč. 12, č. 5, s. 171–175.
- BOBEK, Michal. Ústavní soud ČR a přezkum vnitrostátní implementace komunitárního práva: „Poslouchej, co říkám, a nekoukej, co dělám“? *Soudní rozhledy*, 2007, roč. 13, č. 5, s. 173–180.
- BROß, Siegfried. Německý spolkový ústavní soud a řízení o předběžné otázce. In *Řízení o předběžné otázce a národní soudy* (sborník příspěvků z konference pořádané Ústavním soudem České republiky). Praha: Linde a Ústavní soud České republiky, 2005, s. 26-46.
- BŘÍZA, Petr. Jaké jsou dopady „Lisabonského nálezu“ (nejen) pro ústavní rovinnu vztahu českého a unijního práva. *Soudní rozhledy*, 2009, roč. 15, č. 6, s. 201-209.
- ČERMÁK, Karel. Jhering, Shakespeare, Shylock, Melčák. *Bulletin advokacie*, 2009, č. 10, s. 100.
- DVOŘÁČEK, Dan. K abstraktní kontrole ústavnosti vnitrostátních právních předpisů implementujících komunitární právo. *Právní rozhledy*, roč. 12, č. 19, s. 723–727.
- FILIP, Jan. K formulaci evropských klauzulí v ústavním právu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, roč. 18, č. 3, s. 217-224.
- FILIP, Jan. Lisabonská smlouva za branami Ústavního soudu, *Právní zpravodaj*, 2008, roč. 9, č. 10, s. 1, 3–6.
- FILIP, Jan. Nález Ústavního soudu k Lisabonské smlouvě z pohledu ústavního práva. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2008, roč. 16, č. 4, s. 305–315.
- FILIP, Jan. Senátní návrh na zahájení řízení a nález k Lisabonské smlouvě: procesní aspekty. In GERLOCH, Aleš, WINTR, Jan (eds). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 29-47.
- GERLOCH, Aleš. Polycentrismus v recentním právu: příčiny a důsledky. In LENGYELOVÁ, Daniela (ed). *Pluralizmus moci a práva*. Bratislava: ÚŠAP SAV a BVŠP, 2009, s. 12-17.

- GÜTTLER, Vojen. K otázkám souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem ČR se zaměřením na proceduru, uvažované varianty a zvolené základní východisko obsahového přezkumu smlouvy. In GERLOCH, Aleš, WINTR, Jan (eds). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 19-28.
- HALÁSZ, Ivan. Spoločenské a ústavné súvislosti národnej suverenity a európskej integrácie v Maďarskej republike. In LENGYELOVÁ, Daniela. *Teoretickoprávne súvislosti vstupu suverénneho štátu do Európskej únie*. Bratislava: SAP, 2001, s. 101-110.
- HAMULÁK, Ondrej. Flexibilita ústavního pořádku, právo Evropské unie a marginalia k Listině základních práv Evropské unie. In MLSNA, Petr et al. *Ústava ČR – vznik, vývoj a perspektivy*. Praha: Leges, 2011, s. 288-308.
- HAMULÁK, Ondrej. Postavení národních parlamentů v novém smluvním uspořádání EU. In KNOLL, Vilém., KARHANOVÁ, Martina (eds). *Naděje právní vědy 2007*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 471–478.
- HAMULÁK, Ondrej. Princíp vzájomného uznávania - základný kameň i kameň úrazu v oblasti spolupráce v trestných veciach v rámci Európskej únie. In BURDA, E.a kol. (eds). *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2008*. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského, 2008, s. 857-863.
- HAMULÁK, Ondrej. Reform Treaty. Co nového přineslo léto Evropě? In HAMULÁK, Ondrej (ed). *Debaty mladých právníků 2007*. Olomouc: Vydavatelství Univerzity Palackého, 2007, s. 131-135.
- HAMULÁK, Ondrej. Zamyšlení se nad právní (ne)závazností Listiny základních práv Evropské unie. In HAMULÁK, Ondrej (ed). *Aktuální otázky normotvorby, Právo na spravedlivý proces. Sborník z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2008*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense. o.p.s., 2008, CD příloha s. 91-102.
- HAMULÁK, Ondrej. “It Smells Like State Spirit” - EU within and after the Lisbon Saga. In *Harmonization and unification of law in the European Context*. Bratislava: Univerzita Komenského, 2011, s. 87-97.
- HOLLÄNDER, Pavel. Právnické stopy v hermeneutické reflexi umění. In BOBEK, Michal, ŠIMÍČEK, Vojtěch (eds). *Jiné právo literární*. Praha: Auditorium, 2011, s. 17-27.
- HOLLÄNDER, Pavel. Suverenita státu (paradoxy a otázky). In GERLOCH, Aleš, WINTR, Jan (eds). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 87-114.
- HOLLÄNDER, Pavel. Ústavní změny: mezi neurózou a surrealismem. In MLSNA, Petr et alli. *Ústava ČR – vznik, vývoj a perspektivy*. Praha: Leges, 2010, s. 45-66.

- HUFELD, Ulrich. Česká ústavní úprava vztahu k Evropské unii. Podklady a nálezy k evropskému zatýkácímu rozkazu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2008, roč. 16, č. 4, s. 316-323.
- JIRÁSKOVÁ, Věra. Ústavní základ, na jakém se členské státy vzdaly svých kompetencí a způsob jejich předání EU. In PAVLÍČEK, Václav a kol. *Suverenita a evropská integrace. K ústavněprávní souvislosti vstupu České republiky do Evropské unie*. Praha: Univerzita Karlova v Praze – Právnická fakulta, 1999, s. 49-70.
- KOMÁREK, Jan. Podávání předběžných otázek obecnými soudy jako otázka ústavnosti. *Soudní rozhledy*, 2008, roč. 14, č. 10, s. 374–377.
- KOMÁREK, Jan. Ústavní soud České republiky: Odpovědnost státu za škodu způsobenou porušením práva EU. *Právní rozhledy*, 2011, roč. 19, č. 9, s. 331-335.
- KRÁL, Richard. Glosa k referenčnímu hledisku pro přezkum souladu Lisabonské smlouvy s Ústavou ČR. In GERLOCH, Aleš, WINTR, Jan (eds). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 70–71.
- KRÁL, Richard. K přezkumu ústavnosti českých předpisů transponujících popř. implementujících komunitární či unijní akty. *Právní rozhledy*, 2005, roč. 13, č. 6, s. 218–220.
- KRÁL, Richard. O úskalí „euronovely“ Ústavy ČR. *Právní rádce*, 2002, roč. 10, č. 2, s. 36.
- KRÁL, Richard. Uznání i rozpaky nad „komunitárním“ nálezem Ústavního soudu ve věci cukerných kvót. *Právní rozhledy*, 2006, roč. 14, č. 11, s. 410-414.
- KRÁL, Richard. Znovu k zakotvení vnitrostátních účinků komunitárního práva v Ústavě ČR. *Právní rozhledy*, 2004, roč. 12, č. 3, s. 111–112.
- KRÁLOVÁ, Jana. Comments on the Draft Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. *Czech Yearbook of Public & Private International Law*, 2011, roč. 2, s. 127-142.
- KŘEPELKA, Filip. Nesamozřejmá hierarchie práva a vstup ČR do EU. *Soudní rozhledy*, 2002, roč. 9, č. 6, s. 181-185.
- KÜHN, Zdeněk, KYSELA, Jan. Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je? *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2002, roč. 10, č. 3, s. 199-214.
- KÜHN, Zdeněk, KYSELA, Jan. Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu. *Právní rozhledy*, 2004, roč. 12, č. 1, s. 23–27.
- KÜHN, Zdeněk. Jak se změnilo ústavní soudnictví po 1. 5. 2004? *Právní rozhledy*, 2004, roč. 12, č. 13, s. 485–492.

