

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 4/2013

IURIDICA

4/2013

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
NAKLADATELSTVÍ KAROLINUM
2014

*Toto číslo vychází v rámci programu rozvoje vědních oblastí na Univerzitě Karlově (P04)
„Institucionální a normativní proměny práva v evropském a globálním kontextu“.*

© Univerzita Karlova v Praze, 2014

ISSN 0323-0619

OBSAH

<i>Jan Kudrna: Předmluva</i>	7
------------------------------------	---

I. INTEGRAČNÍ USTANOVENÍ V ÚSTAVNÍM SYSTÉMU ČESKÉ REPUBLIKY, TEORIE A PRAXE

<i>Jiří Zemánek: Meze ústavní autonomie v evropském víceúrovňovém svazku</i>	11
<i>Petr Mlsna: Příprava, vznik a problémy spojené s euronovelou Ústavy ČR</i>	33
<i>Jiří Georgiev: Potřebuje Ústava České republiky další euronovelu?</i>	59
<i>Jan Kudrna: Nutnost novelizovat Ústavu jako jeden z důsledků Lisabonské smlouvy</i>	73
<i>Ondřej Preuss: Přezkum smlouvy podle čl. 10a a suverenita České republiky</i>	79
<i>Jan Grinc: Projednávání záležitostí Evropské unie v Senátu po Lisabonské smlouvě: zhodnocení dosavadní praxe a podněty do budoucna</i>	95
<i>Jindřiška Syllová: Přijetí euronovely a lisabonské novely jednacího řádu Poslanecké Sněmovny (zdroje, okolnosti a základní obsah integračních ustanovení)</i>	125
<i>Michal Pohl: Sněmovní praxe výkonu kontroly dodržování zásady subsidiarity v sekundárním právu EU</i>	143
<i>Martin Kavěna, Eva Tetourová: Ke dvěma interpretačním problémům euronovel jednacího řádu Poslanecké sněmovny (institut vyjádření Poslanecké sněmovny, institut projednání nominací)</i>	153
<i>Daniela Mazancová Dupláková: Aplikace vybraných procedur primárního práva v praxi Poslanecké sněmovny</i>	165

II. INTEGRAČNÍ USTANOVENÍ V ÚSTAVNÍCH SYSTÉMECH VYBRANÝCH EVROPSKÝCH ZEMÍ

<i>Věra Jirásková: Spolková republika Německo v procesu evropské integrace</i>	175
<i>Miluše Kindlová: Zakotvení pozice evropského práva ve Spojeném království</i>	201
<i>Marián Giba: Adaptácia ústavného systému Francúzska na Európsku integráciu</i>	231
<i>Martina Jánošíková: Ústava Slovenskej republiky a členstvo Slovenskej republiky v Európskej únii</i>	249
<i>Aleksandra Kustra: Integrační předpisy v rakouském ústavním systému</i>	265
<i>Piotr Uziębło: Integrační klauzule v ústavním systému Polské republiky</i>	283
<i>Gediminas Mesonis: The Relation Between National Law And EU Law: The Lithuanian Case</i>	301
<i>Gárdos-Orosz Fruzsina: The Constitutional and Statutory Framework of the Application of EU Law in Hungary</i>	315

AUTOŘI

Gárdos-Orosz Fruzsina, Ph.D.
JUDr. Jiří Georgiev, Ph.D.
JUDr. Marián Giba, Ph.D.
Mgr. Jan Grinc
JUDr. Martina Jánošíková, Ph.D.
JUDr. Věra Jirásková, CSc.
Mgr. Martin Kavěna
JUDr. Miluše Kindlová, M.Jur., Ph.D.
JUDr. Jan Kudrna, Ph.D.
Dr. Aleksandra Kustra
JUDr. Daniela Mazancová Dupláková
Gediminas Mesonis
JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.
Mgr. Michal Pohl
JUDr. Ondřej Preuss
JUDr. Jindřiška Syllová, CSc.
Mgr. Eva Tetourová
Dr. Piotr Uziębło
JUDr. Ing. Jiří Zemánek, CSc.

PŘEDMLUVA

Aktuální číslo časopisu *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, které dostáváte do rukou, má za cíl věnovat pozornost jedné ze zásadních právních otázek dnešní doby. Tou je záležitost vzájemné vazby vnitrostátního a evropského práva, nebo z jiného, obecnějšího úhlu pohledu propojení hodnot *suverenity* a *integrace*.

Tato otázka je na evropském kontinentu aktuální již velmi dlouho. Je dána od okamžiku vzniku duality moci, kdy se proti moci státu objevila konkurenční moc integrující na nadstátní úrovni. Historicky se všechny křesťanské státy usilující o svrchovanou moc musely ve větší nebo menší míře vyrovnávat s aspiracemi papeže a katolické církve o mocenskou dominanci nad nimi. V našem regionu se navíc v různých obdobích jednalo také o úsilí ryze světské, ztělesněné osobou římského krále či císaře. Nejedná se tedy o záležitost novou. Později měnící se svět jen zvýraznil skutečnost, že žádný stát nemůže fungovat zcela suverénně, bez interakcí se svými sousedy a dalšími členy mezinárodního společenství.

Princip suverenity jako nástroj zajištění a posílení státní existence nutně začal podléhat změnám. Ve světě, který je stále víc propojen vzájemnými vazbami různého druhu, musí suverenity získat také jiný obsah, má-li sloužit stále jako nástroj chránící, a nikoliv oslabující státní existenci. V okamžiku, kdy žádný stát není vlastními silami nezávisle na ostatních schopen zajišťovat své zájmy, musí být nutně suverenity doplněna o další prvek, kterým je nutnost spolupráce a zapojení státu do vzájemné mezinárodní kooperace, když pouze na této úrovni mohou být státní zájmy zajištěny.

To však není možné bez příslušného ústavního zmocnění, má-li platit princip svrchovanosti státu – v rámci demokratických republik, ale také *lidu* – alespoň jako základní východisko.

Na evropském kontinentu je situace v tomto směru v posledních šedesáti letech ještě výraznější. Rozšiřování a prohlubování procesu evropské integrace otevírá stále nové otázky proměny a realizace státní suverenity. S ohledem na výše uvedené podléhají změnám také ústavní řády jednotlivých zemí Evropské unie, včetně České republiky.

Jak se ukazuje v posledních letech, nejedná se zdaleka o proces uzavřený. Naopak, jsme svědky rozšiřování se integrace a užší spolupráce v dalších oblastech.

Autoři, kteří se podíleli na přípravě tohoto čísla časopisu *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, jsou přesvědčeni, že naznačené otázky si zasluhují odpovídající pozornost.

Není vyloučeno, že stávající ústavní a zákonný rámec upravující vztah českého právního řádu a práva Evropské unie bude muset být doplněn.

Články obsažené v tomto čísle se snaží být příspěvkem do takové diskuze. První část je věnována aktuálním problémům propojení českého právního řádu s právem Evropské unie, včetně úvah *de lege ferenda*. Druhá část popisuje přístup k evropské integraci – často dosti rozdílný – a jeho aktuální problémy ve vybraných státech Evropské unie. Jejich výběr byl veden zájmem zahrnout jednak nejvýznamnější členské státy (Británie, Francie a Německo), ovlivňující velmi výrazně podobu evropské integrace, jednak státy náležející do regionu střední Evropy, které mají velmi podobnou historickou zkušenost s integračními procesy, a také jednotlivě menší vliv uvnitř Evropské unie.

Věřím, že se popsaný záměr podařilo naplnit.

JUDr. Jan Kudrna, Ph.D.

I. INTEGRAČNÍ USTANOVENÍ
V ÚSTAVNÍM SYSTÉMU ČESKÉ REPUBLIKY,
TEORIE A PRAXE

MEZE ÚSTAVNÍ AUTONOMIE V EVROPSKÉM VÍCEÚROVŇOVÉM SVAZKU

JIRÍ ZEMÁNEK*

I. VYMEZENÍ PROBLÉMU

V době, kdy měřítko spravedlnosti už nekončí na hranici národního státu, nejsou autonomie a výlučnost či „kompetenční pravomoc“ postačující charakteristikou jeho ústavního pořádku. Vyvíjí-li se integrační projekt, do něhož se státy zapojují přenesením některých svých svrchovaných pravomocí, od „vně-státní“ smluvní entity směrem ke struktuře ústavněsmluvní s prvky utvářející se *polis*, dostává se autonomie „gravitačního centra“ tohoto projektu (tj. jeho normotvorná a výkladová neodvozenost) do konkurenčního vztahu s autonomií členských států („competing autonomies“¹). Sřet těchto nároků má dvě roviny.

Z pohledu členských států a jejich občanů se jedná v první řadě o přenastavení domácích rozhodovacích procesů tak, aby umožnily plné využití potenciálu společného výkonu přenesených pravomocí, tedy *zhodnocení vlastní svrchovanosti* prostřednictvím rozhodnutí, přijímaných na nadstátní úrovni. Teprve v druhé řadě, totiž jako jeden z předpokladů naplnění tohoto cíle, je sřet autonomních nároků zároveň také výzvou ke korektuře hierarchicky vrcholného postavení ústavy v domácím právním řádu a jeho garanta – ústavního soudu, resp. výzvou k formulování *modu operandi*, v jakém mají státní orgány nakládat s právem Unie jako se součástí souboru vnitrostátně závazných norem, svébytným způsobem přiřčenou k normám domácího původu. Tzn. výzvou k redefinici některých ústavních pravidel a zásad tak, aby umožňovaly podílet se na území daného státu na výkonu veřejné moci Unie, zajišťovat difúzní kontrolu souladu vnitrostátního práva s unijním, zkrátka plnit svůj „evropský mandát“. Unijní Smlouvy zde tedy působí jako „paralelní ústava“, odůvodňující shora uvedené označení integračního projektu jako „ústavněsmluvní“. Pro tyto úkoly státu by mělo vytvářet potřebný prostor *ústavní integrační zmocnění*, které má tedy nejen ústavněochrannou roli (poukazuje na explicitní či implicitní meze přehodnocení národní autonomie), ale především roli

* Autor je *Jean Monnet Professor of European Law* na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze a soudcem Ústavního soudu České republiky.

¹ BARENTS, René: *The Autonomy of Community Law*. Den Haag, 2004.

unijně legitimizační (vyjadřuje vůli ústavodárce na plném a řádném výkonu unijních pravomocí).²

Z pohledu Unie a jejích občanů je autonomie unijního rozhodování předpokladem efektivního a jednotného výkonu jí svěřených pravomocí. *Efektivního* jednak potud, že jí dovoluje nezávisle na členských státech (tj. bez účasti jejich orgánů v legislativním procesu) posoudit rozsah a uskutečnit obsah normotvorné činnosti jako vlastní politické agendy, jednak tím, že povinnost Unie respektovat při tom (její autonomii omezující) národní identitu a rozmanitost členských států eliminuje riziko jednostranných změn či neplnění závazků těchto států. *Jednotný* výkon svěřených pravomocí je zajišťován jednak autonomními nástroji a pravidly Unie pro přezkum legality a pro vnitrostátní aplikaci jejích rozhodnutí (obligatorní pravomoc Soudního dvora, zásady přímého vnitrostátního účinku a přednosti apod.), jakož i autonomně („hodnotícím srovnáváním“) ze společných ústavních tradic členských států odvozovaných obecných zásad práva Unie.

Evropské ústavní právo jako soubor národních a unijních pravidel pro soužití plurality právních řádů uvnitř víceúrovňového uspořádání hledá řešení konkurenčního vztahu mezi úrovněmi autonomie na rozhraní mezi nimi,³ využitím prostředků unijního a národního ústavního soudnictví, především v odpovědi na otázku, kdo má mít „poslední slovo“, vzniknou-li kvůli nejednoznačnému vymezení svěřených pravomocí pochybnosti o jejich rozsahu. Výsledek tohoto úsilí však zůstává za očekáváním, neboť se dosud zpravidla vyznačuje *sebepotvrzováním* vlastních pozic každé ze stran sporu. Typickým příkladem takového přístupu je názor, že jako *ultima ratio* mohou v takovém sporu vystupovat autonomně pouze členské státy jako původci Smlouvy, o jejíž výklad se jedná, a nikoliv Soudní dvůr, který zde autonomii nemá, neboť by si přisvojoval tzv. kompetenční pravomoc, což je „z právně logického i ústavního hlediska nemožné... Pokud by tomu tak bylo, měla by EU charakter složeného státu.“⁴ Z druhé strany lze poukázat na některá rozhodnutí Soudního dvora v kompetenčních otázkách, označovaná za spornou „tvůrčí judikaturu“.⁵

„Tenorem“ této stati je tvrzení, že v pluralitní ústavní situaci, kde právní akty jedné úrovně (Unie) jsou obdařeny aplikační předností ve vnitrostátním právním prostředí, zatímco druhá úroveň (členské státy) disponuje tzv. kompetenční pravomocí, není kontradiktorní („silový“) způsob řešení konkurenčního vztahu jejich autonomie dostatečně efektivní. Pozornost je proto věnována hledání jeho „soft“-vyústění, které může lépe zohlednit různost národních právních kultur i specifík právní kultury evropské. Prostor pro *dialog*, který by odkryl možnosti nalezení vzájemně přijatelných mezi autonomie

² Jan Filip používá pro označení těchto funkcí integračního zmocnění pojmů „supremační“, „kolizní“ a „kompetenční“ klauzule v ústavním pořádku ČR, viz: FILIP, Jan: K formulaci evropských klauzulí v ústavním právu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, č. 3, s. 217–224.

³ Podobný úkol řeší např. kolizní normy mezinárodního práva soukromého nebo klasické mezinárodní soudnictví.

⁴ TÝČ, Vladimír – SEHNÁLEK, David – CHARVÁT, Radim: *Vybrané otázky působení práva Evropské unie ve sféře českého právního řádu*. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, Svazek 385, 2011, s. 20. Muselo by se jednat o shodu patrně mezi ústavními soudy všech členských států ohledně výkladu dané kompetenční otázky, což je ale v praxi sotva dosažitelné; jinak by hrozilo rozdrobení jednotného základu pravomocí Unie.

⁵ TÝČ, Vladimír – SEHNÁLEK, David – CHARVÁT, Radim: *op. cit.*, s. 158–170, s příklady tam uváděnými.

národního a unijního rozhodování a kontroly dodržování těchto mezí a který poskytují standardní nástroje evropského práva, především řízení o předběžné otázce podle čl. 267 SFEU, však není některými vrcholnými vnitrostátními soudy dostatečně využíván,⁶ jednak je limitován rámcem kazuistického přístupu tohoto institutu. V této situaci by pozornosti právní teorie nemělo ujít zkoumání potenciálu „odpovědného“ ústavního pluralismu („responsive pluralism“), vyvažujícího prosazování vlastní autonomie jejím sebeomezováním („embedded autonomy“). Neutrálně, tj. aniž bychom stranili jedné z úrovní, majíce na zřeteli hlavní společný zájem – stabilitu celku evropského ústavního uspořádání, lze vyslovit tezi o potřebě vzájemné normativní *prostupnosti* právních řádů, které tento svazek tvoří, tj. jejich schopnosti vstřebat průnik normativních impulzů pocházejících z jiného zdroje a schopnosti reflexe externích účinků vlastních rozhodnutí.⁷

*Otevřená („kooperativní“) stát*nost, tj. vlastnost státní formy přijímat i dávat normativní podněty ve vztahu ke svému okolí, se stala jednou ze základních funkcí státu v epoše, kdy stát již nedokáže s potřebnou efektivností samostatně zajistit některé jiné své základní funkce.⁸ Relativizována je však také autonomie nadstátního centra, vzniklá na základě svěření svrchovaných pravomocí, které nemá jen schopnost členským státům normativní podněty závazně udělovat, ale je také na normativní interakci s nimi bytostně odkázáno. Tvar ústavních *integračních zmocnění*, nastavujících požadavky na vyslovení souhlasu s přenosem pravomocí a s jeho vnitrostátními důsledky, vypovídá o typu normativní prostupnosti daného právního řádu. Ten se liší podle toho, zda ústavní autorizace buď obecným způsobem apriorně nestanoví vývoji integračního procesu meze z hlediska jeho intenzity nebo každý další přenos pravomocí podmiňuje přijetím speciálního nového zmocnění, zda je orientována konzervativně na kontrolu dodržování rovnocenných hodnotových měřítek, k jakým se ústava sama hlásí, i na nadstátní úrovní nebo akcentuje spíše prosazení určitých programových cílů a strukturálních záměrů při uskutečňování unijních politik. Prostupnost právního řádu Evropské unie ve vztahu k normativním podnětům přicházejícím z úrovně právních řádů členských států popř. z práva mezinárodního pak předurčují odkazy, obsažené ve Smlouvách a v rozsudcích Soudního dvora, na zásady, právní předpisy a zvyklosti členských států.

⁶ Srov. např. nejasněný přístup Ústavního soudu ČR k tomuto procesnímu institutu práva EU, jak jej demonstroval naposledy svým nálezem ve věci Pl. ÚS 5/12 *Slovenské důchody XVII*.

⁷ Angl. *permeability*. Aby nedošlo k nedorozumění: nejedná se o samovolné a nekontrolovatelné prolínání unijního práva jako systému nadřazeného s přímými derogačními účinky do systému práva vnitrostátního, neboť každý z nich pochází z jiného normativního zdroje a profil jejich prostupnosti je dán právě na tomto základě; shodně viz Jan KUDRNA In ZEMÁNEK, Jiří a kol.: *Tvorba a implementace práva EU z pohledu vnitrostátního*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2012, s. 155.

⁸ Stephan Hobe tímto pojmem označuje „odvrácení od omnipotence státu“. Viz HOBE, Stephan: *Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz*. Berlin: Duncker & Humboldt, 1998, s. 409. Německý Spolkový ústavní soud pak „dobrovolné, vzájemné a rovnoprávné spojení, zajišťující mír a posilující možnosti politického rozhodování společným koordinovaným jednáním“ (rozsudek ve věci 2 BvE 2/08 aj. *Lisabonská smlouva*); srovnávací přehled národních zpráv k tématu „otevřená státost“ viz von BOGDANDY, Armin – CRUS VILLALÓN, Pedro – HUBER, Peter M. et al.: *Handbuch Ius Publicum Europaeum, Band II*. Heidelberg, 2008, §§ 14–26; k situaci v zemích střední a východní Evropy srov. např. HOFMANN, Mahulena: *Von der Transformation zur Kooperationsoffenheit? Die Öffnung der Rechtsordnungen ausgewählter Staaten Mittel- und Osteuropas für das Völker- und Europarecht*. Heidelberg: Springer, 2009; naproti tomu SCHMITT, Carl: *Verfassungslehre*. 1928, s. 371, označoval uzavřenost jako typickou vlastnost státu pojmem „Impermeabilität“.

II. VNITROSTÁTNÍ ZÁVAZNOST UNIJNÍHO PRÁVA JAKO OMEZENÍ NÁRODNÍ ÚSTAVNÍ AUTONOMIE

V roce 2013 uplynulo 50 let od přelomového rozsudku Soudního dvora Evropského společenství ve věci 26/62 *Van Gend & Loos*,⁹ který přiznal čl. 12 Smlouvy EHS přímý vnitrostátní účinek vůči jednotlivci. V rozporu se stanoviskem generálního advokáta *Karla Roemera* a tehdy převládající mezinárodně-smluvní praxí Soudní dvůr dal tak jednotlivci právo dovolat se tohoto ustanovení před vnitrostátním soudem proti obsahově mu konkurujícímu zákonu členského státu, neslučitelnému se Smlouvou.¹⁰ Tím odstartoval zásadní obrat v evropském ústavněprávním myšlení. Poukazem na „úcel, celkový kontext a znění“ této Smlouvy odůvodnil vznik „nového právního řádu mezinárodního práva, v jehož prospěch členské státy omezily, byť jen ve vymezených oblastech, svá suverénní práva“. Postupná plná *emancipace* komunitárního práva vůči recepčním normám práva vnitrostátního, založená na autonomní (vícezdrojové) povaze jeho pramene, tedy na smlouvě integračního, nikoliv běžného typu, byla posléze následována faktickým *vydělením* komunitárního práva – díky jeho normativní soběstačnosti – z vlivu práva mezinárodního na vnitřní poměry Společenství. Soudní dvůr se nerozpakoval označit právní řád Společenství jako „*integrováný do právního systému členských států*“,¹¹ což se stalo předmětem dezinterpretací.¹²

Při opuštění mezinárodněprávního vzorce uspořádání vnitřních poměrů Společenství a jeho nahrazení svébytným modelem komunitárněprávně-ústavním byl Soudní dvůr veden velmi důsledným přístupem ke své obligatorní pravomoci „*zajišťovat dodržování práva při výkladu a provádění Smluv*“.¹³ Zvláště pokud vezmeme v úvahu vysokou míru abstrakce komunitárních ustanovení, k níž tyto změny zpravidla vedly, a která kladla velké nároky na interpretaci, popř. poskytovala nemalý prostor k uvážení při přijímání implementačních opatření na vnitrostátní úrovni s rizikem narušení soudržnosti komunitárního práva, byl postup Soudního dvora pochopitelný. Ve světle změn, které komunitární právo muselo podstoupit v důsledku revizních smluv přijatých pro potřeby prohlubování politického rozměru integračního procesu a rozšiřování členské základy ES/EU, lze tlak Soudního dvora na *bezvýhradnost závazků* členských států a vyloučení

⁹ Ze dne 5. 2. 1962, SbSD 1963, s. 1.

¹⁰ Možnost bezprostřední závaznosti mezinárodní smlouvy pro jednotlivce jako adresáta jejich pravidel připouštěl už Hans Kelsen, neboť se nepřiči samotné povaze mezinárodního práva a může vyplývat z výkladu konkrétního smluvního pravidla, viz KELSEN, Hans: Les rapports de systeme entre le droit interne et le droit international public. *RCADI*, 1926, Vol. 14, s. 284 a 286. Na rezonanci této Kelsenovy myšlenky v daném rozsudku Soudního dvora upozorňuje Jiří Malenovský, viz MALENOVSKÝ, Jiří: 60 let Evropských společenství: od francouzského „supranacionálního“ smluvního projektu k jeho německému „podústavnímu“ provádění. *Právník*, 2012, č. 7, s. 682.

¹¹ Zejména rozsudky ESD ve věci 6/64 *Costa v. ENEL*, SbSD 1964, s. 1141 a C-106/77 *Simmenthal*, SbSD 1978, s. 629; srov. zhodnocení významu této judikatury pro změnu vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva a budování právní doktríny Soudního dvora in MADURO, Miguel Poairez – AZOULAI, Loïc (eds.): *The Past and Future of EU Law. The Classics of EU Law Revisited on 50th Anniversary of the Rome Treaty*. Oxford: Hart Publishing, 2010, kap. I a II.

¹² Ještě více než výklad asimilující (ústavně konformní), potlačující autonomní režim vnitrostátní aplikace komunitárního práva, napáchal škodu opačný extrém – bezbřehý euro-konformní výklad domácího právního řádu, který nedbal základů ústavního systému („národní identity“) a vedl k projevům rezistence v podobě hrozeb ústavními výhradami vůči zásadě přednosti komunitárního práva, které jsou příležitostně vyslovovány některými vrcholnými vnitrostátními soudy, avšak dosud vesměs (s jedinou, svým významem marginální výjimkou – viz pozn. 4) nenaplněny.

¹³ Dnes čl. 19 odst. 1 SEU.

jakýchkoliv jejich kroků, které by směřovaly k *jednostrannému omezení* těchto závazků a k oslabení účinného a jednotného uplatňování komunitárního práva, označit za odůvodněný. Srozumitelným se ale později stal protitlak ze strany vnitrostátního práva, zbaveného ústavních mechanismů obrany (použití nástrojů pro recepci mezinárodního práva) proti případnému destruktivnímu vlivu aktů supranacionálního normotvůrce, dokud na jeho úrovni nebyly, popř. dosud nejsou vybudovány potřebné záruky, například srovnatelný standard základních práv, plnohodnotný funkční přezkum legality, účinná kontrola dodržování zásad subsidiarity a proporcionality, koncepční přístup k restrukturalizaci legislativních celků apod.¹⁴

Soudy členských států proto zprvu neměly zpravidla problém přijmout zásadu přímého vnitrostátního účinku, pokud její uplatnění znamenalo pouze povinnost aplikovat komunitární normu v existující mezeře domácího právního řádu.¹⁵ Naproti tomu přijetí zásady přednosti, které znamenalo povinnost neaplikovat platnou vnitrostátní normu (zejména jednalo-li se o normu ústavní) v důsledku jejího rozporu s normou komunitární a uvolnit tak prostor pro aplikaci právě normy komunitární, se prosazovalo obtížněji, došlo k němu postupně a v řadě případů dosud jen s výhradami (viz dále). Kromě Nizozemí a Lucemburska, kde doktrína přednosti mezinárodních smluv zdomácněla už před přijetím Římských smluv (1957), potýkaly se vnitrostátní soudy ostatních zakládajících států s absencí jasného ústavního pokynu a čelily požadavku bezprecedentní ústavní kreativity.¹⁶ Postoj *politických institucí* v tehdejších členských státech k vnitrostátním projevům autonomie komunitárního práva byl – s výjimkou první reakce vlád Nizozemí a Belgie¹⁷ – nevýrazný, což lze zajisté připsat zásadnímu osvojení si „evropského mandátu“ vnitrostátními soudy, k němuž došlo. Státy později přistoupiťší musely akceptovat zásady přímého účinku a přednosti automaticky jako implicitní součást přístupového *acquis communautaire*, což se avšak někdy neobešlo bez zásahu do ústavy¹⁸ nebo ústavní judikatury, zvláště v zemích s dualistickou tradicí.¹⁹ Komunitárnímu právu je tak v členských státech poskytován zvláštní ústavní status, odlišný od mezinárodního práva.

¹⁴ MALENOVSKÝ, Jiří: *op. cit.*, s. 685–686, mluví o „voluntaristické“ definici autonomního režimu Společenství, kterou podal Soudní dvůr, a o jeho marném pokusu zbavit komunitární právo „diktátu“ spojeného s recepcí mezinárodního práva.

¹⁵ Francouzská Státní rada zúžila později svůj původně odmítavý postoj ke zrušení správního rozhodnutí v důsledku směrnice ES ve známé věci *Cohn-Bendit* (1978); německý Spolkový finanční dvůr pak opustil podobnou pozici v rozsudku *Kloppenburg* (1987).

¹⁶ Průkopníkem byl belgický Kasační soud ve věci *Le Ski* (1971), ve Francii pak Kasační soud ve věci *Café Jacques Vabre* (1975).

¹⁷ Jak uvádí Franz MAYER In MADURO, Miguel Poirez – AZOULAI, Loïc (eds.): *The Past and Future of EU Law. The Classics of EU Law Revisited on 50th Anniversary of the Rome Treaty*. Oxford: Hart Publishing, 2010, s. 18, vlády obou zemí zprvu spatřovaly ve vyzdvižení jednotlivce na úroveň aktéra evropské integrace oslabení vlastní kontroly nad aplikací evropského práva a zpochybňovaly pravomoc Soudního dvora vyslovovat se k otázce jeho přednosti.

¹⁸ Srov. např. čl. 28 Ústavy Řecké republiky o přednosti mezinárodních smluv, které jsou součástí vnitrostátního práva, za podmínky vzájemnosti.

¹⁹ Srov. čl. 29 odst. 5 Ústavy Irské republiky nebo ústavní nálezy britské Sněmovny lordů ve věci *Factortame II* (1991).

III. EVROPSKÝ VÍCEÚROVŇOVÝ DIALOG O MEZÍCH ÚSTAVNÍ AUTONOMIE

Nabízí se ale také méně „odevzdané“ vysvětlení chování národních politických reprezentací, které vychází z uvědomění si *společného* zájmu na ochraně výsledků integračního procesu jako nadřazeného *partikulárnímu* zájmu na zachování dřívější exkluzivity vlastní ústavy: vyloučení aplikace vlastní právní normy ve prospěch normy unijní se chápe jako cena, kterou je nutné zaplatit, mají-li být právní normy všech států v souladu se společnými evropskými pravidly a nemá-li dojít k ohrožení plného a rovného působení unijního práva vůči všem jeho účastníkům.²⁰ Vyloučením aplikace vlastní právní normy se členský stát podílí na systému záruk funkceschopnosti unijního právního řádu s garančními účinky nejen vůči jeho nadstátní složce, nýbrž – také a především – vůči ostatním členským státům. Naopak, porušení povinnosti neaplikovat vlastní právní normu odporující normě unijní ohrožuje nejen fungování supranacionální složky systému, ale také – a především – je útokem na ostatní členské státy.²¹ Přestože náprava porušení této povinnosti je institucionalizována (multilateralizována) zapojením Komise, popř. Soudního dvora²² a použitím společných pravidel odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou jednotlivci,²³ a nikoliv uplatňována bezprostředně (bilaterálně) mezi členskými státy,²⁴ nelze tento rozměr přehlédnout ani ve vyjádřeních Soudního dvora k *zásadě loajální spolupráce*²⁵ coby řídicího principu konstitucionalizace Smluv: povinnosti vyplývající ze zásady loajality mají mnohostrannou podobu, včetně dimenze mezi členskými státy navzájem.²⁶

Toto vysvětlení počítá se schopností členských států – přestože fungují (s rozdílnou intenzitou) v *hierarchickém paradigmatu suverenity* – vyrovnat se s odlišným ústavním fundamentem, na němž je založeno víceúrovňové uspořádání Evropské unie, které je *pluralitní a heterarchické*. Střet mezi oběma koncepcemi se projevil ve viditelné podobě především v rovině procesní, v otázce nastavení mechanismu kontroly dělby pravomocí, jinak řečeno v kompetenčních sporech. Vyústil zatím v různé institucionální alternativy řešení, sahající od rozšíření stávající posudkové pravomoci Soudního dvora, přes zřízení smíšeného orgánu pro předběžný přezkum unijních aktů z hlediska doktríny *ultra vires* za účasti politických představitelů členských států až po vytvoření plně judicializovaného kompetenčního tribunálu, odděleného od Soudního dvora.²⁷

²⁰ De WITTE, Bruno: Direct Effect, Supremacy and the Nature of the Legal Order. In CRAIG, Paul – de BÜRCA, Gráine (eds.): *The Evolution of EU Law*. Oxford: Oxford University Press, 1999, s. 195.

²¹ Tomáš DUMBROVSKÝ ve své disertační práci *Soudcovská tvorba práva. Srovnání Evropského soudního dvora s Nejvyšším soudem USA*, PF UK, 2012, s. 87–92 přičítá tuto charakteristiku evropského ústavního systému federalistickým základům evropské integrace.

²² Řízení o nesplnění povinnosti ze Smluv podle čl. 258–260 SFEU.

²³ Judikatura ESD *Francoovich, Brasserie du Pecheur* ad.

²⁴ Uplatnění institutů mezinárodního práva jako svépomoc či odvetné opatření je v důsledku speciality unijního práva vyloučeno (čl. 5 Vídeňské úmluvy o právu mezinárodních smluv).

²⁵ Čl. 4 odst. 3 SFEU.

²⁶ CURTIN, Deidre – DEKKER, Ige: The Constitutional Structure of the European Union: Some Reflections on Vertical Unity-in-Diversity. In Walker, Neil – LYONS, Carole – BEAUMONT, Paul (eds.): *Convergence and Divergence in European Public Law*. Oxford: Hart Publishing, 2002, s. 70.

²⁷ BELLING, Vojtěch – MALÍŘ, Jan – PÍTROVÁ, Lenka: *Kontrola dělby pravomocí v EU se zřetelem ke kompetenčním excesům*. Praha: ÚSP AV ČR, 2010, s. 146–155.

Má-li být soužití mezi oběma modely trvale udržitelné, musí být dosažena zásadní shoda mezi jejich nositeli o způsobu řešení vzájemných konfliktů. K takové shodě může dojít pouze v prostředí mnohostranného dialogu, který bude zahrnovat nejen otázky aplikace práva, ale i otázky o *povaze a mezích autonomie* normativních celků na jednotlivých úrovních systému a v jejich vzájemné interakci. Taková *interakce* nemá pouze vertikální rozměr - mezi orgány státní moci a supranacionálními institucemi, ale také rozměr horizontální – mezi orgány jednotlivých členských států navzájem.

První – vertikální – rozměr evropského ústavního dialogu se projevuje např. v podobě tvorby obecných právních zásad Soudním dvorem na bázi hodnotícího srovnávání ústavních tradic společných členským státům, zpětného uplatňování základních práv, konstituovaných takto na unijní bázi, vůči členským státům (tzv. převrácené *Solange*),²⁸ v podobě kontrolního mechanismu dodržování zásad subsidiarity a proporcionality podle Protokolu č. 2, připojeného k Lisabonské smlouvě, typicky pak v řízení o předběžné otázce podle čl. 267 SFEU. Případem normativní interakce vertikálního typu je také požadavek lidskoprávní ochrany vůči unijnímu aktu provádějícímu rezoluci Rady bezpečnosti OSN.²⁹

Druhým, zatím méně rozvinutým, horizontálním rozměrem evropského ústavního dialogu (tj. interakce mezi vnitrostátními orgány jednotlivých členských států) je např. doktrína *acte clair*, která tvoří výjimku z povinnosti vnitrostátního soudu posledního stupně předložit předběžnou otázku Soudnímu dvoru v případě, že mj. judikatura soudů jiných členských států už odstranila důvodné a rozumné pochybnosti ohledně platnosti či výkladu normy unijního práva, jež původně daný vnitrostátní soud zvažoval. Patří sem dále i posouzení stavu ochrany základních práv v partnerském státě, přičemž případné zjištění nedostatečnosti takové ochrany zakládá nejen oprávnění, ale i povinnost posuzujícího orgánu upustit od plnění závazku vyplývajícího z určité unijní normy (tzv. horizontální *Solange*).³⁰ Horizontální interakcí právních systémů je i vytváření názorových koalic mezi členskými státy k prosazování společných hodnotových a argumentačních přístupů v právních záležitostech Unie, apod.³¹ Zvláštní pozornost zasluhují některá rozhodnutí národních ústavních soudů, která přebírají argumentaci soudů jiného státu (často německého Spolkového ústavního soudu), avšak vzhledem k odlišné koncepci ústavního základu členství v Evropské unii se jí nedokáží držet důsledně.

²⁸ Srov. kritické hodnocení Jany ONDŘEJKOVÉ: Nové mechanismy ochrany lidských práv v Evropské unii jako žádoucí cíl, ale nežádoucí prostředek: několik poznámek k tzv. Heidelberskému návrhu. In *Pojem a teorie lidských práv*. PFUK, řada „Studie lidských práv“, 2013, č. 1, s. 30–40.

²⁹ Rozsudek Soudního dvora ve spojených věcech C-402/05 P a C-415/05 P *Kadi*, SbSD 2008, s. I-6351, b. 326, který zrušil předchozí rozsudek Tribunálu, omezující referenční kritérium přezkumu unijního aktu pouze na *ius cogens* mezinárodního práva.

³⁰ CANOR, Iris: Solange horizontal – Der Schutz der EU-Grundrechte zwischen Mitgliedstaaten. *ZaöRV*, 2013, Vol. 73, s. 249–294.

³¹ K tomu PERNICE, Ingolf: Die horizontale Dimension des europäischen Verfassungsverbundes. In *Festschrift Jürgen Meyer*. Ulm: Nomos, 2006, s. 359 an.

IV. NORMATIVNÍ PROSTUPNOST JAKO VÝRAZ SEBEREFLEXE ÚSTAVNÍHO POŘÁDKU

Je proto namístě zabývat se *integračními zmocněními* v ústavách členských států se zřetelem k profilu, v jakém se staví ke *kooperativní státnosti* a *normativní prostupnosti*. Otevřenost právního řádu je ovlivňována setrvačnou závislostí na předcházejícím (před vstupem do EU) výlučném a vrcholném postavení národních ústav. Tato setrvačnost se promítá do nové situace, kde výkon suverenity je *sdílen* v rámci vně-státní entity. To vytváří jisté napětí. Analyzovat by bylo rovněž třeba *klauzule*, které nastavují normativní prostupnost právního řádu Unie, a to jak z hlediska forem *podporujících jednotu* tohoto systému, tak i s přihlédnutím k formám *respektujícím národní identitu* členských států, která je – jako projev jejich ústavní rozmanitosti – požadavkem jednoty unijního práva atakována.³² Ustálení tvaru víceúrovňového právního uspořádání je pak výsledkem konfrontace – zjednodušeně řečeno – suverenistického a federalistického modelu koexistence mezi jednotlivými součástmi tohoto uspořádání. Tato koexistence je předurčena mírou vzájemné normativní prostupnosti, „zakódované“ v těchto národních integračních zmocněních či klauzulích Smluv a jejich ústavněsoudní interpretaci.

Nemá-li evropská právní pluralita vést k pouhému paralelismu právních řádů, jednotlivě uplatňujících nároky na normativní autonomii na úkor soudržnosti celku, nýbrž, naopak, působit jako jeho stabilizující faktor, musí být postulat obsahové a hodnotové prostupnosti projevem *sebereflexe* ústavního pořádku. „Sebereflexí“ se tu rozumí schopnost (národního i unijního) ústavního pořádku chovat se jako faktor, který spoluutváří prostředí pro ostatní účastníky systému a předjímá „externality“ svých rozhodnutí (dopady na ostatní), včetně schopnosti zabudovat do svého rozhodování případné *sebeomezení* své autonomie a *vůli* k společnému řešení, které jsou pro fungování systému jako celku nezbytné.³³ Taková sebereflexe („lernende Anpassung“) nemůže však být bezbřehá, neboť i omezení vlastní normativní autonomie je zpravidla podmíněno zachováním esenciálních prvků daného ústavního pořádku, jakými jsou jeho legitimita nebo zásada právního státu.³⁴

V. OTÁZKA SUVERENITY

Protipólem otevřené státnosti a normativní prostupnosti národních právních řádů je tradiční koncepce suverenity v jejích nejrůznějších odstínech: jako výlučnost veřejné moci směrem dovnitř a nezávislost navenek, jako právně neomezená (absolutní) moc *bodinovského*, *hobbesovského*, *hegelovského*, *jellinekovského* či *schmittovského* ražení, jako prerogativum národa/lidu nebo státu/parlamentu apod. Přestože lze v souvislosti s nedávnými náznaky institucionální reformy Evropské unie pozorovat v ústavněsoudní praxi některých zavedených západoevropských demokracií

³² Vzhledem k omezenému rozsahu tohoto příspěvku bylo nutno tuto rovinu zkoumání přenechat samostatné studii.

³³ PETERS, Anne: *Elemente einer Theorie der Verfassung Europas*. Berlin: Duncker & Humbolt, 2001, s. 287.

³⁴ WENDEL, Matthias: *Permeabilität im europäischen Verfassungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2011, s. 9–10.

jistou renezancí tématu suverenity,³⁵ která je doprovázena pozorností nauky³⁶ a vděčně medializována, tendence k redefinování tradiční koncepce suverenity na pozadí ústavněpluralitní skutečnosti do podoby „pozdní“³⁷ nebo „sdílené“³⁸ suverenity je zřetelná. Dílčí pozbytí samostatného výkonu svrchovaných pravomocí a povinnost podrobit se rozhodnutím Unie případně i proti své vůli musí být převáženy, nebo alespoň kompenzovány celkovou bilancí výhod z těchto omezení vyplývajících, přinejmenším pak zachováním možnosti disponovat svou suverenitou v obou směrech, včetně možnosti návratu do původního stavu.³⁹

Pojmová mnohoznačnost a z ní plynoucí právní nejistota však paralyzují snahu o novou definici suverenity do té míry, že lze doporučit na další upřesňování normativního významu tohoto principu v kontextu evropské ústavní plurality raději rezignovat a namísto něj mluvit raději o autonomii jako pojmu „instrumentalizovaném“, a proto lépe uchopitelném. Praxe členských států a jí doprovázející odborná diskuze ale skýtají jiný obrázek,⁴⁰ což nelze ztrácat se zřetele. Právě princip suverenity, rozdílně zakořeněný v ústavních tradicích členských států Evropské unie, dosud nepřehlédnutelným způsobem poznamenává *prostor* a konkrétní *projevy* národní ústavní autonomie ve vztahu k normativní autonomii Evropské unie, jaký představují integrační zmocnění pro přenos pravomocí na nadstátní entitu, jeho podmínky a meze.

VI. NASTAVENÍ MEZÍ NORMATIVNÍ AUTONOMIE V NÁRODNÍCH INTEGRAČNÍCH ZMOCNĚNÍCH

1. Z POHLEDU SYSTEMATIKY ÚSTAVY

Významným ukazatelem míry prosazování nebo sebeomezení autonomie členského státu je *systematické umístění* integračního zmocnění v ústavě, zvláště ve vztahu k ustanovení o suverenitě.

Bezprostřední návaznost integračního zmocnění na klauzuli o suverenitě může relativizovat její význam, jako je tomu v § 1 odst. 3 *finské* ústavy.⁴¹ V konkrétním kontextu může ale taková návaznost signalizovat i vůli ústavodárce k upevnění suverenity na úkor normativní prostupnosti právního řádu, jako k tomu došlo např. zařazením čl. 34 o přenosu *výkonu* moci na nadstátní úroveň hned za čl. 33 o suverenitě do *belgické* ústavy; tento krok ústavodárce je vykládán jako projev tradiční koncepce suverenity

³⁵ Jejím nejvýraznějším projevem byl rozsudek německého Spolkového ústavního soud ve věci *Lisabonská smlouva* (viz pozn. 6), „znovuobjevení“ tohoto principu v zemích střední a východní Evropy počátkem 90. let mělo zcela odlišné důvody (memento minulé totalitní zkušenosti).

³⁶ Např. GRIMM, Dieter: *Souveränität – Herkunft und Zukunft eines Schlüsselbegriffes*. Berlin: Berlin University Press, 2009; SCHLIESKI, Ulrich: *Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2004.

³⁷ WALKER, Neil: Late Sovereignty in the European Union. In WALKER, Neil (ed.): *Sovereignty in Transition*. Oxford: Hart Publishing, 2003, s. 6.

³⁸ Za směle bývá považováno *obiter dictum* českého Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2008 ve věci Pl. ÚS 19/08 *Lisabonská smlouva I*, body 104, 105 a 108.

³⁹ TÝČ, Vladimír – SEHNÁLEK, David – CHARVÁT, Radim: *op. cit.*, s. 24.

⁴⁰ WENDEL, Mattias: *op. cit.*, s. 103.

⁴¹ OJANEN, Tuomas: The Impact of EU Membership on Finnish Constitutional Law. *European Public Law*, 2004, Vol. 10, s. 538 an.

a nikoliv jako její relativizace.⁴² Podobný závěr lze učinit i ve vztahu k čl. 3 a 3a *slovenské ústavy*.⁴³

Naproti tomu systematické zařazení zmocňovacího ustanovení o přenosu pravomocí mimo přímý kontext ustanovení o suverenitě často ukazuje na záměr ústavadárce vyhnout se omezujícím či naopak rozšiřujícím důsledkům zvoleného řešení pro rozsah národní ústavní autonomie. Tak tomu bylo např. ve *Francii* zařazením nové Hlavy XV do Ústavy v důsledku prvního *maastrichtského* rozhodnutí Ústavní rady, která vyhradila právu Unie zvláštní ústavní status, dovolující zemi účastnit se Evropské unie, aniž byla dotčena „národní suverenita náležející lidu“ a „umístění Ústavy na vrcholu právního řádu“.⁴⁴ V *Estonsku* bylo nesystémové zakotvení integrační klauzule do samostatného ústavního zákona diktováno obtížnou politickou průchodností změny či doplnění klauzule § 1 ústavy o suverenitě, vyžadující schválení v referendu. *Polská* ústava obsahuje integrační zmocnění čl. 90 odst. 1 v Hlavě III Prameny práva a nikoliv v Hlavě I o základech státu, a to z obavy před možným vyprázdněním suverenity, pokud by byla prostupnost právního řádu zdůrazněna jako ústavní princip.⁴⁵

Avšak ani tam, kde je integračně zmocňovací klauzule systematicky začleněna do kontextu ustanovení o suverenitě,⁴⁶ není tomuto ustanovení významově plně rovnocenná; jako sebeomezení státu je spíše jedním z projevů suverenity, než jejím dílčím popřením a svědčí o setrvačné síle principu suverenity i v situaci „post-nacionálního“ požadavku otevřené státnosti.⁴⁷

Ústavněochranná funkce integračních zmocnění se stát od státu liší v závislosti na tom, zda kompetenční, resp. hodnotové meze s ní spojované avizují buď přímou, nebo implicitní (materiální) změnu ústavy anebo zcela zakazují změnu ústavy, která by znamenala překročení těchto mezí.

2. Z POHLEDU PŘÍPUSTNOSTI ÚSTAVNÍCH ZMĚN SPOJENÝCH SE SMLOUVAMI UNIE

Zásadním ukazatelem míry normativní prostupnosti právního řádu členského státu Unie je nastavení integračního zmocnění z hlediska *uchování ústavních hodnot*, popř. *přípustného rozsahu* přenášených pravomocí („materiální ohnisko“).⁴⁸

⁴² De WITTE, Bruno: Do Not Mention the Word: Sovereignty in Two Europhile Countries: Belgium and the Netherlands. In WALKER, Neil (ed.): *cit. d.*, s. 355.

⁴³ POGAČNIK, Miha – STARMAN, Marko – VEHRAR, Primož.: Slovenia. In KELLERMANN, Alfred E. et al. (eds.): *The Impact of EU Accession on the Legal Orders of New Member States and (Pre-) Candidate Countries*. Den Haag: T. M. C. Asser Press, 2006, s. 183.

⁴⁴ Rozhodnutí Ústavní rady ve věci *Lisabonské smlouvy*, no. 2007-560 DC ze dne 20. 2. 2007, bod 7; srov. ŠMEJKAL, Viktor. In ZEMÁNEK, Jiří a kol.: *op. cit.*, s. 139.

⁴⁵ MIK, C.: State Sovereignty and European Integration: Public International Law and Constitutional Law in the Polish Context. In WALKER, Neil (ed.), *cit. d.*, s. 398; BIERNAT, Stanisław: Offene Staatlichkeit. In von BOGDANDY, Armin – CRUZ VILLALÓN, Pedro – HUBER, Peter M., *op. cit.*, § 21, marg. č. 4.

⁴⁶ Např. čl. 1 a 11 Ústavy Italské republiky, čl. 3 odst. 1 a 7 odst. 6 Ústavy Portugalské republiky nebo čl. 1 a 7 odst. 2 Ústavy Slovenské republiky.

⁴⁷ Sem patří i čl. 10a ve vztahu k čl. 1 Ústavy České republiky; Ústavní soud ČR se však dokázal vymanit z tradičního pojetí suverenity a přihlásil se k pojetí, jehož těžištěm je vědomé sebeomezení moci, akceptování řádu vyššího celku na bázi dobrovolné volby, principu subsidiarity a předem dohodnutých podmínek kontroly výkonu sdílené suverenity – náleze ve věci *Lisabonská smlouva I*, body 98–108 (pozn. 35).

⁴⁸ Nejznámějším je tzv. Bestandssicherung, resp. Ewigkeitsklausel čl. 79 odst. 3 *německého* Základního zákona; za její dobu pokládá český Ústavní soud čl. 9 odst. 2 Ústavy („podstatné náležitosti demo-

I když v převážné většině ústav takové výslovné klauzule chybí, jsou nezřídka nahrazovány judikaturou ústavních soudů.⁴⁹ Bez ohledu na konkrétní podobu integrační autorizace – zda je formulována jako „omezení“, „přenesení/svěření“ či „společný výkon“ pravomocí – sleduje hledisko „(ne)změnitelnosti“ ochranu ústavního pořádku před jeho vyprázdněním na základě blanketních klauzulí, vzdání se tzv. kompetenční pravomocí státu nebo devalvace jeho hodnotové identity a lze je proto nazvat „defenzivní“ strategií. Má vyvažovat *dynamiku* „manévru“ spojeného se vstupem do Unie, pokud je založen na obecně formulované ústavní autorizaci, použitelné i pro budoucí změny a doplnění Smluv,⁵⁰ na rozdíl od ústavních autorizací *statické* povahy, které jsou přijímány *ad hoc* při každé změně a doplnění Smluv, buď automaticky,⁵¹ nebo k naplnění požadavku předchozího nálezu ústavního soudu.⁵²

Hledisko (ne)změnitelných ústavních hodnot je určeno jako závazné vodítko pro postup vnitrostátních orgánů při revizi Smluv Evropské unie. Naproti tomu požadavky, podmiňující aplikaci integrační klauzule dodržováním stejných či funkčně rovnocenných *strukturálních* principů ze strany Unie, na jakých je založen domácí ústavní pořádek, které mají prostupovat z národní úrovně do unijního práva,⁵³ je možno označit za „ofenzivní“ strategie. Obě strategie při tom působí jako nepřímé omezení autonomie supranacionální moci Evropské unie.

2.1 PROCESNÍ STRÁNKA ÚSTAVNÍCH ZMĚN

V prvním případě platí přímá úměra: čím přísnější jsou obecné podmínky *ústavní změny*, tím náročnější požadavky klade integrační klauzule na vnitrostátní schvalování (ratifikaci) změn Smluv, rozšiřujících profil prostupnosti právního řádu. Požadavky na překonání této bariéry sdílejí obvyklou ústavněprocesní kulturu parlamentního hlasování a sahají od absolutní většiny⁵⁴ přes různé většiny kvalifikované⁵⁵

kratického právního státu“), její normativní obsah však ponechává otevřený – viz jeho nálezy ve věcech Pl. ÚS 50/04 *Cukerné kvóty II*, *Lisabonská smlouva I.*, *Slovenské důchody XVII* (pozn. 35, 4) aj., kde měl příležitost se k tomu vyjádřit; kvůli rozdílné funkci takovýchto ústavních klauzulí je ale jejich typologie obtížná.

⁴⁹ Ten poukazuje často na ústavě imanentní omezení transferu pravomocí, jako v případě doktríny *controlimiti* podle nálezu *italského Ústavního soudu* ve věci 183/1973 *Frontini*, v nálezu *španělského Ústavního soudu* ve věci DTC 1/2004 *Ústavní smlouva, polského nálezu* ve věci Az. K 18/04 *Smlouva o přistoupení* nebo v *českém nálezu Cukerné kvóty II*.

⁵⁰ Příkladem je čl. 23 odst. 1 věta druhá ZZ, odvolávající se na účel přenesení výsostných práv na Unii – účast Německa na „uskutečnění sjednocené Evropy“ („Zur Verwirklichung eines vereinten Europas“), nezpochybitelná další politickou úvahou („Europafreundlichkeit“), k jejimuž zvratu (vystoupení z Unie) by mohlo dojít jen za mimořádných okolností a ve specifické právní situaci (viz „lisabonský“ nález Spolkového ústavního soudu).

⁵¹ Irská ústavní praxe (čl. 29).

⁵² Francouzská ústavní praxe (Hlava XV).

⁵³ Např. tzv. Strukturgestaltungsklausel čl. 23 odst. 1 ZZ nebo obdobné ustanovení Kapitoly 10 čl. 5 Ústavy Švédského království či čl. 23 odst. 3 Ústavy Řecké republiky.

⁵⁴ Např. podle čl. 93 ve spojení s čl. 81 odst. 2 Ústavy Španělského království stačí k souhlasu s revizí Smlouvy, již dochází k přenesení pravomocí na Evropskou unii, přijetí tzv. organického (tj. Ústavu provádějícího) zákona většinou všech poslanců dolní komory (Kongresu).

⁵⁵ 3/5 většina všech poslanců je nutná např. na Slovensku (čl. 84 odst. 4 ve spojení s čl. 7 odst. 2 Ústavy) a v České republice (čl. 39 odst. 4 ve spojení s čl. 10a odst. 2 Ústavy, spolu s 3/5 přítomných senátorů a s alternativou ústavního zákona o referendu); 2/3 většinu předepisují např. ústavy Lucemburska (čl. 37 odst. 2 ve spojení s čl. 49bis), Rakouska (čl. 44 odst. 1 ve spojení s čl. 50) nebo Polska (čl. 90 odst. 2), přičemž v obou posledně uvedených případech je nutná přítomnost nadpoloviční většiny poslanců; v některých dvoukomorových parlamentech se kvórum pro hlasování počítá ze spojení obou komor, jako např.

až po obligatorní referendum.^{56, 57} Jako překážky další integrace jsou překonatelné politickou cestou na základě přesvědčivé racionální argumentace apod. Z hlediska unijního práva působí vysoké ústavněprocesní nároky na ratifikaci Smluv příznivě na vnímání jeho demokratické legitimacy ve vnitrostátním právním prostředí, neboť parlamentní procedury na národní úrovni jsou spolu s legislativní funkcí Evropského parlamentu a s prvky přímé evropské demokracie součástí základu legitimacy práva Evropské unie. Tím také ve výsledku usnadňují normativní prostupnost domácího právního řádu ve vztahu k unijnímu právu.

2.2 NEZMĚNITELNÁ USTANOVENÍ ÚSTAVNÍHO POŘÁDKU

Naproti tomu, pokud je požadavek *nezměnitelnosti* určitých ustanovení ústavního pořádku (hodnotové „materiální ohnisko“, zachování určitých svrchovaných pravomocí státu)⁵⁸ vtažen mezi podmínky integračního zmocnění, naráží prostupnost domácího právního řádu na obtížně překonatelnou překážku. Jestliže ústavodárce normativní obsah zákazu takových ústavních změn sám neupřesnil, ponechal jeho případnou specifikaci politickému procesu (běžnému zákonodárci), ale příležitosti k zaplnění této „mezery“ se chopila interpretační praxe (ústavní soudnictví), může to zablokovat interakci mezi národní a nadstátní úrovní.

Justiciabilita ústavní nezměnitelnosti jako podmínky integračního zmocnění se v minulosti ukázala schůdnou v oblasti lidských práv díky schopnosti Soudního dvora dotvářet komunitární právo jako systém prostupný vůči impulsům, přicházejícím ze společných ústavních tradic členských států v podobě obecných právních zásad.⁵⁹ Justiciabilita jedné z hlavních nezměnitelných strukturálních zásad ústavního pořá-

v Rumunsku (čl. 148 odst. 1 a 3); 3/4 většinu vyžaduje Ústava Švédského království (Kapitola 10 čl. 5 a 6) a 5/6 většinu pak Ústava Dánského království (§ 20 odst. 2), jež může být nahrazena alternativou referenda (§ 42 odst. 6). V *Německu* je 2/3 většina nutná, jen dochází-li ke změně nebo doplnění ZZ nebo k umožnění takové změny či doplnění (čl. 79 odst. 2 ve spojení s čl. 23 odst. 1 třetí věta ZZ), jinak postačí k přijetí tzv. „Zustimmungsgesetz“ prostá většina. Přenos pravomocí na Evropskou unii tím ale není poníženo do podústavní roviny, neboť integrační zmocnění zde působí jako „páka“ (*Hans Peter Ipsen*), umožňující provést zásah do ústavy běžným zákonem parlamentu, aniž by se tím zúžil rozměr otevřenosti právního řádu vůči působení unijního práva. Výstižnou charakteristiku dvojího – materiálního i procesního – významu integračního zmocnění v německém ZZ podává Ingolf Pernice: „[Integriationsermächtigung] ist der Hebel zur supranationalen Verfassungsgebung, der dem einfachen Gesetz die Kraft gibt, in Bezug auf innerstaatlich zugeteilte Kompetenzen materiell verfassungsändernd zu wirken“. In *Gemeinschaftsverfassung und Grundgesetz. Grundlagen, Bestand und Perspektiven*. NJW, 1990, s. 2411. Odtud je zřejmé, že německé ústavní právo nevnímá jako problém přijmout *dvoucestnou* povahu integračního zmocnění: jednak jako evropsko-ústavodárného aktu, zároveň i jako aktu domácí ústavní změny, což je příznivým předpokladem prostupnosti domácího právního řádu, aniž by se oslabovala ochrana jeho „hodnotového ústavního jádra“. V podobném smyslu se vyjádřil i italský Ústavní soud ve věci 183/1973 *Frontini*.

⁵⁶ Vedle specifického *irského* modelu (čl. 46 odst. 2 ve spojení s čl. 29 Ústavy) podmiňují např. ústavy pobaltských zemí změnu svých základních zásad konáním referenda (§ 162 Ústavy Estonské republiky, čl. 77 Ústavy Lotyšské republiky, čl. 148 odst. 2 Ústavy Litevské republiky).

⁵⁷ Přehled těchto schvalovacích procedur viz WENDEL, Matthias: *op. cit.*, s. 230–266.

⁵⁸ Vedle shora citovaného čl. 79 odst. 3 ZZ, který odkazem na čl. 20 nepřipouští mj. změnu demokratické, sociální a spolkové povahy státu, volebního práva nebo také práva každého na odpor a rovněž již zmiňovaného čl. 9 odst. 2 Ústavy České republiky zakazujícího změnu „podstatných náležitostí demokratického právního státu“, vylučují např. čl. 89 odst. 5 Ústavy Francouzské republiky, čl. 139 Ústavy Italské republiky a čl. 110 odst. 1 Ústavy Recké republiky změnu republikánské formy státu, podobně jako čl. 288 Ústavy Portugalské republiky a čl. 152 odst. 1 a 2 Ústavy Rumunské republiky.

⁵⁹ Roli judikatury německého Spolkového ústavního soudu *Solange* při rozvoji vlastního lidskoprávního standardu Společenství zde netřeba blíže rozvádět; řada dalších ústavních soudů, jak známo, tuto argumentační linii později přijala za svou.

ku – vlády práva ve významu zákazu jednání *ultra vires* – byla ověřena v souvislosti s ústavní kontrolou německého zmocňovacího zákona Spolkovým ústavním soudem, který potvrdil autoritu Soudního dvora: pokud jím prováděný přezkum legality aktů komunitárního práva, vybočujících z rámce pravomocí Společenství (tzv. *ausbrechende Rechtsakte*) je prokazatelně funkční, další přezkum vnitrostátním soudem z titulu ochrany národní normativní autonomie je nadbytečný a pozice vnitrostátního soudu je tedy pouze komplementární („Restkompetenz“).⁶⁰ Oba tyto typy ústavních námitek nepřekážejí ústavněsoudnímu dialogu napříč Unii (viz shora). Naopak, staly se tématy, jejichž zpracování přispělo k vyprofilování mezi národní a unijní autonomie a jejich normativní prostupnosti.

Naproti tomu, justiciabilita neomezitelného okruhu pravomocí, pokládaných za nutnou podmínku zachování suverénní státnosti vyplývající z principu demokracie, která byla uplatněna německým Spolkovým ústavním soudem opět v rámci řízení o kontrole ústavnosti zmocňovacího zákona („*änderungsfeste Integrationsgrenzen*“),⁶¹ nebyla akceptována (od r. 2009) ani ze strany Soudního dvora, ani dalšími vrcholnými vnitrostátními soudy. Jelikož apodiktická povaha této ústavní námítky, zaštiťující se národní identitou, stanoví předem a jednostranně limity pro celounijní debatu (především mezi parlamenty a orgány výkonné moci) o otázce *finality* integračního procesu, resp. perspektivy dalšího sjednocování Evropy, je její reálný přínos k upřesnění mezi národní a unijní autonomie a normativní prostupnosti obou úrovní omezený. Ústavněsoudní přezkum mezi uvážení zákonodárce, autorizovaného integračním zmocněním k přenosu pravomocí, zde byl proveden mimo systémový kontext, v němž je německý ústavní pořádek zakotven, a nevzal v úvahu shora zmíněné „*externality*“.

Je-li potřeba limitovat evropský integrační proces zvnějšku diktována odlišnostmi jeho demokratické legitimacy (zejména nestejnou vahou volebního hlasu unijních občanů do Evropského parlamentu), která nekopíruje demokratické standardy národního státu (alespoň formálně rovné volební právo občanů do vnitrostátního parlamentu), jak Spolkový ústavní soud uvedl, pak lze očekávat – v logice předchozích ústavních námitek – reakci na nadstátní úrovni, jež posílí demokratickou legitimitu a odpovědnost unijních institucí. Nakolik je takové posílení *transnacionální demokracie* (s prvky politické soutěže, z hlediska formy, ale nikoliv nutně typu národního státu) uskutečnitelné v rámci stávajících Smluv, nebude vyžadovat na národní ústavní úrovni novou aplikaci integračního zmocnění, tím méně pak jeho přenastavení. O tom, zda by takový posun směrem k posílení principu demokracie v Evropské unii překročil rámec stávajících

⁶⁰ Judikatura vycházející z „maastrichtského“ rozsudku Spolkového ústavního soudu, rovněž následovaná dalšími ústavními soudy.

⁶¹ Učinil tak opět ve svém dobře známém, ale stále kontroverzně přijímaném nálezu ze dne 30. 6. 2009 ve věci Lisabonské smlouvy (2 BvE 2/08, BVerfGE 123, s. 267 an.), když v bodě 246 uvedl: „[Die europäische Integration dürfe] nicht so verwirklicht werden, dass in den Mitgliedstaaten *kein ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse mehr bleibt*. Dies gilt insbesondere für Sachbereiche, die die Lebensumstände der Bürger, vor allem ihren von den Grundrechten privaten Raum der Eigenverantwortung [...] im parteipolitisch und parlamentarisch organisiertem Raum einer politischen Öffentlichkeit diskursiv entfalten. Zu *wesentlichen Bereichen demokratischer Gestaltung gehören* unter anderem [Staatsbürgerschaft, zivile und militärische Gewaltmonopol, Kreditaufnahme, Freiheitsentzug in der Strafrechtspflege, Verfügung über die Sprache, Familien und Bildungsverhältnisse. Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit, das religiöse und weltanschauliche Bekenntnis]“ (zvyrazněno autorem).

Smluv a vyžadoval by ústavní reformy v členských státech, je třeba vést nejprve celoevropskou diskuzi, včetně zapojení informované veřejnosti. Jejím inspiračním zdrojem mohou být zejména již předložené návrhy změn, spojené s překonáním stávající institucionální asymetrie evropské hospodářské a měnové unie. Jednostranné předjímání závěru o limitech rozvoje demokracie mimo struktury státní moci („jenseits des Staates“), jak jej předvedl Spolkový ústavní soud ve svém „lisabonském“ nálezu,⁶² jejichž překročení by jako ústavně-revoluční čin vyžadovalo všelidový souhlas, však coby výraz jeho defenzivní strategie (viz shora) spíše od takové diskuze odrazuje.

3. RESTRIKTIVNÍ VÝKLAD „ÚSTAVNÍHO OHNISKA“ A KOMPETENČNÍCH LIMITŮ V KONTEXTU INTEGRAČNÍCH ZMOCNĚNÍ

Každopádně je namístě, aby judikatura ústavních soudů zaujímala k nezměnitelným ústavním principům a tzv. neomezitelným kompetenčním normám národních ústav krajně *zdrženlivý odstup* a k její případné ingerenci docházelo jen ve smyslu *ultima ratio* se zvláštním zřetelem k zásadní povaze chráněných ústavních norem. Příkladem takového postoje je restriktivní zacházení *francouzské* Ústavní rady s ustanovením čl. 89 odst. 5 Ústavy, bránícím návratu země k monarchii, kterému je připisována nadústavní povaha (*supra-constitutionalité*). Aby se nedotkla zásady dělby moci tímto ustanovením zakotvené, prohlásila se dokonce za nepřislušnou k preventivnímu posouzení ústavnosti uvozovacího zákona k Maastrichtské smlouvě o Evropské unii, která byla přijata v referendu.⁶³ Podobný přístup zaujala judikatura a nauka i v dalších zemích.⁶⁴ Zdrženlivost prokázal i český Ústavní soud ve svém nálezu o *Eurozatykači*,⁶⁵ když odmítl uznat ústavní zákaz „nikdo nesmí být nucen k opuštění své vlasti“⁶⁶ – jako údajnou součást národní identity – za překážku integrace v oblasti trestního práva procesního, odsranitelnou jen ústavní novelizací, která by teprve otevřela prostor k transpozici příslušného rámcového rozhodnutí Unie do českého trestního řádu.⁶⁷ Namísto toho interpretoval tento zákaz pomocí metody historického výkladu.

Ještě zřetelněji vyniká osamocenosť nároku Spolkového ústavního soudu na judikatorní určení oblastí národních pravomocí, tvořících nezměnitelné limity evropské integrace, na pozadí českého ústavního nálezu ve věci *Lisabonská smlouva II*.⁶⁸ Přestože stěžovatelé (skupina senátorů) jakož i prezident *V. Klaus* jako účastník řízení žádali, aby Ústavní soud po vzoru Spolkového ústavního soudu *aktivisticky* sestavil katalog

⁶² Tamtéž.

⁶³ Rozhodnutí z 23. 9. 1992 – no. 92-313 DC *Maastricht III*, Rec. S. 94; ZILLER, Jacques: Sovereignty in France: Getting Rid of the Mal de Bodin. In WALKER, Neil (ed.): *Sovereignty...* (pozn. 34), s. 273.

⁶⁴ CARTABIA, Marta: The Legacy of Sovereignty in Italian Constitutional Debate. In WALKER, Neil (ed.): *op. cit.*, s. 316; výrazně restriktivní postoj k nezměnitelným ústavním klauzulím mají mj. také v Řecku, viz ILIOPOULOS-STRANGAS, Julia: Offene Staatlichkeit. In von BOGDANDY, Armin – CRUS VILLALÓN, Pedro – HUBER, Peter M.: *op. cit.*, § 16, marg. č. 43 an.; nebo v Portugalsku, viz POIARES MADURO, Miguel: EU Law and National Constitutions (nepublikovaný text pro: BIICL (ed.): F.I.D.E. XX Congress London, Vol. I, 2002); nebo v Rumunsku DUCULESCU, Victor – RUXANDRA, Adam: Romania. In KELLERMANN, Alfred E. et al. (eds.): *op. cit.*, s. 118 an.

⁶⁵ Nález ze dne 3. 5. 2006 ve věci Pl. ÚS 66/04, č. 434/2006 Sb.

⁶⁶ Čl. 14, odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

⁶⁷ ZEMÁNEK, Jiří: Eurozatykač prošel před Ústavním soudem. *Jurisprudence*, 2006, s. 47.

⁶⁸ Nález ze dne 3. 11. 2009 ve věci Pl. ÚS 29/09.

nepřenositelných pravomocí,⁶⁹ dostalo se jim jednoznačného odmítnutí: určení případných limitů je třeba přenechat zákonodárci, neboť se jedná o politickou otázku, která mu dává v tom smyslu širokou míru uvážení; odpovědnost za takové rozhodnutí nelze přenášet na Ústavní soud, který se necítí být zmocněn k apriornímu formulování obsahu suverenity státu resp. „materiálního ohniska“ ústavního pořádku v abstraktním kontextu daného případu; opačný postup by mohl podvázat pozdější specifikaci těchto kategorií na základě případů, které bude řešit v budoucnu.⁷⁰

VII. TZV. DEMOKRATICKÝ DEFICIT UNIE Z HLEDISKA INTEGRAČNÍCH ZMOCNĚNÍ: MÝTUS A REALITA

Hodnocení stavu a perspektiv demokracie v Evropské unii jako „strukturního deficitu“, který při výkonu přenesených pravomocí zbavuje občany základního ústavního *práva sebeurčení* při zastupování jejich zájmů (Evropský parlament nereprezentuje jednotlivé občany Unie, ale skupiny občanů jednotlivých členských států, ustavení Evropské komise není přímým výsledkem politické soutěže⁷¹) a je imanentní slabinou nadstátní integrace, vedlo německý Spolkový ústavní soud ke skeptickému závěru ohledně způsobilosti Unie účinně obhajovat v těchto oblastech jejich zájmy. Z toho krátkou cestou dovedl, že stejně jako princip demokracie, ani ostatní hodnoty, k nimž se Unie jako k „evropské ústavní identitě“ hlásí⁷² včetně úrovně jejich ochrany, nejsou totožné („funkčně ekvivalentní“) s hodnotami a úrovní ochrany, poskytovanými Základním zákonem. Jelikož právní a institucionální systém Unie nedosahuje demokratického a hodnotového standardu německé Ústavy, jediným plnohodnotným garantem výsostných práv spojených s německou ústavní identitou, jejichž výkon je dodržováním tohoto standardu podmíněn, tak zůstává pouze německý Parlament. Přenesení těchto práv na Unii by podle Spolkového ústavního soudu vedlo k *vyprázdňení státnosti* („Entstaatlichung“), a je proto nepřijatelné.

Toto hodnocení především – vedle toho, že je výsledkem extenzivního výkladu podmínek integračního zmocnění podle čl. 23 ZZ – zcela ignoruje autonomii unijního práva, jehož normativní obsah nelze poměřovat hledisky práva vnitrostátního ani vykládat způsobem konformním s národní ústavou. Nepřihlíží ale také k *jinakosti* paradigmatu,

⁶⁹ Body 49, 51 až 56 nálezu. Tendenční záměr tohoto návrhu zbrzdil evropský integrační proces, skrytý za starost o udržení svrchovanosti českého státu, se provalil poukazem protistrany (vláda ČR) na Politické memorandum, připojené v lednu 1996 k české přihlášce o členství v Evropské unii, v němž se tehdejší vláda vedená právě V. Klausem jasně přihlásila ke koncepci sdílených pravomocí jako nutnému důsledku přistoupení. Snaha prezidenta tuto koncepci následně zpochybnit se proto ukázala jako nevěrohodná.

⁷⁰ Body 110–112 nálezu.

⁷¹ Jak uvedl Spolkový ústavní soud v bodě 246 svého „lisabonského“ nálezu (pozn. 61), sjednocování Evropy nesmí znemožnit životní podmínky občanů „im parteipolitisch and parlamentarisch organisierten Raum einer politischen Öffentlichkeit diskursiv entfalten“. Podle čl. 17 odst. 7 SEU Evropská rada navrhne kvalifikovanou většinou kandidáta na funkci předsedy Komise s přihlédnutím k volbám do Evropského parlamentu, který pak musí získat absolutní většinu hlasů jeho členů. S návrhem na nominaci kandidátů na předsedu Komise v rámci předvolební kampaně do Evropského parlamentu 2014 jednotlivými politickými stranami, která by do procesu ustavení Komise vnesla prvek soutěže, vystoupil *Matthias Kumm* na konferenci v Evropském univerzitním institutu ve Florencii v květnu 2012, viz *Democratic Governance of The Euro: Two Practical Suggestions*, <http://www.verfassungsblog.de> [cit. 23. 5. 2012], později byl převzat i do oficiálních sdělení představitelů Unie.

⁷² Čl. 2 SEU.

legitimizujícího unijní rozhodovací proces, která nutně neznamená snížení demokratické odpovědnosti. Na základě ústavního integračního zmocnění dochází spolu s dílčím přenesením pravomocí k přenesení jen části legitimizačního řetězce, jehož prvotním zdrojem – stejně jako u jeho národní složky – zůstává občan. Výsledná legitimita normotvorného procesu Unie je tedy složena ze dvou „pilířů“: unijního, tvořeného (občany přímo voleným) Evropským parlamentem a Komisí jemu odpovědnou, a národního, tvořeného představiteli členských států v Evropské radě a Radě EU s legitimitou odvozenou od příslušných vnitrostátních parlamentů popř. forem přímé demokracie.⁷³ Tyto pilíře jsou vzájemně *komplementární* a teprve v součtu obou paralelních částí je legitimizační řetězec opět kompletní, *nepřerušovaný*. *K žádnému ztrátě demokratického mandátu*, uděleného občany volebním aktem orgánům veřejné moci (národnímu resp. Evropskému parlamentu) tedy *nedochází*. V úvahu je třeba rovněž vzít, že nerovnost volebního práva unijních občanů do Evropského parlamentu, daná zásadou tzv. degresivní proporcionality při rozdělení poslaneckých mandátů mezi členské státy, je zčásti korigována skutečností, že občané z lidnatých zemí (tj. s relativně slabším voličským hlasem) mohou volit v zemi méně lidnaté (tj. s relativně silnějším voličským hlasem), pokud tam mají trvalý pobyt; podíl takto usazených migrantů na celkovém počtu eurovoličů je ale dosud nízký.⁷⁴ Ústavní autorizace přenesení některých pravomocí na vně-státní úroveň nezabavuje orgány státu ústavní povinnosti kompenzovat rozdíly v demokratické legitimitě a odpovědnosti na této úrovni posílením vlastních kontrolních nástrojů.

To dělá koneckonců v „po-lisabonském“ období i německý Spolkový sněm, vždy když projednává mandát vlády pro zasedání Evropské rady, a Spolkový ústavní soud, když prověřuje – nepřímou, na základě ústavních (lidskoprávních) stížností – slučitelnost mezinárodněsmluvních nástrojů (Fiskální smlouva, Smlouva o Evropském stabilizačním mechanismu aj.) se Základním zákonem.⁷⁵ Tato opatření, která činí členské státy k překonání finanční krize bez účasti Evropského parlamentu a Komise, se bezpochyby dotýkají národní rozpočtové autonomie. Způsob, jakým Spolkový ústavní soud tuto autonomii jako součást německé *národní identity* střeží, je více než pozoruhodný, neboť se zakládá na „inovovaném“ výkladu klauzule o nezměnitelnosti základních ústavních principů a hodnot (čl. 79 odst. 3 ZZ) jako podmínky integračního zmocnění⁷⁶ a na široké aktivní *procesní legitimitaci* k zahájení takového řízení. Může se ho dovolat každý německý občan, protože jeho právo sebeurčení jako základní ústavní právo podle čl. 38 ZZ je shora zmíněným „demokratickým deficitem“ Evropské unie v souvislosti se zásahem do národní rozpočtové autonomie dotčeno.⁷⁷

Pojetí národní identity a kontroly respektování nezměnitelných ústavních klauzulí podle Spolkového ústavního soudu mění ústavní dělbu moci v jeho prospěch a k tíži

⁷³ Čl. 10 SEU.

⁷⁴ Podle ročenky Eurostatu činí unijní průměr občanů usazených v jiném členském státě 2,7 % (celkem 13 613 000), přičemž např. v České republice má tento údaj hodnotu 1,4 % (151 000) a v Německu 3,4 % (2 745 000), viz <http://eurostat.ec.europa.eu>.

⁷⁵ Srov. komentář tohoto nálezu, např.: CLASSEN, Claus Dieter: Legitime Stärkung des Bundestages oder verfassungsrechtliches Prokrustesbett? *JZ*, 2009, No. 18, s. 881–889.

⁷⁶ Viz pozn. 44.

⁷⁷ MALENOVSKÝ, Jiří: *op. cit.*, si na straně 707 všimá absence běžného postupu – návrhů na abstraktní přezkum ústavnosti zákonů přijímaných v souvislosti s mezinárodními smlouvami ze strany aktivně legitimovaných orgánů státní moci, který je nahrazován opravným prostředkem s rysy *actio popularis*, což *de facto* posouvá hranice dělby moci ve prospěch ústavního soudu na úkor zákonodárce.

zákonodárce (ústavodárce). S tím je ale spojeno i posílení vlivu německého parlamentu, usměrňovaného víc než kdy jindy ústavní judikaturou, na stanoviska vlády v otázkách revize Smluv. To sice zprvu komplikuje její výchozí pozici pro jednání s ostatními členskými státy, snazší následná průchodnost dosažených mezivládních ujednání domácím politickým schvalovacím procesem autoritu německé vlády v těchto jednáních ale spíše upevňuje.⁷⁸ Nezamýšleným výsledkem tohoto pojetí pak je, že umožňuje lépe čelit postupu *exekutivního federalismu*, k němuž se vlády členských států pod tíhou okolností, zvláště finanční krize, často uchylují, v rozporu s odpovědností, kterou jim ukládají jejich příslušná národní ústavní zmocnění – efektivně využívat integračního potenciálu Evropské unie.⁷⁹ Nelze však přitom přehlédnout, že vedle interinstitucionálních vnitro-německých konfliktů, které pojetí Spolkového ústavního soudu zakládá, dochází také k posílení druhého „pilíře“ legitimacy Unie (důslednější parlamentní kontrolou vládních představitelů v Evropské radě a v Radě EU), ovšem za cenu omezení prostoru pro autonomní rozvoj práva Unie v důsledku extenzivního výkladu vnitřních limitů integrační klauzule. Nepoměr mezi principy demokracie a efektivity v normotvorném procesu Evropské unie se tak zmenšuje, avšak „směrem dolů“.

VIII. ZÁVĚRY

1. Český Ústavní soud neshledal při výkladu důsledků použití integračního zmocnění podle čl. 10a Ústavy pro ústavní pořádek ČR důvod zásadně zpochybnit demokratickou legitimitu a odpovědnost orgánů Unie k výkonu jí svěřených pravomocí. Ocenit možno jeho jasný postoj k dané otázce zejména v nálezu *Lisabonská smlouva II*,⁸⁰ v němž se emancipoval od názoru německého Spolkového ústavního soudu, jehož argumentaci na podporu ústavních výhrad vůči absolutní povaze principu přednosti komunitárního práva v oblasti základních práv a kontroly jednání Unie z hlediska doktríny *ultra vires* přitom dříve převzal. Nepřiklonil se proto k jeho námitce nedostatečnosti unijních záruk respektování německé ústavní identity, jejíž součástí by měl být katalog neomezených svrchovaných pravomocí, jak o ní – s odvoláním na demokratický deficit Unie a konečnou odpovědnost německého Parlamentu za integrační proces – rozhodl Spolkový ústavní soud krátce předtím.⁸¹

Na druhé straně, nelze než souhlasit s kritickým hodnocením příklonu českého Ústavního soudu k uvedeným ústavním výhradám, údajně ohrožujícím základy materiálně chápané ústavnosti a podstatné náležitosti demokratického právního státu, jako „nepřípadné analogie“, „aktivistické nápodoby“ či ukázce „dramatické neusazenosti [jeho] unijní judikatury“. Stejná výhrada, která v zemi se stabilizovanými právními a demokratickými poměry (Německo) může mít své opodstatnění, působí přinejmenším značně *nevěrohodně* v zemi, která tohoto stádia v mnohém dosud nedosáhla. S ohledem

⁷⁸ Mluvit proto jen o „oslabování negociační pozice“ vlády, jak činí Jiří Malenovský s odvoláním na Thoma-se von Danwitz, není plně výstižné (tamtéž, s. 705).

⁷⁹ Skutečností ovšem je, že je to právě německá vláda, která nezdávka prosazuje intergovernmentální metodu se zapojením exekutivy Unie jako efektivní způsob řešení složitých situací.

⁸⁰ Pozn. 68.

⁸¹ Pozn. 61.

na závažnost důsledků naplnění takové výhrady, které Ústavní soud avizoval – vyslovení neposlušnosti vůči závazku aplikovat unijní předpis, je záražející zejména ignorování procesních podmínek (položení předběžné otázky Soudnímu dvoru), které by mu dovolily dospět k takovému kroku *přezkoumatelným a předvídatelným postupem*. Interpretace integračního zmocnění podle čl. 10a Ústavy způsobem, který v takovém případě nabádá k jednostrannému znovunabytí přenesených pravomocí Českou republikou je nejen výzvou k porušení čl. 1 odst. 2 Ústavy, který ukládá vnitrostátním orgánům dodržovat závazky vyplývající pro ČR z mezinárodního práva, ale je také porušením Smlouvy.⁸²

2. Smlouva připouští změny nebo přerušování provádění unijního práva pouze postupem stanoveným Smlouvou samotnou (*erga omnes*) a nikoliv nad tento rámec i z důvodů, jaké zná obecné mezinárodní právo.⁸³ Zjištění, že procesní nástroje institucionálního systému Unie k nápravě vzniklého protiprávního stavu se v daném konkrétním případě staly „prokazatelně nefunkčními“, a je proto za těchto zcela mimořádných okolností nutno (nikoliv jen možno) postupovat odchylně, by bylo lze případně učinit až po marném vyčerpání všech prostředků soudního dialogu, které Smlouva závazně stanoví.⁸⁴ Ani pro tuto extrémně nepravděpodobnou situaci ale ústavní integrační zmocnění neopravňuje postup vnitrostátních orgánů, aby překročily pouhé odmítnutí aplikovat právní předpis Unie, neslučitelný se Smlouvou. Dílčí obnovení národní normotvorné autonomie v podobě vydání a aplikace předpisu vnitrostátního práva, „nahrazujícího“ neaplikovaný předpis Unie, tímto způsobem nastat nemůže.⁸⁵ Takové znovunastolení svrchané pravomoci by odporovalo povaze operace, spojené s přenosem pravomocí na Unii.

Tato operace *není* pouhým svazkem *individuálních aktů*, projevujících vůli jednotlivých vysokých smluvních stran být vázány Smlouvou, jako je tomu při uzavírání běžných mezinárodních smluv. Aplikace integračních zmocnění, která reflektují různé přístupy k podmínkám, za nichž může dojít k omezení národní ústavní autonomie atd., je z hlediska evropského práva zároveň *společným ústavodárným aktem členských států jako kolektivního ústavodárce, konstituujícím* – ve formě mezinárodní smlouvy integračního typu – nadstátní subjekt s vlastní normativní autonomií, jenž plní ve vymezených oblastech vůči občanům řadu ústavních funkcí (ve věcném, kvalitativním smyslu). Jelikož tyto vymezené oblasti pravomocí Unie zahrnují nejen izolované otázky s přeshraničním rozměrem, ale i průřezové principy jdoucí napříč právními řády členských států⁸⁶ a ucelené domény společných politik (*high politics*),⁸⁷ plní Unie řadu ústavních

⁸² MALENOVSKÝ, Jiří: *op. cit.*, s. 715, 717; podobně např. i SADURSKI, Wojciech: Solange, chapter 3: Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union. *ELJ*, 2008, Vol. 14, Iss. 1, s. 1 an.; SAJÓ, András: Learning Co-operative Constitutionalism the Hard Way: the Hungarian Constitutional Court Shying Away from EU Supremacy. *ZSE*, 2004, Vol. 2, No. 3, s. 351 an.

⁸³ Vídeňská úmluva o smluvním právu, Část V, včetně čl. 62 o podstatné změně poměrů.

⁸⁴ Prohlášením za neplatný podle čl. 267 SFEU, pokud předtím nebyl v rámci řízení o přezkumu legality právní akt Unie zrušen podle čl. 263 SFEU, nebylo rozhodnuto o kvalifikované nečinnosti orgánu Unie podle čl. 265 SFEU apod.

⁸⁵ Jediná možnost znovunabytí svrchaných pravomocí je vystoupení členského státu z Unie podle čl. 50 SEU stejným postupem, jakým došlo k jeho vstupu (*actus contrarius*).

⁸⁶ Například zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti, jednotné zásady odpovědnosti státu za škodu, včetně tzv. legislativního bezpráví nebo unijní standard ochrany základních práv.

⁸⁷ Například společnou obchodní politiku, soutěžní politiku nebo měnovou politiku.

funkcí také v kvantitativním smyslu. Přestože z *formálního* hlediska Unie nemá některé významné pravomoci charakteristické pro státní útvary (sankční opatření trestní povahy, veřejný pořádek, statusové otázky osob, rozpočtová pravomoc), prostor, který opatřeními svých politik členským státům v těchto oblastech nepřímou vymezuje, dovoluje učinit zjištění, že v přeneseném smyslu i zde *fakticky* plní určité ústavní funkce.

Tak například, členské státy nejenže musejí bdít nad tím, aby porušování unijního práva bylo sankcionováno za stejných hmotněprávních i procesních podmínek jako porušování vnitrostátního práva podobné povahy a důležitosti, ale jimi uplatňované sankce musejí mít „efektivní, přiměřenou a odrazující povahu“.⁸⁸ To znamená, že postih porušitele unijního práva bude případně i přísnější, než by odpovídalo vnitrostátní sankci, pokud ta se ukáže jako nedostatečná. Podobně podmínky, které Unie stanoví pro čerpání strukturálních fondů, znamenají tak dalekosáhlá rozpočtová omezení na vnitrostátní úrovni (spolufinancování z veřejných rozpočtů apod.), že mluvit ještě o „národní rozpočtové autonomii“ v tomto kontextu postrádá opodstatnění.