- KÜHN, Zdeněk. Ještě jednou k ústavnímu základu působení komunitárního práva v českém právním řádu. *Právní rozhledy* 2004, roč. 12, č. 10, s. 395–397.
- KÜHN, Zdeněk. K přezkumu ústavnosti českých aktů implementujících evropské právo nejen ve vztahu k tzv. eurozatykači, *Trestněprávní revue*, 2005, roč. 4, č. 3, s. 57-62.
- KÜHN, Zdeněk. Listina základních práv EU a český ústavní pořádek. In KLÍMA, Karel, JIRÁSEK, Jiří (eds). *Pocta Jánu Gronsému*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 111-120.
- KÜHN, Zdeněk. Nad nálezem Ústavního soudu ve věci protiústavního „ústavního“ zákona č. 195/2009 Sb. *Právní rozhledy*, roč. 18, č. 1, s. 20-29.
- KÜHN, Zdeněk. O konci jednoho právního paradigmatu, třech středoevropských právních režimech a perspektivě aplikace komunitárního práva. In Kysela, Jan (ed). *Deset let Ústavy České republiky - východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 190-209.
- KÜHN, Zdeněk. Rozšíření Evropské unie a vztahy šestadvaceti ústavních systémů. *Právník*, 2004, roč. 143, č. 8, s. 745–786.
- KUST, Jan, PÍTROVÁ, Lenka. „Lisabonská smlouva“ a předběžná kontrola ústavnosti mezinárodních smluv, *Právník*, 2008, roč. 147, č. 5, s. 473–504.
- KYSELA, Jan, KÜHN, Zdeněk. Aplikace mezinárodního práva po přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR. *Právní rozhledy*, 2002, roč. 10, č. 7, s. 301–312.
- KYSELA, Jan. Lisabonská smlouva v kontextu předběžného přezkumu Ústavním soudem. *Právní zpravodaj*, 2008, roč. 9, č. 6, s. 1, 3–5.
- KYSELA, Jan. Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a po „lisabonském nálezu“ Ústavního soudu. In GERLOCH, Aleš, WINTR, Jan (eds). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 49-61.
- KYSELA, Jan. Ústava ČR jako objekt futurologie aneb proč a jak ústavu (ne)měnit. In MLSNA, Petr et alli. *Ústava ČR – vznik, vývoj a perspektivy*. Praha: Leges, 2011, s. 67-92.
- MALENOVSKÝ, Jiří. „Evropské nálezy“ a mezinárodněprávní základy práva ES/EU: Ústavní soud ČR i česká nauka pokračují v zastřelování. *Soudní rozhledy*, 2009, roč. 15, č. 8, s. 281–286.
- MALENOVSKÝ, Jiří. Euronovela Ústavy: „Ústavní inženýrství“ ústavodárce nebo Ústavního soudu či obou? In KYSELA, Jan (ed). *Deset let Ústavy České republiky – východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003. s. 183–184.
- MALENOVSKÝ, Jiří. Glosy k výkladu článku 10 české Ústavy v praxi ústavních orgánů. *Právník*, 1996, roč. 135, č. 9, s. 797–813.

- MALENOVSKÝ, Jiří. K nové doktríně Ústavního soudu ČR v otázce vztahů českého, komunitárního a mezinárodního práva. *Právní rozhledy*, 2006, roč. 14, č. 21, s. 774-783.
- MALENOVSKÝ, Jiří. Komentovaný návrh článků ústavy České republiky upravujících její vztah k mezinárodnímu právu. *Právník*, 1999, roč. 138, č. 5, s. 385-404.
- MALENOVSKÝ, Jiří. Kulečník namísto štafetového běhu v ratifikačních řízeních o integračních smlouvách v ČR. *Právní rozhledy*, 2009, roč. 17, č. 4, s. 115-124.
- MALENOVSKÝ, Jiří. Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR. *Právník*, 2003, roč. 142, č. 9, s. 841-854.
- MALENOVSKÝ, Jiří. Ve věci ústavního základu působení komunitárního práva uvnitř ČR nebylo řečeno poslední slovo. *Právní rozhledy*, 2004, roč. 12, č. 6, s. 227-229.
- MALENOVSKÝ, Jiří. Vítězství „dogmatiků“ nad „pragmatiky“ se odkládá. *Právní rozhledy*, 2005, roč. 13, č. 11, s. 408-412.
- MARŠÁLKOVÁ, Zuzana. Jak daleko sahá omezení pravomocí orgánů ČR po vstupu do EU ve světle nálezů Ústavního soudu ve věci cukerných kvót. *Právní rozhledy*, 2006, roč. 14, č. 15, s. 553-561.
- MATOCHOVÁ, Soňa. Právo Evropské unie a Evropských společenství v judikatuře Ústavního soudu ČR. In MALÍŘ, Jan a kol. *Česká republika v Evropské unii (2004-2009). Institucionální a právní otázky členství*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2009, s. 29-30.
- MAZÁK, Ján. Locus standi v konání o neplatnost: od Plaumannovho testu k regulačním aktům. *Právník*, 2011, roč. 150, č. 3, s. 209-231.
- MLSNA, Petr. Filozofické a ideové zdroje Ústavy ČR. In MLSNA, Petr a kol. *Ústava ČR – vznik, vývoj a perspektivy*. Praha: Leges, 2011, s. 15-44.
- MLSNA, Petr. Imanentní meze garantující existenci Spokového ústavního soudu na pozadí právní síly jeho rozhodnutí. *Právník*, 2006, roč. 145, č. 9, s. 1005-1036.
- NIEDOBITEK, Matthias. Přednost práva EU a Lisabonská smlouva. *Jurisprudence*, 2009, roč. 18, č. 1, s. 12-17.
- OUTLÁ, Veronika. Povinnost dodržování lidských práv členskými státy EU – judikatura ESD. *Karlovarská právní revue*, 2005, roč. 1, č. 1, s. 3-18.
- PAVLÍČEK, Václav. Suverenita v procesu integrace (Retrospektiva a Perspektiva). In PAVLÍČEK, Václav a kol. *Suverenita a evropská integrace. K ústavněprávním souvislostem vstupu České republiky do Evropské unie*. Praha: Univerzita Karlova v Praze – Právnická fakulta, 1999, s. 18 an. Celkem 9-47.
- PAVLÍČEK, Václav. Ústavní listina z roku 1920 a odkaz československé státní ideje In JIRÁSEK, Jiří. WITKOWSKI, Zbigniew. WITKOWSKA-CHRZCZONOWICZ,