3. V tom smyslu se v úvodu této stati hovořilo o Unii jako „ústavněsmluvní“ strukturu: revizní Smlouva je nejen aktem mezinárodního práva, ale i *kolektivním ústavodárným aktem*. Při jeho přijetí nejsou členské státy „pány smluv“ jednotlivě, odděleně, každý „sám za sebe“, ale jejich konání je podmíněno předchozím souhlasem orgánu Unie – Evropské rady (daným prostou většinou, popř. se souhlasem Evropského parlamentu) a jí vymezeným mandátem pro mezivládní konferenci podle čl. 48 odst. 3 SEU. Toto omezení evropské „ústavodárné iniciativy“ členských států k revizi Smlouvy (odst. 2) jasně ukazuje na vzájemnou závislost (komplementární vztah) mezi jednotlivými úrovněmi evropského ústavního uspořádání – národní a unijní („Teilverfassungen“). Pro revizi Smlouvy, přijímané zjednodušeným postupem podle čl. 48 odst. 6 a 7 SEU (rozhodnutím Evropské rady po konzultaci, popř. se souhlasem dalších orgánů Unie), to platí tím spíše.

4. Námitka, že absence „kompetenční pravomoci“ u Unie, která je jedním ze základních znaků suverénního státu, znemožňuje přiznat unijnímu právnímu řádu ústavní dimenzi, se zakládá na ryze formálním argumentu („law in books“) a *opomíjí skutečný stav věcí* („living law“). Unie totiž vykonává i pravomoci, které členské státy samostatně nikdy vykonávat nemohou, jako např. zajištění jednotné evropské známkoprávní ochrany pro své občany, nedělitelně platné v celém právním prostoru Unie (při paralelním zachování autonomní ochrany podle vnitrostátních předpisů). Takovou pravomoc členské státy jednotlivě neměly, nemohly ji proto na základě integračního zmocnění ani na Unii přenést (je neodvozená), takže má originální – unijní – původ. Podobně vytvoření (z Eurojustu) Úřadu evropského veřejného žalobce podle čl. 86 SFEU pro boj proti trestným činům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Unie (nařazením Rady EU po obdržení souhlasu Evropského parlamentu popř. v režimu posílené spolupráce) bude znamenat založení originální nadstátní trestněprávní pravomoci, kterou členské státy z povahy věci rovněž neměly, pouze dosud suplovaly Unii v této funkci vlastními státními žalobci. K omezení svrchovanosti členských států nedochází, přenos

⁸⁸ Rozsudek Soudního dvora ve věci 68/88 *Komise v. Řecko*, SbSD 1989, s. 2965.

pravomoci pro tuto speciální přechodovou (*passerelle*) klauzuli v Lisabonské smlouvě na základě ústavního integračního zmocnění je proto právní fikcí.

5. Zdroj závaznosti práva Evropské unie je dvojitý – ústavněsmluvní, dvojitý je logicky také posouzení konkurenčního vztahu mezi normativní autonomií na národní a na unijní úrovni. Dosavadní vývoj tohoto vztahu potvrzuje poznatek, že sebezpotvrzování vlastní výlučnosti při řešení napětí, které z něj plyne, vede k antagonismu, pro fungování evropského ústavního prostoru kontraproduktivnímu. Při prosazování (byť jen „soft“ – aplikační) přednosti unijního práva soudní („hard“) cestou je důležité, aby fungoval mezisoudní dialog – využívání procesního institutu řízení o předběžné otázce i vrcholnými (ústavními) soudy členských států. V tom směru je pionýrským a následovatelným počinem *výzva skupiny 33 německých soudců a profesorů práva* v reakci na „lisabonský“ nález Spolkového ústavního soudu, aby tento soud prováděl přezkum slučitelnosti právních aktů Unie s německou ústavní identitou („Identitätskontrolle“), kterého se domáhá, pouze ve spolupráci se Soudním dvorem („Kooperationsverhältnis“). S ohledem na autoritu, kterou Spolkový ústavní soud v Evropě má, je třeba eliminovat riziko *eskalace* konfliktu mezi soudy především tím, že Soudní dvůr dostane nejprve příležitost posoudit pochybnosti Spolkového ústavního soudu a popřípadě svoji judikaturu upřesnit nebo modifikovat. Proto tato výzva obsahovala i legislativní návrh na *zakotvení povinnosti* předložit v případě takové pochybnosti předběžnou otázku do zákona o Spolkovém ústavním soudu.⁸⁹

6. Druhým poznatkem je tedy zjištění, že účinná a přítom „evropsky ne-destruktivní“ obhajoba mezi národní ústavní autonomie vyžaduje vysokou míru soudcovské zdrženlivosti, schopnosti předjímat „externality“ vlastních rozhodnutí, zkrátka sebereflexi. Nejedná se o nemístný *defetismus*, rezignaci či poraženectví, ale o předcházení vzniku případných větších škod, které by eventuálně mohly nastat v důsledku zcela unilateralního postupu.⁹⁰ Ten s sebou nese hrozbu ztráty možnosti plného využití potenciálu společného výkonu přenesených pravomocí, tedy *zhodnocení vlastní svrchovanosti* prostřednictvím rozhodnutí, přijímaných na nadstátní úrovni. Správnou aplikaci ústavního integračního zmocnění je proto jen taková, která má na zřeteli nikoliv pouze jednostranné prosazení vlastních autonomních nároků, ale také potřebu *neutralizace* napětí mezi oběma úrovněmi, tj. aplikaci v tomto smyslu *eurokonformní*. (Rozhodujícím polem *prevence* vzniku těchto napětí je ale politická sféra, tj. tvorba sekundárních předpisů unijního práva, kde se vzájemná interakce mezi národní a nadnárodní úrovní ve stádiu přípravy legislativních návrhů Unie [nemluvě o výměně stanovisek mezi jednotlivými vnitrostátními parlamenty na bázi COSAC] dosud omezuje na zásadu subsidiarity.)

⁸⁹ Tento návrh na doplnění § 13a BVerfGG zní: „Ist in einem Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht die Auslegung der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union oder die Gültigkeit und die Auslegung der Handlungen der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Europäischen Union entscheidungserheblich, ist das Bundesverfassungsgericht zur Vorlage dieser Frage an den Gerichtshof der Europäischen Union verpflichtet“ (viz <http://www.whi-berlin.eu>, Aktuell, Material 01/09).

⁹⁰ Za jistou mezinárodní blamáž lze označit postup českých orgánů v otázce vyrovnávacího přídavku v kauze tzv. slovenských důchodů: v reakci na rozsudek Soudního dvora ve věci C-399/09 *Landtová* nejprve Parlament novelou zákona o důchodovém pojištění výslovně zakázal (!) tento přídavek (omezený nálezy Ústavního soudu jen na občany ČR a prohlášený proto Soudním dvorem za neslučitelný se Smlouvou) vyplácet, aby po nálezu Ústavního soudu ve věci *Slovenské důchody XVII* (pozn. 6), který se od rozsudku Soudního dvora distancoval (akt *ultra vires!*), jej – v zákonné formě – do českého právního řádu opět vrátil (tentokrát už bez omezení jen na občany ČR).

7. *Vzájemná ústavní tolerance (Joseph Weiler)* neznamená vzdát se nároku na ochranu národní identity ve smyslu materiálně chápané ústavnosti. „Materiální ohnisko“ ústavy však nemůže být prostředkem *renacionalizace* „beranidlem“, které prolamuje ústavní poměry v rámci unijního svazku, budované postupně v průběhu vývoje integračního procesu. Notabene, pokud by se ochrana demokratické právní státnosti bizarním způsobem dovolávala původního *antitotalitního účelu* klauzule o nezměnitelných ústavních principech a hodnotách a činila hypotetické soudy ohledně stavu dodržování těchto principů a hodnot v Evropské unii. Její právní a institucionální systém je nastaven na *vzájemnou hodnotovou stabilizaci* či konvergenci.⁹¹ „*Kontrola nad respektováním mezi přenosu pravomocí je společným úkolem všech orgánů jak na úrovni evropské, tak i na úrovni vnitrostátní.*“⁹² „*Bude-li Česká republika dodržovat vlastní ústavní pořádek, pozastavení práv vyplývajících pro ni z členství v EU nepřichází v úvahu [...]. Existence těchto hodnot na úrovni EU, jakož i opatření k jejich ochraně jsou naopak důkazem posilujícím ty názory, jež argumentují vzájemnou kompatibilitou a podpůrností obou systémů, vnitrostátního i unijního, a to v nejdůležitější oblasti, dotýkající se samotné podstaty práva a spravedlnosti.*“⁹³

THE LIMITS OF CONSTITUTIONAL AUTONOMY IN THE EUROPEAN MULTILEVEL COMMUNITY

Summary

The law-making autonomies of the national and supranational levels are – within the plural European constitutional environment – mutually competing. To neutralize some destructive by-effects of this competition for the application of Union law requires from judicial authorities of each party a self-restraint behaviour, including the reflexion of externalities of its own decisions. The integration authorizations in national constitutions should have to be interpreted in this light, too. Any objections of constitutional courts, referring to unavoidable „material core“ of the respective constitutional order, should be, first, preceded by making the Court of Justice EU aware of them through preliminary ruling, giving it the opportunity to specify or modify its case law. No unilateral approach will be feasible. Otherwise the European constitutional dialog („Verfassungsgerichtsverbund“), a common instrumentality guaranteeing the cohesion of the whole system in a politically turbulent developments, could not function properly.

Key words: EU law, interation authorizations, constitutional autonomy, multilevel constitutional pluralism, constitutional courts, Court of Justice EU, sovereignty, co-operative statehood, normative permeability, Treaty of Lisbon

Klíčová slova: právo Evropské unie, integrační zmocnění, ústavní autonomie, víceúrovňový ústavní pluralismus, ústavní soudy, Soudní dvůr EU, suverenita, kooperativní státnost, normativní propustnost, Lisabonská smlouva

⁹¹ Vedle již zmiňovaných procesních nástrojů ke kontrole legality aktů Unie je nutno uvést i čl. 7 SEU, umožňující kontrolu dodržování hodnot Unie ze strany členských států.

⁹² Nález Ústavního soudu ČR ve věci *Lisabonská smlouva I* (pozn. 38), bod 140.

⁹³ Tamtéž, bod 209.

PŘÍPRAVA, VZNIK A PROBLÉMY SPOJENÉ S EURONOVELOU ÚSTAVY ČR

PETR MLSNA*

I. ÚVOD: KATEGORIZACE MEZINÁRODNÍCH SMLUV PODLE ÚSTAVY ČR

Ústava ČR upravuje v článku 10 postavení mezinárodních smluv prezidentské povahy, tj. smluv, které z hlediska vnitrostátní úpravy vyžadují ke své ratifikaci vyslovení souhlasu obou komor Parlamentu. V článku 10 Ústavy ČR se stanoví, že vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu. Současně se zde upravuje také aplikační přednost těchto smluv před zákonem s tím, že stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Okruh mezinárodních smluv, k jejichž ratifikaci je třeba souhlasu obou komor Parlamentu, je vymezen v článku 49 Ústavy ČR. Jedná se o mezinárodní smlouvy:

- a) upravující práva a povinnosti osob,
- b) spojenecké, mírové a jiné politické,
- c) z nichž vzniká členství České republiky v mezinárodní organizaci,
- d) hospodářské, jež jsou všeobecné povahy,
- e) o dalších věcech, jejichž úprava je vyhrazena zákonu.

Ústava ČR kromě toho upravuje i jednu zvláštní kategorii mezinárodních smluv označovaných jako smlouvy „integrační“, a to v článku 10a Ústavy ČR, který stanoví, že:

1. mezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci, a
2. k ratifikaci uvedené mezinárodní smlouvy je třeba souhlasu Parlamentu, nestanoví-li ústavní zákon, že k ratifikaci je třeba souhlasu daného v referendu.

* Autor je odborným asistentem na katedře ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Názory uvedené v tomto článku jsou osobními názory autora.

Podle čl. 39 odst. 4 Ústavy ČR platí, že k souhlasu k ratifikaci takové mezinárodní smlouvy je třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů, přičemž výjimku představují pouze případy, kdy by se podle zvláštního ústavního zákona nahrazoval souhlas Parlamentu souhlasem daným v referendu.¹

Ustanovení článku 10a Ústavy ČR, ačkoliv primární motivací k jeho přijetí byl vstup České republiky do Evropské unie, je formulováno obecně, což je jeho výhodou oproti četným zahraničním ústavám.² Zcela záměrně tak Ústava ČR nikde nepoužívá pojem „Evropská společnost“ ani „Evropská unie“. Článek 10a Ústavy ČR je koncipován tak, aby se mohl aplikovat na přenesení některých pravomocí orgánů České republiky v podstatě na jakoukoliv mezinárodní organizaci nebo instituci. Z povahy věci by se ve smyslu čl. 10a Ústavy ČR mělo jednat o mezinárodní organizaci jiné než nevládní povahy.

Jako mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR byly doposud v České republice klasifikovány následující mezinárodní smlouvy:

1. *Smlouva mezi Belgickým královstvím, Dánským královstvím, Spolkovou republikou Německo, Řeckou republikou, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Irskem, Italskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím, Nizozemským královstvím, Rakouskou republikou, Portugalskou republikou, Finskou republikou, Švédským královstvím, Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska (členskými státy Evropské unie) a Českou republikou, Estonskou republikou, Kyperskou republikou, Lotyšskou republikou, Litevskou republikou, Maďarskou republikou, Republikou Malta, Polskou republikou, Republikou Slovinsko, Slovenskou republikou o přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky k Evropské unii (tzv. Aténská smlouva), vyhlášená pod č. 44/2004 Sb. m. s.; jedná se prozatím o jedinou mezinárodní smlouvu, k jejíž ratifikaci byl dán souhlas v referendu;³*
2. *Římský statut Mezinárodního trestního soudu, vyhlášený pod č. 84/2009 Sb. m. s.;*
3. *Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, vyhlášená pod č. 111/2009 Sb. m. s.;*
4. *Protokol, kterým se mění Protokol o přechodných ustanoveních, připojený ke Smlouvě o Evropské unii, ke Smlouvě o fungování Evropské unie a ke Smlouvě o založení Evropského společenství pro atomovou energii, podepsaný dne 23. června 2010 v Bruselu.*

Ústava na základě článku 10a tedy umožňuje, aby Česká republika mezinárodní smlouvu přenesla na mezinárodní organizaci některé, nikoliv všechny, atributy výkonu své působnosti svrchovaného státu. Otázkou limitace státu při přenosu pravomocí orgánů České republiky na mezinárodní organizaci či instituci ve smyslu čl. 10a Ústavy

¹ V případě jiných mezinárodních smluv, než jsou smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR, ústavodárce možnost konání referenda nepředpokládal, i když ji nelze kategoricky vyloučit.

² MLSNA, P.: Reflexe komunitárního práva v ústavách středoevropských států. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2008, č. 1, s. 22–30.

³ Viz ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993, Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

ČR se zabýval Ústavní soud především ve svých nálezech k Lisabonské smlouvě.⁴ Přenesení některých atributů svrchovanosti však neznamená přenesení svrchovanosti jako takové, přenáší se vždy pouze určitá, omezená a přesně vymezená část pravomocí, které by jinak vykonávaly orgány státní moci České republiky. Přenos se může týkat některých pravomocí moci zákonodárné, výkonné i soudní. Limity pro přenos pravomocí jsou dány ústavním pořádkem České republiky, především pak materiálním ohniskem (materiálním jádrem) ústavy,⁵ vyjádřeným v čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR, který zakazuje změny podstatných náležitostí demokratického právního státu. Zdrojem suverenity přenášené moci nadále zůstává lid České republiky a jejím nositelem Česká republika. Tomu odpovídá také možnost přenést pouze některé, byť Ústavou ČR nespécifikované pravomoci, jinak řečeno přenést tedy výkon pouze části působnosti českých ústavních orgánů. Navíc je přenos pravomocí vždy podmíněný, nevzniká jím žádná nová či i jen sdílená suverenity a Česká republika se může kdykoliv rozhodnout, opět na základě vůle lidu a v souladu s mezinárodním právem, že si pravomoci, které přenesla na mezinárodní organizaci nebo instituci, vezme zpět a začne je opět vykonávat prostřednictvím svých orgánů.

V obecné rovině lze konstatovat, že i mezinárodní smlouvy ve smyslu čl. 10a Ústavy ČR budou spadat do obecného režimu článku 10 Ústavy ČR, tedy že budou součástí právního řádu a bude jim přiznána aplikační přednost před zákonem. Tyto smlouvy, označované někdy – *cum grano salis* – jako smlouvy integrační, totiž v podstatě vykazují atributy mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy ČR. Jediná obtíž může nastat v případě, kdy souhlas k ratifikaci nebyl dán Parlamentem, nýbrž v referendu, neboť v takovém případě není formálně splněn požadavek čl. 10 Ústavy ČR, aby se jednalo o smlouvu, k jejíž ratifikaci dal souhlas Parlament. Tento problém však jistě lze překonat výkladem. Pokud Ústava předpokládá možnost konat o smlouvách podle čl. 10a Ústavy ČR referendum, pak se jedná o *lex specialis* vůči obecné úpravě podle čl. 10 a 49 Ústavy ČR. V případě mezinárodních smluv, než jsou smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR, ústavodárce možnost konání referenda nepředpokládal, i když ji samozřejmě nelze vyloučit na základě nepřímé novely ústavy.⁶ Uvážíme-li, že ke konání referenda by bylo nutné přijetí ústavního zákona, *ad hoc* či obecného, pak z toho lze za požití argumentu *a minore ad maius* dovodit, že i mezinárodní smlouva, k jejíž ratifikaci by dal namísto Parlamentu souhlas lid v referendu, bude součástí právního řádu ve smyslu čl. 10 Ústa-

⁴ Nález Pl. ÚS 19/08, vyhlášený pod č. 446/2008 Sb., a nález Pl. ÚS 29/09, vyhlášený pod č. 387/2009 Sb.

⁵ Blíže k tomu např. OROSZ, L. – SVAK, J. – BALOG, B.: *Základy teorie konstitucionalizmu*. Bratislava: EUROKÓDEX, 2011; WINTERHOFF, C.: *Verfassung – Verfassungsgebung – Verfassungsänderung*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2007; HOLLÄNDER, P.: *Filosofie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006; HOLLÄNDER, P.: *Základy všeobecné státovědy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009; MĽSNA, P.: Imanentní meze garantující existenci Spolkového ústavního soudu na pozadí právní síly jeho rozhodnutí. *Právník*, 2006, č. 9.

⁶ Podobné případy nepřímých novel Ústavy ČR představují zejména ústavní zákony o zkrácení volebního období, kterými jsou ústavní zákon č. 69/1998 Sb., o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny, a ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny. Již první z těchto ústavních zákonů vyvolal ostré kritiky odborné veřejnosti a úvahy o přípustnosti takového řešení – viz např. HOLLÄNDER, P.: Materiální ohnisko ústavy a diskrece ústavodárce. *Právník*, 2005, č. 4. Podobně i druhý z těchto ústavních zákonů vyvolal polemiku – viz KÜHN, Z.: Je ústavní zákon o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny protiústavní? *Jiné právo* [online], 2009, dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2009/05/je-ustavni-zakon-o-zkraceni-volebniho.html>.

vy ČR. Nelze totiž opomenout, že zdrojem veškeré státní moci je lid a orgány moci zákonodárné, výkonné a soudní jsou pouze vykonavateli této moci.⁷

V průběhu projednávání v Poslanecké sněmovně bylo z původního vládního návrhu euronovely Ústavy ČR vypuštěno ustanovení, jež mělo stanovit, že ústavní pořádek, mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu a mají přednost před zákonem, a jiné právní předpisy nelze vykládat a používat způsobem neslučitelným se závazky vyplývajícími z členství České republiky v mezinárodní instituci podle čl. 10a Ústavy ČR.⁸ Ve vládním návrhu euronovely Ústavy ČR se také již neobjevilo ustanovení, obsažené v návrhu z roku 1999, podle něhož mělo platit, že pokud to stanoví mezinárodní smlouva podle čl. 10a Ústavy ČR, je právo takové mezinárodní organizace bezprostředně závazné a má přednost před právem České republiky.⁹ Uvedené otázky, směřující především k ústavnímu zakotvení povinnosti eurokonformního výkladu, respektive k vytvoření ústavního základu pro vnitrostátní působení unijního práva, proto musely být teprve následně řešeny soudní judikaturou.¹⁰ Jak k této otázce uvedl Ústavní soud:

[Je] nepochybné, že přistoupením ČR k ES, resp. EU, došlo k zásadní změně uvnitř českého právního řádu, neboť tímto okamžikem ČR převzala do svého vnitrostátního práva celou masu evropského práva. Tedy bezpochyby došlo k onomu posunu právního prostředí, tvořeného podústavními právními normami, který nutně musí ovlivňovat nahlížení celého dosavadního právního řádu, včetně ústavních principů a zásad, to vše ovšem za předpokladu, že faktory, jež ovlivňují vnitrostátní právní prostředí, nejsou samy o sobě v rozporu s demokratickou právní státností, resp. výklad těchto faktorů nesmí vést k ohrožení demokratické právní státnosti. Takový posun by byl v rozporu s čl. 9 odst. 2, resp. čl. 9 odst. 3 Ústavy ČR.¹¹

Na novou úpravu čl. 10a Ústavy ČR navázala ještě úprava obsažená čl. 10b Ústavy ČR. Vláda podle něj má pravidelně a předem informovat Parlament o otázkách souvisejících se závazky vyplývajícími z členství České republiky v mezinárodní organizaci nebo instituci. Informační povinnost je nutno aplikovat vůči oběma komorám Parlamentu, tedy vůči Poslanecké sněmovně i Senátu.¹² Nejedná se zde primárně o výkon kontrolní úlohy vůči výkonné moci, která by příslušela spíše Poslanecké sněmovně, nýbrž o kontrolu nad výkonem přenesené zákonodárné pravomoci, náležející Parlamentu jako celku.¹³ Komory Parlamentu se vyjadřují k připravovaným rozhodnutím takové mezinárodní organizace nebo instituce způsobem, který stanoví jejich jednací řády.¹⁴ Ústava

⁷ Článek 2 odst. 1 Ústavy ČR.

⁸ Původně navrhovaný čl. 10b podle sněmovního tisku č. 884/0 (Poslanecká sněmovna, III. volební období, 2001).

⁹ Článek 10a odst. 2 podle sněmovního tisku č. 208/0 (Poslanecká sněmovna, III. volební období, 1999).

¹⁰ Jedná se zejména o tyto nálezy Ústavního soudu: „cukerný“ nález Pl. ÚS 50/04, vyhlášený pod č. 154/2006 Sb.; nález k „eurozatykači“ Pl. ÚS 66/04, vyhlášený pod č. 434/2006 Sb.; „lisabonský“ nález Pl. ÚS 19/08, vyhlášený pod č. 446/2008 Sb.

¹¹ Nález Pl. ÚS 50/04.

¹² Shodně SYLLOVÁ, J.: Parlamentní pravomoci v zákonodárném procesu a vstup do EU. In JIRÁSKOVÁ, V. – SUCHÁNEK, R. (eds.): *Pocta prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc., k 70. narozeninám*. Praha: Linde, 2004, s. 286.

¹³ Ibid, s. 290.

¹⁴ Jednací řády komor Parlamentu byly v návaznosti na přistoupení České republiky k EU skutečně novelizovány, a to jednací řád Poslanecké sněmovny zákonem č. 282/2004 Sb., účinným od 7. května 2004, a jednací řád Senátu zákonem č. 172/2004 Sb., účinným od 1. května 2004. Návrh na novelu jednacího řádu Poslanecké sněmovny byl předložen skupinou poslanců jako sněmovní tisk č. 337/0 (Poslanecká sně-

ČR dále předpokládá, že dosud nepřijatý zákon o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek, může svěřit výkon působnosti komor vyjadřovat se k připravovaným rozhodnutím mezinárodní organizace nebo instituce podle čl. 10a Ústavy ČR společnému orgánu obou komor. Do přijetí takové úpravy se obě komory vyjadřují k připravovaným rozhodnutím mezinárodní organizace nebo instituce ve smyslu čl. 10a Ústavy ČR samostatně, a to podle svých jednacích řádů. Ve vztahu k čl. 10b Ústavy ČR je však nepopíratelný především jeho unijní rozměr, zatímco například ve vztahu k provádění Římského statutu Mezinárodního trestního soudu a k přenosu pravomocí na Mezinárodní trestní soud je toto ustanovení z povahy věci nepoužitelné. Mezinárodní trestní soud je orgánem aplikace práva a nevyvíjí žádnou normotvornou činnost.¹⁵ Je totiž nepochybné, že rozhodnutími, k nimž by se měl Parlament vyjadřovat, měl ústavnodárce na mysli rozhodnutí právo tvorná, tj. rozhodnutí činěná v oblasti normotvorby, nikoliv judiciální rozhodnutí, u nichž je jejich připomínkování před jejich vynesením principiálně vyloučeno.

Otázkou limitace státu při přenosu pravomocí orgánů České republiky na mezinárodní organizaci či instituci ve smyslu čl. 10a Ústavy ČR se zabýval Ústavní soud především ve svém nálezu k Lisabonské smlouvě.¹⁶ V obecné rovině je k týmž otázkám velice inspirativní také náleze německého Spolkového ústavního soudu k Lisabonské smlouvě z 30. června 2009.¹⁷

II. PŘÍPRAVA EURONOVELY ÚSTAVY ČR

V roce 2000 byla k problematice novely Ústavy ČR v souvislosti s předpokládaným vstupem ČR do EU zřízena smíšená pracovní komise, složená ze zástupců parlamentních politických stran, vlády a odborníků na danou problematiku.¹⁸ Činnost této komise vyústila v roce 2001 ve vládní návrh novely Ústavy ČR, označovaný též jako euronovela Ústavy ČR, který vláda předložila Poslanecké sněmovně dne 22. března 2001 jako sněmovní tisk 884 (Poslanecká sněmovna Parlamentu, 3. volební období, 2000).

Vládní návrh sledoval dvě různé problematiky. Kromě obecné otázky dodržování mezinárodních závazků České republiky to byla problematika související s integrací

movna Parlamentu, IV. volební období, 2003). Návrh novely jednacího řádu Senátu, který byl projednáván jako sněmovní tisk č. 387/0 (Poslanecká sněmovna Parlamentu, IV. volební období, 2003), byl návrhem Senátu. Viz SVOBODOVÁ, M.: Zákonná úprava součinnosti Parlamentu a vlády v evropských záležitostech. *Správní právo*, 2005, č. 2, s. 95. K témuž viz PÍTROVÁ, L.: Euronovela jednacího řádu Poslanecké sněmovny – ianua reserata? *Právník*, 2005, č. 7. Historie se opakovala i v případě novely jednacího řádu přijatých v souvislosti s ratifikací Lisabonské smlouvy zákonem č. 162/2009 Sb. (sněmovní tisk 742/0, Poslanecká sněmovna, V. volební období, 2009).

¹⁵ MALENOVSKÝ, J.: Znovu k navrhované ratifikaci Římského statutu Českou republikou. *Právní rozhledy*, 2007, č. 22, s. 808–809.

¹⁶ Pl. ÚS 19/08, vyhlášený pod č. 446/2008 Sb.

¹⁷ MLŠNA, P.: Souveränität und Staatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechischen Republik vor dem Hintergrund des Vertrags von Lissabon. *Acta Universitatis Carolinae. Studia territorialia*, 2010, č. 3–4, s. 95–140

¹⁸ Viz KYSELA, J. – KÜHN, Z.: Aplikace mezinárodního práva po přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR. *Právní rozhledy*, 2002, č. 7, s. 302. V užším týmu připravujícím text návrhu působili Jiří Malenovský, Jiří Zemánek, Jan Kysela a zprvu též Vít Schorm.

České republiky do mezinárodních institucí, na které je přenášen výkon některých pravomocí orgánů České republiky, přičemž byla sledována integrace do Evropské unie. První část vládního návrhu do značné míry vycházela ze zamítnutého návrhu vlády podle sněmovního tisku č. 208 z roku 1999.

Po vzoru Ústavy Polské republiky¹⁹ z roku 1997 a, jak uvádí důvodová zpráva, také po vzoru švýcarské ústavy²⁰ z roku 1999, účinné od 1. ledna 2000, bylo v článku 1 Ústavy ČR navrženo doplnit zcela nový odstavec, podle kterého by platilo, že „Česká republika dodržuje pravidla mezinárodního práva a závazky, které pro ni z mezinárodního práva vyplývají“. Šlo v podstatě o jinou formulaci toho, co obsahoval již předchozí vládní návrh z roku 1999, tedy ústavní uznání existence mezinárodního práva, a to včetně mezinárodněprávních obyčejů (*arg.* formulací „pravidla mezinárodního práva“), aniž by se však staly pramenem vnitrostátního práva ve formálním smyslu. Šlo by pouze o pokyn adresovaný státním orgánům, včetně Parlamentu, pro jejich činnost.²¹ Parlamentu byla v návrhu předestřena ještě další dvě variantní znění obecného ustanovení o dodržování mezinárodněprávních závazků.²²

Nejvýznamnější změna byla navrhována v článku 10 Ústavy ČR, opět do značné míry ovlivněná vládním návrhem z roku 1999. Do budoucna měly být všechny vyhlášené mezinárodní smlouvy, s jejichž ratifikací vyslovil souhlas Parlament a jimiž je Česká republika vázána, součástí právního řádu s předností před zákony, s výjimkou mezinárodních smluv nebo jejich jednotlivých ustanovení, které provedl Parlament zákonem.²³ V tomto ustanovení byl oproti předchozímu návrhu patrný značný posun v tom, že nebyla výslovně stanovena povaha *self-executing* jako podmínka inkorporace smlouvy do vnitrostátního právního řádu. Nebylo totiž možné vyloučit, že Parlament provede zákonem i ustanovení povahy *self-executing*, které takové provedení nutně nevyžaduje. Bylo-li by takové provedení nepřesné, ať již nechtěně či záměrně, mohla by tím být taková smlouva z vnitrostátního použití *de facto* vyloučena. Takové „provedení“ by zřejmě mohl Ústavní soud zrušit například pro rozpor s navrhovaným článkem 1 odst. 2 Ústavy ČR, ne však pro rozpor s takto „provedenou“ smlouvou samou. Parlament napak z různých pohnutek vůbec nemusí provést ustanovení, které samo o sobě není způsobilé k přímé použitelnosti, nebo ho může provést se značným časovým odstupem. Paradoxně by takové přímo nepoužitelné ustanovení bylo bez možného praktického dopadu součástí českého právního řádu s předností před zákonem, a to až do doby,

¹⁹ Podle článku 9 Ústavy Polské republiky platí: „Polská republika dodržuje mezinárodní právo, které ji zavazuje.“ Převzato z publikace PAVLÍČEK, V. a kol.: *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy*, I. část. Praha: Vodnář, 1999, s. 242 an.

²⁰ Článek 5 odst. 4 švýcarské ústavy stanoví: „*Federace a kantony dodržují mezinárodní právo.*“

²¹ Nabízí se srovnání např. s článkem 25 Základního zákona Spolkové republiky Německo (*Grundgesetz*), podle kterého „*obecná pravidla mezinárodního práva jsou součástí spolkového práva, mají přednost před zákony a zakládají bezprostředně práva a povinnosti obyvatel území Spolku*“. Praxe jim přiznává přednost před obyčejnými zákony.

²² Viz důvodová zpráva k bodu I vládního návrhu – sněmovní tisk č. 884 (Poslanecká sněmovna Parlamentu, III. volební období, 2000):

Varianta 1: „*Česká republika respektuje/dodržuje závazky vyplývající pro ni z mezinárodního práva.*“

Varianta 2: „*Česká republika respektuje pravidla mezinárodního práva a dodržuje závazky, které pro ni z mezinárodního práva vyplývají.*“

²³ Článek 10 Ústavy ČR podle vládního návrhu novely zněl: „*Vyhlášené mezinárodní smlouvy, s jejichž ratifikací vyslovil souhlas Parlament a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu a mají přednost před zákonem, s výjimkou mezinárodních smluv nebo jejich jednotlivých ustanovení, které Parlament provedl zákonem.*“

než by ho Parlament provedl zákonem, a naopak po tomto provedení by toto postavení ztratilo. Pokud z předcházejícího vládního návrhu nebylo jasné, kdo posoudí přímou aplikovatelnost mezinárodní smlouvy, z aktuálního návrhu již bylo zcela patrné, že to bude záviset výlučně na zákonodárci, a nikoli na soudech. V tomto směru bylo možno navrhované znění považovat za značně problematické. Podobný postoj k němu ostatně zaujaly i Výbor pro evropskou integraci a Ústavněprávní výbor, kterým byl návrh v Poslanecké sněmovně přikázán k projednání.

Návrh obsahoval ve vztahu k článku 10 Ústavy ČR ještě další čtyři variantní znění:

Varianta 1

Ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy, s nimiž vyslovil souhlas Parlament a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu a mají přednost před zákonem v rozsahu, v němž Parlament neprovedl jejich ustanovení zákonem.

Varianta 2

Ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy, s nimiž vyslovil souhlas Parlament a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu a mají přednost před zákonem.

Varianta 3

- (1) Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu a mají platnost zákona; v případě rozporu mezinárodní smlouvy se zákonem se použije mezinárodní smlouva.
- (2) Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, nebo jejich jednotlivá ustanovení upravující lidská práva a svobody, jsou součástí právního řádu a mají přednost před zákonem.

Varianta 4

- (1) Vyhlášené mezinárodní smlouvy, s jejichž ratifikací vyslovil souhlas Parlament a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu a mají přednost před zákonem, s výjimkou mezinárodních smluv nebo jejich jednotlivých ustanovení, které Parlament provedl zákonem.
- (2) Pokud je zákon v rozporu s mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu a která má přednost před zákonem, použije se při rozhodování ustanovení této mezinárodní smlouvy.

Mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách podle návrhu přicházely o své dosavadní výsadní postavení. Nejenže k souhlasu s jejich ratifikací nadále nemělo být třeba souhlasu kvalifikované většiny, ale Ústavní soud podle návrhu přicházel o možnost rušit právní předpisy (včetně zákonů) pro rozpor s těmito mezinárodními smlouvami. Stejně jako předchozí vládní návrh z roku 1999 obsahoval i tento návrh možnost, aby Ústavní soud rušil ustanovení právních předpisů, budou-li v rozporu s jednotlivým „*ustanovením o lidských právech a svobodách v mezinárodní smlouvě, která je součástí právního řádu a má přednost před zákonem*“. Takovými ustanoveními mezinárodní smlouvy měl být podle návrhu novely soudce Ústavního soudu při svém rozhodování vázán. Ve vztahu k těmto ustanovením je vhodné zmínit jedno z variantních řešení znění článku 10 Ústavy ČR, podle kterého sice všechny vyhlášené a se souhlasem Parlamentu ratifikované mezinárodní smlouvy, závazné pro ČR, měly být součástí právního řádu, avšak pouze smlouvy či ustanovení upravující lidská práva a svobody měly mít přednost před zákonem a ostatní smlouvy by měly platnost zákona

s předností před zákonem toliko v případě rozporu zákona a smlouvy. Takové řešení však bylo lze považovat za nešťastné, protože by opět přinášelo celou řadu nejasností, mimo jiné s ohledem na formulace obsažené v jiných bodech návrhu.

Vládní návrh přinesl v souvislosti se zamýšlenou generální inkorporací prezidentských mezinárodních smluv též novou kompetenci Ústavního soudu, spočívající v předběžné kontrole souladu mezinárodních smluv s ústavním pořádkem, a to před ratifikací mezinárodní smlouvy. Z toho důvodu bylo navrženo, aby mělo rozhodnutí Ústavního soudu²⁴ deklaratorní povahu a aby konstatování Ústavního soudu o protiústavnosti mezinárodní smlouvy bránilo ratifikaci takové smlouvy, dokud nebude vyslovený nesoulad odstraněn. S jinou možností přezkumu ústavnosti mezinárodních smluv, např. ve formě následného přezkumu ústavnosti mezinárodních smluv po jejich ratifikaci, návrh nepočítal.

Ve vztahu k obecným soudům bylo navrženo, aby byl soudce vázán také mezinárodní smlouvou s předností před zákonem.²⁵ Pokud by soudce dospěl k závěru o rozporu zákona se smlouvou s předností před zákonem, rozhodl by sám tak, že by zákon v dané věci nepoužil a dal přednost mezinárodní smlouvě, kterou by byl vázán při rozhodování. Ve srovnání s předchozím vládním návrhem z roku 1999 lze takové řešení považovat za výrazně přesnější, neboť původní návrh z roku 1999 takové ustanovení výslovně neobsahoval, přestože podle důvodové zprávy sledovala vláda stejný cíl.

Vládní návrh pojímal zcela nově také článek 49 Ústavy ČR, který taxativně stanoví mezinárodní smlouvy, které vyžadují ke své ratifikaci souhlasu Parlamentu, a to souhlasu obou jeho komor.²⁶ Z Ústavy ČR se tedy navrhovalo odstranit analogii se zákonodárným procesem. Navržená úprava čl. 52 Ústavy ČR již nepojednávala o právních důsledcích publikace mezinárodní smlouvy, neboť bylo navrženo stanovit, že způsob vyhlášení mezinárodní smlouvy stanoví zákon.²⁷

Návrh nového článku 10b Ústavy ČR *expressis verbis* předpokládal, že ústavní pořádek, mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu a mají přednost před zákonem, zákony a jiné právní předpisy, nebude možné vykládat a používat způsobem neslučitelným se závazky vyplývajícími z členství ČR v mezinárodní instituci, na kterou jsou přeneseny některé pravomoci ústavních orgánů, k čemuž by mohlo dojít mezinárodní smlouvou, s jejíž ratifikací vyslovil Parlament souhlas stejnou většinou, jaká je vyžadována k přijetí ústavního zákona, popřípadě odsouhlasenou ve všelidovém hlasování (referendu).

Narozdíl od předchozího vládního návrhu z roku 1999 obsahoval tento vládní návrh také přechodné ustanovení, podle kterého mělo být stanoveno, že ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách,²⁸ které se pro Českou republiku staly závaznými přede dnem účinnosti navržené úpravy, by nadále zůstaly součástí právního řádu a měly by přednost před zákonem. Ostatní mezinárodní

²⁴ Viz vládní návrh novely zákona č. 182/1993 Sb., obsažený ve sněmovním tisku č. 885, PS, 3, volební období, a zákon ze dne 11. ledna 2002, č. 48/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, který z tohoto návrhu vzešel.

²⁵ Podle výše citované varianty 3 návrhu článku 10 Ústavy ČR by to byla pouze ustanovení o lidských právech a svobodách obsažená v mezinárodní smlouvě.

²⁶ Vládou navržený výčet byl taktéž ovlivněn úpravou podle článku 89 odst. 1 Ústavy Polské republiky.

²⁷ MLSNA, P. – KNĚŽÍNEK, J.: *Mezinárodní smlouvy v českém právu*. Praha: Linde, 2009, s. 268–300.

²⁸ Jedná se o „lidskoprávní“ smlouvy podle původního článku 10 Ústavy ČR.

smlouvy z téhož období měly mít podle navrženého přechodného ustanovení přednost před zákonem pouze tehdy, pokud by tak stanovil zákon.²⁹ Takto navržené rozlišování lidskoprávních a ostatních mezinárodních smluv, které jsou pro Českou republiku závazné z dřívější doby, však bylo neopodstatněné a ve svém důsledku by do právního řádu vneslo další potencionální nepřehlednost, pramenící mimo jiné i z nepřehlednosti odkazovacích ustanovení rozptýlených v celé řadě jednoduchých zákonů, která jsou navíc mnohdy značně rozdílně formulována.³⁰ Vládní návrh předpokládal, že by tato odkazovací ustanovení zůstala i nadále aktuální a ve vazbě na navržené přechodné ustanovení by vyvolávala poměrně závazné právní důsledky, neboť by jimi byla podmíněna inkorporace mezinárodních smluv do vnitrostátního práva ve smyslu Ústavy ČR.

Lze konstatovat, že vládní návrh obsažený ve sněmovním tisku č. 884 představoval, i přes některé své nejasné a sporné momenty, výrazný posun právní úpravy ke standardnímu řešení obvyklému v jiných státech. Je však třeba připomenout, že před jeho přijetím nebyla provedena žádná analýza mezinárodněprávních závazků ČR, např. s ohledem na jejich soulad s ústavním pořádkem České republiky.

Spolu s návrhem změn Ústavy ČR byl vládou Parlamentu předložen současně vládní návrh novely zákona o Ústavním soudu, reagující na navrhované změny ustanovení o Ústavním soudu v Ústavě ČR, a to jako sněmovní tisk č. 885 (Poslanecká sněmovna Parlamentu, 3. volební období).

Návrh novely Ústavy ČR byl nakonec Poslaneckou sněmovnou schválen, byť s některými poměrně zásadními změnami, dne 3. července 2001, Senátem pak 19. října 2001. Prezident republiky jej podepsal dne 30. října 2001. K jeho vyhlášení došlo dne 9. listopadu 2001 v částce 149 Sbirky zákonů, a to pod číslem 395/2001 Sb., i v odborné veřejnosti se pro něj však vžilo především označení „euronovela Ústavy ČR“ Nová úprava nabyla účinnosti dnem 1. června 2002. Související novela zákona o Ústavním soudu podle sněmovního zisku č. 885 se stala zákonem č. 48/2002 Sb., který nabyl účinnosti k témuž datu jako euronovela Ústavy ČR.

III. ÚVAHA O ZPĚTNÉ PŮSOBNOSTI EURONOVELY ÚSTAVY ČR

Jak bylo uvedeno, schválená podoba euronovely Ústavy ČR již nezahrnovala vládou původně navrhované přechodné ustanovení, které by upravilo postavení mezinárodních smluv v českém právním řádu, které se pro Českou republiku staly závaznými ještě před přijetím euronovely Ústavy ČR. Velmi záhy byla tato skutečnost podrobena ostré kritice Václavem Pavlíčkem,³¹ jenž ostatně na absenci přechodného

²⁹ Protože je takto vyloučena pouze jejich přednost před zákonem, domnívám se, že i tyto smlouvy by podle tohoto návrhu byly součástí právního řádu za splnění podmínek čl. 10 Ústavy ČR, pouze by nebyla upřesněna jejich právní síla.

³⁰ Podrobněji k tomu MIKULE, V.: Vnitrostátní platnost mezinárodních smluv, na které se nevztahuje čl. 10 Ústavy. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 1997, č. 1, s. 65–72.

³¹ PAVLÍČEK, V.: O subjektech práv a svobod v Listině, o principech přirozenoprávních a vztahu k ústavnímu zákonu č. 395/2001 Sb. In DANČÁK, B. – ŠIMÍČEK, D. (eds.): *Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu ČR a SR*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, 2001, s. 91–94. Z článku je patrná i kritika samotného monistického přístupu. V. Pavlíček zde upozorňuje, že „parlament své rozhodnutí učinil v době, kdy je mezinárodní právo značně rozkolísané, a to včetně práva smluvního“.

ustanovení poukázal už v roce 1999 v souvislosti s předcházejícím vládním návrhem podle sněmovního tisku č. 208.³² Právě tato dřívější kritika vedla u pozdějšího vládního návrhu podle sněmovního tisku č. 884 k zapracování přechodného ustanovení, které bylo posléze doporučeno k vypuštění ústavněprávním výborem Poslanecké sněmovny jako nadbytečné. Rozhodnutí Poslanecké sněmovny nezakotvit v rámci euronovely Ústavy ČR přechodné ustanovení vycházelo mj. ze snahy učinit bezpředmětnými odkazy na mezinárodní smlouvy, jež jsou hojně a nejednotně upraveny v různých zákonech.³³

Václav Pavlíček přitom uvádí argumenty, které se nyní pokusím shrnout. Kamenem úrazu se podle něj stává výraz „Parlament“ obsažený v novém čl. 10 Ústavy ČR. Velmi důležitou skutečnost zde představuje, že se jedná o Parlament s velkým „P“, a nikoliv o parlament s malým „p“. Zatímco pod pojem „parlament“ lze podřadit v zásadě jakýkoli zákonodárný sbor, „Parlament“ s velkým „P“ představuje konkrétní českou ústavní instituci. Přitom název „Parlament“ se jako oficiální označení zákonodárského sboru objevuje až od roku 1993 v Ústavě ČR. Dřívější zákonodárské sbory měly názvy jiné. Pojem Parlament je potom vymezen v čl. 15 odst. 2 Ústavy ČR. Podle tohoto ustanovení je Parlament tvořen dvěma komorami, a to Poslaneckou sněmovnou a Senátem. Dnem účinnosti Ústavy ČR se Česká národní rada stala Poslaneckou sněmovnou, jejíž funkční období skončilo dnem 6. června 1996. Ústavou předpokládaný Prozatímní Senát nebyl nikdy zřízen, funkci Senátu vykonávala Poslanecká sněmovna až do listopadu 1996. „V jednom právním předpisu může mít každý výraz jen jeden význam,“ uvádí Václav Pavlíček s tím, že to je „minimální požadavek právní kultury v legislativní oblasti“.³⁴ Důsledek je ale podle něho takový, že na ty mezinárodní smlouvy, se kterými vyslovil souhlas jiný zákonodárský sbor než Parlament ve smyslu čl. 15 odst. 2 Ústavy ČR, se nový čl. 10 Ústavy ČR nevztahuje. Přechodné ustanovení, které by tento důsledek zhojilo, v ústavním zákoně č. 365/2001 Sb. chybí. To by ale znamenalo, že součástí právního řádu po 1. červnu 2002 přestala být i celá řada mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách. Namátkou lze uvést oba Pakty, evropskou Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod, Úmluvu o právech dítěte apod. Tato argumentace vychází z jazykového a systematického výkladu. Kdyby tomu tak skutečně bylo, průměr důsledků euronovely Ústavy ČR, který Václav Pavlíček činí k ústavnímu dekretu presidenta republiky č. 11/1944 Úř. věst. čsl., o obnovení právního pořádku, by byl zcela na místě s tím, že ústavní zákon č. 395/2001 Sb. nereaguje na nacismus a dobu nesvobody. Naopak by vyloučení lidskoprávních smluv z českého práva představovalo katastrofu, a to nejen právní, ale i politickou. Výše uvedený názor však vesměs nebyl akceptován. K jeho vyvrácení byla snesena řada protiargumentů.

³² PAVLÍČEK, V. a kol.: *Suverenita a evropská integrace*. Praha: Vodňář, 1999, s. 309 an. Na stejný problém upozorňoval i KYSELA, J.: Vládní návrh novely Ústavy. *Právní rozhledy*, 1999, č. 7, s. 11.

³³ MIKULE, V.: Vnitrostátní platnost mezinárodních smluv, na které se nevztahuje čl. 10 Ústavy. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 1997, č. 1, s. 65–72; PAUKNEROVA, M.: Otázka klauzulí o přednostní aplikaci mezinárodních smluv. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 1997, č. 1, s. 73–78.

³⁴ Ostatně i Legislativní pravidla vlády v čl. 40 odst. 1 stanoví: „Právní předpis musí být terminologicky jednotný. Zároveň je třeba dbát souladu s terminologií použitou v navazujících a souvisejících právních předpisech různých právní síly.“

Například Jiří Malenovský, jeden z duchovních otců euronovely Ústavy ČR, uvádí následující argumenty.³⁵ Článek 10 Ústavy ČR je systematicky zařazen do hlavy první Ústavy ČR – Základní ustanovení. Právě tato ustanovení se vztahují k hodnotám, které „mnohdy historicky přesahují časový rámeček Ústavy ČR. Z definice ‚Parlamentu‘ v hlavě druhé (čl. 15 odst. 2) nelze *prima facie* usuzovat na stejný význam stejného výrazu v hlavě první, jež hlavě druhé v Ústavě ČR předchází.“ Rovněž vůli ústavodárce k vyloučení dřívějších mezinárodněprávních závazků nelze z ničeho dovodit. Ostatně i podle čl. 5 odst. 2 recepčního ústavního zákona č. 4/1993 Sb. přebírá Česká republika československé závazky podle mezinárodního práva, s výjimkou závazků spojených výlučně s územím Slovenské republiky. Argumentem může být i nový čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR o dodržování závazků podle mezinárodního práva. Také další argumenty vycházejí z kontinuity České republiky s československým státem, kdy např. podle čl. 3 odst. 1 úst. zákona č. 4/1993 Sb. převzala Česká národní rada působnost Federálního shromáždění ČSFR. Použitím *argumentu ad absurdum* pak Jiří Malenovský odmítá, že by mezinárodní smlouva, která Českou republiku zavazuje podle mezinárodního práva, nebyla součástí právního řádu jenom proto, že s ní nevyslovil souhlas český Parlament, ale některý z dřívějších československých zákonodárných sborů. Naopak pozdější dílčí změny z období po 1. lednu 1993 by paradoxně už součástí právního řádu byly. Z důvodové zprávy i ze záznamů z jednání Parlamentu jednoznačně vyplývá, že ústavodárce neměl v žádném případě vůli způsobit následky uváděné Václavem Pavlíčkem, tedy vyjmout z právního řádu mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách. Ústavodárce neměl pochyb, že monistické inkorporační ustanovení podle ústavního zákona č. 395/2001 Sb. bude působit nepravě retroaktivně, a to nejenom do roku 1993, ale i do dob existence Československa, pokud byly dotčené mezinárodní závazky úst. zákonem č. 4/1993 Sb. recipovány. Jiří Malenovský navíc uvádí argument „*stand still*“ jako nepsané pravidlo ústavních garancí lidských práv. Podle něj se od již jednou přiznaných práv nedá odstoupit.

Další zajímavé argumenty svědčící právnímu nástupnictví Parlamentu za československé zákonodárné sbory přidávají Jan Kysela a Zdeněk Kühn.³⁶ Operují přitom opět s čl. 3 odst. 1 ústavního zákona č. 4/1993 Sb., průběhem jednání Parlamentu, čl. 106 odst. 1 a 2 Ústavy ČR. Dále připomínají, že usnesení ČNR č. 5/1993 Sb. deklaruje vůli České republiky, že žádný výklad právních předpisů nezpochybní kontinuitu zákonodárné moci podle ústavního zákona č. 4/1993 Sb., a také připomínají, že účastníkem řízení o zrušení zákonů před Ústavním soudem je Parlament i tehdy, jedná-li se o zákon z období před 1. lednem 1993. Dále uvádějí, že podle § 108 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, a podle § 116 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, se postupuje i tehdy, je-li odstupováno od mezinárodní smlouvy, se kterou byl vysloven souhlas před vznikem České republiky.

Rovněž vládní Zpráva o zajištění plnění mezinárodních smluv sjednaných před účinností ústavního zákona č. 395/2001 Sb. uvádí v příloze jako mezinárodní smlouvy podle

³⁵ Viz MALENOVSKÝ, J.: Postavení mezinárodních smluv o lidských právech v českém právu po 1. červnu 2002. *Právník*, 2002, č. 9, s. 917–932.

³⁶ KYSELA, J. – KÜHN, Z.: Aplikace mezinárodního práva po přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR. *Právní rozhledy*, 2002, č. 7, s. 305–306.

nového čl. 10 Ústavy ČR i mezinárodní smlouvy, které byly závazné již pro Československo.

Závěr je takový, že nelze pochybovat o nepravé zpětné působnosti inkorporačních účinků nového čl. 10 Ústavy ČR.³⁷ Zmíněná nepravá retroaktivita jde přitom i před 1. leden 1993, kdy se poprvé v českém právu objevil výraz „Parlament“ jako oficiální název zákonodárného sboru České republiky.³⁸ Tomu odpovídá také aktuální legislativní technika v případě odkazovacích ustanovení na mezinárodní smlouvy v běžných zákonech, kde je při odkazu na mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR pojednááno o mezinárodních smlouvách, které „jsou součástí právního řádu“.

IV. MEZINÁRODNÍ SMLOUVY O LIDSKÝCH PRÁVECH A ZÁKLADNÍCH SVOBODÁCH VE SVĚTLE NÁLEZU ÚSTAVNÍHO SOUDU č. 403/2002 Sb.

Po přijetí euronovely Ústavy ČR se zdálo, že se zvláštní kategorie mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách stala z hlediska platného ústavního textu překonanou a v podstatě obsolentní kategorií, která bude vzbuzovat zájem toliko právní historie. Pokud odhlédneme od mezinárodních smluv podle čl. 10a Ústavy ČR, jimiž jsou přenášeny některé pravomoci orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci, pak lze konstatovat, že Ústava ČR po materiální ani procesní stránce nečiní žádného rozdílu mezi jednotlivými kategoriemi mezinárodních smluv, které jsou podle čl. 10 Ústavy ČR inkorporovány do právního řádu. Také s ohledem na skutečnost, že v rámci euronovely nebylo přijatou původně vládou navržené přechodné ustanovení, bylo zřejmé, že ani v rámci intertemporálních účinků Ústavy ČR po euronovele již nikterak nerozlišuje mezi lidskoprávními a ostatními mezinárodními smlouvami.³⁹ O to větší rozčarování odborné veřejnosti vyvolal Ústavní soud svým náleznem Pl. ÚS 36/01, vyhlášeným ve Sbírce zákonů pod č. 403/2002 Sb., jímž samostatnou kategorií mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách spolu s jejich specifickým postavením v českém právním řádu „vrátil zpět do hry“, a to v souvislosti s reinterpretací a extenzí pojmu ústavní pořádek.

Pojem „ústavní pořádek“, který žádné dřívější ústavní předpisy nepoužívaly, zavedla Ústava ČR hned od svého přijetí dne 16. prosince 1992, přičemž lze říci, že nově zave-

³⁷ Tento závěr, byť poněkud opatrně, připouští rovněž Vladimír MIKULE In SLÁDEČEK, V. – MIKULE, V. – SYLLOVÁ, J.: Ústava České republiky – komentář. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 80–81; shodně též Zdeněk KÜHN In GERLOCH, A. – KYSELA, J. – KÜHN, Z. et al.: *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2008, s. 259–262.

³⁸ Nepravá zpětná působnost přitom je v právním státě přípustná. Jak uvedl Ústavní soud, „za nepřipustnou retroaktivitu by bylo možno považovat pouze případy tzv. pravé zpětné působnosti, kdy nová právní úprava mění sám vznik určitého právního vztahu nebo následky právního vztahu, které nastaly před dnem její účinnosti“. Viz nálezn Ústavního soudu Pl. ÚS 31/94, vyhlášený pod č. 164/1995 Sb.

³⁹ Původně navržené přechodné ustanovení k euronovele Ústavy ČR mělo stanovit:
„(1) Ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, které se staly pro Českou republiku závaznými přede dnem účinnosti tohoto ústavního zákona, jsou součástí právního řádu a mají přednost před zákonem.
(2) Jiné mezinárodní smlouvy, které se staly pro Českou republiku závaznými přede dnem účinnosti tohoto ústavního zákona, mají přednost před zákonem, pokud zákon tuto přednost stanoví.“

Viz čl. II sněmovního tisk č. 884 (Poslanecká sněmovna Parlamentu, III. volební období, 2000).

dený pojem se u odborné veřejnosti nesetkal s přílišným nadšením.⁴⁰ Článek 112 odst. 1 Ústavy ČR jej vymezil tak, že „ústavní pořádek České republiky tvoří tato Ústava, Listina základních práv a svobod, ústavní zákony přijaté podle této Ústavy a ústavní zákony Národního shromáždění Československé republiky, Federálního shromáždění Československé socialistické republiky a České národní rady upravující státní hranice České republiky a ústavní zákony České národní rady přijaté po 6. červnu 1992“. S nově zavedeným pojmem ústavního pořádku se nicméně v Ústavě ČR původně pracovalo velmi nedůsledně, když byl kromě zmíněného článku 112 odst. 1 použit pouze v článku 3 Ústavy ČR, a to v souvislosti s Listinou základních práv a svobod. Teprve euronovela Ústavy ČR rozšířila používání pojmu ústavní pořádek do dalších ustanovení Ústavy ČR, a to konkrétně do čl. 87 odst. 1 písm. a), b), čl. 87 odst. 2, čl. 88 odst. 2 a čl. 89 odst. 2 Ústavy ČR,⁴¹ tedy do ustanovení týkajících se Ústavního soudu. Vymezení pojmu ústavní pořádek obsažené v článku 112 odst. 1 Ústavy ČR přitom zůstalo euronovelou zcela nedotčeno. Již bylo naznačeno, že samotný pojem ústavní pořádek nebyl zřejmě ústavodárcem zvolen příliš šťastně. Teorie totiž pro označení tétoho používá pojmu „ústavní řád“, zatímco ústavní pořádek zahrnuje nejen ústavní zákony, ale i další právní předpisy a rovněž i faktické vztahy ve společnosti existující.⁴² Podobně v minulosti měl pojem právní pořádek širší význam než právní řád.⁴³

Až do roku 2002 se v odborné literatuře neobjevil názor, že by výčet předpisů tvořících ústavní pořádek ve smyslu Ústavy ČR nebyl taxativním výčtem. Nikdy nebylo zpochybněno, že se jedná o *numerus clausus*. Právě tento argument byl také často používán v dřívějších diskuzích o právní síle mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách. Přitom vymezení tohoto pojmu je v Ústavě ČR dostatečně určité. Z návrhu euronovely Ústavy ČR lze bez větších problémů dovodit, že ani vláda jako její předkladatel neměla pochybnost, že mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách nejsou součástí ústavního pořádku. Historický výklad vzniku euronovely Ústavy ČR nám stejný názor potvrdí i u samotného ústavodávce.⁴⁴ Přesto se však od roku 2002 nazírání na obsah pojmu ústavní pořádek výrazně změnilo, když se o to zasloužil Ústavní soud již zmíněným nálezem ze dne 25. června 2002, vyhlášeným pod č. 403/2002 Sb.

V odůvodnění nálezu č. 403/2002 Sb., kterým zrušil některá ustanovení zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů, využil Ústavní soud příležitost k vyjádření svého názoru na praktické důsledky euronovely Ústavy ČR. Rozhodně tím ale nepřispěl k ujasnění některých sporných momentů euronovely Ústavy ČR, naopak vyvolal jen další otazníky, a to nejen ohledně euronovely samotné,

⁴⁰ HŘEBEJK, J.: Ústavní pořádek České republiky. *Právník*, 1993, č. 5.

⁴¹ I zde však lze hovořit o určité nedůslednosti při práci s pojmem „ústavní pořádek“. Např. čl. 33 odst. 2 Ústavy ČR. Odhlédněme též od toho, že čl. 112 odst. 1 hovoří o „ústavním pořádku České republiky“, zatímco na ostatních místech Ústavy, která článek 112 předchází, se hovoří pouze o „ústavním pořádku“.

⁴² HŘEBEJK, J.: Ústavní pořádek České republiky. *Právník*, 1993, č. 5, s. 441–442; rovněž GERLOCH, A. – HŘEBEJK, J. – ZOUBEK, V.: Ústavní systém České republiky. Praha: Prospektrum, 2002, s. 70.

⁴³ Viz ústavní dekret presidenta republiky č. 11/1944 Úř. věst. čsl., o obnovení právního pořádku.

⁴⁴ Je však pravdou, že historický výklad mnohdy s plynutím času ztrácí svou váhu a že obsah, význam a smysl právní normy se s ohledem na společenské poměry může v průběhu času měnit, i když samotný psaný text konkrétního ustanovení nedoznal žádných změn.

ale o ústavních limitech výkladu ústavy vůbec.⁴⁵ V odůvodnění nálezu Ústavního soudu se mimo jiné uvádí:

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 účinky. Proto rozsah pojmu ústavního pořádku nelze vyložit toliko s ohledem na ustanovení čl. 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.

Ústavní soud zde tedy jednoznačně vyjádřil, že výčet ústavního pořádku provedený v Ústavě ČR považuje toliko za demonstrativní a že součástí ústavního pořádku tvoří nejenom ústavní zákony vypočtené v čl. 112 odst. 1 Ústavy ČR, včetně Listiny základních práv svobod, ale rovněž mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, inkorporované do českého právního řádu již podle dřívější právní úpravy. Toto přelomové rozhodnutí odůvodňuje Ústavní soud mimo jiné odkazem na článek 9 odst. 2 Ústavy ČR, podle kterého je změna podstatných náležitostí demokratického právního státu nepřipustná. Ústavní soud v této souvislosti uvádí: „*V nepřipustnosti změny podstatných náležitostí demokratického právního státu je obsažen i pokyn Ústavnímu soudu, dle kterého žádnou novelu Ústavy nelze interpretovat v tom smyslu, že by jejím důsledkem bylo omezení již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod.*“ Nález Ústavního soudu se posléze vyjadřuje též k výkladu článku 95 odst. 2 Ústavy ČR, upravujícího vázanost soudců obecných soudů zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu, když uvádí, že je „*nutno čl. 95 odst. 2 Ústavy interpretovat v tom smyslu, že je povinností obecného soudu předložit Ústavnímu soudu k posouzení rovněž věc, v níž dojde k závěru, že zákon, jehož má být při jejím řešení použito, je v rozporu s ratifikovanou a vyhlášenou mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách*“. Jinými slovy tedy podle Ústavního soudu nemohou obecné soudy, a to ani ty vrcholné, dospějí-li k závěru, že právní předpis, který by jinak byl pro rozhodnutí ve věci použitelný, je v rozporu s mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách, vyjít z úpravy aplikační přednosti a věc posoudit a rozhodnout samy. Ústavní soud předpokládá, že obecné soudy budou postupovat stejně, jako by shledaly rozpor s ústavním zákonem, tedy že věc předloží k posouzení Ústavnímu soudu. V literatuře jsou přitom zdokumentovány případy, kdy uvedený názor Ústavního soudu, vyslovený v nálezu č. 403/2002 Sb., nebyl akceptován a kdy obecný soud dovodil aplikační přednost lidskoprávní smlouvy ve smyslu čl. 10 Ústavy ČR, aniž by věc předložil Ústavnímu soudu ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR.⁴⁶

⁴⁵ KÜHN, Z. – KYSELA, J.: Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je? *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2002, č. 3, s. 199 an.

⁴⁶ Pavel Molek uvádí přinejmenším rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. března 2004, č.j. 5 A 145/2001-58, týkající se aplikační přednosti evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, nebo rozsudek téhož soudu ze dne 4. srpna 2005, č.j. 2 Azs 343/2004-56, týkající se aplikační přednosti ženevské Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 – viz KÜHN, Z. – BOBEK, M. –

K uváděným názorům Ústavního soudu, které bezprostředně vyvolaly velice ostrou polemiku s většinově odmítavou reakcí odborné veřejnosti,⁴⁷ lze mít značné výhrady. Za prvé nelze *a priori* předpokládat, že obecné soudy nebudou samy schopny zajistit účinnou ochranu základních práv a svobod podle mezinárodních smluv a že tudíž dojde k omezení procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod. Ústavní soud dále argumentuje, že na základě argumentu *reductionis ad absurdum* nelze přisuzovat ústavodárci v poloze účelu ústavní novely vůli vytvořit ničím neodůvodněnou procedurální nerovnost mezi základními právy a svobodami podle Listiny základních práv a svobod na straně jedné a mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách na straně druhé. Stejně však lze argumentovat i obráceně, protože není ani důvod, proč by se měla ústavodárci připisovat vůle založit rozdílnou procedurální ochranu závazků podle mezinárodních smluv lidskoprávních a jiných. Úplné odstranění ochrany základních práv a svobod podle mezinárodních smluv by zcela jistě založilo rozpor s čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR, ale přenesení takové ochrany z Ústavního soudu na soudy obecné za porušení podstatných náležitostí právního státu prostě považovat nelze. Taková změna by se nedotkla obsahu ochrany poskytované základním právům a svobodám, která *ex constitutione* jsou pod ochranou soudní moci, ale pouze způsobu této ochrany, který by nutně nemusel být horší než dosavadní způsob. I Ústava ČR v článku 4 stanoví, že lidská práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci jako celku, tedy nejen samotného Ústavního soudu.⁴⁸ Samotný rozsah pravomocí Ústavního soudu nelze považovat za podstatnou náležitost demokratického právního státu, tedy za součást materiálního ohniska ústavy, jemuž Ústava ČR zaručuje absolutní rigiditu. Podstatnou náležitostí podle čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR nesporně bude sama existence ústavního soudnictví bez ohledu na konkrétní rozdělení kompetencí v rámci soudní moci při jeho realizaci.⁴⁹ Kritériem bude pouze účinné fungování soudní kontroly ústavnosti. Uvedené platí i pro vnímání nového čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR. Ani zde totiž přenesení procedurální ochrany na obecné soudy nevytváří prostor pro nerespektování závazků vyplývajících pro Českou republiku z mezinárodních práva.

Jiří Malenovský postup Ústavního soudu, jehož soudcem v době vydání uvedeného nálezu byl, obhájí a v souvislosti s čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR uvádí:

POLČÁK, R. (eds.): *Judikatura a právní argumentace, Teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. Praha: Auditorium, 2006, s. 210.

⁴⁷ Viz KÜHN, Z. – KYSELA, J.: Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je? *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2002, č. 3; FILIP, J.: Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená ústavodárci Ústavní soudem. *Právní zpravodaj*, 2002, č. 11; PAVLÍČEK, V.: Teoretická koncepce Ústavy ČR. In *Deset let Ústavy České republiky*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003; MALENOVSKÝ, J.: Euronovela Ústavy: Ústavní inženýrství ústavodárce nebo Ústavního soudu či obou? In *Deset let Ústavy České republiky*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003; HOLLÄNDER, P.: Dotváření Ústavy judikaturou Ústavního soudu. In *Deset let Ústavy České republiky*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003; HOLÉČEK, M.: Nad desátým výročím přijetím Ústavy ČR. In *Deset let Ústavy České republiky*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003; KÜHN, Z.: Samovykonatelnost, přímá účinnost a některé teoretické otázky aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu. *Právník*, 2004, č. 5; SLÁDEČEK, V. – MIKULE, V. – SYLLOVÁ, J.: *Ústava České republiky – komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007; WAGNEROVÁ, E.: Právní síla mezinárodních smluv o lidských právech v domácím právním řádu. *Jiné právo* [online], 2007, dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2007/11/prvn-sla-mezinrodnch-smluv-o-lidskch.html>.

⁴⁸ Viz čl. 4 Ústavy ČR: „Základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci.“

⁴⁹ Oproti vágnímu vyjádření v české Ústavě je mnohem konkrétnější např. Základní zákon SRN, jehož čl. 79 odst. 3 zní: „Změna tohoto zákona, která by se dotkla rozdělení Spolku na země, zásadního spolupůsobení zemí při zákonodárství nebo zásad stanovených v člincích 1 a 20 je nepřipustná.“

Preventivnost jeho zásahu (Ústavního soudu) spočívá v tom, že je oprávněn ke svému dero-
gačnímu zákroku již ve chvíli, kdy on sám dospěje k závěru, že mezinárodně právní záva-
zek ČR byl porušen, nikoli, až k takovému názoru (závaznému či doporučujícímu) dospěje
mezinárodní soud či parajudiciální orgán, jenž je povolán rozhodovat o porušení na základě
mezinárodního práva. Je přitom nepochybné, že Ústavní soud bude při svém konstatování
o porušení mezinárodního závazku vycházet z ustálené judikatury těchto orgánů, konečný
úsuudek si v dané věci učiní ale sám.⁵⁰

S tím se v zásadě lze ztotožnit. Uvedený výklad Ústavního soudu tím však roz-
hodně obhájen není. Rovněž další soudci Ústavního soudu závěr vyplývající z nálezu
č. 403/2002 Sb. obhajují, což je logické, protože v dané věci nebylo uplatněno žádné se-
parátní vótum. Lze odkázat například na stať Pavla Holländera nebo Miloše Holečka.⁵¹

Nelze ale opomenout, že souhlas s mezinárodními smlouvami o lidských právech
a základních svobodách již podle Ústavy ČR nebude vyslovován „ústavní“ třípětinovou
většinou. Ačkoliv tedy tvoří, jak judikoval Ústavní soud, součást ústavního pořádku,
v Parlamentu se o nich bude rozhodovat většinou prostou. Nebo se současně i posu-
ne výklad ustanovení čl. 39 odst. 2 a 4 Ústavy ČR? To asi bude stěžejní, protože
odchylky od většiny nutné k přijetí usnesení podle čl. 39 odst. 2 může stanovit pouze
a jedině Ústava ČR. Podle odstavce 4 téhož článku je pak kvalifikovaná „ústavní“ vět-
šina kromě vyslovení souhlasu s mezinárodní smlouvou, kterou se přenášejí pravomoci
českých orgánů na mezinárodní organizaci nebo instituci, nutná už jen k přijetí ústav-
ního zákona.

V. PROBLÉM KLASIFIKACE INTEGRAČNÍCH MEZINÁRODNÍCH SMLUV PODLE čl. 10a ÚSTAVY ČR

Od přijetí euronovely Ústavy ČR přetrvává problém týkající se klasifika-
ce mezinárodních smluv podle čl. 10a Ústavy ČR. Zjednodušeně řečeno, zda má být
jakákoliv mezinárodní smlouva, o jejíž změnu se jedná, klasifikována jako meziná-
rodní smlouva podle čl. 10a Ústavy ČR nebo má být u každé takové změny integrační
mezinárodní smlouvy vyhodnoceno materiálně, zda dochází k přenosu pravomocí na
mezinárodní organizaci či instituci, a pokud nikoliv, zda lze postupovat při vyslovení
souhlasu s ratifikací změny mezinárodní smlouvy vyžadovat v Parlamentu jiné kvórum
při hlasování, než tomu bylo v případě „nosné“ mezinárodní smlouvy, jež je součástí
primárního práva. Praxe v ČR je v tomto ohledu velmi pestrá.

Při schvalování Protokolu o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie
v České republice vláda na svém zasedání dne 31. srpna 2011 schválila usnesením
č. 654 následující kvalifikaci tohoto smluvního instrumentu:

⁵⁰ MALENOVSKÝ, J.: Euronovela Ústavy: „Ústavní inženýrství ústavodárce nebo Ústavního soudu či
obou? In *Deset let Ústavy České republiky*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 187–188.

⁵¹ HOLLÄNDER, P.: Dotváření Ústavy judikaturou Ústavního soudu. In *Deset let Ústavy České republiky*.
Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 122–139; HOLEČEK, M.: Nad desátým výročím přijetím Ústavy ČR.
In *Deset let Ústavy České republiky*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 18–22.

Protokol představuje mezinárodní smlouvu tzv. „prezidentské kategorie“, k jejíž ratifikaci prezidentem republiky je v souladu s čl. 49 písm. e) ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších změn (dále jen „Ústava“) nezbytný souhlas obou komor Parlamentu ČR. Po jeho podpisu bude proto předložen Parlamentu ČR k vyslovení souhlasu k jeho ratifikaci. Po stránce materiální neznámá ratifikace Protokolu přenos pravomocí orgánů ČR na mezinárodní organizaci ve smyslu čl. 10a Ústavy. Po stránce formální se jedná o změnu základních smluv. V poslední fázi bude Protokol předložen k ratifikaci prezidentu republiky.

Z citace je zřejmé, že vláda Protokol o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v České republice vyhodnotila jako smlouvu podle čl. 49 Ústavy ČR.

Naopak pokud jde o Protokol o obavách irského lidu týkajících se Lisabonské smlouvy, pak v tomto případě se vláda shodla na tom, že tento Protokol je třeba posuzovat jako mezinárodní smlouvu podle čl. 10a Ústavy ČR. Ve stručnosti se pokusím shrnout argumenty, které k tomu vládu vedly.

I když Protokolem o obavách irského lidu týkajících se Lisabonské smlouvy nedochází k samotnému přenosu dalších pravomocí orgánů ČR na Evropskou unii, je třeba respektovat integritu mezinárodních smluv při jejich pozdějších změnách co do procesního režimu jejich schvalování. Vzhledem k tomu nelze ani pojem „přenos pravomocí“ uvedený v čl. 10a Ústavy ČR vykládat tak, že se musí jednat o přenos nové originární pravomoci České republiky na mezinárodní organizaci, neboť uvedený pojem zahrnuje též změnu způsobu výkonu takto již v minulosti přenesené pravomoci. Pro režim podle čl. 10a Ústavy ČR hovoří skutečnost, že Protokol o obavách irského lidu týkajících se Lisabonské smlouvy představuje po formální stránce změnu základních smluv, které vymezují kompetenční řád Evropské unie a byly v ČR ratifikovány postupem dle článku 10a Ústavy ČR nebo v referendu. Souhlas s přenosem pravomocí byl za Českou republiku dán za určitých podmínek, sjednaných v mezinárodní smlouvě, následná změna takové mezinárodní smlouvy způsobem, který nebyl ve smlouvě předvídan, resp. nemusel být účastníky při vnitrostátním ratifikačním procesu vnímán, se více či méně dotýká také okolností, za nichž byla pravomoc České republiky na mezinárodní organizaci či instituci přenesena. Parlament svým souhlasem ke změně či doplnění jakékoli mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR deklaruje, že s novým způsobem a novými podmínkami výkonu pravomocí souhlasí, což lze jasně učinit jedinečnou procedurou jako při prvotním rozhodnutí o tom, že určité pravomoci České republiky budou na mezinárodní organizaci či instituci přeneseny.

Otázka, zda projednávaná změna či doplnění mezinárodní smlouvy má nebo nemá faktický dopad na výkon již dříve přenesených pravomocí, je nepodstatná, neboť může být ovlivněna subjektivními aspekty a v neposlední řadě může v průběhu času dojít ke skutečnostem, např. v důsledku rozhodovací činnosti Soudního dvora Evropské unie, které nemusí korespondovat s původním subjektivním vnímáním mezinárodní smlouvy jako smlouvy, jež se přenosu pravomocí ani nepřímě nedotýká. S ohledem na formu mezinárodní smlouvy totiž nelze *a priori* vyloučit, že jejím prostřednictvím nemůže dojít ke změně výkonu přenesených pravomocí, a to i přes deklaratorní charakter ustanovení Protokolu o obavách irského lidu týkajících se Lisabonské smlouvy. Ačkoli Protokol o obavách irského lidu týkajících se Lisabonské smlouvy má primárně charakter vy-

světlujících ujištění, nelze opomenout jeho zásadní význam při interpretaci zakládacích smluv, kdy jeho zahrnutím do systému primárního práva EU bude pro Soudní dvůr Evropské unie v příslušných pasážích představovat závazné vodítko pro výklad primárního práva a omezení pro jeho právní úvahy. Přestože proklamovaným záměrem Protokolu o obavách irského lidu týkajících se Lisabonské smlouvy bylo objasnit, avšak nikoli změnit obsah ani použití primárního práva, je třeba zdůraznit, že skutečnost, zda se tak vskutku přijetím Protokolu o obavách irského lidu týkajících se Lisabonské smlouvy stane, již neleží v jejich rukou a nelze dané tvrzení relevantním způsobem zaručit. Požadavek na klasifikaci Protokolu o obavách irského lidu týkajících se Lisabonské smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR je tak i v souladu s principem právní jistoty, který patří mezi podstatné náležitosti každého demokratického právního státu.

Vzhledem k těmto argumentům se jeví konzistentním a argumentačně logickým přístup, kdy Lisabonská smlouva, která sama byla vyhodnocena jako mezinárodní smlouva dle čl. 10a Ústavy ČR, je následně doplňována o samostatný Protokol o obavách irského lidu týkajících se Lisabonské smlouvy, jenž by tak měl být rovněž vyhodnocen jako mezinárodní smlouva dle čl. 10a Ústavy ČR.

Ustanovení čl. 10a Ústavy ČR dále nelze chápat toliko na základě jazykového výkladu, ale je třeba respektovat smysl daného ustanovení a také vyšší míru stability těch mezinárodněprávních závazků, s nimiž souvisí přenesení některých pravomocí na mezinárodní organizaci nebo instituci. Požadavkem na vyslovení souhlasu podle čl. 10a Ústavy ČR ústavodárce jasně deklaruje větší váhu, kterou těmto mezinárodním smlouvám přikládá. Požadavek na souhlas kvalifikované většiny v obou komorách Parlamentu v sobě nese také prvek ochrany názorových menšin.

Právně závazný názor na kvalifikaci mezinárodní smlouvy může dát pouze Ústavní soud. Nicméně vzhledem k tomu, že vláda, ač mezinárodní smlouvu sjednává, nemá podle současné právní úpravy aktivní legitimaci k zahájení řízení o ústavní konformitě mezinárodních smluv, je postup přísnější procedurou i v zájmu legitimní procesní opatrnosti. I když je pravdou, že případná nevhodná klasifikace jakékoli mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR může být předmětem kritiky, nicméně vyslovení souhlasu k ratifikaci mezinárodní smlouvy vyšší tzv. kvalifikovanou „ústavní“ většinou stěží může vést k úspěšnému zpochybnění celého ratifikačního procesu.

Nad rámec toho je třeba zohlednit princip procesní ekvivalence, podle něhož změny mezinárodní smlouvy zásadně podléhají stejným procesním požadavkům jako její přijetí. Souhlas s ratifikací Lisabonské smlouvy byl dán za určitých podmínek, tyto podmínky se mění připojením Protokolu o obavách irského lidu týkajících se Lisabonské smlouvy. Z důvodu právní jistoty, legitimacy rozhodování a stability mezinárodních závazků České republiky bylo proto žádoucí, aby byl souhlas k ratifikaci vysloven v souladu s čl. 39 odst. 4 Ústavy ČR. V tomto kontextu je třeba rovněž uvést, že Protokol je z procedurálního hlediska přijímán řádným postupem pro přijímání změn v souladu s pravidly Lisabonské smlouvy.

Při výkladu práva Evropské unie není možné odhlédnout také od jeho mezinárodněprávní povahy. V souladu s článkem 31 Vídeňské úmluvy o smluvním právu platí, že mezinárodní smlouva musí být vykládána v dobré víře, v souladu s obvyklým významem, který je dáván výrazům ve smlouvě v jejich celkové souvislosti, a rovněž

s přihlédnutím k předmětu a účelu smlouvy. Tato zásada byla potvrzena i konstantní judikaturou Soudního dvora EU. Konkrétně lze odkázat na rozsudek ve věci C-199/08 Erhard Eschig proti UNIQA Sachversicherung AG, v němž Soudní dvůr judikoval: „[...] je třeba připomenout ustálenou judikaturu Soudního dvora, podle které je pro výklad ustanovení práva Společenství třeba vzít do úvahy nejen jeho znění, ale i jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí.“⁵² Protokol o obavách irského lidu týkajících se Lisabonské smlouvy tedy bude mít dopad na výklad primárního práva.⁵³ Jednotlivé formulace Protokolu o obavách irského lidu týkajících se Lisabonské smlouvy jsou směřovány i k ostatním členským státům, nejenom ve vztahu k Irsku. Protokol o obavách irského lidu týkajících se Lisabonské smlouvy má tedy obecnější povahu než pouze řešení „obav irského lidu“, a nelze proto bez dalšího vyloučit dopad na přenos pravomocí.⁵⁴

V této problematice se rozchází také praxe v jednotlivých členských státech Evropské unie. Pro lepší přehled přikládám tabulku, jak v případě Protokolu o obavách irského lidu týkajících se Lisabonské smlouvy budou postupovat jednotlivé státy.

Závěrem je třeba zdůraznit, že rozhodnutí o klasifikaci předkládaného Protokolu o obavách irského lidu týkajících se Lisabonské smlouvy jako mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR není nevýznamné, neboť se jím do budoucna vytvořila ústavní praxe, která může mít značný význam. Jasný precedent po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost dosud vytvořen nebyl, jak dokládá následující přehled.

DOSAVADNÍ ZMĚNY ZAKLÁDACÍCH SMLUV EU OD VSTUPU LISABONSKÉ SMLOUVY V PLATNOST⁵⁵

1. Protokol, kterým se mění Protokol (č. 36) o přechodných ustanoveních, připojený ke Smlouvě o Evropské unii, Smlouvě o fungování Evropské unie a Smlouvě o založení Evropského společenství pro atomovou energii, v souvislosti s přechodnými opatřeními týkajícími se složení Evropského parlamentu (tzv. španělský protokol zajišťující navýšení počtu poslanců EP)

Výňatek z předkládací zprávy po jednání vlády k návrhu na sjednání tohoto protokolu:

Protokol představuje mezinárodní smlouvu tzv. „prezidentské“ kategorie, která vyžaduje ratifikaci prezidentem republiky. Přestože Protokolem samotným nedochází k přenosu nových pravomocí orgánů České republiky na Evropskou unii, mění se jím mezinárodní smlouva, konkrétně Lisabonská smlouva,⁵⁶ kterou byly některé pravomoci orgánů České republiky na

⁵² Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. září 2009 ve věci C-199/08, Erhard Eschig proti UNIQA Sachversicherung AG, Sběrka soudních rozhodnutí [2009], s. I-08295, bod 38.

⁵³ Protokol může mít například dopad na výklad článku 352 Smlouvy o fungování EU.

⁵⁴ Jen pro ilustraci je vhodné doplnit, že v Rakousku již byl Protokol o obavách irského lidu týkajících se Lisabonské smlouvy ratifikován oběma komorami rakouského parlamentu, a to kvalifikovanou většinou, která je rakouskou ústavou vyžadována u mezinárodních smluv, kterými se mění smluvní základ EU.

⁵⁵ S výjimkou Smlouvy o přistoupení Chorvatska k EU (Úř. věst. L 112, 24. 4. 2012, s. 10), u níž nebylo sporu ohledně její kvalifikace jako mezinárodní smlouvy dle čl. 10a Ústavy ČR.

⁵⁶ Protokolem se přímo mění Protokol (č. 36) o přechodných ustanoveních, který byl Lisabonskou smlouvou připojen ke Smlouvě o Evropské unii, Smlouvě o fungování Evropské unie a Smlouvě o založení Evropského společenství pro atomovou energii.

Tabulka: Postup jednotlivých členských států EU ve věci Protokolu o obavách irského lidu týkajících se Lisabonské smlouvy

Členský stát	Bude Protokol schvalován stejným způsobem jako Lisabonská smlouva?	Jakou většinou bude v parlamentu Protokol schvalován?	Poznámka
Finsko	Ne	Prostá	Lisabonská smlouva byla schválena ústavní většinou.
Irsko	Ne	Prostá	Lisabonská smlouva byla schválena v referendu; při parlamentním projednávání není jiná než prostá většina.
Německo	Ne	Prostá	Lisabonská smlouva vyžadovala 2/3 většinu dle čl. 79 odst. 2 Základního zákona.
Nizozemsko	Ne	–	Protokol bude schvalován „tichou procedurou“, <i>a priori</i> nevyžadující hlasování v Parlamentu, na rozdíl od schvalování Lisabonské smlouvy.
Polsko	Ne	Prostá	Lisabonská smlouva vyžadovala ústavní většinu.
Slovensko	Ne	Prostá	Dle klasifikace Slovenské republiky se nejedná o mezinárodní smlouvu přenášející na EU pravomoci, která by vyžadovala ústavní většinu.
Slovinsko	Ano	Prostá	Integrační mezinárodní smlouvy jsou schvalovány 2/3 většinou, nicméně Protokol ani Lisabonská smlouva nebyly takto vyhodnoceny.
Spojené království	Ano	Prostá	Od roku 2011 se ovšem na změny základacích smluv EU aplikují nová pravidla (<i>European Union Act 2011</i>), podle nichž smlouvy zakládající přenos pravomocí podléhají referendu. Lze si klást otázku, jak by podle těchto pravidel byla posouzena Lisabonská smlouva. Protokol byl nicméně vyhodnocen jako smlouva nevyžadující referendum.
Švédsko	Ne	Prostá	Lisabonská smlouva vyžadovala 3/4 většinu.
Maďarsko	Ano	Ústavní	
Rumunsko	Ano	Ústavní	Procesní ekvivalence – Protokol modifikuje základací smlouvy.

Belgie	Ano	Prostá	Nerozlišuje mezi jednotlivými mezinárodními smlouvami, má pro ně tudíž pouze jednu proceduru.
Estonsko	Ano	Prostá	Pouze změny smluv o státních hranicích vyžadují schválení kvalifikovanou parlamentní většinou.
Itálie	Ano	Prostá	Nerozlišuje mezi jednotlivými mezinárodními smlouvami, má pro ně tudíž pouze jednu proceduru.
Kypr	Ano	Prostá	Nerozlišuje mezi jednotlivými mezinárodními smlouvami, má pro ně tudíž pouze jednu proceduru.
Litva	Ano	Prostá	Pouze změny smluv o státních hranicích vyžadují schválení kvalifikovanou parlamentní většinou.
Portugalsko	Ano	Prostá	Nerozlišuje mezi jednotlivými mezinárodními smlouvami, má pro ně tudíž pouze jednu proceduru.

Evropskou unii přeneseny a která proto byla Českou republikou ratifikována jako smlouva podle čl. 10a ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších změn (dále jen „Ústava“). Protokolem předpokládaná změna spočívá v modifikaci složení Evropského parlamentu s důsledky pro poměr zastoupení občanů jednotlivých členských států, což lze považovat za změnu způsobu výkonu pravomocí přenesených na Evropskou unii. S ohledem na stanovisko ministra a předsedy Legislativní rady vlády byl učiněn vládou závěr, že uvedené skutečnosti odůvodňují ústavně-právní kvalifikaci Protokolu jako mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy, k jejíž ratifikaci je zapotřebí souhlasu Parlamentu České republiky, nestanoví-li ústavní zákon, že k ratifikaci je třeba souhlasu daného v referendu. Jelikož ústavní zákon neukládá v tomto případě konání referenda, bude Protokol předložen k vyslovení souhlasu k ratifikaci Parlamentu České republiky, jenž dle čl. 39 odst. 4 Ústavy bude rozhodovat třípětinovou většinou všech poslanců a třípětinovou většinou přítomných senátorů. Po vyslovení souhlasu obou komor Parlamentu České republiky bude Protokol předložen k ratifikaci prezidentu republiky.

2. Rozhodnutí Evropské rady, kterým se mění článek 136 Smlouvy o fungování Evropské unie, pokud jde o mechanismus stability pro členské státy, jejichž měnou je euro

Výňatek z předkládací zprávy pro jednání vlády k návrhu na přijetí a schválení tohoto rozhodnutí:

Přijaté Rozhodnutí bude v obou komorách Parlamentu projednáváno obdobně jako mezinárodní smlouva. Rozhodnutím nedochází k rozšíření pravomocí (resp. působnosti) svěřené Unii zakládacemi smlouvami EU. Jak vyplývá z výše uvedeného, cílem změny čl. 136 SFEU je toliko umožnit vznik ESM. Samotný mechanismus však bude vytvořen mezivládní dohodou mezi státy eurozóny, kterou tyto sjednají ve vlastní mezinárodně právní kapacitě (nebude

vytvářen aktem přijímaným institucemi Unie). Vláda nicméně v tomto specifickém případě sledává potřebu hledat širší politický konsensus, a proto se domnívá, že obě komory Parlamentu ČR by měly rozhodovat o souhlasu ke schválení Rozhodnutí prezidentem republiky tzv. kvalifikovanou většinou, tj. třípětinovou většinou poslanců a třípětinovou většinou přítomných senátorů.

Rozhodnutí bude následně předloženo prezidentu republiky ke schválení, které je dle ustálené praxe obdobou aktu ratifikace u mezinárodních smluv prezidentského typu. Schválením Rozhodnutí prezidentem republiky budou dokončeny vnitrostátní schvalovací postupy ČR, o čemž vláda vyrozumí Generálního tajemníka Rady.

3. Protokol o uplatňování Listiny základních práv EU v ČR

Výňatek z předkládací zprávy pro jednání vlády k návrhu na sjednání tohoto protokolu:

Protokol představuje mezinárodní smlouvu tzv. „prezidentské kategorie“, k jejíž ratifikaci prezidentem republiky je v souladu s čl. 49 písm. e) ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších změn (dále jen „*Ústava*“) nezbytný souhlas obou komor Parlamentu ČR. Po jeho podpisu bude proto předložen Parlamentu ČR k vyslovení souhlasu k jeho ratifikaci. Po stránce materiální neznámá ratifikace Protokolu (ani in posse) přenos pravomocí orgánů ČR na mezinárodní organizaci ve smyslu čl. 10a Ústavy. Po stránce formální se jedná o změnu základních smluv. V poslední fázi bude Protokol předložen k ratifikaci prezidentu republiky.“

Shrnuto, tzv. španělský protokol o navýšení počtu členů Evropského parlamentu byl schvalován kvalifikovanou většinou z důvodu, že převládl názor, že modifikací složení Evropského parlamentu „*lze považovat za změnu ve způsobu výkonu pravomocí přenesených na Evropskou unii*“. U Rozhodnutí Evropské rady o změně čl. 136 SFEU, pokud jde o mechanismus stability pro členské státy, jejichž měnou je euro, byla zdůrazněna specifická příroda a kvalifikovaná většina byla zvolena vzhledem k tomu, že vláda sledala „*potřebu hledat širší politický konsensus*“.

Pokud jde o Protokol o obavách irského lidu týkajících se Lisabonské smlouvy, vláda ČR se přiklonila usnesením ze dne 10. dubna 2013 č. 243 k pojetí procesní ekvivalence v případě jakýchkoliv změn primárního práva, jinak řečeno u všech změn základních smluv by se v budoucnosti mělo postupovat v režimu čl. 10a Ústavy ČR.⁵⁷ Byť při tomto rozhodování převážilo formální kritérium a opatrnost, nelze v žádném případě zpochybnit, že tento precedent povede ke zvýšení právní jistoty nejenom pro vládu, jak klasifikovat mezinárodní smlouvy měnící primární právo, ale i pro Parlament, neboť dojde k eliminaci rizika rozdílného postupu při vyslovení souhlasu s ratifikací meziná-

⁵⁷ Usnesení vlády ze dne 10. dubna 2013 č. 243: „*Vláda souhlasí s ústavněprávní kvalifikací Protokolu o obavách irského lidu týkajících se Lisabonské smlouvy (dále jen ‚Protokol‘) jako mezinárodní smlouvy tzv. prezidentské kategorie podle čl. 10a ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších změn a doplnění (dále jen ‚Ústava‘), jejíž schválení v obou komorách Parlamentu České republiky předpokládá souhlas s ratifikací třípětinovou většinou všech poslanců a třípětinovou většinou přítomných senátorů podle čl. 39 odst. 4 Ústavy.*“

rodní smlouvy v jednotlivých komorách Parlamentu. Zda to bylo správné rozhodnutí, ukáže teprve budoucnost.

VI. ZÁVĚR – INTEGRAČNÍ MEZINÁRODNÍ SMLOUVY A SUVERENITA

Cílem tohoto příspěvku bylo poukázat na některé zapomenuté skutečnosti týkající se vzniku a příprav euronovely Ústavy ČR. Některé z těchto problémů přetrvávají do dnešní doby, některé ústavní problémy spojené s postavením mezinárodních smluv v českém právním řádu se novelou Ústavy ČR č. 395/2001 Sb. podařilo odstranit. Mezinárodní smlouvy se stávají součástí českého právního řádu, jsou-li kumulativně splněny čtyři základní podmínky stanovené v hypotéze čl. 10 Ústavy ČR, konkrétně se musí jednat o mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal souhlas Parlament, prezident je posléze ratifikoval, staly se pro Českou republiku závaznými a byly vyhlášeny způsobem, který stanoví zákon.⁵⁸

Ustanovení článku 10a bylo do Ústavy ČR zapracováno také euronovelou Ústavy ČR, nicméně pojem „euronovela“ není přesné označení, jelikož novelizace Ústavy ČR ve světle přistoupení k EU obsahuje obecné principy týkající se přistupování k závazkům České republiky.⁵⁹ V souladu s čl. 10a odst. 1 Ústavy ČR mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci. Přeneseny tedy nemohou být pravomoci všechny, nýbrž jen pravomoci některé.⁶⁰ K povaze přenesení pravomocí Ústavní soud ČR uvádí, že „*je právě podstatou přenosu pravomocí orgánů České republiky to, že namísto Parlamentu (ale i dalších orgánů České republiky) tyto pravomoci vykonává mezinárodní organizace, na kterou tyto pravomoci byly přeneseny*“.⁶¹

Přenesení některých pravomocí na mezinárodní organizace nebo instituce přináší otázky týkající se možného omezení státní suverenity. V této souvislosti lze odkázat na nálezy Ústavního soudu ČR, konkrétně nálezy Pl. ÚS 29/09, podle kterého „*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*“ a dále „*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*“.⁶²

Jak však současně konstatoval Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 19/08, „*z ústavně-právních mezí přenosu pravomocí obsažených v článku 10a Ústavy však dále vyplývá*

⁵⁸ MLSNA, P. – KNĚŽÍNEK, J.: *Mezinárodní smlouvy v českém právu*. Praha: Linde, 2009, s. 180.

⁵⁹ K tomu blíže: ŠEJVL, M. a kol.: *Aplikace práva EU v České republice – Vybrané problémy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2009, s. 67.

⁶⁰ K tomu též nálezy Pl. ÚS 19/08, body 97, 109.

⁶¹ Nálezy Pl. ÚS 29/09, bod 136.

⁶² Nálezy Pl. ÚS 29/09, bod 147; též nálezy Pl. ÚS 19/08, bod 100: „*Možnost vytvořit takovou svobodnou vůli státu k opakované úpravě určité kompetence tak není projevem nedostatečnosti suveréna, nýbrž jeho plné svrchovanosti*“.

potřeba zřetelnější ohraničenosti (a tedy i určitosti a rozpoznatelnosti) přenesených pravomocí, spolu s dostatečnou kontrolou, kterou nad přenášením pravomocí může Česká republika jako svrchovaný stát vykonávat“.⁶³ Zmíněná potřeba „zřetelné ohraničenosti“ přenesených pravomocí však neznamená, že by tyto pravomoci musely být definovány detailním způsobem. Článek 10a Ústavy ČR by neměl být omezován jen na novou smluvní delegaci, ale na jakékoliv změny komplexních podmínek této delegace.⁶⁴ Při posuzování, zda dochází k přenosu pravomocí na mezinárodní organizaci nebo instituci v souladu s článkem 10a Ústavy ČR, je současně nutno přihlížet nejen k povaze a obsahu těchto pravomocí, ale i ke způsobu, jakým jsou tyto pravomoci mezinárodní organizací vykonávány.⁶⁵ Přitom současně platí, že výčet pravomocí, které jsou mezinárodní smlouvou přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci, nemusí být taxativní nebo výslovný.

Ústava ČR nepředpokládá automatické vypsání referenda k ratifikaci integrační mezinárodní smlouvy.⁶⁶ Tento výklad potvrdil i Ústavní soud, když konstatoval, že „pro proces ratifikace mezinárodních smluv podle čl. 10a Ústavy nebyl přijat obecný ústavní zákon a volba (referendem nebo souhlasem obou komor Parlamentu) je nadále pro všechny budoucí případy v rukách zákonodárního sboru“.⁶⁷ V souladu s čl. 39 odst. 4 Ústavy ČR potom platí, že k přijetí ústavního zákona a souhlasu k ratifikaci mezinárodní smlouvy uvedené v čl. 10a odst. 1 Ústavy ČR je třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů. Ústavním zákonem je možné vyžadovat namísto souhlasu k ratifikaci daného Parlamentem ČR souhlas daný v referendu.⁶⁸ Je tedy na vůli zákonodárce, jakým způsobem proběhne případný proces ratifikace mezinárodní smlouvy na vnitrostátní úrovni. Jak však ukazuje dosavadní praxe, důvodem pro volbu ratifikační procedury nemusí být pouze formální posouzení obsahu mezinárodní smlouvy, ale i potřeba nalézt širší politický konsensus. Je tedy třeba odlišovat proces ratifikace ve smyslu mezinárodního práva⁶⁹ od vnitrostátní ratifikace, která je podmínkou pro to, aby se mezinárodní smlouva stala součástí českého právního řádu. Povinnost státu být vázán mezinárodní smlouvou a plnit ji v dobré víře⁷⁰ je vázána až na vstup mezinárodní smlouvy v platnost, tedy nikoliv na její podpis. V souladu s článkem 18 Vídeňské úmluvy však platí, že pokud stát smlouvu podepsal, je povinen se před vstupem smlouvy v platnost zdržet jednání, kterým by mohl mařit předmět a účel mezinárodní smlouvy.

Stávající znění Ústavy ČR týkající se mezinárodních smluv přijaté euronovelou Ústavy ČR bylo jistě výrazným posunem, nicméně dodnes přetrvávají problematické

⁶³ Nález Pl. ÚS 19/08, bod 134.

⁶⁴ KYSELA, J.: *Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy po „lisabonském nález“ Ústavního soudu*. In GERLOCH, A. – WINTR, J. (eds.): *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 52.

⁶⁵ Viz nález Ústavního soudu ČR, Pl. ÚS 29/09: „Z hlediska ústavního pořádku České republiky – a v rámci něho zejména se zřetelem na materiální ohnisko Ústavy – je významný nikoli toliko vlastní text a obsah Lisabonské smlouvy, nýbrž i její budoucí konkrétní aplikace.“

⁶⁶ KLÍMA, K. a kol.: *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, s. 108.

⁶⁷ Pl. ÚS 29/09, bod 104; Pl. ÚS 19/08, bod 212.

⁶⁸ KLÍMA, K. a kol.: *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, s. 108.

⁶⁹ K tomu viz čl. 2 odst. 1 písm. b) Vídeňské úmluvy, dle kterého je „ratifikace“ definována jako „mezinárodní úkon, jímž stát projevuje na mezinárodním poli svůj souhlas s tím, že bude vázán mezinárodní smlouvou“.

⁷⁰ Jedná se o zásadu *pacta sunt servanda* zakotvenou v článku 26 Vídeňské úmluvy.

body, jako je například postup při klasifikaci integračních mezinárodních smluv podle čl. 10a Ústavy ČR nebo mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách. Zejména první problém je řešen v čase a v dohledné době se jím bude zabývat Parlament ČR, jak jsem nastínil v tomto článku. Problém integračních mezinárodních smluv je neodmyslitelně spojen i s problémem definice suverenity státu v pozdně moderní době a postojem moderního státu k suverenitě jako definičnímu znaku státu. Problémů spojených s mezinárodními smlouvami podle čl. 10a Ústavy ČR je celá řada, a proto nás v budoucnosti čeká řešení i dalších otázek, kterým se tento článek nevěnuje.

PREPARATION, FORMATION AND PROBLEMS ASSOCIATED
WITH THE EURO-AMENDMENT OF THE CONSTITUTION
OF THE CZECH REPUBLIC

Summary

This article is dedicated to the problems of preparation and formation of the amendment of the Constitution of the Czech Republic No. 395/2001 Sb. (Coll.), which is branded a “euro-amendment” of the Constitution of the CR. Essence of this amendment of the Constitution of the CR was comprehensive embedding and position of international treaties in the Czech legal system. One particular category of international treaties on human rights and fundamental freedoms was abolished and new unified conditions were created, by meeting of which an international treaty becomes a part of the legal system with application priority before a law. Main focus of this article are the problems of international treaties on integration by the article 10a of the Constitution of the CR, through the power of which some of the authority of the bodies of the CR are transferred to an international organization or institution. International treaties on integration are very difficult to classify. The key question is, when the transfer of authority to an international organization occurs and whether a constitution maker is able to identify this moment at all. The problem of interpretation of international treaties by the article 10a of the Constitution of the CR consists of a question whether, during their ratification, one should follow a purely formal procedure in accordance with the principle of procedural equivalence, or whether one should judge each particular international treaty, albeit mostly only on purely hypothetical level, to find out whether it constitutes a transfer of authority or a change of conditions for execution of authority, which the Czech Republic already has transferred to an international organization. The article also presents a comparative overview on what way the international treaties on integration are adopted in individual member states of the European Union. As an addition, this article also deals with the ruling of the Constitutional Court No. 403/2002 Sb. (Coll.), by which the Constitutional court extended interpretation of constitutional order on international treaties on human rights and fundamental freedom. The Constitutional Court has been using this category of international treaties as a reference criterion for judgement on constitutionality of laws and legal provisions till present. More detailed analysis of international treaties on integration also raises issue of definition of sovereignty of a modern state and its changes within integrating Europe. On the margins, this article also brings judicature of the Constitutional Court regarding position and judgement on the Lisbon treaty.

Key words: International treaties by the article No. 10a of the Constitution of the Czech Republic, international treaties on human rights and fundamental freedoms, European Union, classification of international treaties according to the Constitution of the Czech Republic, formation and preparation of the amendment of the Constitution No. 395/2001 Sb. (Coll.)

Klíčová slova: mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR, mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, Evropská unie, klasifikace mezinárodních smluv podle Ústavy ČR, vznik a příprava novely Ústavy č. 395/2001 Sb.

POTŘEBUJE ÚSTAVA ČESKÉ REPUBLIKY DALŠÍ EURONOVELU?

JIŘÍ GEORGIEV

I.

Povaha Evropské unie jakožto „úzkého společenství států“,¹ které svým mezinárodněsmluvním základem neumožňuje zařazení pod charakteristiku federálního útvaru, avšak současně v duchu principu supranacionality překročilo horizont běžné mezinárodní organizace, čas od času dává podnět k úvahám, zda není na čase zvážit revizi současných „evropských“ ustanovení Ústavy ČR. Připomeňme, že potřebný základ pro členství České republiky v Evropské unii položila tzv. euronovela Ústavy již před více než deseti lety.² Od té doby nejenom, že došlo k samotnému přistoupení České republiky do rámce zmíněného integračního uskupení, ale byla také – po neúspěšném pokusu se Smlouvou o Ústavě pro Evropu – přijata revize stávajících zakládacích smluv v podobě Lisabonské smlouvy.

Zkušenost členského státu s fungováním rozhodovacích mechanismů i nově nastavená konfigurace institucionálního soukolí Unie představují jistě faktory ospravedlňující diskusi o možné změně evropských ustanovení Ústavy ČR. Takováto revize by však patrně byla nejen důsledkem reflexe vývoje na unijní úrovni, ale také by zohlednila judikaturu Ústavního soudu ČR, jehož rozhodnutí ve věci cukerných kvót, eurozatykače či Lisabonské smlouvy dláždí cestu přesnějšímu vymezení vztahu mezi národním právním řádem (resp. ústavním pořádkem) a unijním právem.

II.

Z hlediska prvně zmiňovaného kritéria, tedy změn smluvního základu Společenství, nelze nicméně v současné době jakoukoli poptávku po reformulaci ustanovení Ústavy ČR vysledovat. Prvním důvodem může být poměrně obecná formulace přísluš-

¹ Německý Spolkový ústavní soud používá konsekventně pojem *Staatenverbund* odlišující charakter Evropské unie od pouhého spolku států (*Staatenbund*), aniž by současně společenství přerostlo do podoby spolkového státu (*Bundesstaat*). K tomuto dále rozhodnutí BVerfGE 89,155 ve věci Maastricht.

² Ústavní zákon č. 395/2001 Sb. ze dne 18. října 2001. Srovnání české úpravy s dalšími novými členskými státy přináší MLSNA, P.: Reflexe komunitárního práva v ústavách středoevropských států. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2008, č. 1, s. 22–30.

ných ustanovení Ústavy. Dalším důvodem je ale patrně také skutečnost, že Lisabonská smlouva ve svém důsledku a ve svém faktickém působení neznamenala z hlediska ústavního práva členských států zásadní posun směrem k federálnímu státnímu útvaru. Polislabský vývoj navíc v kontextu hospodářské krize podtrhl problematičnost takového predikce.

Revize primárního práva je ostatně natolik obtížným krokem, že s výjimkou několika dílčích změn, zčásti realizovaných cestou tzv. zjednodušené změny smluv, se v případě skutečně podstatných proměn evropské integrace v posledním období spíše setkáváme s postupem sjednávání mezinárodních smluv mimo rámec primárního práva Unie. Jak Smlouva o zřízení Evropského mechanismu stability (dále Smlouva o ESM), tak Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii (dále Fiskální pakt) byly sjednány coby samostatné instrumenty v mezinárodněsmluvní kapacitě členských států,³ a to v podobě, která podle některých názorů dokonce mohla vyvolat pochybnosti nad souladem těchto kroků s platným primárním právem, s kteroužto pochybností se v rozsahu daném předběžnou otázkou musel vyrovnat i Soudní dvůr EU.⁴ Ve Spolkové republice Německo pak vyvolalo pozornost řízení, v němž se Spolkový ústavní soud (s obdobným výsledkem jako Soudní dvůr EU) zabýval otázkou, zda jsou dané smlouvy slučitelné se Základním zákonem.⁵ Za této situace, kdy se v důsledku oživení mezivládní metody rozhodování mimo rámec evropského práva naopak spíše hovoří o návratu členských států v roli vůdčích aktérů integračního procesu,⁶ pak potřeba revize ústavněprávního základu potřebného pro plnohodnotnou účast České republiky na unijním integračním projektu ze zorného úhlu pohledu daného současnou podobou zakládacích smluv Unie není otázkou dne.

³ Z tohoto důvodu ponecháváme stranou problematiku tzv. finanční ústavy, jejíž přijetí v ČR, která navíc není smluvní stranou Fiskálního paktu, není bezprostředně spojeno se závazky z této smlouvy.

⁴ Srov. rozhodnutí ve věci Pringle (C-370/12) z 27. listopadu 2012, v němž Soudní dvůr EU konstatoval, že „Článek 4 odst. 3 SEU, článek 13 SEU, čl. 2 odst. 3 SFEU, čl. 3 odst. 1 písm. c) a odst. 2 SFEU, články 119 SFEU až 123 SFEU, články 125 SFEU až 127 SFEU ani obecná zásada účinné soudní ochrany nebrání tomu, aby mezi sebou členské státy, jejichž měnou je euro, uzavřely takovou smlouvu, jako je Smlouva o zřízení Evropského mechanismu stability mezi Belgickým královstvím, Spolkovou republikou Německo, Estonskou republikou, Irskem, Řeckou republikou, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Italskou republikou, Kyperskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím, Maltou, Nizozemským královstvím, Rakouskou republikou, Portugalskou republikou, Republikou Slovinsko, Slovenskou republikou a Finskou republikou, uzavřená v Bruselu dne 2. února 2012, ani ratifikaci této smlouvy těmito členskými státy.“

⁵ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu z 12. září 2012 (2 BvR 1390/12) potvrdilo, že rámec finančních závazků ze Smlouvy o ESM nelze ve vztahu k SRN překročit bez svolení německé strany. Současně podtrhlo význam informační povinnosti vlády vůči Spolkovému sněmu a Spolkové radě.

⁶ K tomuto fenoménu např. BELLING, V.: Finanční krize a návrat suveréna: Několik myšlenek ke státoprávnímu kontextu Fiskálního paktu. *AUC – Iuridica*, 2012, č. 1, s. 7–21. Jistě zajímavé hodnocení pozice České republiky a Spojeného království, které se k Fiskálnímu paktu zatím nepřipojily (tato opce nicméně zůstává dle čl. 15 Fiskálního paktu otevřena), podává Frank Schorkopf, když v daném kontextu označuje obě země za „kerneuropäische Mitgliedstaaten mit einem selbstbewussten Eigensinn für politische Freiheit“. Současně tvrdí, že britský odpor ke změně smluv nebyl dostatečným důvodem, proč nerespektovat odlišné mínění a vydat se cestou mezivládního řešení mimo smlouvy. Dále SCHORKOPF, F.: Europas politische Verfasstheit im Lichte des Fiskalvertrages. *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 2012, No. 1, s. 1–29, zde s. 20.

III.

Pokud bychom za bernou minci těchto úvah ovšem vzali judikaturu Ústavního soudu ČR, který v kontextu konkrétních podání formuluje doktrinální vztah ústavního pořádku České republiky a evropského práva, a to jak sekundárního, tak primárního, nelze jistou oprávněnost úvah o potřebě změn v ústavním textu paušálně odmítnout. Není jisté smyslem tohoto pojednání detailně rozebírat jednotlivé „evropské“ nálezy Ústavního soudu ČR.⁷ Přesto však v dané souvislosti stojí za zmínku, že Ústavní soud ČR v podstatných rysech postupně přijal za své některé postoje Spolkového ústavního soudu⁸ ve vztahu k evropskému právu a jeho působení v národním právním řádu s tím, že je pochopitelně přizpůsobil české ústavní realitě při vědomí skutečnosti, že vztah národního a mezinárodního práva nemá, na rozdíl od Spolkové republiky Německo, v České republice dualistickou povahu.

Toto přibližování bylo ovšem postupné. V rozhodnutí k cukerným kvótám Ústavní soud konstatoval, že „komunitární právo v současnosti prozařuje do ústavního pořádku České republiky“⁹ a poněkud nepřesně uvedl, že přistoupením k Evropské unii Česká republika „přenesla část své svrchovanosti“ na tuto mezinárodní organizaci. Ještě výrazněji otevřel dveře působení evropského práva v ústavním pořádku České republiky příkloněním se k tezi, že článek 10a (nikoli článek 10) Ústavy ČR „otevřívá vnitrostátní právní řád pro působení komunitárního práva včetně pravidel týkajících se jeho účinků uvnitř právního řádu ČR“.¹⁰ Jak poměrně výstižně konstatuje Jiří Zemánek, nvyvořádal se nicméně Ústavní soud ve svém *obiter dictum* s protiargumenty „v žádném případě dostatečně, když se nezabýval ani otázkou vzájemného vztahu obou ustanovení (čl. 10a jako *lex specialis* k čl. 10?)“.¹¹ Dalekosáhlé účinky, které by takovéto konstatování v době intenzifikace působení evropského práva a jeho rostoucího objemu mohlo mít – včetně povýšení pravidel evropského práva na úroveň ústavních norem – si nicméně soud uvědomil a dané závažné důsledky v tomto a dalších svých rozhodnutích nepřipustil.

Již v rozhodnutí k cukerným kvótám totiž Ústavní soud odmítl doktrínu absolutní přednosti evropského práva a potvrdil postavení České republiky coby „originálního nositele suverenity“, který „podmíněně propůjčuje“ některá výsostná práva k jejich společnému výkonu na unijní úrovni. Tímto rozhodnutím současně soud poskytl jisté vodítko pro posuzování unijního sekundárního práva případně dalších aktů odvoze-

⁷ Přehled těchto rozhodnutí podává publikace Naděždy ŠÍŠKOVÉ: *Evropské a české právo, jejich vzájemný poměr v judikatuře Ústavního soudu*. Praha: Linde, 2010.

⁸ K tomuto podrobněji příspěvky ve sborníku KUST, J. (ed.): *Evropská inspirace z Karlsruhe*. Praha: OEZ, 2009.

⁹ Pl. ÚS 50/04 z 8. března 2006.

¹⁰ Danou tezi hájili KÜHN, Z. – KYSELA, J.: Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu? *Právní rozhledy*, 2004, č. 1, s. 23–27, resp. KÜHN, Z.: Ještě jednou k ústavnímu základu působení komunitárního práva v českém právním řádu. *Právní rozhledy*, 2004, č. 10, s. 395–397. Opačné stanovisko konzistentně hájil Jiří MALENOVSKÝ: Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR. *Právník*, 2003, č. 9, s. 841–849; či Ve věci ústavního základu působení komunitárního práva uvnitř ČR nebylo řečeno poslední slovo. *Právní rozhledy*, 2004, č. 6, s. 227–229. Podrobně se této debatě a možným důsledkům zvoleného řešení také věnuje monografie BOBEK, M. – BRÍZA, P. – KOMÁREK, J.: *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 436nn.

¹¹ ZEMÁNEK, J.: Otevření ústavního pořádku komunitárnímu právu potvrzeno, nikoli však nekontrolovatelně. *Jurisprudence*, 2006, č. 5, s. 47–51, zde s. 50.

ných z autority práva primárního. Výkon propůjčených pravomocí musí být slučitelný „s uchováním základů státní suverenity“ a nesmí ohrožovat „samotnou podstatu materiálního právního státu“. Implicitně se Ústavní soud současně přihlásil k doktríně *Solange II*.

Zásadní význam však mělo i rozhodnutí týkající se evropského zatýkacího rozkazu. V něm soud jednak dovedl povinnost eurokonformního výkladu národních právních předpisů tak, aby – je-li takovýto výklad možný – nedošlo ke kolizi právních řádů. Zároveň v návaznosti na pochybnosti, které by mohly vzniknout v důsledku diskuse probíhající nad působením evropského práva v národním právním řádu, zaujal takové stanovisko, z něhož lze v rozsahu přenesených pravomocí dovést přednost evropských norem před zákonem, a tedy založení pravomocí unijních orgánů příslušnou mezinárodní smlouvou, nikoli však usuzovat, že přenesením pravomocí dochází samo o sobě k překonání kolidujících ustanovení ústavního pořádku.¹²

Takovýto závěr, který by bylo možno formulovat v návaznosti na požadavek kvalifikované (ústavní většiny) potřebné k přijetí změn primárního práva, by znamenal, že všechna (často velmi technická) ustanovení zakládacích smluv mají po formální stránce kvalitu ústavních norem. Navíc by po obsahové stránce – v případě redukce referenčního hlediska na tzv. materiální jádro ústavy – ztrácel přezkum souladu mezinárodních smluv s ústavním pořádkem smysl, mělo-li by být výsledkem takového přezkumu zhojení zjištěného rozporu v souladu s čl. 89 odst. 3 Ústavy ČR. Ústavní soud tedy logicky dovedl pravomoc ústavodárce, aby v případě chystaného a chtěného přijetí závazku přímo kolidujícího s normou ústavního pořádku došlo ke zhojení takového nedostatku revizí ústavního textu (srov. body 78 a 82 odůvodnění předmětného nálezu).¹³

V rozhodnutí k evropskému zatýkacímu rozkazu Ústavní soud sice (na rozdíl od německého¹⁴ či polského ústavního soudu¹⁵) nezrušil implementační normu a upřednostnil eurokonformní výklad ustanovení Listiny základních práv a svobod před požadavkem na explicitní změnu jejího článku 14 odst. 4, nicméně na druhé straně potvrdil, že „*státní suverenity ... trvá i v EU*“. Odmítl také doktrínu absolutní přednosti evropského práva (byť zde podle názoru disentuující soudkyně Elišky Wagnerové současně dostatečně nezohlednil skutečnost, že implementované rámcové rozhodnutí je aktem třetího pilíře evropského práva, kde i přes závazek loajální spolupráce členských států zůstává zachována jejich pravomoc).

Podle Ulricha Hufelda z heidelberské university tak bylo možno již po výše zmíněných nálezech Ústavního soudu konstatovat, že výhrada státní suverenity má ve vztahu k evropskému právu v českých poměrech tři základní komponenty: výhradu hierarchie (mezinárodní smlouva má přednost před zákonem, nikoli před ústavou), výhradu kvantity (přenést lze jen některé pravomoci orgánů ČR) a výhradu přezkumu (Ústavní soud přezkoumává, zda akt unijního práva není vydán *ultra vires*, v záloze si pak ponechává

¹² Srov. však kritiku tohoto přístupu v příspěvcích J. KYSELY a R. KRÁLE ve sborníku GERLOCH, A. – WINTR, J. (eds.): *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009.

¹³ Dále srov. argumentaci v Pl. ÚS 66/04 z 3. května 2006, kde Ústavní soud přiznává, že cestou přímé novelizace ústavního textu se v souvislosti s přijetím evropského zatýkacího rozkazu vydala Francie, Lotyšsko či Slovinsko.

¹⁴ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu BVerfGE 113, 273 z 18. července 2005.

¹⁵ Rozhodnutí polského Ústavního tribunálu P 1/05 z 27. dubna 2005.

v duchu doktríny *Solange* I a II rezervní pravomoc posouzení ochrany základních práv z hlediska standardu, který je občanům zaručen v ústavním pořádku ČR).¹⁶

Některé stále otevřené otázky následně zodpověděl či vyjasnil Ústavní soud ČR ve svém lisabonském nálezu. Jednak potvrdil výhradu hierarchie tím, že referenčním hlediskem přezkumu učinil ústavní pořádek jako celek, nikoli pouze tzv. materiální jádro ústavy,¹⁷ jehož vyjádření v platném ústavním právu České republiky přece jenom zůstává i v porovnání s tzv. klauzulí věčnosti německého Základního zákona ve stínu doktrinní interpretace významu článku 9 odst. 2 Ústavy ČR. Dále Ústavní soud při této příležitosti explicitně potvrdil výhradu přezkumu v duchu doktríny *Maastricht* a *Solange*, přičemž si neuzavřel dveře pro přezkum způsobu interpretace ustanovení Lisabonské smlouvy v budoucnosti. Na druhé straně – na rozdíl od Spolkového ústavního soudu v jeho lisabonském nálezu¹⁸ – nevyhověl požadavku na bližší určení materiálních hranic přenosu pravomocí (výhrada kvantity) ani nestanovil procesní podmínky využití tzv. evolutivních klauzulí, které by bez přijetí navazujících ustanovení nemohly být využity bez pochybností o zachování kompetenční kompetence České republiky, resp. překročení rámce daného možnostmi přenosu pravomocí dle článku 10a Ústavy České republiky.¹⁹

Druhý ze zmíněných „nedostatků“ byl nicméně – a k této záležitosti se v dalším textu vrátíme – zhojen aktivitou parlamentních komor, zvláště Senátu, z jehož podnětu byla v souvislosti s ratifikací Lisabonské smlouvy schválena i změna jednacích řádů obou parlamentních komor. Tato novela mj. do právního řádu České republiky zavedla institut tzv. vázaného mandátu, či lépe řečeno kompenzační klauzule, jež v souvislosti s výrazným rozšířením tzv. evolutivních ustanovení v Lisabonské smlouvě podmínila budoucí změny odehrávající se na hranici kompetenčního rámce Unie předchozím souhlasem obou parlamentních komor. Tím byl kompenzován související úbytek mezinárodněsmluvní kapacity českého zákonodárného sboru daný absencí ratifikace změny smlouvy, k níž by jinak muselo dojít.²⁰

Z dalších rozhodnutí Ústavního soudu je třeba v kontextu daného pojednání připomenout také nálezy Ústavního soudu ve věci tzv. česko-slovenských důchodů, v němž Ústavní soud v praxi uplatnil maastrichtskou doktrínu Spolkového ústavního soudu o vybočujícím právním aktu a zrušil předcházející rozhodnutí vnitrostátních soudů v dané věci.²¹ Dle Ústavního soudu „nelze než v souvislosti s dopady rozsudku ESD ze dne 22. června 2011 č. C-399/09 na obdobné případy konstatovat, že v jeho případě došlo k excesu unijního orgánu, k situaci, v níž akt orgánu Evropské unie vybočil z pra-

¹⁶ HUFELD, U.: Staatliches Europaverfassungsrecht in Tschechien. Die Grundlagen und der Richterspruch zum Europäischen Haftbefehl. *Jahrbuch für Ostrecht*, 2007, Vol. 48, s. 263–278, v českém překladu Jana Grince publikováno v Časopise pro právní vědu a praxi 4/2008.

¹⁷ Srov. bod 84 a 85 lisabonského nálezu (Pl. ÚS 19/08 z 26. listopadu 2008).

¹⁸ Body 252–260 lisabonského nálezu Spolkového ústavního soudu z 30. června 2009 (2 BvE 2/08).

¹⁹ Srov. body 153 a 165–167 rozhodnutí Pl. ÚS 19/08.

²⁰ Tato změna jednacích řádů obou komor byla přijata jako zákon č. 162/2009 Sb. ze dne 6. května 2009. K pojmu kompenzační klauzule dále KYSELA, J.: „Lisabonské“ novely jednacích řádů obou komor Parlamentu ČR. In ZEMÁNEK, J. (ed.): *The Effect of the Treaty of Lisbon upon the Czech Legal Order*. Praha: MUP, 2009, s. 50–68, zde s. 65.

²¹ Rozhodnutí Pl. ÚS 5/12 z 31. 1. 2012.

vomoci, které Česká republika podle čl. 10a Ústavy na Evropskou unii přenesla...“²² Jakkoli kritika Jana Komárka na adresu rozhodnutí Ústavního soudu v dané věci byla jistě přeměřená,²³ skutečností zůstává, že nález Ústavního soudu reagující na kauzu *Landtová* probíhající před Soudním dvorem EU nebyl přijat jednoznačně, což ostatně není nijak překvapivé. Na rozdíl od zrušení implementační normy, tedy aktu odehrávajícího se na „domácím poli“ ve vztahu k vnitrostátnímu předpisu, což není jev zcela neobvyklý,²⁴ zde Ústavní soud zasáhl do rámce jiného (unijního) právního řádu, „dopustil“ se tedy přesahu, který bývá občas v odborné literatuře konstatován v případě výkladu obecných zásad právních Soudním dvorem EU ve vztahu k národním právním předpisům,²⁵ není však doložen u vrcholných národních soudních institucí ve vztahu k právu evropskému. Stejně tak, jako bylo kritizováno rozhodnutí Ústavního soudu ČR ve věci česko-slovenských důchodů, by mohlo být z opačného úhlu pohledu předmětem kritiky rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ve věci *Honeywell*, v němž naopak německý ústavní soud i přes nikoli marginální odborná stanoviska ve prospěch takového přístupu²⁶ maastrichtskou doktrínu na rozhodnutí Soudního dvora EU v kauze *Mangold* neaplikoval a naopak si stanovil nové podmínky, které její využití v budoucnosti ztěžují.²⁷ Výtka, že se Ústavní soud ČR nepokusil najít kompromisní řešení a nepostupoval jakousi kooperativní cestou dialogu se Soudním dvorem EU, se nám zdá lichá, jelikož soudní orgán není tělesem, jehož úkolem by bylo hledání (politického) kompromisu. Takováto úloha náleží exekutivě či zákonodárnému sboru, které jsou skutečně schopny v dané kauze najít řešení uspokojující požadavky obou soudních institucí (Ústavního soudu i Soudního dvora EU) a pochopitelně též osob oprávněných ve věci samotné.²⁸

Jedním z aspektů kauzy tzv. česko-slovenských důchodů přitom byla i problematika položení předběžné otázky Soudnímu dvoru EU dle čl. 267 Smlouvy o fungování EU, tedy varianta, kdy by Ústavní soud před vynesením rozhodnutí takto závažného dopadu položil v řízení o předběžné otázce dotaz, který by umožnil Soudnímu dvoru specifikovat

²² Jelikož se jednalo o první případ uplatnění doktríny o vybočujícím právním aktu v praxi, vzbudilo rozhodnutí Ústavního soudu pozornost i za hranicemi České republiky – dále komentář Roberta ZBÍRALA v *Common Market Law Review*, 2012, No. 4, s. 1475–1492.

²³ Srov. Komárkův příspěvek *Playing With Matches: The Czech Constitutional Court's Ultra Vires Revolution*, publikovaný na webu Verfassungsblog v únoru 2012.

²⁴ Připomeňme již citovaná rozhodnutí polského Ústavního tribunálu a německého Spolkového ústavního soudu k evropskému zatýkácímu rozkazu nebo rozhodnutí, jimiž nejen český (Pl. ÚS 24/10 z 22. března 2011) a rumunský ústavní soud, ale také německý Spolkový ústavní soud (1 BvR 256/08 z 2. března 2010) zrušily z hlediska požadavků domácího ústavního pořádku vadnou implementaci směrnice o uchovávání údajů v telekomunikačním styku 2006/24/ES. Přinejmenším v rumunském případě se lze domnívat, že byly zpočtybně nejenom aspekty spojené s implementační normou, ale přímo závazek vyplývající z unijního práva. Dále srov. DURICA, J.: Directive on the Retention of Data on Electronic Communication in the Rulings of the Constitutional Courts of EU Member States and Efforts for its Renewed Implementation. *The Lawyer Quarterly*, 2013, No. 2, s. 143–158.

²⁵ Naposledy však srov. též kontroverzi nad výkladem pojmu „oblast působnosti“ u Listiny základních práv EU v rozhodnutí Soudního dvora EU ve věci Akerberg Fransson (C-617/10) z 26. února 2013.

²⁶ K takovému postupu se klonil mj. prof. Rudolf STREINZ coby spoluautor publikace „*Mangold*“ als *ausbrechender Rechtsakt*. München: Sellier, 2009.

²⁷ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu 2 BvR 2661/06 z 6. července 2010. Dále komentář PAYAN-DEH, M.: Constitutional review of EU law after Honeywell: Contextualizing the Relationship between the German Constitutional Court and the EU Court of Justice. *Common Market Law Review*, 2011, Vol. 48, s. 9–38.

²⁸ K možnosti ústavně konformního řešení situace tzv. česko-slovenských důchodů srov. pojednání PÍTROVÁ, L.: The Judgment of the Czech Constitutional Court in the Case „Slovak Pensions“. *The Lawyer Quarterly*, 2013, No. 2, s. 86–101.

vat podmínky, za nichž by bylo poskytnutí dorovnání slovenských důchodu (při vědomí rozpočtových limitů) z hlediska unijního práva akceptovatelné. Takovouto variantu by patrně J. Komárek či M. Bobek preferovali,²⁹ na druhé straně však Ústavní soud – a dle autora tohoto pojednání z dobrých důvodů – tuto možnost v rozhodnutí *Pfizer* odmítl.³⁰ Jistě, z hlediska pragmatického ten, kdo klade otázku, může patrně v jistém smyslu nasměrovat odpověď, resp. může zabránit, aby se někdo jiný nezeptal méně šťastným způsobem, což by mohl být racionální důvod k nastolení takovéto praxe. Na druhé straně však stojí za povšimnutí, že mezi členskými zeměmi Unie se podobnou cestou ze států, které disponují ústavním soudem, vydala pouze menší část ústavních soudů.³¹ Pokud si uvědomíme, jakou roli od prvního doloženého případu v roce 1961 tento druh řízení pro emancipaci Společenství a jeho Soudního dvora právě ve vztahu k národnímu ústavnímu pořádku členských států sehrál, je takováto zdrženlivost více než na místě.³²

Jelikož úkolem Ústavního soudu je kontrola ústavnosti, jsou referenčním rámcem přezkumu normy ústavního pořádku ČR. Podle Ústavního soudu „*komunitární právo není součástí ústavního pořádku, a i proto není Ústavní soud příslušný k tomu, aby toto právo vykládal*“.³³ Zůstává tak oprávněním, za podmínek daných primárním právem Unie někdy i povinností obecných či správních soudů, aby v konkrétních případech položily předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU. Obdobnou roli však vzhledem k jeho specifické funkci nelze přisuzovat Ústavnímu soudu – ten by neměl být ve své rozhodovací praxi determinován stanoviskem soudní instituce, která navíc ani není specializována na případy týkající se namítaného porušování základních práv a svobod. Pokud bychom se zaměřili na soudní soustavu České republiky, tak z vrcholných instancí obecného a správního soudnictví zatím v předkládání předběžných otázek Soudnímu dvoru EU vyniká zvláště Nejvyšší správní soud.³⁴

IV.

Dříve, než se pokusíme ve světle dosavadních rozhodnutí Ústavního soudu doktrinálně upřesňujících vztah národního a unijního právního řádu reagovat na otázku, zda je potřebná přímá euronovela Ústavy ČR, měli bychom se pokusit pohlédnout

²⁹ Srov. BOBEK, M. – KOMÁREK, J. – PAZDER, J. M. – GILLIS, M.: *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Praha: Linde, 2005, s. 221.

³⁰ Rozhodnutí II. ÚS 1009/08 ze dne 8. ledna 2009.

³¹ Vedle rakouského a belgického se jedná i o dva soudy z nových členských zemí (Malta, Litva) a pak také o ústavní soud španělský a italský – v případě těchto dvou můžeme jistě hovořit o institucích, jejichž rozhodovací praxe ve vztahu k evropskému právu působila inspirativně i vůči jiným členským státům (např. se jedná o odlišování aplikační přednosti evropského práva od hierarchické nadřazenosti, jež přísluší normám ústavním).

³² Dále HÖRETH, M.: *Die Selbstautorisierung des Agenten. Der Europäische Gerichtshof im Vergleich zum U.S. Supreme Court*. Baden-Baden: Nomos, 2008, s. 98nn.

³³ V této souvislosti si nelze odpustit poznámku, že případné paralely mezi mezinárodními smlouvami o lidských právech, jejichž ustanovení v interpretační praxi Ústavní soud ČR vtáhl do rámce ústavního pořádku (srov. rozhodnutí Pl. ÚS 36/01 z 25. června 2002, publikované jako č. 403/2002 Sb.), a integračními mezinárodními smlouvami dle čl. 10a by byla zavádějící a vzhledem k odlišnosti evropského práva od práva mezinárodního obtížně obhajitelná.

³⁴ Pro přehled srov. kapitulu 4 publikace MALÍŘ, J. a kol.: *Česká republika v Evropské unii (2004–2009). Institucionální a právní aspekty členství*. Praha – Plzeň: ÚSP AV ČR a Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009.

z téhož úhlu pohledu na klíčové ústavní či – můžeme-li si dovolit použít takový pojem – organické zákony platné v České republice.³⁵ V daném ohledu se při projednávání návrhů Senátu a posléze skupiny senátorů na přezkum Lisabonské smlouvy před Ústavním soudem objevila otázka, zda je s ohledem na rozdíly mezi subjekty legitimovanými dle § 71a zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, k podání návrhu na posouzení souladu mezinárodní smlouvy s ústavním zákonem podle čl. 87 odst. 2 Ústavy možno pohlížet na takovéto řízení jakožto řízení sporné či nesporné s celou řadou důsledků, které by takováto kvalifikace měla. Ústavní soud se tehdy nepřiklonil k tezi prof. Jana Filipa, který pohlížel na daný druh řízení prizmatem řízení sporného.³⁶

Z proběhnuvší kauzy Lisabonské smlouvy před Ústavním soudem je zřejmé, že nelze odmítnout jako neoprávněnou úvahu *de lege ferenda* o odlišení postavení parlamentní komory před hlasováním o vyslovení souhlasu od pozice přehlasovaných senátorů, kteří mohou podat v řízení o téže smlouvě o něco později argumentačně zcela jinak a k jinému petitu orientovaný návrh. Parlamentní komora patrně podává návrh na přezkum při vědomí, že potvrdí-li Ústavní soud ústavní konformitu mezinárodní smlouvy, tak eufemisticky řečeno není vyloučeno, že s ratifikací smlouvy následně vysloví souhlas. Rovněž prezident, který smlouvu ostatně sjednal či k jejímu sjednání zmocnil vládu, je dle názoru Ústavního soudu povinen smlouvu „bez zbytečného odkladu“ ratifikovat, není-li konstatován její rozpor s ústavním pořádkem ČR.³⁷ Právě s ohledem na v praxi se vyskytující pochybnosti by bylo vhodné zvážit novelizaci příslušné úpravy obsažené v zákonu o Ústavním soudu tak, aby bylo ve srovnání s úpravou platnou v jiných členských státech³⁸ odlišeno z povahy rozdílné postavení jednotlivých navrhovatelů v tomto druhu řízení.

V.

Pokud bychom z hlediska doposud proběhnuvších řízení před Ústavním soudem, jež se týkala vztahu národního právního řádu a unijního práva, a z nich vzešlých rozhodnutí měli identifikovat v daném ohledu největší doktrinální slabinu na straně Ústavního soudu, tak se dle názoru autora tohoto pojednání jedná o nazírání na problematiku kompetenčního řádu. Otazníky zde však zasahují ještě hlouběji, do související problematiky zdrojů legitimacy rozhodování v Unii. Na rozdíl od mnohdy módních, avšak zpravidla logicky nekonekventních teorií dvojí legitimacy (*dual legitimacy*) lze oprávněně usuzovat, že pro působení orgánů veřejné moci na území České

³⁵ Z půdy Stálé komise Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury vzešlý senátní návrh novely Ústavy ČR počítal v roce 2001 s uvedením tohoto pojmu do českého právního řádu při současném rozšíření okruhu předpisů zahrnutých v článku 40 Ústavy.

³⁶ Srov. reakci FILIP, J.: Nález Ústavního soudu k Lisabonské smlouvě z pohledu ústavního práva. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2008, č. 4, s. 305–315 a text WINTR, J.: První rozhodnutí Ústavního soudu o ústavnosti mezinárodní smlouvy. *Jurisprudence*, 2009, č. 1, s. 21–31.

³⁷ Body 119 a 120 rozhodnutí Pl. ÚS 29/09 z 3. listopadu 2009. K dalším aspektům KYSELA, J. – ONDŘEJEK, P. – ONDŘEJKOVÁ, J.: Proces vnitrostátního projednávání mezinárodních smluv v ČR. 2. část. Problémy stávající úpravy a praxe. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, č. 3, s. 224–238, zde zvl. s. 234nn.

³⁸ Srov. KUST, J. – PÍTROVÁ, L. „Lisabonská smlouva“ a předběžná kontrola ústavnosti mezinárodních smluv. *Právník*, 2008, č. 5, s. 473–504.

republiky je výchozí zdroj legitimacy odvozován z principu suverenity lidu.³⁹ Parlamentní reprezentace nebo lid sám v referendu může rozhodnout o přenosu některých pravomocí na mezinárodní organizaci. Tím je poměrně jasně dána hierarchie právních norem na českém území, bez ohledu na v praxi se uplatňující aplikační přednost evropského práva. S dikcí Ústavy, která ostatně stejně jako ústavy dalších nových členských států novelizované v souvislosti s přistoupením do Evropské unie hovoří pouze o přenosu jednotlivých pravomocí,⁴⁰ je tudíž obtížně slučitelná these o postoupení části státní svrchovanosti,⁴¹ což je ostatně úkon, který je pojmově vyloučen.

Nejenže pro takovéto závěry nelze nalézt oporu v ústavním textu. Podobný úsudek totiž nekoresponduje ani s tím, jak k pojmu suverenity přistupuje např. Spolkový ústavní soud, k jehož rozhodovací praxi má jinak ve vztahu k unijnímu právu Ústavní soud ČR blízko. Přinejmenším od maastrichtského nálezu Spolkový ústavní soud jednoznačně odlišuje pojem suverenity od přenosu výsostných práv, vycházející přitom z logicky konsekvantní představy o výkonu politických práv německého lidu (volební právo), od něhož se odvíjí konstatování, že nelze na straně Spolkového sněmu připustit vyprázdňení prostoru pro rozhodování o klíčových otázkách na národní úrovni. Podobně jasným způsobem rozlišuje přenos svrchovaných práv na Evropskou unii od suverenity samotné také francouzská Ústavní rada. Z její dosavadní praxe lze vyvodit závěr, že „*hlediska francouzského ústavního pořádku je suverenita vlastností moci plně vykonávané jménem národa, resp. lidu. Omezit ji nelze, neboť by došlo k prolomení hodnot, na kterých spočívá demokratická společnost.*“ Z tohoto závěru vyplývá, že „*zásada přednosti unijního práva nezakládá novou hierarchii norem, ale je jen národní ústavou akceptovanou kolizní normou.*“⁴²

V daném ohledu proto nepřekvapí, že prezident republiky ve svém vyjádření k návrhu skupiny senátorů směřujícímu k přezkumu ústavnosti Lisabonské smlouvy zpochybnil smysl teze o „sdílené suverenitě“. V této souvislosti nicméně možná trochu zaniklo, že Ústavní soud ČR se k této tezi, která jistě může mít smysl v *politologickém* diskursu, nepřihlásil, pouze konstatoval, 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.*“⁴³ Jelikož ve svých závěrech první i druhý lisabonský nálezní jinak akceptoval maastrichtskou doktrínu Spolkového ústavního soudu, nemuselo nad touto pouhou zmínkou (nikoli vyjádřením přesvědčení a přihlášením se) panovat výraznější znepokojení.

³⁹ Podrobně a dosud v české literatuře nejdůkladněji k těmto otázkám BELLING, V.: *Legitimita moci v postmoderní době*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 125nn.

⁴⁰ Polská ústava hovoří o přenosu kompetence v určitých věcech (čl. 90, odst. 1), slovenská dokonce pouze o „*přenosu výkonu části svých práv*“ (čl. 7 odst. 2). Podrobně též MLSNA, P.: *Reflexe komunitárního práva...*, passim.

⁴¹ Srov. již citované rozhodnutí Ústavního soudu ČR k cukerným kvótám, podobně však také tzv. druhý lisabonský nálezní (Pl. ÚS 29/09 z 3. listopadu 2009) v bodu 147.

⁴² Podrobněji k francouzské ústavní doktríně ZEMÁNEK, J. a kol.: *Tvorba a implementace práva EU z pohledu vnitrostátního*. Praha: MUP, 2012, s. 112nn., zde zvl. s. 117 a 121. Podrobně se francouzské ústavní teorii a praxi věnuje v řadě svých studií též Jan Malíř – srov. např. k danému tématu kolektivní monografii BELLING, V. – MALÍŘ, J. – PÍTROVÁ, L.: *Kontrola dělby pravomocí v EU se zřetelem ke kompetenčním excesům*. Praha – Plzeň: ÚSP AV ČR a Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010, zde s. 45nn.

⁴³ Pl. ÚS 19/08, zde bod 104.

VI.

Na druhé straně je však námitka, že se Ústavní soud nevypořádal podrobněji s otázkou kompetenčního rámce – materiálních i procesních limitů přenosu pravomocí, patrně oprávněná, přičemž tento nedostatek vynikne zejména ve srovnání s lisabonským nálezem Spolkového ústavního soudu. Ten se jednak vymezil vůči riziku vyprázdnění rozhodovacího pole pro národního zákonodárce, přičemž definoval oblasti právní regulace, kde je předporozumění na národní úrovni obzvláště silné (např. trestněprávní záležitosti, školství apod.), ale navíc samotný způsob přenosu pravomocí chápe jednoznačně jako omezené jednotlivé zmocnění (*begrenzte Einzelermächtigung*), kterému se příliš volně formulovaná kompetenční ustanovení Lisabonské smlouvy mohou vymykat.

Oproti tomu při benevolentním náhledu, kdy český Ústavní soud zjevně nespátřoval riziko blanketní povahy norem ani u volně formulovaných evolutivních klauzulí (zejm. zjednodušeného postupu pro přijímání změn smlouvy dle článku 48 odst. 6 Smlouvy o EU⁴⁴ a doložky o flexibilitě dle čl. 352 Smlouvy o fungování EU⁴⁵), nemohlo v České republice dojít k prolnutí náhledu mezi na jedné straně mocí zákonodárnou a výkonnou, které v důsledku vlastní zkušenosti zastávaly obezřetnější stanovisko, a mocí soudní na straně druhé.

Právě problematika tzv. kompetenční kompetence členského státu a obava ze znejasnění hranice Unii svěřených pravomocí stála v pozadí senátního podání Lisabonské smlouvy k přezkumu Ústavním soudem, ostatně rezonovala již dříve ve znění §17 návrhu stykového zákona předloženého Poslanecké sněmovně v září 2008. Jelikož odpověď Ústavního soudu⁴⁶ neposkytla bližší vodítka k řešení této problematiky, vzešla iniciativa opět z parlamentní půdy. Parlament (a zvláště jeho horní komora) si uvědomil, že i přes rétorické zdůraznění role národních parlamentů v čl. 12 Smlouvy o EU přináší Lisabonská smlouva v reálné situaci spíše riziko oslabení jejich role.⁴⁷ Na jedné straně tím, že váha parlamentního mandátu svěřeného vládě se za situace rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou v Radě oslabuje (členský stát může být přehlasován), na druhé straně zavedení dynamických evolutivních klauzulí umožňuje přijímat opatření (měnit či doplňovat díky zakládacích smluv) bez jejich formální změny spojené s ratifikací

⁴⁴ K čl. 48 odst. 6 Smlouvy o EU Spolkový ústavní soud říká: „*Die Tragweite der Ermächtigung zur Änderung von Bestimmungen des Teils III des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ist nur eingeschränkt bestimmbar und in materieller Hinsicht für den deutschen Gesetzgeber kaum vorhersehbar*“ (bod 311 lisabonského nálezu BVerfG, 2 BvE 2/08 z 30. června 2009).

⁴⁵ V bodu 328 citovaného lisabonského nálezu ke klauzuli flexibility Spolkový ústavní soud konstatuje: „*Die Vorschrift stößt im Hinblick auf das Verbot zur Übertragung von Blankettermächtigungen oder zur Übertragung der Kompetenz-Kompetenz auf verfassungsrechtliche Bedenken, weil es die neu gefasste Regelung ermöglicht, Vertragsgrundlagen der Europäischen Union substantiell zu ändern, ohne dass über die mitgliedstaatlichen Exekutiven hinaus gesetzgebende Organe konstitutiv beteiligt werden müssen.*“

⁴⁶ Srov. body 153 a 165–167 lisabonského nálezu Pl. ÚS 19/08. V tzv. druhém lisabonském nálezu (Pl. ÚS 29/09) Ústavní soud potvrdil své stanovisko, že limity přenosu pravomocí je třeba ponechat na zákonodárci (bod 111).

⁴⁷ Tuto skutečnost jasně pojmenoval Spolkový ústavní soud (srov. jeho závěry k evolutivním klauzulím a také bod 293 lisabonského nálezu BVerfG, 2 BvE 2/08 z 30. června 2009), přičemž ratifikaci Lisabonské smlouvy v SRN podminil doprovodným zákonodárstvím – přijetím vnitrostátní právní úpravy posilující postavení Spolkového sněmu a Spolkové rady. Dále GÄRDITZ, K. F. – HILLGRÜBER, C.: Volkssouverenität und Demokratie ernst genommen – Zum Lissabon-Urteil des BVerfG. *JuristenZeitung*, 2009, No. 18, s. 872–881.

v zákonodárném sboru. Případná možnost parlamentu vetovat využití některých přechodových klauzulí (čl. 48 odst. 7 Smlouvy o EU nebo čl. 81 odst. 3 Smlouvy o fungování EU) nemůže plnohodnotně nahradit proceduru souhlasu.

Tzv. vázaný mandát (resp. klauzule kompenzující úbytek mezinárodněsmluvní kapacity členských států a jejich parlamentů v důsledku zavedení evolutivních klauzulí) spojený s vyjádřením aktivního souhlasu obou parlamentních komor s využitím evolutivních ustanovení zakládacích smluv Unie byl zaveden novelou jednacích řádů obou parlamentních komor. Zvolené řešení v zásadě pokrývá většinu zmíněných dynamických ustanovení (zejména doložku o flexibilitě dle čl. 352 Smlouvy o fungování EU, obecnou a dílčí přechodové klauzule) a umožňuje tak parlamentu vyjádřit souhlas s přechodem na rozhodování kvalifikovanou většinou v Radě či zavedením tzv. řádného legislativního postupu, resp. přijetím opatření nezbytného k dosažení cílů sledovaných smlouvami v evropských politikách tehdy, když zakládací smlouvy neposkytují nezbytné pravomoci. Jelikož se jedná o množinu předem seznatelných případů (přechodové klauzule), resp. nedochází k přenosu nové kompetence, rozhodují parlamentní komory prostou většinou, presumující, že k přenosu pravomocí došlo v době přijetí Lisabonské smlouvy.

V případě zjednodušeného postupu změny smluv dle čl. 48 odst. 6 vázaný mandát zaručuje souhlas komory se zjednodušeným postupem při sjednávání změny některého z ustanovení části třetí Smlouvy o fungování Evropské unie, která se týká vnitřních politik Unie. Takovýmto způsobem (rozhodnutí Evropské rady) dojednaná změna primárního práva je posléze na parlamentní půdě projednávána (obdobně) jako mezinárodní smlouva.⁴⁸ *Per analogiam* lze usoudit, že totožným způsobem (tedy formou vyslovení souhlasu obou komor Parlamentu ČR s ratifikací) by se postupovalo i u dalších rozhodnutí Evropské rady či Rady, jimiž je měněna či doplňována díkce zakládacích smluv, a k jejichž platnosti je třeba schválení členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy.⁴⁹

Přístup parlamentních komor a vlády zvolený v souvislosti s evolutivními klauzulemi vhodně koresponduje s doktrinálně dobře zdůvodněným lisabonským nálezem Spolkového ústavního soudu a v zásadě odpovídá řešení, k němuž se v souvislosti s ratifikací Lisabonské smlouvy odhodlalo Německo, Irsko či v podobě vskutku komplexní úpravy Velká Británie.⁵⁰ Jediné pochybnosti, které lze *de lege ferenda* vznášet, se týkají některých ustanovení v oblasti trestního práva, u nichž může vzejít pochybnost o dostatečné určitosti přenosu pravomocí při ratifikaci Lisabonské smlouvy. Jedná se o rozhodnutí o určení dalších aspektů trestního řízení, u nichž má dojít ke stanovení minimálních pravidel pro usnadnění policejní a justiční spolupráce s přeshraničním rozměrem (čl. 82 odst. písm. d Smlouvy o fungování EU), určení dalších oblastí trestné činnosti, kde

⁴⁸ Srov. ustanovení §109l odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, a § 119o zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu.

⁴⁹ Jedná se o změny dle čl. 42 odst. 2 Smlouvy o EU (společná obrana), a článků 25 odst. 2 (rozšíření práv občanů EU), 218 odst. 8 pododstavec 2 věta druhá (přistoupení Unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod), 223 odst. 1 pododstavec (pravidla voleb do Evropského parlamentu), 262 (pravomoc Soudního dvora EU ve věcech duševního vlastnictví) a 311 odst. 3 (systém vlastních zdrojů financování Unie) Smlouvy o fungování EU ve znění Lisabonské smlouvy.

⁵⁰ K tomuto srov. doslov z pera autora tohoto pojednání k monografii BELLING, V.: *Legitimita moci...*, s. 165nn.

mohou být stanovena minimální pravidla týkající se vymezení trestných činů a sankcí v oblastech mimořádně závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem (čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování EU), popř. vytvoření Úřadu evropského veřejného žalobce dle čl. 86 odst. 1 Smlouvy o fungování EU.⁵¹ Zde by zavedení vázaného mandátu v budoucnosti přispělo k zvýšení právní jistoty nad posouzením, zda je příslušné rozhodnutí pokryto přenosem pravomocí daným ratifikací Lisabonské smlouvy, či nikoli.⁵² Případné zjištění, že se z hlediska českého ústavního pořádku o přenos pravomocí vskutku jedná, by ostatně automaticky neznamenalo zmaření úsilí členských států či Unie jako celku. Příslušný záměr by totiž mohl být realizován (což je zvláště v případě evropského prokurátora dokonce navíc pravděpodobné) cestou posílené spolupráce zainteresovaných států.

VII.

Poté, co jsme se zabývali problematikou možné novelizace organických zákonů, tedy zákona o Ústavním soudu a jednacích řádů obou komor, nezbyvá než se vrátit k otázce, jež stála na začátku tohoto pojednání. Existuje nějaký důvod k otevření samotné Ústavy České republiky, k přijetí její druhé euronovely? Dle soudu autora tohoto textu takový důvod, důvod nezhojitelný jinou cestou, existuje. Paradoxně se netýká změněné kvality evropské integrace, její přeměny na federální útvar, ale souvisí naopak se smluvním základem Společenství. Přesněji řečeno s nedostatečně vyjasněným pojmem pravomocí. Vzhledem k řadě otevřených otázek, které s tímto problémem souvisí, lze považovat za pravděpodobné, že se k předmětné záležitosti Ústavní soud ČR ve své rozhodovací praxi ještě vrátí. Především proto, že problematika posouzení pojmu pravomocí již vyvolala odborné diskuse např. při posuzování, zda ratifikace navazujících změn Lisabonské smlouvy nutně spadá do rámce mezinárodních smluv podle čl. 10a Ústavy ČR, či nikoli. Na problém vymezení pojmu *pravomocí* ostatně upozornil Jan Kysela záhy po zveřejnění nálezu Ústavního soudu ČR k Lisabonské smlouvě.⁵³

Jelikož však Ústavní soud ve svém lisabonském nálezu jasně konstatoval, že nehodlá suplovat úlohu ústavodárce či zákonodárce, lze považovat nejen za přiměřené, ale dokonce přímo za vhodné, aby návrh řešení vzešel z jiného než soudního prostředí. Takovéto řešení by nespočívalo v zákonném vymezení pojmu pravomocí, nýbrž v novém konsekventním uchopení kompetenčního rámce při jasném vědomí skutečnosti, že autorita působení unijního práva se odvíjí od ústavního zmocnění tak, jak je formulováno v čl. 10a Ústavy. Takováto ústavní změna by na jedné straně podtrhla význam Ústavy ČR (eventuelně i Listiny základních práv a svobod) coby hierarchického základu výstavby právního řádu na území České republiky, např. tím, že by stejně jako v polském

⁵¹ Dále k této úvaze BŘÍZA, P. – ŠVARC, M.: Komunitarizace trestního práva v Lisabonské smlouvě a její (případná) reflexe v právním řádu České republiky. *Trestněprávní revue*, 2009, č. 6, s. 161–171.

⁵² V případě zřízení funkce evropského veřejného žalobce počítá i vládní Strategie působení ČR v EU s analýzou předkládaného návrhu, tj. vyhodnocením, zda jsou parametry nového úřadu pokryty přenosem pravomocí daným Lisabonskou smlouvou (srov. s. 22 uvedené Strategie).

⁵³ KYSELA, J.: Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy po „lisabonském nálezu“ Ústavního soudu. In GERLÓCH, A. – WINTR, J. (eds.): *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 49–61.

případě byla Ústava ČR výslovně označena za normu nejvyšší právní síly. Vedle toho by za účelem právní jistoty a přehlednosti měla být explicitně v těle Ústavy České republiky potvrzena skutečnost, že změny zakládacích smluv se odehrávají rovněž v režimu čl. 10a Ústavy ČR. Při nejasném uchopení pojmu pravomoci v dosavadní judikatuře a doktríně by tak měla být naznačenou cestou kodifikována praxe, která ostatně vykrystalizovala v procesu schvalování změn Lisabonské smlouvy, ať už se jednalo o tzv. španělský protokol měnící Protokol č. 36 Lisabonské smlouvy o přechodných ustanoveních s ohledem na složení Evropského parlamentu, dále změnu článku 136 Smlouvy o fungování Evropské unie nebo v nejnovější době Protokol o obavách irského lidu týkajících se Lisabonské smlouvy (tzv. irské záruky).

K názoru, že změny zakládacích smluv je třeba potvrzovat kvalifikovanou většinou, se v uplynulých letech přiklonila exekutiva, když převážil názor Úřadu vlády nad pozici původně hájenou Ministerstvem zahraničních věcí ČR: Formální přístup byl tedy upřednostněn před přístupem materiálním, který by si vyžadoval vždy v konkrétním případě zvážit, zda dochází ratifikací změny smlouvy k novému přenosu pravomocí. K volbě ryze formálního přístupu jistě přispělo jak možné riziko sporů, které by v případě využití hlasování prostou většinou mohly nastat a které by také mohly samotnou ratifikací cestou zahájení řízení o souladu mezinárodní smlouvy s ústavními zákony před Ústavním soudem spíše zdržovat, tak i přesvědčení, že při diskusi o mezinárodních normách aplikovaných na českém území přednostně před zákonem je třeba hledat širší politický konsensus, tedy i souhlas zpravidla přesahující rámec vládních stran.⁵⁴ K témuž názoru se ovšem dlouhodobě přiklání i Stálá komise Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury, která v daném ohledu stavěla na tzv. principu procesní ekvivalence.⁵⁵ Právě shoda mezi exekutivou a legislativou by tudíž mohla vést k petrifikaci dané zvyklosti formou změny ústavního textu. Jednalo by se ostatně o kýžený příklad situace, kdy jsou změny ústavy dovršením postupně krystalizující praxe, a nikoli výsledkem dílčí reflexe konkrétní situace či momentální politické preference.

DOES THE CZECH CONSTITUTION NEED A NEW EU-AMENDMENT?

Summary

Not the rare changes in the EU primary law after the ratification of the Lisbon Treaty, but the crystallizing doctrine of the Czech Constitutional Court could introduce the decisive incentive for a new EU-amendment of the Czech Constitution. Certainly, several relating issues can be dealt with possible amendments to organic laws in the Czech legal order. E.g. an amendment to the Constitutional Court Act could precise the conditions of proceedings on the conformity with constitutional acts of international treaties under articles 10a and 49 of the Constitution at the Constitutional Court. Moreover, accompanying new provisions of Standing Rules of both parliamentary chambers could address those self-amending (dynamic) clauses of the Lisbon

⁵⁴ Srov. zde argumentaci vlády při parlamentním projednávání rozhodnutí Evropské rady, kterým se mění čl. 136 Smlouvy o fungování EU.

⁵⁵ Podrobněji stanovisko Stálé komise Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury k vládnímu návrhu na vyslovení souhlasu k ratifikaci Rozhodnutí Evropské rady, kterým se mění čl. 136 Smlouvy o fungování Evropské unie, pokud jde o mechanismus stability pro členské státy, jejichž měnou je euro, z 3. srpna 2011, nebo usnesení téže komise k zatím poslední dílčí změně primárního práva, kterou rovněž dle převažujícího názoru nedochází k přenosu pravomocí (tzv. irské záruky) z 11. června 2013.

Treaty that still need strengthened parliamentary control. This amendment to the Standing Rules should enable an evaluation of transfer of powers given by the ratification of the Lisbon Treaty in a time when a concrete secondary draft act is proposed under the primary law authorisation. Furthermore, the existing judgments of Constitutional Court provide guidelines that should be reflected and simultaneously make the legislator decide on issues relating to the sovereignty of the state, hierarchy of legal provisions and the definition of some basic conditions of delegation of powers. Therefore, the constitutional provisions should be amended in such a way that would confirm the supremacy of the Czech Constitution as the Polish constitutional provision (article 8/1) already does on one hand, and - at the same time – state that not only transfers of powers by international treaties but the future changes of these treaties are subject to the ratification according to the article 10a of the Czech Constitution. This formal approach would enable to avoid any disputes relating to the notion of delegation of powers and provide an overwhelming support for integration process at the level of parliamentary representation.

Key words: sovereignty, constitution, Constitutional Court, European Union, Lisbon Treaty, delegation of powers, treaty revisions

Klíčová slova: suverenita, ústava, ústavní soud, Evropská unie, Lisabonská smlouva, přenos pravomocí, změna smluv

NUTNOST NOVELIZOVAT ÚSTAVU JAKO JEDEN Z DŮSLEDKŮ LISABONSKÉ SMLOUVY

JAN KUDRNA*

I. ÚVODEM K OTÁZCE SUVERENITY A ÚSTAVNOSTI

Východiskem ústavního systému České republiky jsou hodnoty konstitucionalismu. Tedy právně filozofického směru považujícího svobodu jednotlivce za klíčovou hodnotu zasluhující mimořádnou ochranu, do níž je možno legitimně zasáhnout pouze tehdy, jestliže to je nezbytné pro zajištění fungování společnosti. Další z hodnot, na nichž konstitucionalismus stojí, je limitovaná veřejná moc. Limitovaná proto, že je jedním z faktorů, které svobodu jednotlivce ohrožují. Mimořádně významnou je pro konstitucionalismus dále zásada suverenity lidu. Toto lze shrnout tak, že podle konstitucionalistických idejí si má lid svobodně stanovovat pravidla, jimiž bude vázán. Demokraticky vytvořený právní řád přitom musí vycházet z liberálního pojetí lidských práv a limitované veřejné moci podléhající jak kontrole ze strany lidu, tak i ze strany jednotlivce.

Tato pravidla jsou zakotvena v ústavě, základní normě určující limity pro zbytek právního řádu. Konstitucionalismus je tak spojený také s ideou hierarchického uspořádání právních norem, které také mají být navzájem nerozporné. Případný rozpor, který je v praxi nevyhnutelný, vyžaduje mechanismy, které jej umožní odstranit. Na nejvyšší úrovni se jedná o ústavní soudnictví, jehož základním úkolem je jednak chránit ústavně garantovaná práva jednotlivce, jednak odstraňovat z právního řádu ty normy, které by odporovaly ústavě.¹

Ze všech těchto zásad od samého počátku své platnosti vychází také Ústava České republiky (dále jen „Ústava“). Najdeme je vyjádřené jednak v preambuli k Ústavě, jednak v jednotlivých ustanoveních Ústavy. Jedná se především o její čl. 2 odst. 1 a 2 (suverenita lidu), čl. 3 (ústavní zakotvení lidských práv a svobod) a čl. 87 (Ústavní soud jako orgán ochrany ústavně zaručených práv a svobod, ale také ústavy před jejím porušením ze strany zákonodárce).

Popsané východisko bylo zachováno i v okamžiku, kdy ústavním zákonem č. 395/2001 Sb., tzv. euronovelou Ústavy, došlo k definitivnímu prolomení konceptu

* Autor je odborným asistentem katedry ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy a může být kontaktován prostřednictvím emailu: kudrnaj@prf.cuni.cz.

¹ Úzkou souvislost spojení vzniku ústavního soudnictví s prosazováním idejí konstitucionalismu dobře dokumentuje klasický případ *Marbury versus Madison*.

jednohnikového hierarchicky uspořádaného právního řádu a výraznému posílení prvků polycentrismu.

Ústavodárce na změněnou situaci spočívající v zakotvení inkorporační klauzule do ústavního pořádku – na jejímž základě jsou součástí právního řádu i normy mezinárodního práva, které ale vzhledem k jejich povaze lze jen těžko jednostranně rušit rozhodnutím Ústavního soudu – zareagoval tak, že Ústavnímu soudu svěřil novou pravomoc spočívající v preventivní kontrole mezinárodních smluv ještě před její ratifikací.

Tímto opatřením zakotveným v čl. 87 odst. 2 Ústavy a v § 71a–71e zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), v platném znění, byly vytvořeny předpoklady pro to, aby se zamezilo rozporu mezi jednotlivými prameny práva v České republice. A zejména aby nenastala situace, kdy by některá z právních norem odporovala ústavnímu pořádku a vzhledem ke své zvláštní povaze byla fakticky vyloučena z přezkumu Ústavním soudem.

Pomocí tohoto mechanismu bylo zároveň nepřímo zajištěno zachování principu suverenity lidu, byť spíše ve formě další pojistky a nástroje kontroly nad činností vlády, případně prezidenta republiky. Z principiálního hlediska tedy byly zachovány základní teze demokratického právního státu, v němž si lid sám určuje právní pravidla a existuje možnost, jak odstranit eventuální rozpor zejména mezi ústavním pořádkem a dalšími prameny práva.

II. OCHRANA ÚSTAVNOSTI PO LISABONSKÉ SMLOUVĚ

Tzv. euronovela Ústavy stanovila podmínky nejenom pro postavení mezinárodních smluv v právním řádu České republiky, ale také určila vztah práva Evropské unie (dále také „evropské právo“) a právního řádu České republiky. Pokud se jedná o normy primárního práva, zůstala zachována možnost kontroly z hlediska ústavnosti, neboť k přenosu pravomocí na Evropskou unii docházelo cestou mezinárodních smluv. Preventivní kontrola jejich souladu s ústavním pořádkem tedy byla možná, a také k ní dvakrát došlo, a to v případě Lisabonské smlouvy. Pokud se jedná o další prameny evropského práva, staly se předmětem řízení před Ústavním soudem, a to s různým výsledkem.²

Situace se změnila s Lisabonskou smlouvou. Ta totiž ve svém čl. 48 počítá se dvěma procedurami, jimiž může být měněna – řádnou a zjednodušenou. Prvá z nich nemění nic na vnitrostátní proceduře schvalování a zahrnuje tedy také možnost preventivní kontroly ústavnosti navržené změny. Oproti tomu procedura zjednodušená, zakotvená v čl. 48 odst. 6 a 7, počítá s částečně odlišným postupem. Pravidla uvedená v odst. 6 sice hovoří o schvalování členskými státy podle jejich ústavních pravidel, ale schváleno má být rozhodnutí Evropské rady, nikoliv „smlouva“ nebo „změna smlouvy“, jak je naopak stanoveno pro případ řádné procedury změn.³ Ustanovení odst. 7 se schvalováním

² Smyslem tohoto příspěvku není analyzovat otázku, za jakých okolností mohou být předpisy evropského práva zrušeny Ústavním soudem. Klíčová je skutečnost, že se mohou stát předmětem řízení.

³ Viz také § 109l zákona č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, v platném znění, a § 119o zákona č. 107/1999 Sb. o jednacím řádu Senátu, v platném znění. Obě příslušná ustanovení jednacích řádů hovoří o vyslovení souhlasu s rozhodnutím Evropské rady.

členskými státy nepočítají vůbec, dávají jejich parlamentům pouze šestiměsíční lhůtu na eventuální uplatnění práva veta.

To znamená, že ustanovení čl. 48 odst. 6 a 7 Smlouvy o Evropské unii (dále jen „SES“), případně ve spojení s čl. 352 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) jsou svou povahou blanketní normou, která otevírá možnost přenosu pravomocí členského státu na orgány Evropské unie, respektive změnu pravidel fungování orgánů Evropské unie takovým způsobem, který v případě České republiky vyřazuje z použití ústavní pravidla daná pro změnu smluv.

Problematickostí tohoto blanketního ustanovení byla částečně zřejmá od samého počátku. V případě postupu podle čl. 48 odst. 7 SES je participace parlamentů členských států Evropské unie zajištěna prostřednictvím možnosti uplatnit ve lhůtě šesti měsíců veto vůči navrženému rozhodnutí. Pokud není veto uplatněno v této lhůtě žádným parlamentem členského státu, je Evropská rada oprávněna navržené rozhodnutí přijmout. Což znamená změnu pravidel fungování orgánů Evropské unie. Taková změna v konečném důsledku znamená změnu pravomocí a změnu postavení členského státu vůči Evropské unii.

Popsaný mechanismus od samého počátku budil také určité pochybnosti ohledně toho, nakolik bude moci Parlament České republiky tuto možnost využít a zda nemohou nastat okolnosti, kdy by tuto pravomoc uplatnit nemohl. V případě Poslanecké sněmovny může problém nastat v případě jejího rozpuštění, během něhož by mohla marně uplynout daná lhůta. Naproti tomu Senát může být ve znevýhodněném postavení proto, že nemá žádný bezprostřední vliv na vládu a její politiku.

Především z iniciativy Senátu byl připraven návrh jednacích řádů,⁴ který zajistil parlamentní kontrolu nad vládou při eventuálním uplatnění zjednodušené procedury změn podle čl. 48 odst. 6 a 7 SES. Kontrola byla zajištěna tím, že souhlas vlády v Evropské radě, jak s ním počítá zjednodušená procedura změn, byl podmíněn předchozím souhlasem v obou komorách Parlamentu České republiky. Volný mandát vlády s možností veta ze strany parlamentů členských států byl cestou vlastní vnitrostátní úpravy změněn na vázaný mandát vlády, jehož obsah určují parlamentní komory.

Mechanismus předpokládaný Lisabonskou smlouvou takovou modifikaci unese. Zároveň jejím prostřednictvím došlo k vyřešení některých otevřených problémů. Tím by například mohlo být marné uplynutí času v případě, kdy by byla rozpuštěna Poslanecká sněmovna. Podle nově přijaté vnitrostátní úpravy by fakt rozpuštění Poslanecké sněmovny znamenal nemožnost vyslovení předběžného souhlasu k jednání vlády o uplatnění zjednodušené procedury změn v orgánech Evropské unie, čímž by došlo k automatickému odložení až do okamžiku, kdy by nová Poslanecká sněmovna věc projednala a vyslovila svůj názor. Zároveň díky této úpravě nehrozí, že by Parlamentu České republiky mohla marně uplynout šestiměsíční lhůta určená k uplatnění eventuálního veta. Cenou za tuto jistotu na straně České republiky je ovšem potenciální zpomalení jednání na úrovni Evropské unie. Zjednodušená procedura tak nemusí být vždy procedurou skutečně jednodušší nebo rychlejší.

⁴ K některým dopadům Lisabonské smlouvy na podobu jednacích řádů a jejich důsledků viz např.: KUDR-NA, Jan: Lisabonská smlouva a její vliv na dělbu moci v České republice. In GERLOCH, Aleš – WINTR, Jan (eds.): *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 73–82.

Některé problémy však zůstaly nevyřešeny. V první řadě se jedná o otázku, jakou většinou má být vysloven souhlas s návrhem rozhodnutí předloženého Evropskou radou ke schválení ve zjednodušené proceduře. Nabízí se dvě možnosti – buď tak lze činit jako v případě zákona či mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy, nebo tak jako v případě ústavního zákona či mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy.

Teoreticky možná je tedy jak nadpoloviční většina z přítomných, tak i většina ústavní. První varianta však má své slabiny. Lze mít pochybnosti, zda lze dokument, který ke svému schválení vyžadoval ústavní většinu, změnit většinou nižší. Zde je možné argumentovat, že souhlas tímto postupem byl vědomě dán předem, a to ústavní většinou. Nicméně podobné blanketní zmocnění by vedlo k tomu, že ústavodárce by ztratil kontrolu nad záležitostmi, které spadají do jeho působnosti.

Na podporu tvrzení, že ke změně cestou zjednodušené procedury je třeba kvalifikované většiny, lze uvést další argumenty. Každá změna primárního práva Evropské unie je mimořádně závažnou záležitostí, která ze své podstaty potřebuje širší konsensus. Ústavní většina je nástrojem, pomocí něhož jej lze dosáhnout. V historii České republiky neměla žádná z jejích vlád podporu dosahující ústavní většiny. To znamená, že na rozhodování o věcech podmíněných takovou většinou se nutně musela podílet i opozice, což znamená, že přijaté rozhodnutí přetrvává i změnu rolí mezi vládou a opozicí.

Dalším důvodem, proč je vhodnější uplatnit přísnější proceduru změn, je nepředvídatelnost dopadů schválených změn. Evropská unie a její orgány, jakož i vztahy mezi nimi, se stále strukturálně vyvíjejí. Z důvodu tohoto dynamického vývoje je na místě jistá předběžná opatření.

Parlamentní praxe se také vydala druhou popsanou cestou, když převážil názor Úřadu vlády České republiky ohledně procesní ekvivalence nad názorem zastávaným Ministerstvem zahraničních věcí České republiky.

Zcela nevyřešený je však problém vyloučeného přezkumu ústavnosti návrhu rozhodnutí předloženého v rámci zjednodušené procedury změn. Jak Ústava v čl. 87 odst. 2, tak i zákon o Ústavním soudu v § 71a předpokládá pouze posouzení souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem. Zjednodušená procedura změn ale spočívá právě v tom, že není schvalována nová mezinárodní smlouva. Přezkum ústavnosti návrhu rozhodnutí Evropské rady je tedy stávající úpravou, jak na ústavní, tak i na zákonné úrovni vyloučen. Přitom však, jak již bylo uvedeno výše, mohou nastat pochybnosti ohledně dopadů navrženého rozhodnutí na ústavní pořádek České republiky.

III. ZÁVĚR

Jestliže otázka, jakou většinou má být vysloven souhlas s navrženým rozhodnutím Evropské rady předloženým v rámci zjednodušené procedury změn, byla úspěšně vyřešena praxí, problém vyloučené předběžné kontroly ústavnosti takového návrhu nelze vyřešit jinak, než změnou stávající úpravy. A to jak na ústavní, tak i na zákonné úrovni.

Domnívám se, že taková změna je více než žádoucí a dynamický vývoj strukturální podoby Evropské unie její potřebu ještě zdůrazní. Vyloučit nelze ani další změny Ústa-

vy, které by zohlednily zintenzivňující se spolupráci uvnitř Evropské unie, která nabírá často nové formy, našim ústavním pořádkem nepředvídané.

THE NEED TO AMEND THE CZECH REPUBLIC'S CONSTITUTION AS A RESULT OF THE LISBON TREATY

Summary

The article deals with the problem of the preventive constitutional review of the primary European law, especially of the amendments to the Treaties establishing the European Union. In the year 2001 the Czech Republic's Constitution was amended by a constitutional law, under which every international treaty was allowed to be reviewed by the Constitutional Court before its ratification. After approximately one decade of complex and generally complicated process of enlarging and deepening the European integration the Lisbon Treaty was prepared, signed and ratified by the EU member states. On the favour of more flexible changing and amending of the Lisbon Treaty a special procedure was introduced. Except the ordinary revision procedure a simplified procedures are according to the art. 48 par. 6, 7 allowed. From the point of view of the preventive constitutional review in the Czech Republic the simplified revision procedure means a *blank cheque*. The problem is the revision of the Treaties under the simplified procedure is not done by an international agreement. According to the Czech constitutional law the preventive review is allowed just in the case of international agreements. Thus the Constitutional Court of the Czech Republic cannot review the decisions adopted in the simplified revision procedure. Such a situation is not desired as the changes of the Treaties may have a significant impact on the position of the EU member states. Therefore the Constitution of the Czech Republic as the law on the Constitutional Court should be changed to allow the preventive constitutional review of *all* revisions of the Treaties.