- Katarzyna. *Konstytucyjnoprawne aspekty członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Czeskiej v Unii Europejskiej*. Bydgoszcz: Wydawnictwo KPSW, 2010, s. 7-18.
- POVOLNÝ, Mojmir. Nezávislost, svrchovanost a federace. In SCHELLE, Karel. *Aktuální otázky českého a československého konstitucionalismu*. Brno: Masarykova univerzita – Právnická fakulta, 1993, s. 68-69.
- PROCHÁZKA, Radoslav. Európska únia ako štátny zväzok. *Justičná revue*, 2005, roč. 57, č. 1, s. 96-103.
- PRUSÁK, Jozef. Vnútroštátne právo a suverenita. In LENGYELOVÁ, Daniela. *Teoretickoprávne súvislosti vstupu suverénneho štátu do Európskej únie*. Bratislava: SAP, 2001, s. 35-42.
- SEHNÁLEK, David. Effet utile a jeho projevy při interpretaci komunitárního práva. *Právník*, 2009, roč. 148, č. 8, s. 785-808.
- SPURNÝ, Jaroslav. Politici proti spravedlnosti. *Reflex*, 2009, roč. 20, č. 17, s. 18–21.
- STEHLÍK, Václav. Teoretické aspekty pojmu „soud“ v řízení o předběžné otázce podle čl. 234 SES na pozadí judikatury ESD. *Právník*, 2005, roč. 144, č. 7, s. 704–739.
- ŠVAČEK, Ondřej. Dárfúr - přes humanitární intervenci k odpovědnosti chránit a mírovým operacím. *Právo*, 2008, roč. 1, č. 3, s. 5-18.
- ŠVAČEK, Ondřej. Kap. 42 - Stíhání a potrestání jednotlivců za zločiny podle mezinárodního práva. In DAVID, Vladislav a kol. *Mezinárodní právo veřejné s kazuistikou*, 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: Leges, 2011, s. 271-290.
- ŠVAČEK, Ondřej. Teoretická východiska vztahu odpovědnosti státu a jednotlivce v mezinárodním právu. *Právník*, 2010, roč. 149, č. 10, s. 1053-1066.
- SYLLOVÁ, Jindřiška. Česká republika a Evropská unie. In SUCHÁNEK, Radovan, JIRÁSKOVÁ, Věra et al. *Ústava České republiky v praxi*. Praha: Leges, 2009, s. 28-50.
- ŠIŠKOVÁ, Naděžda. Ochrana lidských práv jako součást konstitucionalizace EU. *Právní obzor*, 2004, roč. 87, č. 2, s. 150-160.
- TOMOSZEK, Maxim. Kapitola 6. Suverenita státu. In KLÍMA, Karel a kol. *Státověda*. 2. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 91-97.
- TOMOSZEK, Maxim. Může Ústavní soud rozhodovat o „ústavnosti“ ústavního zákona? In HAMULÁK, Ondřej (ed). *Fenomén judikatury v právu*. Praha: Leges, 2010, s. 120–126.
- TOMOSZEK, Maxim. Nezměnitelnost materiálního jádra ústavy jako řešení konfliktu ústavních hodnot. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, roč. 18, č. 4, s. 325-329.
- UŠIAK, Jaroslav. Premeny suverenity štátov v kontexte vybraných teórií medzinárodných vzťahov. *Současná Evropa*, 2009, roč. 1, č. 2, s. 35–53.

- VEČEŘA, Miloš. Legalita a demokratická legitimita v podmínkách eurointegrace. In LENGYELOVÁ, Daniela. *Teoretickoprávne súvislosti vstupu suverénneho štátu do Európskej únie*. Bratislava: SAP, 2001, s. 17-25.
- WINTR, Jan. Právně politická metoda evropské integrace a návrh evropské ústavy. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 2004, č. 1–2, s. 31–43.
- WINTR, Jan. První rozhodnutí Ústavního soudu o ústavnosti mezinárodní smlouvy. *Jurisprudence*, 2009, roč. 18, č. 1, s. 21–31.
- ZBÍRAL, Robert. Jednání o přistoupení Evropské unie k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod: právní kvadratura kruhu? *Právní rozhledy*, 2010, roč. 18, č. 24, s. 876-882.
- ZBÍRAL, Robert. Jednostranné vystoupení z EU v Lisabonské smlouvě jako poslední pojistka suverenity národních států? In GERLOCH, Aleš, WINTR, Jan (eds). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 147–153.
- ZBÍRAL, Robert. Má Evropská unie materiální ústavu? *Acta Iuridica Olomucensis*, 2007, roč. 3, č. 4, s. 171-178.
- ZBÍRAL, Robert. Vystoupení z Evropské unie ve světle evropského a mezinárodního práva. *Právník*, 2008, roč. 147, č. 7, s. 752–773.
- ZEMÁNEK, Jiří. Kompetenční a hodnotový rámec Evropské unie v „lisabonském“ nálezu Ústavního soudu. In GERLOCH, Aleš, WINTR, Jan (eds). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 136.
- ZEMÁNEK, Jiří. Meze ústavní autonomie EU a členských států. In WITKOWSKI, Zbigniew (eds). *Konstytucjonalizm czeski i polski 15 i 11 lat po uchwaleniu konstytucji obu państw*. Toruń, WN UMK, 2009, s 125-155.
- ZEMÁNEK, Jiří. Otevření ústavního pořádku komunitárním právu potvrzeno, nikoli však nekontrolovaně. *Jurisprudence*, 2006, roč. 15, č. 5, s. 47-51.
- ZEMÁNEK, Jiří. Přezkum ústavnosti Lisabonské smlouvy: obsahové otázky. *Jurisprudence*, 2009, roč. 18, č. 1, s. 32-41.
- ZEMÁNEK, Jiří. Ústava České republiky na prahu přistoupení k Evropské unii. In KYSELA, Jan (ed). *Deset let Ústavy České republiky – východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 212.
- ZEMÁNEK, Jiří. Ústavní rozměr členství v Evropské Unii a otázka souladu Lisabonské smlouvy. In MALÍŘ, Jan a kol. *Česká republika v Evropské unii (2004–2009). Institucionální a právní otázky členství*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2009, s. 34–54.

ZOUBEK, Vladimír. Problém nové dimenze státní suverenity v integračních a desintegračních globálních procesech. In GERLOCH, Aleš, WINTR, Jan (eds). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 215–228.

Zahraniční

AVBELJ, Matej. Supremacy or Primacy of EU Law - (Why) Does it Matter? *European Law Journal*, 2011, roč. 17, č. 6, s. 744–763.

AZOULAI, Loïc. The Case of Fundamental Rights: A State of Ambivalence. In MICKLITZ, Hans, DE WITTE, Bruno (eds). *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States*. Cambridge: Intersentia, 2012, s. 207-217.

BARTOŇ, Michal. Lisabonská smlouva a rozhodnutí ústavního soudu ČR: otázka suverenity státu. In JIRÁSEK, Jiří. WITKOWSKI, Zbigniew. WITKOWSKA-CHRZCZONOWICZ, Katarzyna. *Konstytucyjnoprawne aspekty członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Czeskiej v Unii Europejskiej*. Bydgoszcz: Wydawnictwo KPSW, 2010, s. 127-139.

BARTOŇ, Michal. Úloha Ústavního soudu při posuzování souladu národního a evropského práva – zkušenost z ČR. In WITKOWSKI, Zbigniew (eds). *Konstytucjonalizm czeski i polski 15 i 11 lat po uchwaleniu konstytucji obu państw*. Toruń: WN UMK, 2009, s. 159-167.

BEAULAC, Stéphane. Le Pouvoir sémiologique du mot „Souveraineté“ dans l’oeuvre de Bodin. *Revue Internationale de Sémiotique Juridique*, 2003, roč. 16, č. 1, s. 45-76.

BERMANN, George. Competencies of the Union. In TRIDIMAS, Takis, NEBBIA, Paolisa (eds). *European Union Law for the Twenty-first Century – Essays in European Law*, Portland: Hart Publishing, 2004, s. 65–73.

BOBEK, Michal, KOSAŘ, David. Report on teh Czech Republic and Slovakia. In MARTINICO, Giuseppe, POLLICINO, Oreste (eds). *The National Judicial Treatment of the ECHR and EU Laws. A Comparative Constitutional Perspective*. Groningen: Europa Law Publishing, 2010, s. 119-149.

BOBEK, Michal. A New legal Order or a Non-Existent One? Some (early) experiences in the Application of EU Law in Central Europe. *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2006, roč. 2, s. 265-298.

BOBEK, Michal. Learning to Talk: Preliminary Rulings, the Courts of the New Member States and Court of Justice. *Common Market Law Review*, 2008, roč. 45, č. 6, s. 1611-1643.