Key words: constitution, Czech Republic, European Union, European law, constitutional court, constitutional review, simplified revisions procedure

Klíčová slova: ústava, Česká republika, Evropská unie, evropské právo, ústavní soud, kontrola ústavnosti, zjednodušená procedura změn

PŘEZKUM SMLOUVY PODLE čl. 10a A SUVERENITA ČESKÉ REPUBLIKY

ONDŘEJ PREUSS*

*Domnívám se, že opravdu neexistuje žádná zkratka k suverenitě.
Paul Bremer*

I. ÚVODEM

Žijeme v globalizovaném a internacionalizovaném světě. Co však tato fráze ve skutečnosti znamená? V dnešním světě mnohem více ovlivňují události v zahraničí domácí vývoj a ovlivňují ho ve všech aspektech: politických, ekonomických i kulturních.¹ Naši realitu pak z tohoto hlediska samozřejmě nejvíce utváří události a rozhodnutí související s naším členstvím v Evropské unii.

Právo přirozeně tuto situaci reflektuje, a to posledních několik desetiletí velmi intenzivně. Zásadním momentem v tomto směru bylo přijetí ústavního zákona č. 395/2001 Sb. tzv. „Euronovely“ české Ústavy, která měla obohatit do té doby tzv. chudokrevný² český ústavní pořádek o nástroj umožňující spolupráci v rámci mezinárodní organizace. Ústavodárce si byl vědom výše naznačeného britkého mezinárodního vývoje, globalizace a potřeby mezinárodní kooperace a koordinace a snažil se tedy umožnit českému státu prohloubit své zapojení v mezinárodním předivě vztahů, závazků a zájmů.

Nicméně ač se jevila mezinárodní spolupráce nejen ekonomicky nevyhnutelná, přesto český ústavodárce neopomněl zakotvit zároveň i ochranu českého ústavního pořádku, respektive celého právního řádu a umožnil přezkum mezinárodních smluv ústavním soudem. Můžeme tedy hovořit o nástroji ochrany suverenity v přeneseném slova smyslu.

Tento nový institut však takřka okamžitě začal provokovat kontroverzní otázky a nejasnosti. První kontroverzí je vymezení okruhu smluv, které podléhají kontrole ústavní konformnosti. Přezkumu ex constitutionem podléhají fakultativně mezinárodní smlou-

* Autor je interním doktorandem na katedře ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

¹ Příklady mohou být řecká či kyperská krize, které vedly k pádům několika vlád v EU (např. Slovensko: 2011) a dalším otřesům. Viz k tomu např. RADY, Dina Abdel Moneim: Greece Debt Crisis: Causes, Implications And Policy Options. *Academy Of Accounting & Financial Studies Journal*, 2012, No. 16.

² Pojem Jiřího Malenovského. Viz MALENOVSKÝ, Jiří: Ústavní soud ČR a mezinárodní právo. *Právník*, 2000, č. 2, s. 105–130, s. 130

vy podle čl. 49 Ústavy (zejména smlouvy zakládající práva a povinnosti) a smlouvy podle článku 10a Ústavy, na něž se tato práce soustředí (smlouvy přenášející pravomoci ČR na mezinárodní organizace). Které smlouvy jsou však ve skutečnosti smlouvy podle čl. 10a Ústavy není v praxi jednoznačné. Druhým bodem je referenční kritérium, podle kterého má ÚS rozhodovat. Je vázán pouze ústavním pořádkem vymezeném v čl. 112 Ústavy? Třetím problémem je rozsah přezkumu mezinárodní smlouvy. Lapidárně vyjádřeno otázkou, zda se má ÚS zabývat celou smlouvou či jen ustanoveními zpochybňovanými návrhem na přezkum. Konečně čtvrtým a možná klíčovým zlomem může být zejména v případě smluv dle čl. 10a Ústavy otázka obsahu přezkumu. Jde o vymezení suverenity státu, který předává část svých pravomocí nadnárodní organizaci.

Jsou tu však i další drobnější kontroverze. Jakou většinou by měl ÚS rozhodnout? Jak zabránit prezidentovi republiky obejít skupinu zákonodárců chystající se rozporovat již schválené smlouvy? Jakým způsobem by vůbec ústavní soud měl smlouvu vykládat? Nebo například, jak se vypořádat s absencí oficiálního českého znění mezinárodní smlouvy?

Na tyto otázky nám částečně daly odpověď Lisabonské nálezy Ústavního soudu.³ Ovšem například otázka nutné většiny zůstává nezodpovězena, neboť nálezy velmi silně podpořili všichni ústavní soudci, což u takto důležitých otázek nebývá zvykem a i některé další otázky zůstávají značně otevřené.

II. MEZINÁRODNÍ SMLOUVA PODLE čl. 10a

Mezinárodní smlouva jako taková je definována ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu, *bibli* mezinárodního práva z roku 1969 (dále jen „Vídeňská úmluva“),⁴ jež je pro Československo závazná až od roku 1987 (vyhlášena ve Sbírce zákonů č. 15/1988 Sb.). „Smlouva“ je podle ní mezinárodní dohoda, uzavřená mezi státy písemnou formou, řídicí se mezinárodním právem, sepsaná v jediné nebo ve dvou či více souvisejících listinách, ať je její název jakýkoliv.⁵ Definice je to tedy poměrně široká a obecná.

Důležité je, že mezinárodní smlouva je pramen závazný. Aplikuje ji Mezinárodní soudní dvůr, založený pod patronací OSN a na základě Charty OSN v roce 1945.⁶ Státy, které platně sjednaly svůj mezinárodněprávní závazek, pak nemohou tento závazek, nejen podle Vídeňské úmluvy, neplnit s odkazem na své vnitrostátní právo.⁷ To je také jeden z nejpodstatnějších důvodů zavedení kontroly ústavnosti mezinárodních smluv a také jeho konstrukce jako kontroly předběžné tak, aby působila jako jakýsi filtr nepropouštějící do právního řádu státu problematické a neaplikovatelné smlouvy.

České právo zná v zásadě tři druhy mezinárodních smluv: Smlouvy prezidentské, vládní a resortní. Toto dělení je opřené zejména o rozhodnutí prezidenta republiky ze

³ Nálezy sp. zn. Pl. ÚS 19/08 a sp. zn. Pl. ÚS 29/09

⁴ Viz ZEMÁNEK, Jiří: Předběžná kontrola ústavnosti mezinárodních smluv. *Parlamentní zpravodaj*, 2002, č. 4, s. 17

⁵ Vídeňská úmluva o smluvním právu. Čl. 2. odst. 1, písmeno a).

⁶ Statut Mezinárodního soudního dvora. Čl. 38.

⁷ Vídeňská úmluva o smluvním právu. Čl. 27.

dne 28. dubna 1993, vyhlášeného pod č. 144/1993 Sb. (dále jen „rozhodnutí o přenosu“), ovšem má oporu i v naší právní vědě a tradici.

Kritériem dělení smluv je zejména procedura jejich schvalování. Smlouvy, které podléhají souhlasu Parlamentu ČR a ratifikaci jsou považovány za smlouvy prezidentské. To jsou právě smlouvy podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy, vymezené obsahově, např. upravující práva a povinnosti osob či hospodářské, spojenecké, mírové (někdy se vymezení zbytečně překrývá).

Smlouvy, které nepodléhají ratifikaci, jsou pak smlouvy vládní s výjimkou smluv, které svým významem nepřesahují rámec působnosti ústředních správních úřadů, přičemž pak jde o smlouvy resortní.⁸

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu ČR (ZÚS), hovoří pouze o smlouvách podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy. Ústavní soud se tedy nemůže zabývat smlouvami vládními a resortními. To však podle všeho nevádí, jelikož smlouvy vládní a resortní nejsou součástí českého právního řádu, což vyplývá ze znění čl. 10 Ústavy po „euronovele“, který stanoví, že smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu. Tedy dovodíme výkladem z opaku, že ostatní smlouvy nejsou.⁹

Jaké smlouvy jsou však smlouvami podle čl. 10a? První odstavec tohoto článku Ústavy stanoví: Mezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci.

ÚS ve svém prvním Lisabonském nálezu pouze lakonicky konstatoval, že podle bodu č. IV předkládací zprávy vlády se jedná o smlouvu podle čl. 10a odst. 1 Ústavy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, neboť na jejím základě nabývá EU některé nové pravomoci a v některých případech se přechází od jednomyslnosti k hlasování kvalifikovanou většinou. Zároveň se jedná o smlouvu tzv. „prezidentské“ kategorie, která vyžaduje ratifikaci prezidentem republiky.¹⁰ Nicméně např. v bodě 167 citovaného nálezu tuto myšlenku ÚS přece jen rozvíjí a dokresluje.¹¹

V zásadě však přebral soud v Lisabonském řízení argumentaci vlády a pracuje s charakterem smlouvy, jako smlouvy podle čl. 10a, jako s faktem.¹²

⁸ Jak píše J. Kyselá: „Tyto smlouvy již nepodléhají ratifikaci, jakkoliv se z ústavy zdá, že ratifikace je univerzální způsob vstupu do smluvního závazku, zvolený ustavodárcem z pestřejší palety nabízené mezinárodním právem.“ KYSELÁ, Jan: Parlamentní projednávání mezinárodních smluv po novele Ústavy. *Parlamentní zpravodaj*, 2002, č. 4, s. 15–16, s. 15.

⁹ Viz také ŠTASTNÝ, Vít: Mezinárodní smlouvy vládní a resortní: vnitrostátní závaznost. *Veřejná správa* [online], 2005 [cit. 2. 2. 2014], č. 26, s. příl. I–III, dostupné z: http://web.mvcr.cz/archiv2008/2003/casopisy/vs/0526/pril1_info.html.

¹⁰ Viz bod 66. nálezu č. Pl. ÚS 19/08

¹¹ Bod 167. nálezu č. Pl. ÚS 19/08: „Za druhé, je třeba zajistit kontrolu rozhodnutí přijatého na základě článku 48 odstavce 6, 2. pododstavce, Ústavním soudem České republiky z hlediska souladu takového rozhodnutí s ústavním pořádkem. Na rozdíl od rozhodnutí podle odstavce 7, kde se pouze mění způsob hlasování (a obsah změny tedy lze posoudit již v tomto okamžiku, kdy jsou pravomoci přeneseny), rozhodnutím podle odstavce 6 se mění substantivní ustanovení Smluv. Je tedy nutné umožnit kontrolu této změny z hlediska ustanovení ústavního pořádku České republiky Ústavním soudem, aby byly respektovány limity přenesení pravomoci ve smyslu článku 10a Ústavy. Pouze tak lze garantovat, že přenesením pravomoci, ke kterému dochází podle článku 48 odstavce 6 již okamžikem přijetí Lisabonské smlouvy, nedává Česká republika možnost přijmout na základě tohoto ustanovení rozhodnutí, které by bylo v rozporu s ústavním pořádkem českého státu.“

¹² Viz k tomu KYSELÁ, Jan: Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy po „lisabonském nálezu“ Ústavního soudu. In GERLOCH, Aleš – WINTR, Jan (ed.): *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Praha: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 51n.

Je zřejmé, že definice příslušných smluv se odvíjí od přenosu „pravomoci“. Pokud tedy vymezíme pojem pravomoci, měli bychom jednoduše vymezit i dané smlouvy. Obecně však platí, že otázka pravomoci a působnosti, případně kompetence patří k vůbec nejsložitějším právním problémům a nebyla dosud naprosto uspokojivě vyřešena.

Pro účely čl. 10a Ústavy však navrhuji nejširší možnou definici, tedy že pravomoc je *oprávnění vydávat závazné právní akty*. Pokud tedy ČR přenechává mezinárodní organizaci vydávání obecných norem, správních rozhodnutí či soudních rozsudků, vždy půjde o přenesení pravomoci. Jelikož jde vždy z povahy věci o *bianco* pověření, je odůvodněná i zvýšená péče o takový institut, která se mimo jiné projevuje i v požadované kvalifikované většině. Navazující otázkou vztahu mezi takovým přenesením a samotným ústavním pořádkem se zabývá další bod.

Zajímavou je však také podotázka, kterou si klade Jan Kysela, zda lze přenášet jen existující pravomoci či i pravomoci potenciální.¹³ Dle mého názoru není na tuto otázku jednoznačná odpověď a patrně bude teprve vyřešena praxí. Na jedné straně potenciální pravomoci vznikají na základě původních pravomocí a jsou tedy od nich odvozené. Na druhé straně ratifikace pracuje s konkrétním okruhem pravomocí a nelze ji absurdně vyprazdňovat.

III. PROCES PŘEZKUMU SMLOUVY DLE čl. 10a A JEHO SPECIFIKA

Ústavní soud jako český orgán kontroly ústavnosti je nadán pravomocí posuzovat soulad mezinárodních smluv s ústavním pořádkem. Úprava řízení o kontrole mezinárodních smluv je kromě Ústavy samotné, vtělena do ZÚS a to konkrétně do druhého oddílu druhé hlavy zákona.¹⁴ Oddíl nese název *Řízení o souladu mezinárodních smluv podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy s ústavními zákony* a již to sebou přináší další kontroverze.

Návrh na přezkum může k ÚS postupně přednést komora Parlamentu ČR, skupina zákonodárců a prezident republiky. ÚS pak rozhodne nálezem v plénu všech patnácti soudců o souladu, přičemž jeho negativní stanovisko brání ratifikaci mezinárodní smlouvy. Bližší úprava však není jednoduchá a je poměrně problematická.

Jedná se v zásadě o období klasického abstraktního přezkumu právních norem. Nicméně na rozdíl od něj čelí několika zásadním nejasnostem, které se dotýkají samotné podstaty této procedury.

Dle Jana Wintra můžeme u přezkumu smlouvy podle čl. 10a Ústavy vyjít ze tří možných odlišných stanovisek, které každé posouvá proces přezkumu jiným směrem:

1. Smlouva nesmí odporovat žádnému ustanovení Ústavy ani jiné části ústavního pořádku; pokud k nesouladu dojde, musí být odstraněn explicitní novelou Ústavy.

¹³ KYSELA, Jan: *op. cit.*, s. 56.

¹⁴ Naše právo se tak vskutku pouští na neprobádané pole, jak píše Jan Filip ve svém článku. Viz FILIP, Jan: Parlament a preventivní kontrola mezinárodních smluv Ústavním soudem. *Parlamentní zpravodaj*, 2002, č. 4, s. 8.

2. Smlouva nesmí odporovat žádnému ustanovení Ústavy ani jiné části ústavního pořádku, s výjimkou kompetenčních ustanovení. Kolize s kompetenčními ustanoveními (zejména jde o čl. 15 odst. 1, čl. 43, čl. 49, čl. 63 odst. 1 písm. b), c), čl. 67 odst. 1, čl. 80 odst. 1, čl. 81 a čl. 98 odst. 1 Ústavy) je ústavně připuštěna čl. 10a Ústavy.
3. Smlouva implicitně mění Ústavu, stává se de facto součástí ústavního pořádku, proto je přezkoumávána pouze její kolize s nezměnitelnými podstatnými náležitostmi demokratického státu podle čl. 9 odst. 2 Ústavy (nemohou-li je české orgány změnit, nemohou ani přenést pravomoc je změnit), případně též se základním postulátem svrchovanosti státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy.¹⁵

Lze se společně s Janem Wintrem přiklonit k druhé z těchto předložených variant. I Jan Kysela hovoří o implicitní novele Ústavy právě v kompetenční oblasti.¹⁶ Jiří Malenovský se pak v této souvislosti z trochu odlišných pozic pozastavuje nad stejným přístupem Ústavního soudu ke smlouvám podle čl. 10 a čl. 10a Ústavy a ptá se jaký účel má odlišná kvalifikovaná většina pro jejich schválení.¹⁷

Koherentní závěr nabízí opět Jan Wintr, když dovozuje, že lze nabýt dojmu, že bude rozdíl mezi posuzováním mezinárodních smluv podle čl. 10 a 49 Ústavy na straně jedné a mezinárodních smluv podle čl. 10a Ústavy na straně druhé. Klasické smlouvy podle čl. 10 a 49 Ústavy nesmějí odporovat žádnému ustanovení Ústavy nebo jiné části ústavního pořádku, to je zřejmé. Smlouvy podle čl. 10a Ústavy ovšem dle jeho názoru implicitně mění Ústavu, proto minimálně tam, kde k této implicitní novele dochází, není domnělý rozpor mezi smlouvou a Ústavou skutečným rozporem, protože je kryt ústavním zmocněním v čl. 10a Ústavy.¹⁸

Takový závěr samozřejmě i odůvodňuje kvalifikovanou většinu při přijetí příslušné smlouvy a vymezuje i mantinely pro přezkum smlouvy Ústavním soudem. Narážíme zde nicméně na otázku referenčního rámce přezkumu řešenou v dalším oddíle. Nicméně lze se na věc dívat ještě z jednoho úhlu. Smlouvy dle čl. 10a vůbec nemusíme považovat za součást českého právního řádu (natož ústavního pořádku) a můžeme argumentovat, že jsou pouze součástí řádu „evropského“.

IV. REFERENČNÍ RÁMEC PŘEZKUMU

V české teorii a praxi je referenční rámec přezkumu poměrně spornou otázkou. Čl. 87 odst. 2. Ústavy stanoví, že „... Ústavní soud dále rozhoduje o souladu

¹⁵ WINTR, Jan: První rozhodnutí Ústavního soudu o ústavnosti mezinárodní smlouvy. *Jurisprudence*, 2009, č. 1, s. 28

¹⁶ KYSELA, Jan: *op. cit.*, s. 54. Jan Wintr dodává jasný příklad: „Smlouva podle čl. 10a Ústavy je implicitní novelou Ústavy minimálně v tom ohledu, že se zužují pravomoci některých orgánů České republiky, aniž se to ovšem výslovně projevuje v textu Ústavy. Podle čl. 15 Ústavy zákonodárna moc v České republice náleží Parlamentu. Podle čl. 249 a čl. 251 Smlouvy o založení ES, v platném znění, k níž Česká republika přistoupila Smlouvou o přistoupení (č. 44/2004 Sb. m. s.), však de facto zákonodárna moc v České republice náleží též Radě ES společně s Evropským parlamentem, přinejmenším pokud jde o nařízení ES. Zjevně se ale nejedná o porušení čl. 15 Ústavy, o rozpor Smlouvy o založení ES s ústavním pořádkem ČR, protože pravomoc Parlamentu byla na orgány ES přenesena Ústavou předvidaným a předepsaným způsobem.“

¹⁷ 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. 284.

¹⁸ WINTR, Jan: První rozhodnutí Ústavního soudu o ústavnosti mezinárodní smlouvy. *Jurisprudence*, 2009, č. 1, s. 27.

mezinárodní smlouvy podle čl. 10a a čl. 49 s ústavním pořádkem...“. Pojem ústavní pořádek je pak vymezen v čl. 112 odst. 1 Ústavy. Je tedy zdánlivě jasné, s čím ÚS mezinárodní smlouvu poměří. Řízení před ÚS je sice v ZÚS nadepsáno *Řízení o souladu mezinárodních smluv podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy s ústavními zákony*, nikoliv ústavním pořádkem. Tato nesrovnalost však není zásadní, když uvážíme, že § 71d odst. 3. ZÚS zní: „*Při rozhodování posuzuje Ústavní soud obsah mezinárodní smlouvy z hlediska jejího souladu s ústavním pořádkem.*“

Pokud tuto nesrovnalost překročíme, objeví se další. Podle Vladimíra Balaše je záhadou, proč zavázat soudce pouze ústavním pořádkem. Odpovídá si však analýzou rozsahu pojmu ústavní pořádek.¹⁹ Do úvahy by tedy připadlo vyložit pojem ústavní pořádek poněkud extenzivně, nikoliv taxativně. Tak, jak to udělal ÚS ve slavném nálezu Pl. ÚS 36/01 ve věci odměny a náhrady výdajů správce konkursní podstaty ze dne 25. 6. 2002, kdy do rámce ústavního pořádku zahrnul ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách. Dokonce bychom tedy mohli dovodit, že referenčním rámcem přezkumu mezinárodních smluv jsou i jiné mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách. Komentář Jana Filipa a kol. však trvá na tom, že je obtížné myslitelné, aby kritériem hodnocení mezinárodní smlouvy byla jiná mezinárodní smlouva.²⁰

Samotný ústavní soud si v této souvislosti klade jinou otázku. Tedy zda je referenčním kritériem ústavní pořádek jako celek, anebo toliko materiální ohnisko Ústavy.²¹ Nakonec Ústavní soud užil jako referenční hledisko ústavní pořádek České republiky jako celek.²² Nevyjádřil se však přímo k rozsahu ústavního pořádku a v praxi stejně argumentoval zejména jeho ohniskem.

Jako jeden z argumentů pro tento závěr můžeme uvést myšlenku ústavního soudce Vojena Güttlera, že případný rozpor lze odstranit změnou Ústavy, nikoliv však jejího ohniska, které je nezměnitelné.²³ Tím se naplňuje smysl řízení, tedy identifikace protiústavních ustanovení ve smlouvě. Někteří odborníci však tento výklad zpochybňují s tím, že by případně nešlo o pozbytí smyslu přezkumu a že přezkum umožňuje odhalit právě onen neodstranitelný nesoulad!²⁴ Nicméně naopak rozsáhlý referenční rámec je také zpochybňován i s odkazem na cukerný nález (ÚS sp. zn. Pl. 50/04 z 8. 3. 2006), kde byl podle některých výkladů chápán mnohem úžeji.²⁵

Domnívám se, že je možné přiklonit se k extenzivnímu výkladu a uznat fakt, že je ÚS vázán ústavním pořádkem jako celkem, zejména jeho materiálním ohniskem, avšak včetně mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách, které ostatně

¹⁹ BALAŠ, Vladimír: Co nového přinesla „euronovela“ Ústavy ČR. *Parlamentní zpravodaj*, 2002, č. 4, s. 13.

²⁰ FILIP, Jan – HOLLÄNDER, Pavel – ŠIMÍČEK, Vojtěch: *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2001, s. 467.

²¹ Pl. ÚS 19/08 bod 71.

²² Pl. ÚS 19/08 bod 88, ale i bod 94 a 215.

²³ 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 (ed.): *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Praha: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 14.

²⁴ Viz KRÁL, Richard. Glosa k referenčnímu hledisku pro přezkum souladu Lisabonské smlouvy s Ústavou ČR. In GERLOCH, Aleš – WINTR, Jan (ed.): *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Praha: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 70.

²⁵ Konkrétně jde o články Ústavy – 10a odst. 1, 1 odst. 1 a 9 odst. 2. Viz tamtéž, s. 69.

někdy opravdu mohou tvořit i část materiálního ohniska tak, jak je dnes převážně chápáno (nikoliv však ve formálním slova smyslu). Nicméně je též spíše možné opatrně souhlasit s předsedou ÚS Pavlem Rychetským, že žádná část evropského (komunitárního) práva – ani základní smlouvy – zatím netvoří součást ústavního pořádku ČR jako referenční kritérium.²⁶ Samozřejmě však takový závěr není v čase neproměnlivý, neb zde sledujeme zejména materii, nikoliv formu.²⁷

Jak bylo uvedeno, ÚS se tedy přiklonil k závěru, že MS je nutné poměřovat celým ústavním pořádkem. Ve skutečnosti však tento závěr není úplně přesný s odkazem na argumentaci v minulé kapitole. ÚS nekonstatoval rozpor Lisabonské smlouvy čl. 15 Ústavy, který stanoví, že zákonodárná moc v České republice náleží Parlamentu. Tím podle Jana Wintra vlastně aproboval dosavadní ústavní praxi, podle které smlouva podle čl. 10a Ústavy implicitně mění kompetenční ustanovení Ústavy, aniž by bylo třeba v ústavním textu výslovně zúžit kupříkladu rozsah zákonodárné moci Parlamentu. Smlouva podle čl. 10a Ústavy tedy nesmí odporovat žádnému ustanovení Ústavy ani jiné části ústavního pořádku, s výjimkou kompetenčních ustanovení, ostatně jak již bylo naznačeno výše.²⁸

S touto otázkou souvisí i problém samotného výkladu mezinárodní smlouvy. Odborníci se však vesměs shodují, že by ÚS měl vykládat mezinárodní smlouvu podle pravidel mezinárodního, nikoliv vnitrostátního práva.²⁹ S tím lze v rámci vyloučení případných pozdějších výkladových nejasností souhlasit.

V. ROZSAH PŘEZKUMU

Nejpalčivějším problémem procesní úpravy kontroly mezinárodních smluv v českém právním řádu je určení rozsahu přezkumu a vlastně i způsob rozhodnutí.

V úvodu k tomuto tématu nutno souhlasit s Janem Kyselou a dalšími, že bylo velmi nešťastné, že první smlouvou přezkoumanou v řízení o souladu byla smlouva Lisabonská, smlouva velmi rozsáhlá, navíc podle čl. 10a Ústavy.³⁰ To ovlivnilo přístup ÚS, který je nastíněn níže.

Analogicky jako v řízení o abstraktní kontrole norem podle prvního oddílu druhé hlavy ZÚS se ÚS cítí být vázán rozsahem návrhu na zahájení řízení, což znamená, že

²⁶ RYCHETSKÝ, Pavel: Vliv přistoupení ČR k EU na judikaturu ÚS. In POSPÍŠIL Ivo – KOKEŠ, Marián (ed.): *In dubio pro libertate. Pocta Elišce Wagnerové u příležitosti životního jubilea*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 167.

²⁷ Z tohoto hlediska je „perspektivní“ zejména Listina základních práv EU. K této problematice viz BELLING, Vojtěch: Supranational Fundamental Rights or Primacy of Sovereignty? Legal Effects of the So-Called Opt-Out from the EU Charter of Fundamental Rights. *European Law Journal*, 2002, Vol. 18, No. 2. Ač závěry v tomto článku jsou již částečně ESD překonané.

²⁸ WINTR, Jan: První rozhodnutí Ústavního soudu o ústavnosti mezinárodní smlouvy. *Jurisprudence*, 2009, č. 1, s. 28.

²⁹ Např. MALENOVSKÝ, Jiří: Ústavní soud ČR a mezinárodní právo. *Právník*, 2000, č. 2, s. 112.

³⁰ Např. KYSELA, Jan: Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy po „lisabonském nálezu“ Ústavního soudu. In GERLOCH, Aleš – WINTR, Jan (ed.): *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Praha: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 50. Pokud jde o fakt, že šlo o první smlouvu podrobenou kontrole, musíme připomenout, že zde byl jediný další pokus využít tento institut (Pl. ÚS 1/04), kdy se skupina poslanců KSCM snažila dosáhnout kontroly Přístupové smlouvy k EU, leč jejich návrh byl odmítnut, neboť skupina poslanců jej podala až po té, kdy prezident republiky smlouvu o přistoupení České republiky k Evropské unii ratifikoval.

jeho přezkum se koncentruje jen na ta ustanovení mezinárodní smlouvy, jejichž soulad s ústavním pořádkem navrhovatel výslovně zpochybnil a tuto pochybnost, ve snaze unést břemeno tvrzení, podepřel ústavněprávními argumenty (tedy v rozsahu kvalifikovaného návrhu).

Je to však správné stanovisko? Senát i prezident tuto tezi ve svých vyjádřeních v prvním řízení o souladu Lisabonské smlouvy zpochybňují. Prezident ve svém vyjádření zastává názor, že ÚS je povolán posoudit nejen ustanovení Lisabonské smlouvy zmíněná v návrhu Senátu, ale i její soulad s celým ústavním pořádkem, a to ve všech souvislostech. Právě to je podle něj smyslem řízení o souladu mezinárodních smluv podle čl. 10a a 49 Ústavy s ústavním pořádkem.³¹ Je pravdou, že pokud by měl ÚS meritorně chránit podstatné náležitosti demokratického právního státu, měl by se snažit svou judikaturou spíše ještě rozvinout tento prezidentův názor a podobně jako v řízení o neústavnosti ústavního zákona rozšířit svou pozornost nad navrhovaný rozpor.

Ustanovení § 71e ZÚS, nadepsané *Nález a jeho právní následky*, ve svém prvním odstavci stanoví: „*Dojde-li Ústavní soud po provedeném řízení k závěru, že mezinárodní smlouva je v rozporu s ústavním pořádkem, vysloví tento nesoulad nálezem; v nálezu uvede, se kterým ustanovením ústavního pořádku je mezinárodní smlouva v rozporu.*“ Tento odstavec nepřináší žádné interpretační těžkosti, ÚS autoritativně označí ustanovení, která brání ratifikaci. Odstavec druhý je, však zdá se podstatnější. Zní takto: „*Dojde-li Ústavní soud po provedeném řízení k závěru, že mezinárodní smlouva není v rozporu s ústavním pořádkem, rozhodne nálezem, že ratifikace mezinárodní smlouvy není v rozporu s ústavním pořádkem.*“

ÚS zde má poměrně složitou pozici. Měl by svým autoritativním nálezem stanovit, že předložená smlouva není v rozporu s ústavním pořádkem, nikoliv, že rozporovaná ustanovení jsou v souladu s ústavním pořádkem. Komentář k ZÚS od Jana Filipa a kol. však zastává stejný názor, k jakému dopěl ÚS. Systematickým a teleologickým výkladem lze podle něj dospět k závěru, že se bude třeba nadále držet stanoviska ÚS stran vázanosti petitem návrhu. Jako argumenty předkládá zejména fakt, že by to byla obtížně splnitelná úloha ÚS, zablokování dalších návrhů a problém konkretizace.³² Jan Filip opačný názor považuje se zřetelem na účel řízení za stěžejí přicházející do úvahy.³³

Komentář bývalé ústavní soudkyně Elišky Wagnerové a spol. předkládá dvě možné varianty řešení. První varianta předpokládá, že by ÚS měl být vázán návrhem a ačkoliv by ve výroku konstatoval nerozpornost ratifikace smlouvy s ústavním pořádkem, ve skutečnosti by prováděl přezkum pouze té části smlouvy, která byla návrhem napadena. Druhá varianta předpokládá dvě fáze. ÚS se vypořádá s návrhem a pak *prima facie* i s ostatními ustanoveními, tzv. „zbytkový paušální přezkum“.³⁴ Jan Kysela k tomu poznamenává, že ÚS se nevyhnul obecnému posouzení Lisabonské smlouvy, co do tvr-

³¹ Pl. ÚS 19/08 bod. 16.

³² FILIP, Jan – HOLLÄNDER, Pavel – ŠIMÍČEK, Vojtěch: *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 483.

³³ FILIP, Jan: Lisabonská smlouva za branami Ústavního soudu. *Parlamentní zpravodaj*, 2008, č. 10, s. 3.

³⁴ WAGNEROVÁ, Eliška a kol.: *Zákon o ústavním soudu s komentářem*. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2007, s. 312.

zeného zpochybnění základních charakteristik ČR, takže jakési „povšechné“ posouzení nad rámec dílčích výtek navrhovatele provedl již v prvním řízení o souladu.³⁵

Jak je uvedeno i výše, ÚS se jasně staví na stranu první varianty. V prvním „lisabonském“ nálezu to zazní jasně:

Pokusu o úplnost ústavního přezkumu, nota bene s důsledky překážky rei iudicatae, a to zejména u rozsáhlých normativních textů, brání argument noetický (noeticky nesplnitelné); argument normativní se pak zakládá na tom, že ústavní úprava i zákonná úprava koncipují Ústavní soud do postavení soudu, a nikoli „výkladového místa“. Ústavní soud České republiky je soudním orgánem ochrany ústavnosti, je orgánem rozhodovacím, a není institucí poskytující jakákoli stanoviska či dobrozdání.³⁶

Ostatně toto stanovisko zopakoval v literatuře i ústavní soudce Vojen Güttler, podle něhož by povšechný přezkum nebyl seriózní, „*nebyl by fěr*“.³⁷

Co jiného je však celé přezkoumání smlouvy před její ratifikací než svého druhu dobrozdání? Jak je možné ochránit podstatné náležitosti demokratického právního státu, pokud ÚS striktně sleduje pouze navrhované rozpory? Je možné souhlasit, že by šlo o velmi obtížný úkol, ovšem zdaleka ne o noeticky nesplnitelný. V mnoha zemích takto přezkum funguje.³⁸ Navíc zde sice vzniká rei iudicata (která se může stát velmi podstatnou a nutnou), ovšem nikoliv, co do vztahu k individuálním ústavním stížnostem ex post.³⁹ Tyto individuální stížnosti pak mohou hrát i kompenzační roli.⁴⁰ Samotný ÚS pak své stanovisko trochu zmírnil, když v druhém Lisabonském nálezu „*neshledal důvody k apriornímu odmítnutí přezkumu Lisabonské smlouvy jako celku, pokud jsou v tomto směru navrhovatelem vzneseny relevantní ústavněprávní argumenty*“.⁴¹ Stále však jasně preferuje vázanost návrhem.

Prezident ve svém vyjádření proklamuje, že „*odůvodnění návrhu, resp. vyjádření účastníků mají z hlediska řízení pouze ten právní význam, že je třeba se s jejich tvrzeními, náměty a pochybnostmi vypořádat v odůvodnění nálezu. Fakt, že by se takto zabránilo dalším případným stížnostem (zejména skupiny poslanců a senátorů), je i podle prezidenta v důsledku absurdní*“.⁴² Nelze než v zásadě souhlasit. Proč chránit právo dalších účastníků řízení – ze zákona jimi jsou parlament i prezident (§ 71c ZÚS) –, když své argumenty mohou vyjádřit během řízení zahájeným kýmkoliv z nich. Jediný racionální argument je možné vynechání skupiny poslanců či senátorů, kteří jsou legi-

³⁵ KYSELA, Jan: Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy po „lisabonském nálezu“ Ústavního soudu. GERLOCH, Aleš – WINTR, Jan (ed.): *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Praha: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 51.

³⁶ Pl. ÚS 19/08 bod 75.

³⁷ 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 (ed.): *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Praha: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 19.

³⁸ Příkladem může být zejména Francie.

³⁹ Pl. ÚS 19/08 bod 84.

⁴⁰ Citováno podle příspěvku Jiřího Zemánka „Potřeba provázanosti Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem v nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 26. 11. 2008“ na konferenci *Vliv Lisabonské smlouvy na český právní řád*, uskutečněné v Praze 27. 3. 2009.

⁴¹ Pl. ÚS 29/09 bod 109.

⁴² Pl. ÚS 19/08 bod 16.

timování podle § 71a ZÚS a jejichž právo by tedy rozhodnutím o celé smlouvě mohlo být zkráceno.⁴³

To však není argument zásadní. Je sice pravda, že skupina poslanců a senátorů je znevýhodněna, ovšem mnohem větší znevýhodnění je čeká v takovém scénáři, kdy je obejde prezident. Ten totiž nemá žádnou lhůtu na ratifikaci a teoreticky může schválenou smlouvu ratifikovat prakticky okamžitě po vyslovení souhlasu druhé z komor parlamentu. Tím nedá šanci skupině zákonodárců na podání návrhu.⁴⁴ To je dle mého názoru velký problém současné úpravy, a nikoliv to, že by se měli postupně vyjadřovat všichni možní navrhovatelé. Primárně jde přece o to, smlouvu podrobit přezkumu, a nikoliv o to, kdo návrh na její přezkum před ÚS přednese.

Naopak zde vzniká nebezpečí, které si patrně ÚS plně neuvědomil. Celé řízení o souladu mezinárodních smluv může být zneužito k zamezení ratifikace naprosto konformní smlouvy, pouhým neustálým opětovným navrhováním dalších a dalších rozporů. Ústavní soud by pak vždy jen vyhlásil soulad v dané partikulární otázce, smlouva by však téměř neomezenou dobu nemohla být ratifikována, přičemž tento scénář připadá v úvahu zejména ve vztahu k prezidentovi republiky, který není vázán žádnou lhůtou k ratifikaci po vyslovení souhlasu obou komor parlamentu, a to zejména v souvislosti s „osamostatněním“ prezidenta po zavedení přímé volby a kauze „Amnestie prezidenta Klause“.⁴⁵ Jan Filip to částečně předpovídal již v předstihu říka, že ve sporných případech by tak mohlo být řízení před ÚS využito jako dočasné odložení řešení.⁴⁶ To je však naprosto mimoústavní postup, který by velmi citelně poznamenal českou politickou i právní kulturu i obraz v zahraničí.

Tuto obavu bohužel podtrhl i ÚS: „*Prima vista lze tedy usuzovat, že eventuální nový návrh na přezkum této identické Lisabonské smlouvy by zřejmě byl ve vztahu k dnes napadeným ustanovením blokován překážkou rei iudicatae. To však musí posoudit Ústavní soud teprve tehdy, jestliže bude nový návrh skutečně podán; lze předeslat, že otázku rei iudicatae je pro takový případ namístež interpretovat restriktivně.*“⁴⁷

Tak se také stalo v nálezu Lisabon II., kdy ÚS podle očekávání dovodil, že je možné napadnout i stejné ustanovení s novou argumentací.⁴⁸ Nicméně dále tvrdí, že tyto závěry „... neznamenají, že se případným následným navrhovatelům (či případným účastníkům dalších řízení) umožňuje znovu a znovu zpochybňovat Ústavním soudem již jednou v nálezu vyslovené závěry...“ a že ÚS není „... místem pro nekončící polemiky, o které se snaží někteří účastníci.“⁴⁹

Ústavní soud se tedy vydal dle mého názoru na strastiplnou cestu, o které se domnívá, že jí má prošlapanou v řízení o abstraktní kontrole ústavnosti. Většina teoretiků stojí za ním,⁵⁰ ovšem následky mohou být ještě velmi nepředvídané. Možné řešení je

⁴³ Pl. ÚS 19/08 bod 71.

⁴⁴ Viz také usnesení ÚS Pl. ÚS 1/04 a poznámka pod čarou 30.

⁴⁵ ÚS sice stanovil určitou lhůtu ve svém druhém Lisabonském nálezu (viz bod 116: „... povinnost prezidenta republiky bez zbytečného odkladu ratifikovat...“), ta je však kontroverzní a v důsledku kaučuková.

⁴⁶ FILIP, Jan: Parlament a preventivní kontrola mezinárodních smluv Ústavním soudem. *Parlamentní zpravodaj*, 2002, č. 4, s. 10.

⁴⁷ Pl. ÚS 19/08 bod 78.

⁴⁸ Pl. ÚS 29/09, zejména bod 98.

⁴⁹ Pl. ÚS 29/09 bod 99 a 100.

⁵⁰ Viz např. Zdeněk Kühn, který konstatuje: „Závěr ÚS, že se soustředí pouze na Senátem napadené části je podle mne zcela přesvědčivý a správný.“ Cit. podle KÚHN, Zdeněk: Nález ve věci Lisabonské smlouvy I. –

přítom nasadě. Jan Kněžínek navrhuje přiznat postavení vedlejšího účastníka ostatním možným navrhovatelům, tedy těm, kdo konkrétní řízení nezahájili.⁵¹ Tak by opravdu mohlo dojít k naplnění účelu řízení a smlouva by mohla být přezkoumána jen jednou. Přiblížili bychom se záměru ústavodárce a hlavně by se ÚS nemusel později odklánět od své judikatury v souvislosti s ochranou materiálního ohniska ústavy, když by v návrhu nebyla konkretizována.

VI. OBSAH PŘEZKUMU, SUVERENITA A LISABONSKÁ SMLOUVA

Lisabonská smlouva, někdy nazývána smlouvou Reformní, byla podepsána 13. prosince 2007 v portugalském hlavním městě jako smlouva s nemalými cíli reformovat Evropská společenství a nahradit neúspěšný koncept tzv. Smlouvy o ústavě pro Evropu.⁵² Součástí českého právního řádu se stala po ratifikaci prezidentem republiky ode dne 1. 12. 2009.⁵³ Tato velmi rozsáhlá a do jisté míry revoluční⁵⁴ novelizace evropského primárního práva dala ÚS možnost vyjádřit se k základním otázkám vztahu mezinárodního a ústavního práva, jakož i k ochraně podstatných náležitostí demokratického právního státu či obsahu pojmu materiální jádro ústavy.

V souvislosti s těmito nálezy se akcentovaly otázky, zda se ÚS nestává „třetí komorou parlamentu“ a zda se nepouští na tenký led politického boje, jak je mu to právě v souvislosti s meritorní kontrolou mezinárodních smluv předvídáno.⁵⁵ Lze konstatovat, že Ústavní soud přistoupil k vlastnímu meritornímu rozboru obsahu Lisabonské smlouvy pečlivě a s odstupem. Snažil se vypořádat popořadě se všemi argumenty navrhovatelů a prezidenta (zejména v otázce obecné přechodové klauzule (*passerelle*) zakotvené v čl. 48 Smlouvy o Evropské unii a doložky flexibility dle čl. 352 Smlouvy o fungování EU, ovšem i s Evropskou listinou základních práv). ÚS možná opravdu cítil potřebu suplovat neexistenci dřívějšího přezkumu ústavnosti přístupové smlouvy ČR k EU, tak jak píše Zdeněk Kühn.⁵⁶

obecné otázky. *Jiné právo* [online], 2008, dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2008/12/nlez-ve-vci-lisabonsk-smlouvy-i-obecn.html> [cit. 2. 2. 2014].

⁵¹ KNĚŽÍNEK, Jan. Několik poznámek k řízení o souladu mezinárodních smluv s ústavním pořádkem ve světle nálezu ÚS k LS. In GERLOCH, Aleš – WINTNER, Jan (ed.): *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Praha: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 67.

⁵² Někdy nazývána Smlouva zakládající Ústavu pro Evropu.

⁵³ Viz sdělení MZV o předpisu č. 111/2009 Sb. m. s ze dne 1. 12. 2009.

⁵⁴ Nicméně není zase revoluční příliš. Vychází ze Smlouvy zakládající ústavu pro Evropu, která slovy profesora J. J. Thromma v předmluvě ke komentovanému vydání této smlouvy není o moc více než další přizpůsobení unijních smluv současné politické realitě. Viz SYLLOVÁ, Jindřiška: *Ústava pro Evropu: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2005, s. IX.

⁵⁵ Jan Filip varuje: „*Je zde rovněž nebezpečí, že ÚS bude vstupovat do střetu mezi vládou a opozicí a sám se tak stane politickou silou, která by již nebyla pod kontrolou, což není v souladu se zásadou demokratického právního státu.*“ Viz. FILIP, Jan: Parlament a preventivní kontrola mezinárodních smluv Ústavním soudem. *Parlamentní zpravodaj*, 2002, č. 4, s. 9.

⁵⁶ KÜHN, Zdeněk: Kauza Lisabonské smlouvy II. Výklad pojmu suverenita. *Jiné právo* [online], 2008 [cit. 2. 2. 2014], dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2008/12/kauxa-lisabonsk-smlouvy-ii-vklad-pojmu.html>.

Nejpodstatnější je však závěr, že ústavní soud se pohybuje v poměrně moderním pojetí suverenity a svrchovanosti.⁵⁷ Na „obranou metodu“ senátu a senátorů odpověděl „oboustranným viděním“ předložené mezinárodní smlouvy a rozhodl se PNDPS chránit nikoliv uzavřením se do sebe, ale naopak otevřeným přístupem.⁵⁸

ÚS dovozuje, že z moderního ústavněprávního pohledu tedy nemusí svrchovanost (suverenita) znamenat pouze „nezávislost státní moci na jakékoli jiné moci, a to jak navenek (v oblasti mezinárodních vztahů), tak i ve vnitřních věcech“.⁵⁹ Takto dnes již (pravděpodobně) není suverenita chápána v žádné tradiční demokratické zemi, a stricto sensu by pak nesplňoval znaky suverenity žádný stát včetně USA.⁶⁰ Naopak fenomén tzv. slabých států, válek a terorismu silně nahlodává nároky činěné na suverenitu v dnešním světě.⁶¹ Již v roce 1992 generální tajemník OSN Butrus Butrus-Ghálí prohlásil, že „Čas absolutní a bezvýjimečné suverenity ... pomínil, přičemž teorie v tomto případě nikdy neodpovídala realitě.“⁶²

V podobném duchu píše i Vladimír Balaš, když poznamenává, že s nebyvalým růstem vzájemných styků a uvědomění si tohoto procesu, majice na zřeteli stále celosvětové soupeření, nemohou ani nejmocnější státy zůstat zcela svrchovanými.⁶³ Ústavní právo a jeho výklad nemůže být odtrženo od reality, a to platí i o pojmu suverenity či svrchovanosti.

ÚS proto cituje i další moderní definici suverenity: „Pro stát, který se nachází v těsném, navzájem závislém systému, praktická suverenita spočívá v tom, být chápán jako hráč, kterému sousední státy naslouchají, s nímž aktivně jednájí a jehož národní zájmy jsou brány v potaz.“⁶⁴

ÚS i navrhovatelé se tolik zabývají suverenitou, jelikož je to zvláště pro menší země střední Evropy historicky velmi důležitý pojem, a to zejména v mezinárodní oblasti, tedy i ve vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva. Suverenita v tomto smyslu je však pojem relativně nový a můžeme jí ještě dělit na vnitřní a vnější, můžeme jí chápat pozitivně i negativně.⁶⁵ Můžeme tak rozvíjet další a další konstruk-

⁵⁷ Pojem suverenity je samozřejmě jedním z nejsložitějších státoprávních pojmů. Viz k tomu např. HENKIN, Louis: That „S“ Word: Sovereignty, and Globalization, and Human Rights, Et Cetera. *Fordham Law Review*, 1999, Vol. 68, No. 1; nebo PHILPOTT, Daniel: Ideas and the Evolution of Sovereignty. In HASHMI, Soghail H. (ed.): *State Sovereignty Change And Persistence In International Relations*. Penn State Press, 1997.

⁵⁸ Pojmy podle příspěvku Jiřího Zemánka „Potřeba provázanosti Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem v nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 26. 11. 2008“ na konferenci *Vliv Lisabonské smlouvy na český právní řád*, uskutečněné v Praze 27. 3. 2009

⁵⁹ HENDRYCH, Dušan a kol.: *Právní slovník*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 1007

⁶⁰ Pl. ÚS 19/08 bod 107.

⁶¹ Viz Ludsin 107.

⁶² Citováno podle JACKSON, John H.: Sovereignty-Modern: A New Approach to an Outdated Concept. *Am J. Intl. L.*, 2003, Vol. 97, s. 787.

⁶³ BLAHOŽ, Josef – KLÍMA, Karel – BALAŠ, Vladimír. *Srovnávací ústavní právo*. Praha: ASPI, 2003, s. 367

⁶⁴ Citováno podle: CALLEO, David P.: *Rethinking Europe's Future*. Oxford: Princeton university press, 2001, s. 141, tak jak ho cituje ÚS, Pl. ÚS 19/08 bod. 107. Toto pojetí je však někdy kritizováno s tím, že „zcela stírá rozdíl mezi plnohodnotnými státy a ‚polostáty‘, jako jsou protektoráty, vazalské státy, kapitulací režimy či mandáty.“ Viz KRÁTKÝ, Petr: Lisabonská smlouva versus moderní právní stát. GERLOCH, Aleš – WINTR, Jan (ed.): *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Praha: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 209.

⁶⁵ HÖLLÄNDER, Pavel. Suverenity státu (paradoxy a otázky). GERLOCH, Aleš – WINTR, Jan (ed.): *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Praha: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 88, resp. 91.

ce.⁶⁶ Můžeme suverenitu pojímat jako faktický stav, nebo juristicky jako existenci státu v jeho hranicích a nerušený výkon ústavní moci na jeho území vůči všem subjektům a respekt ostatních států.⁶⁷ Podstatné však je, uvědomit si provázanost dnešní suverenity s mezinárodním společenstvím i s ostatními státy.

Hallie Ludsin přináší další zajímavou definici suverenity, kterou by patrně mohl akceptovat i Ústavní soud. Suverenita je dle něj mechanismus, jak organizovat domácí a zahraniční politiku tak, aby byla chráněna a posilována ochrana zájmu lidu a obecné blaho.⁶⁸

Jaká je však relace suverenity a vztahu mezinárodního a ústavního práva? Někteří teoretici tvrdí, že suverénem je, pokud vůbec, toliko ústava samotná.⁶⁹ Ústava je opravdu vyjádřením suverenity státu a ÚS ve svých lisabonských nálezech její do jisté míry sebeomezenou suverenitu potvrzuje. ÚS dále dovozuje, že „přenesení určitých kompetencí státu, které vyvěrá ze svobodné vůle suveréna a bude nadále vykonáváno za jeho účasti předem dohodnutým, kontrolovaným způsobem, není pojmovým oslabením svrchovanosti, ale může naopak ve svých důsledcích znamenat její posílení ve společném postupu integrovaného celku“.⁷⁰

Podstatné také je, že kompetenční kompetence zůstává státům. To je mez, za kterou nelze jít. Je namístě společně s ÚS znovu připomenout dávnou mezinárodněprávní zásadu možného sebeomezení suveréna, jenž jediný je oprávněn zvážit samotnou míru omezení, kterému se v mezinárodním prostředí při respektování principu *pacta sunt servanda* vystaví. Stát je tedy stále suverénem, který navíc může z unie i vystoupit a zbavit se tak případných nechtěných tlaků, což ÚS zvýraznil v bodě 106 svého nálezu. Vzhledem k tomu, že případné vystoupení před „Lisabonem“ by bylo přinejmenším problematické, je tato nová možnost jedním z argumentů pro její hodnocení, jako ústavně-konformní a přínosné i co do zachování státní suverenity.⁷¹

V této souvislosti je možné doplnit, že Lisabonská smlouva kromě formální úpravy vystoupení z EU přináší i posílení národních parlamentů členských států a výrazné posílení Evropského parlamentu. Ten je podle Lenky Pítrové vítězem Lisabonské smlou-

⁶⁶ Například decizionistický koncept Carla Schmitta a deliberativní pojetí Jürgena Habermase. Ke Schmittovi, tomuto „intelektuálnímu sabotérovi“ Výmarské republiky viz McCONKEY, Michael: Anarchy, Sovereignty, and the State of Exception: Schmitt's Challenge. *Independent Review*, 2013, Vol. 17, No. 3.

⁶⁷ KLÍMA, Karel: Teoretické pojetí suverenity státu, ústavně právní východiska. In GERLOCH, Aleš – WINTTR, Jan (ed.): *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Praha: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 123.

⁶⁸ LUDSIN, Hallie: Returning Sovereignty to the People. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2013, Vol. 46, No. 1, s. 99.

⁶⁹ BÖCKENFÖRDE, E. W.: Staat, s. 129–130. Citováno podle HOLLÄNDER, Pavel: Suvernita státu (paradoxy a otázky). In GERLOCH, Aleš – WINTTR, Jan (ed.): *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Praha: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 94.

⁷⁰ Pl. ÚS 19/08 bod 108.

⁷¹ V návrhu skupiny senátorů ze dne 29. 9. 2009 je v bodě 58 srovnávána úprava vystoupení z EU s liberálnější úpravou vystoupení ze SSSR (sic!). V bodě 140 pak senátoři dovozují, že nová úprava vystoupení „ve skutečnosti možnost vystoupit z Unie nezavádí, ale pouze potvrzuje, a nadto ji podmiňuje sjednáním dohody o podmínkách vystoupení; to umožňuje vytvářet na odcházející členský stát silný politický tlak, aby si své rozhodnutí ještě rozmyslel“. S tím lze částečně souhlasit, nicméně závěr senátorů, že z Unie bylo možné vystoupit před účinností Lisabonské smlouvy, není obecně přijímaný. Viz ZBÍRAL, Robert: Jednostranné vystoupení z EU v LS jako poslední pojistka suverenity národních států? In GERLOCH, Aleš – WINTTR, Jan (ed.): *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Praha: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 147.

vy.⁷² Demokratický deficit, dlouho pro ES příznačný, se tak s Lisabonskou smlouvou umenšuje.

Zásadní poznámkou pak ještě musí být, že suverenita vlastně nenáleží státu jako takovému, ale naopak jeho lidu. Státy, respektive jejich vlády se za ní nemohou schovávat.⁷³ Takto pojmáná suverenita nám i odpovídá na rozpor mezi suverenitou vnitřní a vnější. Obě totiž ve výsledku drží lid.

Lisabonská smlouva tedy v žádném případě nepřináší nějaké „zotročení“ členských států ani jejich suverénních „lidů“,⁷⁴ spíše lze tento vztah považovat za dobrovolný, vzájemně prospěšný závazek, který v případě pochybností na straně suverénního státu může být zpřetřhán. Pavel Holländer, místopředseda ÚS, k tomuto poznamenává, že ztráta suverenity se nerovná ztrátě svobody.⁷⁵ Ani ke ztrátě suverenity však nedochází a obecně přijímaný náhled na vztah mezinárodního a ústavního práva dostal konkrétnější obrysy, kdy na jednu stranu byla opuštěna neudržitelná vize absolutní suverenity, ovšem na druhou stranu bylo potvrzeno, že je to pořád Česká republika a její lid, kdo je pánem smluv schopným měnit i zpřetřhat své mezinárodní závazky. To nic nemění na stanovisku ÚS, že mezinárodní závazek, který by měl popřít podstatné náležitosti demokratického právního státu je nepřipustný.

Je to stále Ústava České republiky, která je suverénní, ovšem je samozřejmě vázaná sama sebou, resp. svými ustanoveními vtělujícími mezinárodní závazky do českého právního řádu.

Navíc se zdá, že ÚS se od svého Lisabonského rozhodnutí spíše posunul směrem k většímu důrazu na kontrolu mezinárodních, resp. unijních aktů. Tento posun je velmi rázně symbolizován stále probíhající kauzou tzv. Slovenských důchodů.⁷⁶ V jednom ze svých předních nálezů v této věci (sp. zn. Pl. ÚS 5/12 ze dne 31. 1. 2012) k tomu ÚS obšírně uvedl:

... nelze na nároky občanů České republiky plynoucí ze sociálního zabezpečení do doby 31. 12. 1992 vztáhnout evropské právo, ... a vycházejí z principu explicitně vysloveného Ústavním soudem v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/09, nelze než v souvislosti s dopady rozsudku ESD ze dne 22. 6. 2011 č. C-399/09 na obdobné případy konstatovat, že v jeho případě došlo k excesu unijního orgánu, k situaci, v níž akt orgánu Evropské unie vybočil z pravomocí, které Česká republika podle čl. 10a Ústavy na Evropskou unii přenesla, k překročení rozsahu svěřených kompetencí, k postupu ultra vires.

⁷² Citováno podle odpovědi Lenky Pítrové na jednu z otázek na konferenci „Vliv Lisabonské smlouvy na český právní řád“, uskutečněné v Praze 27. 3. 2009

⁷³ LUDSIN, Hallie: Returning Sovereignty to the People. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2013, Vol. 46, No. 1, s. 113. Hallie Ludsín tuto koncepci velmi barvitě rozvíjí např. s poukazem na nedávnou Lybijskou krizi a pád „nelegitimní“ vlády Muammara Kaddáfího, která právě ztratila nárok na to zakládat se suverenitou, neb lid si toto právo přechodně osvojil sám.

⁷⁴ Tyto pojmy často vypadají téměř nepatříčně, nicméně v zásadě správně vymezují to, co má autor na mysli.

⁷⁵ Citováno podle příspěvku Jiřího Zemánka „Potřeba provázanosti Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem v nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 26. 11. 2008“ na konferenci *Vliv Lisabonské smlouvy na český právní řád*, uskutečněné v Praze 27. 3. 2009

⁷⁶ Jan Komárek dokonce hovoří poněkud expresivně o atomové bombě. KOMÁREK, Jan: V Joštově vybuchla atomová bomba. *Jiné právo* [online], 2012 [cit. 1. 10. 2012], dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2012/02/v-jostove-vybuchla-atomova-bomba.html>.

ÚS tedy v zásadě překročil Rubikon a pustil se do, v Evropě nevídaného, souboje s SD EU. Označení evropského aktu, jako ultra vires by měl být až posední nástroj, jak chránit materiální ohnisko české Ústavy, respektive její suverenity.⁷⁷ Na druhé straně je pravdou, že výklad SD EU je mnohdy velmi tvůrčí a expanzivní, což by ve výsledku mohlo popřít nastolené vyvážení sil.

VII. ZÁVĚR

Účelem zavedení kontroly ústavnosti mezinárodních smluv je, aby působil jako jakýsi filtr, nepropouštějící do právního řádu státu problematické a neaplikovatelné smlouvy. Tento filtr by měl být nejjemnější právě u smluv podle čl. 10a Ústavy. Jde totiž o smlouvy implicitně měnící ústavní pořádek v jeho kompetenčních ustanoveních.

Referenčním rámcem by pak měl být ústavní pořádek jako celek, nikoliv pouze jeho materiální jádro, ovšem právě s výjimkou některých kompetenčních ustanovení, která z logiky věci musí ustoupit.

Ústavní soud by měl zvážit svůj přístup k otázce rozsahu přezkumu. Zatím ÚS postupuje tak, že přezkoumává v zásadě pouze ustanovení zpochybňovaná návrhem na přezkum. Tento postup není dle mého názoru správný a ÚS by se měl povšechně vypořádat se smlouvou jako celkem, aby dostal účelu přezkumného řízení.

Konečně možná nejvíce klíčovou otázkou může být zejména v případě smluv dle čl. 10a Ústavy otázka obsahu přezkumu. Jde o vymezení suverenity státu, který předává část svých pravomocí nadnárodní organizaci.

Otázku poměru mezinárodního a vnitrostátního práva lze v tomto kontextu přeneseně chápat jako svéráznou kolektivní hru tak, jak tvrdí prof. Malenovský, jež probíhá na hřišti zvaném právo a jíž se účastní dvě družstva. Jedno tvoří tvůrci, adresáti a vědci vnitrostátního práva, druhé tvoří tvůrci, adresáti a vědci mezinárodního práva. Každá kolektivní hra předpokládá souhru (vzájemné vztahy a kontakty) uvnitř každého z družstev, ale i vzájemnou interakci obou družstev.⁷⁸

Suverenita však nenáleží státu jako takovému, ale jeho lidu. Státy, respektive jejich vlády se za ní nemohou schovávat.⁷⁹ Takto pojímaná suverenita nám i odpovídá na rozpor mezi suverenitou vnitřní a vnější. Obě totiž ve výsledku drží lid, který tak disponuje i konečnou kompetenční kompetencí, což je nejzazší hranice, kam může transfer pravomocí dle čl. 10a dospět. Zde svou úlohu Ústavní soud naplnil.

⁷⁷ Více k tomu 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, Vol. 49, s. 1–18.

⁷⁸ MALENOVSKÝ, Jiří. *Mezinárodní právo veřejné: jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému*. 5. podstatně upr. a dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 407.

⁷⁹ LUDSIN, Hallie: Returning Sovereignty to the People. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2013, Vol. 46, No. 1, s. 113.

JUDICIAL REVIEW OF INTERNATIONAL TREATIES UNDER ARTICLE 10a AND SOVEREIGNTY OF CZECH REPUBLIC

Summary

This article deals with system of examination of international treaties by Czech Constitutional Court (CC) and mainly with examination of international treaties transferring powers of Czech Republic to the international body (treaties under Article 10a of Czech Constitution). The competence of CC to review international obligations of Czech Republic was introduced by constitutional novel in 2001 as preparation to forthcoming EU membership of Czech Republic and globalization of our world. The form of the review raised several basic questions immediately (and especially after the so-called “Lisbon” decision concerning Treaty of Lisbon). For example the very definition of international treaties under Article 10a of the Czech Constitution, the scope of the review and of course the question of content of the review, of the sovereignty of Czech Republic. The article is divided into several parts which examine procedural and material problems relating to the question. It seems to the author, that CC has modern and well prepared view on the notion of sovereignty, nevertheless on the other side; its approach to procedural question relating to this issue is controversial and proofless.

Key words: review of the international treaties, treaties according the art. 10a of the Constitution, Constitutional court, sovereignty

Klíčová slova: přezkum mezinárodních smluv, smlouvy podle čl. 10a Ústavy, Ústavní soud, suverenity

PROJEDNÁVÁNÍ ZÁLEŽITOSTÍ EVROPSKÉ UNIE V SENÁTU PO LISABONSKÉ SMLOUVĚ: ZHODNOCENÍ DOSAVADNÍ PRAXE A PODNĚTY DO BUDOUCNA

JAN GRINC*

I. ÚVOD

Zapojení vnitrostátních parlamentů do záležitostí Evropské unie má v jejich členských státech dva právní základy. Jedním z nich je vnitrostátní právo, zpravidla ústava, druhým potom samo právo EU (obecně zejm. čl. 12 Smlouvy o EU – „SEU“). Právo EU vychází v oblasti své působnosti ze zásady rovného postavení obou komor (postupování dokumentů orgány EU, kontrola dodržování zásady subsidiarity), nebo takovou koncepci svým mlčením přinejmenším umožňuje (např. zjednodušená změna smluv). Také česká ústavní úprava, čl. 10a a čl. 10b Ústavy, vychází podobně jako ve věcech ratifikace mezinárodních smluv z rovnosti obou komor. Pro Senát, jako komoru druhou a slabší, se tím otevírá významné pole působnosti.

Uvedenému odpovídá i úprava obsažená v jednacích řádech, která provádí čl. 10b Ústavy a zároveň navazuje na instituty unijního práva. Pro Senát je to zejména část dvanáctá zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu („JŘS“), která byla do jednacího řádu doplněna při vstupu do EU zákonem č. 172/2004 Sb. Dosud byla jedenkrát novelizována, a to zákonem č. 162/2009 Sb. v souvislosti s přijetím Lisabonské smlouvy. Nejednalo se však o zásadní revizi dosavadních procedur, nýbrž spíše o jejich doplnění novými postupy a nástroji navazujícími na změny, které Lisabonská smlouva přinesla.¹

Účelem tohoto příspěvku je přiblížit právní úpravu projednávání záležitostí Evropské unie v Senátu Parlamentu České republiky a zhodnotit její dosavadní praktickou aplikaci. Nejprve se obecně zamyslí nad faktory, které ovlivňují aktivitu Senátu v záležitostech EU. Poté se bude zabývat praktickými zkušenostmi s jednotlivými proce-

* Autor je doktorandem na katedře ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy a konzultantem Výboru pro záležitosti EU Senátu Parlamentu České republiky. Tento příspěvek neprezentuje oficiální postoje Senátu, jeho orgánů nebo Kanceláře Senátu a vyjadřuje pouze názory autora. Autor děkuje za konzultace a dlouhodobou spolupráci pracovníkům Oddělení pro EU Kanceláře Senátu. Tento článek byl vypracován v rámci programu PRVOUK 06, Veřejné právo v kontextu europeizace a globalizace.

¹ Podrobně ke genezi právní úpravy KYSELA, Jan: Právní a institucionální rámec působení Parlamentu v podmínkách členství ČR v Evropské unii. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2004, č. 2, s. 83–96. KYSELA, Jan: Implementace Lisabonské smlouvy v pravidlech jednání Parlamentu ČR. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, č. 1, s. 40–51. Vazbě novely na přezkum ústavnosti Lisabonské smlouvy a vztah mezi Parlamentem a vládou se věnuje ONDŘEJKOVÁ, Jana: Strengthening the Role of National Parliaments by the Constitutional Courts of the Central European Member States. In CZECHOWSKA, Lucyna – OLSZEWSKI, Krzysztof: *Central Europe on the Threshold of the 21st Century: Interdisciplinary Perspectives on Challenges in Politics and Society*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars, 2012.

durami podle unijního nebo vnitrostátního práva a v závěru též podněty k možnému zlepšení nebo změnám. Pozornost bude soustředěna především na právní úpravu a praxi v období po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost (1. 12. 2009), neboť předchozí vývoj byl přehledně shrnut ve starších textech.²

II. MÍRA AKTIVITY SENÁTU PŘI PROJEDNÁVÁNÍ ZÁLEŽITOSTÍ EU A FAKTORY, KTERÉ JI OVLIVŇUJÍ

Senát Parlamentu České republiky je obecně považován za jednu z neaktivnějších parlamentních komor, pokud jde o projednávání záležitostí EU.³ Je tomu tak proto, že v počtu usnesení k evropským dokumentům zasílaných každoročně Evropské komisi v rámci předběžné kontroly legislativního procesu se Senát setrvale pohybuje okolo třetího místa mezi všemi parlamentními komorami.⁴ Projednávání návrhů právních aktů a komunikačních dokumentů vydávaných orgány EU, především Komisí, skutečně představuje těžiště činnosti Senátu v záležitostech EU. Uvedená statistika však nemůže být brána za jednoznačný ukazatel aktivity vnitrostátních parlamentů, neboť metody jejich činnosti jsou pestré a ne vždy je lze poměřovat nebo kvantifikovat.⁵ Vypovídající je ale i srovnání evropské a vnitrostátní činnosti Senátu. Evropské tisky představují od vstupu do EU 20–30 % z celkového počtu senátních tisků v jednotlivých funkčních obdobích, přičemž tendence je spíše vzestupná (viz tabulku 1 na konci textu). To je dosti vysoké číslo, vezmeme-li v potaz, že Senát projednává v rámci legislativního procesu veškeré návrhy zákonů, které získají souhlas Poslanecké sněmovny, s výjimkou zákonů o státním rozpočtu.

Zaměření Senátu na evropskou problematiku může být vnímáno především jako příspěvek k hledání (dalšího) smyslu druhé komory, která je stejně jako Poslanecká sněmovna reprezentantem lidu a nikoli územních korporací (členské státy federace, regiony) nebo jiných specifických skupin a zájmů ve státě. Senát takto může kompenzovat své slabší postavení v běžném legislativním procesu, posílit svou politickou autonomii a profilovat se na problematice, na jejíž hlubší a soustavné sledování obvykle dolním komorám nezbyvá mnoho času. Může kompenzovat nižší míru aktivity Poslanecké sně-

² Např. ŠUCHMAN, Jaroslav: Evropská agenda v Parlamentu ČR: demokratický deficit nahrazován alternativním deficitem. In GERLOCH, Aleš – KYSELA, Jan: *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Praha: ASPI, 2007; GEORGIEV, Jiří: *Parlamentní kontrola agendy Evropské unie v Senátu*. 4. vyd. Praha: Kancelář Senátu Parlamentu ČR, 2010.

³ Nejnověji STRELKOV, Alexander: Searching for the right tool in a brand new toolbox: Comparing factors of effective parliamentary scrutiny of EU affairs after the Treaty of Lisbon. *OPAL Online Paper Series* [online], 2012, č. 3 [cit. 14. 6. 2013], dostupné z: <http://www.opal-europe.org/tmp/Opal%20Online%20Paper/3.pdf>.

⁴ Srov. výroční zprávy Komise o vztazích s vnitrostátními parlamenty. *Vztahy s parlamenty členských států: Stanoviska parlamentů jednotlivých zemí a vyjádření Komise* [online]. Evropská komise, ©2013 [cit. 14. 6. 2013], dostupné z: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_cs.htm.

⁵ Alternativou projednávání dokumentů a přijímání stanovisek adresovaných Komisi, vládě, popř. jiným orgánům je především projednávání nebo přímo udělování mandátu členům vlády na jednání Rady. V takovém případě se parlament k dokumentu vyjadřuje zpravidla nikoli hned po jeho vydání, ale až ve chvíli, kdy se jím zabývá Rada (zejména ve své legislativní roli). Vyjádření parlamentu pak směřuje pouze vůči vládě, nikoli vůči Komisi. Podrobněji viz rozlišení dokumentového a mandátového posuzování, např. KARLAS, Jan: Národní parlamenty a kontrola záležitostí EU: typologická perspektiva. *Středoevropské politické studie*, 2012, č. 4, s. 300–324.

movny a absenci evropských témat na jejich plenárních schůzích. Tyto možné aspirace, jimž lze aktivitu Senátu přičítat, jsou obdobné situaci některých jiných druhých komor.⁶ Stimuluje je ostatně i již zmiňované zásadně rovné postavení Senátu a Poslanecké sněmovny v evropských záležitostech.⁷

Tam, kde právo EU předpokládá rozhodnutí vnitrostátního parlamentu (souhlas se změnou smluv, právo veta u přechodových klauzulí, odůvodněné stanovisko v rámci kontroly subsidiarity), má hlas Senátu stejnou váhu jako postoj Poslanecké sněmovny. Pro vyjádření komor k připravovaným právním aktům EU platí, že podle § 109a odst. 5 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny („JRPS“), je vláda povinna zohlednit postoj Poslanecké sněmovny při formulaci svého stanoviska, zatímco jednací řád Senátu žádné obdobné ustanovení neobsahuje a pouze ukládá předsedovi Senátu povinnost vládu informovat o výsledku projednání (§ 119g odst. 2 JRŠ).⁸ Právě je zjevné, že nezohlednění stanoviska Poslanecké sněmovny vládou bude na rozdíl od nezohlednění stanoviska Senátu porušením zákona. Není však zřejmé, co přesně znamená povinnost „zohlednit“. Zda to je bezpodmínečná povinnost uvést stanovisko vlády do souladu se stanoviskem Poslanecké sněmovny, nebo jde spíše o povinnost znovu promyslet vládní stanovisko, vypořádat se s argumenty Sněmovny, v maximální možné míře k nim přihlídnout, být připravena na Radě ustoupit z pozic, které Poslanecká sněmovna nepodpořila apod. V každém případě JRPS neposkytuje Poslanecké sněmovně žádný prostředek, jak tuto povinnost vynucovat, nad rámec vyslovení nedůvěry, ke kterému ovšem může Poslanecká sněmovna přistoupit kdykoli i bez tohoto právního důvodu a které je v běžných situacích příliš silnou, a proto nepoužitelnou sankcí.⁹ V čl. 6 odst. 8 směrnice vlády o postupu při zasilání návrhů legislativních aktů ES/EU a materiálů Evropské komise Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky¹⁰ (směrnice vlády o zasilání dokumentů EU) vláda interně zavázala ministerstva a jiné orgány státní správy jako gestory jednotlivých návrhů právních aktů EU k zohlednění stanovisek obou komor Parlamentu. Tím se přihlásila k výkladu, že povinnost „zohlednit“ je spíše typovým pojmem ponechávajícím vládě značný manév-

⁶ Srov. již KYSELA, Jan: Aktuálně k roli druhých komor v procesu evropské integrace. *Časopis Senát*, 2001, č. 2, s. 24–26. V kontextu kontroly dodržování zásady subsidiarity též NEUHOLD, Christine – STRELKOV, Alexander: New opportunity structures for the “unusual suspects”? Implications of the Early Warning System for the role of national parliaments within the EU system of governance. *OPAL Online Paper Series* [online], 2012, č. 4 [cit. 14. 6. 2013], dostupné z: <http://www.opal-europe.org/tmp/Opal%20Online%20Paper/4.pdf>.

⁷ Senát oproti Poslanecké sněmovně není zapojen zejm. do projednávání personálních nominací České republiky do některých orgánů a institucí EU. K rozdílu v úpravě pravomocí obou komor viz ŠUCHMAN, Jaroslav: *cit. dílo*, s. 179.

⁸ Např. KUDRNA, Jan: Lisabonská smlouva a její vliv na dělbu moci v České republice. In GERLOCH, Aleš – WINTR, Jan: *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 74; nebo ŠUCHMAN, Jaroslav: *cit. dílo*, s. 179 tuto odlišnost akcentují, ale neuvádějí její praktické dopady.

⁹ Na to ostatně upozorňuje KYSELA, Jan: Čl. 10b. In KLÍMA, Karel a kol.: *Komentář k Ústavě a Listině. I. díl. 2. vydání*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 177–178. MOLEK, Pavel: Čl. 10b. In BAHÝLOVÁ, Lenka – FILIP, Jan – MOLEK, Pavel et al.: *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 225–227 uvádí též možný odpor Parlamentu při přijímání transpozičních předpisů, při jejichž vyjednávání vláda stanovisko Parlamentu nezohlednila. Domnívám se, že toto nelze vůbec považovat za legitimní sankční nástroj, neboť nečinnost státních orgánů při transpozici je porušením práva EU, za něž mohou být členskému státu ukládány i pokuty, které v konečném důsledku nepostihnou vládu, nýbrž občany.

¹⁰ Příloha 3 k usnesení vlády č. 680 ze dne 7. 6. 2006. Viz *Informační systém pro aproximaci práva: Portál ISAP* [online]. Úřad vlády ČR, ©2011 [cit. 14. 6. 2012]. Dostupné z: [http://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esd/\\$file/zasilani.pdf](http://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esd/$file/zasilani.pdf).

rovací prostor, neboť v opačném případě by si těžko ukládala potenciálně nesplnitelnou povinnost zohlednit dvě stanoviska, která mohou být zcela protichůdná. Jakkoli je tedy zřejmé, že pozice vlády by se v praxi neměly dostávat do výrazného rozporu zejména s pozicemi Poslanecké sněmovny (získala-li vláda její důvěru), z právního hlediska jsou možnosti obou komor obdobně omezené. Rozpor stanovisek komor pak vládě umožňuje vybrat si to, které jí vyhovuje lépe.¹¹

Aktivité Senátu nepochybně napomáhá i skutečnost, že postoj k Evropské unii a evropská politika nepatří mezi témata, ohledně kterých by panoval konsensus všech silných politických proudů. Tyto štěpící linie v systému politických stran a rovněž převažující postoj občanů k EU také ovlivňují míru parlamentní aktivity v záležitostech EU.¹² V obdobích, kdy jsou v Senátu a v Poslanecké sněmovně opačně naladěné politické většiny, může Senát svými výstupy poskytovat vládě strukturovanou politickou oponenturu k její evropské politice.

I Senát se však potýká s faktory, které lze označit za překážky větší aktivity vnitrostátních parlamentů v záležitostech EU. Při jejich zkoumání se obvykle uvádí jako hlavní problém nízký zájem členů parlamentu. Ten je dán složitostí evropské problematiky, nezájmem veřejnosti a médií ve srovnání s vnitropolitickými tématy, podceněním reálného významu evropské politiky, jakož i nespokojeností až frustrací z nízké účinnosti nástrojů, které mají parlamenty k dispozici.¹³ Domnívám se, že v případě Senátu může navíc sehrávat negativní roli i volební systém. V územně malých jednomandátových obvodech patrně evropská témata nebudou těmi, která jednotlivým kandidátům vyhrají volby. Oproti poměrnému volebnímu systému, který alespoň teoreticky umožňuje diverzifikovat kandidátní listiny i z hlediska specializace jednotlivých kandidátů, je tak snížena pravděpodobnost, že budou zvoleni kandidáti, kteří se hodljí na evropskou problematiku zaměřit. Odrazem toho může být skutečnost, že Výbor pro záležitosti EU nepatří mezi ty orgány Senátu, které by se potýkaly s přetlakem zájmu o členství. Také krátké dvouleté funkční období Senátu by mohlo vést k problémům, pokud by docházelo k častým a výrazným obměnám ve složení klíčových výborů a k jejich personální diskontinuitě. To však zatím nepozorujeme a šestiletý mandát jednotlivých senátorů naopak napomáhá jejich socializaci v evropských záležitostech a předávání institucionální paměti.

V návaznosti na výše řečené si musíme nutně položit otázku, nakolik je činnost Senátu efektivní a jaký je její reálný dopad. K tomu se vrátíme u popisu jednotlivých procedur.

¹¹ ŠUCHMAN, Jaroslav: *cit. dílo*, s. 182.

¹² Nejedná se o jev specifický pouze pro ČR. Srov. MAYER, Martina: *Die Europafunktion der nationalen Parlamente in der Europäischen Union*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2012, s. 506 a násl.

¹³ Přehledně např. MAYER, Martina: *cit. dílo*, s. 527–532.

III. JEDNOTLIVÉ PRÁVOMOCI SENÁTU V ZÁLEŽITOSTECH EVROPSKÉ UNIE A JEJICH PRAKTICKÉ UPLATŇOVÁNÍ

Koncepce úpravy projednávání záležitostí EU v jednacím řádu Senátu je založena na významné koordinační a zastřešující roli výboru pověřeného projednáváním návrhů legislativních aktů a závazných opatření orgánů EU, tzv. pověřeného výboru (§ 119a odst. 2 JŘS). Jejím projevem je i skutečnost, že pověřený výbor vede evidenci dokumentů EU, kterou zpřístupňuje ostatním orgánům Senátu a senátorům (§ 119b JŘS), a právo poslanců Evropského parlamentu zvolených v ČR účastnit se schůze pověřeného výboru s poradním hlasem (§ 119c JŘS), které je však využíváno jen sporadicky. Na rozdíl od úpravy v JŘPS se ale až na jednu výjimku (§ 119h JŘS) za usnesení Senátu považuje pouze usnesení jeho pléna, nikoli usnesení pověřeného výboru. Pověřeným výborem je jednak Výbor pro záležitosti EU („VEU“), jehož působnost je zbytková, a jednak Výbor pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost („VZVOB“), jehož působnost je omezena na záležitosti společné zahraniční a bezpečnostní politiky, tedy bývalého druhého pilíře.¹⁴ Ostatní výbory nebo komise Senátu jsou do projednávání záležitostí EU zapojeny zpravidla tak, že na žádost pověřeného výboru zaujímají stanoviska k vybraným evropským tiskům (§ 119d odst. 4 JŘS).

Z pověřených výborů nepochybně hraje výraznější roli VEU. Činnost VZVOB lze z hlediska kvantity i právní a politické závažnosti projednávaných otázek označit za okrajovou. Až do roku 2010 byl přitom VZVOB pověřeným výborem i pro oblast policejní a justiční spolupráce v trestních věcech (bývalý třetí pilíř). V důsledku změny charakteru integrace v této oblasti ze spíše mezivládní na spíše supranacionální (tzv. komunitarizace třetího pilíře) provedené Lisabonskou smlouvou byla tato agenda svěřena VEU. VZVOB od samého počátku projednával jen jednotky dokumentů orgánů EU ročně a po roce 2010 žádný dokument neprojednal. O činnosti VZVOB se proto v dalším textu zmíníme jen okrajově.

Stejně jako jiné parlamentní komory má i Senát k dispozici vlastní odborné administrativní zázemí, které mu projednávání evropských záležitostí usnadňuje. Oddělení pro EU Kanceláře Senátu („OEU“) má stabilně sedm pracovníků včetně stále zástupkyňe Senátu v Bruselu. Vedle toho mají oba pověřené výbory svého konzultanta.

Pravomoci Senátu v záležitostech EU je poměrně obtížné strukturovat pro účely přehlednosti výkladu. Další text bude členěn následujícím způsobem: (1) projednávání návrhů legislativních aktů, návrhů závazných opatření a jiných dokumentů orgánů EU a stanovisek vlády k nim, (2) preventivní kontrola dodržování zásady subsidiarity, (3) rozhodování o zjednodušené změně třetí části Smlouvy o fungování Evropské unie („SFEU“), (4) předchozí souhlas Senátu s některými rozhodnutími činěnými v orgánech Evropské unie, (5) žaloba týkající se porušení zásady subsidiarity legislativním aktem Evropské unie, (6) zprávy a informace podávané vládou, (7) jednání o jiných vládních dokumentech týkajících se záležitostí EU. Jsem si vědom, že tato struktura neodpovídá systematickému jednacím řádu ani relativnímu významu jednotlivých pravomocí nebo míře závaznosti usnesení Senátu v jednotlivých procedurách (zde by musely být na prvním

¹⁴ Viz naposledy 11. usnesení Senátu v 9. funkčním období ze dne 21. 11. 2012 k návrhu na zřízení výborů a komisí Senátu.

místě změny primárního práva a předchozí souhlasy, kde Senát v zásadě spolurozhoduje). Vychází z časové posloupnosti uplatňování jednotlivých pravomocí ve vztahu k rozhodovacím procesům na úrovni EU – po předložení návrhu legislativního aktu, popř. vydání jiného dokumentu orgány EU (1, 2), před přijetím konečného rozhodnutí na evropské úrovni (3, 4), po vstupu legislativního aktu v platnost (5) – přičemž na závěr (6, 7) jsou zařazeny pravidelné nebo opakující se informace a zprávy podávané vládou a projednávání jiných vládních dokumentů.

1. PROJEDNÁVÁNÍ NÁVRHŮ LEGISLATIVNÍCH AKTŮ, NÁVRHŮ
ZÁVAZNÝCH OPATŘENÍ A JINÝCH DOKUMENTŮ ORGÁNŮ EU
A STANOVISEK VLÁDY K NIM

1.1 OKRUH PROJEDNÁVANÝCH DOKUMENTŮ

Zdaleka největší část činnosti Senátu v evropských záležitostech se zaměřuje na předběžnou kontrolu evropského legislativního procesu. V 5. až 8. funkčním období (podzim 2004 – podzim 2012) Senát zahájil projednávání celkem 584 evropských dokumentů, což představuje v průměru 73 ročně.

Jednací řád Senátu vychází z toho, že má-li se Senát vyjadřovat k připravovaným rozhodnutím EU (čl. 10b odst. 2 Ústavy), musí jej o nich vláda informovat, tj. postoupit mu návrhy těchto rozhodnutí, a to jak návrhy legislativních aktů¹⁵ [§ 119a odst. 1 písm. e) JŘS], tak i návrhy závazných opatření v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky, popř. i jiné dokumenty (§ 119a odst. 2 JŘS). Vzhledem k tomu, že Senát nedisponuje odborným zázemím srovnatelným s ministerstvy a dalšími orgány moci výkonné, má mu vláda k návrhům legislativních aktů předkládat i svá předběžná stanoviska, aby mohl lépe posoudit obsah a dopady připravovaných rozhodnutí [§ 119a odst. 1 písm. f) JŘS], jakož i aktuální informace a stanoviska k těmto návrhům (§ 119a odst. 2 JŘS).

Vedle toho může Senát projednávat i další dokumenty postoupené mu přímo orgány EU (§ 119a odst. 3 JŘS). Jedná se zejména o tzv. komunikační dokumenty, které zpravidla předznamenávají nebo doprovázejí návrhy právních aktů EU (zelené knihy, bílé knihy, sdělení, zprávy, ale též právně nezávazná doporučení a stanoviska podle čl. 288 SFEU). V komunikačních dokumentech se zpravidla Komise pokouší identifikovat problémy v určitých oblastech, zhodnotit dosavadní činnost EU a členských států, shrnout názory zainteresovaných subjektů a nastínit varianty dalšího vývoje. Tím zároveň sonduje postoje členských států včetně jejich případné ochoty přenechat úpravu určitých otázek Unii. Původně se jednalo zejména o dokumenty uvedené v čl. 1 Protokolu o úlo-

¹⁵ Je otázkou, co přesně rozumí JŘS návrhem „legislativního aktu“. Tento pojem nikde nedefinuje. Po Lisabonské smlouvě obsahuje pojem „legislativní akt“ přímo evropské právo, které jím rozumí právní akt přijatý legislativním postupem (čl. 289 odst. 3 SFEU; k tomu podrobněji SVOBODOVÁ, Magdaléna: Čl. 289. In SYLLOVÁ, Jindřiška – PÍTROVÁ, Lenka – PALDUŠOVÁ, Helena a kol.: *Lisabonská smlouva. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 289 a násled.). Součástí jednacího řádu byl ale již od roku 2004. Domnívám se, že za legislativní akt ve smyslu části dvanácté JŘS je třeba považovat právně závazný akt EU mimo oblast společné zahraniční a bezpečnostní politiky (tam JŘS hovoří o závazném opatření), jehož přijímání se na úrovni Unie účastní Rada (neboť smyslem projednání návrhu legislativního aktu Senátem je zaujetí stanoviska vůči vládě). Půjde tedy o nařízení, směrnice a rozhodnutí ve smyslu čl. 288 SFEU s výjimkou aktů vydávaných Komisí jako prováděcích nebo v přenesené působnosti na základě čl. 291 a čl. 292 SFEU. Tím tento pojem v podstatě splývá s pojmem legislativního aktu v právu EU.

ze vnitrostátních parlamentů připojeného k Amsterdamské smlouvě, současné vymezení v čl. 1 Protokolu (č. 1) o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii připojeného k zakládacím smlouvám („Protokol č. 1“) je poněkud širší. Také k těmto dokumentům je vláda povinná předložit své stanovisko, avšak pouze na žádost Senátu nebo pověřeného výboru (§ 119a odst. 2 JŘS).

Koncepce jednacího řádu tedy zpočátku vycházela z toho, že Senát bude získávat informace převážně od vlády a jeho usnesení k evropským záležitostem budou adresována vládě, patrně ve formě vyjádření postoje k vládnímu stanovisku. Tento stav však záhy po vstupu do EU modifikovala tzv. Barrosova iniciativa, v níž Komise vyjádřila úmysl „*předkládat nové návrhy a dokumenty ke konzultaci přímo národním parlamentům a vyzývat je k odpovědi s cílem zlepšit proces formulace politiky*“.¹⁶ Komise tedy sama začala zpřístupňovat vnitrostátním parlamentům široký okruh dokumentů a zároveň je vyzvala, aby svá stanoviska k těmto dokumentům zasílaly (také) jí s tím, že na ně bude odpovídat. Toto se označuje jako politický dialog mezi Komisí a vnitrostátními parlamenty. Na iniciativu Komise reagoval Senát nejprve formou autonomního usnesení,¹⁷ v němž stanovil, že se při projednávání dokumentu postoupeného přímo orgány EU postupuje obdobně podle ustanovení o projednávání dokumentů postupovaných vládou, a vyjasnil některé další otázky. Uvedené usnesení se stalo základem pro legislativní úpravu těchto otázek lisabonskou novelou jednacího řádu (§ 119i a § 119j JŘS).

V současnosti má tedy Senát k dispozici dvě oficiální cesty, jimiž k němu putují dokumenty orgánů EU, dva druhy možných adresátů svých usnesení (vláda a orgány EU) a také několik variant procesních pravidel: (1) Základ pro projednávání dokumentů EU, zejména návrhů legislativních aktů, tvoří § 119d, § 119f a § 119g JŘS. (2) Pro urgentní případy lze použít též zkrácené jednání podle § 119h JŘS. (3) Pro jednání výboru pověřeného oblastí společné zahraniční a bezpečnostní politiky platí v rámci výše řečeného speciální úprava § 119e JŘS (vůči § 119d JŘS). (4) Speciální úpravu pro projednávání dokumentů postoupených přímo orgány EU obsahují § 119i a § 119j JŘS (vůči § 119d až § 119h JŘS).

1.2 VÝBĚR DOKUMENTŮ K PROJEDNÁNÍ

Senátu je ročně doručeno okolo 40 000 evropských dokumentů (v prvních letech po přistoupení to bylo jen 25 až 30 000). Z tohoto množství vybírá OEU všechny návrhy legislativních aktů plus další dokumenty hodné pozornosti, které pak anotuje v týdenním Přehledu návrhů legislativních aktů, závazných opatření a komunikačních dokumentů Evropské unie.¹⁸ Tento přehled se rozesílá všem senátorům. Ročně do něj bývá zařazeno a anotováno okolo sedmi set dokumentů, z nichž je vybrána k projednání zhruba desetina.

Podle § 119d odst. 1 JŘS má pověřený výbor na návrh svého předsedy rozhodnout, zda návrh legislativního aktu vezme bez projednání na vědomí. Není-li návrh legisla-

¹⁶ Sdělení Komise Evropské radě Program pro občany Dosažení výsledků pro Evropu. KOM (2006) 211, s. 9.

¹⁷ 180. usnesení Senátu v 6. funkčním období ze dne 19. 7. 2007 k návrhu podrobnějších pravidel jednání Senátu o dokumentech postoupených Senátu přímo orgány Evropské unie.

¹⁸ Týdenní přehledy lze vyhledat v databázi senátních tisků (sekce Senátní tisky EU) na internetové stránce Senátu.

tivního aktu vzat bez projednání na vědomí, určí předseda pověřeného výboru z řad jeho členů zpravodaje. Tím je zahájeno projednávání návrhu (stává se z něj senátní evropský tisk).

Návrh předsedy VEU se zpravidla zakládá na konzultaci s OEU. Kterýkoli senátor může předsedu VEU neformálně požádat o vybrání určitého návrhu k projednávání a není patrně důvod, proč by mu nemělo být vyhověno. V praxi se to ale neděje. Člen VEU samozřejmě může na jednání výboru podat pozměňovací návrh k návrhu usnesení o výběru legislativních aktů k projednání. I toho je v praxi využíváno jen výjimečně.

J. Šuchman upozorňuje na to, že podle § 119a odst. 1 písm. f) JŘS je vláda povinna předkládat Senátu spolu s návrhy legislativních aktů také svá předběžná stanoviska, avšak nečiní tak.¹⁹ Předběžná stanoviska by dožádanému výboru sloužila jako další podklad pro rozhodování o výběru návrhů k projednání. Například u návrhu legislativního aktu, který by VEU vybíral k projednání spíše z důvodu předběžné opatrnosti než z jasného politického zájmu, by předběžné stanovisko vlády mohlo být argumentem pro vzetí návrhu bez projednání na vědomí, pokud by konstatovalo, že návrh není z hlediska ČR problematický. Význam dokumentu je však zpravidla VEU schopen posoudit sám s pomocí odborného aparátu Kanceláře Senátu a do určité míry je schopen i anticipovat pozici vlády. Na straně Senátu tak nevzniká výrazný informační deficit.

a trvá tzv. parlamentní výhrada podle § 119d odst. 2 JŘS: člen vlády se nemůže až do ukončení projednávání v Senátu účastnit rozhodování Rady o takovém návrhu. To ale neplatí, neukončí-li Senát projednávání návrhu v osmitýdenní lhůtě podle čl. 4 Protokolu č. 1. Úprava obsažená v § 119d odst. 2 JŘS tak v zásadě jen překládá zákaz adresovaný unijním právem Radě do vnitrostátního práva jako zákaz adresovaný vládě. Čl. 4, poslední věta Protokolu č. 1 navíc zakotvuje ještě desetidenní lhůtu, která musí uplynout mezi zařazením návrhu legislativního aktu na pořad jednání Rady a přijetím jejího postoje.

Při rozhodování o výběru dokumentů k projednání je zvažován jednak jejich význam a dopad pro ČR a jednak též specializace a zájem jednotlivých členů pověřeného výboru nebo aktivních senátorů z jiných výborů. Mezi frekventovaná témata tak patří mj. energetika, životní prostředí, doprava, ale též otázky dotýkající se sociální politiky nebo trestního práva. Přinejmenším v posledních dvou letech evropským tématům do značné míry dominují ekonomické otázky (hospodářská a měnová unie, regulace finančního sektoru, daně aj.), které jsou jak významné, tak v mnoha případech i vnitrostátně politicky konfliktní.

Pokud jde o typy dokumentů vybíraných k projednání, lehce převažují dokumenty komunikační (51 %) nad návrhy legislativních aktů (45 %) a mezivládními a jinými dokumenty (4 %). Z hlediska dopadu na občany ČR jsou samozřejmě nejvýznamnější návrhy legislativních aktů. Zaměření VEU na komunikační dokumenty je dáno snahou sledovat nejen konkrétní legislativu, ale i dlouhodobější koncepce evropské politiky, a je-li třeba, vyjádřit postoj ještě v předlegislativní fázi.

Z důvodu racionalizace činnosti Senát svým usnesením přijatým na základě § 1 odst. 2 JŘS umožnil na základě hlasování sloučit rozpravu a hlasování ke dvěma nebo více

¹⁹ ŠUCHMAN, Jaroslav: *cit. dílo*, s. 186.

věcně souvisejícím dokumentům Evropské unie, a to jak v plénu, tak i ve výborech.²⁰ Senát tak může najednou projednávat soubory legislativních a nelegislativních dokumentů koncipované samotnou Komisí jako „balíčky“ (typicky se jedná o komplexní revize různých politik Unie, nedávno např. 4. železniční balíček). Slučování projednávání a hlasování je příčinou rozdílu mezi počtem dokumentů projednaných plénem a počtem usnesení adresovaných Komisi (viz tabulku 2 na konci textu).

1.3 LHŮTY RELEVANTNÍ PRO PROJEDNÁVÁNÍ NÁVRHŮ LEGISLATIVNÍCH AKTŮ EU

Parlamentní projednávání návrhů legislativních aktů je vázáno lhůtami zakotvenými v právu EU. Projednávání návrhu Radou může podle čl. 4 Protokolu č. 1 začít nejdříve osm týdnů po jeho zpřístupnění vnitrostátním parlamentům v úředních jazycích EU, tj. rozeslání poslední jazykové verze. V tomto časovém úseku by tedy mělo dojít mezi státními orgány k vyjasnění pozice, kterou bude členský stát zastávat. Pouze v téže lhůtě může Senát přijmout tzv. odůvodněné stanovisko o rozporu návrhu se zásadou subsidiarity, což vyplývá z čl. 6 Protokolu (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality připojeného k zakládacím smlouvám („Protokol č. 2“).

Rytmus činnosti Senátu a jeho orgánů tuto rámcovou lhůtu nereflektuje. Je navázán na vnitrostátní legislativní proces a je v zásadě diktován třicetidenní lhůtou, kterou má Senát podle čl. 46 odst. 1 Ústavy k projednání návrhu zákona po jeho postoupení Poslaneckou sněmovnou. Termíny schůzí odborných výborů i pléna jsou závislé na výstupech ze schůzí Poslanecké sněmovny a málokdy se přizpůsobují lhůtám u návrhů evropských legislativních aktů, které jsou Senátu doručovány průběžně a do vnitrostátního cyklu nezapadají. To vede k větším či menším zpožděním. Zatímco ve vztahu k zařazení návrhu na pořad jednání Rady nepředstavuje překročení lhůty zásadní problém, neboť evropský legislativní proces bývá poměrně zdouhavý a je možné do něj vstoupit i s několikatýdenním zpožděním, pro přijetí odůvodněného stanoviska je dodržení lhůty zcela nezbytné.

Jednací řád Senátu obsahuje samostatný systém lhůt pro projednávání, který je zaměřen na dodržení osmítýdenní lhůty stanovené právem EU.

Podle § 119d odst. 1 JŘS má pověřený výbor rozhodnout o projednání návrhu legislativního aktu do pěti pracovních dnů poté, co mu byl návrh doručen. Ani tato lhůta v praxi není dodržována, neboť VEU se neschází každý týden, nýbrž obvykle jen jednou za dva až tři týdny, přičemž o projednání vybraných dokumentů rozhoduje souhrnným usnesením na začátku každé schůze („usnesení k doporučení předsedy výboru zabývat se návrhy některých legislativních aktů EU“).

Na rozhodnutí VEU o projednání návrhu legislativního aktu navazuje lhůta, kterou má vláda podle § 119d odst. 3 JŘS na poskytnutí informace (stanoviska) k projednávanému návrhu. Tato lhůta je čtrnáctidenní a běží od okamžiku doručení žádosti pověřeného výboru o tuto informaci vládě, tj. od doručení usnesení VEU o výběru dokumentů k projednání. Podle čl. 6 odst. 1 směrnice vlády o zasilání dokumentů EU má však gestor (ministerstvo nebo jiný správní úřad) zpřístupnit pověřenému výboru stanovisko

²⁰ 477. usnesení Senátu v 7. funkčním období ze dne 22. 4. 2010 k návrhu podrobnějších pravidel jednání Senátu o věcně souvisejících dokumentech Evropské unie.

vlády do 10 pracovních dnů od přijetí gesce, přičemž nehraje roli, zda byl příslušný návrh Senátem vůbec vybrán k projednání. Vzhledem k tomu, že k přijetí gesce stanoví čl. 4 směrnice dvouletou lhůtu od doručení dokumentu vládě, uplyne lhůta pro dodání vládní informace podle směrnice zpravidla dříve než lhůta zákonná, neboť se na ni nepřenášejí zpoždění vzniklá v Senátu při rozhodování o projednání jednotlivých návrhů. Může ji zdržet nanejvýš spor o gesce v rámci vlády. Lhůtu stanovenou směrnicí lze považovat za dostačující, je-li gestorem dodržena. To se ne vždy podaří, zejména u složitých a rozsáhlých právních úprav. V takovém případě je záhodno vyvarovat se zejména situací, kdy stanovisko vlády podrobí návrh legislativního aktu zdrcující kritice, avšak učiní tak se značným zpožděním, takže Senát, byť by byl argumenty vlády přesvědčen, již nebude schopen včas přijmout např. odůvodněné stanovisko o rozporu návrhu se zásadou subsidiarity.

Zatímco o návrhu legislativního aktu doručeném Senátu musí VEU rozhodnout vždy (buď jej projedná, nebo jej vezme bez projednání na vědomí), z komunikačních dokumentů rozhodne pouze o těch, které chce projednat. Vláda k nim zpracovává stanovisko pouze na základě žádosti pověřeného výboru a podle čl. 6 odst. 1 směrnice vlády o zasílání dokumentů EU na to má lhůtu 14 pracovních dnů od doručení žádosti.²¹ Při projednávání komunikačních dokumentů, na jejichž vydání navazuje nanejvýš konzultace a které zpravidla v řádu měsíců až let předcházejí legislativním návrhům, totiž nehrozí nebezpečí z prodlení.

Pro rozhodování VZVOB o projednání návrhů závazných opatření v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky se použije speciální úprava § 119e JŘS, která je v několika ohledech odlišná: Vláda zde má především povinnost podat informaci k projednávanému návrhu bez zbytečného odkladu po doručení žádosti pověřeného výboru. Úprava § 119d JŘS se použije subsidiárně.²²

1.4 PODKLADY PRO PROJEDNÁVÁNÍ DOKUMENTŮ EU

Podkladem pro jednání Senátu a jeho orgánů o dokumentech orgánů EU je jednak samotný evropský dokument (v případě návrhu legislativního aktu opatřený i důvodovou zprávou), jednak informace (stanovisko/rámcová pozice) vlády k němu a jednak tzv. informace OEU. Ta má tři části: (1) shrnutí obsahu dokumentu a jeho zasazení do kontextu evropské politiky a jiných dokumentů, které Senát projednal, (2) shrnutí postojů zúčastněných aktérů, tedy zejména pozice vlády, předběžných pozic Evropského parlamentu a Rady (tj. ostatních členských států) a stanovisek zaujatých již k dokumentu jinými parlamentními komorami, (3) zhodnocení dokumentu (a vládní pozice k němu) a doporučení týkající se jeho projednávání, tj. možné podněty do diskuze, otázky, k nimž by se Senát mohl vyjádřit v usnesení, popř. varianty vyjádření

²¹ Je otázkou, zda v tomto ohledu není směrnice v rozporu s jednacím řádem Senátu, podle kterého by měla platit spíše lhůta 14 *kalendářních* dní (§ 119j ve spojení s § 119d odst. 3 JŘS).

²² Především to znamená, že i VZVOB může požádat o stanovisko jiný orgán Senátu podle § 119d odst. 4 JŘS. K tomu viz dále. Parlamentní výhrada podle § 119d odst. 3 JŘS zde patrně nepřipadá v úvahu, neboť ji pro oblast společné zahraniční a bezpečnostní politiky nepředpokládá ani samo právo EU (čl. 4 Protokolu č. 1); nepřijímají se v ní totiž legislativní akty.

s možnou argumentací. Na základě těchto podkladů zpravodaj výboru vypracuje svou zprávu a návrh usnesení.

Je přirozené, že nejpodrobnější rozbor dokumentu a jeho ekonomických, politických a právních dopadů na Českou republiku je schopna poskytnout vláda (jednotliví gestoi). Ta však zároveň k dokumentu zaujímá určité stanovisko, o jehož správnosti chce Senát přesvědčit. Nelze tedy očekávat, že by nastiňovala všechny možné pohledy na dokument, nebo nabízela protiargumenty ke své pozici. Přidaná hodnota informace OEU má proto dle mého názoru spočívat především v samostatném a nestranném zhodnocení jak dokumentu, tak i pozice vlády a ve vytipování základních otázek, na něž by se mohlo soustředit projednávání dokumentu Senátem. Druhou výraznou předností informace OEU je její jednotný styl ve srovnání s často dosti rozdílně pojatými stanovisky jednotlivých gestorů, pokud jde o jejich hloubku i rozsah.

1.5 DOŽÁDÁNÍ JINÉHO ORGÁNU SENÁTU O STANOVISKO

Podle § 119d odst. 4 JŘS může pověřený výbor požádat orgán Senátu, který by byl věcně příslušný, jednalo-li by se o návrh zákona, o stanovisko k projednávanému návrhu legislativního aktu ve lhůtě dohodnuté předsedou pověřeného výboru s předsedou dožádaného výboru. K tomu dochází zhruba u poloviny dokumentů vybraných k projednání, a to zpravidla u těch nejvýznamnějších nebo politicky kontroverzních. V drtivé většině případů je dokument projednáván pouze jedním dožádaným orgánem (výborem nebo stálou komisí). Ve výrazné většině případů se pověřený výbor obracel s žádostí o stanovisko buď na Výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu (byl dožádaným výborem ve 39 % případů), včetně jeho Podvýboru pro dopravu a Podvýboru pro energetiku, nebo na Výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí (29 %). Na tom není nic překvapivého. Odpovídá to jak šíři záběru obou uvedených výborů, tak i povaze a intenzitě kompetencí EU v jimi pokrytých oblastech (ve srovnání například se zdravotnictvím a sociální politikou). V posledních dvou letech se podíl těchto výborů na celkovém počtu tisků projednaných dožádanými orgány snižuje, neboť jsou ve větší míře zapojovány další výbory. Podrobněji viz tabulku 3 na konci textu.

Vzhledem k obrovskému objemu evropské agendy není reálné, aby se jí VEU při projednávání návrhů legislativních aktů a komunikačních dokumentů EU zabýval zcela sám. Pro skutečně efektivní a odbornou parlamentní kontrolu evropského legislativního procesu je nezbytné zapojení sektorových výborů.²³ To by mělo být založeno na uvědomění si, že evropská politika není totéž jako zahraniční politika, neboť bezprostředně a zásadně ovlivňuje občany členských států a ostatně i vnitrostátní legislativu. Evropský výbor pak může plnit spíše zastřešující či koordinační úlohu. Naplnění těchto tezí však naráží na několik překážek.

Především je to opět problém nezájmu či neaktivity v tomto případě sektorových výborů. Jakkoli VEU svým usnesením v zásadě ukládá dožádanému výboru povinnost dokument projednat, bez skutečného zájmu ze strany dožádaného výboru a jeho zpravodaje hrozí, že se z projednání stane formalita, která nemá pro formulaci stanoviska

²³ Alternativou je vytvoření velkého evropského výboru s několika sektorovými podvýbory (britská Sněmovna lordů). To by však v Senátu vzhledem k nízkému počtu jeho členů bylo dosti nepraktické.

Senátu velkou přidanou hodnotu a pouze prodlouží celý proces. V praxi se proto předse-
da VEU nejprve neformálně dotáže dotčeného orgánu, zda by měl zájem dokument pro-
jednat, a v případě kladné reakce jej na své nejbližší schůzi v rámci usnesení o výběru
dokumentů k projednání požádá o stanovisko. Někdy je dožádání prováděno zpětně až
na další schůzi, není-li stanovisko potenciálně dožádaného orgánu známo v okamžiku,
kdy VEU vybírá dokument k projednání.

Problémem je také čas. Požádá-li pověřený výbor o stanovisko jiný orgán Senátu,
je téměř jisté, že za běžného chodu věcí nebude projednávání dokumentu dokončeno
v osmítýdenní lhůtě pro kontrolu subsidiarity. Praxe VEU od počátku rezignovala na
stanovování (domlouvání) lhůt k projednání dožádaným orgánům, neboť v okamžiku
rozhodnutí o zabývání se dokumentem zpravidla není zřejmé, kdy bude dodána infor-
mace vlády a vypracována informace OEU a v jakém časovém horizontu by mohlo
dokument projednat plénum Senátu. Aby projednání dožádaným orgánem vůbec mohlo
mít smysl, nemůže být stanovená lhůta šibeniční. Dle mého názoru by lhůty pro stano-
viska dožádaných orgánů měly smysl pouze v případě, že by v Senátu patrně v rámci
organizačního výboru probíhala plánovitá koordinace projednávání návrhů legislativ-
ních aktů od jejich výběru až po usnesení pléna s cílem dodržovat osmítýdenní lhůtu.

Efekt zapojení dožádaných orgánů konečně limituje i to, že nemají svůj vlastní od-
borný aparát. Při projednávání evropských tisků využívají tytéž interní podklady jako
pověřený výbor (informaci OEU) a nedostává se jim tedy zásadně jiného expertního
pohledu zaměřeného čistě na agendu daného orgánu. To samozřejmě klade vyšší nároky
na zpravodaje dožádaného orgánu.

Jednání dožádaného orgánu se účastní zástupce vlády. Výstupem z jednání je stano-
visko adresované pověřenému výboru. Může samozřejmě nastat i situace, že dožádaný
orgán žádné stanovisko nezaujme nebo se usnese na tom, že dokument by měl být pouze
vzat na vědomí.

1.6 JEDNÁNÍ POVĚŘENÉHO VÝBORU

Jednání o evropském dokumentu v pověřeném výboru upravuje § 119f
a § 119j JŘS. Projednání je založeno na komunikaci mezi výborem a zástupcem vlády,
avšak výbor může přizvat i jakékoli další osoby, uzná-li to za vhodné, včetně předsta-
vitelů orgánů EU. Zástupce vlády (zpravidla náměstek ministra nebo vrchní ředitel) má
dokument „odůvodnit“, či spíše představit, neboť samozřejmě není jeho původcem,
a shrnout vládní pozici k němu. V ostatním je úprava projednávání standardní.

Výstupem z jednání pověřeného výboru může být buď usnesení o zetí dokumentu
na vědomí, čímž jeho projednávání končí, nebo přijetí doporučení pro vyjádření Senátu
(pléna) k dokumentu. Stanoviska dožádaných orgánů nejsou pro pověřený výbor v žád-
ném smyslu závazná. V praxi však nepochybně mají svou politickou váhu a pověřený
výbor z nich v drtivé většině případů vychází při formulaci svého doporučení, nebo je
dokonce doslovně či jen s drobnými úpravami přejímá. Vzhledem k tomu, že o zaujetí
stanoviska je zpravidla požádán jen jeden orgán Senátu, nedochází k situacím, kdy
by se pověřený výbor musel vypořádat se dvěma nebo více protichůdnými stanovisky
dožádaných orgánů.

Projednávání evropských dokumentů na VEU se přinejmenším v posledních letech vyznačuje snahou o zaujímání vyvážených a spíše kompromisních postojů, které budou vycházet z pozic zastávaných Senátem dlouhodoběji a budou akceptovány plénem. Platí to i u některých politicky kontroverzních předloh.²⁴ Pozměňovací návrhy k návrhům usnesení předkládaným zpravodajem nejsou příliš časté a obvykle bývají spíše technického či stylistického charakteru (tento aspekt je u usnesení k evropským dokumentům zcela zásadní, viz dále). Hlasování výboru je zpravidla jednomyslné.

Statistika ukazuje, že pověřené výbory postupují plénu s doporučením pro vyjádření Senátu zhruba 60 % projednaných návrhů legislativních aktů, ale jen 40 % projednaných komunikačních dokumentů (viz tabulku 4 na konci textu). Komunikační dokumenty jsou častěji projednávány spíše pro informaci členů výboru a udržení přehledu o oblastech, jimž výbor věnuje dlouhodobě pozornost, a ne vždy je potřebné se k nim vyjadřovat. Projednávání evropských dokumentů ostatně plní pro Parlament také informační funkci. Počet dokumentů postoupených plénu v poměru k celkovému počtu projednaných dokumentů se postupně zvyšuje (viz tabulku 2 na konci textu).

1.7 JEDNÁNÍ PLÉNA SENÁTU

Jednací řád pamatuje na to, aby projednání dokumentu plénem následovalo co nejdříve po projednání v pověřeném výboru. Podle § 119f odst. 3 JŘS předseda Senátu zařadí dokument, k němuž pověřený výbor přijal doporučení k vyjádření Senátu, na pořad nejbližší schůze a jde-li o návrh legislativního aktu, který je projednáván se zřetelem k osmítýdenní lhůtě, po kterou trvá parlamentní výhrada, je předseda Senátu povinen schůzi svolat tak, aby byla zahájena nejpozději třetího dne před uplynutím této lhůty.

Zařazení projednaného dokumentu na pořad nejbližší schůze pléna zpravidla není problémem. Nebrání ale následnému vyřazení evropských tisků z pořadu schůze v jejím průběhu (z důvodu časového skluzu), což je bohužel poměrně častou praxí. Ke svolávání schůzí pléna tak, aby byly dodrženy lhůty stanovené právem EU, však nikdy nedocházelo. To znemožňuje zejména přijímání odůvodněných stanovisek v rámci kontroly subsidiarity.

Zařazení některého evropského dokumentu na pořad schůze pléna může předsedovi Senátu podle § 119g odst. 1 JŘS navrhnout také skupina 17 senátorů. Může tak ale učinit jen před přijetím závěrečného usnesení pověřeného výboru. Pokud tedy pověřený výbor vezme dokument na vědomí, není možné toto rozhodnutí zvrátit a Senát se k dokumentu již nemůže vyjádřit. Toto oprávnění umožňuje skupině senátorů značně urychlit proces projednávání dokumentu, neboť počítá s přeskočením projednání v pověřeném výboru. I zde přitom platí povinnost předsedy Senátu svolat schůzi tak, aby byla dodržena lhůta podle evropského práva. Jedná se tedy o mechanismus využitelný

²⁴ Srov. např. stenozáznamy z projednávání senátních tisků N 006/09 (návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o zlepšení genderové vyváženosti mezi členy dozorčí rady/nevýkonnými členy správní rady společností kotovaných na burzách a o souvisejících opatřeních) a N 019/09 (návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o sblížení právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků) na 6. schůzi Senátu v 9. funkčním období dostupné na internetové stránce Senátu.

u prioritních návrhů, zejména pokud by senátní většina uvažovala o přijetí odůvodněného stanoviska. Zároveň umožňuje překlenout situaci, kdy pověřený výbor z důvodu názorových rozporů nepřijme k dokumentu žádné usnesení. Domnívám se, že v takovém případě je stále možné zařadit tisk na pořad schůze pléna na základě návrhu skupiny 17 senátorů, neboť pověřený výbor zkrátka nepřijal k dokumentu žádné závěrečné usnesení, ačkoli jeho projednávání již ukončil.²⁵ Toto právo skupiny senátorů zatím není v praxi vůbec využíváno.

Obecně lze říci, že projednání dokumentu plénem Senátu má v praxi význam spíše jako kontrola výstupů pověřených výborů. S výjimkou několika málo politicky kontroverzních tisků se do rozpravy přihlásí nanejvýš jeden či dva senátoři. Zpravidla zde nedochází k podrobné debatě o obsahu návrhu a nezasahuje se do usnesení přijatých pověřeným výborem. Stanoviska dožádaných výborů sama o sobě nejsou předmětem jednání či hlasování pléna. Pokud se ale liší od doporučení VEU, mohou se stát základem alternativního návrhu vyjádření Senátu. I ve fázi projednání plénem může Senát vzít dokument na vědomí, neučinil-li tak již pověřený výbor.

1.8 ZKRÁCENÉ JEDNÁNÍ O NÁVRZÍCH LEGISLATIVNÍCH AKTŮ

Ustanovení § 119h JŘS umožňuje zkrácené jednání o návrzích legislativních aktů.²⁶ Použije se v případě, že je návrh legislativního aktu označen za naléhavý a zároveň vláda požádá o jeho o zkrácené projednání. V tomto režimu neplatí parlamentní výhrada a veškeré úkony se provádějí bez zbytečného odkladu. Přijme-li pověřený výbor doporučení pro vyjádření pléna, zašle jej přímo vládě. Usnesení výboru se tak považuje za vyjádření Senátu. Zároveň s ním jsou seznámeni všichni senátoři. Plénum však nemůže usnesení výboru zbatit účinků či revokovat.²⁷

Zásadní otázkou je, kým má/může být návrh legislativního aktu označen za naléhavý. Domnívám se, že se v případě § 119h odst. 1 JŘS jedná o odkaz na čl. 4 větu druhou Protokolu č. 1 (a obdobné ustanovení předchozího protokolu připojeného k Amsterdamské smlouvě), která umožňuje předkladateli legislativního návrhu (tj. nejčastěji Komisi) nebo Radě označit určitý návrh za naléhavý a zkrátit tak osmítýdenní moratorium pro projednání návrhu v parlamentech. Sama vláda tedy podle mého názoru nemůže o naléhavosti návrhu rozhodnout.²⁸ Pokud tak ale učiní Komise nebo Rada, musí vláda uvážít,

²⁵ Uvedené situaci je snad možno předejít i tím, že při nejisté podpoře navrhovaného doporučení bude na pověřeném výboru podán návrh, aby výbor nezaupal k dokumentu věcné stanovisko, ale přesto jej doporučil plénu k vyjádření (o tomto návrhu by se muselo hlasovat jako o posledním).

²⁶ Vztahení tohoto postupu i na nelegislativní dokumenty na základě § 119j JŘS považuji za vyloučené, neboť tyto dokumenty nemají mít žádné právní účinky a na jejich projednání v parlamentech nenavazuje žádný další rozhodovací postup. Proto lze stěží hovořit o jejich případné „naléhavosti“. Některé komunikační dokumenty se však mohou stát předmětem jednání Evropské rady, která na jejich základě může přijmout závazná politická rozhodnutí. K tomu viz část III.6 tohoto textu.

²⁷ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 172/2004 Sb. k tomu uvádí: „*Jelikož jsou ... o stanovisku pověřeného výboru informováni prostřednictvím předsedy Senátu všichni senátoři, mohou se proti jeho usnesení ohradit zařazením zvláštního bodu na pořad nejbližší schůze Senátu. To sice již nebude mít bezprostřední dopad na jednání vlády, může však jít o vážný podnět k důkladnějším konzultacím s dalšími orgány Senátu, senátorskými kluby atd.*“

²⁸ GEORGÍEV, Jiří: Působnost Parlamentu v otázkách zahraniční a bezpečnostní politiky, Evropská agenda. In SYLLOVÁ, Jindřiška – KOLÁŘ, Petr – KYSELA, Jan et al.: *Parlament České republiky*. 2. vyd. Praha: Linde, 2008, s. 331–332 odlišně uvádí, že jde o návrhy označené jako naléhavé vládou.

zda bude požadovat zrychlené projednání návrhu Senátem. Vzhledem k tomu, že orgány EU možnost danou Protokolem č. 1 nevyužívají, nebyla dosud využita ani procedura podle § 119h JŘS.

Velmi významnou otázkou je forma senátních usnesení k evropským dokumentům. Přístupy vnitrostátních parlamentů jsou různé – od podrobných zpráv shrnujících souvislým textem obsah návrhu, průběh a výsledek projednání až po klasická usnesení v bodech vyjadřujících teze jejich stanoviska. Tuto posledně zmíněnou variantu praktikuje i Senát. Při formulaci svých usnesení musí mít na paměti, kdo je jejich adresátem a jaký je jejich účel.

Primárním adresátem všech usnesení Senátu je vláda (§ 119g odst. 2 JŘS). Na základě Barrosovy iniciativy jím však může být i Komise, popř. i další orgány, zejména Evropský parlament (§ 119i odst. 1 JŘS). Senát přijímá k jednotlivým dokumentům vždy pouze jedno usnesení určené pro vnitrostátní i evropskou úroveň. Téměř všechna svá usnesení tak adresuje jak vládě, tak i Komisi.

Ve vztahu k vládě je zřejmé, že účelem usnesení je kontrolovat její pozici a buď se pokusit ji usměrnit, nebo v případě věcné shody poskytnout vládě podporu pro jednání v Radě. Ve vztahu ke Komisi by mělo být smyslem především poskytnutí zpětné vazby a překonání určitého odtržení Komise od vnitrostátních parlamentů, které vede na straně Komise k izolované tvorbě její politiky a na straně parlamentů a jejich občanů k pocitu, že politiku Komise nemohou nijak ovlivnit.²⁹

Senát v usneseních vyjadřuje svůj postoj k projednávanému dokumentu, který může a nemusí být v jednotlivých bodech shodný s postojem vlády. Zejména v posledních letech zpravidla neformuluje body usnesení tak, že by komentovaly přímo vládní pozici, neboť tu Komise pochopitelně nemá k dispozici. Podoba senátních usnesení musí být podřízena zejména jejich maximální sdělnosti a srozumitelnosti pro supranacionální orgán, který se procesu jejich přijímání neúčastní a nemusí být obeznámen ani s relevantním vnitrostátním právním a společenským kontextem (byť to by mělo být při jakékoli legislativní činnosti Komise jejím prvním úkolem). Kvalita odezvy ze strany Komise je závislá také na úrovni formulace příspěvku Senátu – to, co může být ve vztahu k vládě zjevné z kontextu, může být pro Komisi těžko pochopitelné a na neurčitá vyjádření Senátu lze očekávat spíše neurčitou odpověď. Proto je nezbytné vedle tezí, zejména polemických („Senát nesouhlasí...“), uvést i důvody a argumenty, které k nim Senát vedou („... neboť...“), klást Komisi konkrétní dotazy, požadovat vyjasnění konkrétních prvků návrhu apod. Možný je i popis změn, které by podle názoru Senátu měly být v návrhu legislativního aktu učiněny.

1.9 DOPADY USNESENÍ SENÁTU NA POSTOJE VLÁDY

Pokud jde o dopady usnesení Senátu na pozice vlády, ty jsou pravidelně vyhodnocovány Oddělením pro EU ve zvláštních výročních zprávách.³⁰ Pokud jde

²⁹ LINDSETH, Peter: *Power and Legitimacy. Reconciling Europe and the Nation State*. New York: Oxford University Press, 2009, zejm. s. 233 a násl., hovoří o rozpojení demokratické legitimacy a kompetenci (*democratic disconnect*).

³⁰ *Senát PČR: Studie dopadů usnesení Senátu na postoje vlády* [online]. Senát PČR: ©2013 [cit. 14. 6. 2012], dostupné z: http://senat.cz/xqw/xervlet/pssnat/web/dopady_usneseni.

o obecné trendy, lze souhlasit s poslední výroční zprávou, podle které lze pozorovat relativní soulad pozic Senátu a vlády k celé řadě dokumentů pokrývajících různé sektorové politiky EU (energetika, životní prostředí, věda, výzkum a inovace, rozšiřování EU, obchodní politika, kohezní politika či společná zemědělská politika), který může „svědčit o schopnosti nalézt shodu ohledně zastávaných priorit s ohledem na zájmy České republiky v EU, kdy pozice Senátu jako jedné z neaktivnějších parlamentních komor v EU může vládě ČR sloužit jako podpůrný argument při vyjednávání na Radě či Evropské radě“. Na druhou stranu však Senát vzhledem k současnému politickému složení obou orgánů vyjadřuje jasně nesouhlasná stanoviska k některým koncepčním otázkám zapojení České republiky do evropského integračního procesu (zapojení ČR do daně z finančních transakcí, víceletý finanční rámec, fiskální pakt aj.).³¹

Důležitým aspektem komunikace Senátu s vládou je její časové rozložení.³² Senát se k návrhům legislativních aktů vyjadřuje na počátku evropského legislativního procesu, v jehož průběhu může návrh doznat významných změn a vyvolat i nutnost zaujetí nového postoje vlády. To otevírá otázku dalšího zapojení parlamentu.

Proto pověřený výbor ve vybraných případech v souladu s § 119a odst. 2 JŘS žádá vládu o informace o aktuálním stavu projednávání některých závažných dokumentů. V poslední době tak učinil u návrhů týkajících se systémů pojištění vkladů a řešení úpadku úvěrových institucí, o nichž se vedou intenzivní jednání a které mohou mít výrazné dopady na veřejné rozpočty. Nic přitom nebrání Senátu zaujmout v dalším průběhu evropského legislativního procesu nové stanovisko adresované vládě. Smysl by to mělo zejména na podporu její vyjednávací pozice.

1.10 DOPADY USNESENÍ SENÁTU NA POSTOJE EVROPSKÉ KOMISE

Vliv usnesení Senátu na Komisi lze odhadovat ještě obtížněji než v případě vlády. Zde je třeba si uvědomit, že Senát je pouze jednou ze čtyřiceti parlamentních komor v členských státech EU, byť je ve srovnání s jinými velmi aktivní. J. Šuchman však stejně jako jiní autoři správně poukazuje, že má-li komunikace mezi parlamenty a Komisí překročit pouhý symbolický význam, musí Komise ukázat, že stanoviska parlamentů bere v potaz a zohledňuje je při své činnosti.³³

Komise v rámci politického dialogu zasílá Senátu reakce na jeho usnesení, a to zpravidla několik měsíců poté, co je od Senátu obdrží. Reakce jsou zveřejňovány i na internetové stránce Senátu u jednotlivých evropských tisků. Tyto reakce jsou projednávány pověřeným výborem, což je v poslední době zpravidla doprovázeno výrazy frustrace senátorů nad formálností až bezobsažností reakcí Komise.

Tento stav má mnoho i objektivních a neodstranitelných příčin, například již zmiňovaný vysoký počet parlamentních komor, které se mohou k dokumentu vyjádřit,

³¹ ODDĚLENÍ PRO EVROPSKOU UNII: Usnesení Senátu k návrhům legislativních aktů a komunikačním dokumentům EU v roce 2012: Předběžné vyhodnocení jejich dopadu na postoje vlády [online], s. 4 a násl. In *Senát PČR: Studie dopadů usnesení Senátu na postoje vlády* [online], 23. 4. 2013 [cit. 14. 6. 2013], dostupné z: http://senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/web/dopady_usneseni.

³² Srov. ŠUCHMAN, Jaroslav: *cit. dílo*, s. 186.

³³ ŠUCHMAN, Jaroslav: *cit. dílo*, s. 184. Srov. též JANČÍČ, Davor: The Barroso Initiative: Window Dressing or Democracy Boost? *Utrecht Law Review*, 2012, No. 1, s. 78–91.

a z toho plynoucí nemožnost zavděčit se všem rozdílným názorům. To však nečiní neuspokojivou praxi Komise méně problematickou. Komise zřejmě vychází z toho, že v případě komunikačního dokumentu nastiňujícího možné budoucí legislativní kroky je skutečnou odpovědí Komise na vyjádření vnitrostátních parlamentů až samotný návrh legislativního aktu, neboť teprve jím Komise s konečnou platností rozhodne o tom, kterou z uvažovaných cest se vydá. Na vyjádření parlamentů k návrhům legislativních aktů pak Komise reaguje spíše zdrženlivě proto, že v okamžiku, kdy tyto reakce zasílá, již probíhá evropský legislativní proces a Komise se obává, že by podkopávala svou vyjednávací pozici vůči Evropskému parlamentu a Radě, pokud by v reakci na některý vnitrostátní parlament uvedla něco jiného, než co bylo v zásadě již obsahem důvodové zprávy.³⁴

Domnívám se, že takový přístup není vhodný. Komise by měla hledat přinejmenším kompromis mezi prosazením svých cílů a reflexí námitek ze strany vnitrostátních parlamentů. V každém případě by měla být schopna věcně reagovat na argumenty vznesené parlamenty nad rámec často velmi obecných a neverifikovatelných tezí v důvodové zprávě.³⁵

Je zjevné, že v případě návrhů legislativních aktů Komise nemá mnoho možností, jak zohlednit stanoviska vnitrostátních parlamentů (to je v této fázi už spíše na Radě, případně na Evropském parlamentu). Může se samozřejmě rozhodnout, že návrh stáhne a přepracuje, ale to nebývá obvyklé. Nabízí se tedy úvaha, že vstup vnitrostátních parlamentů může mít vůči Komisi největší efekt ještě v předlegislativní fázi, tedy při projednávání komunikačních dokumentů.³⁶ I to je důvodem pro zvýšenou pozornost Senátu vůči takovým koncepčním materiálům. I vyjádření parlamentu k návrhu legislativního aktu ale může mít vliv na budoucí legislativní činnost Komise v téže nebo související oblasti.

Jako pozitivní příklad, kdy Komise promítla stanovisko obsažené v usnesení Senátu (a podporující vládní pozici) do konečné podoby legislativního návrhu, může sloužit návrh nařízení Rady na společnou organizaci obchodu s vínem a o změně některých nařízení.³⁷

1.11 PROJEDNÁVÁNÍ NĚKTERÝCH PRAVIDELNÝCH KOMUNIKAČNÍCH DOKUMENTŮ

Zvláštní pozornost věnuje Senát některým každoročně vydávaným komunikačním dokumentům Komise obecného charakteru. Především je to pracovní program Komise, který obsahuje seznam a stručný popis legislativních a nelegislativních iniciativ, jež hodlá Komise v nadcházejícím roce vydat. Senát k tomuto dokumentu

³⁴ Rozhovor s pracovníkem Evropské komise zabývající se vztahy s vnitrostátními parlamenty, Praha, 20. 3. 2013.

³⁵ Tak již 488. usnesení Senátu v 6. funkčním období ze dne 18. 9. 2008.

³⁶ V tomto duchu se neoficiálně vyjadřují i někteří pracovníci Evropské komise; rozhovor, Trevír, 10. 5. 2012.

³⁷ Senátní tisk N 042/06, 233. usnesení Senátu v 6. funkčním období ze dne 31. 10. 2007. K průběhu procesu viz ODDĚLENÍ PRO EVROPSKOU UNII: Usnesení Senátu k návrhům legislativních aktů a komunikačním dokumentům EU v roce 2007: Předběžné vyhodnocení jejich dopadu na postoje vlády [online], s. 68 a násl. In *Senát PČR: Studie dopadů usnesení Senátu na postoje vlády* [online], 23. 4. 2008 [cit. 14. 6. 2013], dostupné z: http://senat.cz/xqw/xerv/let/pssenat/web/dopady_usneseni.

pravidelně přijímá usnesení, v němž se pokouší pro svou interní potřebu identifikovat předlohy hodné zvláštní pozornosti, a to i s ohledem na zásadu subsidiarity. Tato usnesení jsou neformálně postupována ostatním parlamentům. Abstraktnost anotací, které seznam připravovaných návrhů legislativních aktů doprovázejí, však znemožňuje činit v tomto směru dalekosáhlé závěry.

Senát také projednává výroční zprávy Komise o vztazích s vnitrostátními parlamenty a přijímá k nim rozsáhlejší usnesení, v nichž se k těmto otázkám vyslovuje ze svého pohledu, reaguje na podněty uvedené Komisí ve zprávách a případně též přináší vlastní podněty ke zlepšení stávající praxe (včetně koordinace mezi vnitrostátními parlamenty prostřednictvím meziparlamentních konferencí). Ani u těchto dokumentů však bohužel od Komise nepřicházejí obsírnější reakce.

2. PŘEDCHOZÍ KONTROLA DODRŽOVÁNÍ ZÁSADY SUBSIDIARITY

Na rozdíl od některých jiných parlamentů neupravuje jednací řád Senátu žádnou zvláštní proceduru pro projednání návrhu legislativního aktu EU z hlediska jeho souladu se zásadou subsidiarity. Je tedy třeba postupovat podle běžných procedur, jejichž časová omezení byla popsána výše. Odůvodněné stanovisko musí být přijato v osmítýdenní lhůtě podle čl. 6 Protokolu č. 2. Otázka času je zde tedy klíčová.

Samotný obsah zásady subsidiarity v právu EU a způsob posuzování návrhů z tohoto hlediska je poměrně složitou problematikou, která přesahuje rámec tohoto textu.³⁸ Posouzení souladu návrh legislativního aktu se zásadou subsidiarity, resp. upozornění na jeho možný nesoulad s touto zásadou, je (tam, kde je to relevantní) součástí informace OEU nebo samostatného dokumentu vypracovávaného na samotném počátku projednávání dokumentu Senátem, někdy i před obdržením stanoviska vlády, které také může na rozpor se zásadou subsidiarity upozornit. Vzhledem k dosavadní senátní praxi se však týká jen minimálního počtu návrhů.

Přestože se však kontrola subsidiarity do značné míry soustředí na predikci dopadů a právní aspekty, rozhodnutí o přijetí odůvodněného stanoviska je rozhodnutím politickým. Odůvodněné stanovisko Senátu nemá zvláštní formu. Jedná se o běžné usnesení, které však konstatuje, že Senát přijímá odůvodněné stanovisko, a uvádí též důvody, proč je dle názoru Senátu předmětný návrh legislativního aktu v rozporu se zásadou subsidiarity.

Senát doposud přijal jedině odůvodněné stanovisko, a to k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem sezónního zaměstnání.³⁹ V této postupně se rozvíjející formě kontroly evropského legislativního procesu tak patří mezi nejméně aktivní parlamentní komory.

³⁸ K tomu viz např. GEORGIEV, Jiří: *Princip subsidiarity v právní teorii a praxi. Grundsatz der Subsidiarität in der Rechtstheorie und Praxis*. Praha: CEVRO, 2007; PIEPER, Ulrich: *Subsidiarität. Ein Beitrag zur Begrenzung von Gemeinschaftskompetenzen*. Köln, Berlin, Bonn, München: Heymann, 1994; MELLEIN, Christine: *Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente. Eine Untersuchung zur Rolle der mitgliedstaatlichen Parlamente in der Architektur Europas*. Baden Baden: Nomos, 2007. KIIVER, Philipp: *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity. Constitutional Theory and Empirical Reality*. London, New York: Routledge, 2012.

³⁹ Senátní tisk N 126/07 a 562. usnesení Senátu v 7. funkčním období ze dne 22. 9. 2010.

Přijetí odůvodněného stanoviska bylo zvažováno i v jiných případech. Bylo tomu tak zejména u návrhu nařízení Rady o výkonu práva na kolektivní akci v rámci svobody usazování a volného pohybu služeb,⁴⁰ který vedl k zatím jediné aktivaci mechanismu tzv. žluté karty podle Protokolu č. 2. V tomto případě Senát nedokončil projednání návrhu v osmítýdenní lhůtě. Své usnesení sice označil za odůvodněné stanovisko, ale zároveň konstatoval, že jej přijímá opožděně. Komise ve své reakci paradoxně hovořila o odůvodněném stanovisku Senátu, ačkoli se z hlediska Protokolu č. 2 vzhledem k nedodržení stanovené lhůty o odůvodněné stanovisko jednat nemohlo. Naposledy pak VEU doporučoval Senátu přijetí odůvodněného stanoviska k návrhu směrnice o řešení problémů úvěrových institucí. Tento tisk však následně přes návrh podaný předsedou VEU nebyl zařazen na pořad nejbližší schůze Senátu a v okamžiku, kdy byl plénum projednán, již lhůta pro kontrolu subsidiarity vypršela.⁴¹

Důvodem výše shrnutého přístupu Senátu ke kontrole subsidiarity může být vedle obecných překážek (nízký zájem, celková slabost procedury kontroly subsidiarity) i vnímání tohoto nástroje jako euroskeptického či negativistického, nekonstruktivního. Záleží ale pouze na způsobu, jakým je používán. Kontrola subsidiarity se zaměřuje na otázku řádného výkonu pravomocí svěřených členskými státy Evropské unii. Ta by měla být v popředí zájmu vnitrostátních parlamentů, neboť především jejich pravomoci byly na Evropskou unii i jejich rozhodnutím přeneseny a členské státy vůči svým občanům odpovídají za to, jak jsou tyto pravomoci vykonávány. Odůvodněné stanovisko pak vůbec nemusí být vnímáno jako pouhá blokáce nebo odmítání evropské politiky či integrace. Odůvodněná stanoviska musí obsahovat argumenty, o nichž se postoj parlamentu opírá. Zásadní je proto jejich přesvědčivost, což by mělo minimalizovat přijímání odůvodněných stanovisek, ale i jejich praktické dopady tam, kde o porušení zásady subsidiarity nelze uvažovat. Odůvodněná stanoviska nepochybně mohou obsahovat i konstruktivní návrhy změn, které by připravovaný právní akt uvedly se zásadou subsidiarity do souladu. Konečně je třeba mít na paměti, že procedura kontroly subsidiarity z právního hlediska není konstruována jako kolektivní parlamentní veto legislativního návrhu, ale představuje spíše určitý strukturovaný dialog mezi parlamenty a Komisí, resp. v další fázi i Radou a Evropským parlamentem.

3. ROZHODOVÁNÍ O ZJEDNODUŠENÉ ZMĚNĚ TŘETÍ ČÁSTI SMLOUVY O FUNGOVÁNÍ EVROPSKÉ UNIE

Rozhodování o změnách smluvního základu evropské integrace, zejména pak o svěřeni pravomocí Evropské unii, je jistě jádrem působnosti vnitrostátních parlamentů v evropských záležitostech. Není však věcí každodenní praxe a v případě změny zakládacích smluv řádným způsobem, tj. novou mezinárodní smlouvou, spadá pod ústavní procedury projednávání mezinárodních smluv. Proto se v této části zaměříme pouze na novinku, kterou přinesla Lisabonská smlouva, na tzv. zjednodušený postup pro

⁴⁰ Senátní tisk N 160/08.

⁴¹ Senátní tisk N 167/08 (návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se zakládá rámec pro ozdravení a řešení problémů úvěrových institucí a investičních společností a kterou se mění směrnice Rady 77/91/EHS a 82/891/ES, směrnice 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES a 2011/35/ES a nařízení (EU) č. 1093/2010).

přijímání změn zakládacích smluv, přesněji jen části třetí SFEU (čl. 48 odst. 6 SEU). Při tomto postupu je svolání mezivládní konference za účelem vypracování a přijetí změny nahrazeno rozhodnutím Evropské rady, ovšem při zachování požadavku následné vnitrostátní ratifikace.

Jednací řád Senátu na tento mechanismus reaguje dvěma ustanoveními. Jednak podmiňuje hlasování vlády v Evropské radě pro přijetí takového rozhodnutí předchozím souhlasem Senátu [§ 119k písm. b) JŘS] a jednak stanoví, že přijaté rozhodnutí Senát projedná jako mezinárodní smlouvu (§ 119o JŘS). Tato dvoufázovost⁴² projednávání zjednodušené změny smluv se může jevit jako nadbytečná a nesystematická.⁴³ Dává totiž Senátu mnohem silnější postavení, než jaké má při projednávání mezinárodních smluv.⁴⁴ Senát si může podmiňováním svého souhlasu vynutit změnu rozhodnutí ještě ve fázi jeho přípravy, což může být účinnější než následné nevyslovení souhlasu s ratifikací tohoto rozhodnutí.

Uvedená procedura skýtá určité úskalí, neboť zatímco předchozí souhlas podle § 119k písm. b) JŘS Senát vyslovuje většinou přítomných senátorů, pro vyslovení souhlasu s ratifikací rozhodnutí může být podle čl. 10a Ústavy potřebná třipětinová většina přítomných senátorů. Udělení předchozího souhlasu tedy ještě nemusí být zárukou následné hladké ratifikace.

Zajímavá je také otázka, jakými většinami má Parlament vyslovovat souhlas s ratifikací zjednodušené změny smluv – zda podle čl. 49, nebo podle čl. 10a Ústavy. Možná odpověď by se podávala přímo z čl. 48 odst. 6 SEU, podle kterého zjednodušenou změnou smluv nelze rozšířit pravomoci svěřené Unii smlouvami. Výklad tohoto ustanovení orgány EU je však otevřený⁴⁵ a o vnitrostátní klasifikaci těchto aktů by měly rozhodovat ústavní orgány. Proto by nebylo vhodné přistupovat na tezi, že zjednodušená změna smluv nemůže nikdy znamenat přenos pravomocí orgánů České republiky. Nabízejí se tak dvě hlavní výkladové varianty: materiální pojetí, podle kterého se u každé změny smluv posoudí, zda dochází k přenosu (dalších) pravomocí orgánů ČR na Evropskou unii, nebo formální pojetí založené na pravidle, že změnu mezinárodní smlouvy ratifikované podle čl. 10a Ústavy lze ratifikovat opět jen podle čl. 10a Ústavy.⁴⁶ Formální pojetí umožňuje zohlednit skutečnost, že i bez přenosu dalších pravomocí může dojít k podstatné změně podmínek výkonu těch stávajících (přistoupení nového členského státu, změna způsobu hlasování v Radě, změna v počtu poslanců Evropského parlamentu, rozšíření okruhu nástrojů v rámci již přenesených např. i výlučných pravomocí). Vláda doposud předkládala Parlamentu všechny změny zakládacích smluv k odsouhlasení po-

⁴² Ve skutečnosti se potenciálně jedná o třífázovost, neboť návrh rozhodnutí Evropské rady podle čl. 48 odst. 6 SEU může Senát projednat také ihned po jeho předložení v rámci běžného projednávání dokumentů EU.

⁴³ K okolnostem jejího přijetí KYSELA, Jan: Implementace..., s. 47.

⁴⁴ Do sjednávání mezinárodních smluv obecně není Parlament zapojen. Vyjadřuje se až ve fázi ratifikace. V případě řádné změny zakládacích smluv by se jeho zástupci účastnili konventu, byl-li by svolán (čl. 48 odst. 3 SEU).

⁴⁵ Rozsudkem ve věci C-370/12 *Pringle v. Irsko* Soudní dvůr potvrdil, že je oprávněn posuzovat soulad rozhodnutí Evropské rady o zjednodušené změně smluv s tímto ustanovením.

⁴⁶ Srov. příslušnou část důvodové zprávy k zákonu č. 162/2009 Sb. a KYSELA, Jan: Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy po „lisabonském nálezu“ Ústavního soudu. In GERLOCH, Aleš – WINTR, Jan: *cit. dílo*, s. 51–52. Nastíněná otázka je mnohem složitější, avšak přesahuje téma tohoto příspěvku.

dle čl. 10a Ústavy,⁴⁷ byť s různou argumentací. Tento postoj nebyl Senátem zpochybnován.

4. PŘEDCHOZÍ SOUHLAS SENÁTU S NĚKTERÝMI ROZHODNUTÍMI ČINĚNÝMI V ORGÁNECH EVROPSKÉ UNIE

4.1 VÝZNAM PRÁVNÍ ÚPRAVY

Ustanovení § 119k až §119n JŘS představují reakci na některá tzv. evolutivní, přechodová či sebenovelizační (self-amending) ustanovení Lisabonské smlouvy. Ta umožňují orgánům EU změnit podmínky výkonu kompetencí na evropské úrovni ve smyslu posílení supranacionálních prvků, aniž by muselo dojít k formální změně smluv. Evropská rada či Rada tak může jednomyslně rozhodnout, že při výkonu určité kompetence Unie se v budoucnu namísto smlouvami předepsané jednomyslnosti bude v Radě rozhodovat kvalifikovanou většinou, nebo se namísto legislativní procedury, v níž je Evropský parlament pouze konzultován, použije procedura, v níž spolurozhoduje. Odlišným případem, zařazeným však jednacím řádem do stejné kategorie, je tzv. doložka flexibility (čl. 352 SFEU), která umožňuje Unii v jednotlivých případech obejít nedostatek kompetence k přijetí určitého právního aktu.

Jedná se o průlomový do běžného postupu změny zakládacích smluv, který vyžaduje sjednání a ratifikaci nové mezinárodní smlouvy členskými státy, a tím i souhlas parlamentu, jenž je takto obejít. Jakékoli formy zapojení vnitrostátních parlamentů do těchto procedur tak pouze kompenzují oslabení jejich kontroly nad zakládacími smlouvami. Uplatnění těchto procedur je pak plně závislé na využívání evolutivních klauzul Unii.

Kompenzační ustanovení obsahuje i právo EU, které ve dvou případech svěřuje vnitrostátním parlamentům právo veta proti rozhodnutím o využití přechodových klauzul (čl. 48 odst. 7 SEU, resp. čl. 81 odst. 3 SFEU), které je třeba uplatnit v šestiměsíční lhůtě od postoupení návrhu rozhodnutí vnitrostátním parlamentům (poté může Evropská rada, resp. Rada rozhodnutí přijmout). Úprava obsažená v JŘS zachází z hlediska intenzity i rozsahu této kompenzace ještě dále. K právu veta (kde mlčení znamená souhlas parlamentu) doplňuje podmínku předchozího souhlasu Senátu s hlasováním zástupce ČR pro přijetí tohoto rozhodnutí v Evropské radě či Radě (kde mlčení znamená nesouhlas parlamentu). Tuto podmínku klade i u některých dalších evolutivních ustanovení zakládacích smluv, kde smlouvy samy zapojení vnitrostátního parlamentu neupravují (čl. 31 odst. 3 SEU, čl. 153 odst. 2, čl. 192 odst. 2, čl. 312 odst. 2 a čl. 333 odst. 1 a 2 SFEU). Umožňuje tak Senátu na tyto mechanismy dohlédnout. Smyslem právní úpravy je, aby Senát

⁴⁷ Jednalo se o dvě řádné změny (senátní tisk č. 312 ze 7. funkčního období, vládní návrh, kterým se předkládá Parlamentu České republiky k vyslovení souhlasu s ratifikací Protokol, kterým se mění Protokol o přechodných ustanoveních, připojený ke Smlouvě o Evropské unii, ke Smlouvě o fungování Evropské unie a ke Smlouvě o založení Evropského společenství pro atomovou energii, podepsaný dne 23. června 2010 v Bruselu, a senátní tisk č. 89 z 9. funkčního období, vládní návrh, kterým se předkládá Parlamentu České republiky k vyslovení souhlasu s ratifikací Protokol o obavách irského lidu týkajících se Lisabonské smlouvy) a jednu zjednodušenou (senátní tisk č. 82 z 8. funkčního období, vládní návrh, kterým se předkládá Parlamentu České republiky k vyslovení souhlasu s ratifikací Rozhodnutí Evropské rady, kterým se mění článek 136 Smlouvy o fungování Evropské unie, pokud jde o mechanismus stability pro členské státy, jejichž měnou je euro).

vyslovil souhlas s konečnou podobou rozhodnutí, které má být přijato. Proto v případě, že by ještě po udělení souhlasu došlo ke změně návrhu rozhodnutí (např. přímo na jednání Rady), by nezbylo vládě než před konečným hlasováním získat souhlas znovu.

4.2 VYSLOVOVÁNÍ PŘEDCHOZÍHO SOUHLASU S NÁVRHY PRÁVNÍCH AKTŮ ZALOŽENÝMI NA TZV. DOLOŽCE FLEXIBILITY

Kromě již zmíněné zjednodušené změny smluv (čl. 48 odst. 6 SEU) byla procedura předchozího souhlasu využita zatím jen v souvislosti s doložkou flexibility [§ 119k písm. d) JŘS].⁴⁸ Ta umožňuje Unii přijmout opatření nezbytná k dosažení některého z cílů stanovených smlouvami i v případě, že k tomu Unie nemá nezbytné pravomoci. Součástí evropského práva byla již před Lisabonskou smlouvou, která jen rozšířila její působnost. Úprava předchozího souhlasu Senátu s návrhem právního aktu založeným na doložce flexibility je zvláštní v tom, že se z aktů přijímaných na základě čl. 352 SFEU nevztahuje na ty, které jsou opatřeními nezbytnými pro fungování vnitřního trhu. Smyslem této výjimky je, aby předchozímu souhlasu nepodléhaly akty, které bylo možné na základě doložky flexibility přijímat již v jejím znění před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost, kdy se vztahovala právě jen na oblast vnitřního trhu.⁴⁹ Toto rozlišení má dnes již jen vnitrostátní význam. Komise nemá žádný důvod u návrhů podle čl. 352 SFEU uvádět, zda se jedná o návrhy nezbytné pro fungování vnitřního trhu.

Podřazení návrhu pod § 119k písm. d) JŘS se stalo sporným v případě návrhu nařízení Rady, kterým se pro období 2014–2020 zakládá program „Evropa pro občany“.⁵⁰ Tento návrh upravoval program financování aktivit občanské společnosti na podporu evropského povědomí formou grantů a veřejných zakázek. Jednalo se tedy o opatření ryze podpůrného charakteru, které se vnitřního trhu zvláště netýkalo a nepochybně nebylo nezbytné pro jeho fungování. Vláda zprvu ve stanovisku pro Parlament zastávala názor, že tento návrh předchozímu souhlasu nepodléhá, neboť navazuje na úpravu, která byla přijata na základě doložky flexibility před Lisabonskou smlouvou. Nakonec však v návaznosti na usnesení přijaté při projednání tohoto tisku senátním VEU⁵¹ přistoupila na opačný výklad. VEU v uvedeném usnesení uvedl, že otázku, zda se ve smyslu § 119k písm. d) JŘS jedná o opatření nezbytné pro fungování vnitřního trhu, je třeba posuzovat vždy podle obsahu navrhovaných opatření, bez ohledu na právní základ aktu, na který navrhované opatření případně navazuje. Příčiny tohoto postoje tkví v tom, že předlisabonská doložka flexibility byla unijními orgány vykládána velmi volně, právě co se

⁴⁸ Jednalo se o senátní tisky z 8. funkčního období č. 121, návrh nařízení Rady o elektronickém zveřejňování Úředního věstníku Evropské unie, č. 365, návrh nařízení Rady kterým se na období 2014–2020 zavádí program „Evropa pro občany“, č. 379, návrh rozhodnutí Rady, kterým se stanovuje víceletý rámec pro Agenturu Evropské unie pro základní práva na období 2013–2017, a č. 436, návrh nařízení Rady, kterým se rozšiřuje použitelnost nařízení Rady (EU) č. .../2012 o programu výměny, pomoci a odborného vzdělávání za účelem ochrany eura proti padělání („program Pericles 2020“) na nezúčastněné členské státy. Senát projednal i další návrhy legislativních aktů založené na čl. 352 SFEU, žádný z nich však zatím nedospěl do stádia, kdy by vláda žádala Senát o předchozí souhlas.

⁴⁹ Viz bývalý čl. 308 Smlouvy o založení Evropského společenství a příslušnou pasáž důvodové zprávy k zákonu č. 162/2009 Sb.

⁵⁰ Senátní tisk N 132/08.

⁵¹ Viz 216. usnesení VEU v 8. funkčním období ze dne 22. 2. 2012.

týče podmínky, že se musí jednat o opatření nezbytné v rámci společného trhu.⁵² Dokonce i Soudní dvůr podmínku souvislosti se společným trhem v některých případech zcela otevřeně pomíjel.⁵³ V praxi tak byla na jejím základě přijímána i opatření, která se společným trhem v zásadě nesouvisela.⁵⁴ Rozšíření působnosti doložky flexibility provedené Lisabonskou smlouvou proto může být vnímáno i jako přizpůsobení právní úpravy faktickému stavu. To však neznamená, že dosavadní spornou praxi je třeba bez dalšího aprobovat a přenést do vnitrostátního práva a že předlohy obsahově navazující na ty nebo obdobné těm, které již byly v minulosti pomocí doložky flexibility přijaty a u nichž se zjevně nejednalo o opatření nezbytná pro fungování vnitřního trhu, nemohou nyní podléhat předchozímu souhlasu Senátu. Význam předchozího souhlasu Senátu podle § 119k písm. d) JŘS spočívá v kontrole nad unijními akty, k jejichž přijetí nebyla Unii svěřena výslovná pravomoc (ve smyslu vymezení povahy a věcné působnosti možné regulace) a jejichž přijetí tak nemohl Senát při ratifikaci Lisabonské smlouvy předpokládat, s výjimkou těch, které jsou skutečně nezbytné pro fungování vnitřního trhu.

Na podporu výkladu zastávaného VEU lze uvést i další argumenty: pravidlo restriktivního výkladu výjimky [v tomto případě dovětku § 119k písm. d) JŘS], preferenci výkladu, který umožňuje uplatnění kompetence dotčeného orgánu (v tomto případě Senátu) před výkladem, který její uplatnění vylučuje,⁵⁵ a také povahu předchozího souhlasu jako kontrolního nástroje Senátu vůči vládě, u kterého by měla být při výkladových nejasnostech upřednostněna spíše širší působnost.

Spíše zužující výklad požadavku předběžného souhlasu lze založit prakticky jen odkazem na předlisabonskou praxi Komise, již však z výše uvedených důvodů nepovažují za dostatečný argument. Z praktického hlediska by mohlo při širokém výkladu pravomoci Senátu hrozit jeho přetížení projednáváním velkého množství nedůležitých předloh. Toto riziko se ale vzhledem k nízkému počtu návrhů podle čl. 352 SFEU vydaných Komisí neukazuje jako reálné, a to ani do budoucna. Lisabonská smlouva vytvořila pro celou řadu otázek řešených v minulosti pomocí doložky flexibility samostatné právní základy. Komise navíc vykládá kompetenční ustanovení smluv velmi extenzivně, a to i tak, aby se u potenciálně problematických návrhů vyhnula požadavku jednomyslného rozhodování Rady, který je obsažen i v čl. 352 SFEU. I kdyby však k nárůstu agendy Senátu v této oblasti došlo, nebylo by možné řešit jej kreativním výkladem jedначího řádu přisuzujícím slovům „opatření nezbytná pro fungování vnitřního trhu“ význam „opatření nepodstatná, nezajímavá či nekonfliktní“, a to případně jen po úřednické linii.

⁵² Srov. např. STREINZ, Rudolf: Art. 308 EGV. In STREINZ, Rudolf: *EUW/EGV, Kommentar: Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der europäischen Gemeinschaft*. München: C. H. Beck, 2003, s. 2546. CRAIG, Paul – DE BURCA, Grainne: *The Evolution of EU Law*. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 226.

⁵³ Viz např. stanovisko 2/94 k otázce možnosti přistoupení Společenství k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod na základě stavu zakládacích smluv v roce 1994, bod 29.

⁵⁴ Okruh právních aktů přijatých doposud na základě doložky flexibility je obsahově značně rozmanitý a zahrnuje i některé velmi významné předpisy, např. nařízení Rady (ES) č. 6/2002 ze dne 12. prosince 2001 o (průmyslových) vzorech Společenství, nařízení Rady (ES) č. 2157/2001 ze dne 8. října 2001 o statutu evropské společnosti (SE), nařízení Rady (ES) č. 139/2004 ze dne 20. ledna 2004 o kontrole spojování podniků, soubor právních aktů týkajících se civilní ochrany, ale i sankční a protiteroristická opatření zasahující do oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky.

⁵⁵ „V situaci, kdy mezi subjekty, aplikujícími Ústavu, dochází ke sporu o výklad určitého ustanovení, nutno tento řešit ve prospěch možnosti uplatnění ústavní pravomoci, již se dané ustanovení týká...“ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997.

Lze si však patrně představit novelu jednacího řádu, která by stanovila, že podmínka předchozího souhlasu se neuplatní, pokud s tím Senát vysloví souhlas při projednávání návrhu právního aktu v běžné proceduře podle § 119d a násl. JŘS (viz část III.1). Právě projednání návrhu právního aktu po jeho vydání by ostatně mělo sloužit k tomu, aby Senát případně vládě vymezil, za jakých podmínek je ochoten předchozí souhlas udělit (což samozřejmě nevylučuje udělení souhlasu i v případě, že Senátem stanovené podmínky splněny nebudou). Také proto VEU vybírá k projednání podle § 119d JŘS všechny návrhy založené na čl. 352 SFEU.

4.3 PROCESNÍ ÚPRAVA

Navazující procesní pravidla ke všem případům vyslovování předchozího souhlasu stanoví § 119l a § 119n JŘS.

Za pozornost stojí, že podle § 119n JŘS může Senát blokovat využití přechodové klauzule i nad rámec šestiměsíční lhůty stanovené čl. 48 odst. 7 SEU a čl. 81 odst. 3 SFEU pro uplatnění parlamentního veta, a to dokud neudělí vládě souhlas s kladným hlasováním v Evropské radě či Radě (kde se vyžaduje jednomyslnost). Lze si klást otázku, zda taková vnitrostátní úprava není v rozporu s právem EU. Jestliže evropské právo stanoví, jakým způsobem a v jaké lhůtě mohou parlamenty přijetí určitého rozhodnutí zabránit, je možné k této úpravě doplňovat ještě další mechanismy, které umožní parlamentu rozhodnutí blokovat i po uplynutí takové lhůty? Domnívám se, že to možné je. Marné uplynutí lhůty pro parlamentní veto totiž ještě neznamená, že zástupci vlád členských států musí rozhodnutí přijmout (popř. že by rozhodnutí bylo přijato automaticky),⁵⁶ což otevírá prostor pro vnitrostátní úpravu s jakýmkoli obsahem.

Již zmíněna byla možná dvoufázovost projednávání návrhů založených na doložce flexibility (po vydání návrhu běžné projednání podle § 119d JŘS, po dosažení shody na konečném znění návrhu rozhodování o předchozím souhlasu podle § 119k JŘS).⁵⁷

Problematická je dosavadní senátní praxe projednávání vládních návrhů na vyslovení předchozího souhlasu. Dosud se ve všech případech postupovalo tak, že návrh byl přikázán několika výborům (příčemž VEU byl určen za garanční výbor), jako by se jednalo o běžný senátní tisk. Z § 119l odst. 2 JŘS ovšem jednoznačně plyne, že vládní návrh na vyslovení předchozího souhlasu má být projednán pověřeným výborem⁵⁸ a odborné výbory mají být do projednání zapojeny jen na základě dožádání pověřeným výborem. V praxi používaný postup umožňuje paralelní projednání tisku více výbory

⁵⁶ Tento argument může být poněkud oslaben v případě rozhodování podle čl. 48 odst. 7 SEU, kde je iniciátorem využití přechodové klauzule Evropská rada (pododstavec třetí), která by se na něm tedy zřejmě měla jednomyslně shodnout již na počátku procesu. S výhradou nesouhlasu některého parlamentu nebo změny poměrů (ovšem včetně změny politických poměrů v členském státě) tak zřejmě není důvod, proč by při konečném rozhodování Evropské rady některý stát svůj souhlas odpiral. (Jiná je situace podle čl. 81 odst. 3 SFEU, kdy Rada rozhoduje na návrh Komise.) To však konečné rozhodování zástupce členského státu v Evropské radě z právního hlediska nijak nelimituje.

⁵⁷ Toto dvoufázové projednání je samozřejmě možné i u návrhů rozhodnutí podle jiných evolutivních ustanovení. Obsah těchto rozhodnutí je ale poměrně jednoznačně determinován již příslušnou evolutivní klauzulí. Nanejvýš se tedy vymezí oblast, v níž dojde k přechodu z jednomyslnosti na kvalifikovanou většinu apod. Není zde tedy v zásadě o čem jednat.

⁵⁸ Tím je podle již citovaného 11. usnesení Senátu z 9. funkčního období VEU s výjimkou souhlasu s rozhodnutím podle čl. 31 odst. 3 SEU [§ 119k písm. a) JŘS], které spadá do oblasti svěřené VZVOB.

namísto sériového (dožádaný výbor a poté pověřený výbor), což může celou proceduru urychlit, avšak je to v rozporu s jednacím řádem. Jinou otázkou je reálný význam projednávání předchozího souhlasu podle § 119k písm. d) JŘS v odborných výborech v případě, kdy v návrhu legislativního aktu již jednou Senátem projednaném nebyly provedeny žádné věcné změny (a Senát ani žádné změny nepožadoval). V takových případech se projednání předchozího souhlasu ve výborech stává pouhou formalitou.

5. ŽALOBA TÝKAJÍCÍ SE PORUŠENÍ ZÁSADY SUBSIDIARITY LEGISLATIVNÍM AKTEM EVROPSKÉ UNIE

Úprava obsažená v § 119p až § 119s JŘS navazuje na čl. 8 Protokolu č. 2, který umožňuje členským státům jménem svého parlamentu podávat žaloby na neplatnost právního aktu Unie z důvodu porušení zásady subsidiarity. Přístup k tomuto institutu se v členských státech různí. Základním rozdílem je, zda je iniciace žaloby chápána jako rozhodnutí parlamentní většiny, nebo jako kontrolní právo parlamentní menšiny (Francie, německý Spolkový sněm). Některé státy chápou žalobu jako závazné rozhodnutí parlamentu, které je vláda povinna vykonat, jiné spíše jako politický podnět vůči vládě (Portugalsko). Některé stanoví přímou účast zástupců parlamentu v řízení, jiné počítají se zastupováním stanoviska parlamentu vládou.

Jednací řád umožňuje Senátu iniciovat tuto žalobu zcela samostatně rozhodnutím většiny a nepřiznává vládě v tomto procesu žádné spolurozhodovací oprávnění. Dokonce předpokládá účast zástupce Senátu na řízení před Soudním dvorem, v němž však může samostatně (a to i nesouhlasně s žalobou) vystupovat i vláda. To může být poněkud problematické, neboť členský stát pak v řízení hovoří dvojím hlasem. Je však třeba mít na vědomí, že se zde jedná o soudní přezkum právního aktu, nikoli o kontradiktorní spor.

Senát doposud žalobu o porušení zásady subsidiarity neinicioval a nečinila tak ani žádná jiná parlamentní komora. Je tomu tak patrně i proto, že tato žaloba není vzhledem k velmi zdrženlivému postoji Soudního dvora EU k zásadě subsidiarity a stylu jeho rozhodování *in dubio pro communitate*⁵⁹ považována za prostředek, který by měl zvláštní přidanou hodnotu oproti již zavedeným žalobám na neplatnost podávaným členskými státy.

6. PROJEDNÁVÁNÍ PRAVIDELNÝCH ZPRÁV A INFORMACÍ VLÁDY

Podle čl. 119 odst. 1 je vláda vedle již zmíněných informací ke konkrétním dokumentům orgánů EU povinna pravidelně předkládat Senátu některé další zprávy a informace: zprávu o vývoji EU v uplynulém období a o jejím dalším rozvoji [písm. a)], zprávu o přejímání závazků vyplývajících z členství v EU do právního řádu [písm. b)], předběžnou informaci vlády o pořadu jednání Evropské rady a následnou informaci

⁵⁹ Srov. zejm. TLAMYCHA, Jan: Soudní přezkoumatelnost principu subsidiarity v EU. In GEORGIEV, Jiří: Princip subsidiarity. ..., s. 91–105. ESTELLA, Antonio: *The EU Principle of Subsidiarity and its Critique*. Oxford/New York: Oxford University Press, 2002, s. 151 a násl. V poslední době však ze strany některých vnitrostátních parlamentů úvahy o využití této pravomoci zaznívají, především v souvislosti s někdy zcela formálním a panelově sestaveným odůvodněním souladu se zásadou subsidiarity v návrzích Komise.

o jeho výsledcích [písm. c)] a konečně informaci o zahájení a průběhu jednání o změně smluv, na nichž je založena Evropská unie [písm. d)].

Z těchto dokumentů, které projednává plénum, jsou patrně nejvýznamnější informace vlády o pořadu jednání a o výsledcích Evropské rady. Právě při těchto příležitostech se na plénu Senátu odehrávají obecnější diskuze o evropské politice vlády. Přestože to není jednacím řádem výslovně řečeno, vláda při informacích před Evropskou radu neprezentuje pouze pořad jednání, ale i pozici (mandát) se kterou její předseda na jednání vyráží.

Vzhledem k tomu, že Senát si nemůže vynutit účast člena vlády na své schůzi (čl. 38 Ústavy), dochází často k tomu, že informaci prezentuje jakýkoli ministr, který je právě k dispozici, avšak jednání Evropské rady se vůbec neúčastní, takže jeho informace jsou zprostředkované a nepříliš podrobné, což následně ztěžuje vedení věcné debaty se Senátem.

Dalším problémem je, že Evropská rada někdy zveřejňuje zásadní podklady svého jednání až na poslední chvíli, na což navazuje formulace vládních pozic. Aby bylo projednání informace vlády před Evropskou radou skutečně efektivní, muselo by se konat ideálně den před jednáním Evropské rady.

Předběžným a následným informacím o schůzích Evropské rady začal v poslední době věnovat vyšší pozornost i VEU a zahájil jejich systematictější projednávání s cílem připravovat jejich projednání na plénu, nebo v případě informací předběžných vyslechnout aktuálnější zprávu vlády těsně před konáním Evropské rady. V této souvislosti stojí za pozornost usnesení VEU, které se kriticky vyjádřilo k tomu, že některé zásadní koncepční dokumenty jsou projednávány Evropskou radou jenom několik málo dní po jejich zveřejnění, což znemožňuje vést o nich na vnitrostátní úrovni důkladnou debatu se zapojením parlamentu, dříve než k nim Evropská rada přijme politicky závazné závěry.⁶⁰

Nad rámec výše uvedeného může Senát samozřejmě požadovat po vládě jakékoli další informace o otázkách souvisejících se závazky vyplývajícími z členství ČR v EU (§ 119a odst. 1 JŘS). Na tomto základě se Senát může zabývat také jednáním Rady EU. Tak činí především VZVOB, který v posledních dvou letech projednal několik informací vlády (Ministerstva zahraničních věcí) o jejich pozicích k aktuálním otázkám zařazeným na pořad jednání Rady EU pro zahraniční věci (FAC).

7. EVROPSKÝ SEMESTR

Specifickým každoročním procesem sloužícím ke koordinaci hospodářských politik členských států EU je tzv. evropský semestr, který je součástí tzv. paktu stability a růstu⁶¹ a probíhá od roku 2011. Komise vydá na přelomu roku roční analýzu růstu, v níž vymezí hlavní směry hospodářské politiky EU a eurozóny. Následuje projednání v Evropské radě a Evropském parlamentu včetně akcí pořádaných orgány EU i pro členy vnitrostátních parlamentů. Na jaře pak vlády členských států přijmou (na

⁶⁰ 25. usnesení VEU v 9. funkčním období ze dne 12. 12. 2012.

⁶¹ Konkrétně je upraven v nařízení Rady č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik. Vychází ze současného čl. 121 SFEU.

vládní úrovni) národní programy reforem a aktualizované konvergenční programy. Na jejich základě Komise vypracuje doporučení pro doporučení Rady určená jednotlivým státům a vyjadřující se k oběma programům. Tato doporučení pak v červnu a červenci politicky schválí Evropská rada a přijme Rada EU. Doporučení by se následně měla na podzim promítnout do rozpočtového procesu v členských státech a do legislativních reforem navrhovaných jejich vládami. Ačkoli je evropský semestr pouze nezávaznou koordinací otázek, které jsou v kompetenci členských států, začínají mu vnitrostátní parlamenty věnovat zaslouženou pozornost.

Senát začal v rámci evropského semestru projednávat postupně roční analýzu růstu (evropský tisk), konvergenční program a národní program reforem (běžné tisky) a také doporučení pro doporučení Rady určená České republice (evropský tisk). Zatímco dokumenty EU spíše jen komentuje, popř. uvádí, která doporučení z nich považuje za prioritní pro ČR, k vládním programům se i v důsledku rozdílného politického složení vlády a Senátu staví dosti kriticky a zpravidla je svým usnesením odmítá (byť takové usnesení nemá žádné právní ani politické důsledky) a přijímá k nim obsáhlejší kritický komentář.⁶²

Vzhledem k tomu, že v roce 2013 probíhá teprve třetí evropský semestr, vnitrostátní procedury teprve krystalizují, a to zejména v neformální rovině komunikací mezi vládou a Senátem. V roce 2013 například senátní výbory projednaly informaci Ministerstva financí o přípravě aktualizace konvergenčního programu na VEU ještě před jeho schválením vládou, je zde možnost účasti senátorů na politických a expertních jednáních při přípravě obou programů aj. Evropský semestr, zejména příprava vládních programů, je do značné míry věcí vnitrostátních politických rozhodnutí, a proto by do něj měly být rozhodujícím způsobem zapojeny hospodářské a další relevantní výbory. Charakteristickým rysem evropského semestru je jeho poměrně podrobný časový rozvrh stanovený z evropské úrovně. To sice znamená, že parlamenty mají na projednání jednotlivých dokumentů poměrně málo času, na druhou stranu však mohou projednávání těchto standardizovaného postupu projednávání na vnitrostátní úrovni (takto k evropskému semestru přistoupil například dánský parlament) a případně i o zvláštní legislativní úpravě.

Procesům v rámci evropského semestru však bude třeba věnovat větší pozornost i proto, že se zejména v posledním roce objevují úvahy o posilování jejich závaznosti a vynutitelnosti.

IV. ZÁVĚREČNÉ POZNÁMKY

Senát věnuje projednávání evropských záležitostí poměrně velkou pozornost. Ačkoli nelze říci, že by evropské agendě v ČR dominoval, a na rozdíl od jiných parlamentních komor členských států EU z pochopitelných důvodů nelze hovořit ani o jeho politické převaze nad vládou při utváření evropské politiky, nepochybně zde našel významné pole působnosti. Nerezignoval na parlamentní kontrolu evropských

⁶² Viz usnesení k senátním tiskům v rámci evropského semestru 2011: K 032/08, 79 a 83 z 8. funkčního období; a evropského semestru 2012: K 132/08, 339, 369 a J 172/08 z 8. funkčního období.

záležitostí a snaží se vůči vládě i vůči orgánům EU prosazovat to, co považuje za zájem České republiky a jejích občanů.

Přesto je z výše uvedeného zřejmé, že je co zlepšovat. Většina nedostatků či problémů naznačených v tomto příspěvku má svá řešení, ke kterým by vedla buď změna senátní praxe, nebo změna jednacího řádu Senátu. Vždy však záleží především na tom, kolik senátorů se reálně hodlá evropskou problematikou zabývat a do jaké hloubky. V této souvislosti se otevírá významný prostor i ve spolupráci s ostatními vnitrostátními parlamenty, neboť spojenými silami mohou parlamenty dosáhnout i úprav praxe, popř. i právní úpravy na evropské úrovni. Otázka aktivit Senátu v meziparlamentní spolupráci však přesahuje zaměření tohoto textu.

Základním faktorem, s nímž je třeba pro činnost Senátu do budoucna počítat, je narůstající objem a význam evropské normotvorby.⁶³ Nemá-li proto dojít k přetížení VEU, je třeba dále racionalizovat proces výběru a projednávání evropských dokumentů. Nabízí se například prioritní projednávání těch nejzávažnějších návrhů legislativních aktů namísto v zásadě postupného projednávání všech dokumentů podle toho, kdy byly Senátu doručeny. Pozitivní by bylo i větší zapojení dožádaných orgánů, jejichž stanoviska by mohl VEU pouze schvalovat. Z hlediska změn jednacího řádu lze uvažovat o vynechání často jen formálního projednání evropských tisků plénem Senátu. Bylo by možné jednací řád novelizovat v tom smyslu, že za stanovisko Senátu by se v zásadě považovalo stanovisko pověřeného výboru, ledaže by sám pověřený výbor doporučil projednání dokumentu plénem (zejména z důvodu jeho politického významu, věcného rozporu názoru VEU s názorem dožádaného orgánu, nebo výraznějšího rozporu v rámci VEU), nebo by to v určité době navrhla skupina senátorů. Tím by byla zajištěna kontrola činnosti pověřeného výboru a v případech vnitropoliticky nekonfliktních by se zároveň výrazně zkrátila doba projednávání dokumentu.

K uvážení je dále standardizace postupu projednávání dokumentů v rámci evropského semestru, a to zejména za účelem časové koordinace, aby Senát do tohoto procesu vstupoval v okamžiku, kdy může jeho jednotlivé fáze ovlivnit. Toho lze dosáhnout i nastavením vhodné praxe. Pokud by mělo dojít na legislativní změny, byla by nezbytná koordinace s Poslaneckou sněmovnou.

V souvislosti s dalším postupem evropské integrace mohou přijít i zcela nové skutečnosti, které si vynutí další úpravy projednávání záležitostí EU v Senátu, a to zejména v souvislosti s různými návrhy na užší a závaznější koordinaci hospodářských politik členských států. V poslední době se takovým podnětem pro hlubší reflexi úlohy vnitrostátních parlamentů v EU stalo například sdělení Komise Návrh prohloubené a skutečné hospodářské a měnové unie: zahájení evropské diskuse.⁶⁴

⁶³ V roce 2014 by však přece jen mohlo dojít k určitému poklesu legislativní aktivity, neboť se budou konat volby do Evropského parlamentu a bude se ustavovat nová Komise.

⁶⁴ Dokument KOM(2012) 777, senátní tisk K 011/09.