- BOBEK, Michal. On the Application of European Law in (not Only) the Courts of the New Member States: „Don't Do as I Say“? *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2007-2008, roč. 11, s. 1-34.
- BOROWSKI, Martin. Neil MacCormick's Legal Reconstruction of the European Community — Sovereignty and Legal Pluralism. In MENÉNDEZ, Agustín José, FOSSUM, John Erik (eds). *The Post-Sovereign Constellation. Law and Democracy in Neil D. MacCormick's Legal and Political Theory*. Oslo: Arena, 2008, s. 191-231.
- BRINKHORST, Laurens, Jan. National Sovereignty in the EU: An Outdated Concept. In BULTERMAN, Mielle a kol (eds) *Views of European Law from the Mountain. Liber Amicorum Piet Jan Slot*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2009, s. 327-333.
- BŘÍZA, Petr. The Constitutional Court on the Lisbon Treaty Decision of 26 November 2008. *European Constitutional Law Review* 2009, roč. 5, č. 1, s. 143–164.
- COHEN, Amichai. Domestic Courts and Sovereignty. In BROUDE, Tomer, SHANY, Yuval (eds). *The Shifting Allocation of Authority in International Law. Considering Sovereignty, Supremacy and Subsidiarity*. Oxford: Hart Publishing, 2008, s. 265-292.
- CRAIG, Paul. The Nature of the Community: Integration, Democracy and Legitimacy. In CRAIG, Paul, de BÚRCA Gráinne (eds). *The Evolution of EU Law*. New York: Oxford University Press, 1999, s. 1–54.
- CRUZ, Julio Baquero. An Area of Darkness: Three Conceptions of the Relationship Between European Union Law and State Constitutional Law. In WALKER, Neil, SHAW Jo, TIERNEY Stephen (eds). *Europe's Constitutional Mosaic*. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2011, s. 49-71.
- D'SA, Rose. The Legal and Constitutional Nature of the New International Treaties on Economic and Monetary Union from the Perspective of EU Law. *European Current Law*, 2012, roč. 21, č. 5, s. 11-25.
- DE WITTE, Bruno. Direct Effect, Primacy and the Nature of the Legal Order. In CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne (eds). *The Evolution of EU Law*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 323-362.
- DOUGAN, Michael. When Worlds Collide! Competing Visions of the Relationship Between Direct Effect and Supremacy. *Common Market Law Review*, 2007; roč. 44, č. 4, s. 931-963.

- DOUGLAS-SCOTT, Sionaidh. A Tale of Two Courts: Luxembourg, Strasbourg and the Growing European Human Rights Acquis. *Common Market Law Review*, 2006, roč. 43, č. 3, s. 629-665.
- DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline, PERNICE, Ingolf. European Union Law and National Constitutions. In ANDENAS, Mads, USHER, John A. (eds) *The Treaty of Nice and Beyond. Enlargement and Constitutional Reform*. Oxford: Hart Publishing, 2003, s. 47-105.
- ELEFTHERIADIS, Pavlos. Law and Sovereignty. *Law and Philosophy*, 2010, roč. 29, č. 5, s. 535-569.
- EVERSON, Michelle. Beyond the *Bundesverfassungsgericht*: On the Necessary Cunning of Constitutional Reasoning. *European Law Journal*, 1998, roč. 4, č. 4, s. 389-410.
- FAIX, Martin. Genesis eines mehrpoligen Justizkonflikts: Das Verfassungsgericht der Tschechischen Republik wertet ein EuGH-Urteil als Ultra-vires-Akt. *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 2012, roč. 39, č. 20-21, s. 597-605.
- FROWEIN, Jochen. 'Solange II, (BVerfGE 73, 339) Constitutional complaint Firma W.' *Common Market Law Review*, 1988, roč. 25, č. 1, s. 201-206.
- GEORGIEV, Jiří. Democracy in the EU: National Parliaments and the Quest for Legitimacy. In ŠIŠKOVÁ, Naděžda (ed). *The Process of Constitutionalisation of the EU and Related Issues*. Groningen: European Law Publishing, 2008, s. 111-199.
- GRABENWARTER, Christoph. National Constitutional Law Relating to the European Union. In VON BOGDANDY, Armin, BAST, Jürgen (eds). *Principles of European Constitutional Law*. Oxford: Hart Publishing, 2006, s. 95-144.
- HALBERSTAM, Daniel, MÖLERS, Christoph. The German Constitutional Court says "Ja zu Deutschland". *German Law Review*, 2009, roč. 10, č. 8, s. 1242-1257.
- HAMUĽÁK, Ondrej. New Fighter in the Ring: The Relationship between European Union Law and Constitutional Law of Member States from the Perspective of the Czech Constitutional Court. *Journal of Eurasian Law*, 2011, roč. 3, č. 2, s. 279-303.
- HAMUĽÁK, Ondrej. The Czech Constitutional Court and the Question of an Active Use of the Preliminary Ruling Procedure. In SOMSSICH, Réka a kol. *Central and Eastern European Countries after and before the Accession, Volume 2*. Budapest: Faculty of Law, ELTE, 2011, s. 121-128.
- HEARTFIELD, James. European Union: a process without a subject. In BICKERTON, Christopher J. a kol. (eds). *Politics without Sovereignty. A critique of contemporary international relations*. Oxon: University College London Press, 2007, s. 131-149.

- HENKIN, Louis. That "S" Word: Sovereignty, and Globalization, and Human Rights, Et Cetera. *Fordham Law Review*, 1999, roč. 68, č. 1, s. 1-14.
- HINAREJOS, Alicia. On the Legal Effects of Framework Decisions and Decisions: Directly Applicable, Directly Effective, Self-executing, Supreme? *European Law Journal*, 2008, roč. 14, č. 5, s. 620–634.
- JAKAB, András. Neutralizing the Sovereignty Question; Compromise Strategies in Constitutional Argumentations before European Integration and since. *European Constitutional Law Review*, 2006, roč. 2, č. 3, s. 375-397.
- KELSEN, Hans. The Principle of Sovereign Equality of States as a Basis for International Organization. *The Yale Law Journal*, 1944, roč. 53, č. 2, s. 207-220.
- KIRCHHOF, Paul. The Balance of Powers Between National and European Institutions. *European Law Journal*, 1999, roč. 5, č. 3, s. 225–242.
- KOKOTT, Juliane. The Basic Law at 60 – From 1949 to 2009: The Basic Law and Supranational Integration. *German law Review*, 2010, roč. 11, č. 1, s. 99-114.
- KOMÁREK, Jan. European Constitutionalism and the European Arrest Warrant: In Search of the Limits of „Contrapunctual Princilpes“. *Common Market Law Review*, 2007, roč. 44, č. 1, s. 9–40.
- KÜHN, Zdeněk. The Application of European Law in the New Member States: Several (Early) Predictions. *German Law Journal*, 2005, roč. 6, č. 3, s. 566–567.
- KÜHN, Zdeněk. The European Arrest Warrant, Third Pillar Law and National Constitutional Resistance/Acceptance: The EAW Saga as Narrated by the Constitutional Judiciary in Poland, Germany, and the Czech Republic, *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, 2007, roč. 3, s. 99-134.
- KUMM, Mattias. The Jurisprudence of Constitutional Conflict: Constitutional Supremacy in Europe before and after the Constitutional Treaty. *European Law Journal*, 2005, roč. 11, č. 3, s. 262–307.
- KUMM, Mattias. To be a European Citizen: Constitutional Patriotism and the Treaty Establishing a Constitution for Europe. In ERIKSEN, Erik Oddvar a kol. (eds). *The European Constitution: the Rubicon Crossed?* Oslo: Arena, 2005, s. 7-63.
- LAKE, A. David. Delegating divisible sovereignty. Sweeping a conceptual minefield. *The Review of International Organizations*, 2007, roč. 2, č. 3, s. 219-237.
- LEBECK, Carl. National Costitutionalism, Openness ti International Law and Pragmatic Limits of European Integration – European Law in the German Constitutional Court from the EEC to PJCC. *German Law Journal*, 2006, roč. 7, č. 11, s. 907-945.