Tabulka 1: Počty evropských a jiných senátních tisků v jednotlivých funkčních obdobích Senátu

	5. FO (2004–2006)	6. FO (2006–2008)	7. FO (2008–2010)	8. FO (2010–2012)	celkem
evropské tisky	103	138	141	202	584
ostatní tisky	405	363	383	449	1600
celkem	508	501	524	651	2184

Tabulka 2: Počet dokumentů orgánů EU projednaných jednotlivými orgány a plénem Senátu a počet usnesení postoupených Senátem Komisi v jednotlivých letech

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	celkem
dok. projednané dožádanými orgány	20	5	29	36	60	32	43	44	269
dok. projednané pověř. výbory	57	42	52	62	87	62	87	106	553
dok. projednané plénem	12	16	24	28	34	32	54	69	269
usnesení postoupená Komisi	0	3	9	13	30	30	43	45	177

Tabulka 3: Počty evropských dokumentů, k nimž jednotlivé dožádané orgány Senátu zaujaly stanovisko podle § 119d odst. 4 JŘS

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	celkem
VHZD	4	1	12	18	18	18	17	21	109
VÚZP	6	4	4	13	29	9	7	10	82
ÚPV	6		1	4		1	9	4	25
VZSP	1		2	1	3	1	4	4	16
VVVK	3		1		1	1	1	9	16
jiné orgány	1		3	3	10	5	7	4	33
celkem	21	5	23	39	61	35	45	52	281

Tabulka 4: Druhy evropských senátních tisků projednané pověřenými výbory/plénem v jednotlivých letech

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	celkem
návrhy legislativních aktů	27/7	18/9	12/7	26/20	33/17	27/14	32/23	73/50	238/147
komunikační dokumenty	28/5	22/7	35/15	32/6	46/14	34/17	54/31	31/18	284/113
mezivládní dokumenty	2/0	2/0	3/2	4/2	7/3	1/1			19/6
jiné			2/0		1/0		1/0	2/1	6/1

EUROPEAN UNION AFFAIRS SCRUTINY IN THE SENATE
AFTER THE LISBON TREATY: AN EVALUATION OF THE PRESENT PRACTICE
AND SUGGESTIONS FOR THE FUTURE

Summary

Senate of Parliament of the Czech Republic counts among the most active parliamentary chambers in the scrutiny of European affairs. This article first shortly presents possible reasons why. Main part of the article then concentrates on the various procedures of European affairs scrutiny in the Senate. It describes the relevant legal provisions in the Rules of Procedure of the Senate, as amended following the entry into force of the Lisbon Treaty, and Senate's practice in their interpretation and application. Among the problems identified stand out the delays in delivering Senate's opinions caused by a complicated scrutiny procedure and a low priority of EU scrutiny in the Senate's schedule. Last part of the article summarises practices and rules the change of which may be considered in order to improve the effectiveness of the scrutiny.

Key words: national parliaments, European Union, Lisbon Treaty, parliamentary scrutiny, subsidiarity, political dialogue, flexibility clause, Senate, rules of procedure, standing orders

Klíčová slova: vnitrostátní parlamenty, Evropská unie, Lisabonská smlouva, parlamentní kontrola, subsidiarita, politický dialog, doložka flexibility, Senát, jednací řád

PŘIJETÍ EURONOVELY A LISABONSKÉ NOVELY JEDNACÍHO ŘÁDU POSLANECKÉ SNĚMOVNY (ZDROJE, OKOLNOSTI A ZÁKLADNÍ OBSAH INTEGRAČNÍCH USTANOVENÍ)

JINDŘIŠKA SYLLOVÁ*

I. PRAVOMOCI POSLANECKÉ SNĚMOVNY PODLE čl. 10b ÚSTAVY JAKO NÁHRADA ZA DELEGACI JEJÍCH LEGISLATIVNÍCH FUNKCÍ NA ORGÁNY EVROPSKÉ UNIE

Sněmovní výbor odpovědný za evropské záležitosti se po určitém pocho-pitelném váhání rozhodl ještě před nabytím platnosti vstupu České republiky do Evrop-ské unie iniciovat zákonnou úpravu k provedení čl. 10b Ústavy. Představy o budoucí činnosti výboru byly sice rámcově jasné,¹ propracované ale nebyly některé praktické záležitosti. Neznámým faktorem bylo zejména to, jakým způsobem bude fungovat po vstupu do Unie vláda a jí podřízené útvary, zejména pak Úřad vlády. Rovněž rozdělení pravomocí na ministerské úrovni bylo zpočátku nejasné – především pak rozčlenění koordinačních pravomocí mezi Ministerstvem zahraničních věcí a Úřadem vlády. Ne-jasné bylo rovněž postavení odboru kompatibility, působícího dosud v útvaru Úřadu vlády.

Poslanci integračního výboru² byli doposud zvyklí na výborové úrovni na dvě zá-kladní činnosti.³ Za prvé na kontrolu slučitelnosti kontinuálně podávaných vládních návrhů zákonů z hlediska práva EU (tato činnost vyžadovala spolupráci s odborem kompatibility Úřadu vlády a s příslušným ministerstvem, odpovědným za vládní návrh), za druhé na kontrolu vyjednávání vstupu (v této oblasti spolupracoval výbor zejména s hlavním vyjednavatelem přístupové smlouvy a tedy s Ministerstvem zahraničních věcí jako garantem vyjednávání).

Pro novou situaci po vstupu do Unie si poslanci nedovedli dostatečně představit praktické provedení kontroly politiky vlády na poli EU ve výborech a v plénu Po-slanecké Sněmovny. Panovaly obavy ze zahlcení evropského výboru přicházejícími

* Autorka je ředitelkou Parlamentního institutu PČR a odbornou asistentkou na katedře ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

¹ Poslanci byli podrobně informováni o komparativně srovnatelných činnostech partnerských výborů „sta-rých“ členů Evropské unie, a to jak prostřednictvím služebních výjezdů, tak prostřednictvím komparativ-ních studií a odborných článků.

² Název Sněmovního výboru byl do vstupu do EU „Výbor pro evropskou integraci“.

³ K parlamentní kontrole vlády v předvstupním období srov. ZRALÁ, M.: Kontrola vlády Poslaneckou Sněmovnou v procesu integrace České republiky do Evropské unie. *Právník*, 2004, č. 7, s. 633–649.

dokumenty EU. Na druhé straně se poslanci obávali nezájmu pléna, pokud by bylo pléna postupováno příliš unijních záležitostí. Dosavadní plenární praxe schvalování mezinárodních smluv, z nichž všechny prezidentské smlouvy procházejí plénem a potýkají se s nezájmem a zejména odsouváním v plenárním programu (a přesouváním na další schůzi), byla dostatečným varováním před zahlcením pléna unijními záležitostmi. Pokud by se evropské záležitosti v plénu odsouvaly, znamenalo by to, že dojde na jejich projednávání až v okamžiku, kdy by už na evropské úrovni mohla být věc rozhodnuta, což by mohlo ještě dále degradovat plenární zájem o unijně významné rozhodování.

Druhým faktorem, který – vedle výše popsaných praktických obav – ovlivnil podobu euronovely jednacího řádu Poslanecké sněmovny, byla politická konstelace v komoře při přijímání euronovely jednacího řádu.⁴ Ta byla příznivá pro vznik silných kontrolních pravomocí nově koncipovaného unijního výboru vůči vládě. Byla polovina volebního období Poslanecké sněmovny, ve kterém vládla středo-levicová vláda s velmi těsnou většinou. Právce v rámci postavení silné opozice mohla lehce usilovat o co nejvšestrannější kontrolu evropského rozhodování v Radě či Evropské radě. Předsedou unijního výboru byl Pavel Svoboda, člen menší vládní strany Unie svobody. Členem výboru byl i pozdější předseda vlády Petr Nečas. Postupu uvažování o pravomocech a intenzitě práce výboru odpovídaly různorodé varianty novelizace jednacího řádu. Novela byla nakonec přijata jako č. 282/2004 Sb.⁵ Po zevrubné analýze západoevropských jednacích řádů vznikla přibližná výborová shoda v tom, že je třeba upravit několik druhů výborových a plenárních pravomocí, které odpovídají ústavnímu rámci zakotvení kontrolních pravomocí Poslanecké sněmovny podle čl. 10b Ústavy.

Prvním prvkem kontrolních pravomocí podle euronovely Ústavy je „*povinnost vlády pravidelně a předem informovat Sněmovnu o otázkách souvisejících se závazky vyplývajícími z členství*“. Tento institut poskytoval pro účely jednacího řádu velkou možnost různorodých interpretací a v jejich rámci různá provedení ústavního ustanovení. Otázkami souvisejícími se závazky vyplývajícími z členství se totiž může rozumět jakákoliv činnost orgánů Unie, prostřednictvím níž se připravují, rozpracovávají, vykládají a zejména přijímají akty, které obsahují závazky (na tomto místě ve smyslu povinnosti) členských států. Vyloučeny nejsou ani informace o povinnostech už existujících – například vzniklých dříve – a rovněž záležitosti spojené s jejich vykonáváním, aplikací, výkladem, sankcionováním atd. Informace související se závazky neznamenaají jen informace o vzniku sekundárních závazků (tj. povinností vznikajících prostřednictvím výkonu pravomocí mezinárodní instituce, tedy Unie). Týkají nebo mohou se týkat i nezávazné či politické přípravy budoucích závazků spočívajících ve změně mezinárodní smlouvy, kterou byly přeneseny pravomocí na mezinárodní entitu a která se připravuje v orgánech mezinárodní entity. Určité vodítko pro zákonné provedení tohoto ustanovení znamenala slova pravidelně a předem. Jejich spojení vytvářelo rámec pro interpretaci, která by znamenala pravidelné informování (například jednou za měsíc) o všem, co se v určitém časovém úseku v Evropské unii stalo i jaké následky budou mít v této době

⁴ Srov. PÍTROVÁ, L. – COXOVÁ, M.: *Parlamentní kontrola agendy EU*. Výbor pro evropské záležitosti, 2005.

⁵ Návrh byl předložen předsedou Výboru pro evropskou integraci Pavlem Svobodou, poslanci Vladimírem Laštůvkou, Liborem Roučkem a Jaroslavem Lobjoviczem, Sněmovní tisk 337, 4. volební období.

připravované závazky pro ČR i jaké následky bude mít případné nesplnění závazků. Informace měla být zároveň podána předem, tedy dříve, než zástupce vlády nebo jiného orgánu ČR o věci rozhodne. Takto zdánlivě jednoduše koncipovanou proceduru není možno vzhledem k šíři unijního rozhodování vytvořit, zejména z toho důvodu, že neexistuje žádný představitel vlády, který by byl schopen docházet do Parlamentu a pravidelně informovat o všem podstatném, co se v orgánech Unie děje.

Z tohoto důvodu bylo třeba ústavní povinnost vlády určitým způsobem strukturovat. V úvahu připadala taková systemizace povinnosti „informovat“, která by určila, který orgán vlády je povinen kterou část ústavně dané povinnosti splnit. Podle této logiky měl jednací řád stanovit, že předseda vlády informuje pravidelně o jednáních Evropské rady, ministři o jednáních Rady (vždy před jednáním příslušné formace Rady) popř. zástupce ČR v COREPERu o své činnosti. Přesto i takto by zbývala řada exekutivních činitelů, kteří by o své pravomoci v Unii informace Sněmovně nepřinesli. Vynechána by byla rovněž informace o činnosti Komise⁶, popř. Evropského parlamentu, jejichž činnost a tedy i jejichž dokumenty rozhodně souvisí se závazky a povinnostmi, vznikajícími pro Českou republiku. Kromě toho by ještě zbývalo informovat o tom, zda Česká republika plní závazky, které na sebe za určitý časový úsek vzala (informace o implementaci sekundárního práva EU a informace o případných řízeních v případě nedostatečné implementace o sankcích za nedostatečnou implementaci). Takto široce koncipované provedení institutu povinnosti „informovat“ nebylo považováno za realizovatelné. Bylo nutno vybrat z ústavně nabízených jen takové informace, které by vláda byla nucena poskytnout, které by byly pro Poslaneckou sněmovnu relevantní a zároveň prakticky obsáhnutelné.

Pro výběr pravomocí podle článku 10b odst. 1 Ústavy byl použit zejména druhý odstavec téhož ústavního článku, přestože spolu právně tyto stanovené pravomoci ne-souvisejí. Druhý odstavec vyjadřuje pravomoc Poslanecké sněmovny se „vyjadřovat“

⁶ Kromě přípravných dokumentů k budoucí legislativě, tzv. bílých a zelených knih, zpracovává Komise další druhy právně nezávazných dokumentů. Některé z nich jsou upraveny právem, jiné jsou iniciativního charakteru, jiné hodnotí provádění sekundárního práva nebo souhrnně určité politiky včetně souvislosti ze zahraniční politikou. Zde pro názornost uvádíme příklady z dokumentů zaslanych parlamentům v období únor až květen 2013:

- Sdělení Komise – Příprava na evropské volby konané v roce 2014: posílení jejich demokratického a efektivního průběhu COM(2013) 126 final
- Zpráva Komise – O pokroku na cestě ke skutečnému občanství EU v letech 2011–2013, COM(2013) 270 final
- Zpráva Komise – Zpráva o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie za rok 2012 COM(2013) 271 final
- Sdělení Komise – Monitorovací zpráva o přípravách Chorvatska na přistoupení, COM(2013) 171 final
- Zpráva Komise o překážkách obchodu a investic (2013) COM(2013) 103 final
- Sdělení Komise – Zlepšování výživy matek a dětí prostřednictvím vnější pomoci: rámec politiky EU, COM(2013) 141
- Sdělení Komise – Srovnávací přehled EU o soudnictví - Nástroj podpory efektivního soudnictví a růstu COM(2013) 160 final
- Zpráva Komise o fungování memoranda o porozumění týkajícího se prodeje padělaného zboží přes internet COM(2013) 209 final
- Sdělení Komise týkající se uplatňování směrnice o nekalých obchodních praktikách – Dosažení vysoké úrovně ochrany spotřebitele, budování důvěry ve vnitřní trh COM(2013) 138 final
- Sdělení Komise – Výsledky hloubkových přezkumů na základě nařízení (EU) č. 1176/2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy COM(2013) 199 final
- Zpráva Komise o zárukách krytých souhrnným rozpočtem stav k 30. červnu 2012, COM(2013) 211 final
- Zpráva Komise – Zpráva o pokroku v oblasti energie z obnovitelných zdrojů, COM(2013) 175 final

k připravovaným rozhodnutím v orgánech Evropské unie (příčemž rámec předmětu povinnosti vlády „informovat“ je širší než pravomoc komor se „vyjadřovat“). Pro účely jednacího řádu tedy byly vybrány z Ústavou nabízených pravomocí ohledně závazků České republiky jen některé, zejména pak ty, které se týkají preventivní kontroly rozhodovací činnosti orgánů Evropské unie.

První oblastí pozornosti Sněmovny se podle jednacího řádu měly stát dokumenty, které přijímají orgány Evropské unie jako dokumenty sekundární (které provádějí legislativní pravomoci orgánů Evropské unie), a z nich všechny dokumenty právně závazného charakteru. Ustanovení § 109a odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny upravuje „návrhy aktů Evropské unie“, které je vláda povinna předložit („předkládá“) výboru pro evropské záležitosti. Návrhy ostatních („jiných“) dokumentů (ustanovení má na mysli zejména zelené a bílé knihy jako přípravné dokumenty k sekundárnímu právu nebo politické dokumenty nebo prováděcí, zejména hodnotící dokumenty Komise sekundárnímu právu) nemusí, ale mohou být vládou předloženy. Ustanovení § 109a odst. 2 jednacího řádu Sněmovny stanoví, že dokumenty musí být projednány výborem bez zbytečného odkladu. Z formulace není zcela jasné, zda všechny dokumenty, které jsou vládou předloženy, musí být výborem bez zbytečného odkladu projednány. Tato nejasnost úpravy byla záměrná. V době přijímání novely jednacího řádu nebyla známa podoba informačního systému, který poskytne výboru a Sněmovně informace o návrzích aktů nebo o jiných dokumentech. Nevědělo se, zda dokumenty budou distribuovány přes vládu, nebo zda je bude možno ve Sněmovně přijímat přímo z orgánů Evropské unie. Nicméně už při tvorbě novely jednacího řádu bylo zřetelné, že pokud chce Sněmovna zachovat vlastní autonomii při kontrole unijních činností vlády, bude si muset zachovat právo na výběr dokumentů, které bude výbor nebo jiné sněmovní orgány ve skutečnosti projednávat popř. se k nim vyjadřovat.

A na druhou stranu – pokud bude výbor chtít kontrolovat vládu efektivně, bude potřebovat znát předběžné stanovisko vlády k těm dokumentům, které si k projednání vybere. Jinak by nebylo možno uspořádat ve výboru smysluplnou rozpravu k předkládanému dokumentu a zejména její vyústění by nebylo komu bezprostředně předat. Nakonec v minulých letech probíhající výborová praxe poněkud „pozměnila“ zákonou úpravu. Evropský systém doručování dokumentů (extranet EU) byl v době vzniku euronovely zpřístupňován a poté byl a je přístupný přímo pracovníkům a poslancům ze Sněmovny. Z tohoto důvodu se vláda nemusí zabývat doručováním dokumentů do Parlamentu a nemusí pracně rozlišovat ve smyslu jednacího řádu, zda se jedná o „návrh aktů“ EU nebo o jiný dokument (u kterého není podle jednacího řádu zaslání vládou obligatorní). Sněmovní výbor sám provádí výběr z dokumentů,⁷ který oznámí vládě, a ta zpracuje informaci o svém předběžném stanovisku.⁸ Výbor přitom v praxi příliš nerozlišoval a dodnes nerozlišuje, zda se jedná o dokument spočívající v „návrhu aktu“ nebo zda se jedná o dokument jiného charakteru, tedy dokument, který není zatížen ze strany vlády obligatorní povinností (podle současného znění Směrnice vlády, která

⁷ Odborná literatura si všímá toho, že pro výběr dokumentů je důležitá pozice předsedy výboru, který má téměř neomezenou předběžnou diskreci. KRÁL, D.: Český parlament a evropská agenda: Od Šípkové Růženky k Popelce? In *Český a slovenský parlament po lisabonské smlouvě*. Praha: Europeum, 2010, s. 20.

⁸ Čl. 5 Směrnice vlády.

reaguje na jednacím řádu PS, „vláda poskytuje předběžné stanovisko k návrhu každého legislativního aktu“).⁹

Výbor stanoví zpravodaje, vyslechne vyjádření zástupce vlády,¹⁰ zpracuje a usnesením schválí své stanovisko. Výbor může doporučit projednání dokumentu plénu popř. postoupit dokument věcně příslušnému výboru.¹¹ Oba posledně jmenované instituty výbor dosud používá velmi skromně, v omezeném počtu případů, k podrobnostem těchto procedur viz níže.¹²

Formulace jednacím řádu dále stanoví, že pokud není dokument, přesněji výborové usnesení k němu, zařazeno do jednání nejbližšího pléna Sněmovny,¹³ je usnesení výboru pro evropské záležitosti považováno ze zákona (§ 109a odst. 4) za stanovisko, tedy za usnesení (dle zákona o jednacím řádu za „vyjádření“) Sněmovny ve smyslu čl. 10a Ústavy. Tato zákonná fikce ve skutečnosti umožňuje plynulé projednávání evropských dokumentů. Pokud by tato úprava nebyla přijata nebo nebyla akceptována,¹⁴ bylo by prakticky nemožné ze strany orgánů Poslanecké sněmovny pravidelně a včas usnesením reagovat na větší množství dokumentů, které jsou do Sněmovny dodány.¹⁵

Jednacím řádu stanoví, že usnesení Sněmovny k návrhu Unie je zasíláno vládě, „*kteřá je zohlední při formulaci svého stanoviska pro jednání v orgánech Evropské unie*“. Výklad zákonné povinnosti vlády „zohlednit“ usnesení výboru nebo Sněmovny, která je formulována v § 109a odst. 5 jednacím řádu, je obtížný. Je třeba jej přinejmenším vykládat tak, že vláda vezme stanovisko komory na vědomí a jedná při rozhodování o předmětném aktu se znalostí a s přihlédnutím¹⁶ k obsahu usnesení Sněmovny. Povinnost zohlednit však neznamená povinnost vlády rozhodovat tak, že nijak neporuší

⁹ V některých případech je pro výbor efektivnější jednat co nejdříve o přípravných dokumentech a zaměřit svou pozornost na ovlivnění vlády v časných fázích předpřípravy legislativního aktu popř. mezinárodní smlouvy. Rovněž významné může být projednání přípravných dokumentů pro změny primárního práva včetně přístupu nových kandidátských států nebo pro rozhodnutí Evropské rady.

¹⁰ Jednacím řádu stanoví pouze, že dokumenty předkládá Sněmovně vláda. Z toho se nedá dovodit, že při projednání dokumentu ve výboru musí být přítomen člen vlády, a dokonce ani že při projednání dokumentu musí být nějaký zástupce vlády přítomen. Pokud výbor nepožaduje ad hoc přítomnost člena vlády podle § 109b jednacím řádu Sněmovny, postačí přítomnost jiného zástupce vlády. Praxe výboru pro evropské záležitosti si obvykle vystačí s pověřeným zástupcem vlády, kterým je obvykle zástupce ministerstva, které je gestorem návrhu sekundárního předpisu, ve smyslu směrnice vlády.

¹¹ Jiný výbor může dokument EU projednat z vlastní iniciativy i tehdy, když mu nebyl výborem pro evropské záležitosti doporučen.

¹² K praxi srov. SYLLOVÁ, J. et al.: *Parlament České republiky*. Praha: Linde, 2008, s. 330. Dále také KO-LAŘ, P. – KYSELA, J. – SYLLOVÁ, J. a kol.: *Parlament České republiky*. Praha: Leges, 2013.

¹³ Za nezařazení na plénum se považuje i skutečnost, pokud je dokument vyřazen z programu nejbližší schůzky, podle § 109a odst. 4 jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Návrh na zařazení do pléna může učinit kdokoli, kdo má právo dávat návrhy na projednání věci, výslovně je tato možnost svěřena jednacím řádem i vládě.

¹⁴ V praxi je zákonná fikce vládou akceptována, i když je z hlediska ústavněprávního problematická, formálně neslučitelná s čl. 10b Ústavy, který stanoví, že se k připravovaným rozhodnutím vyjadřují „komory“. K podrobnostem viz části publikace výše. Obdobnou právní konstrukci neobsahuje euronovela Senátu, proto není usnesení senátního výboru formálně považováno za usnesení Senátu. V praxi se však rozdíly stírají, neboť vláda bere v úvahu usnesení obou komor i usnesení obou evropských výborů, a pokud je to závažné, i usnesení jiných výborů.

¹⁵ Časové potíže s projednáváním evropských dokumentů popř. dalších evropských otázek v plénu souvisí nejen s nedostatečným zájmem pléna, ale zejména s harmonogramem jednání pléna Sněmovny. Plenární schůzky se konají vždy po dva týdny, poté následuje třítydenní plenární přestávka, kdy se konají jiné sněmovní aktivity. Tato přetržitost způsobu sněmovního jednání způsobuje, že není možno zajistit včasné (tedy podle primárního práva EU v k tomu vyhrazené době) přijetí plenárního stanoviska.

¹⁶ Míra „přihlédnutí“ není předepsána, neměla by však být nulová, zejména pokud ustanovení používá slovo formulace.

stanovisko výboru. Pokud je tedy usnesení Sněmovny či výboru tak přísné a jasné (což se nestává často), že nedoporučí přijetí navrhovaného aktu nebo že doporučí určitou definovanou změnu navrhovaného aktu, nemá vláda přímou povinnost usnesení splnit, má pouze povinnost vzít usnesení komory v úvahu při svém rozhodování o znění mandátu, který uděluje zástupci České republiky pro jednání unijního orgánu a přímo při rozhodování v unijním orgánu.

Povinnost vlády „zohlednit“ usnesení komory byla zvolena jako kompromis vzhledem k pravomocem, které mají parlamentní komory vůči vládě v různých členských státech Evropské unie. Jen výjimečně mají v členských státech některé parlamenty pravomoc rozhodovací, což znamená, že usnesení parlamentu musí být vládou prosazováno; vláda nesmí v Radě hlasovat proti němu (tzv. vázaný či závazný mandát – případ Dánska a Finska). V některých státech mají parlamenty pravomoc vůči vládě jen konzultační a v jiných pouze informativní. Český přístup zvolil metodu konzultační, nicméně slovo „zohlednit“ dává určité možnosti volat případně vládu k ústavní odpovědnosti, pokud by žádným způsobem při vyjednávání nereflekovala stanovisko komory a způsobila by přijetí aktu, který je podle přijatého stanoviska Poslanecké sněmovny nesprávné.

K pravomocem výboru ohledně unijních dokumentů je třeba přidat i pravomoci stanovené v ustanovení § 109b jednacího řádu Sněmovny. V uvedeném ustanovení se nejlépe odráží částečná bezradnost při přípravě euronovely. Poslanci stáli o to, aby je ministři informovali o jednání Rady, ale zároveň se obávali přílišné kvantity práce, která by na výboru spočívala. Proto bylo stanoveno, že výbor může požádat, aby se ministr dostavil do výboru před jednáním Rady, které se účastní. Mohlo by se tak stát například vždy, pokud bude na jednání Rady projednáván dokument, k němuž výbor přijal usnesení. Pak by ale muselo být jednání výboru pro evropské záležitosti příliš časté. Kromě toho u návrhů, u kterých je uzavřena v pracovních skupinách Rady shoda, nemá český ministr už žádnou možnost aktuální znění návrhu v Radě ovlivnit. Proto by nebylo efektivní jej do sněmovního výboru před jednáním Rady přivolávat. Ve skutečnosti se povinnost ministra nebo jeho zástupce¹⁷ dostavit se do výboru „před jednáním Rady“ spojuje v jeden institut s projednáváním dokumentů, které výbor projednává ve smyslu § 109a jednacího řádu, což pravděpodobně nebylo původně zamýšleno. Pokud se výbor hodlá určitým dokumentem zabývat, je pozván zástupce exekutivy na jeho výborové projednání. S určitou dávkou právní nejistoty je možno poté na tutéž aktivitu aplikovat ustanovení § 109b odst. 3, podle kterého „vláda nezaujme konečné stanovisko při svém jednání v Radě, dokud nebude dokončen“¹⁸ postup informování o svém konečném postoji.¹⁹ Toto ustanovení je třeba považovat za významnou možnost, jak ovlivnit ze strany Sněmovny rozhodnutí ministra, který je povinen informovat o konečném

¹⁷ Jednací řád v souladu s citační povinností členů vlády podle čl. 38 odst. 2 Ústavy umožňuje vyžádat si účast přímo člena vlády, nicméně v praxi se tato pravomoc výboru uplatňuje spíše výjimečně, výbor je obvykle srozuměn s vystoupením pověřeného zástupce vlády.

¹⁸ S výjimkou urgentních návrhů podle § 109b odst. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Podle protokolu o úloze národních parlamentů SEU/SES ve znění v době přístupu byl umožněn čas na parlamentní výhradu ustanovením, které stanovilo, že není možné zařadit návrh legislativního aktu na pořad jednání Rady, dokud neuplyne šestitýdenní lhůta od jeho postoupení Radě a vládám členských států.

¹⁹ Tomuto institutu se někdy říká parlamentní výhrada, což je pojem srozumitelný i pro další členské státy, které mají rozdílné vztahy mezi vládou a parlamentem, a znamená, že zástupce členského státu nemůže v příslušném orgánu EU rozhodnout, než parlamentní výhrada pomine.

„postoji“ vlády. Podle něj je možné ministři rozhodování v Radě zcela zablokovat.²⁰ Tato pravomoc však nebyla dosud nikdy takto ostře (tedy jako tzv. výhrada) vládou ani výborem interpretována ani aplikována. V praxi výbor přijímá stanovisko tak, aby zbyl dostatek času na přípravu postoje vlády před tím, než je příslušný návrh EU projednáván v Radě.²¹ Z hlediska praxe vlády je třeba osvětlit některé pojmy. Pojem, který vláda používá, je pojem „rámcová pozice“. Tento pojem je synonymem stanoviska pro Parlament. Jiným pojmem je „mandát vlády pro zasedání formací Rady“. Zatímco „rámcová pozice“ je určena Parlamentu, „mandát“ je určen přímo pro jednání zástupce vlády ČR v unijním orgánu a zohledňuje například i předchozí usnesení komor.²²

Aby bylo učiněno zadost formulaci jednacího řádu Poslanecké sněmovny o tom, že se člen vlády účastní jednání výboru před a po jednání Rady, pokud o to výbor požádá, obsahuje Směrnice vlády pokyn členu vlády k účasti výboru na jeho žádost. Člen vlády má v tomto případě povinnost podat informaci o „mandátu“ vlády, který dostal pro jednání Rady (rozumí se zejména mandátu vlády k dokumentům, které výbor projednával a k nimž se usnesl). Nicméně žádosti výboru jsou v tomto směru řídké, kontrola ministrů se většinou vyčerpává přijetím usnesení výboru. Pokud má výbor mimořádný zájem o výsledek jednání Rady a o to, jak zní konečný návrh legislativního aktu, který před tím výbor projednával a k němuž se usnesl, popřípadě jak se vyvíjí zpracování přípravných dokumentů při přípravě nějakého legislativního aktu, usnází se výbor na výzvě vůči zástupci vlády, aby nadále informovala výbor o vývoji návrhu v unijních orgánech.

Kromě dokumentů EU a přípravy jednání Rady se euronovela jednacího řádu Poslanecké sněmovny zabývala rovněž projednáním „*personálních nominací na evropského komisaře, soudce Evropského soudního dvora a nominace do orgánů EIB a EBRD za Českou republiku*“. Pro tuto kontrolní pravomoc ze strany Sněmovny neexistuje specifický podklad v Ústavě. Nicméně stejně jako ostatní části euronovely patří tato parlamentní činnost rovněž do sněmovní pravomoci spočívající v parlamentní kontrole vlády, která vyplývá z jiných ustanovení Ústavy²³ a z celkové parlamentní formy vlády v České republice. Vláda má návrhy na jmenování uvedených funkcionářů EU a uvedených bank (které jsou samostatnými právníckými osobami) ve své pravomoci jako

²⁰ Směrnice vlády o postupu při zaslání návrhů legislativních aktů ES/EU a materiálů Evropské komise Poslanecké Sněmovně, příloha č. 3 usnesení vlády, 680/2006. Dále jen Směrnice vlády. Tato směrnice stanoví, že „*pokud gestor obdrží rozhodnutí některé z komor Parlamentu, že se příslušným dokumentem bude zabývat, uplatní při jednání v rámci Rady parlamentní výhradu. Obdržené stanovisko Parlamentu gestor zohlední ve všech následujících podkladech a stanoviscích pro jednání v rámci EU, včetně mandátů pro zasedání formací Rady.*“

²¹ Významným vládou zavedeným institutem, který jednacím řádem ani žádný jiný právní předpis nezmiňuje, je „rámcová pozice“ vlády České republiky. Jak bylo uvedeno výše, jednacím řádem Sněmovny obsahuje pouze pojem „postoj“. Ustanovení jednacího řádu zavádí povinnost ministra pozvaného do výboru před jednáním Rady na požádání výboru vysvětlit „postoj“ vlády, tedy to, jaké stanovisko k unijnímu návrhu hodlá vláda v Radě zastávat. Termín „rámcová pozice“ je široce používán v praxi, není obsažen ani v jednacím řádu, ani ve Směrnici vlády. Pravděpodobně je třeba považovat pojem „postoj“ z jednacího řádu Poslanecké Sněmovny za synonymum pro „stanovisko vlády k návrhu legislativního aktu“ podle Směrnice vlády. Jednacím řádem přitom umožňuje projednat „postoj“ v uzavřeném jednání. K pojmům srovnání publikaci výboru pro evropské záležitosti: *Parlamentní kontrola agendy EU*. Praha: Kancelář Poslanecké Sněmovny PČR, 2005.

²² Ztotožnění pojmů rámcová pozice, postoj a mandát má právní význam pro to, které informace má výbor právo od vlády získat, zda informace o pozici, či o mandátu. V praxi však k žádným sporům nedochází, vzhledem k tomu, že se vládní zástupce snaží informovat poslance na základě jejich dotazů a k potřebám usnesení výboru.

²³ Čl. 68 odst. 1 Ústavy: „*Vláda je odpovědná Poslanecké Sněmovně.*“

zástupce státu v Radě. Výbor má právo projednat návrhy na nominace dříve, než o nich vláda přijme konečné rozhodnutí. To znamená, že pokud výbor věc neprojedná, nesmí vláda přijmout konečné rozhodnutí ani předložit návrh nebo o něm hlasovat v Radě. Věcné usnesení výboru nemusí vláda ani zohlednit, pokud by však došlo k rozporu mezi usnesením výboru a vládou, mohl by výbor iniciovat volání vlády k odpovědnosti (interpelace, vyslovení nedůvěry nebo odmítnutí vyslovení důvěry).²⁴

II. CO V EURONOVELE JEDNACÍHO ŘÁDU POSLANECKÉ SNĚMOVNY CHYBĚLO

Přípravy euronovely nereflekovaly všechny sněmovní činnosti nebo pravomoci, které ustanovení čl. 10b Ústavy teoreticky zahrnovalo. Tvůrci sněmovního návrhu se soustředili jen na z jejich hlediska nejdůležitější pravomoci – tedy na předprojednání primárního a sekundárního práva Unie. Druhou oblastí byla možnost kontroly jednání ministrů v Radě. Jednací řád neobsahuje pravomoc Sněmovny kontrolovat, jak celkově vláda implementuje závazky, které už na sebe Česká republika vzala, zejména pak prostřednictvím sekundárního práva EU. Alternativa jednacího řádu (kterou se výbor pro evropskou integraci z počátku při vzniku euronovely jednacího řádu rovněž zabýval) obsahovala ustanovení, podle kterého je vláda povinna předložit Sněmovně každý rok „zprávu vlády o plnění závazků vzniklých na základě členství České republiky v Evropské unii“. Tato zpráva měla umožnit Poslanecké sněmovně zjišťovat, nakolik byla vláda schopna evropské právo začlenit do našeho právního řádu včas a řádně, jak to požadují jednotlivé sekundární předpisy. Navržené ustanovení předpokládalo plenární rozpravu o zpožděních v implementaci sekundárního práva (zpoždění pravidelně pečlivě kontroluje Komise), což by zahrnovalo i rozpravu o řízeních, která jsou proti České republice z důvodu neimplementace nebo nesprávné implementace vedena. Na rozdíl od Senátu však poslanci jako navrhovatelé tuto případnou sněmovní kontrolní činnost do návrhu euronovely nezařadili. V praxi tyto informace výbor pro evropské záležitosti má, vláda na základě Směrnice tyto informace poskytuje.

Dále alternativa euronovely jednacího řádu obsahovala podrobnější ustanovení o tom, jak a kdy se mají projednávat „akty, významné pro budoucí celkové fungování institucí zajišťujících evropskou integraci“. Tím se mohly rozumět zejména připravované změny základních smluv nebo otázky přistoupení nových členských států nebo otázky kontroly porušení demokratických základů ze strany členských států. Problematikou, kterou nemělo jistě toto ustanovení na mysli, ale kterou by bývalo pokrylo, by byla i vedlejší smluvní úprava pravomocí Unie jinými smlouvami (dnes např. tzv. fiskální pakt), otázky nedodržení a nestandardní interpretace základních smluv orgány EU apod. Je ovšem zřejmé, že tyto záležitosti je možno projednat ve sněmovně i na základě ustanovení § 109a jednacího řádu, záležitost je možno kdykoliv postoupit plénu a tímto

²⁴ Podrobněji a k novele formulace viz níže.

způsobem se s jejich významem na půdě Sněmovny vyrovnat včetně případných sněmovních pokynů, které je možno směřovat vůči vládě.²⁵

Euronovely jednacího řádu dále neobsahovaly²⁶ kontrolu vystupování nebo přesněji řečeno zastupování České republiky v řízeních u Soudního dvora Evropské unie, popř. projednávání případné pravidelné souhrnné zprávy zástupce České republiky u Soudního dvora. Tyto pravomoci teoreticky bezprostředně vyplývají z čl. 10b Ústavy, tedy ze „vláda pravidelně a předem informuje Parlament o otázkách, souvisejících se závazky vyplývajícími z členství“. Jde o to, že řízení u Soudního dvora je obrazem toho, nakolik se Česká republika s unijními závazky vyrovnala a rovněž jak zástupce České republiky brání zájmy České republiky.²⁷ V praxi však zástupce České republiky jednou ročně informuje výbor pro evropské záležitosti o své činnosti a o řízeních, v nichž je Česká republika účastníkem.

III. POZNÁMKY K PRAXI VÝBORU PRO EVROPSKÉ ZÁLEŽITOSTI PO PŘIJETÍ EURONOVELY JEDNACÍHO ŘÁDU

Praxe výboru po přijetí euronovely demonstrovala, že kontrolu vlády je třeba směřovat oboustranným směrem, pokud jedním směrem rozumíme kontrolu specifických aktů a druhým kontrolu všeobecné politiky Unie. Ukázalo se, že je třeba kontrolovat jak připravovanou sekundární legislativu, tak přípravu významných politických změn, které nejsou sice zatím legislativně reflektovány, ale přinášejí impulzy pro budoucí směřování Unie i sekundární legislativy.

Výborovým nástrojem, který nebyl výslovně ustaven v euronovele jednacího řádu, byla kontrola nebo reflexe (následné seznámení) výboru s jednáním Evropské rady. Ačkoliv nebylo slovo „Evropská rada“ uvedeno ani v euronovele, ani v alternativních návrzích, které euronovelu doprovázely, ukázala se tato činnost – tedy činnost výboru spočívající v kontrole připravovaných závěrů Evropské rady a v kontrole činnosti předsedy vlády v Evropské radě – jako jeden z neúčinnějších způsobů zapojení Poslanecké sněmovny do všeobecného proudu unijního rozhodování.

Výbor pro evropské záležitosti se ve své činnosti v období od vstupu do EU do konce desátých let třetího tisíciletí soustředil na projednávání sekundárních legislativních dokumentů včetně dokumentů nezávazných či přípravných a na celkovou politiku EU. Komplikovaný přístup měl sněmovní výbor pro evropské záležitosti k dokumentům, které jsou součástí Společné zahraniční a bezpečnostní politiky Unie. Euronovela jednacího řádu Sněmovny dokumenty z tohoto oboru žádným zvláštním způsobem neupravovala. Předstih legislativní změny jednacího řádu Sněmovny před skutečnou výborovou praxí způsobil, že nebyla včas rozpoznána specifika dokumentů ze zahraniční a bezpečnostní oblasti. Jejich zvláštnosti spočívají (zejména) v tom, že zahraniční a bezpečnostní

²⁵ Euronovela jednacího řádu Senátu byla v tomto směru podstatně podrobnější, srov. § 119a jednacího řádu Senátu a jiná místa této publikace.

²⁶ A dosud neobsahují.

²⁷ Viz Statut vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropské unie ve znění usnesení vlády č. 113 ze dne 4. února 2004 a usnesení č. 382 ze dne 24. května 2010.

politika je tvořena nikoliv dlouho připravovanými akty legislativního charakteru, ale spíše činnostmi založenými na praktických opatřeních s rychlou až okamžitou účinností. Z tohoto důvodu nebyly sněmovní způsoby, vyvinuté pro kontrolu vládních postojů v Radě ve spolupráci s vládou, dostatečně přizpůsobeny rychlému sledu zahraničních nebo bezpečnostních akcí, které jsou navíc často připravovány v utajeném režimu. Výbor pro evropské záležitosti také nebyl věcně připraven na zahraničněpolitickou problematiku.

Z tohoto důvodu se soustředila kontrola Společné zahraniční a bezpečnostní politiky spíše do jednání zahraničního výboru, i když ani tam jí nebyl věnován dostatek pozornosti.²⁸ To, že se příprava návrhu v oblasti SZBP v čase rychle mění a finalizuje, reflektuje vláda ve výše citované Směrnici vlády tím, že se poskytuje výboru jen první postoj vlády.²⁹

IV. ZDROJE ZPŮSOBU TRANSPOZICE LISABONSKÉ SMLOUVY DO JEDNACÍHO ŘÁDU POSLANECKÉ SNĚMOVNY

Lisabonská smlouva přispěla ve svém textu ke vzniku detailizovaných možností kontroly unijní politiky ze strany národních parlamentů. Protokol č. 1 o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii připojený k Lisabonské smlouvě se stal základem pro vznik zvláštních procedur, které mohou národní parlamenty využít. Jím uvedené parlamentní nástroje je možno klasifikovat do dvou základních skupin.

První skupina nástrojů národních parlamentů patří do skupiny původních kontrolních pravomocí národních parlamentů vůči dokumentům připravovaným v orgánech Evropské unie. Tato skupina nástrojů vyvěrala původně teoreticky jednak z toho, že národní parlamenty musí mít kontrolní pravomoc vůči vlastní vládě, jednak z toho, že parlamentům musí zůstat alespoň částečná kontrola vůči legislativním aktivitám, které byly zakládajícími smlouvami delegovány na orgány Unie. Protokol č. 1 v polisabonském znění dává povinnost postupovat návrhy legislativních aktů národním parlamentům, stejně tak jako zelené a bílé knihy a další legislativní dokumenty. Až do přijetí Lisabonské smlouvy nebyla kontrola unijních návrhů ze strany národních parlamentů nijak strukturována, z čehož vyplýval vznik různorodých námitek vůči návrhům, které nebylo možno nějakým způsobem mezi parlamenty sjednotit, a následně nebylo možné legislativu jen ze strany parlamentů zabrzdit (pokud nebyla národním parlamentem ovlivněna přímo vládou členského státu). Podle Lisabonské smlouvy se mají národní parlamenty možnost sjednotit na námitkách určitého druhu proti unijnímu návrhu; poté je mohou uplatnit přímo vůči orgánům EU. Základní verifikace oprávněnosti pravomocí mezi Unií a národními státy v oblasti sdílených pravomocí závisí podle primárního práva EU na tom, zda je určitá pravomoc vykonávaná na úrovni Unie přínosná pro tu kterou věcnou oblast, tedy zda její regulace na celounijní úrovni je z hlediska účinnosti optimální. Pokud tomu tak není, je nezbytné podle primárního práva nechat regulaci na

²⁸ Výběr dokumentů SZBP měl k dispozici zahraniční výbor v pravidelných intervalech, jeho zájem byl co do frekvence střídavý.

²⁹ Směrnice vlády o postupu zasilání..., tj. příloha č. 3 k usnesení vlády 680/2006.

národní nebo nižší úrovni, a to podle čl. 5 Smlouvy o Evropské unii.³⁰ Podle Protokolu č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality v lisabonském znění se mohou všechny národní parlamenty nebo jejich komory obrátit na orgány EU se stanoviskem, že předložený legislativní návrh je v rozporu s principem subsidiarity. Lhůta na předložení stanoviska je 8 týdnů od postoupení návrhu.³¹

Druhá skupina nástrojů národních parlamentů vyvěrá rovněž z kontroly sekundárního práva, ale její využití nesměřuje do fáze přípravy právního aktu na půdě Unie, ale do fáze implementace, popř. aplikace unijního aktu. Podle Protokolu o používání zásad subsidiarity je zajištěna možnost národních parlamentů iniciovat žalobu pro nedodržení subsidiarity poté, kdy akt vstoupí v platnost. Žalobu pak má předat Soudnímu dvoru EU členský stát.³²

Kromě Protokolu o úloze národních parlamentů nabídla Lisabonská smlouva některé další možnosti, které mohou národní parlamenty při předběžné kontrole unijních aktivit využít.³³ Lisabonská smlouva obsahuje větší počet tzv. sebenovelizačních (evolutivních) a přechodových klauzulí, jimiž se rozumí ustanovení primárního práva, která dávají pravomoc rozšířit funkce nebo ulehčit rozhodovací proceduru³⁴ orgánů Evropské unie v určité omezené věcné nebo procesní oblasti jinak než prostřednictvím řádné změny primárního práva doprovázenou ratifikací všemi členskými státy. Klauzule obsahují vzájemně od sebe odlišné procedury, do nichž jsou národní parlamenty zapojeny.³⁵ Tím se zmírňuje „nedodržení“ složité procedury změny primárního práva, v níž hrají národní parlamenty nezastupitelnou roli, často prostřednictvím rozhodování kvalifikovanými většinami (nebo dokonce s použitím referenda). Obecně lze stanovenou účast národních parlamentů při aplikaci těchto klauzulí zjednodušeně popsat jako účast ve formě potenciálního vyjádření nesouhlasu (veta), které zabrání použití klauzule orgány Unie. Příkladem je z hlediska závažnosti uplatnění nejvýznamnější klauzule podle čl. 47 odst. 7 SEU, spočívající v iniciativě k přijetí většinového hlasování v Radě místo hlasování jednomyslného. O iniciativě i posléze o jejím přijetí rozhoduje jednomyslně Evropská rada. Podle primárního práva se iniciativní rozhodnutí Evropské rady musí oznámit národním parlamentům. Vysloví-li aspoň jedna z komor národních parlamentů nesouhlas, rozhodnutí o přijetí iniciativy o změně procedury hlasování v Radě se v Evropské radě nesmí přijmout.

³⁰ Čl. 5 odst. 3 SEU: „Podle zásady subsidiarity jedná Unie v oblastech, které nespádají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální a místní, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie.“ Odst. 4: „Podle zásady proporcionality nepřekročí obsah ani forma činnosti Unie rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smluv.“

³¹ Podrobnosti na jiném místě této publikace. Rovněž viz SYLLOVÁ, J. – PÍTROVÁ, L. – PALDUSOVÁ, H. a kol.: *Lisabonská smlouva. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 36.

³² Není unijním právem určeno, zda vláda musí parlamentem navrženou žalobu SD podat.

³³ Nové pravomoci národních parlamentů podle protokolů Lisabonské smlouvy není možno považovat za absolutní zvýšení jejich role při tvorbě unijního práva. Je třeba je posuzovat jen jako vyrovnání toho, že zjednodušením změny určitých ustanovení přišly o svou roli jako subjektu rozhodujícím o vzniku (a změnu) mezinárodní smlouvy.

³⁴ Jedná se o přechod z rigidnější rozhodovací procedury do flexibilnější, typicky z jednomyslného hlasování v Radě k většinovému hlasování v Radě.

³⁵ Rovněž předlisabonské znění SEU/SES obsahovalo určité velmi omezené množství sebenovelizačních klauzulí.

Dalším nástrojem, kterým byly národní parlamenty „aktivizovány“ prostřednictvím Lisabonské smlouvy, byla procedura obecné zjednodušené změny základacích smluv. Čl. 48 odst. 6 Smlouvy o Evropské unii stanoví, že je možno zjednodušeně novelizovat část třetí SFEU, pokud se nerozšiřují pravomoci svěřené Unii základacími smlouvami. Zjednodušená procedura změny musí být schválena členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy. Z uvedeného je zřejmé, že toto ustanovení je pouze zdánlivým „aktivizováním“ národních parlamentů, protože při případné řádné změně základacích smluv je jejich účast při ratifikaci stejně nezbytná. Primární právo umožňuje, aby národní právní řád sám upravil, jakým způsobem budou národní parlament a jeho komory do zjednodušené změny Smluv zapojeny, z toho vyplývá, že je možno zvolit méně rigidní proceduru, než která je upravena pro schvalování klasických změn integračních smluv.

Problematika sebenovelizačních a přechodových klauzulí a problematika zjednodušené změny smluv byla před schválením Lisabonské smlouvy velmi živě probírána zejména ve Velké Británii. Britský parlament vytvořil prostřednictvím zákona interní parlamentní procedurální systém, kterým hodlal zabránit tomu, že by některá z klauzulí nebo zjednodušená změna smluv byla použita, aniž by o tom byla Dolní sněmovna zpravena, resp. aniž by byla dostatečně upozorněna. Z tohoto důvodu bylo přijato ustanovení, které zavazovalo britskou vládu k povinnosti získat si pro použití každé klauzule v Evropské radě nebo Radě aktivní preventivní souhlas Dolní sněmovny. Tím bylo dosaženo, že k souhlasu Velké Británie je třeba aktivního souhlasu Dolní sněmovny, nestačí tedy (pasivní) neschválení nesouhlasu. Zákon European Union (Amendment) Act z r. 2008 stanoví: „*Ministr Koruny nesmí hlasovat pro nebo jinak podpořit rozhodnutí z těch, které jsou následně uvedeny, pokud nebyl dán souhlas parlamentu ve smyslu těchto ustanovení.*“³⁶ Vedle evolutivních a přechodových klauzulí podmínil zákon

³⁶ Z uvedeného zákona, čl. 6: „*Parliamentary control of decisions (1) A Minister of the Crown may not vote in favour of or otherwise support a decision under any of the following unless Parliamentary approval has been given in accordance with this section—*

(a) Article 48(6) of the Treaty on European Union (simplified revision procedure),

(b) Article 48(7) of that Treaty (adopting qualified majority voting or applying ordinary legislative procedure: general),

(c) the provision of Article 31(3) of that Treaty (Common and Foreign Security Policy) that permits the adoption of qualified majority voting,

(d) the provision of Article 81(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union (family law) that permits the application of ordinary legislative procedure in place of special legislative procedure,

(e) the provision of Article 153(2) of that Treaty (social policy) that permits the application of ordinary legislative procedure in place of special legislative procedure,

(f) the provision of Article 192(2) of that Treaty (environment) that permits the application of ordinary legislative procedure in place of special legislative procedure,

(g) the provision of Article 312(2) of that Treaty (EU finance) that permits the adoption of qualified majority voting,

(h) the provision of Article 333(1) of that Treaty (enhanced cooperation) that permits the adoption of qualified majority voting, or

(i) the provision of Article 333(2) of that Treaty that permits the application of ordinary legislative procedure in place of special legislative procedure.

(2) Parliamentary approval is given if—

(a) in each House of Parliament a Minister of the Crown moves a motion that the House approves Her Majesty's Government's intention to support the adoption of a specified draft decision, and

(b) each House agrees to the motion without amendment.

(3) The motions under subsection (2) in respect of a draft decision ('Draft Decision 1') may include provision ('disapplication provision') disapplying subsection (1) in respect of any later draft decision which a Minister of the Crown may certify as an amended version of Draft Decision 1; and—

souhlas zástupce Velké Británie parlamentním souhlasem i v případě hlasování v Radě o sekundárním předpisu přijatém na právním základě článku 352 SFEU, tedy podle tzv. klauzule flexibility.³⁷ (Tato klauzule byla podle Lisabonské smlouvy rozšířena i mimo politiky vnitřního trhu.) Nově je podrobena kontrole ze strany národních parlamentů – Komise má vůči nim upozorňovací povinnost (čl. 352 odst. 2 SFEU).³⁸

Rovněž Německo bylo nedůvěřivé vůči výše uvedeným klauzulím základních smluv. Jednací řád Spolkového sněmu³⁹ přistoupil podobně jako Velká Británie k posílení kontrolních pravomocí Spolkového sněmu a Spolkové rady, aby odpověděl na lisabonské pokusy o zjednodušení integračních procedur. Nicméně konečné vyřešení pochybností ohledně vztahu mezi zákonodárnou mocí Německa a evropskými záležitostmi určil až v r. 2009 Spolkový ústavní soud. Formuloval právní věty, které podmínily aplikaci klauzulí zvýšením pravomocí Spolkového sněmu. Základní věta zní takto:

Pokud členské státy utvářejí smluvní právo tak, že při zásadním zachování platnosti principu svěření pravomocí může dojít ke změně smluvního práva bez procesu ratifikace, náleží vedle spolkové vlády i zákonodárným sborům při jejich spolupůsobení zvláštní odpovědnost, která musí v Německu vnitrostátně dostát požadavkům čl. 23 odst. 1 Základního zákona (odpovědnost za integraci) a která může být popřípadě vymáhána v řízení před ústavním soudem.⁴⁰

Pokud se týká České republiky, lisabonská novela jednacího řádu Poslanecké sněmovny vycházela z euronovely; dodala k ní některé nové sněmovní procedury v návaznosti na kontext dosavadních institutů. Její základní inspirací byly právě předpisy a východiska, uplatněné v normách Velké Británie a Německa.

(a) if Parliamentary approval is given in accordance with subsection (2), any disapplication provision agreed to by both Houses shall have effect, and

(b) an amendment to omit the disapplication provision shall be ignored for the purposes of deciding under subsection (2) whether a motion has been agreed to without amendment.“

³⁷ Tažení britského parlamentu proti zvyšování pravomocí EU vyvrcholilo v r. 2011 za konzervativní vlády přijetím zákona European Union Act 2011, jehož hlavním předmětem je povinnost referenda při každém transferu pravomocí na EU. Kromě toho pro účel použití každé zjednodušené změny nebo přechodové klauzule primárního práva EU požaduje tento zákon použití aktu britského parlamentu. Tím se zpřísnila procedura souhlasu podle výše citovaného aktu 2008. European Union Act 2011 obsahuje kromě toho v čl. 18 ještě novou klauzuli suverenity, která (teoreticky) zabraňuje rozšíření přímé použitelnosti unijního práva: „Directly applicable or directly effective EU law (that is, the rights, powers, liabilities, obligations, restrictions, remedies and procedures referred to in the section 2 (1) of the European Communities Act 1972) falls to be recognized and available in law by virtue of that Act or where it is required to be recognized and available in law by virtue of any other Act.“

³⁸ Vnitrostátní parlamenty pak mohou reagovat postupem upraveným pro aplikaci principů subsidiarity, tedy mají možnost uplatnit postupy stejně jako při přijímání jiných návrhů legislativních aktů, zejména se mohou usnést o porušení principu subsidiarity ohledně sekundárního aktu včetně aplikace klauzule flexibility. Pojistkou proti zneužití klauzule flexibility je zákaz harmonizačního předpisu přijatého na právním základě této klauzule.

³⁹ Srov. jinou část této publikace, analyzující případ Německa.

⁴⁰ Právní věty Spolkového ústavního soudu pokračují: „Zákona ve smyslu čl. 234 odst. 1 věty druhé Základního zákona není třeba, pokud se dílčí přechodové klauzule omezují na oblasti, které jsou již dostatečně určeny Lisabonskou smlouvou a předem nestanoví právo národních parlamentů tyto změny odmítnout. I v těchto případech je ovšem povinností Spolkového Sněmu, a pokud jsou dotčena zákonodárná oprávnění zemí, i Spolkové rady jiným vhodným způsobem dbát odpovědnosti za integraci...“ In Rozsudek Spolkového ústavního soudu „Lisabon“, sp. zn. 2 BvE 2/08 ze dne 30. 6. 2009. Citováno podle překladu v publikaci *Evropská inspirace z Karlsruhe*. Praha: OEZ Úřadu vlády ČR, 2009, s. 63.

V. OBSAH LISABONSKÉ NOVELY JEDNACÍHO ŘÁDU POSLANECKÉ SNĚMOVNY

Lisabonská novela jednacího řádu Poslanecké sněmovny byla navržena jako poslanecký návrh poslanců Marka Bendy, Zdeňka Jičínského, Stanislava Grospiče, Jana Kasala, Kateřiny Jacques, Evy Dundáčkové, Jana Hamáčka a Václava Exnera.⁴¹ Jednalo se o návrh zákona, který obsahoval jak novelu jednacího řádu Poslanecké sněmovny, tak novelu jednacího řádu Senátu. Z toho vyplývalo, že se návrh zákona musel projednávat procedurou podle čl. 40 Ústavy, která vylučuje přehlasování Senátu a umožňuje překročit libovolně třicetidenní lhůtu při projednávání v Senátu. Návrh byl podán na jaře v r. 2009, tedy ještě před ratifikací Lisabonské smlouvy ze strany prezidenta republiky, ale po schválení Lisabonské smlouvy v Poslanecké sněmovně, nikoliv však v Senátu. Návrh obou jednacích řádů byl schválen Parlamentem 6. 5. 2009.⁴² V Poslanecké sněmovně byl návrh projednán zrychlenou procedurou podle § 90 odst. 4 a byl s ním vysloven souhlas už v prvním čtení. Důvod urychlené přípravy návrhu i zrychlené procedury byl podobný. Poslanecká sněmovna si chtěla – podobně jako to učinil parlament ve Velké Británii – zajistit dostatek pravomocí ještě před tím, než nabyde Lisabonská smlouva platnost. Na druhou stranu se snažila podpořit ratifikaci Lisabonské smlouvy. Návrh novely obou jednacích řádů také reagoval na první nález Ústavního soudu ohledně Lisabonské smlouvy. Úvod do situace právní i faktické prezentoval v obecné rozpravě pléna jeden z navrhovatelů poslanec Marek Benda:

Tak jak bylo v této Sněmovně již opakovaně upozorněno, v průběhu projednávání Lisabonské smlouvy došlo k situaci, že za prvé Lisabonská smlouva upravuje některé kompetence vnitrostátních parlamentů přímo ve vztahu k EU, ať už je to veto u některých rozhodnutí, žaloba k Evropskému soudnímu dvoru či přímá komunikace s politickými orgány EU. Toto jsou věci, které přímo bezprostředně vyplývají z Lisabonské smlouvy a musí být v obou jednacích řádech upraveny. Pokusili jsme se ve shodě se Senátem a se senátní ústavní komisí, která návrh projednala a vzala na vědomí, dojít k řešení, které bude symetrické. Obě komory budou mít stejné postavení, protože se de facto jedná o mezinárodní smlouvy, u kterých by v každé situaci měly mít komory rovnocenné postavení.⁴³

K ratifikaci Lisabonské smlouvy posledním členským státem došlo podpisem ratifikačních listin prezidentem České republiky Václavem Klausem dne 3. 11. 2009. V tento den (znovu) o slučitelnosti Lisabonské smlouvy s Ústavou České republiky rozhodl ve svém druhém nálezu Ústavní soud.⁴⁴

⁴¹ Sněmovní tisk č. 742 v V. volební období. Navrhovatelé byli symbolicky zástupci všech parlamentních politických stran. Zákon vyhlášen jako č. 169/2009 Sb.

⁴² Prezident Václav Klaus zákon ani nepodepsal, ani nevrátil. Z tohoto důvodu není znění zákona prezidentem republiky podepsáno. Nabylo platnosti bez jeho podpisu vyhlášením ve Sbírce zákona jako č. 169/2009 Sb.

⁴³ Stenografický zápis 19. 3. 2009 pokračuje: „*Současně bych chtěl odůvodnit, že režim podle § 90 jsme zvolili právě proto, aby nedocházelo k zásahům do návrhu novel obou jednacích řádů, protože jsou vyváženy tak, aby obě komory byly připraveny s nimi souhlasit, a protože vzhledem k tomu, že v Poslanecké Sněmovně už Lisabonská smlouva prošla, Senát naopak dal najevo, že dokud nebudou novely jednacích řádů, Lisabonskou smlouvu neschválí. Kvůli urychlení možnosti schválit Lisabonskou smlouvu se domníváme, že by mělo být urychleno i projednávání tohoto tisku a měl by být schválen v jednom čtení.*“

⁴⁴ V platnost vstoupila Lisabonská smlouva dne 1. 12. 2009.

Prvním bodem novelizace jednacího řádu bylo výslovné začlenění kontroly subsidiarity do dosavadní činnosti sněmovního výboru pro evropské záležitosti. Zatímco dosavadní znění neurčovalo, jakou formu a obsah může nebo má mít usnesení výboru nebo Sněmovny, v novele byla upravena zvláštní procedura pro přijetí „odůvodněného stanoviska“ ve smyslu, že návrh aktu Evropské unie porušuje zásadu subsidiarity. Z Protokolu č. 2 je zřejmé, že posuzování subsidiarity ze strany národních parlamentů se může týkat jen návrhů legislativních aktů, přesněji řečeno, jen posouzení těchto aktů jako porušujících zásadu subsidiarity může mít právní následky, které předpokládá protokol. Novela v § 109a odst. 6 stanoví, že pokud usnesení výboru „obsahuje včas přijaté a odůvodněné stanovisko uvádějící, že návrh aktu EU porušuje zásadu subsidiarity, postoupí předseda Sněmovny usnesení neprodleně vládě, předsedovi Senátu“ a orgánům Evropské unie. Lhůta pro „včas“ přijaté odůvodněné stanovisko se řídí podle přímo závazného primárního práva EU, tedy podle protokolu č. 2. Ten v čl. 6 uvádí, že lhůta pro stanovisko je osm týdnů ode dne postoupení návrhu legislativního aktu v úředních jazycích Unie. Hlasování o stanovisku subsidiarity nemá ve výboru ani v plénu žádné zvláštní většiny, rozhoduje se tedy nadpoloviční většinou přítomných poslanců. I pro usnesení o porušení subsidiarity platí, že pokud se včas neusnese plénum, považuje se usnesení výboru za vyjádření pléna (tedy usnesení celé) Sněmovny.

Druhým bodem novelizace je řízení o podání žaloby Soudnímu dvoru Evropské unie týkající se porušení subsidiarity některým legislativním aktem. Podle primárního práva je možno zvolit dva základní způsoby právní úpravy. Prvním je podání žaloby, o kterém rozhodne přímo zákonodárná komora nebo celý parlament, druhý způsob spočívá v rozhodnutí komory (nebo parlamentu) o předání žaloby jiným státním orgánům (typicky vládě), které za členský stát rozhodnou o podání nebo nepodání žaloby Soudnímu dvoru EU. Česká republika koncipovala možnost podání žaloby tak, že ji může podat každá parlamentní komora (plénum komory) sama, při běžné hlasovací proceduře v komoře. Vláda je podle jednacího řádu Poslanecké sněmovny povinna předat žalobu na neplatnost podle čl. 263 SFEU („vláda předloží žalobu bez zbytečného odkladu Evropskému soudnímu dvoru“). Česká vnitrostátní úprava tímto učinila a z parlamentní komory aktivně legitimovaného žalobce vůči Soudnímu dvoru EU. O podání žaloby se hlasuje v plénu Sněmovny běžnou většinou,⁴⁵ omezena je pouze iniciativa k podání žaloby – návrh může v komoře iniciovat nejméně 41 poslanců. Iniciativa musí být provázena konečným zněním žaloby. Tato právní úprava dává Poslanecké sněmovně značnou pravomoc, nicméně obsahuje i některé více či méně skryté brzdy. Kromě vysokého počtu poslanců k iniciativě je brzdou proti zaházení řízení u Soudního dvora i ustanovení, které neumožňuje žalobu po jejím podání do Poslanecké sněmovny při projednávání ve Sněmově změnit. Pokud by se Sněmovna chtěla usnést na změně formulace žaloby, je možno ustanovení jednacího řádu vykládat tak, že by musela být podána žaloba nová (§ 109d a § 109e). Formulace jednacího řádu není zcela jasná, za určitých podmínek by

⁴⁵ Protokol nijak neupravuje to, že musí o žalobě národní parlamentní komory rozhodnout většina komory, ani jaká většina či menšina to může být. Rovněž je otevřena možnost, že členský stát upraví jiným způsobem vzájemné vztahy komor, například tak, že žalobu navrhuje jen dolní komora. Například německý Spolkový Sněm rozhoduje o podání žaloby menšinou. Viz jiná pasáž publikace.

bylo možno pravomoc komory na změnu žaloby z textu extenzivním výkladem vyvodit a dovolit v plénu o změně hlasovat.⁴⁶

Třetím bodem jednacího řádu je zavedení institutu předchozího souhlasu Sněmovny s výše uvedenými rozhodnutími týkajícími se evolutivních a přechodových klauzulí a klauzule flexibility podle Lisabonské smlouvy. Jednací řád proceduru v podstatě sjednotil pro všechny v úvahu přicházející případy (podle britského vzoru z r. 2008), i když na unijní úrovni jde o proceduru rozdílnou. Pouze pokud se týká lhůty na projednání, přizpůsobil se jednací řád primárnímu právu EU (§ 109j odst. 7), jinak musí Sněmovna rozhodnout bez zbytečného odkladu. Sjednocení procedury spočívá v tom, že vláda je povinna vždy návrh na předchozí souhlas sama předložit, Sněmovna musí na její návrh věc obligatorně projednat a hlasovat.⁴⁷ Před jednáním pléna musí o věci jednat rovněž obligatorně výbor pro evropské záležitosti, v usnesení by měl doporučit, zda má Sněmovna předchozí souhlas vyslovit, či nikoli.⁴⁸ Předseda Sněmovny je povinen věc předložit na nejbližším plénu od podání vlády. Pokud by ani takto nebylo možno usnést se včas, je předseda Sněmovny povinen svolat plenární schůzi tak, aby bylo možno přijmout usnesení včas. Hlasuje se jen o předchozím souhlasu nebo o zamítnutí návrhu na předchozí souhlas.⁴⁹ Pokud má zamítnutí souhlasu následky předpokládané primárním právem EU, je třeba informovat neodkladně uvedené orgány EU. Pokud nikoliv, je informován jen Senát a vláda. Pro vládu má zamítnutí souhlasu takto formulované následky: „*Bez předchozího souhlasu nelze za Českou republiku vyslovit při hlasování souhlas...*“⁵⁰ Podrobnosti výkladu jsou obsaženy v následujících částech této publikace.

Čtvrtým bodem jednacího řádu Poslanecké sněmovny je vyslovení předchozího souhlasu v proceduře zjednodušené změny primárního práva (čl. 48 odst. 6 SEU). V tomto případě vychází logika předchozího souhlasu z myšlenky, že se má zabránit tomu, aby nebyl Parlament postaven před hotovou věc. Jinak zjednodušená změna primárního práva vstoupí sice v platnost až „*po schválení členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy*“, což v České republice znamená (zatím)⁵¹ se souhlasem Parlamentu a po ratifikaci prezidenta republiky,⁵² ovšem do Parlamentu se zjednodušená změna dostává až

⁴⁶ Důvodová zpráva k příslušnému ustanovení: „*Výslovně se stanoví, že v příslušném usnesení Sněmovny má být obsah žaloby uveden. V praxi by se například mohlo jednat o nedílnou přílohu usnesení.*“ Jednací řád Sněmovny upravuje i pověření svého zástupce pro jednání u Soudního dvora, včetně toho, že jeho mandát stejně jako návrh trvá, i pokud uplyne volební období Poslanecké Sněmovny.

⁴⁷ Z důvodové zprávy: „*Přestože vláda předkládá návrh na vyslovení předchozího souhlasu obligatorně, neznamená to, že by vždy musela mít k příslušnému návrhu rozhodnutí orgánu Evropské unie kladné stanovisko. I v případě, že obě komory předchozí souhlas udělí, není tím založena povinnost vlády (exekutivy) vyslovit při hlasování v orgánech Evropské unie s návrhy rozhodnutí souhlas. Může nastat i situace, kdy bude v době hlasování o návrhu rozhodnutí v orgánech Evropské unie v České republice vládnout již jiná vláda (s jiným stanoviskem), než byla ta, která návrh na vyslovení předchozího souhlasu Sněmovně předložila.*“

⁴⁸ I když výbor věc neprojedná nebo nepřijme usnesení, je třeba věc zařadit do programu pléna.

⁴⁹ Je možno dát ze strany poslanců návrh na odročení. Obligatorní hlasování jen o souhlasu neznamená, že Sněmovna nesmí přijmout doprovodné usnesení.

⁵⁰ § 109i sněmovního jednacího řádu.

⁵¹ Není vyloučeno, že v budoucnu bude tato procedura upravena zákonem zvláštním způsobem, jak to primární právo EU umožňuje.

⁵² Lisabonská novela sněmovního jednacího řádu uvádí: „*Při projednání návrhu vlády ve Sněmovně se užijí ustanovení upravující projednávání mezinárodních smluv obdobně.*“ § 109l odst. 1. Důvodová zpráva k tomuž: „*Vychází se ze skutečnosti, že při absenci jiné výslovné úpravy v Ústavě se rozhodnutí Evropské rady podle čl. 48 odst. 6 Smlouvy o Evropské unii o změně ustanovení části třetí Smlouvy o fungování Evropské unie z vnitrostátního hlediska pojímá jako atypicky sjednaná mezinárodní smlouva. Předpokládá se proto*

v momentu, kdy ji jednomyslně odsouhlasila Evropská rada. Tím je Parlament postaven do nevýhodného postavení. Z tohoto důvodu Sněmovní jednací řád vyžaduje předchozí souhlas před jednáním Evropské rady, aby bylo možno názor Poslanecké Sněmovny přenést na jednání Evropské rady.

Pokud je zjednodušená změna primárního práva v Evropské radě přijata, hlasuje o ní Poslanecká Sněmovna ve skutečnosti znovu, jako o mezinárodní smlouvě před prezidentskou ratifikací.

ADOPTION OF THE EURO-AMENDMENT AND LISBON-AMENDMENT
OF THE RULES OF PROCEDURE OF THE CHAMBER OF DEPUTIES
(SOURCES, CIRCUMSTANCES AND BASIC CONTENT OF THE PROVISIONS
ON INTEGRATION)

Summary

European Affairs Committee of the Czech Chamber of Deputies focused its activities during the period from entry into the EU on the debates of secondary legislative documents, including preliminary or non-binding papers and on the overall EU policy. The similar practice in all the national parliaments dispersed into various objections to drafts, which could not be united and validly reflected in the EU institutions. After the Lisbon, national parliaments may unite on the objection of subsidiarity. All national parliaments have the power to turn to the EU institutions with their view that a legislative proposal contravenes the principle of subsidiarity. The (so called Lisbon) amendment of the Rules of Procedure of the Czech Chamber of Deputies adopted the specific procedure for the adoption of a “reasoned opinion” on subsidiarity. The opinion must be accepted by the plenary, or by the committee (if the draft does not go to the plenary). Other parts of the Rules of Procedure amendment include other procedures, provided by the Protocol of subsidiarity. The most important part of the amendment was the implementation of procedures according to “evolutionary clauses”. Similar as according to the British Act the Czech Chamber of Deputies (and also the Senate) must give explicit prior consent of evolutionary clauses, *simplified revision procedures*, and in addition, the flexibility clause.

Key words: simplified revision, flexibility clause, reasoned opinion, evolutionary clause

Klíčová slova: zjednodušená změna, ustanovení o flexibilitě, odůvodněné stanovisko, ustanovení o budoucí změně

zcela analogická vnitrostátní schvalovací procedura, jako při vyslovování souhlasu s ratifikací běžných mezinárodních smluv.“

SNĚMOVNÍ PRAXE VÝKONU KONTROLY DODRŽOVÁNÍ ZÁSADY SUBSIDIARITY V SEKUNDÁRNÍM PRÁVU EU

MICHAL POHL*

I. ZÁSADA SUBSIDIARITY V PRÁVU EU

Zásada subsidiarity byla v primárním právu EU přítomna, byť ne explicitně, již od novelizace provedené Jednotným evropským aktem. Jednotný evropský akt v čl. 130r odst. 4 omezil činnost Společenství v oblasti ochrany životního prostředí pouze do té míry, do jaké může být lépe vykonávána na úrovni společenství než na národní úrovni. Explicitní vyjádření nalezla zásada subsidiarity až v Maastrichtské smlouvě, ve které tato zásada pozbyla omezení pouze co do vztahu k politice životního prostředí, ale byla konstruována jako obecný ústavní princip. V rámci přijetí Amsterdamské a smlouvy byla aplikace této zásady blíže vymezena v dodatkovém protokolu o použití zásad subsidiarity a proporcionality.¹

V Lisabonské smlouvě je zásada subsidiarity, jako jedna ze základních zásad EU,² formulovaná v čl. 5 Smlouvy o EU. Podle této zásady EU „jedná v oblastech, které nespádají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie“. Toto ustanovení je blíže rozvedeno v protokolu (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality (dále jen protokolu). Podle čl. 1 jsou orgány EU povinny neustále dbát na dodržování zásady subsidiarity.

Kromě toho, že orgány Unie jsou povinny tuto zásadu uplatňovat ve smyslu čl. 1 protokolu, tato zásada rovněž ve smyslu čl. 4 a násl. protokolu (č. 2) představuje osu, kolem níž je vytvořen systém kontroly legislativních aktů EU vnitrostátními parlamenty. Protokol č. (2) rozlišuje dva typy kontrolních mechanismů národních parlamentů, pokud jde o dodržování zásady subsidiarity. Prvním mechanismem je systém včasného varování (tzv. mechanismus žlutých karet). Druhým mechanismem, kterým se však tento článek zabývat nebude, je právo aktivní legitimace členského státu podat jménem

* Autor je konzultantem Parlamentního institutu a doktorandem PF UK. Poděkování náleží pracovním sekretariátu výboru pro evropské záležitosti a Parlamentního institutu, zejména E. Kubičkové, E. Hadravové a K. Havránkové za pomoc při zpracování dokumentace.

¹ CONSTANTIN, M. S. Rethinking Subsidiarity and the Balance of Powers in the EU in Light of the Lisbon Treaty and Beyond. *CYELP*, 2008, Vol. 4, s. 4.

² Blíže viz SYLLOVÁ, J. – PÍTROVÁ, L. – PALDUSOVÁ, H. a kol.: *Lisabonská smlouva*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 23–39

svého vnitrostátního parlamentu (či jeho komory) žalobu týkající se porušení zásady subsidiarity. Kromě kontroly subsidiarity založené na ustanoveních primárního práva byla kontrola dodržování této zásady rovněž středobodem tzv. Barrosovy iniciativy. Barrosova iniciativa byla zahájena v roce 2006, kdy Komise vyjádřila prostřednictvím svého předsedy své odhodlání postupovat legislativní dokumenty EU přímo národními parlamentům. Cílem této iniciativy bylo navázat a vést široký politický dialog s národními parlamenty o legislativních návrzích co do jejich souladu se zásadami svěřeni, subsidiarity, proporcionality a politické odpovědnosti.³ Avšak ještě před zahájením této iniciativy přistoupily v roce 2004 národní parlamenty k autonomní společné kontrole vybraných návrhů legislativních aktů z hlediska jejich slučitelnosti se zásadou subsidiarity v rámci tzv. „subsidiarity check“.⁴

Pokud jde o mechanismus včasného varování, jeho právním základem jsou čl. 5 a čl. 12 písm. a) a b) SEU, protokol o úloze národních parlamentů v EU a protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Podle čl. 12 písm. a) SEU jsou národní parlamenty orgány Unie informovány ohledně návrhů legislativních aktů EU. Podle čl. 12 písm. b) SEU národní parlamenty zajišťují dodržování zásady subsidiarity v rámci unijního legislativního procesu. Podrobná úprava parlamentní kontroly dodržování zásady subsidiarity je vymezena ve shora zmíněných protokolech.

Návrhy legislativních aktů (tj. návrhy Komise, podněty skupiny členských států, podněty EP, žádosti SDEU, doporučení Evropské centrální banky či doporučení Evropské banky pro obnovu a rozvoj) jsou podle čl. 2 protokolu (č. 1) o úloze národních parlamentů v EU a čl. 4 protokolu (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality zasílány národním parlamentům současně jako normotvůrci Unie. Národní parlamenty, resp. jednotlivé komory, podle čl. 2 protokolu (č. 2) mohou ve lhůtě osmi týdnů zaslat předsedům Rady, Evropského Parlamentu či Komise odůvodněné stanovisko, ve kterém uvedou, proč usuzují, že je daný návrh v rozporu s principem subsidiarity. V každém případě by instituce, odkud návrh legislativního aktu pochází, měla vzít na vědomí námitky vyslovené v odůvodněných stanoviscích. Pokud je dosažen dostatečný počet hlasů (odůvodněné stanovisko jedné z komor představuje jeden hlas, v případě dvoukomorových parlamentů, v případě jednokomorového parlamentu odůvodněné stanovisko představuje dva hlasy) jednotlivých komor či parlamentů ve smyslu čl. 7 protokolu (č. 2), jsou zahájeny variantně dvě zvláštní procedury, v závislosti na počtu těchto hlasů.

Podle čl. 7 odst. 2 protokolu (č. 2) při dosažení jedné třetiny hlasů (v případě aktu podle č. 76 Smlouvy o fungování EU postačí čtvrtina hlasů) je udělena tzv. žlutá karta. Komise musí návrh přezkoumat. Po přezkoumání navrhovatel může rozhodnout, že návrh zachová, změní či stáhne, v každém případě musí své rozhodnutí odůvodnit. Při dosažení prosté většiny všech hlasů je udělena tzv. oranžová karta (čl. 7 odst. 3 protokolu (č. 2)). Podobně jako v případě udělení žluté karty, musí Komise návrh přezkoumat (v rámci řádného legislativního procesu). Komise se poté rozhodne, zda návrh zachová, změní či stáhne. V případě, že návrh zachová, musí zpracovat odůvodněné stanovisko, v němž uvede, proč se domnívá, že je daný návrh v souladu s principem

³ JANČIČ, D.: The Barroso Initiative: Window Dressing or Democracy Boost? *Utrecht Law Review*, 2012, Vol. 8, s. 80.

⁴ ČÁKRT, F.: Lisabonská smlouva a národní parlamenty. *Jurisprudence*, 2010, č. 4, s. 12.

subsidiarity. Toto své stanovisko a odůvodněná stanoviska národních parlamentů předloží EP a Radě, které před ukončením 1. čtení mohou 55% většinou rozhodnout o tom, že legislativní návrh nebude dále zvažován.

Ustanovením primárního práva, které upravují výkon parlamentní kontroly zásady subsidiarity lze bezesporu přiznat přímý účinek, nicméně z praktických důvodů jsou tato pravidla provedena také národními právními řády. V rámci českého právního řádu je kontrola subsidiarity ze strany Poslanecké sněmovny pokud jde o mechanismus včasného varování upravena v §109a odst. 6 zák. č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

Rozsah kontroly subsidiarity není, oproti předchozímu znění, z protokolu zcela zřejmý.⁵ Z doktrinárního hlediska existují dva základní způsoby pojetí kontroly subsidiarity – úzké a široké. Široké, extenzivní pojetí kontroly subsidiarity neomezuje obsah odůvodněného stanoviska striktně na úvahy o subsidiaritě, ale zahrnuje do nich rovněž i argumenty související s právním základem či proporcionalitou, neboť v praktické rovině nelze, podle proponentů tohoto pojetí, tyto úvahy striktně oddělovat.⁶ Úzké, restriktivní pojetí kontroly subsidiarity naopak omezuje obsah odůvodněného stanoviska pouze na argumenty týkající se subsidiarity. Zastánci tohoto pojetí vycházejí především z funkční, strukturální a textuální interpretace kontroly subsidiarity.⁷ Argumentují, že ujnijní orgány jsou lépe uzpůsobeny ke kontrole problematiky právního základu či proporcionality, a proto je z hlediska institucionálního uspořádání vhodnější těmto orgánům přenechat kontrolu (funkční argument), nehladě na zvýšení komplikovanosti ujnijního legislativního procesu v případech širokého pojetí kontroly subsidiarity (strukturální argument).

II. KONTROLA ZÁSADY SUBSIDIARITY V POSLANECKÉ SNĚMOVNĚ

Ve sněmovní praxi kontrola subsidiarity návrhu legislativních aktů probíhá v rámci standardního projednávání dokumentů EU ve smyslu §109a jednacího řádu Sněmovny. Součástí této kontroly, kterou vykonává zpravidla výbor pro evropské záležitosti, je spolupráce s odborným aparátem Kanceláře Poslanecké sněmovny.⁸ Toto odborné zázemí tvoří Parlamentní institut, resp. jeho oddělení záležitostí EU (dále jen „OZEU“). Odborný konzultant oddělení záležitostí EU předběžně zpracovává tzv. stanovisko Parlamentního institutu (ve slangu Parlamentního institutu se stanovisko ozna-

⁵ Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality připojený k Amsterdamské smlouvě na rozdíl od post-lisabonské úpravy obsahoval podrobnější aplikační kritéria a negativně vymezil použití zásady subsidiarity.

⁶ KIIVER, P. The Conduct of Subsidiarity Checks of EU Legislative Proposals by National Parliaments: Analysis, Observations and Practical Recommendations. *ERA Forum*, 2011 [cit. 31. 8. 2013], Vol. 12, s. 2, dostupné z: <http://ssrn.com/abstract=1968354>; či v RITZER, C. – RUTTLOFF, M. – LINHART, K.: How to Sharpen a Dull Sword: The Principle of Subsidiarity and its Control. *German Law Journal*, 2006, Vol. 7, s. 737–738.

⁷ GRANAT, K. – FABBRINI, F.: Yellow Card, but No Foul: The Role of the National Parliaments under the Subsidiarity Protocol and the Commission Proposal for an EU Regulation on the Right to Strike. *Common Market Law Review*, 2013, Vol. 50, Iss. 1, s. 121–122.

⁸ Viz čl. 18 Organizačního řádu Poslanecké sněmovny.

čuje jako „košilka“) k danému návrhu aktu EU. Stanovisko se zpracovává ve spolupráci s poslancem, kterému byl dokument přidělen jako zpravodaj. Stanovisko může být posléze přílohou usnesení projednaného dokumentu. Součástí stanoviska je rovněž zhodnocení subsidiarity. Ačkoliv při zpracování stanoviska dochází ke spolupráci experta se zpravodajem k danému návrhu, stanovisko samé je výsledkem nezávislého posouzení konzultanta v rámci jeho odbornosti. Spolupráce je zpravidla omezena na konzultaci návrhu usnesení výboru ohledně projednávaného návrhu aktu. Na vyžádání dochází také ke konzultacím expertů s poslanci o odborných aspektech daného návrhu, neboť poslanci, a zejména ti, co jsou členy výboru první volební období, přirozeně nedisponují rozsáhlou expertní znalostí práva EU. Zkušeni poslanci – zpravodajové, kteří jsou členy výboru již více volebních období, takovéto konzultace zpravidla nevyžadují a ke konzultacím se uchylují pouze ve výjimečných naléhavých případech.

Stanovisko Parlamentního institutu shrnuje podstatné skutečnosti vztahující se k návrhu dokumentu EU – jedná se o odůvodnění, předmět a obsah dokumentu, přičemž se zabývá rovněž rámcovou pozicí vlády a indikuje stav projednávání dokumentu v orgánech EU. Stanoviska Parlamentního institutu bývají většinou spíše popisná, nicméně v případech zřetele hodných je součástí také hlubší právní rozbor, včetně případné komparace a analýza souladu daného návrhu se zásadou subsidiarity či proporcionality. Expertní posouzení souladu návrhu aktu a zásady subsidiarity přináší v praxi zásadní otázky, zejména pokud jde o ingerenci odborného aparátu bez politického mandátu do záležitostí ryze politických, či jinak řečeno, právního posouzení otázek, které by měly být předmětem politického rozhodování. Jde o to, že hodnocení souladu návrhu aktu se zásadou subsidiarity je v rámci mechanismu předběžného varování koncipováno jako záležitost politického rozhodnutí parlamentních komor, přičemž právní aspekty jsou odsunuty do pozadí a do popředí vystupují pouze v případě, že test subsidiarity extenzivně zahrnuje i posouzení právního základu (pravomoci EU) či proporcionality.

Od přijetí Lisabonské smlouvy byla Poslaneckou sněmovnou, resp. Výborem pro evropské záležitosti přijata tři odůvodněná stanoviska ve smyslu Protokolu č. 2. Kromě těchto stanovisek byla přijata výborem celá řada (celkem deset) usnesení, která sice shledala nesoulad návrhu aktu se zásadou subsidiarity, nicméně nesplnila podmínky pro odůvodněné stanovisko ve smyslu čl. 6 Protokolu č. 2. Z této skupiny se zde budeme zabývat usnesením přijatým ve věci návrhu nařízení Monti II.

III. NÁVRH SMĚRNICE O SEZÓNNÍM ZAMĚSTNÁVÁNÍ⁹

Prvním odůvodněným stanoviskem o tom, že návrh aktu EU není v souladu s principem subsidiarity, přijatým během platnosti Lisabonské smlouvy, bylo usnesení výboru pro evropské záležitosti k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem sezónního zaměstnání (dokument Rady č. 12208/10 KOM(2010) 379 v konečném znění). Stanovisko Parlamentního institutu dovodilo, že:

⁹ Viz usnesení výboru pro evropské záležitosti č. 20 ze 4. schůze konané dne 7. října 2010.

... Z nastavení parametrů tzv. sezónního zaměstnávání v návrhu je vidět reflektování specifík některých pracovních trhů, které se však odlišují například od specifík u nás hojně využívané práce ve stavebnictví. Návrh vychází z toho, že pouze jím může být situace řešena, zatímco fungující systém např. krátkodobého zaměstnávání u nás dokazuje, že situace se sezónním zaměstnáváním může být dostatečně řešena na vnitrostátní úrovni. Návrh také nedostatečně pojednává o finančních dopadech (především v oblasti sociálního zabezpečení) do systémů jednotlivých členských států a bez odpovídajícího zdůvodnění upřednostňuje řešení formou legislativního aktu oproti možnostem koordinačním a podpůrným, které se k řešení této problematiky také nabízejí.

Jak je z formulace zjevné, stanovisko se neomezilo pouze na aspekty související s principem subsidiarity, ale dotýká se rovněž nedostatečného provedení finančního výkazu návrhu a souladu návrhu s principem proporcionality. Zřetelné je rovněž zaujetí poměrně příkrého postoje k hodnocení souladu návrhu s principem subsidiarity, aniž by byly zmíněny eventuelní okolnosti svědčící souladu návrhu s touto zásadou, obsažené např. v argumentaci Komise. Usnesení výboru přijalo stanovisko za své. Výbor pro evropské záležitosti se usnesl, že:

... po projednání Návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem sezónního zaměstnání a s přihlédnutím k problematice, kterou tento zamýšlí upravit, došel k názoru, že z pohledu České republiky tento návrh není v souladu se zásadou subsidiarity z toho důvodu, že situace pracovníků ze třetích zemí, kteří mají v úmyslu skutečně sezónně pracovat v České republice, je řešitelná již podle existující legislativy. Navíc při srovnání odlišností využívaných forem sezónních či jinak časově omezených prací v rámci Unie je výbor přesvědčen, že návrh postrádá přidanou hodnotu.