- LENAERTS, Koen, CAMBIEN, Nathan. The Democratic Legitimacy of the EU after the Treaty of Lisbon. In WOUTERS, Jan a kol. (eds). *European Constitutionalism beyond Lisbon*. Antverpy: Intersentia, 2009, s. 185-207.
- LENAERTS, Koen, CURTHAUT, Tim. Of Birds and Hedges: The Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law. *European Law Review*, 2006, roč. 31, č. 3, s. 287–315.
- LENAERTS, Koen. The Basic Constitutional Charter of a Community Based on the Rule of Law. In MADURO POIRES, Miguel, AZOULAI, Loïc (eds). *The Past and Future of EU Law, The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*. Portland: Hart Publishing, 2010, s. 295-315.
- MAC AMHLAIGH. Cormack. The European Union's Constitutional Mosaic: Big 'C' or Small 'c', Is that a Question? In WALKER, Neil, SHAW Jo, TIERNEY Stephen (eds). *Europe's Constitutional Mosaic*. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2011, s. 21-47.
- MACCORMICK, Neil. The Maastricht-Urteil: Sovereignty Now. *European Law Journal*, 1995, roč. 1, č. 3, s. 259-266.
- MITSOLEGAS, Valsamis. The Constitutional Implications of Mutual Recognition in Criminal Matters in the EU. *Common Market Law Review*, 2006, roč. 43, č. 5, s. 1277-1311.
- PERNICE, Ingolf. The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action. *The Columbia Journal of European Law*, 2009, roč. 15, č. 3, s. 349–407.
- POLLICINO, Oreste. European Arrest Warrant and Constitutional Principles of Member States: a Case Law Based Outline in the Attempt to Strike the Right Balance between Interacting Legal Systems. *German Law Journal*, 2008, roč. 9, č. 10, s. 1313–1354.
- PRECHAL, Sacha. Direct Effect, Indirect Effect, Supremacy and the Evolving Constitution of the European Union. In BARNARD, Catherine (ed). *The Fundamentals of EU Law Revisited. Assessing the Impact of the Constitutional Debate*. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 35-69.
- PŘIBÁŇ, Jiří. Happy Returns to Europe? The Union's Identity, Constitution-Making, and its Impact on the Central European Accession States. In SADURSKI, Wojciech a kol. (ed). *Spreading Democracy and the Rule of Law?* Dordrecht: Springer, 2006, s. 193-218.
- PŘIBÁŇ, Jiří. Multiple Sovereignty: On Europe's Self-Constitutionalization and Legal Self-Reference. *Ratio Juris*, 2012, roč. 23, č. 1., s. 41-64.
- RADBRUCH, Gustav. Statutory Lawlessness and Supra-Statutory Law. *Oxford Journal of Legal Studies*, 2006, roč. 26, č. 1, s. 1–11 (anglický překlad německého originálu „Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht“ publikovaného v Süddeutsche Juristen-Zeitung číslo 1, 1946).

- REICH, Norbert. Judge-made ‚Europe à la carte‘: Some Remarks on Recent Conflicts between European and German Constitutional Law Provoked by the Banana Litigation. *European Journal of International Law*, 1996, roč. 7, č. 1, s. 103-111.
- SADURSKI, W. Accession’s Democracy Dividend: The Impact of the EU Enlargement upon Democracy in the New Member States of Central and Eastern Europe. *European Law Journal*, 2004, roč. 10, č. 4, s. 393–394.
- SAJÓ, András. Constitutional Law in Twenty Years from Now. *Acta Juridica Hungarica*, 2001, roč. 42, č. 3-4, s. 149-157.
- SANDER, Gerald. Vztah mezi Evropským soudním dvorem a Spolkovým ústavním soudem. *Evropské a mezinárodní právo*, 2001, roč. 10, č. 5-6, s. 3-8.
- SCHMID, Christoph. All Barks and No Bite: Notes on the Federal Constitutional Court’s ‚Banana Decision‘. *European Law Journal*, 2001, roč. 7, č. 1, s. 95-113.
- SCHORKOPF, Frank. The European Union as An Association of Sovereign States: Karlsruhe’s Ruling on the Treaty of Lisbon. *German Law Review*, 2009, roč. 10, č. 8, s. 1119–1240.
- STACY, Helen. Relational Sovereignty. *Stanford Law Review*, 2003, roč. 55, č. 5, s. 2029-2059.
- STEIN, Eric. International Law in Internal Law: Towards Internationalization of Central-Eastern European Constitutions? *The American Journal of International Law*, 1994, roč. 88, č. 3, s. 427–450.
- STEIN, Eric. Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution. *The American Journal of International Law*, 1981, roč. 75, č. 1, s. 24-25.
- STEIN, Eric. The Magic of the C-Word. *EUSA Review*, 2005, roč. 18, č. 3, s. 1-5.
- STERN, W. B. Kelsen’s Theory of International Law. *The American Political Science Review*, 1936, roč. 30, č. 4, s. 736-741.
- TOMUSHAT, Christian. The Rulling of Geman Constitutional Court on the Lisbon Treaty. *German Law Review*, 2009, roč. 10, č. 8, s. 1259–1261.
- TORRES PÉREZ, Aida. Spanish Constitutional Court. Constitutional Dialogue on the European Arrest Warrant: The Spanish Constitutional Court Knocking on Luxembourg’s Door; Spanish Constitutional Court, Order of 9 June 2011, ATC 86/20111. *European Constitutional Law Review*, 2012, roč. 8, č. 1, s.105–127.
- VON BOGDANDY, Armin. The Prospect of a European Republic: What European Citizens are voting on. *Common Market Law Review*, 2005, roč. 42, č. 4, s. 913-941.

- WALKER, Neil. Late Sovereignty in the European Union. In WALKER, Neil (ed). *Sovereignty in Transition*. Portland: Hart Publishing, 2003, s. 3-32.
- WALKER, Neil. The migration of constitutional ideas and the migration of the constitutional idea: the case of the EU. In CHOUDHRY, Sujit (ed). *The migration of constitutional ideas*. New York: Cambridge University Press, 2006, s. 316-343.
- WALLACE, William. Less than Federation, More than a Regime. In WALLACE, William, WEBB, Carole (eds). *Policy Making in the European Community*. 2nd edition. London: Wiley and Sons Ltd., 1983, s. 403–436.
- WALLACE, William. The Sharing of Sovereignty: the European Paradox. *Political Studies*, 1999, roč. 47, č. 3, s. 503-521.
- WEILER, Joseph Halevi Horowitz. Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and German Maastricht Decision. *European Law Journal*, 1995, roč. 1, č. 3, s. 219-258.
- WEILER, Joseph Halevi Horowitz. Prologue: global and pluralist constitutionalism – some doubts. In DE BÚRCA, Gráinne, WEILER Joseph Halevi Horowitz (eds). *The Worlds of European Constitutionalism*. New York: Cambridge University Press, 2012, 348
- WEILER, Joseph Halevi Horowitz. The Transformation of Europe. *The Yale Law Journal*, 1991, roč. 100, č. 8, s. 2401-2483.
- WILLIAMS, Shirley. Sovereignty and Accountability in the European Community. *The Political Quarterly*, 1990, roč. 61, č. 3, s. 299–317.
- WIND, Marlene. The European Union as a polycentric polity: returning to a neo-medieval Europe? In WEILER, Joseph Halevi Horowitz, WIND, Marlene (ed). *European Constitutionalism Beyond the State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, s. 103-131.
- WOHLFAHRT, Christian. The Lisbon Case: A Critical Summary. *German Law Review*, 2009, roč. 10, č. 8, s. 1277–1285.
- ZBÍRAL, Robert. Czech Constitutional Court, judgment of 31 January 2012, Pl. ÚS 5/12. A Legal revolution or negligible episode? Court of Justice decision proclaimed ultra vires. *Common Market Law Review*, 2012, roč. 49, č. 4, s. 1475–1492.
- ZEMÁNEK, Jiří. A European Mandate of the Czech Constitutional Court. In KOCH, Henning a kol. (eds). *Europe. The New Legal Realism. Essays in Honour of Hjalte Rasmussen*. Kodaň: DJØF Publishing, 2010, s. 829-844.
- ZEMÁNEK, Jiří. The Emerging Czech Constitutional Doctrine of European Law. *European Constitutional Law Review*, 2007, roč. 3, č. 3, s. 426.

Elektronické [online] články a příspěvky

- ANNAN, A. Kofi. Two Concepts of Sovereignty. *The Economist*, 18. 9. 1999. [online]. Dostupné na <<http://www.un.org/news/ossg/sg/stories/kaecon.html>>.
- AZIZ, Miriam. Sovereignty Lost, Sovereignty Regained? Some Reflections on the Bundesverfassungsgericht's Bananas Judgment. *ConWEB*, 2003, roč. 3, č. 3, s. 2 [online]. Dostupné na <<http://www.bath.ac.uk/esml/conWEB/Conweb%20papers-filestore/conweb32003.pdf>>.
- BAPULY, Bedana. European Arrest Warrant under Constitutional Attack. *Vienna Online Journal on International Constitutional Law*, 2009, roč. 3, č. 1, s. 4-26 [online]. Dostupné na <<http://www.internationalconstitutionallaw.net/download/a1269b6ad98bfdd028f6824c622f708f/Bapuly.pdf>>
- BOBEK, Michal. *Judikát roku?* Post na blogu Jiné právo ze dne 30. června 2007. [online]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.com>>.
- BOBEK, Michal., KÜHN, Zdeněk. What about that “Incoming Tide”? The Application of the EU Law in the Czech Republic. In LAZOWSKI, Adam (ed). *The Application of EU Law in the New Member States – Brave New World* (publikováno v TMC Asser Press and Cambridge University Press, 2010). Citováno podle elektronické verze dostupné na Social Science Research Network. [online]. Dostupné na <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1442496>
- BŘÍZA, Petr. *Nález Ústavního soudu k Lisabonské smlouvě – (opožděné) poznámky kritického čtenáře I: některé otázky obecné a rámeček referenční.* Post na blogu Jiné právo ze dne 15. února 2009. [online] Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.com>>.
- DI FABIO, Udo, KAISER, Daniel. Po Lisabonu jsme už na hranici federace. *Lidové noviny*, 12. prosinec 2009. [online]. Dostupné na <<http://www.euroskop.cz/8801/14887/clanek/po-lisabonu-jsme-uz-na-hranici-federace/>>
- FONTANELLI, Filippo, MARTINICO, Giuseppe. Cooperative Antagonists – The Italian Constitutional Court and the Preliminary Reference: Are We Dealing with a Turning Point? *Eric Stein Working Papers*, 2008, č. 5 [online]. Dostupné na <<http://www.ericsteinpapers.eu/>>.
- GRUSZCZAK, Artur. European Arrest Warrant – success story or constitutional troublemaker? In GRUSZCZAK, Artur. (ed). *European Arrest Warrant – Achievements and*

- Dilemmas*. European Centre – Natolin Working Paper, 2006, č. 3, s. 9 [online]. Dostupné na <<http://www.natolin.edu.pl/wsisw/wsisw.nsf>>.
- HAMUĽÁK, Ondrej. Evropská unie po Lisabonské smlouvě. Jaký krok a kam?. *epravo.cz*, 2010, roč. 2010, č. 61749. [online]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/evropska-unie-po-lisabonske-smlouvejaky-krok-a-kam1-61749.html>>.
- HATZOPOULOS, Vassilis. Casual but Smart: The Court's new clothes in the Area of Freedom Security and Justice (AFSJ) after the Lisbon Treaty. *College of Europe Research Papers in Law*. 2/2008. [online]. Dostupné na <<http://www.coleurope.eu/template.asp?pagename=lawpapers>>.
- KOMÁREK, Jan. European Constitutional Pluralism and the European Arrest Warrant: Contrapunctual Principles in Disharmony. *Jean Monnet Working Papers*, 2005, č. 10 [online]. Dostupné na <<http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/05/051001.pdf>>
- KOMÁREK, Jan. V Joštové vybuchla atomová bomba. *Jiné právo*, 15. únor 2012. [online]. Dostupné na:< <http://jinepravo.blogspot.cz/2012/02/v-jostove-vybuchla-atomova-bomba.html>>.
- KUNDRA, Ondřej. Seeking Revenge. *Prague Daily Monitor* ze dne 1. října 2009 [online] Dostupné na <<http://respekt.ihned.cz/respekt-in-english/c1-38491910-seeking-revenge>>.
- LECZYKIEWICZ, Dorota. *Constitutionalising the third pillar*. [online]. Dostupné na: <http://www.cels.law.cam.ac.uk/events/Leczykiewicz.pdf>.
- MUCHA, Jiří. EU-Symposium 'National Judges as Judges of EC Law'. In *1 Jahr EU Mitgliedschaft: Erste Bilanz aus der Sicht tschechischen Höchstgerichte*. *EIF Working Paper*, 2006, č. 17, s. 5. [online]. Dostupné na <<http://www.eif.oeaw.ac.at/workingpapers-en/2005-2007.php#j2006>>
- PŘIBÁŇ, Jiří. Přibáň on Kelsen. *Jiné právo*, 4. říjen 2011. [online]. Dostupné na: <<http://jinepravo.blogspot.com/2011/10/priban-on-kelsen.html>>.
- SADURSKI, Wojciech. „Solange, chapter 3“: Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union. *EUI Working Paper Law*, No. 2006/40, s. 10 [online]. Dostupné na <<http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/6420/1/LAW-2006-40.pdf>>.
- SCHUSTER, Marina. *National sovereignty and statehood in contemporary international law: the need for clarification*. Committee on Legal Affairs and Human Rights Report. [online] 2 [online]. Dostupné na <<http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc11/EDOC12689.pdf>>.

- WALKER, Neil. Europe at 50 – A Mid-life Crisis? ‘Democratic Deficit‘ and ‘Sovereignty Surplus‘. *Mario Einaudi Center for International Studies Working Paper Series*, 2007, No. 11. [online]. Dostupné na <<http://www.einaudi.cornell.edu/node/7942>>.
- WEILER, Joseph Halevi Horowitz, HALTERN, Ulrich. The Autonomy of the Community Legal Order --Through the Looking Glass. *The Jean Monnet Working Paper*, 1996, č. 10. [online]. Dostupné na <<http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/archive/papers/96/9610-The-2.html>>.
- WESSELS, Wolfgang. Widening and Deepening. *Transatlantic Internationale Politik*, 2001, roč. 2., č. 2 (summer), s. 5–11. [online]. Dostupné na <<http://www.ip-global.org/archiv/volumes/2001/summer2001/widening-and-deepening.html>>.