Toto usnesení bylo následně postoupeno jako odůvodněné stanovisko v souladu s čl. 6 Protokolu č. 2 Lisabonské smlouvy předsedům Evropského parlamentu, Rady a Komise.

IV. NÁVRH SMĚRNICE O GENDEROVÝCH KVÓTÁCH¹⁰

Druhým odůvodněným stanoviskem o tom, že návrh aktu EU není v souladu s principem subsidiarity, bylo usnesení výboru k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o zlepšení genderové vyváženosti mezi členy dozorčí rady/nevýkonnými členy správní rady společností kotovaných na burzách a o souvisejících opatřeních (kód dokumentu 16433/12, KOM(2012) 614 v konečném znění). Stanovisko Parlamentního institutu dospělo k závěru, že:

... oprávnění přijímat pozitivní opatření k uplatnění zásady rovného zacházení je podle ustanovení čl. 157 odst. 4 výslovně zmíněno v souvislosti s členskými státy. Ustanovení reflektuje politickou citlivost oblasti přijímání pozitivních opatření a umožňuje členským státům, aby v ní vykonávaly svou pravomoc se zřetelem ke svému kulturnímu, historickému a právnímu

¹⁰ Viz usnesení č. 274 výboru pro evropské záležitosti z 39. schůze konané dne 6. prosince 2012.

vývoji. Není tak bez relevance úvaha, zda úprava na celounijní úrovni může vůbec tyto fenomény (např. rozdíly v dualistickém/monistickém modelu akciových společností, charakter právního vztahu člena výkonných/dozorčích orgánů akciových společností atd.) dostatečně reflektovat a zda se harmonizací této oblasti příliš nevzdaluje reálným potřebám společností, které vycházejí z odlišných sociokulturních reálií jednotlivých členských států.

Toto opatrně negativní stanovisko je doplněno argumenty Komise, která jimi dovozuje slučitelnost návrhu s principem subsidiarity:

... Evropská komise nutnost zavedení povinných kvót na celounijní úrovni hájí tvrzením, že jedině celounijní úprava může omezit nežádoucí soutěž členských států v oblasti rovného zacházení (tzv. race to the bottom) a podpořit dosud váhající členské státy, které mají obavu z přijetí národních pozitivních opatření z důvodu možného znevýhodnění vlastních společností.

Výbor pro evropské záležitosti ve svém usnesení shledal, že návrh aktu je v rozporu se zásadou subsidiarity:

... Ve shodě s vládou ČR se výbor pro evropské záležitosti domnívá, že návrh směrnice je v rozporu s principem subsidiarity, neboť přijetí pozitivních opatření by v souladu s článkem 157 odst. 4 SFEU měla být přijímána co nejbližší občanům, v tomto případě na úrovni členských států.

I v tomto případě je tak patrné, jak blízko má v praxi kontrola zásady subsidiarity k problematice právního základu, neboť výbor pro evropské záležitosti v rámci testu poukazuje na jiný právní základ, než na jakém byl návrh směrnice postaven (tj. čl. 157 odst. 3 SFEU).

V. NÁVRH TABÁKOVÉ SMĚRNICE¹¹

Zatím posledním odůvodněným stanoviskem je usnesení výboru pro evropské záležitosti k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o sblížení právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků KOM(2012) 788 v konečném znění. V písemném stanovisku Parlamentního institutu se jeho autoři omezili na zmínku, že se otázkou subsidiarity zabýval ve skutkově obdobném případě Soudní dvůr EU a že rozpor shledán nebyl. Zajímavé bezesporu je, že stanovisko Parlamentního institutu bylo na základě upřesňujícího dotazu členky výboru předneseno jeho zástupkyní (zástupce Parlamentního institutu je pravidelně přítomen na jednání) během projednávání tohoto dokumentu. Podle jejího tvrzení Parlamentního institutu neshledal návrh aktu v rozporu se zásadou subsidiarity; jediným identifikovaným problémem byla široká delegace pravomoci provádět směrnici na Komisi.¹²

¹¹ Viz usnesení výboru pro evropské záležitosti č. 282 z 41. schůze konané dne 24. ledna 2013.

¹² Viz audiozáznam z jednání výboru pro evropské záležitosti z 41. schůze konané dne 24. ledna 2013 (1:32–1:34), dostupný na sekretariátu výboru.

Výbor se s odborným stanoviskem Parlamentního institutu neztotožnil a přijal odůvodněné stanovisko o porušení zásady subsidiarity. VEZ v něm deklaroval, že toto stanovisko přijímá

... z důvodu porušení principu subsidiarity, jelikož má za to, že cíle směrnice je možné uspokojivě dosáhnout prostřednictvím činnosti vyvíjených na úrovni jednotlivých členských států. Přijímání opatření v oblasti ochrany zdraví by mělo respektovat rozdíly mezi členskými státy a mělo by v intencích čl. 168 odst. 7 SFEU probíhat co nejlíže občanům, tedy na úrovni národních států.

Je patrné, že došlo k zahrnutí problematiky právního základu do testu subsidiarity, neboť návrh byl založen na čl. 114 SFEU, nikoliv na čl. 168 odst. 7 SFEU. V tomto ohledu je rovněž relevantní komentář přítomného státního tajemníka pro evropské záležitosti Úřadu vlády ČR Vojtěcha Bellinga učiněný během jednání výboru. Státní tajemník vyjádřil své přesvědčení, že otázky týkající se hodnocení subsidiarity nemohou být předmětem expertního posouzení, na rozdíl od otázek souvisejících s právním základem či rozsahem kompetencí EU.¹³

VI. NÁVRH NAŘÍZENÍ MONTI II.¹⁴

Ačkoliv v případě návrhu nařízení Rady o výkonu práva na kolektivní akce v rámci svobody usazování a volného pohybu služeb (KOM(2012) 130 v konečném znění), tzv. Monti II, nebylo výborem přijato usnesení obsahující odůvodněné stanovisko o nesouladu s principem subsidiarity, přesněji řečeno nebylo přijato ve stanovené lhůtě, je vhodné se o tomto návrhu v této souvislosti zmínit. Jedná o prozatím jediný dokument, jemuž byla ze strany národních parlamentů „udělena žlutá karta“ v rámci mechanismu včasného varování.

Návrh Nařízení Monti II patřil v příslušném funkčním období Komise z hlediska dopadů na systémy základních práv členských států ze všech návrhů legislativních aktů politicky mezi nejméně atraktivní. Výbor pro evropské záležitosti mu však nevěnoval takovou pozornost, jakou by si zasloužil.¹⁵ VEZ nevyužil lhůtu 8 týdnů pro formulování odůvodněného stanoviska, přičemž dokument projednal až 11. července 2012, tedy bezmála čtyři měsíce poté, co byl dokument doručen Poslanecké sněmovně (tj. 26. března 2012). Svůj nesouhlas s dokumentem vyjádřilo ve lhůtě celkem 12 parlamentů či komor členských států představujících 19 hlasů a byla tak tomuto návrhu udělena žlutá karta, když byly splněny podmínky podle čl. 7 Protokolu č. 2.

Parlamentní institut zpracoval k subsidiaritě návrhu poměrně obsáhlé stanovisko:

¹³ Viz audiozáznam z jednání výboru pro evropské záležitosti z 41. schůze konané dne 24. ledna 2013 (2:10–2:12), dostupný na sekretariátu výboru.

¹⁴ Viz usnesení Výboru pro evropské záležitosti č. 234 z 32. schůze konané dne 11. července 2012.

¹⁵ Určitý deficit bdělosti je výboru pro evropské záležitosti je vyčítán i v odborné literatuře. Výbor je např. označován jako „Šípková Růženka“ – viz KRÁL, D.: *Český parlament a evropská agenda: Od Šípkové Růženky k Popelce? Český a slovenský parlament po Lisabonské smlouvě*. Praha: EUROPEUM, 2010. V tomto případě se však lze domnívat, že šlo o spíše výjimečné selhání pozornosti aparátu těch politických stran, které by měly mít zájem na účinném prosazování sociálních práv v rámci EU.

... Naopak jako problematické z hlediska principu subsidiarity se jeví ustanovení čl. 3 návrhu nařízení. Ten ukládá členským státům povinnost zajistit přístup k alternativním mechanismům řešení kolektivních sporů za situace, kdy tyto spory jsou následkem výkonu práva na kolektivní akci v nadnárodních situacích či v situacích s přeshraničním prvkem, včetně (zejména) uplatňování směrnice o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb.

Problematičnost navrhované úpravy se skví nejen ve světle ustanovení čl. 153 odst. 5 SFEU, který zapovídá harmonizaci národních úprav, co se týče práva na stávkou, ale také v perspektivě čl. 146, čl. 152 či čl. 155 SFEU, které zdůrazňují respekt Unie a členských států k pestrosti národních úprav týkajících se průmyslových vztahů. Do úvahy je rovněž třeba vzít znění čl. 352 odst. 4 SFEU, které zapovídá přijímat opatření harmonizující právní předpisy v oblastech, kde to Smluvní ustanovení vylučují (byť za harmonizující druh právního předpisu je primárně považována směrnice, návrh nařízení očividně vykazuje rovněž znaky harmonizujícího předpisu).

Z výše uvedeného plyne, že v rovině primárního práva si je EU vědoma, že národní systémy průmyslových vztahů jsou ve své podstatě unikátní a vzhledem k provázanosti s národními systémy politického uspořádání by měly být jakékoliv unijní zásahy do úpravy kolektivního vyjednávání nad určitý rámec omezeny či zcela vyloučeny.

A zatímco oblast týkající se výkonu práva na stávkou, jež je předmětem ustanovení čl. 2, byla do sféry kompetence EU aťhována prostřednictvím judikatury SDEU, tak o oblasti, která je předmětem úpravy čl. 3, se totéž říci nedá, byť i tento článek by mohl mít rovněž původ v jednom z fragmentů rozhodnutí SDEU týkajícího se Laval-kvarteta. V rozsudku ve věci „Viking“ SDEU označil právě využití alternativních mechanismů sporů práv za jedno z kritérií pro posuzování kolektivní akce z hlediska principu proporcionality. Navrhované úpravě tak zcela nelze upřít racionální jádro v tom smyslu, že pokud by byla přijata, mohla by o něco přispět ke zvýšení právní jistoty odborů s ohledem na eventuální soudní přezkum proporcionality jejich kolektivních akcí. Nicméně i přes tuto úpravu by samozřejmě nebylo zaručeno, že SDEU shledá, že kolektivní akce není v souladu s principem proporcionality i na základě jiného kritéria. Jako vhodnější by se tak jevila spíše komplexní procedurální úprava, která by jasně stanovila pravidla, po jejichž dodržení by byl vyloučen hmotně právní přezkum ze strany soudů, nicméně takto dalekosáhlé zásahy do průmyslových vztahů by se zcela určitě setkaly se zamítavým postojem všech zainteresovaných subjektů.

I přes tento argument, který každopádně Komise ani nezmiňuje, lze konstatovat, že z návrhu zcela jasně nevyplývá, že by Evropská komise prokázala, že navrhovaná úprava, především ta v čl. 3, může být přijata na právním základě uvedeném v čl. 352 SFEU a že se na ni nevztahuje omezení čl. 153 odst. 5 SFEU v kombinaci se zákazem uvedeným v čl. 352 odst. 4.

Podle zásady subsidiarity zakotvené v čl. 5 SEU platí, že „Unie jedná v oblastech, které nespadají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, důvodu jejího rozsahu či účinků, může být dosaženo lépe na úrovni Unie.“ Podle Protokolu č. 2 o používání zásad proporcionality a subsidiarity platí, že každý orgán (EU) neustále dbá na dodržování těchto zásad vymezených v čl. 5 SEU. Návrhy legislativních předpisů mají obsahovat podle Protokolu č. 2 rovněž zevrubné informace, které by měly umožnit posouzení návrhu co do souladu s principem proporcionality.

Na základě shora uvedeného se lze domnívat, že Unie neprokázala, že navrhovaná úprava v rozsahu čl. 3 je v souladu s tímto principem, přičemž lze konstatovat, že navrhovaná úprava v zásadě nijak neřeší problémy, které předestřela judikatura SDEU. A naopak i s přihlédnutím k dotčeným ustanovením primárního práva, zejména pak čl. 153 odst. 5 SFEU, se lze domnívat, že regulaci vztahů mezi sociálními partnery by bylo s přihlédnutím k jejich

specifikům vhodné ponechat na národní úrovni. Podobně jako v případě čl. 2 i v případě čl. 3 platí, že úprava nemá elementární podporu ani u zástupců zaměstnanců ani zaměstnavatelů, přičemž podpora od těchto subjektů je v případě předpisu, který se zásadním způsobem dotýká jejich vztahů, velice důležitá.

Ze stanoviska je patrné, že Parlamentní institut interpretoval problematiku zásadu subsidiarity extenzivním způsobem, kdy do svých úvah zahrnul také problematiku vhodného právního základu. Výbor pro evropské záležitosti se usnesl, že „... *shledává návrh nařízení Rady o výkonu práva na kolektivní akci v rámci svobody usazování a volného pohybu služeb KOM(2012) 130 v konečném znění v rozsahu čl. 3 v rozporu se zásadou subsidiarity*“. Z formulace usnesení je zřetelné, že výbor v něm rezignoval na alespoň rámcové odůvodnění, v čem shledává rozpor navrhované úpravy se zásadou subsidiarity. Důvod je nasnadě – vzhledem k tomu, že již uplynula protokolem stanovená osmítýdenní lhůta, nemohlo usnesení nabýt formy odůvodněného stanoviska a způsobit následky s ním spjaté podle protokolu. Z usnesení výboru se tak marným uplynutím lhůty stal nástroj politického dialogu mezi Komisí a Poslaneckou sněmovnou, a proto nebylo již nezbytné formulovat odůvodnění jako jednu z náležitostí odůvodněného stanoviska.

VII. PRAKTICKÁ ZJIŠTĚNÍ

Z kvalitativní analýzy sněmovní kontroly subsidiarity plyne několik zjištění. Za prvé lze říci, že Sněmovna, resp. výbor pro evropské záležitosti, který kontrolu subsidiarity zpravidla provádí, ji vykonává na základě politického mandátu svých členů autonomně, bez ohledu na odborná stanoviska aparátu Kanceláře Poslanecké sněmovny. To vyplývá např. z usnesení, jež se týkalo tabákové směrnice, kdy výbor významnou většinou svých členů dovedl, že navrhovaná úprava je v rozporu s principem subsidiarity. Rozhodování o subsidiaritě návrhu je tak v souladu cíli schématu uvedeného v SEU a protokolech výhradně politickou věcí, nicméně, jak bude níže uvedeno, není zcela prosto právních konsiderací, které, sice ne vždy, ale často vyžadují podpůrnou činnost odborného aparátu.

Za druhé lze konstatovat, že Sněmovna, resp. výbor pro evropské záležitosti zvolil při kontrole subsidiarity její širší vymezení. V přezkumu se neomezuje restriktivně pouze na porušení ustanovení čl. 5 SEU, ale rovněž zahrnuje do tohoto testu úvahy o kompetenci (právním základě) a proporcionality. To vyplývá zejména z usnesení k návrhu tabákové směrnice, směrnice o genderových kvótách a z nařízení Monti II.¹⁶

Striktní oddělování problematiky právního základu a subsidiarity a vykládání kontroly subsidiarity restriktivním způsobem se na první pohled sice jeví jako puristicky správné, nicméně nese v sobě určitá rizika. Jako důležité se jeví použití extenzivního testu subsidiarity v případě volby nesprávného právního základu, kdy restriktivní pojetí postrádá smysl, neboť pokud není dána pravomoc, pak o rozsahu jejího výkonu není třeba ani diskutovat. Je tak otázkou, zda kontrola subsidiarity by za okolností nesprávné

¹⁶ Stejný přístup zvolil v rámci svých odborných stanovisek i odborný aparát Parlamentního institutu.

volby právního základu nepředstavovala pouhou legitimizační fasádu, za niž by se schovávala expanze EU do oblastí, ve kterých jí nebyla svěřena pravomoc. Úvahy o právním základě či proporcionalitě návrhu by však měly být spíše podpůrné tak, aby nebyla vytracena původní podstata kontroly subsidiarity.

Extenzivní pojetí testu subsidiarity by mohlo být chápáno rovněž jako posilování autority národního zákonodávce vůči Komisi. To souvisí také s aktuální otázkou, zda by Komise měla být arbitrem náležitého zdůvodnění odůvodněných stanovisek. V případě udělení žluté karty návrhu nařízení Monti II, Komise ve svém zdůvodnění,¹⁷ v němž parlamentům členských států vysvětlovala stažení tohoto návrhu, deklarovala, že návrh nebyl stažen z důvodu jeho nevyhovění požadavkům zásady subsidiarity, neboť odůvodněná stanoviska neobsahovala dostatečné argumenty, proč nevyhovuje zásadě subsidiarity (aniž by to sama důkladně odůvodnila), ale proto, že se za dané situace jeví návrh jako politicky neprůchodný. Nelze se tak zbavit dojmu, že si Komise pokusila fakticky vyhradit právo sama rozhodovat o formě a obsahu odůvodněných stanovisek. Vymezení hřiště na samém počátku postlisabonského procesu a založení praxe extenzivního pojetí kontroly subsidiarity by se v tomto kontextu mohlo jevit jako vhodný nástroj, jak těmto snahám ze strany Komise předcházet.

Na druhou stranu extenzivní pojetí kontroly subsidiarity, zejména problematika kompetencí EU či právního základu návrhu legislativního aktu, vyžaduje určitou úroveň znalosti práva EU. Asistence odborného právního aparátu se může zákonodárci jevit jako potřebná. Původně politický koncept zásady subsidiarity a její kontroly by se tímto způsobem mohl dostat mimo zamýšlený rámec, a otevřít tak dveře expanzi expertního elementu.

ON THE HOUSE OF DEPUTIES' PRACTICE IN THE FIELD OF CONTROL OF THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY IN THE SECONDARY LAW OF THE EU

Summary

This article describes the process of parliamentary control of EU legislative proposals regarding their conformity with the principle of subsidiarity (so called “early warning system”) in the Chamber of Deputies. It also provides thorough analysis of the opinions of the Committee on European Affairs of the Chamber of Deputies, in which EU Affairs Committee found EU legislative proposals incompatible with above mentioned principle. The paper also discusses some criteria for reasoned opinions from national parliament; it focuses mainly on extensive/restrictive notion of reasoned opinions.

Key words: national parliaments, European Union, early warning system, yellow card, subsidiarity, reasoned opinion

Klíčová slova: národní parlamenty, Evropská unie, systém včasného varování, žlutá karta, subsidiarita, odůvodněné stanovisko

¹⁷ Viz dopis místopředsedy Komise Maroše Ševcoviče předsedkyni Poslanecké sněmovny ze dne 12. září 2012 (ARES (2012) 1085907).

KE DVĚMA INTERPRETAČNÍM PROBLÉMŮM EURONOVEL JEDNACÍHO ŘÁDU POSLANECKÉ SNĚMOVNY (INSTITUT VYJÁDŘENÍ POSLANECKÉ SNĚMOVNY, INSTITUT PROJEDNÁNÍ NOMINACÍ)

MARTIN KAVĚNA, EVA TETOUROVÁ*

I. ÚVOD

Jednací řád Poslanecké sněmovny (dále jen jednací řád) byl ve věcech projednávání záležitostí Evropské unie dvakrát novelizován, a to zákonem č. 282/2004 Sb. (tzv. euronovela), který do jednacího řádu vložil novou část patnáctou A „Projednávání záležitostí Evropské unie“ (§ 109a až 109c), a následně zákonem č. 162/2009 Sb. (tzv. Lisabonská novela), který tuto část jednacího řádu komplexně novelizoval (novelizoval § 109a, § 109c a vložil nové ustanovení § 109d až 109l).

Níže uvedený článek se zabývá výkladovou otázkou, zda jednací řád, event. Ústava, umožňuje plénu Poslanecké sněmovny revokovat takové usnesení výboru, u kterého platí právní fikce (v § 109a odst. 4 jednacího řádu), že se usnesení považuje za vyjádření Sněmovny. Vedle toho se uvedený článek zabývá i dalším neméně důležitým výkladovým aspektem ve vztahu k euronovelám, a to otázkou významu a relevance usnesení výboru pro evropské záležitosti při projednávání personálních nominací vlády do orgánů EU (§ 109c jednacího řádu). Konkrétně pak autoři posuzují, zda vláda může personální nominaci schválit dříve, než dojde k úplnému ukončení projednávání nominace ve Sněmovně.

Vzhledem k tomu, že parlamentní právo je natolik specifické, že jeho pramenem není pouze legislativní text jednacího řádu, event. text Ústavy, ale rovněž „ustálená praxe parlamentní komory a jejích orgánů“,¹ je vhodné pro účely výkladu velmi podrobně posoudit i dosavadní aplikační praxi Poslanecké sněmovny. Stejně tak se tento článek zaměřuje i na hledisko unijního práva a zvažuje proto otázku vhodného eurokonformního výkladu předmětných ustanovení.

* Martin Kavěna je odborným konzultantem Parlamentního institutu a lektorem ústavního práva na Anglo-Americké vysoké škole. Eva Tetourová je odbornou konzultantkou Parlamentního institutu a doktorandkou PF UK.

¹ WINTER, J.: *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, 2010.

II. USNESENÍ VÝBORU PRO EVROPSKÉ ZÁLEŽITOSTI JAKO VYJÁDŘENÍ POSLANECKÉ SNĚMOVNY (§ 109a odst. 4 JEDNACÍHO ŘÁDU)

Výbor pro evropské záležitosti projednává návrhy aktů a jiných dokumentů EU v souladu s ustanovením § 109a odst. 2 jednacího řádu a k těmto věcem přijímá usnesení. Alternativně může výbor pro evropské záležitosti postoupit návrh aktu nebo jiného dokumentu EU jinému věcně příslušnému výboru k projednání a přijetí usnesení. Předseda výboru pro evropské záležitosti, resp. předseda věcně příslušného výboru, kterému byla věc postoupena, postoupí usnesení výboru ve věci návrhu aktů a jiných dokumentů EU předsedovi Sněmovny podle ust. § 109a odst. 2. Do 8 dnů od přijetí tohoto usnesení výborem může předseda výboru požádat předsedu Sněmovny o jeho zařazení na pořad nejbližší plenární schůze Sněmovny; o zařazení usnesení na pořad schůze Sněmovny může požádat i vláda. Ustanovení § 109a odst. 4 pak stanoví, že nebylo-li usnesení výboru, v souladu s odstavcem § 109a odst. 3 nebo § 46 odst. 4 písm. c), zařazeno na pořad nejbližší schůze, nebo jestliže o tomto zařazení nerozhodla Sněmovna v souladu s § 54 odst. 4 až 6, považuje se za vyjádření Sněmovny.

V aplikační praxi vyvstala otázka, zda takové usnesení výboru pro evropské záležitosti, resp. takové usnesení jiného věcně příslušného výboru, u kterého platí právní fikce, že se považuje za vyjádření Sněmovny (souhrnně dále jen usnesení výboru), může být i následně revokováno usnesením (pléna) Sněmovny. Tato výkladová otázka ve vztahu k ustanovením jednacího řádu, která upravují projednávání záležitostí Evropské unie, má nepochybně dvě dimenze, jednak unijní, jednak ústavněprávní, ze kterých je nutné vycházet při formulaci vhodného výkladu jednacího řádu k této otázce.

1. UNIJNÍ DIMENZE

V unijní rovině platí, že výše uvedené usnesení výboru představuje formu zapojení Poslanecké sněmovny jako komory parlamentu do činnosti Evropské unie, ať už nepřímo prostřednictvím vlády (vláda zohlední usnesení při formulaci svého stanoviska pro jednání v orgánech EU – § 109a odst. 5), nebo přímo ve smyslu Protokolu č. 1 a 2 k SEU, SFEU a SESAE (orgány EU přihlížejí k odůvodněnému stanovisku vnitrostátního parlamentu k otázce proporcionality a subsidiarity, event. na základě odůvodněných stanovisek vnitrostátních parlamentů je návrh aktu EU přezkoumán dle procedury pro žlutou či oranžovou kartu, jak je popsáno níže).

Jak je uvedeno výše, ustanovení § 109a odst. 5 jednacího řádu stanoví, že usnesení je zasláno vládě, která ho **zohlední** při formulaci svého stanoviska pro jednání v orgánech Evropské unie. Pokud bylo usnesení výboru zohledněno vládou při jednáních v orgánech Evropské unie a následně by bylo plénum Sněmovny revokováno, bude taková revokace (za předpokladu, že by byla platná) také muset být zohledněna vládou v pozdější fázi vyjednávání, což může působit praktické komplikace v legislativním procesu EU. Jakákoli změna již přijatého usnesení výboru (revokace, nahrazení jiným usnesením – pokud by takový krok byl možný) bude mít **nepřímý dopad** do postupu vyjednávání vlády v orgánech EU, a tedy i do unijního legislativního procesu.

Ustanovení § 109a odst. 6 jednacího řádu stanoví, že pokud usnesení výboru obsahuje včas přijaté a odůvodněné stanovisko uvádějící, že návrh aktu EU porušuje zásadu subsidiarity, postoupí předseda Sněmovny usnesení vládě, předsedovi Senátu, předsedovi Evropského parlamentu, předsedovi Rady a předsedovi Evropské komise. Předmětné ustanovení navazuje na čl. 3 Protokolu (č. 1) o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii na čl. 6 a 7 Protokolu (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Podle čl. 6 odst. 1 Protokolu č. 2 Evropský parlament, Rada, Komise, event. skupina členských států EU, Soudní dvůr, Evropská centrální banka nebo Evropská investiční banka, pochází-li od nich návrh legislativního aktu, přihlížejí k odůvodněným stanoviskům, která vydaly vnitrostátní parlamenty nebo komora některého z těchto vnitrostátních parlamentů. V případě, že více vnitrostátních parlamentů vydá odůvodněné stanovisko k danému návrhu právního aktu EU, uplatní se zvláštní postupy pro tzv. žlutou a oranžovou kartu dle čl. 6 odst. 2 a 3 Protokolu č. 2. Komise (resp. navrhovatel právního aktu EU), zejména musí návrh přezkoumat a následně rozhodnout o tom, že návrh zachová, změní nebo stáhne. V případě vystavení tzv. oranžové karty vnitrostátními parlamenty platí, že pokud se Komise rozhodne návrh zachovat, může 55 % členů Rady nebo Evropský parlament většinou odevzdaných hlasů přijmout stanovisko, že návrh není v souladu se zásadou subsidiarity, a v takovém případě není legislativní návrh dále zvažován.

Pokud by usnesení výboru podle § 109a odst. 2 jednacího řádu (kterým by výbor přijal odůvodněné stanovisko uvádějící, že návrh aktu EU porušuje zásadu subsidiarity) bylo považováno za vyjádření Sněmovny jako celek (v souladu s ustanovením § 109a odst. 4), jakákoli jeho pozdější revokace či změna usnesením (pléna) Sněmovny by ve vztahu k unijním orgánům představovala změnu odůvodněného stanoviska komory vnitrostátního parlamentu. Taková změna (pokud by podle vnitrostátního práva byla platná), by měla přímý a zmatečný dopad na unijní legislativní proces ve věci kontroly subsidiarity a proporcionality. Revokace (změna) odůvodněného stanoviska vnitrostátního parlamentu není jakkoli předpokládána v Protokolu č. 1 ani v Protokolu č. 2.

2. ÚSTAVNĚPRÁVNÍ DIMENZE

Možnost revokace usnesení Poslanecké sněmovny o návrhu zákona v rámci vnitrostátního legislativního procesu byla dříve posuzována Ústavním soudem v nálezu publikovaném pod č. 476/2002 Sb. V projednávané věci Poslanecká sněmovna argumentovala před Ústavním soudem, že až do ukončení legislativního procesu ve Sněmovně (návrh zákona nebyl postoupen ani Senátu, ani prezidentu republiky k podpisu) „je cesta k revokaci schvalovacího usnesení a k novému projednání zákona otevřena“. Ústavní soud tuto argumentaci odmítl a naopak konstatoval, že v parlamentní demokracii vycházejí politická rozhodnutí z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním v orgánech Parlamentu – přičemž ustavené většiny pro přijetí rozhodnutí mohou být proměnlivé v průběhu času. Je nezbytné proto chránit vzniklé většiny, tj. jejich dříve přijatá rozhodnutí, a to s ohledem na hlediska znaků právního státu, mezi které patří i hledisko stálosti právních aktů. Samotná skutečnost, že schválený návrh zákona nebyl postoupen Senátu či prezidentu republiky k podpisu nemůže dle Ústavního soudu odůvodnit revokaci schvalovacího usnesení Poslanecké sněmovny. Naopak dle Ústavního

soudu „*okamžik, kdy rozhodovací proces v dané fázi zákonodárského procesu přijetím rozhodnutí nezvratně skončil, je nejen pro legalitu přijatého rozhodnutí, ale také pro jeho stálost natolik významný, že jím daná hranice je ústavně nepřekročitelná, a jako taková svou podstatou má bránit vzniku potenciálního nebezpečí usurpace moci, která Poslanecké sněmovně nepřísluší*“.

3. VÝKLAD JEDNACÍHO ŘÁDU

V případě usnesení výboru, u kterého nastala právní fikce, že se považuje za vyjádření Sněmovny (dle ust. § 109a odst. 4), je nutné zkoumat, zda se jedná o ústavně nepřekročitelnou ukončenou fázi zákonodárského procesu.

Usnesení výboru nepochybně představuje určitou fázi zákonodárského procesu, byť se primárně jedná o zákonodárský proces unijní, v jehož rámci má vnitrostátní parlament zcela specifickou úlohu vymezenou vnitrostátním právem (jednacím řádem) i unijním právem (Protokolem č. 1 a 2). Vnitrostátní parlament se účastní unijního zákonodárského procesu nepřímo (vláda zohledňuje usnesení při formulaci svého stanoviska pro jednání v orgánech EU) i přímo (v případě vydání odůvodněného stanoviska o nerespektování zásady proporcionality a subsidiarity). Citované právní závěry Ústavního soudu lze proto aplikovat na projednávání záležitostí Evropské unie Poslaneckou sněmovnou, neboť se jedná o rozhodování v určité fázi (unijního) zákonodárského procesu.

Takové usnesení výboru rovněž představuje nezvratně ukončenou fázi zákonodárského procesu. Z hlediska vnitrostátního práva se pro výklad jeví být klíčové ustanovení § 109b odst. 3 jednacího řádu, které stanoví, že: „*S výjimkou aktů nebo jiných dokumentů značné naléhavosti vláda nezaujme konečné stanovisko při svém jednání v Radě, dokud nebude dokončen postup ve Sněmovně podle předchozích odstavců*.“ Jestliže tedy výbor přijal takové usnesení, u kterého nastala právní fikce, že se usnesení považuje za vyjádření Sněmovny, pak se nepochybně jedná o „*dokončený postup ve Sněmovně*“ ve smyslu § 109b odst. 3. Z hlediska unijního práva se pak pro výklad jeví být klíčový Protokol č. 2, který mj. vymezuje proceduru aplikovatelnou na tzv. žlutou a oranžovou kartu, přičemž unijní právo vůbec nepředpokládá možnost, že by již sdělené odůvodněné stanovisko vnitrostátního parlamentu mohlo být později revokováno či změněno. Je zřejmé, že pozdější revokace či změna odůvodněného stanoviska vnitrostátního parlamentu či jeho komory by nepochybně vnesla zásadní nejistotu i do navazujícího unijního zákonodárského procesu.

Ústavně konformní výklad ustanovení § 109a odst. 4 jednacího řádu vede ke stejnému závěru, jako případně aplikovaný eurokonformní výklad (který je také relevantní, neboť se jedná o účast vnitrostátního parlamentu na unijním zákonodárském procesu). Takové usnesení výboru, u kterého nastala právní fikce, že se považuje za vyjádření Sněmovny, představuje ukončenou fázi (unijního) zákonodárského procesu a nemůže být později Sněmovnou ani výborem revokováno či změněno. V opačném případě by se jednalo o porušení ústavně nepřekročitelného požadavku stálosti právních aktů a dříve přijatých rozhodnutí, která odrážejí parlamentní většinu v daném čase, a současně by se jednalo o postup, který není předpokládán unijním právem a který by do dalšího unijního zákonodárského procesu vnesl zásadní prvek nejistoty.

III. INTERPRETACE A PRAXE PROJEDNÁVÁNÍ PERSONÁLNÍCH NOMINACÍ DO ORGÁNŮ EVROPSKÉ UNIE V POSLANECKÉ SNĚMOVNĚ (§ 109c JEDNACÍHO ŘÁDU)

Ustanovení § 109c jednacího řádu upravuje projednávání personálních nominací do orgánů Evropské unie za Českou republiku na půdě Poslanecké sněmovny. Toto ustanovení bylo do jeho textu včleněno euronovelou jednacího řádu v podobě zákona č. 282/2004 Sb., reagujícího na vstup České republiky do Evropské unie. Od té doby bylo znění tohoto ustanovení jednou změněno, a to zákonem č. 162/2009 Sb., který představoval druhou euronovelu jednacího řádu, reagující na přijetí Lisabonské smlouvy. Ustanovení § 109c jednacího řádu stanoví: „(1) *Vláda předkládá výboru pro evropské záležitosti k projednání personální nominace na evropského komisaře, soudce Evropského soudního dvora a nominace do orgánů EIB a EBRD za Českou republiku. (2) Personální nominace do orgánů Evropské unie se ve Sněmovně projednají dříve, než o nich vláda přijme konečné rozhodnutí.*“

Lisabonská novela sněmovního jednacího řádu publikovaná jako zákon č. 162/2009 Sb. změnila znění odstavce 2 za účelem zpřesnění dosavadní právní úpravy. Původní znění „*Personální nominace do orgánů Evropské unie výbor pro evropské záležitosti projedná dříve, než o nich vláda přijme konečné rozhodnutí*“ bylo změněno tak, aby reflektovalo skutečnost, že projednání personálních nominací do orgánů Evropské unie se v Poslanecké sněmovně nutně neomezuje pouze na jednání výboru pro evropské záležitosti. Podle důvodové zprávy k této novele může v souladu s § 109a odst. 3 jednacího řádu totiž dojít k tomu, že příslušné usnesení výboru bude zařazeno na pořad nejbližší schůze Poslanecké sněmovny a ve věci tak bude činný nejen výbor pro evropské záležitosti, nýbrž i plénum Poslanecké sněmovny. Z platného znění tohoto ustanovení by tak mělo být více patrné, že personální nominace do orgánů Evropské unie mají být projednány v Poslanecké sněmovně *jako celku dříve, než o nich vláda přijme konečné rozhodnutí*. Toto znění rovněž plně odpovídá fikci obsažené v ustanovení § 109a odst. 4 jednacího řádu, které říká, že není-li usnesení výboru pro evropské záležitosti v souladu s odstavcem 3 tohoto ustanovení zařazeno na pořad nejbližší schůze, považuje se za vyjádření celé Poslanecké sněmovny.

Ustanovení § 109c jednacího řádu dává výboru pro evropské záležitosti pravomoc projednávat personální nominace vlády na některé funkce v orgánech EU. Jedná se o funkci evropského komisaře za Českou republiku, funkci soudce Soudního dvora a Tribunálu za Českou republiku a funkce v orgánech Evropské investiční banky a Evropské banky pro obnovu a rozvoj. Vybrané kandidáty nominuje v případě České republiky vláda. Následuje příslušná schvalovací procedura v orgánech EU, která se řídí procesními předpisy pro funkci, která je momentálně obsazována. Kandidát nominovaný členským státem může být ze strany EU ve všech uvedených případech odmítnut.

Jaká je konkrétní role výboru pro evropské záležitosti v celém procesu a jakou relevanci má usnesení, které k nominaci daných kandidátů přijme, jednací řád dále neupřesňuje. V případě projednávání návrhů aktů a jiných dokumentů EU stanoví jednací řád v ustanovení § 109a odst. 5, že vláda *zohlední* usnesení Sněmovny nebo usnesení výborů při formulaci svého stanoviska pro jednání v orgánech Evropské unie. V pří-

padě projednávání personálních nominací podle § 109c však jednací řád vládě žádnou podobnou povinnost nestanoví. Z formulace odstavce 2 tohoto ustanovení „... se ve Sněmovně projednají dříve, než o nich vláda přijme konečné rozhodnutí“ lze dovodit, že i v tomto případě by měla vláda ke stanovisku výboru pro evropské záležitosti či pléna Poslanecké sněmovny určitým způsobem přihlédnout. Neznamená to však, že je jím vázána. Definitivní rozhodnutí za Českou republiku činí vláda. V případě, že nebude akceptovat usnesení výboru či pléna Poslanecké sněmovny, musí však počítat s tím, že se vystavuje nástrojům odpovědnosti vůči Poslanecké sněmovně, zejména nebezpečí vyslovení nedůvěry.²

Interpretační otázkou rovněž je, co znamená pojem „projednání“. Podle jazykového výkladu by mohlo stačit, aby se o nominaci v Poslanecké sněmovně jednalo, a pokud se tak stalo, mohla by vláda o nominaci definitivně rozhodnout, ať už toto jednání dopadlo jakkoli – tedy například i v případě odročení věci či jejího postoupení na plénum. Podíváme-li se však na ustanovení § 109c z komplexnějšího pohledu, dojdeme spíše k závěru, že vláda může o nominaci rozhodnout až tehdy, když je její projednávání Poslaneckou sněmovnou ukončeno.³ Tohoto výkladu se drží také praxe.

Zaměříme-li se na aplikaci tohoto ustanovení v praxi, lze v minulosti vysledovat některé případy, kdy bylo nutné se otázkou jeho výkladu zabývat podrobněji. Typicky například v případě nominace na soudce Tribunálu EU za Českou republiku, jejíž projednávání proběhlo v Poslanecké sněmovně v roce 2013. V následujícím textu bude popsána celá procedura, která předcházela finální nominaci příslušného kandidáta ze strany České republiky, včetně reakce EU a dalšího vývoje.

Pravidla pro výběr kandidátů na funkci soudce Soudního dvora Evropské unie jsou upravena vnitřním předpisem vlády – *usnesením vlády č. 525 z 13. července 2011*. Podle tohoto dokumentu vyhlašuje výběrové řízení na kandidáta na funkci soudce ministerstvo spravedlnosti, a to nejpozději 15 měsíců před předpokládaným koncem funkčního období stávajícího soudce. Výběrové řízení je zahájeno veřejnou výzvou k předkládání kandidatur, která se uveřejňuje na internetových stránkách ministerstva a oznamuje se soudům, státním zastupitelstvím a děkanům právnických fakult vysokých škol v České republice. Jednotliví kandidáti pak předkládají své kandidatury ministerstvu ve lhůtě stanovené ve výzvě. Tato lhůta musí činit minimálně 1 měsíc.

Podle čl. 3 usnesení vlády musí být kandidát na funkci soudce státním občanem České republiky, musí být bezúhonný, musí mít vysoký morální charakter, ukončené vysokoškolské magisterské vzdělání a právní praxi po dobu nejméně deseti let, musí skýtat záruky nezávislosti a nestrannosti při výkonu funkce soudce po případném jmenování a pochopitelně musí mít také dostatečné znalosti práva Evropské unie, zejména judikatury Soudního dvora Evropské unie, aktivně ovládat francouzský jazyk a další z úředních jazyků Evropské unie mimo svůj mateřský jazyk. Způsob prokázání splnění těchto požadavků by mělo ministerstvo upřesnit ve výše zmíněné výzvě.

² SYLLOVÁ, J. a kol.: *Proces sestavování Evropské komise – Informační podklad pro VEZ* [online]. Praha: Parlamentní institut, 2009 [cit. 6. 9. 2013]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=58542>.

³ Tamtéž.

Po skončení lhůty k předkládání kandidatur je svolána speciální devítičlenná výběrová komise, která má povinnost do dvou měsíců z předložených žádostí vybrat vhodného kandidáta. Členy této komise jsou podle usnesení vlády následující funkcionáři: ministr spravedlnosti, který je současně také předsedou komise, ministr zahraničních věcí, vládní zmocněnec pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropské unie, předseda Ústavního soudu, předseda Nejvyššího soudu, předseda Nejvyššího správního soudu. Dále pak jeden člen jmenovaný ministrem spravedlnosti, jeden člen jmenovaný předsedou České advokátní komory a jeden člen jmenovaný děkanem právnických fakult v České republice. Jednání komise svolává její předseda, který ještě předtím přezkoumá předložené kandidatury a navrhne vyřazení těch uchazečů, kteří podle jeho názoru zjevně nesplňují výše popsané požadavky. Pokud žádný člen komise nevznesl v určené lhůtě proti vyřazení těchto kandidatur námitky, komise k nim dále nepřihlíží. Zbylí kandidáti se účastní pohovoru s komisí, během něhož mají být komplexně prověřeny předpoklady pro výkon funkce soudce a zjištěna jejich motivace. Komise si v rámci tohoto pohovoru může od kandidátů vyžádat doplňující dokumenty a může rovněž rozhodnout o dodatečném ověření jejich jazykových předpokladů pro výkon funkce. Na základě toho pak vybere nejvhodnějšího kandidáta a prvního a druhého náhradníka. O svém postupu sepíše zápis, ve kterém uvede důvody svého rozhodnutí.

V souladu s § 109c jednacího řádu pak ministr spravedlnosti předloží seznam se jmény vybraného kandidáta a jeho náhradníků sněmovnímu výboru pro evropské záležitosti k projednání. Pro informaci se tento seznam předkládá také senátnímu výboru pro záležitosti Evropské unie, který však personální nominace na tyto funkce neprojednává. Po projednání navržených kandidátů Poslaneckou sněmovnou⁴ předloží ministr spravedlnosti vládě ke schválení návrh na nominaci kandidáta vybraného komisí. Usnesení vlády je v případě projednávání nominací na funkce soudců Soudního dvora Evropské unie poněkud konkrétnější než samotný jednací řád,⁵ když stanoví, že by vláda při posuzování návrhu vybraného kandidáta měla *zohlednit* výsledky projednání v Poslanecké sněmovně. Přesto však platí, že definitivní rozhodnutí je na vládě. Pokud vláda vybraného kandidáta neschválí, výběrové řízení by se dle čl. 8 usnesení vlády mělo opakovat. Schválenou nominací oznámí ministr zahraničních věcí Generálnímu sekretariátu Rady.

V srpnu 2013 měl skončit šestiletý mandát dosavadní soudkyně Tribunálu EU za Českou republiku prof. Ireně Pelikánové. V souladu s výše popsanými pravidly vládního usnesení tak ministr spravedlnosti 16. května 2012 vyhlásil výběrové řízení na tuto pozici s termínem pro podání kandidatur do 15. srpna 2012. Ministerstvo spravedlnosti obdrželo celkem dvě přihlášky kandidátů, kteří splnili veškeré formální požadavky – *prof. JUDr. Ireny Pelikánové, Dr.Sc.*, stávající soudkyně Tribunálu, a *JUDr. PhDr. Petra Mlsny, Ph.D.* Tito kandidáti byli pozváni k pohovoru před výše popsanou výběrovou komisí, jejíž zasedání proběhlo 1. října 2012. Jejimi členy byli ministr spravedlnosti a předseda komise JUDr. Pavel Blažek, náměstek ministra zahraničních věcí JUDr. Vladimír Galuška, vládní zmocněnec pro zastupování České republiky před Soudním dvorem EU JUDr. Martin Smolek, Ph.D., LL.M., předseda Ústavního soudu JUDr. Pavel Rychetský, předsedkyně Nejvyššího soudu JUDr. Iva Brožová, předseda Nejvyššího

⁴ Viz výklad k ustanovení § 109c jednacího řádu uvedený výše.

⁵ Viz výklad k ustanovení § 109c jednacího řádu uvedený výše.

správního soudu JUDr. Josef Baxa, náměstek ministra spravedlnosti Mgr. František Korbel, Ph.D., předseda České advokátní komory JUDr. Martin Vychopeň a děkan Právnické fakulty Univerzity Karlovy prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc. Během pohovoru uvedli kandidáti svou motivaci pro zastávání této funkce a odpovídali na dotazy jednotlivých členů komise, které se týkaly judikatury Tribunálu a role českého soudce v této instituci. V návaznosti na to komise většinou svých hlasů (7 : 2) rozhodla, že kandidátkou na funkci soudce Tribunálu v rámci Soudního dvora Evropské unie bude navržena stávající soudkyně Tribunálu prof. Pelikánová a jejím prvním náhradníkem pak dr. Mlsna.

Tento návrh byl v souladu s čl. 7 usnesení vlády a § 109c jednacího řádu předložen k projednání sněmovnímu výboru pro evropské záležitosti a pro informaci byl zaslán také senátnímu výboru pro záležitosti Evropské unie. Sněmovní výbor zařadil projednávání tohoto bodu na program 37. schůze, která se konala 22. listopadu 2012. Po vyslechnutí souhrnné informace o provedeném výběrovém řízení z úst zástupkyně ministerstva spravedlnosti Mgr. et Mgr. Zuzany Fišerové dostali oba kandidáti prostor, aby prezentovali své představy o potenciálním budoucím působení ve funkci soudce Tribunálu. Následně byl dán prostor přítomným poslancům, kteří se dotazovali například na kritéria výběrového řízení na funkci soudce Soudního dvora EU, na jazykový režim Tribunálu a problémy s délkou řízení, na názor obou kandidátů na případnou federalizaci Evropské unie, na členství prof. Pelikánové v politických stranách a na její postoj k novému občanskému zákoníku či na to, jak by oba kandidáti chtěli v rámci limitů této funkce prosazovat zájmy České republiky.⁶

Po skončení rozpravy byl místopředsedou výboru přednesen návrh, aby se členové výboru vyjádřili k oběma kandidátům prostřednictvím tajné „volby“. Tento návrh byl přítomnými poslanci schválen. V tajném hlasování výbor jednomyslně vyjádřil podporu dr. Mlsnovi. Předseda výboru následně konstatoval, že výsledek tajné volby znamená přijetí usnesení, kterým výbor pro evropské záležitosti doporučuje vládě ČR nominovat na funkci soudce Tribunálu dr. Mlsnu.⁷

Tento postup byl ve srovnání s předchozími zkušenostmi poměrně nestandardní, nikoli však v přímém rozporu s jednacím řádem. Srovnáme-li ho s postupem při posledním projednávání nominace kandidáta na funkci soudce Soudního dvora, lze zde spatřovat určité rozdíly. Projednávání tohoto bodu proběhlo na 22. schůzi výboru pro evropské záležitosti dne 16. listopadu 2011. V prvé řadě si lze povšimnout skutečnosti, že při projednávání této nominace byl na schůzi výboru pro evropské záležitosti pozván pouze vítězný kandidát, kterého doporučila devítičlenná výběrová komise, nikoli také jeho náhradník. Tímto kandidátem byl dosavadní soudce Soudního dvora prof. JUDr. Jiří Malenovský, CSc. Projednávání jeho nominace proběhlo ve výboru o poznání pružněji, než v případě popsaném výše.⁸ Prof. Malenovský v několika bodech shrnul svou dosavadní profesní kariéru a nastínil své představy o dalším působení ve funkci soudce Soudního dvora EU. Vzhledem k tomu, že ze strany poslanců nebyly na tohoto kandidáta žádné dotazy, navrhl předseda výboru usnesení, kterým výbor pro evropské zále-

⁶ Zápis z jednání výboru pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny č. 37 (2012).

⁷ Usnesení výboru pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny č. 258 (2012), hlasování 14-0-0.

⁸ Zápis z jednání výboru pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny č. 22 (2011).

žitosti schvaluje návrh na jmenování prof. Malenovského kandidátem na funkci soudce Soudního dvora EU. Tento návrh byl veřejným hlasováním jednomyslně přijat a výbor tak doporučil tohoto kandidáta ke schválení vládou ČR, k čemuž také následně došlo.⁹

Vrátíme-li se zpět k výše popsanému případu nominace kandidáta na funkci soudce Tribunálu, v návaznosti na přijetí usnesení výboru pro evropské záležitosti byl návrh na schválení nominace vybrané kandidátky zaslán ministerstvem spravedlnosti vládě ČR k přijetí konečného rozhodnutí. Součástí tohoto návrhu bylo také protichůdné stanovisko výboru pro evropské záležitosti přijaté na základě § 109c jednacího řádu. Vláda ČR nominaci projednala na svém zasedání 9. ledna 2013, avšak, pro někoho možná překvapivě, návrh na nominování stávající soudkyně Tribunálu prof. Pelikánové neschválila.

Jak bylo uvedeno výše, pro tento případ stanoví čl. 8 odst. 3 usnesení vlády, že pokud vláda návrh kandidáta vybraného odbornou komisí neschválí, výběrové řízení se opakuje. Skutečnost však byla jiná. Ministerstvo spravedlnosti v reakci na rozhodnutí vlády předložilo nový návrh, ve kterém doporučilo upustit od vyhlášení nového výběrového řízení a schválit nominaci náhradního kandidáta dr. Mlsny. Tento krok odůvodnilo ministerstvo časovou tísň a potřebou urychlené notifikace nominovaného kandidáta Generálnímu sekretariátu Rady, stejně jako odkazem na výsledek projednání kandidatury ve výboru pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny. K tomuto je ovšem nutno dodat, že mandát dosavadní soudkyně prof. Pelikánové sice měl skončit 31. srpna 2013, avšak podle čl. 5 statutu Soudního dvora EU¹⁰ „... zastává každý soudce svou funkci, dokud se jí neujme jeho nástupce“. Prof. Pelikánová by tak mohla v Tribunálu prozatímně působit i po uplynutí svého mandátu, a to až do doby, než by z řádného výběrového řízení vzešel její nástupce a ujal se této funkce. Kromě toho odporoval tento postup výše popsaným vládním pravidlům pro výběr kandidáta na funkci soudce Soudního dvora EU, podle nichž mělo být vyhlášeno nové výběrové řízení. Postavení prvního náhradníka měl mít podle interního usnesení vlády dr. Mlsna pouze pro případ, že by se prof. Pelikánová do okamžiku jejího schválení vládou z nějakého důvodu kandidatury vzdala, případně by přestala splňovat požadavky uvedené v čl. 3 usnesení vlády.¹¹ Žádná z těchto skutečností ovšem nenastala. Přesto byl zmíněný návrh vládou ČR dne 27. února 2013 schválen¹² a kandidátem na funkci soudce Tribunálu za Českou republiku se tak stal dr. Mlsna.

Co se týče schvalovací procedury v orgánech EU, návržení soudci jsou jmenováni do funkce na základě společné dohody vlád členských států.¹³ Ještě předtím se však podle čl. 255 SFEU k vhodnosti kandidáta na tuto funkci musí vyjádřit speciální výbor složený ze sedmi osob vybraných z bývalých členů Soudního dvora a Tribunálu, členů nejvyšších vnitrostátních soudů a obecně uznávaných právníků. Jednu z nich pak navrhuje Evropský parlament. Složení výboru musí být vyvážené jak po stránce geografické, tak po stránce různorodého zastoupení odlišných právních systémů členských států. Cílem čl. 255 SFEU bylo zvýšit tlak na kvalitní výběr kandidátů ze strany členských států

⁹ Usnesení výboru pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny č. 155 (2012), hlasování 6-0-0.

¹⁰ Protokol č. 3 ke Smlouvě o fungování Evropské unie.

¹¹ Usnesení vlády České republiky č. 525/2011, čl. 6 odst. 8.

¹² Usnesení vlády České republiky č. 150/2013.

¹³ Viz čl. 253 a 254 Smlouvy o fungování Evropské unie.

a eliminovat politické vlivy, které celý proces provázejí.¹⁴ Výbor by měl být jakousi pojistkou, že soudci budou v jednotlivých členských státech vybíráni pečlivě a v souladu se všemi procedurálními pravidly a že jejich kandidáti opravdu budou splňovat všechny nezbytné předpoklady pro výkon této funkce.

Konkrétní složení výboru stanoví rozhodnutí Rady 6177/10 z 24. února 2010 přijaté na základě čl. 255 SFEU.¹⁵ Rozhodnutí Rady 6176/10 z téhož dne pak upravuje pravidla pro jeho fungování. Tento dokument je však poměrně stručný a o jeho fungování v praxi toho tudíž víme velmi málo. Jednání výboru jsou totiž neveřejná. Z pravidel vyplývá, že jakmile vláda členského státu navrhne svého kandidáta, Generální sekretariát Rady postoupí nominaci předsedovi výboru, který si může od členského státu vyžádat poskytnutí dodatečných informací. V případě, že je navržen kandidát, který neobhájí svůj mandát, uspořádá výbor neveřejné slyšení, v rámci něhož dostane kandidát prostor se výboru představit. Výbor pak kandidátovi pokládá otázky, na základě kterých ověřuje, zda splňuje požadavky pro výkon této funkce. V návaznosti na toto slyšení pak výbor zaujme k navrženému kandidátovi stanovisko, které rozešle všem vládám členských států (výhradně jim).¹⁶ Ve stanovisku výbor uvede veškeré důvody, které ho vedly k výslednému rozhodnutí. Vlády členských států pak mohou, ale nemusí toto stanovisko zohlednit při svém rozhodování.

Vzhledem k tomu, že stanovisko výboru je neveřejné, můžeme pouze spekulovat o tom, co je hlavním předmětem pozornosti výboru a jaká jsou jeho kritéria pro výběr soudce Soudního dvora EU. Určitá vodítka lze však vysledovat z jeho zpráv o dosavadní činnosti, které byly publikovány začátkem roku 2011¹⁷ a začátkem roku letošního¹⁸ či z některých veřejných vyjádření jeho členů.¹⁹ Obě zprávy uvádí výčet základních kritérií, ke kterým výbor během uplynulých tří let přihlížel. Patří sem zejména odbornost kandidáta, profesní zkušenosti, schopnost vykonávat funkci soudce, záruky nezávislosti a nestrannosti kandidáta a jazykové schopnosti včetně schopnosti pracovat v mezinárodním prostředí. Z hlediska nominace dr. Mlsny je vzhledem k jeho relativně nízkému věku pro nás zajímavé zejména kritérium profesních zkušeností. Výbor ve své první zprávě totiž uvádí, že v případě nominací na funkci soudce Tribunálu se vyžaduje odborná praxe v délce minimálně 12 až 15 let, což je ještě více, než požadují vládní

¹⁴ SYLLOVÁ J. – PÍTROVÁ L. – PALDUSOVÁ H. a kol.: *Lisabonská smlouva. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010.

¹⁵ Výbor byl jmenován na dobu 4 let ve složení: Jean-Marc Sauvé (předseda), Peter Jann, Lord Mance, Torben Melchior, Péter Paczolay, Ana Palacio Vallelersundi a Virpi Tiili.

¹⁶ Na žádost předsednictví může rovněž předseda výboru toto stanovisko prezentovat zástupcům vlád členských států na jejich setkání v rámci Rady. Dopusud však k tomuto postupu nedošlo.

¹⁷ *Activity Report of the Panel Provided for by Article 255 of the Treaty on the Functioning of the European Union (6509/11)* [online]. 2011 [cit. 6. 9. 2013]. Dostupné z: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st06/st06509.en11.pdf>.

¹⁸ *Activity Report of the Panel Provided for by Article 255 of the Treaty on the Functioning of the European Union (5091/13)* [online]. 2011 [cit. 6. 9. 2013]. Dostupné z: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/13/st05/st05091.en13.pdf>.

¹⁹ MANCE, L.: The Nomination of Judges to the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights. *Network of the Presidents of the Supreme Judicial Courts of the European Union* [online]. 2013 [cit. 6. 9. 2013]. Dostupné z: <http://www.network-presidents.eu/news/newsletter-march-2013>. Seznam některých dalších publikací členů výboru je součástí přílohy ke druhé zprávě o jeho činnosti.

pravidla pro výběr kandidáta (tj. 10 let).²⁰ Na tomto požadavku výbor trvá, ledaže by kandidát, který požadovanou délku odborné praxe nesplňuje, výbor přesvědčil svými mimořádnými odbornými znalostmi. Co se týče jazykových schopností, vyžaduje se výborná znalost francouzštiny, která je pracovním jazykem Tribunálu.

Možná právě z těchto důvodů bylo k nominaci dr. Mlsny nakonec vydáno stanovisko negativní. Výbor tak doporučil vládám členských států jeho kandidaturu zamítnout. Výboru však mohla vadit také poměrně nestandardní procedura, na základě které byl vládou ČR nominován, či jeho přílišné politické angažmá. Na riziko neschválení tohoto kandidáta výborem upozorňovalo také ministerstvo spravedlnosti ve své předkládací zprávě týkající se jeho nominace, kde zdůraznilo, že s ohledem na praxi výboru²¹ nelze vyloučit možnost, že nebude vydáno kladné stanovisko. Určitým signálem k tomuto výsledku mohl být také dopis předsedy Tribunálu Marca Jaegera adresovaný vládám členských států, ve kterém žádal členské státy o to, aby své zástupce v Tribunálu měnily jen výjimečně, protože každé střídání na místě soudce mimo jiné přináší průtahy v rozhodovací činnosti soudu.²²

Co se týče dalšího vývoje, vláda ČR měla v této fázi dvě možnosti. Buď mohla i nadále prosazovat dr. Mlsnu jako svého kandidáta a přesvědčit o jeho kvalitách vlády ostatních členských států, které by jeho kandidaturu i přes nesouhlasné stanovisko výboru podle čl. 255 SFEU mohly schválit,²³ nebo mohla prostřednictvím ministerstva spravedlnosti vypsát nové výběrové řízení a nominovat kandidáta jiného. Celá výše popsaná procedura by se tak v tomto případě musela opakovat. Otázkou však zůstávalo, zda by vůbec bylo možné nové výběrové řízení uskutečnit vzhledem k rozhořčení některých členů komise z nerespektování interních procedurálních pravidel pro nominaci soudců Soudního dvora EU vládou (předsedové Ústavního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu dokonce napsali vládě dopis, ve kterém žádali o vysvětlení jejího postupu).

Vláda ČR tak nakonec vyčkala na rozhodnutí Konference zástupců vlád členských států, která se na jmenování navrženého kandidáta podle očekávání rovněž neshodla. Na místě tedy bylo nominovat kandidáta nového. Vzhledem k tomu, že se v uplynulém čase zcela změnilo personální a potažmo i politické složení vlády ČR,²⁴ vypořádalo se ministerstvo spravedlnosti s tímto problémem překvapivě velmi jednoduše. S odkazem na dříve vydané rozhodnutí výběrové komise totiž opětovně předložilo vládě ČR návrh na schválení původně navržené kandidátky prof. Pelikánové. Nová vláda navzdory původnímu negativnímu stanovisku tento návrh svým usnesením ze dne 24. července 2013 schválila.²⁵ Vzhledem k dlouholetému působení prof. Pelikánové ve funkci soudkyně Tribunálu proběhl následný schvalovací proces na úrovni EU bez jakýchkoli problémů a prof. Pelikánová tak nakonec bude Českou republiku v Tribunálu reprezentovat i v dalším funkčním období.

²⁰ V případě nominací na funkci soudce Soudního dvora požaduje výbor odbornou praxi v délce minimálně 20 let.

²¹ K lednu 2013 výbor posoudil celkem 43 nominací, z nichž 5 skončilo vydáním negativního stanoviska.

²² BROLÍK, T.: Konec soudce Mlsny: Evropa nechce, koho jí nabízíme, a co teď s tím. *Respekt*, 2013, č. 21, s. 21.

²³ Dosud se však něco takového ještě žádnému členskému státu nepodařilo.

²⁴ V červenci 2013 vystřídala Nečasovu vládu vláda Jiřího Rusnoka.

²⁵ Usnesení vlády České republiky č. 554/2013.

IV. ZÁVĚR

Na základě posouzení relevantních vnitrostátních i unijních výkladových hledisek, včetně ustálené praxe Poslanecké sněmovny, lze konstatovat následující závěry k posuzovaným aspektům obou euronovel jednacího řádu.

Usnesení výboru, u kterého nastala právní fikce, že se považuje za vyjádření Sněmovny (§ 109a odst. 4 jednacího řádu), představuje ukončenou fázi vnitrostátního i unijního zákonodárského procesu a nemůže být později Sněmovnou ani výborem revokováno či změněno. Toto usnesení musí vláda „zohlednit“.

U projednávání personálních nominací podle § 109c jednacího řádu nemá vláda povinnost zohlednit usnesení výboru, resp. Sněmovny jako celku. Lze však konstatovat, že vláda nesmí o nominaci definitivně rozhodnout, dokud nebylo její projednávání Sněmovnou definitivně ukončeno.

THE EU AMENDMENTS TO THE RULES OF PROCEDURE OF THE CHAMBER OF DEPUTIES AND TWO ISSUES FOR INTERPRETATION (THE NOTION OF “A REPRESENTATION OF THE CHAMBER OF DEPUTIES” AND THE QUESTION OF DELIBERATION OF EU STAFF NOMINATIONS)

Summary

The first part of the article deals with the theoretical question of whether the Constitution of the Czech Republic and the Rules of Procedure of the Chamber of Deputies allow the plenary of the Chamber of Deputies to revoke a resolution of the Committee for European Affairs which had been adopted in relation to proposed EU legislation (where the Rules of Procedure provide for the existence of a legal fiction that such a committee resolution is, under certain circumstances, considered to be a representation of the Chamber of Deputies as a whole). This is particularly important in relation to the yellow and orange flag procedures in EU law in relation to alleged breaches of the principle of subsidiarity. The second part of the article deals with the powers of the Chamber of Deputies to deliberate staff nominations to European Union bodies. The theoretical part is devoted to the interpretation of the relevant provisions of the Rules of Procedure of the Chamber of Deputies and problematic issues. Following this, the article describes the application of these provisions using the example of the deliberation of the nomination of the candidate for General Court judge by the Committee for European Affairs, which took place in November 2012. The article further describes the procedure preceding the discussion in the Chamber of Deputies and the procedure which follows, including the response of the European Union and future prospects.

Key words: Constitution, Rules of Procedure, Subsidiarity, Staff nominations, European Union, Constitutional Court, art. 255 TFEU

Klíčová slova: Ústava, jednací řád, subsidiarita, personální nominace, Evropská unie, Ústavní soud, čl. 255 SFEU

APLIKACE VYBRANÝCH PROCEDUR PRIMÁRNÍHO PRÁVA V PRAXI POSLANECKÉ SNĚMOVNY

DANIELA MAZANCOVÁ DUPLÁKOVÁ*

I. APLIKACE SNĚMOVNÍ PROCEDURY PRO ZJEDNODUŠENÝ POSTUP PŘIJÍMANÍ ZMĚN PRIMÁRNÍHO PRÁVA EU

Smlouva o Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy, jež vstoupila v platnost dne 1. prosince 2009, obsahuje úpravu několika možností revize primárního práva EU. Základním způsobem je především řádný postup revize primárního práva, jenž je upraven v čl. 48 odst. 2 – odst. 5 SEU. Z titulu zjednodušení a zrychlení revize primárního práva upravuje Lisabonská smlouva také jako jednu z alternativ zjednodušené přijímání změn části třetí Smlouvy o fungování Evropské unie ve znění Lisabonské smlouvy podle čl. 48 odst. 6 SEU.

Cílem této části není teoreticky pojednávat o možnostech revize primárního práva, ale zabývat se aplikací tohoto ustanovení v praxi Poslanecké sněmovny. V souvislosti se vstupem Lisabonské smlouvy v platnost došlo k poměrně rozsáhlé novelizaci jejího jednacího řádu, a to zejména s důrazem na projednávání evropských záležitostí. Pro demonstraci sněmovních procedur při použití zjednodušeného postupu pro přijímání změn poslouží návrh, jehož záměrem byla novelizace čl. 136 SFEU. Impulsem k této změně byla snaha o zajištění finanční stability členských států EU, které jsou zároveň součástí eurozóny a zavedení tzv. Evropského stabilizačního mechanismu.

1. PROCES PROJEDNÁVÁNÍ NÁVRHU NA EVROPSKÉ ÚROVNI

Možnost revize smluvního rámce EU byla poprvé zmíněna v závěrech Evropské rady,¹ jež se konala ve dnech 28. a 29. října 2010. Na tomto zasedání se účastníci shodli na potřebě zavedení stálého krizového mechanismu, jehož cílem bude zajištění finanční stability eurozóny jako celku. Součástí závěrů bylo také pověření předsedy Evropské rady k zahájení konzultací ohledně úpravy Smlouvy s jednotlivými členy Evropské rady. Tato problematika byla dále diskutována na následujícím zasedání Evropské

* Autorka pracuje v Parlamentním institutu.

¹ Závěry Evropské rady, 28. a 29. října 2010. Úplné znění závěrů je dostupné on-line zde: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/cs/10/st00/st00025-re01.cs10.pdf> [cit. 24. 5. 2013].

rady,² konaném ve dnech 16. a 17. prosince 2010, na kterém se členské státy definitivně shodly na potřebě pozměnění SFEU, a to prostřednictvím tzv. zjednodušeného postupu pro přijímání změn dle čl. 48 odst. 6 SEU. Součástí závěrů je také nástin časového harmonogramu, podle něhož by následující konzultace a konkrétní kroky měly probíhat. Podle tohoto harmonogramu mělo do konce roku 2012 dojít k dokončení vnitrostátních schvalovacích postupů navazujících na uvedené rozhodnutí Evropské rady tak, aby rozhodnutí mohlo vstoupit v platnost dne 1. ledna 2013.

2. VYSLOVENÍ PŘEDCHOZÍHO SOUHLASU SNĚMOVNY

Jednací řád Poslanecké sněmovny upravuje dvě fáze kontroly vlády při realizaci zjednodušeného postupu revize primárního práva dle čl. 48 odst. 6 SEU. V prvním případě se jedná o uskutečňování tzv. kontroly *ex ante*, tj. prostřednictvím vyslovení předchozího souhlasu Sněmovny podle § 109i písm. b) jednacího řádu. Bez vyslovení tohoto souhlasu Sněmovnou nelze za Českou republiku vyslovit při hlasování v Evropské radě souhlas při rozhodování podle čl. 48 odst. 6 SEU. Udělení předchozího souhlasu má zejména vnitrostátní účinky, na evropské úrovni se projeví až zprostředkovaně. Průběh projednávání týkající se vyslovení předchozího souhlasu je upraven § 109j a § 109k jednacího řádu.

Podle těchto ustanovení je vláda České republiky povinna předložit návrh na vyslovení předchozího souhlasu Sněmovny bez zbytečného odkladu, čímž umožní jeho včasné projednání, přičemž tak učiní nejpozději v den oznámení návrhu rozhodnutí orgánu Evropské unie národním parlamentům, a to podle stanoveného postupu. Vláda návrh předloží spolu se současným zněním dotčených ustanovení, s vyznačením navrhovaných změn a doplnění. Dále je vláda povinna předložit svoje stanovisko k návrhu rozhodnutí orgánu Evropské unie a ke změnám, které takový návrh obsahuje. Návrh na vyslovení předchozího souhlasu k tomuto konkrétnímu návrhu vláda předložila dne 22. února 2011 předsedkyni Poslanecké sněmovny (Vládní návrh, kterým se předkládá Parlamentu České republiky k vyslovení předchozího souhlasu podle § 109i písm. b) zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, a § 119k písm. b) zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů, návrh Rozhodnutí Evropské rady, kterým se mění článek 136 Smlouvy o fungování Evropské unie, pokud jde o mechanismus stability pro členské státy, jejichž měnou je euro, sněmovní tisk č. 265-E),³ která jej neprodleně doručila všem poslancům a přikázala výboru pro evropské záležitosti návrh projednat.

Výbor pro evropské záležitosti návrh vlády projednal a přijal usnesení, v němž doporučil, aby Sněmovna vyslovila „*předchozí souhlas s návrhem Rozhodnutí Evropské rady, kterým se mění článek 136 Smlouvy o fungování Evropské unie, pokud jde o mechanismus stability pro členské státy, jejichž měnou je euro*“. Součástí rozhodnutí je doplňující usnesení ukládající vládě, aby „*v případě nutnosti jednat o pozměňovacím*

² Závěry Evropské rady, 16. a 17. prosince 2010. Úplné znění závěrů je dostupné on-line zde: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/cs/10/st00/st00030.cs10.pdf> [cit. 24. 5. 2013].

³ Poslanecká sněmovna, 6. období, 2010–2013, Sněmovní tisk 265-E, Návrh Rozhodnutí Evropské rady o změně Sml. o fungování EU. Přehled projednávání sněmovního tisku č. 265-E je dostupný on-line zde: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&T=265> [cit. 11. 6. 2013].

návrhu usilovala delegace České republiky o nalezení kompromisního řešení, které se nebude podstatným způsobem odchylovat od původně navrhovaného textu rozhodnutí, bude v souladu se základními liniemi pro zřízení mechanismu obsaženými v Prohlášení Euroskupiny ze dne 28. listopadu 2010 a bude v souladu s čl. 48 odst. 6 SEU“.⁴ Projednání návrhu výborem ani přijetí usnesení není pro projednání návrhu v plénu nezbytné, jelikož jednací řád v § 109j odst. 5 výslovně stanovuje, že: „*návrh vlády lze ve Sněmovně projednat i v případě, že výbor ve stanovené lhůtě usnesení nepřijme*“. Předsedkyně Sněmovny zařadila návrh vlády na pořad nejbližší schůze Sněmovny, jež se konala 16. března 2011. Podle jednacího řádu se k projednání návrhu koná pouze jediná rozprava, tj. neprobíhá nejdříve rozprava obecná a následně podrobná jako u ostatních bodů programu. V rozpravě k návrhu je možné podat pouze návrh na zamítnutí nebo na odročení jeho projednávání. Po ukončení rozpravy se Sněmovna usnáší, zda s předloženým návrhem vyslovuje aktivní souhlas, usnesením podle čl. 39 odst. 2 Ústavy. V případě, že by Poslanecká sněmovna nevyslovila s návrhem vlády souhlas, resp. by tento návrh zamítla, vláda by následně nemohla vyslovit souhlas s návrhem rozhodnutí v rámci Evropské rady. Jedná se o koncepci vázaného mandátu.

V případě, že Sněmovna vysloví souhlas s návrhem vlády (tj. udělí vládě tzv. předchozí souhlas před hlasováním v Evropské radě), je poté již jen na rozhodnutí vlády, jestli s návrhem na změnu Smluv na zasedání Evropské rady bude souhlasit, či nikoliv. Ovšem v případě, že by Sněmovna nevyslovila s návrhem vlády souhlas, je vláda tímto rozhodnutím vázána a nemůže vyslovit při hlasování v Evropské radě souhlas. Tento názor je zároveň podpořen ve zvláštní části důvodové zprávy ke sněmovnímu tisku č. 742,^{5,6} jenž obsahuje novelu jednacího řádu v souvislosti se vstupem Lisabonské smlouvy v platnost, která uvádí, že „*i v případě, že obě komory předchozí souhlas udělí, není tím založena povinnost vlády (exekutivy) vyslovit při hlasování v orgánech Evropské unie s návrhy rozhodnutí souhlas*“.

Obecně za problematický bod úpravy týkající se vyslovení předchozího souhlasu může být považováno vymezení případů, kdy je vláda povinna žádat Poslaneckou sněmovnu o vyslovení předchozího souhlasu. V případě striktního úzkého gramatického výkladu § 109i jednacího řádu, by vláda měla předložit návrh na vyslovení předchozího souhlasu pouze tehdy, kdy s návrhem plánuje na jednání Evropské rady vyslovit souhlas. V případě, že vláda má v plánu vyjádřit nesouhlas na jednání Evropské rady, tak nemusí při použití úzkého gramatického výkladu žádat o vyslovení předchozího souhlasu Poslaneckou sněmovnu. Tento postup by se uplatnil rovněž tehdy, pokud by se vláda hodlala hlasování v Evropské radě zdržet. Pokud vláda s návrhem nesouhlasí nebo se hlasování zdrží, nevyplývá při úzkém gramatickém výkladu jednacího řádu její explicitní povinnost žádat o předchozí souhlas. Tento striktní gramatický výklad, podle něhož je

⁴ Poslanecká sněmovna, usnesení výboru pro evropské záležitosti č. 75 z 11. schůze konané dne 24. února 2011. Usnesení výboru pro evropské záležitosti je dostupné on-line zde: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=265&ct1=1> [cit. 27. 5. 2013].

⁵ Poslanecká sněmovna, 6. období, 2010–2013, Sněmovní tisk 742, Novela z. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Přehled projednávání sněmovního tisku č. 742 je dostupný on-line zde: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&T=742> [cit. 11. 6. 2013].

⁶ Důvodová zpráva k sněmovnímu tisku č. 742, Novela z. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Důvodová zpráva k tisku č. 742 je dostupná on-line zde: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=742&CT1=0> [cit. 13. 6. 2013].

vláda povinna žádat Poslaneckou sněmovnu pouze v případě jejího aktivního souhlasu na jednání Evropské rady, však není jediný možný. Ze zvláštní části důvodové zprávy je možné vyčíst také jiný účel komentovaného ustanovení, a to, že vláda obligatorně předkládá návrh na vyslovení předchozího souhlasu Poslanecké sněmovně. Ze zvláštní části důvodové zprávy: „*obecně ve vztahu ke všem návrhům rozhodnutí podle § 109i platí, že návrh na vyslovení předchozího souhlasu by vláda měla Sněmovně předkládat vždy – není ponecháno na uvážení vlády, zda takový návrh předložit*“. Z uvedeného lze usoudit, že záměrem tvůrce zákona bylo, aby vláda předkládala návrh na vyslovení předchozího souhlasu povinně, a to i v případě, že s návrhem rozhodnutí o změně všech nebo části ustanovení části třetí SFEU nesouhlasí, nebo se hlasování zdrží. V případě použití účelového výkladu existují dvě možnosti. První možností je, že vláda musí návrh o vyslovení předchozího souhlasu předkládat Poslanecké sněmovně jen tehdy, když hodlá vyslovit s návrhem na zasedání Evropské rady souhlas, nebo když se hodlá hlasování zdržet. Druhou možností je, že vláda musí návrh předkládat obligatorně vždy, i když nechce pro změnu hlasovat.

Evropská rada přijala definitivní rozhodnutí o přijetí návrhu na zasedání, které se uskutečnilo ve dnech 24.–26. března 2011,⁷ tzn. pouze 10 dnů poté, co Sněmovna vyslovila předchozí souhlas s tímto návrhem. Jedná se o rozhodnutí Evropské rady č. 2011/199/EU ze dne 25. března 2011, kterým se mění článek 136 Smlouvy o fungování Evropské unie, pokud jde o mechanismus stability pro členské státy, jejichž měnou je euro. Jednací řád Poslanecké sněmovny neupravuje možnost, která nastane v případě, že Sněmovna by se návrhem na vyslovení předchozího souhlasu vůbec nezabývala, resp. projednávání návrhu přerušila. V tomto případě by vláda nemohla „souhlas“ na jednání Evropské rady vyslovit, a tím by došlo k zablokování projednání dotčeného návrhu na evropské úrovni, jelikož znění čl. 48 odst. 6 SEU předpokládá k přijetí rozhodnutí jednomyslnost Evropské rady. Z uvedeného vyplývá, že Poslanecká sněmovna disponuje možností zablokovat rozhodnutí Evropské rady na neomezenou dobu, přičemž jednací řád neobsahuje úpravu, jež by takovému postupu mohla zamezit. Ovšem v rámci hlasování Evropské rady se dle čl. 235 SFEU uplatňuje institut tzv. konstruktivní absence, tzn. zdržení se hlasování přítomných členů Evropské rady není překážkou přijetí jejího usnesení vyžadujícího jednomyslnost. Z uvedeného lze dovodit, že zdržení se hlasování vlády v případě absence předchozího souhlasu Poslanecké sněmovny by tedy nemuselo mít za následek nemožnost přijetí rozhodnutí na evropské úrovni, ale spíše by mělo vnitrostátní politický rozměr. Z vnitrostátního hlediska se však nedá očekávat, že by vláda nehlasovala v Evropské radě v případě, pokud by bylo zablokování věci v Poslanecké sněmovně příznakem odporu Sněmovny proti rozhodnutí Evropské rady. V tomto případě by vláda mohla čelit vyvození odpovědnosti vůči Sněmovně. Vláda by se pravděpodobně zdržela jen v tom případě, pokud by s tímto postupem byla Sněmovna srozuměna.

⁷ Rozhodnutí č. 2011/199/EU ze dne 25. března 2011, kterým se mění článek 136 Smlouvy o fungování Evropské unie, pokud jde o mechanismus stability pro členské státy, jejichž měnou je euro. Rozhodnutí je dostupné on-line zde: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:091:0001:01:CS:HTML> [cit. 27. 5. 2013].

3. VYSLOVENÍ SOUHLASU SNĚMOVNY S ROZHODNUTÍM EVROPSKÉ RADY

Jak je již výše uvedeno, rozhodnutí o zjednodušené změně přijaté podle čl. 48 odst. 6 SEU může vstoupit v platnost až po ukončení vnitrostátního schvalovacího procesu ve všech členských státech EU. Pro Poslaneckou sněmovnu je tento schvalovací proces upraven v § 109l jednacího řádu, jenž upravuje vyslovení souhlasu Sněmovny s rozhodnutím Evropské rady o změně ustanovení části třetí SFEU. Jedná se tedy o tzv. *ex post* kontrolu vlády při realizaci čl. 48 odst. 6 SEU, která následuje po rozhodnutí Evropské rady. Návrh na vyslovení souhlasu s rozhodnutím Evropské rady předložila Poslanecká sněmovně vláda (konkrétně ministerstvo zahraničních věcí) dne 18. května 2011 (sněmovní tisk č. 348-E⁸). Dle § 109l odst. 2 věta třetí jednacího řádu se pro projednání návrhu vlády ve Sněmovně „obdobně“ použijí ustanovení určená k projednávání mezinárodních smluv, jelikož se jedná o atypicky sjednanou mezinárodní smlouvu.

Právnímatikým bodem tohoto ustanovení bylo stanovení hlasovací procedury, resp. určení hlasovací většiny potřebné ke schválení předloženého rozhodnutí Evropské rady. Pro projednávání návrhu ve Sněmovně byly zvažovány dvě varianty. Dle první varianty by tento návrh měl být schvalován jako při schvalování běžných mezinárodních smluv (čl. 10 a čl. 49 Ústavy), tj. podle čl. 39 odst. 2 Ústavy (k ratifikaci je potřeba prosté většiny). Ve prospěch této varianty svědčilo i znění čl. 48 odst. 6 SEU, jež stanovuje, že „*rozhodnutí podle druhého pododstavce nesmí rozšířit pravomoci svěřené Unii Smlouvami*“, což vylučuje aplikaci úpravy obsažené v čl. 10a odst. 1 Ústavy, která pojednává o transferu pravomocí (tj. případ, kdy změnou Smluv dochází k přesunu pravomocí mezi Českou republikou a Evropskou unií), a tudíž by v takovém případě k ratifikaci byla nezbytná třípětinová většina všech poslanců podle čl. 39 odst. 4 Ústavy. Z primárního práva tedy vyplývá, že pokud jsou změny uskutečňovány zjednodušeným postupem podle čl. 48 odst. 6 SEU, nemělo by se z hlediska interpretace primárního práva jednat o změny rozšiřující pravomoci EU. Předkladatel ve své předkládací zprávě pro Parlament⁹ uvádí: „*Rozhodnutím nedochází k rozšíření pravomocí (resp. působnosti) svěřené Unii zakládacími smlouvami EU. ... Vláda nicméně v tomto specifickém případě shledává potřebu hledat širší politický konsensus, a proto se domnívá, že obě komory Parlamentu by měly rozhodovat o souhlasu ke schválení rozhodnutí prezidentem tzv. kvalifikovanou většinou...*“ Z tohoto důvodu byl předmětný návrh rozhodnutí schvalován Sněmovnou na základě druhé varianty, tzn. třípětinovou většinou všech poslanců. Pravděpodobně se jedná o jeden z důvodů, proč byl tento návrh ve Sněmovně projednáván déle než rok. Rozhodnutí Evropské rady bylo Sněmovnou schváleno až 5. června 2012, což bylo však ještě v souladu s harmonogramem Evropské rady, který byl obsažen v jejím rozhodnutí.

⁸ Poslanecká sněmovna, 6. období, 2010–2013, Sněmovní tisk 348-E, Rozhodnutí Evropské rady – změna čl. 136 Sml. o fungování EU. Přehled projednávání sněmovního tisku č. 348-E je dostupný on-line zde: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&t=348> [cit. 11. 6. 2013].

⁹ Předkládací zpráva pro Parlament je dostupná on-line zde: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=348&ct1=0> [cit. 27. 5. 2013].

II. APLIKACE SNĚMOVNÍ PROCEDURY PŘEDBĚŽNÉHO SOUHLASU V PŘÍPADĚ čl. 352 SFEU

Doložka flexibility tedy čl. 352 SFEU představuje všeobecné zmocnění, jež se použije v případech, kdy se EU nedostává ve Smlouvách nezbytných pravomocí k dosažení některého z cílů stanovených smluvním rámcem. Případnou aplikaci této úpravy SFEU podmiňuje splněním různých podmínek a omezení, mezi které se řadí také například povinnost Komise upozornit vnitrostátní parlamenty na všechny návrhy, jejichž právním základem bude čl. 352 SFEU.

Přijetí návrhu právního aktu, jenž je založen na doložce flexibility, Radou je v České republice podmíněno vyslovením předchozího souhlasu Parlamentem. Prostřednictvím aplikace tohoto institutu dochází k efektivní parlamentní kontrole nad vládními aktivitami, na základě které musí vláda před jednáním Rady, na jejímž zasedání má dojít k přijetí daného návrhu, předložit návrh na vyslovení předchozího souhlasu Parlamentu (§ 109i písm. f) jednacího řádu).

Od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost vydala Komise osm návrhů legislativních aktů, jejichž jediným právním základem je čl. 352 SFEU. Z toho vyplývá, že i Poslanecká sněmovna by se měla zabývat stejným počtem vládních žádostí o vyslovení předchozího souhlasu. To, však neodpovídá skutečnosti. Současnou praxi vyslovování tohoto souhlasu je možné rozdělit do tří skupin, které v rámci dosavadní praxe vyvstaly.

První skupinu představují návrhy, kdy výbor pro evropské záležitosti a plénum návrh vlády na vyslovení předchozího souhlasu projedná a žádosti vyhoví. Tento postup standardně proběhl prozatím u pěti dokumentů.¹⁰ Pokud se týká projednávání těchto návrhů v rámci výboru pro evropské záležitosti, lze konstatovat, že tyto návrhy se nacházely pouze v okrajovém zájmu členů výboru a jejich projednání nezbudilo zvláštní zájem. K některým dokumentům nebyla vedena žádná rozprava, nebo jen velmi omezená. Bylo tomu tak proto, že ve většině případů se věcně jednalo o technické záležitosti. Největší zájem vzbudil návrh nařízení týkající se zavedení programu „Evropa pro občany“. V rámci jednání pléna nebyla k žádnému z těchto dokumentů vedena diskuse a vládně byl vysloven předchozí souhlas bez jakéhokoliv bližšího nebo hlubšího projednání možných dopadů nebo důsledků předmětných dokumentů. Pokud se týká konkrétně hlasování v plénu, pouze ve dvou případech hlasoval jeden z poslanců proti vyslovení tohoto souhlasu (v případě sněmovního tisku č. 705 a č. 828), zatímco zbývající přítomní poslanci hlasovali pro (nikdo se hlasování nezdržel). Z uvedeného je zřejmé, že zájem

¹⁰ Jedná se o tyto dokumenty:

- návrh NAŘÍZENÍ RADY, kterým se mění nařízení (EHS, Euratom) č. 354/83 o otevření historických archivů Evropského hospodářského společenství a Evropského společenství pro atomovou energii veřejnosti, KOM/2012/0456, sněmovní tisk č. 901-E;
- návrh NAŘÍZENÍ RADY, kterým se rozšiřuje použitelnost nařízení Rady (EU) č. .../2012 o programu výměny, pomoci a odborného vzdělávání za účelem ochrany eura proti padělání („program Pericles 2020“) na nezávislé členské státy, KOM/2011/0910, sněmovní tisk č. 828-E;
- návrh NAŘÍZENÍ RADY, kterým se na období 2014–2020 zavádí program „Evropa pro občany“, KOM/2011/0884, sněmovní tisk č. 705-E;
- návrh ROZHODNUTÍ RADY, kterým se stanovuje víceletý rámec pro Agenturu Evropské unie pro základní práva na období 2013–2017, KOM/2011/0880, sněmovní tisk č. 726-E;
- návrh NAŘÍZENÍ RADY o elektronickém zveřejňování Úředního věstníku Evropské unie, KOM/2011/0162, sněmovní tisk č. 385-E.

poslanců vykonávat kontrolu vlády prostřednictvím institutu předchozího souhlasu je malý, resp. v praxi zatím téměř není tato kontrola ani prováděna.