Judikatura (řazeno chronologicky)

České soudy

- Nález Ústavního soudu ze dne 29. května 1997, sp. zn. III. ÚS 31/97 K ukládání pokut soutěžitelům za zneužití dominantního postavení.
- Nález Ústavního soudu ze dne 16. října 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01 Kvóty na mléko.
- Nález Ústavního soudu ze dne 25. června 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01 Pojem ústavního pořádku.
- Nález Ústavního soudu ze dne 25. ledna 2006, sp. zn. II. ÚS 14/04 K nemožnosti obcházení smyslu restitučního zákonodárství žalobou na určení vlastnického práva.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 21. února 2006, sp. zn. Pl. ÚS 19/04 Povaha tzv. zlatých akcií.
- Nález Ústavního soudu ze dne 8. března 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04 Cukerné kvóty III.
- Nález Ústavního soudu ze dne 3. května 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04 Evropský zatýkací rozkaz.
- Nález Ústavního soudu ze dne 16. ledna 2007, sp. zn. Pl. ÚS 36/05 Léková vyhláška.
- Nález Ústavního soudu ze dne 6. listopadu 2007, sp. zn. II. ÚS 3/06 Ochrana principu důvěry v závazkových vztazích.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 11. března 2008, sp. zn. IV. ÚS 2435/07.
- Nález Ústavního soudu ze dne 27. března 2008, sp. zn. Pl. ÚS 56/05 Squeeze-out.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 30. června 2008, sp. zn. IV. ÚS 154/08.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 24. července 2008, sp. zn. III. ÚS 2738/07.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. září 2008, sp. zn. II. ÚS 2733/07.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 17. září 2008, sp. zn. I. ÚS 1324/08.

Nález Ústavního soudu ze dne 26. listopadu 2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08 Lisabonská smlouva I.
Usnesení Ústavního soudu ze dne 2. prosince 2008, sp. zn. Pl. ÚS 12/08 K aktivní legitimaci obecného soudu k podání návrhu na zrušení zákona v případě, že předmětný zákon považuje za jsoící v rozporu s právem Evropských společenství.

Nález Ústavního soudu ze dne 8. ledna 2009, sp. zn. II. ÚS 1009/08 K povinnosti obecného soudu položit předběžnou otázku ESD.

Nález Ústavního soudu ze dne 10. září 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09 Kauza Melčák – zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny jednorázovým ústavním zákonem.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. září 2009, sp. zn. 3 Ads 130/2008 – 107.

Nález Ústavního soudu ze dne 3. listopadu 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/09 Lisabonská smlouva II.

Nález Ústavního soudu ze dne 13. ledna 2010, sp. zn. II. ÚS 1174/09 K povinnosti soudu vypořádat se s uplatněnými námitkami a k zákazu diskriminace.

Nález Ústavního soudu ze dne 9. února 2011, sp. zn. IV. ÚS 1521/10 Odpovědnost státu za škodu způsobenou porušením evropského práva.

Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2011, sp. zn. Pl. ÚS 24/10 Shromažďování a využívání provozních a lokalizačních údajů o telekomunikačním provozu.

Nález Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2012, sp. zn. PL. ÚS 5/12 Slovenské důchody XVII.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. května 2012 sp. zn. 6 Ads 18/2012 – 83.

Soudní dvůr Evropské unie

Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. února 1963, 26/62 NV Algemene Transporten Expeditie Orderneming Van Gend en Loos vs. Nederlandse Administratie der Belastingen [1963] ECR
Rozsudek Soudního dvora ze dne 3. června 1964, 6/64 Flaminio Costa vs. ENEL [1964] ECR 585, 593.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. listopadu 1969, 29/69 Stauder v. Stadt Ulm [1969] ECR p. 419.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 18. června 1970, 74/69 Hauptzollamt Bremen Freihafen/Krohn [1970] ECR p. 451.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. prosince 1970, 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH vs. Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel [1970] ECR 1125.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. prosince 1974, 41/74 Van Duyn vs. Home Office [1974] ECR 1337.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. dubna 1976, 43/75 Defrenne vs. Société Anonyme Belge de navigation Aérienne (SABENA) [1976] ECR 455.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. března 1978, 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato vs. Simmenthal SpA. [1978] ECR 629.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. dubna 1984, 14/83 Von Colson and Kamann vs. Land Nordrhein-Westfalen [1984] ECR 1891.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. února 1986, 152/84 Marshall vs. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching) [1986] ECR 723.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 23. dubna 1986, 294/83 Les Verts vs. Parliament [1986] ECR p. 1339.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. října 1987, 314/85 Foto-Frost / Hauptzollamt Lübeck-Ost [1987] ECR 4199.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. června 1990, C-213/89 R. vs. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd. and Others [1990] ECR I-2433.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. listopadu 1991, C-6&9/90 Francovich and Bonifaci vs. Italy [1991] ECR I-5357.

Posudek Soudního dvora ze dne 14. prosince 1991, 1/91 [1991] ECR p. I-6079, bod 1.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. září 2003, C-224/01 Gerhard Köbler v. Austria [2003] ECR I-10239.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 3. září 2008, C-402/05 P Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission [2008] ECR I-6351.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. listopadu 2009, C-314/08 Filipiak [2009] ECR I-11049.

Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 22. června 2011, C-399/09 Landtová, zatím nepublikován ve sbírce rozhodnutí Soudního dvora.

Zahraniční soudy

Rozhodnutí italského Ústavního soudu ze dne 18. prosince 1973, 183/73 Frontini v. Ministero delle Finanze.

Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 29. května 1974, BVerfGE 37, 271 Solange I.

Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 22. října 1986, BVerfGE 73, 339 Solange II.

Rozhodnutí francouzské Ústavní rady dne 9. dubna 1992, n° 92–308 DC o slučitelnosti Maastrichtské smlouvy s Ústavou V. francouzské republiky

Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 12. října 1993, BVerfGE 89, 155 Maastricht-Urteil.

Rozhodnutí francouzské Ústavní rady ze dne 31. prosince 1997, n° 97–394 DC o slučitelnosti Amsterodamské smlouvy s Ústavou V. francouzské republiky

Rozhodnutí polského Ústavního soudu ze dne 27. dubna. 2005, P 1/05 Europejski nakazu aresztowania.

Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 30. června 2009, 2 BvE 2/08 Lissabon-Urteil.

Shrnutí a klíčová slova

Název práce: Suverenita České republiky a autonomie českého práva (na pozadí členství České republiky v Evropské unii)

Autor: Ondrej Hamulák

Klíčová slova: Česká republika, Evropská unie, Ústavní soud České republiky, suverenita, pojmové chápání suverenity, praktická suverenita, právo Evropské unie, české ústavní právo, vzájemný poměr, účinky práva Evropské unie, ústavní limity účinků práva Evropské unie.

Výzkumným cílem této disertační práce je podat analýzu toho, jaké implikace pro chápání pojmu suverenita České republiky a s ní související autonomii českého práva přináší realita členství našeho státu v Evropské unii. Východiskem práce je akceptace členství České republiky v Evropské unii jako základního faktu. Výstupem pak má být sladění české státnosti s účastí České republiky na evropském integračním projektu. Jako základní metoda byla určena analýza reakce ústavního soudu České republiky, který ve své bohaté judikatorní činnosti reagoval na mnohé výzvy spojené s členstvím České republiky v Evropské unii (např. Pl. ÚS 50/04, Pl. ÚS 66/04, Pl. ÚS 36/05, II. ÚS 1009/08, Pl. ÚS 19/08, Pl. ÚS 5/12). Vycházeje z nálezů Ústavního soudu můžu tvrdit, že Česká republika i po přistoupení k Evropské unii zůstává nadále svrchovaným státem. Členství v Unii neznamena ztrátu suverenity, avšak na druhou stranu si vyžaduje změny v jejím tradičním chápání. Příklonem k otevřenému konceptu sdílené suverenity je zachována ideální suverenita České republiky. Vedle toho (lakonicky vyjádřeno) platí, že Česká republika zůstává pánem situace. Jako materiální právní stát, již ze své podstaty, nemůže akceptovat přednost práva Evropské unie před veškerým vnitrostátním právem, čímž si ponechává praktickou suverenitu.

Základní hypotézy předložené disertační práce jsou následující:

1. Přistoupením k Evropské unii neztratila Česká republika postavení svrchovaného státu. Svěřením části originárních pravomocí supranacionálním orgánům nedochází ke ztrátě či oslabení suverenity. Abychom mohli vyslovit tato tvrzení, musíme akceptovat posun v chápání pojmu suverenita státu od statického pojetí k otevřenému, dynamickému konceptu.

2. I navzdory neoddiskutovatelnému vlivu práva Evropské unie na české právo, uznání jeho přímého účinku a akceptaci příkazu přednostní aplikace nadále platí, že právo České republiky zůstává autonomním právním řádem. Toto tvrzení je opřeno o skutečnost, že vnitrostátní právo České republiky vykazuje jisté základní strukturální prvky, které jsou imunní vůči tlaku supranacionálního právního řádu. Těmito prvky jsou autonomní ústavní základ pro působení evropského práva, formální nerozšiřování ústavního pořádku o evropské normy, autonomie Ústavního soudu a zachování hodnotového jádra české ústavnosti.

V předkládané práci jsem dospěl k závěru, že suverenita České republiky je zachována jak v ideálním světě pojmů, tak v reálném světě vztahů. V první dimenzi je možné sladit svrchovanost státu a tlak integrace příklonem k flexibilnímu chápání suverenity, příklonem k modernímu konceptu sdílené či slité suverenity. Ve druhé dimenzi je praktická suverenita České republiky a autonomie jejího práva zachována tím, že v našem právním systému zůstávají nedotčeny jeho určité strukturální prvky. Z těchto prvků pak nejvíce vyčnívá zachování hodnotového jádra české ústavnosti, které nemůže být dotčeno ani v souvislosti s jinak dominantním supranacionálním právem.

Summary and keywords (EN)

The title of dissertation (Ph.D.) thesis: Sovereignty of Czech Republic and Autonomy of Czech Law (on the Background of the Membership of Czech Republic in the European Union)

Author: Ondrej Hamulák

Keywords: Czech Republic, European Union, Czech Constitutional Court, sovereignty, conceptual understanding of sovereignty, practical sovereignty, law of the European Union, Czech constitutional law, mutual relationship, the effects of European Union law, the constitutional limits of the effects of European Union law.

European integration - thanks to its fundamental method i.e. transfer of competencies from the units (Member States) to the centre (Union) - is basically programmed to shape the real power of the Member States and thus materially narrow their sovereignty. European integration represents some kind of the controlled deconstruction of the content of the sovereignty of Member States. This special characteristic of the Union gives rise to the debates about the nature of the European Union itself which are oscillating around the elementary question whether European Union is now a state-like entity or whether Union is on the way to become the state-like form. The growing importance of the European Union and the question of the relationship between it and the Member States return us to the traditional dilemma of divisibility of state sovereignty and the possibility of disposing by its parts. Moreover the independence of the European Union as the normative centre standing next to the states and real dominance of supranational law give rise to the pressure on the Member States' authorities in everyday practice. They are facing the dilemma of choice between supranational and national norms. On the one side they have to follow the structural principles of the supranational law i.e. direct effect and primacy of European Union law. On the other side they must respect the national law command and preserve some essential elements of their constitutional system.

The research goal of my dissertation thesis is to provide an analysis of the implications for the understanding of the concept of sovereignty of the Czech Republic and the associated question of autonomy of Czech legal order in the reality of our country's membership in the

European Union. The starting point of this work is acceptance of membership of the Czech Republic in the European Union as a basic fact. The goal of my analysis is to offer the theoretical reconciliation of the state sovereignty with the participation of the Czech Republic on the European integration project. The pivotal method of my research is the in-depth analysis of the reactions of the Constitutional Court of the Czech Republic to the challenges associated with the membership in the European Union. In this thesis, I focused primarily on the following two basic research questions:

1. Whether membership of the state in the European Union is associated with loss of sovereignty, sharing of sovereignty or is not encompassed with any real consequences for the scope or understanding of the concept of state sovereignty and this phenomenon remains a classical static and indivisible defining element of the state?
2. How does Czech Constitutional Court deal with the specific characteristics of European Union law and what is its attitude to the question of the relationship between supranational and national law?

This thesis is divided into the four main chapters. The first chapter entitled “Sovereignty as a dynamic concept in its historical development” deals with the claim that the evolution of the notion of sovereignty demonstrates its flexible rather than static character. The second chapter entitled “The phenomenon of European integration, the constitutionalization of the European Union and its relation to the Member States” opens the topic of self-referential and independent constitutional evolution of the supranational entities which leads to the present stance of heterarchy of constitutional powers and interrelated tensions between supranational and national law. Third of the main chapters entitled “Understanding the sovereignty of the Czech Republic in the reality of membership in the European Union” includes the analysis of the case-law of the Czech constitutional court in which it introduced the flexible understanding of the classical notion of sovereignty and helped to establish the balance between autonomous character of the Union and statehood of the Czech Republic. Last chapter entitled “Autonomy of the Czech law and the practical sovereignty of the Czech Republic on the background of membership in the European Union” includes the analysis of the structural elements of Czech legal order that are immune to the pressure and dominance of a supranational legal order.

During the still on-going first decade of the membership of the Czech Republic in the Union Czech Constitutional Court produced an important and interesting “European” case law in which it presented its views on the notion of the state sovereignty, the issue of the relationship between the Czech law and the law of supranational entities, the constitutional

limits of the application of European law, as well as the general definition of the role of the judiciary and its own role on the background of membership in the European Union (e. g. decisions no. Pl. U.S. 50/04, Pl. U.S. 66/04, Pl. U.S. 36/05, Pl. U.S. 19/08, Pl. U.S. 5/12). The Court acknowledged that membership in a supranational organization brings crucial changes to the understanding of the autonomy of Czech law and imposes new obligations on national authorities. But in the same breath it points on the fact that membership cannot lead to the collapse of Czech statehood. The doctrine of absolute primacy of the European law was not accepted unconditionally in its case-law. On the contrary the Constitutional Court considers the dominance of European Union cautiously and insists on the need of the preservation of the material core of the Czech constitutionality.

Based on the findings of the Constitutional Court we can say that the Czech Republic even after accession to the European Union remains in the position of sovereign state. Union membership does not mean a loss of sovereignty, but on the other hand, requires a change in its traditional understanding. By shifting to the open concept of shared sovereignty the sovereignty of the Czech Republic is perfectly preserved. In addition the Czech Republic remains master of the situation. As a democratic state based on the rule of law by its nature it cannot accept the primacy of the European Union before any national law. There is still an untouchable and unalienable part of the constitutional values and their preservation even in relationship with European law serves as the tool which maintains the practical sovereignty. The main hypotheses of this doctoral thesis are as follows:

1. The accession of the Czech Republic into the European Union does not bring the loss of the status of a sovereign state. Conferring of powers to supranational bodies does not mean the weakening of sovereignty. To be able to pronounce these claims one must accept a shift in the understanding of the concept of state sovereignty from a static conception to an open and dynamic concept. Here I am working with the doctrine of shared sovereignty which became the basal point of the attitude of the Czech Constitutional Court in its famous Lisbon judgements.
2. Despite of undisputable influence of European Union law on Czech legal order and despite of the recognition of its direct effect and primacy it is still true that the law of the Czech Republic remains an autonomous legal order. This assertion is supported by the fact that the national law of the Czech Republic shows some basic structural elements that are immune to the pressure and dominance of a supranational legal order. These elements are autonomous constitutional basis for the internal effects of the European law, the autonomy of the Czech constitutional order which remains the

only formal source within the review of constitutionality of the general law, the autonomy of the Constitutional Court in relation to the preliminary questions and the preservation of the core values - the material heart – of the Czech constitutionality in relation with the supranational law.