Druhou skupinu představují návrhy, kdy vláda dlouhodobě nepožádala o vyslovení předchozího souhlasu, přičemž k této skutečnosti dojít pravděpodobně mělo. Tato situace nastala v rámci projednávání dvou dokumentů, a to návrhu nařízení Rady, kterým se zavádí systém finanční pomoci členským státům, jejichž měnou není euro (KOM/2012/0336) a návrhu nařízení Rady o statutu evropské nadace (KOM/2012/035). Jedná se o návrhy, které byly Komisí vydány 8. února 2012, resp. 22. června 2012, tzn. u obou dokumentů se jedná o dobu minimálně jednoho roku,¹¹ přičemž dle § 109j jednacího řádu je vláda povinna předložit návrh na vyslovení předchozího souhlasu Sněmovny „*bez zbytečného odkladu tak, aby umožnila jeho včasné projednání ve Sněmovně; nejpozději tak učiní v den oznámení návrhu rozhodnutí orgánu Evropské unie parlamentům členských států postupem předepsaným právem Evropské unie*“. Je zřejmé, že takto formulovaný požadavek je prakticky nerealizovatelný, jelikož ve většině případů se jedná o návrhy legislativních aktů pocházejících od Komise, které podle Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů postupuje Komise přímo parlamentům členských států, a to ve stejný časový okamžik jako Evropskému parlamentu a Radě, přičemž vláda je obdrží teprve po jejich postoupení Radě. Kromě toho je nezbytné, aby vláda zaujala k návrhu své stanovisko, které je nedílnou součástí návrhu na vyslovení předchozího souhlasu dle § 109j odst. 2 jednacího řádu. Nicméně v tomto případě je nezbytné zdůraznit, že jednací řád operuje také s termínem *bez zbytečného odkladu*, přičemž skutečně stojí za uvážení, zda doba jednoho roku může být považována za naplňující význam tohoto slovního spojení.

Na druhou stranu je také nezbytné zmínit, že návrhy, jejichž právním základem je čl. 352 SFEU, mohou v rámci projednávání v evropských orgánech ještě doznat změn a praktičtější se může jevit vyčkat s předložením žádosti o předchozí souhlas. Je tedy možné konstatovat, že při aplikaci této úpravy dochází k rozporu mezi tím, co je možné považovat za praktické, a tím, co stanovuje jednací řád. S ohledem na toto konstatování je nutné vyvarovat se situace, kdy by otázka praktičnosti měla sloužit jako záminka k nepředložení žádosti o vyslovení předchozího souhlasu z jiného důvodu.

Třetí skupinu představují návrhy, kdy došlo k nepředložení žádosti o vyslovení předchozího souhlasu vládou, i když se jednalo o návrh, jehož jediným právním základem byl čl. 352 SFEU. Konkrétně se jedná o návrh nařízení Rady o výkonu práva na kolektivní akci v rámci svobody usazování a volného pohybu služeb (KOM/2012/0130). V tomto případě vláda jednala ve zjevném rozporu se zákonnou úpravou obsaženou v jednacím řádu, který vládě neposkytuje možnost výběru, zda návrh předloží Poslanecké sněmovně či nikoliv. I důvodová zpráva k návrhu novely jednacího řádu v souvislosti se vstupem Lisabonské smlouvy v platnost (sněmovní tisk č. 742) ve své zvláštní části uvádí, že „*obecně ve vztahu ke všem návrhům rozhodnutí podle § 109i platí, že návrh na vyslovení předchozího souhlasu by vláda měla Sněmovně předkládat vždy – není ponecháno na uvážení vlády, zda takový návrh předloží*“.¹² Tato skutečnost nezůstala bez povšimnutí ani v rámci projednávání předmětného návrhu nařízení výborem pro

¹¹ Aktuálně ke dni 13. června 2013.

¹² Viz poznámka č. 6.

evropské záležitosti, jenž ve svém usnesení zdůraznil, že návrhu nelze bez předchozího souhlasu Poslanecké sněmovny podle § 109i jednacího řádu za Českou republiku vyslovit při hlasování v Radě souhlas.¹³ V rámci této skutečnosti se naskytá také otázka možnosti blokování projednávání návrhu na evropské úrovni vládou, i když konkrétně se již nejedná o předmětný návrh, jelikož ten byl Komisí stažen, ale z obecného pohledu lze uvést, že vláda by nepředložením žádosti o vyslovení předchozího souhlasu mohla blokovat jeho schválení na evropské úrovni a argumentovat nutností obdržení předchozího souhlasu od Parlamentu, což je možné považovat svým způsobem za období parlamentní výhrady (čl. 109b odst. 3 jednacího řádu).

Rozlišení mezi druhým a třetím bodem spočívá v současné době ve skutečnosti, že u dokumentů obsažených ve druhém bodě lze ještě očekávat předložení žádosti vlády o vyslovení předchozího souhlasu, zatímco u dokumentu obsaženého v bodě třetím k předložení žádosti ze strany vlády vůbec nedošlo, i když časový prostor k tomu nesporně byl (návrh byl Komisí zveřejněn dne 23. března 2012 a výborem pro evropské záležitosti projednán dne 11. července 2012). Nicméně jednací řád nestanovuje pro toto jednání žádný prostředek nebo opatření, které by cílilo na zamezení obcházení této povinnosti vládou. Jediný možný „vynucovací“ krok je založen na odpovědnostním vztahu vlády vůči Poslanecké sněmovně podle čl. 68 odst. 1 Ústavy.

THE APPLICATION OF SELECTED PROCEDURES IN THE PRACTISE OF THE HOUSE OF DEPUTIES

Summary

This article describes the simplified revision procedure (Article 48 paragraph (6) TEU) and its application by the Chamber of Deputies. For a better understanding of this process, the article applies this procedure to the amendment of Article 136 of the TFEU regarding the European Stability Mechanism. The second part of this article deals with the flexibility clause (Article 352 TFEU) and deliberation of drafts based on this legal regulation. The Chamber of Deputies is involved in the both of these processes, as it needs to express prior consent. Without the consent of the Chamber, the Czech Republic may not vote on a decision in the European Council when deciding on the amendment of the provisions pursuant to Article 48 paragraph (6) of the TFEU and in the Council when deciding on appropriate measures to attain the objectives laid down in the founding treaties of the European Union pursuant to Article 352 of the TFEU.

Key words: national parliaments, European Union, simplified revision procedure, flexibility clause, prior consent, Rules of Procedure of the Chamber of Deputies, Committee for European Affairs

Klíčová slova: vnitrostátní parlamenty, Evropská unie, zjednodušený postup pro přijímání změn, doložka flexibility, předchozí souhlas, jednací řád Poslanecké sněmovny, výbor pro evropské záležitosti

¹³ Poslanecká sněmovna, usnesení výboru pro evropské záležitosti č. 234 z 32. schůze konané dne 11. července 2012. Usnesení výboru pro evropské záležitosti je dostupné on-line zde: <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=122840> [cit. 11. 6. 2013].

II. INTEGRAČNÍ USTANOVENÍ
V ÚSTAVNÍCH SYSTÉMECH
VYBRANÝCH EVROPSKÝCH ZEMÍ

SPOLKOVÁ REPUBLIKA NĚMECKO V PROCESU EVROPSKÉ INTEGRACE

VĚRA JIRÁSKOVÁ

Spolková republika Německo patřila v 50. letech k **zakládajícím členům** všech tří prvotních forem evropské integrace. Prvním realizovaným krokem se stala Smlouva o Evropském společenství uhlí a oceli (**ESUO-Montánní unie**) ze dne 18. dubna 1951 uzavřená v Paříži mezi SRN, Francií, Itálií a zeměmi Beneluxu na padesát let.¹ Podnět k jejímu uzavření pocházel především od tehdejšího francouzského ministra zahraničních věcí R. Schumana, podporovaného francouzským politikem a ekonomem J. Monnetem. S ohlasem se setkal tento plán ale i u dalších evropských politiků, jako byl K. Adenauer v Německu² nebo italský ministerský předseda A. de Gasperi. V Preambuli smluvní strany mimo jiné prohlašovaly jako politický cíl své odhodlání „nahradit staleté soupeření sjednocením svých základních zájmů, vybudovat zřízením hospodářského společenství základy širšího a hlubšího společenství mezi národy, jež dlouho dělily krvavé konflikty a položit základy institucí způsobilých řídit jejich osud, napříště společně“.

Spolková republika se v té době nacházela ve zvláštním mezinárodněprávním postavení. Byla sice formálně konstituována 23. května 1949, kdy na slavnostním zasedání Parlamentní rady byl vyhlášen Základní zákon, avšak nejednalo se o akt suverénního státu, neboť na jejím území vykonávaly svrchovanou moc nadále vítězná západní mocnosti. Od dubna 1949 se řídily tzv. **okupačním statutem**.³ Jeho ustanovení byla zmír-

¹ Po uplynutí této lhůty 23. července 2002 převzala její úkoly Evropská společnost.

² Německý kancléř poměřoval ideu sjednocování Evropy především životními zájmy svého státu. Od poválečného spolenectví evropských států si tak sliboval jednak společný postup při odvracení hrozby nebezpečí ze strany Sovětského svazu, ale i účinný prostředek, jak opětovně nastartovat válkou rozvrácené německé hospodářství. Srov. k tomu SCHUKRAFT, C.: Die Anfänge deutscher Europapolitik in den 50er und 60er Jahren: Weichenstellungen unter Konrad Adenauer und Bewahrung des Status quo unter seinen Nachfolgern Ludwig Eduard und Kurt Georg Kiesinger. In MILLER-BRANDECK-BOCQUET, G. et al. *Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Bernard Schröder*. Opladen: leske+budrich, 2002, s. 17n.

³ Na základě okupačního statutu byly Vysoké spojenecké komisi výlučně vyhrazeny takové kompetence, jako jsou odzbrojení a demilitarizace, restituce a reparace, zahraniční věci, dozor nad zahraničním obchodem a devizovým hospodářstvím, stejně jako kontrola průmyslu v Porúří. Německé orgány mohly v těchto věcech konat jen se souhlasem představitelů okupačních mocností s tím, že pokud by to bylo nezbytné pro bezpečnost nebo zachování demokratické vlády v Německu či pro plnění mezinárodních závazků svých vlád, mohla být veškerá oprávnění německým úřadům zcela nebo částečně odňata (bod 3). Srov. blíže HAJDU, V. – LÍSKA, L. – ŠNEJDÁREK, A.: *Německá otázka 1945–1963. Dokumenty a materiály*. Praha: NPL, 1964, s. 213.

něna revizí z března 1951,⁴ což v mnohém souviselo se změněnými mezinárodními podmínkami a s úvahami o vytvoření Evropského obranného společenství, na kterém se chtělo Německo aktivně podílet, což však narazilo na odpor především francouzského parlamentu.

Výše zmíněná Montánní unie si kladla za cíl postupně vytvářet předpoklady, „které zajistí nejracionalnější dělbu výroby na co nejvyšší úrovni produktivity, při udržení nepřetržité zaměstnanosti a aniž by v hospodářství členských států byly vyvolávány základní dlouhodobé poruchy“ (čl. 2). Z toho důvodu byla uvnitř společného trhu odstraněna cla, kontingenty, zvláštní tarify a subvence na uhlí a ocel. Stala se ale současně i vhodným prostředkem, jak postupně navrátit Spolkové republice Německo statut suverénního státu, když mezinárodní kontrola průmyslu v Porúří, jednostranně vyhlášená západními okupačními mocnostmi,⁵ se ukázala být trvale neudržitelná a měla tak být vlastně nahrazena kontrolou vykonávanou tímto společenstvím.

Římské smlouvy z 25. března 1957, kterými byly založeny Evropské hospodářské společenství (EHS) a Evropské společenství atomové energie (EUROATOM) již popisuje SRN jako nezávislý stát. Okupační režim Německa byl ukončen Smlouvou o vztazích mezi třemi mocnostmi a SRN v roce 1955.⁶ **Euratom** měl sloužit rozvoji a využití atomové energie k mírovým účelům. Tomuto účelu měla být podřízena výměna výsledků bádání, spolupráce vědců i zřizování vědeckých zařízení k využití atomové energie. **Smlouva o EHS** ve svém úvodním prohlášení deklaruje rozhodnutí zakládajících zemí „*položít základy stále užšího svazku evropských národů*“, stejně jako vůli „*zachovat a upevnit tímto spojením svých zdrojů mír a svobodu*“ s výzvou k ostatním národům Evropy, „*které jejich ideál sdílejí, aby se k jejich úsilí připojily...*“. K hlavním cílům EHS původně patřilo sblížování hospodářské politiky členských států (včetně zemědělství a dopravní politiky), což měl být předpoklad k zajištění harmonického rozvoje hospodářského života uvnitř Společenství při současném odstraňování překážek, jež by bránily volnému pohybu zboží, pracovních sil, služeb a kapitálu.

Na rozdíl od Montánní unie a Euratomu, které pokrývaly sice důležité, ale přeci jen dílčí oblasti hospodářství (uhlí, ocel, atomovou energii), mělo EHS povahu komplexní, přičemž v průběhu dalších let se jeho kompetence oproti původním dále rozšiřovaly.

⁴ Srov. *tamtéž*, s. 286. Tzv. malá revize okupačního statutu vyhlášená Vysokou spojeneckou komisí v souvislosti se zkoumanou otázkou především stanovila, že zahraniční záležitosti, včetně mezinárodních dohod uzavřených Německem nebo jeho jménem vyhrazené představitelům okupačních mocností „budou vykonávány tak, aby umožnily Spolkové republice udržovat mezinárodní vztahy s cizími zeměmi v plném rozsahu slučitelném s požadavky bezpečnosti, s jinými vyhrazenými pravomocemi a závazky okupačních mocností, souvisejícími s Německem“ (II.).

⁵ Srov. k tomu např. Memorandum o správě Porúří, Porýní a Sárška a reorganizaci Německa, předložené francouzskou delegací pařížskému zasedání Rady ministrů zahraničních věcí 25. dubna 1946. *Tamtéž*, s. 112–114.

⁶ Smlouva byla připravena zprvu s ohledem na možnost vytvoření Evropského obranného společenství v roce 1951, uzavřena byla 26. května 1952, změněna byla v souvislosti s přijetím SRN do NATO 25. října 1954, v plném rozsahu vstoupila v platnost 5. května 1955. K ukončení okupačního režimu např. STERN, K. *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Die geschichtlichen Grundlagen des Deutschen Staatsrecht. Band V*. München: C. H. Beck, 2000, s. 1388n.

I. HISTORICKÝ KONTEXT ÚSTAVNÍ REGULACE INTEGRAČNÍCH USTANOVENÍ V ZÁKLADNÍM ZÁKONĚ

Základní zákon SRN vznikl za mimořádných okolností. Iniciativa k jeho přijetí vzešla od vlád tří západních mocností (USA, Velká Británie a Francie), jež ji sdělily předsedům vlád jedenácti německých zemí prostřednictvím svých vojenských komisařů. Zároveň byly také vymezeny obsahové požadavky na novou ústavní úpravu i způsob jejího přijetí.⁷

I když se mělo jednat „jen“ o provizorní řešení platné do doby znovusjednocení Německa, ve skutečnosti šlo, co do obsahu i formy, o plnohodnotný text, srovnatelný s poválečnými ústavami ostatních západoevropských států. K jeho vypracování byla povolána Parlamentní rada, jejíž členové byli zvoleni v průběhu srpna 1948 zemskými sněmy z řad profesionálních politiků, právníků i členů akademické obce. Parlamentní rada schválila Základní zákon symbolicky dne 8. května 1949 u příležitosti 4. výročí kapitulace Německa, když pro něj odevzdalo svůj hlas 53 jejích členů, zatímco 12 jich bylo proti.⁸ Následně dali souhlas i vojenští guverněři. Souhlas německého lidu byl namísto původně zamýšleného hlasování v referendu zajištěn naplněním požadavku akceptace alespoň dvou třetin zemských sněmů. Výraznou většinou se Základním zákonem souhlasily všechny, s výjimkou sněmu Bavorska.⁹

Z původního textu Preambule Základního zákona vyplývaly pro SRN v zásadě **dva hlavní cíle**, kterými bylo vedle **znovusjednocení Německa**: „*Veškerý německý lid je vyzván, aby svobodným sebeurčením dokončil jednotu a svobodu Německa*“, též přihlášení se k myšlence **sjednocení Evropy**. Ústavodárce zde totiž výslovně učinil prohlášení, s odvoláním se na svoji odpovědnost „*před Bohem a lidmi, prodchnut vůlí zachovat svoji národní a státní jednotu a sloužit jako plnoprávný člen ve spojené Evropě světovému míru*“, které následně bylo nesčetněkrát připomínáno jako závazek státu zapojit se aktivně do procesů evropské integrace.

V minulosti v různých etapách ústavního vývoje byly tyto závazky státu akcentovány s různou intenzitou, nakonec převážil doktrinární výklad, který přisuzoval oběma ústavním cílům Spolkové republiky Německo v zásadě stejnou váhu s tím, že konec konců až zapojením celého Německa do sjednocené Evropy může dojít k jeho znovusjednocení.

První z uvedených cílů byl **naplněn přistoupením Německé demokratické republiky k SRN** na základě původního čl. 23 Základního zákona poté, co byly v průběhu roku 1990 schváleny tři smlouvy mezi SRN a NDR o vytvoření měnové, hospodářské a sociální unie, o obnovení jednoty Německa (Sjednocovací smlouva) a o přípravě a provedení prvních celoněmeckých voleb Spolkového sněmu.

⁷ Srov. tzv. Frankfurtský dokument č. 1 z 1. července 1948.

⁸ Blíže např. FELDKAMP, M. F.: *Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Die Entstehung des Grundgesetzes*. Göttingen: Verlag Vandenoek & Ruprecht, 1998.

⁹ Z poslanců bavorského zemského sněmu 101 hlasovalo proti, 63 hlasy byly pro a 9 poslanců se hlasování zdrželo. Následně ovšem většina 97 poslanců souhlasila, s odvoláním se na čl. 144 Základního zákona, s tím, že se uznává právní závaznost tohoto ústavního dokumentu i pro Bavorsko (6 hlasů bylo proti tomuto usnesení a 70 poslanců se hlasování zdrželo).

Z hlediska mezinárodního práva posvětily sjednocení Německa čtyři vítězné mocnosti (Francie, Velká Británie, USA a SSSR) ve zvláštní smlouvě s oběma německými státy z 12. září 1990. Stalo se tak v souladu se zbytkovou výhradou ohledně jejich práv a odpovědnosti vůči Berlínu a celému Německu učiněnou v souvislosti s poskytnutím garance suverenity obou německých států.

Pokud jde o **druhý z cílů států** uvedených v Preambuli Základního zákona „*sloužit jako rovnoprávný člen sjednocené Evropy světovému míru*“, jednalo se nepochybně o promyšlenou reakci ústavodárce na události evropské historie první poloviny 20. století. Hořkou zkušeností bylo, že klasický národní stát v klíčové otázce zajištění míru opakovaně selhával, přičemž právě Německo mělo na těchto selháních svůj nezanedbatelný podíl.

Proto některé články Základního zákona opakovaně akcentují zájem na **budování ústavního řádu států výlučně v mírových podmínkách**, např. čl. 1 odst. 2,¹⁰ čl. 9 odst. 2¹¹ nebo čl. 26 odst. 1.¹² Konkrétním normativním vyjádřením ideje účasti SRN v mírové, sjednocené Evropě se však stal **čl. 24**, který měl usnadnit vytváření mezinárodních orgánů, jež by působily na území členských států k obstarání společných záležitostí, jež však doposud patřily výlučně do působnosti národních suverénů.¹³ V průběhu dalších let byl čl. 24 ne zcela přesně označován za „**integrační páku**“, neboť do 90. let 20. století byl základním ústavním ustanovením, jež umožňovalo zapojení SRN (nejen) do evropského integračního procesu.

Hlavní smysl ústavní úpravy obsažené v čl. 24 spočíval v tom, že: a) **umožnil zákonem Spolkou přenést svrchovaná práva států na mezistátní útvary**; b) dále umožnil zapojení SRN do systému vzájemné kolektivní bezpečnosti, přičemž zajištění mírového a trvalého řádu v Evropě a mezi národy světa ospravedlňuje omezení svrchovaných práv SRN; ústavním příkazem pro úpravu mezistátních sporů se současně stalo přistoupení k úmluvě o všeobecném, úplném, závazném mezinárodním rozhodčím řízení.

I když je na první pohled zřejmé, že čl. 24 nepředstavuje klasickou „evropskou klauzuli“, jaké jsou známé z některých pozdějších evropských ústav (ani takovou nemohl být už vzhledem k době, ve které byl formulován), spolu zejména s čl. 25 Základního zákona, jenž se stal ústavním základem průniku mezinárodního práva do práva německého,¹⁴ vedla uvedená ustanovení k dovození **koncepcí „otevřené státnosti“ vůči mezinárodnímu společenství**.¹⁵ Navíc uvědomění si nezbytnosti řešit společné problémy, či dokonce problémy globální povahy, jež přesahují těsné hranice jednotlivých států, učinilo postupně aktuální ještě intenzivnější mezinárodní spolupráci v nejrůznějších oblastech, tj. daleko nad rámec původně zdůrazněného „zajištění míru“.

¹⁰ Čl. 1 odst. 2: Německý lid proto uznává nedotknutelná a nezcizitelná lidská práva za základ každého lidského společenství, míru a spravedlnosti na světě.

¹¹ Čl. 9 odst. 2: Sdružení, jejichž účel nebo činnost odporují trestním zákonům nebo sdružení, která jsou namířena proti ústavnímu pořádku nebo proti myšlenkám dorozumění mezi národy, jsou zakázána.

¹² Čl. 26 odst. 1: Jednání, která byla učiněna a byla přijata s úmyslem rušit mírové soužití národů, zvláště připravovat vedení útočné války, jsou protiústavní. Jsou trestná.

¹³ Srov. např. SACHS, M. (Hrsg.): *Grundgesetz. Kommentar. 6. Auflage*. München: C. H. Beck, 2011, s. 941.

¹⁴ Čl. 25: Obecná pravidla mezinárodního práva jsou součástí spolkového práva. Mají přednost před zákony a zakládají bezprostředně práva a povinnosti obyvatel území Spolku.

¹⁵ Blíže k tomu DI FABIO, U.: *Das Recht der offenen Staaten. Grundlinien einer Staats- und Rechtstheorie*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1998; VOGEL, K.: *Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für die internationale Zusammenarbeit*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1964, s. 42.

Do ústavní novely z roku 1992 byla považována Evropská společenství bez výhrad za příklady mezistátních útvarů, na které SRN přenesla svá svrchovaná práva podle čl. 24 odst. 1 Základního zákona. Mezi dalšími konkrétními příklady faktického uplatnění tohoto ústavního ustanovení lze uvést kupříkladu Evropskou agenturu pro jadernou energii založenou Smlouvou o zřízení bezpečnostní kontroly v oblasti jaderné energie z roku 1957 nebo Evropskou patentovou organizaci podle Smlouvy o udělování evropských patentů z roku 1973, případně též Mezinárodní soudní dvůr v Haagu.¹⁶

Takovou povahu však nemají mezinárodní organizace jako je Organizace spojených národů či Interpol, na něž svá svrchovaná práva SRN nepřenesla. Jiné případy byly natolik sporné, že vyžadovaly rozhodnutí Spolkového ústavního soudu, jak tomu bylo kupříkladu v případě členství SRN v NATO.¹⁷

Základní zákon může být za splnění několika ústavních podmínek **změněn**. Podle čl. 79 odst. 1 může být jeho přímá novelizace formálně provedena v zásadě pouze spolkovým zákonem, který výslovně mění nebo doplňuje znění Základního zákona. Podle odborné literatury by i pro SRN mělo platit totéž, co pro jiné právní státy, neboť se tak má dít jen tehdy, když je třeba ústavní úpravu přizpůsobit změněným společenským poměrům.

Pro přijetí takového spolkového zákona je třeba souhlasu dvou třetin členů Spolkového sněmu a dvou třetin hlasů Spolkové rady (čl. 79 odst. 2), což znamená, že na provedení takové změny se musí podílet i alespoň část parlamentní opozice, tj. pokud má více než třetinu hlasů. Od běžných zákonů se tak zákon, který výslovně mění nebo doplňuje znění Základního zákona, odlišuje jednak předepsaným způsobem schválení (kvalifikovanou většinou jak ze všech poslanců Spolkového sněmu, tak i z členů Spolkové rady), ale též postavením v právním řádu Německa, kdy „zákonodárství je vázáno ústavním řádem“ (čl. 20 odst. 3) a Spolkovému ústavnímu soudu náleží přezkum slučitelnosti spolkového nebo zemského práva se Základním zákonem (čl. 93 odst. 1).

Nepřekročitelným limitem pro případný zásah do Základního zákona je tzv. **klauzule věčnosti**. Podle čl. 79 odst. 3 je nepřípustná taková změna Základního zákona, která by se dotkla rozdělení Spolku na země, zásadního spolupůsobení zemí při zákonodárství nebo ústavních zásad obsažených v čl. 1 a čl. 20 Základního zákona. Z procesního hlediska se zákonodárny proces řídí ustanoveními čl. 76–78 a čl. 82.

Od roku 1949 byl Základní zákon novelizován již téměř šedesátkrát.¹⁸ Věcně **k nejvýznamnějším zásahům** do jeho textu patřila ústavní úprava ve věci obrany státu, nouzové zákonodárství, reformy federalismu, s tím související přesuny kompetencí mezi Spolkem a spolkovými zeměmi a jejich finanční zajištění, stejně jako nová ústavní regulace, jíž si vyžádalo sjednocení Německa.

Německé ústavodárce však aktivně **reagoval i na rozvíjející se proces evropské integrace**. Do 90. let 20. století byla převážně hospodářská spolupráce evropských stá-

¹⁶ Podrobnější přehled srov. např. RANDELZHOFFER, A. In MAUNZ, T. – DÜRING, G. (Hrsg.): *Grundgesetz. Kommentar: Loseblattsammlung seit 1958*. 69. Auflage. München: C. H. Beck, 2013, Art. 24(1), Rdn. 173.

¹⁷ K tomu srov. BVerGE, 68, 1 (93n.); 77, 120 (232).

¹⁸ Poslední zákon, kterým se změnil Základní zákon v roce 2009, byl v pořadí padesátý sedmý a byla jím provedena II. etapa reformy federalismu, která se zaměřila na řešení finančních vztahů mezi Spolkem a zeměmi (BGBl. I S. 2248).

tů z ústavního hlediska dostatečně pokryta výše uvedeným čl. 24 Základního zákona, který umožňoval jak přenos svrchovaných práv na blíže neurčené mezistátní útvary, tak i případné zapojení SRN do systému vzájemné kolektivní bezpečnosti s možným následkem omezení svrchovaných práv za účelem zachování míru. V uvedené době došlo vedle toho jen ke třem dílčím zásahům do textu Základního zákona, jež souvisely se sjednocováním evropských států. Dva případy se týkaly připravovaného, byť následně nerealizovaného Evropského obranného společenství, jež bylo předmětem v roce 1954 do Základního zákona přidaného čl. 142a (BGBl. I S. 45),¹⁹ který byl ovšem v roce 1968 opět zrušen (BGBl. I S. 709). Vedle toho došlo v roce 1969 v souvislosti s tehdejší finanční reformou i ke změně čl. 108, kdy vedle cel, finančních monopolů, spolkovým zákonem upravené spotřební daně, včetně dovozní daně z obratu, nově i poplatky v rámci Evropských společenství jsou spravovány spolkovými finančními úřady (BGBl. I S. 359).

Čl. 24 Základního zákona postupně doplněný upřesňující judikaturou Spolkového ústavního soudu, který plnil roli zmocňovacího ustanovení pro přenos pravomocí státu mimo jeho hranice, plně dostačoval pro případy, kdy na supranacionální organizace, k nimž Evropská společenství nepochybně náležela, byla přenášena jednotlivá svrchovaná práva, navíc formálně poměrně jednoduchou cestou běžného spolkového zákona.

Závažné pochybnosti vyvstaly v okamžiku, kdy se v **souvislosti s přijetím Maastrichtské smlouvy** měla změnit právní povaha Evropských společenství jejich transformací v Evropskou unii, a dále měly být rozšířeny její úkoly kupříkladu vytvořením společné zahraniční a bezpečnostní politiky, včetně užší spolupráce členských zemí v oblasti justice a vnitřních záležitostí. Sporným se zdálo být především to, zda jednoduchá úprava obsažená v čl. 24 odst. 1 tvoří nadále dostatečný ústavní základ, když navíc přenesení svrchovaných práv na mezistátní útvar povede v budoucnosti nejen ke ztrátě kompetencí Spolku, ale i k hlubším vnitrostátním přesunům kompetencí, jež se přímo dotýkají též spolkových zemí. Naléhavou otázkou ústavní povahy pak bylo, zda v takových případech má mít zákon, kterým jsou přenášena svrchovaná práva, formu zákona měnícího Základní zákon, anebo zda čl. 24 odst. 1 představuje lex specialis k čl. 79, a v tom případě by i zde dostačovala forma běžného zákona.²⁰

Na konci roku 1991 schválil Spolkový sněm a následně i Spolková rada shodné usnesení o **zřízení Společné ústavní komise**, která měla připravit návrh revize Základního zákona. V komisi byly oba ústavní orgány zastoupeny paritně, přičemž jejím hlavním úkolem bylo reagovat na sjednocení Německa a vyrovnat se s jeho ústavními dopady.²¹ Vzhledem k tomu, že Německo v té době stálo bezprostředně před přijetím Smlouvy o EU, byla tato komise též pověřena **zabývat se „změnami žádoucími k uskutečnění**

¹⁹ Čl. 142a konstatoval, že ustanovení Základního zákona nejsou v rozporu se smlouvami uzavřenými 26. a 27. května v Bonnu a v Paříži o založení Evropského obranného společenství. Od vytvoření předpokládané evropské armády si SRN slibovala možnost znovuvybrojení a následně i ukončení okupačního statutu. K těmto smlouvám však nedal v roce 1954 souhlas francouzský parlament, zřejmě i z obavy nad ztrátou kontroly nad francouzskou armádou. SRN se stala suverénním státem o rok později, po vstupu do NATO mohla i vyzbrojit armádu.

²⁰ MAUNZ, T. – ZÍPPELIUS, R.: *Deutsches Staatsrecht. Ein Studienbuch. 29. Auflage.* München: C. H. Beck, 1994, s. 417.

²¹ Beschlüsse der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat vom 26. 6. und 15. 10. 1992 sowie Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat vom 5. 11. 1993 (BT-Drucks. 12/6000, S. 19 ff.).

Evropské unie“. Připravené návrhy ve věci evropské integrace ústavodárce pod tlakem času vyňal z komplexní zprávy komise, v podstatných částech je akceptoval²² a v tomto smyslu 38. zákonem ke změně Základního zákona z 21. prosince 1992 (BGBl. I S. 2086) rozšířil a doplnil ústavní regulaci tak, aby byly vytvořeny nezbytné podmínky pro aktivní podíl Německa v nové fázi evropské integrace.

Do Základního zákona byl ústavní novelou především zařazen **nový čl. 23, tzv. „evropský“**, který sice vychází z dosavadní koncepce přenosu svrchovaných práv, tak jak již byla v obecné rovině známa z čl. 24, avšak zde se jedná o okolnosti přenosu svrchovaných práv výlučně na Evropskou unii v době po přijetí Maastrichtské smlouvy. Použití čl. 24, který zůstal nadále součástí Základního zákona, tak bylo významně redukováno jen na ty případy, které přímo nesouvisí s evropským integračním procesem. **Hlavní smysl** nového čl. 23 pak spočívá v tom, že upřesňuje cesty a prostředky k naplnění deklarovaného cíle státu, kterým je vedle povinnosti zachovávat mír (čl. 24 odst. 2 a čl. 26), ochrany životního prostředí (čl. 20a) a do roku 1990 to bylo též sjednocení Německa, nadále **rovnoprávné členství Německa ve sjednocené Evropě**. Nová ústavní úprava zpřisňuje procesní podmínky přenosu svrchovaných práv německého státu na EU, stanoví materiální limity takového přenosu, stejně jako zakotvuje spolupůsobení Spolkového sněmu a spolkových zemí prostřednictvím Spolkové rady na záležitostech EU, stejně jako vymezuje roli spolkové vlády v těchto věcech. Zároveň je zde obsažen odkaz na zákon, jenž má tyto vztahy blíže upravit.

Uvedená ústavní novela se ale dotkla i několika dalších ustanovení Základního zákona v souvislosti se zakotvením volebního práva občanů EU, zřízením speciálních orgánů Spolkového sněmu a Spolkové rady pro záležitosti EU, posílením práv spolkových zemí či možnosti přenesení úkolů a oprávnění spolkové měnové a cedulové banky na Evropskou ústřední banku.²³

Pro úplnost dodejme, že i některé následující **dílčí ústavní novely souvisely s členstvím Německa v EU**. Tak kupříkladu v roce 1993 bylo po bouřlivých diskusích omezeno ustanovení čl. 16a, jenž je věnován právu azylu. Podle změněné úpravy se nemůže mimo jiné dovolávat práva azylu z důvodu politického pronásledování žádná osoba, která přichází z členského státu Evropských společenství (BGBl. I S. 1002). Další z ustanovení I. hlavy „Základní práva“ bylo změněno v roce 2000. Jednalo se o čl. 16 odst. 2, jenž upravuje zákaz vydání Němce do ciziny. Tato ústavní zásada byla totiž doplněna o výhradu, podle které „při uplatnění základních zásad právního státu, lze zákonem upravit odchylně vydání osob členskému státu Evropské unie nebo Mezinárodnímu soudnímu dvoru“ (BGBl. I S. 1633).²⁴ Lidskoprávní rozměr má i zásah z roku 2000 do čl. 12a o službě v ozbrojených silách. Původní ústavní úprava z roku 1968 připouštěla,

²² Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom 2. 10. 1992 (BT-Drucks. 12/3338).

²³ K tomu SCHOLZ, R.: Europäische Union und Verfassungsreform. *Neue Juristische Wochenschrift*, Heft 27/1993, s. 1690n.

²⁴ Zanedlouho poté schvaluje Rada EU rámcové rozhodnutí z 13. června 2002 o evropském zatýkacím rozkaze. Jeho implementace do německého právního řádu nebyla prosta problémů, když první zákon z roku 2004 Spolkový ústavní soud prohlásil v souvislosti s podanou ústavní stížností proti vydání německého občana do Španělska za neústavní pro nedostatečně šetrné zohlednění ústavních garancí základních práv ze strany zákonodárce (2 BvR 2236/04). Platnou právní úpravou je zákon o evropském zatýkacím rozkaze z 25. července 2006 (BGBl. I S. 1721). K tomu blíže HEGGER, M.: Der europäische Haftbefehl: Zur Umsetzung europäischer Vorgaben in Deutschland. *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, Heft 5/2007, s. 223n.

aby tuto službu vykonávaly za ústavních podmínek i ženy, avšak výslovně jim byla zakázána služba se zbraní (odst. 4, 2. věta). Evropský soudní dvůr ve věci Tanja Kreil dovodil v lednu 2000 rozpor tohoto ústavního ustanovení se základní zásadou unijního práva, a sice s principem rovného zacházení s muži i ženami. Německo v důsledku toho přizpůsobilo nejen svoji zákonnou úpravu, ale i v Základním zákoně prohlásilo, že služba se zbraní je pro ženy dobrovolná (BGBl. I S. 1755).

Souběžně s velkým projektem dokončeným v roce 2006 a nazvaným „reforma federalismu“, který měl optimalizovat ústavní rozdělení kompetencí mezi Spolek a země, byl kompromisně stanoven i poměr, v jakém ponese Spolek a v jakém spolkové země případnou finanční zátěž, nebude-li ze strany Německa vůči EU dodržen závazek k rozpočtové disciplíně, bude-li porušen pakt o stabilitě nebo nedojde-li k implementaci unijních směrnic. V takovém případě jde k tíži Spolku 65 % a k tíži spolkových zemí 35 % z uložených sankcí. Ve spolkových zemích pak jde 35 % k tíži obyvatelstva a 65 % za tím, kdo porušení způsobil (čl. 104a odst. 6 a čl. 109 odst. 5).

Jen k drobným upřesněním v textu Základního zákona došlo v roce 2008 v souvislosti s přijetím Lisabonské smlouvy. Týkalo se to možného rozšíření působení výboru pro záležitosti EU zřizovaného Spolkového sněmu (čl. 45) a dále snížení počtu aktivně legitimovaných poslanců Spolkového sněmu z původní jedné třetiny na jednu čtvrtinu v případě, že se chtějí obrátit na Spolkový ústavní soud v pochybnostech ve věci slučitelnosti spolkového či zemského práva se Základním zákonem (čl. 93 odst. 1, bod 2).

Podpůrně byl argument platných směrnic ES využit již v roce 1992 v souvislosti s ústavním zakotvením možnosti privatizace letecké dopravy v čl. 87d (BGBl. I S. 1254), obdobně jako o rok později, když šlo o ústavní otevření prostoru pro privatizaci železnic (BGBl. I S. 2089). V roce 2009 byl čl. 87d rozšířen výslovně o možnost, že leteckou dopravu mohou zajišťovat také zahraniční letecké společnosti, pokud jsou přípustné podle práva ES (BGBl. I S. 2247).

II. PLATNÁ ÚSTAVNÍ ÚPRAVA ÚČASTI SRN NA ROZVOJI EVROPSKÉ UNIE

Klíčovým ustanovením, které pro období po schválení Maastrichtské smlouvy stanovilo pro SRN zásady a rámeček integrace, se stal **nově formulovaný čl. 23**.²⁵ Ten především zakotvil, jakým způsobem a při zachování jakých ústavních limitů může Německo v budoucnosti přenášet svá svrchovaná práva na EU. Ve vztahu k dosavadnímu čl. 24, který upravuje přenos svrchovaných práv na „mezistátní útvary“, představuje čl. 23 **úpravu speciální**, jež se použije výlučně v těch případech, jedná-li se o přenos svrchovaných práv na EU. Nadále ovšem platí, že mohou být přenášena nikoli všechna, ale jen jednotlivá svrchovaná práva, která musí být v příslušných

²⁵ Původní čl. 23 Základního zákona, tzv. „sjednocovací“, vázal působnost tohoto ústavního předpisu na území jedenácti spolkových zemí a Velkého Berlína, které se po II. světové válce nacházely pod okupační správou západoevropských mocností. „*V ostatních částech Německa bude uveden v platnost po jejich přistoupení.*“ To se stalo tzv. Sjednocovací smlouvou z 31. srpna 1990, a proto její čl. 4 s účinností od 3. října 1990 uvedený čl. 23 zrušil.

smlouvách dostatečně určena, přičemž kompetence kompetencí musí být zachována členským státním.²⁶

Vzhledem k tomu, že již v minulosti Spolkový ústavní soud vyložil, že neodvratným důsledkem přenesení svrchovaných práv je současně také otevření se vnitrostátního právního řádu právu ES, které v tomto případě má přednostní postavení, bylo zájmem německého ústavodárce, zejména v souvislosti s přijetím Maastrichtské smlouvy, jež představovala kvalitativně nový stupeň v rozvoji evropské integrace, dostatečně procesně i hmotně právně zajistit německý stát proti svévolnému „výprodeji“ jeho svrchovaných práv.

Původní, v Preambuli vyjádřený cíl usilovat o sjednocenou Evropu nejen zůstal nezměněný, ale ústavodárce se k němu v čl. 23 odst. 1 znovu výslovně přihlásil: „*Pro uskutečnění sjednocené Evropy se účastní Spolková republika Německo na rozvoji Evropské unie...*“

Z formálního hlediska byly čl. 23 zpřísněny požadavky na provedení přenosu svrchovaných práv jednak tím, že nadále tak lze učinit sice spolkovým zákonem, avšak s obligatorním souhlasem Spolkové rady. Pokud by ovšem byly dotčeny smluvní základy EU nebo by mělo dojít ke srovnatelným úpravám Základního zákona nebo jeho doplnění co do obsahu, které by takové změny nebo doplňky umožnily, platí podmínky čl. 79 odst. 2 a 3, tj. je formálně nutný souhlas dvou třetin členů Spolkového sněmu a dvou třetin Spolkové rady (odst. 1).

Materiální hranice evropské integrace jsou pro Německo dány jednak požadavky na strukturu a principy, které musí splňovat a dodržovat EU a dále i v těchto případech závaznou ústavní klauzuli věčnosti, jež obsahuje instituty, jejichž změna je z hlediska německého ústavodárce nepřipustná (čl. 79 odst. 3). Pokud jsou totiž tyto oblasti vyňaty z dispozice samotného ústavodárce, nemohou být ani přeneseny na EU.

Tzv. klauzule zajišťující náležitosti obsahu struktury požaduje jako předpoklad přenosu svrchovaných práv na EU, aby tato působila „*na zásadách demokracie, právního státu, na sociálních a federativních zásadách*“, dodržovala princip subsidiarity a zaručovala ochranu základních práv srovnatelnou s tou, jaká je garantována Základním zákonem (čl. 23 odst. 1).²⁷

Kompetence k rozhodnutím ve věcech integrace náleží zásadně Spolku a je zřejmé, že se na nich podílejí ty spolkové orgány, jež mají příslušná oprávnění vůči zahraničí. Jedná se zejména o spolkového prezidenta a spolkovou vládu, přičemž pokud jde o spolupůsobení zákonodárných sborů, jde přitom výrazně nad rámec, ve kterém působí běžně v otázkách zahraniční politiky.²⁸ Orgánem, který nese odpovědnost za zastupování Německa na úrovni EU, je spolková vláda. S ohledem na stále se rozšiřující normotvorbu EU a ve snaze vyvážít pozice mezi mocí výkonnou představovanou spolkovou vládou a mocí zákonodárnou, upravuje čl. 23 v odst. 3–6 Základního zákona **spolupůsobení v záležitostech EU** jak Spolkového sněmu, tak i vzhledem k možné

²⁶ CLASSEN, C. D. In v. MANGOLDT, H. – KLEIN, F. – STARCK, C.: *Das Bonner Grundgesetz. Kommentar*. München: Verlag Franz Valen, 2000, s. 438–439.

²⁷ HERDEGEN, M.: Die Belastbarkeit des Verfassungsgefüges auf dem Wege zur Europäischen Union. *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 1992, s. 589n.

²⁸ SACHS, M. (Hrsg.): *Grundgesetz. Kommentar*. 3. Auflage. München: C. H. Beck, 2003, čl. 23, Rd. 90.

ztrátě kompetencí též spolkových zemí i spolupůsobení Spolkové rady, jejímž prostřednictvím se podílejí země též na záležitostech EU (čl. 50).²⁹

Odtud vyplývá kupříkladu povinnost spolkové vlády „*obsähle a co nejdříve informovat*“ Spolkový sněm a Spolkovou radu (čl. 23 odst. 2).³⁰ Uvedená informační povinnost je považována za nutný předpoklad k tomu, aby ústavní orgány měly možnost realizovat Základním zákonem garantované spolupůsobení v záležitostech EU a z toho důvodu je také tato povinnost interpretována značně široce. Zároveň spolková vláda dává Spolkovému sněmu příležitost k zaujetí stanoviska, a to „*před vlastní spoluprací na právních aktech EU*“, a na tato stanoviska má brát spolková vláda při jednání „*zřetel*“ (odst. 3).

Spolkové radě je ústavně garantováno spolupůsobení vždy, „*jakmile by měla spolupůsobit na odpovídajícím vnitrostátním opatření nebo pokud by pro ně byly země vnitrostátně příslušné*“ (odst. 4).

Spolkové země mají zaručeno spolupůsobení prostřednictvím Spolkové rady vždy, když jsou dotčeny jejich zájmy, přičemž jde-li o „*závažný zásah do zákonodárné působnosti zemí, do uspořádání jejich orgánů nebo do jejich správního řízení*“, chápe se názor Spolkové rady v těchto věcech při tvorbě spolkové vůle jako rozhodující, a to i přes zachování celostátní odpovědnosti Spolku (odst. 5). Ústavním pravidlem je též, že ve věcech, jež mohou vést ke zvýšení výdajů nebo snížení příjmů Spolku, je nutný souhlas spolkové vlády.

Pokud by mělo dojít k závažnému zásahu do výlučných zákonodárných pravomocí zemí, pak má být podle odst. 6 výkon práv, která příslušejí SRN jako členskému státu EU, přenesen na zástupce zemí, jehož jmenuje Spolková rada. Výkon těchto práv uskutečňuje „*za účasti a se souhlasem spolkové vlády*“ (odst. 6).

V závěru čl. 23 je uvedeno odkazovací zmocnění k vydání zákona, jenž vyžaduje souhlas Spolkové rady, jehož smyslem je blíže upravit ústavně zakotvené vztahy spolupůsobení ve věcech EU.

Spolu se zakotvením nového čl. 23 byl Základním zákonem zřízen obligatorní orgán Spolkového sněmu, kterým se stal výbor pro záležitosti EU. Spolkový sněm je zároveň oprávněn jej zmocnit, aby hájil jeho práva podle čl. 23 vůči spolkové vládě (čl. 45). Spolkové radě byla přiznána možnost vytvořit tzv. evropskou komoru pro záležitosti EU, přičemž její rozhodnutí mají stejnou platnost jako rozhodnutí Spolkové rady (čl. 52 odst. 3a).

Podle čl. 88 mohou být úkoly a oprávnění Spolkem zřízené měnové a cedulové banky přeneseny na Evropskou ústřední banku, „*kteřá je nezávislá a zavázána přednostnímu cíli zajištění cenové politiky*“.

²⁹ Zůstává přitom zachována zásada vyplývající z rozdělení kompetencí mezi Spolek a země obsažená v čl. 32 odst. 1 Základního zákona, podle které je věcí Spolku „*péče o vztahy k cizím státům*“. Srov. SACHS, M. Das parlamentarische Regierungssystem und der Bundesrat-Entwicklungsstand und Reformbedarf. In DOLZÉR, R. – SACHS, M. – WÜRTEMBERG, T. et al.: *Das parlamentarische Regierungssystem und der Bundesrat-Entwicklungsstand und Reformbedarf. Rechtliche Optimierungsangebote oder Rahmensetzungen für das Verwaltungshandeln?* Berlin: W. de Gruyter, 1999, s. 67n.

³⁰ K obsahu a rozsahu informační povinnosti spolkové vlády např. CLASSEN, C. D. In v. MANGOLDT, H. – KLEIN, F. – STARCK, C.: *Das Bonner Grundgesetz. Kommentar*. München: Verlag Franz Valen, 2000, s. 493–494.

Institut občanství EU a s ním Maastrichtskou smlouvou zaručená práva se promítly do čl. 28 odst. 1, 3. věta, na základě kterého mají státní příslušníci členského státu ES aktivní i pasivní volební právo při volbách v okresech a v obcích.

V roce 2006 byl čl. 23 novelizován v souvislosti s vypočtením oblastí výlučných zákonodárných oprávnění spolkových zemí, a sice pokud jde o školní vzdělání, kulturu nebo rozhlasové vysílání, i s garancí spolupůsobení v EU zástupce zemí jmenovaného Spolkovou radou (BGBl. I S. 2034). Novelou z roku 2008 (BGBl. I S. 1926) získaly Spolkový sněm a Spolková rada právo napadnout právní akt EU pro porušení principu subsidiarity žalobou u Evropského soudního dvora (odst. 1a).

I když „evropský“ čl. 23 Základního zákona znamenal nesporně kvalitativní posun v ústavní regulaci podmínek, za kterých se Německo účastní evropských integračních procesů, různé názory na jednotlivé kroky činěné v této souvislosti, jež zaznívaly již v průběhu jeho příprav, nadále přetrvávaly i po jeho přijetí. **Spory** byly vedeny převážně o dvou otázkách. Za prvé, konkrétně které změny zakládacích smluv vyžadují souhlas Spolkového sněmu a Spolkové rady ve formě spolkového zákona schvalovaného dvoutřetinovou většinou, když podle dikce čl. 23 má jít o „*změny jejich smluvních základů a srovnatelné úpravy, jimiž se tento Základní zákon mění nebo doplňuje ve svém obsahu nebo jimiž se takové změny nebo doplňky umožňují*“. Za druhé, zda souhlas se smlouvou, již jsou přijímány nové členské státy, podléhá ústavnímu režimu čl. 23 odst. 1, anebo dostačuje postup podle čl. 59 odst. 2, podle něhož „*ke smlouvám (mezinárodním), které upravují politické vztahy Spolku nebo se vztahují na předměty spolkového zákonodárství, je třeba souhlasu nebo spolupůsobení sborů, jimž přísluší spolkové zákonodárství ve formě spolkového zákona*“. Pokud nejde o zde uvedené případy, může výkonná moc takovou smlouvu uzavřít bez účasti zákonodárce.

V praxi se vyvinulo pravidlo, že souhlas SRN ke změnám smlouvy v zásadě podléhá stejným vnitrostátním podmínkám, za jakých byla smlouva původně uzavřena. Výjimka je možná jen ve zvláštních případech, když původní smlouva obsahuje zvláštní ustanovení k provedení změn zjednodušeným způsobem. Z toho konec konců vychází i navazující zákonná úprava, především pak tzv. zákon o odpovědnosti za integraci z roku 2009.

Byla to zejména spolková vláda, která se opakovaně snaží v předkládacích zprávách ke smlouvám dotýkajícím se EU interpretovat čl. 23 odst. 1 restriktivně,³¹ tj. vyhnout se nutnosti dosáhnout ve Spolkovém sněmu i Spolkové radě ústavní většiny, a to vzdor tomu, že Spolkový ústavní soud již v roce 1981 jednoznačně judikoval, že „*přenesení svrchovaných práv způsobuje zásah do ústavněprávně stanoveného uspořádání kompetencí a tím materiálně ústavní změnu*“.³²

³¹ Konkrétní příklady srov. in GEIGER, R.: Unaufgelöste Widersprüche im Europa-Artikel des Grundgesetzes – Zur Änderung und Erweiterung der Europäischen Union gemäß Art. 23 Abs. 1 GG. In GRAMLICH, L. (Hrsg.) *Zwischen Legitimation und Effektivität – zur Rolle des Parlaments im Bereich des außenpolitischen Handelns*. Chemnitz: Verlag der GUC m. b. H., 2006, s. 46, 49, 50, 53.

³² BVerfGE 58, 1 (36) – Eurocontrol I.

III. NAVAZUJÍCÍ ZÁKONNÁ ÚPRAVA, JEJÍ APLIKACE V ČINNOSTI VYBRANÝCH SPOLKOVÝCH ORGÁNŮ A PŘÍMÁ ÚČAST SPOLKOVÝCH ZEMÍ

Uvedený čl. 23 Základního zákona bezprostředně provádí několik speciálních spolkových zákonů, přičemž **platného znění** těchto zákonů bylo dosaženo **ve dvou legislativních krocích**. **Spolkový ústavní soud** ve svém rozhodnutí z června 2009 sice konstatoval, že Lisabonská smlouva je v souladu se Základním zákonem, avšak průvodní prováděcí zákon³³ k ní prohlásil Spolkový ústavní soud za neústavní vzhledem k tomu, že je v rozporu s čl. 38 odst. 1 a čl. 23 odst. 1 Základního zákona, neboť práva Spolkového sněmu a Spolkové rady podílet se na záležitostech EU nejsou dostatečně upravena.³⁴ Demokratický deficit spočíval podle Spolkového ústavního soudu v tom, že Spolkový sněm stejně jako Spolková rada neměly dostatečně zabezpečen podíl na spolurozhodování, pokud by spolková vláda schvalovala změnu jednotlivých článků Lisabonské smlouvy nadále ve zjednodušeném řízení. Důvodem k odmítnutí prováděcího zákonodárství tak nebyla nedostatečná práva Spolkového sněmu a Spolkové rady při prosazování evropského sekundárního práva, ale jejich nedostatečné záruky v případě změn práva primárního. V návaznosti na Lisabonskou smlouvu, která vstoupila v platnost 1. prosince 2009, Spolkový sněm nově strukturoval právní úpravu jí provázejících předpisů, kterými se řídí parlamentní spolupůsobení ve věcech EU.

Z platných prováděcích právních předpisů se v první řadě jedná o **zákon o spolupráci spolkové vlády a Spolkového sněmu v záležitostech Evropské unie** ze 4. července 2013 (BGBl. I S. 2170),³⁵ který upravuje detaily ústavně nastavených vztahů mezi vrcholným exekutivním orgánem a parlamentem, přičemž oproti předchozí právní úpravě bylo působení Spolkového sněmu výrazně posíleno.³⁶

Tento zákon kupříkladu upřesňuje ústavní pojem „záležitosti EU“ v tom smyslu, že se jedná především o změny smluv a odpovídající změny na úrovni primárního práva, a dále o akty aplikace práva EU a mezinárodní smlouvy a mezistátní ujednání, pokud doplňují právo EU nebo k němu mají jinak bližší vztah (§ 1 odst. 2).

Podrobně jsou zde zakotveny zásady, kterými se řídí spolková vláda při plnění zákonné oznamovací povinnosti vůči Spolkovému sněmu (§ 3), případně jeho výboru pro záležitosti EU. Ze zákona vyplývá, že Spolkovému sněmu jsou předávány v zásadě všechny spolkové vládě postoupené dokumenty orgánů a institucí EU, zprávy stálého zastoupení SRN a další iniciativy, stanoviska, konzultační příspěvky, programové návrhy a vysvětlení spolkové vlády pro orgány EU i odpovídající materiály členských států. Současně spolková vláda podává Spolkovému sněmu pravidelně, přinejmenším každé čtvrtletí zprávy, které včas upozorňují na aktuální politický vývoj v záležitostech EU (§ 4 odst. 5). Určené návrhy a iniciativy EU (§ 5) s průvodním dopisem spolkové vlády,

³³ Zákon o rozšíření a posílení práv Spolkového sněmu a Spolkové rady v záležitostech EU (BT-Drucks. 16/8489 z 11. března 2008).

³⁴ BVerfGE 123, 267.

³⁵ Tento spolkový zákon zrušil původní zákonnou úpravu z 12. března 1993 (BGBl. I S. 311).

³⁶ K tomu SILBERHORN, T.: Zur Rolle des Deutschen Bundestages nach dem Lisabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. In BAUS, R. T. – BORCHARD, M. – KRINGS, G. (Hrsg.): *Europäische Integration und Deutsche Verfassungsidentität*. Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2010, s. 137–146.

jenž splňuje zákonem stanovený obsah v rozmezí dvou týdnů doplněné zprávou spolkové vlády zohledňující slučitelnost návrhu se zásadou subsidiarity a proporcionality jsou projednávány ve výborech Spolkového sněmu (§ 6 odst. 1 a 2). Zvláštní úprava je věnována společné zahraniční a bezpečnostní politice a společné bezpečnostní a obranné politice (§ 7).

Spolkový sněm má právo zaujmout k uvedeným otázkám stanovisko, přičemž pokud tak učiní, bere je spolková vláda za základ svých jednání. O dohodnutém závěrečném znění pak neprodleně písemně informuje Spolkový sněm, zvláště pak o prosazení jeho stanoviska (§ 8 odst. 5). Předmětem zákonné úpravy je ale též postup při jednání o přistoupení k EU nového státu, stejně jako postup při provádění změn smluvních základů EU (§ 9), či zavedení eura v členském státě EU (§ 9a). Navíc dosavadní pravidla, která vyžadovala pouze dohodu o spolupráci mezi spolkovou vládou a Spolkovým sněmem byla změněna zakotvením požadavku na jejich zákonnou formu. Aktivita Spolkového sněmu v této oblasti se tak výrazně zvýšila.

Jádro dalšího **zákona o rozšíření a posílení práv Spolkového sněmu a Spolkové rady v záležitostech EU** z 22. září 2009 (BGBl. I S. 3022) představuje **zákon o odpovědnosti za integraci Spolkového sněmu a Spolkové rady v záležitostech EU**, který reguluje na jedné straně účast Spolkového sněmu a Spolkové rady při změnách primárního práva, jež nepodléhají obvyklému ratifikačnímu procesu, a dále v případech, kdy jsou rozšiřovány kompetence EU (§ 7), na straně druhé jsou zde stanoveny limity a závazné postupy pro zástupce Německa v Radě EU. Předmětem zákonné úpravy je též účast německého parlamentu, jedná-li se o přistoupení k EU, případně jde-li o zjednodušené řízení. V souladu s požadavkem Spolkového ústavního soudu vyžaduje zákon o odpovědnosti za integraci k souhlasu zástupce Německa k rozhodnutím v Radě EU ve zjednodušeném řízení o smlouvě předchozí spolkový zákon se souhlasem Spolkové rady podle čl. 23 Základního zákona. To se týká zejména těch politik, které podléhaly dosud jednomyslnému schválení, a nově o nich bude rozhodováno většinou hlasů v Radě. Je tak též vyhověno požadavku Spolkového ústavního soudu po „politické odpovědnosti srovnatelné s ratifikačním procesem“.³⁷

Spolu s tím došlo též ke změně zákona o volbě soudců a derogačním ustanovením byl zrušen dosud platný zákon o rozšíření a posílení práv Spolkového sněmu a Spolkové rady v záležitostech EU z roku 2005.

Dílejší změnu představoval **zákon o provedení změny Základního zákona, jíž si vyžádala ratifikace Lisabonské smlouvy** z 1. prosince 2009 (BGBl. I S. 3822). Z věcného hlediska doplnil výše uvedený zákon o odpovědnosti za integraci o institut žaloby ve věci subsidiarity (§ 12), kterou podá Spolkový sněm na základě iniciativy jedné čtvrtiny svých členů. Současně musí být v podání jasně uvedeno, pokud jedna čtvrtina členů Spolkového sněmu s podáním takové žaloby nesouhlasí. Zákon připouští, aby Spolková rada ve svém jednacím řádu zakotvila způsob, jakým se k takové žalobě připojí. Pochopitelné je, že orgán, který vyvolal žalobu nebo se k ní připojil, přebírá účast na vedení dotčeného procesu před Evropským soudním dvorem.

³⁷ Srov. GRÖNING VON THÜNA, S.: Die neuen Begleitgesetze zum Vertrag von Lisabon aus Sicht des Deutschen Bundestages – offene Fragen und neuen Herausforderungen. *Integration*, Heft 4/2010, Oktober 2010, s. 324n.

Souběžně s tím došlo i ke změně zákona o Spolkovém ústavním soudu, podle které aktivní legitimaci k podání návrhu ve věci pochybností o slučitelnosti spolkového nebo zemského práva se Základním zákonem nebo slučitelnosti zemského práva s právem spolkovým, je nadána spolková vláda, zemská vláda nebo namísto dosavadní třetiny nově čtvrtina členů Spolkového sněmu.

Specializovaným orgánem Spolkového sněmu, v němž se převážně soustřeďují debaty o politických otázkách souvisejících s evropskou integrací, je **výbor pro záležitosti EU**,³⁸ zřízený jako jeden z mála orgánů Spolkového sněmu obligatorně na základě čl. 45 Základního zákona. Blíže jeho postavení a činnost rozvádí jednacím řád Spolkového sněmu v § 93b.

Výbor pro záležitosti EU je svou povahou výborem průřezovým, jenž se zabývá především projednáváním návrhů orgánů EU z nejrůznějších oblastí činností a na tomto základě případně připravuje návrhy rozhodnutí pro plénum Spolkového sněmu. Je mu přisuzována též role integrační, neboť mu je svěřeno jednání o otázkách EU strategické povahy, k nimž náleží kupříkladu institucionální reforma, rozšiřování EU o další členy, či spolupráce s národními parlamenty členských států EU.

Jako každý z parlamentních výborů je i tento výbor v první řadě poradním a iniciativním orgánem Spolkového sněmu, jenž připravuje návrhy a doporučení pro jednání pléna, avšak k jeho specifickým znakům náleží kupříkladu i to, že za určitých podmínek může vykonávat oprávnění Spolkového sněmu a formulovat jeho jménem stanoviska vůči spolkové vládě ve smyslu čl. 23 odst. 3 Základního zákona. Úkoly, vyplývající z členství SRN v EU a projednávání příslušných dokumentů EU zařazují do svého programu s větší či menší intenzitou všechny výbory Spolkového sněmu, avšak kupříkladu pouze výbor pro záležitosti EU může připojovat k jejich závěrům pro plénum své doplňovací návrhy.

V 17. volebním období Spolkového sněmu (2009–2013) bylo členy výboru pro záležitosti EU 35 poslanců Spolkového sněmu a stejný počet jejich zástupců. Parlamentní politické strany byly ve výboru zastoupeny paritně, tj. CDU/CSU 14 členy, SPD 8, FDP 5, Levice 4 a Spojenectví/Zelení také 4 poslanci.³⁹ Na práci výboru se podílí také 16 členů Evropského parlamentu zvolených za SRN jako tzv. členové s právem spolupůsobit. Ti sice nemají právo hlasovat, ale svojí účastí na práci výboru jsou zárukou úzké spolupráce mezi zákonodárnými sbory na národní a evropské úrovni. Na výbor pro záležitosti EU jsou pravidelně zvaní též zástupci institucí a orgánů EU, tj. členové Evropské komise, ředitelé agentur EU, zástupci Evropolu aj., aby byli členové výboru informováni o aktuálním dění ve strukturách EU.

Za koordinaci přístupu k řešení otázek evropské integrace nese v Německu odpovědnost především **spolková vláda**.⁴⁰ Její členové jednak zastupují SRN v Radě EU a dále to je právě ona, jež uvádí záměry a rozhodnutí EU do vnitropolitického kontextu. K zajištění těchto úkolů se pod vedením spolkové vlády vyvinuly v rámci státní správy

³⁸ Od roku 1987 zřizoval Spolkový sněm podvýbor pro záležitosti Evropských společenství při svém zahraničním výboru.

³⁹ <http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a21/mitglieder.html> [navštíveno 29. 4. 2013].

⁴⁰ BEICHELT, T.: *Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, s. 207–244.

dostatečně efektivní koordinační mechanismy, do nichž jsou zapojována jak jednotlivá ministerstva, tak i specializované orgány a grémia zřizovaná při spolkové vládě.

Vzhledem k tomu, že účelem Evropských společenství bylo původně především hospodářské spojenectví členských států, do konce 80. let minulého století hrálo rozhodující roli při koordinování evropských záležitostí v Německu ministerstvo hospodářství spolu s ministerstvem zahraničí. S rozšiřováním okruhu práv přenesených z členských států na EU a se změnou účelu, kterému dnes slouží tato supranacionální organizace, je do řešení otázek evropského rozměru zapojován stále větší počet orgánů státní správy. Spolková vláda totiž při projednávání návrhů nařízení a směrnic v Radě a v dalších orgánech potřebuje znát odsouhlasenou a jednotnou německou pozici k projednávaným návrhům. Tiha odpovědnosti za koordinaci celého procesu, z něhož se rodí vnitrostátní stanovisko ke konkrétnímu evropskému návrhu, spočívá na **věcně příslušném ministerstvu**,⁴¹ které informuje Spolkový sněm i Spolkovou radu, přizvává k účasti další ministerstva a na závěr připravuje podklady pro představitele spolkové vlády pro jednání v Bruselu. Je úkolem a zájmem spolkové vlády, formulovat jednoznačně vyjednávací pozici pro jednání v Radě.

K tomu přispívá i práce některých dalších orgánů zřizovaných spolkovou vládou. Významné místo mezi nimi zaujímá **výbor státních tajemníků pro evropské otázky**,⁴² jenž nastupuje v okamžiku, kdy ministerstva nedosáhnou shody o návrhu Komise. Po zvážení rozdílných stanovisek ministerstev přijme výbor rozhodnutí. Předsedou výboru je státní ministr pro Evropu Spolkového ministerstva zahraničí, který je pravidelně přizváván na schůze spolkové vlády.

Dalším ze zainteresovaných grémií je **kruh vedoucích oddělení pro Evropu**, kteří se scházejí pravidelně každé čtyři týdny a předsedají mu zástupci ministerstva zahraničí a hospodářství. Na této úrovni jsou mapovány rozdílné názory na věc jednotlivých ministerstev a jsou hledána řešení pro jednání výboru státních tajemníků. Stejně tak slouží toto shromáždění k identifikaci rozdílných pozic dalších členských států EU.

Pověřenci pro Evropu působící na jednotlivých ministerstvech se nescházejí pravidelně, jejich schůzky jsou svolávány podle potřeby. Jsou jimi převážně vedoucí referátů příslušných na ministerstvech pro koordinaci evropských záležitostí, kteří se na setkáních věnují vyjasňování jednotlivostí, stejně jako záležitostí převážně technické povahy. Pověřenci pro EU působí i na německých velvyslanectvích uvnitř EU a k jejich úkolům náleží prostřednictvím ministerstva zahraničí přinášet informace o vyjednávacích pozicích jednotlivých členských států EU k projednávaným návrhům.

I když to je v zásadě spolková vláda, kdo je za Německo partnerem pro vyjednávání s Evropskou unií, v současnosti se již celá řada kompetencí EU nedotýká výlučně Spolku, ale významně zasahuje do oblastí, jež podle rozdělení kompetencí ve spolkovém státě, kterým SRN je, náleží či náležely subjektům německé federace, tj. **spolkovým**

⁴¹ Vzhledem k agendám EU se na přípravách jednotlivých stanovisek nejčastěji podílejí Spolkové ministerstvo pro hospodářství a technologie, Spolkové ministerstvo financí, Spolkové ministerstvo pro ochranu spotřebitelů, výživu a zemědělství či Spolkové ministerstvo vnitra. Je třeba ale dodat, že v současnosti jsou součástí organizační struktury všech spolkových ministerstev přinejmenším zvláštní referáty a pověřence pro EU.

⁴² Blíže např. GRÜNHAUSE, J.: *Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*. Baden-Baden: Nomos, s. 87n.

zemím. Ty jsou tak ve stále větší míře s touto skutečností konfrontovány, neboť na jedné straně i ony musí provádět nařízení a směrnice EU ve svém zákonodárství, na druhé straně se s prohlubující se evropskou integrací zužují jejich vlastní kompetence a prostor pro rozhodování.

I vzhledem k tomu, že spolkové uspořádání je podle Základního zákona nezměnitelnou ústavní hodnotou, je trvalým diskusním tématem obava spolkových zemí z ohrožení a postupného vyprázdňování jejich vlastní státnosti tím, jak postupně budou jim svěřené kompetence ve stále větší míře přenášeny na EU. Týká se to zejména takových oblastí, jako je vzdělání a kultura, policie, místní samospráva, regulace volebního práva na úrovni spolkových zemí, regionálního hospodářství, agrární politiky, vědy a výzkumu a do jisté míry i ochrany životního prostředí. Legitimní je proto úsilí spolkových zemí kompenzovat uvedené ztráty kompetencí rozšiřováním jejich možností spolupodílet se na rozhodování a ovlivňování pozic Německa i na evropské úrovni.

Bez problémů pro spolkové země není ani přenášení spolkových kompetencí na EU, neboť i toto pociťují oprávněně jako své oslabení. Základní zákon jim totiž garantuje řadu možností, jak, prostřednictvím Spolkové rady, chránit svoje zájmy. Uvést lze kupříkladu právo zákonodárné iniciativy Spolkové rady (čl. 76 Základního zákona), její právo zaujímat stanovisko k navrhovaným spolkovým zákonům (čl. 76 odst. 2), nezbytný souhlas Spolkové rady k některým zákonům, stejně jako právo vyvolat zřízení zprostředkovacího výboru ke sjednocení názorů Spolkového sněmu a Spolkové rady k projednávaným návrhům zákonů (čl. 77 odst. 2 a 3). Dojde-li k přenosu svrchovaných práv na EU, všechna tato práva spolkových zemí realizovaná prostřednictvím Spolkové rady zanikají.

Přijetí nového čl. 23 Základního zákona jako důsledku schválení Maastrichtské smlouvy považovaly spolkové země za svůj dílčí úspěch, neboť jim došlo ke zřetelnému ústavnímu posílení pozic Spolkové rady v evropských záležitostech. Někteří kritici hodnotili toto řešení přesto jako nedostatečné, když namítali, že Spolková rada je přes svěřená oprávnění ke spolupůsobení v evropských záležitostech i nadále především orgánem Spolku a v pochybnostech by byla povinována chránit především zájmy Spolku, a nikoli dílčí zájmy spolkových zemí. Navíc vzhledem k jejímu složení se jedná o orgán zastupující zemské vlády a nikoli parlamenty spolkových zemí, což může ospravedlňovat závěr o budování a posilování tzv. exekutivního federalismu.⁴³

Spolupůsobení v evropských záležitostech ze strany spolkových zemí prostřednictvím Spolkové rady v současnosti upravuje čl. 23 odst. 2 a 4–7 Základního zákona, jehož obsah blíže rozvádí jednak další spolkové zákony a také ujednání mezi Spolkem a spolkovými zeměmi. Konkrétně se jedná o již výše uvedený zákon o odpovědnosti za integraci v části věnované Spolkové radě (§ 1, § 10 a zejména § 13) a dále **zákon o spolupráci mezi Spolkem a zeměmi v záležitostech Evropské unie** z 12. března 1993 (BGBl. I S. 313) ve znění čl. 1 zákona z 22. září 2009 (BGBl. I S. 3031).

Z uvedených právních předpisů vyplývá v první řadě podrobně regulovaná a rozsáhlá **povinnost spolkové vlády** včas a v zásadě písemně **informovat Spolkovou radu** o všech návrzích EU. Prameny uvádějí, že je takto postupováno Spolkové radě ročně

⁴³ TÜLLER, A.: *Die Rechtsstellung der Länder und des Bundesrates im Prozeß der politischen Willensbildung in Angelegenheiten der Europäischen Union*. Göttingen, Verlag Jura Diss., 1999, s. 257–258.

přibližně 18 tisíc nejrůznějších dokumentů, z nichž 500 představují návrhy způsobilé k projednání, a z nich kolem 160 je skutečně ve výborech a v plénu Spolkové rady projednáváno.⁴⁴ Ještě aktivnější roli hraje Spolková rada tehdy, když se přímo podílí na stanovení vyjednávací pozice Německa v orgánech EU, k čemuž dochází vždy, kdy je jí garantováno spolupůsobení ve vnitrostátních záležitostech anebo jsou-li vnitrostátně v dané věci příslušné spolkové země.

Vliv spolkových zemí má odstupňovanou různou intenzitu v závislosti na tom, do jaké míry jsou dotčeny jejich zájmy nebo působnost. Může tak jít o účast na jednáních ke stanovení německé vyjednávací pozice, pokud Spolková rada může ovlivňovat relevantní vnitrostátní opatření nebo jsou vnitrostátně příslušné spolkové země. Jestliže by byly dotčeny *podstatné* zájmy spolkových zemí, pak se takových jednání mají právo účastnit přímo zástupci zemí. Konečně může být vedení vyjednávání přeneseno výslovně na země (jejich zástupce) u těch návrhů EU, jež se dotýkají věcí ve výlučné zákonodárné pravomoci zemí v oblasti školského vzdělání, kultury nebo rozhlasu.

Na stanoviska Spolkové rady v uvedených případech má spolková vláda brát ohledy, ovšem rozhodující váhu mají tato stanoviska tehdy, týkají-li se výlučných zákonodárných pravomocí zemí, zřízení jejich úřadů anebo jejich správního řízení.

V mnoha směrech k posílení národních parlamentů a v tomto smyslu i Spolkové rady vůči EU došlo přijetím Lisabonské smlouvy spolu s přiznáním četných závazků EU ohledně přímé informovanosti národních parlamentů.

Podrobnosti týkající se uvedených vztahů jsou blíže rozvedeny v **ujednání mezi spolkovou vládou a vládami zemí o úpravě dalších jednotlivostí spolupráce mezi Spolkem a zeměmi v záležitostech EU (§ 9 věta 2. zákona o spolupráci mezi Spolkem a zeměmi v záležitostech EU)** z 10. června 2010 a dále též **ujednání mezi Spolkem a zeměmi o informování Spolkové rady prostřednictvím spolkové vlády podle § 5 odst. 1 věta 3. zákona o převzetí záruk v rámci evropského stabilizačního mechanismu** z 24. ledna 2012.

Úkoly Spolkové rady, ale i její práva v souvislosti s vyřizováním záležitostí EU institucionálně zajišťují zvláště k tomuto účelu Spolkovou radou zřizované orgány. Patří k nim zejména **výbor pro otázky EU**, který je příslušný k projednání všech dokumentů Rady a Komise, jež mají význam pro spolkové země, ať již se jedná o vlastní návrhy normativních aktů nebo jim předcházející podkladové materiály. Věcně mohou zahrnovat širokou škálu otázek souvisejících s vnitrostátními kompetencemi zemí, kupříkladu od zemědělství přes služby, regulaci platebního styku až po dopravu. Při svém jednání vychází výbor pro otázky EU zpravidla z podkladů postoupených mu věcně příslušnými výbory Spolkové rady. V rámci projednávání jednotlivých dokumentů posuzuje výbor jejich oporu v dosavadním právu EU, zvažuje dodržování principů subsidiarity a přiměřenosti, případně bere též v úvahu, zda stanovisko Spolkové rady v uvedené záležitosti je pro spolkovou vládu rozhodující podle ustanovení zákona o odpovědnosti za integraci.

V roce 1993 získala Spolková rada právo zřídit si pro záležitosti EU jako fakultativní orgán **Evropskou komoru**. Ta vystupuje jménem Spolkové rady a může ve výjimeč-

⁴⁴ http://www.bundesrat.de/cln_320/nn_9542/DE/struktur/aufgaben/mitwirkung-eu/mitwirkung-eu.html?__nnn=true [navštíveno 14. dubna 2013].

ných případech nahradit usnesení jejího pléna. Oprávněna k tomu je tehdy, pokud je nezbytně nutná rychlá reakce Spolkové rady a ta se právě neschází, anebo je do programu zařazen bod týkající se evropských záležitostí, který však byl označen za důvěrný.

Ve srovnání s výborem pro otázky EU má Evropská komora slabší postavení. Spolková rada se totiž schází v pravidelných měsíčních intervalech, což je frekvence přiměřeně dlouhá, aby se materiály EU mohlo zabývat samotné plénum.

Členové Evropské komory jsou představiteli spolkových zemí, přičemž jsou zachovány při jejím složení poměry odpovídající politickému složení Spolkové rady. Podle shodných pravidel, jaká jsou uplatňována při hlasování ve Spolkové radě, se postupuje i v Evropské komoře.

Navenek, tj. např. na půdě Rady nebo v nejrůznějších poradních komisích EU, může vystupovat případně i **zástupce spolkových zemí** tehdy, jestliže Spolková rada může spolupůsobit při odpovídajících vnitrostátních opatřeních. Pokud by se však návrhy týkaly předmětu ve výlučné zákonodárné působnosti spolkových zemí (oblast školského vzdělání, kultury nebo rozhlasu), je pověřován celkovým vedením jednání v orgánech EU přímo zástupce zemí jmenovaný Spolkovou radou.

Z členství v EU vyplývají jistá oprávnění jak členským státům, tak i občanům EU. Do právního řádu SRN se pak promítají i v souvislosti s volbou poslanců Evropského parlamentu. Mezi jeho členy je zastoupeno svými poslanci všech 28 členských států EU s tím, že podle Aktu o přímých volbách z 20. září 1976 musí státy dodržet některé společné principy, jako jsou například všeobecné, přímé, svobodné a tajné volby, systém poměrného zastoupení s maximálně 5% uzavírací klauzulí či neslučitelnost zde uvedených funkcí.⁴⁵ V dalším je věcí členských států, jak rozhodnou o formě a způsobu voleb svých zástupců. Křesla jsou mezi členské státy od počátku rozdělována podle pravidla tzv. regresivní proporcionality s tím, že větší země mají více zástupců než země menší, přičemž současně jsou malé státy zvýhodněny ve vztahu k počtu obyvatel.⁴⁶

V této souvislosti je proto v první řadě třeba zmínit **zákon o volbě poslanců Evropského parlamentu ze Spolkové republiky Německo** (evropský volební zákon) z 8. března 1994 (BGBl. I S. 423) v platném znění. Podle něj je 99 poslanců za SRN voleno ve všeobecných, přímých, rovných a tajných volbách na dobu pěti let (§ 1). Hlasy voličů jsou převáděny na mandáty proporcionalním volebním systémem metodou volebního čísla s 5% uzavírací klauzulí.⁴⁷ Volebním územím je celá SRN. Aktivní volební

⁴⁵ Závazná je též Směrnice Rady 93/109/ ze 6. prosince 1993, která upravuje modalitu a jednotlivosti při výkonu aktivního a pasivního volebního práva při volbách do Evropského parlamentu pro občany EU, kteří žijí v členském státě, jehož nejsou státními občany.

⁴⁶ Kupříkladu Německo jako nejlidnatější země EU (80,3 mil. obyvatel) bylo od voleb v roce 1990 zastoupeno stabilně 99 poslanci, tj. v současnosti jeden zde zvolený poslanec reprezentuje přibližně 811 tis. obyvatel. Při posledních volbách v roce 2009 získala kupříkladu CDU 8,1 mil. hlasů a na jejich základě 34 mandátů, tj. na získání jednoho mandátu bylo zapotřebí přibližně 238 tis. voličských hlasů. Naproti tomu slovenské KDH získalo ve stejných volbách 90 tis. hlasů a na jejich základě 2 mandáty, tj. k zisku 1 mandátu strana potřebovala 45 tisíc hlasů. Slovenská republika má 5,43 mil. obyvatel a na svém území volí 13 poslanců Evropského parlamentu.

⁴⁷ Spolkový sněm rozhodl v červnu 2013 o snížení této hranice na 3%. Stalo se tak v reakci na zrušení 5% uzavírací klauzule pro volby do Evropského parlamentu v listopadu 2011 (BVerG rozhodnutí z 9. 11. 2011 2 BvC 4/10). Ten ji shledal rozpornou s ústavním principem rovnosti při volbách a rovností šancí politických stran. Vzápětí po změně volebního zákona se ale pravicově extrémistická NPD obrátila s žalobou na Spolkový ústavní soud.

právo je přiznáno jednak Němcům ve smyslu čl. 116 odst. 1 Základního zákona,⁴⁸ kteří dosáhli v den voleb věku 18 let, mají nejméně 3 měsíce bydliště v SRN nebo v členském státě EU a nebyli zbaveni volebního práva (§ 6). Za obdobných podmínek náleží aktivní volební právo i ostatním občanům EU. Volitelný je každý Němec i další občan EU, který dosáhl věku 18 let a bydlí v SRN (§ 6b).

Právo navrhnout kandidáty mají politické strany a další sdružení, která mají organizované členy, účastní se na tvorbě politické vůle a spolupůsobí ve volených zastupitelstvech (§ 8). Ty subjekty, které chtějí podat kandidátní listinu pro jednotlivou spolkovou zemi a nejsou po posledních volbách zastoupeny v Evropském parlamentu, Spolkovém sněmu nebo zemském sněmu vlastními kandidáty nepřetržitě alespoň pěti poslanci, musí osvědčit své právo podat kandidátní listinu peticí s podpisy tisíce oprávněných voličů (§ 9). Kandidátní listinu musí předem schválit k tomu oprávněně shromáždění zástupců, resp. členů dané politické strany. Na kandidátce může být spolu s uchazečem uveden též jeden náhradník. Listiny jsou podávány zemskému, případně spolkovému vedoucímu voleb (§ 11).

Volič na společném hlasovacím lístku, kde jsou uvedeny všechny kandidující subjekty a pořadí jejich prvních deseti kandidátů, označí jednoznačně křížkem nebo jiným způsobem, které kandidátce dává svůj hlas (§ 16). Zákon připouští též možnost korespondenčního hlasování. Součástí zákona je i úprava vzniku a zániku mandátů, nastupování náhradníků a nákladů na volby hrazených ze státního rozpočtu.

Podrobnosti vztahující se k volebním orgánům, přípravě a průběhu voleb (např. volební okrsky, seznamy voličů, voličské průkazy, kandidátní listiny, způsob a místo hlasování, zjišťování a vyhlášení výsledků) reguluje **jednací řád evropských voleb** z 2. května 1999 (BGBl. I. S. 957). Příspěvek za odevzdané hlasy voličů je politickým stranám vyplácen podle **zákona o politických stranách** z 31. ledna 1994 (BGBl. I S. 149).⁴⁹

Posledním z předpisů bezprostředně se vztahujících k problematice voleb do Evropského parlamentu v SRN je **zákon o právních vztazích členů Evropského parlamentu ze Spolkové republiky Německo** (zákon o evropských poslancích) z 6. dubna 1979 (BGBl. I S. 413) v platném znění. Zakotvuje vedle podmínek vzniku a zániku mandátů poslanců Evropského parlamentu záruky jejich imunity, indemnitu a právo odmítnout svědectví, dále stanoví pravidla neslučitelnosti úřadů, funkcí a mandátů s členstvím v Evropském parlamentu a materiální požitky, jež jeho poslancům náležejí.

Při zatím posledních volbách v roce 2009 bylo zvoleno 736 poslanců Evropského parlamentu s tím, že na základě Lisabonské smlouvy byl jejich počet rozšířen na 754. Dalších 18 poslanců se ujalo své funkce v průběhu prosince roku 2011.⁵⁰ Je do jisté míry paradoxem, že ačkoli reálně stoupá vliv Evropského parlamentu na rozhodovací procesy EU, je na druhé straně setrvalým trendem klesající účast voličů při volbách jeho poslanců. Situace v Německu, kde mezi lety 1979, kdy byl Evropský parlament poprvé

⁴⁸ Podle čl. 116 odst. 1 je Němcem ve smyslu Základního zákona s výhradou další zákonné úpravy ten, „*kdo má německou státní příslušnost nebo jako uprchlík nebo vyhnanec německé národnosti nebo jako manžel nebo potomek byl přijat na území Německé říše podle stavu k 31. prosinci 1937*“.

⁴⁹ Srov. k tomu zejména § 18 uvedeného zákona. Ostatní politická sdružení mají tento finanční příspěvek zaručen § 28 evropského volebního zákona.

⁵⁰ V následujících volbách v roce 2014 bude podle čl. 14 odst. 2 Smlouvy o EU obsazeno 751 křesel.

volen přímo, a rokem 2009, poklesla účast voličů z 65,7 % na 43,3 %, se tak zásadně neliší od průměrných údajů o absentismu voličů v rámci celé Evropské unie.

Po volbách v roce 2009 si rozdělily německé politické strany mandáty v Evropském parlamentu následujícím způsobem: koalice CDU/CSU získala 42 mandátů (z nich CSU 8), SPD 23, Zelení 14, FDP 12 a Levice 8 mandátů. Všechny uvedené politické strany jsou součástí jim světonázorově blízkých evropských politických stran a účastní se tak práce pěti ze sedmi frakcí dnes existujících na půdě Evropského parlamentu. Německo nemá zastoupení jen mezi Evropskými konzervativci a reformisty a ve frakci Evropa svobody a demokracie. Žádný z poslanců zvolených v Německu nestojí v současnosti mimo politickou frakci. Závěrem dodejme, že ve druhé polovině 7. volebního období (od 17. ledna 2012) vystřídal v předsednictví Evropského parlamentu Jerzyho Buzka německý politik Martin Schulz.

IV. JUDIKATURA SPOLKOVÉHO ÚSTAVNÍHO SOUDU A EVROPSKÁ INTEGRACE

V uplynulých desetiletích si Spolkový ústavní soud vydobyl svojí judikaturou velmi silnou pozici a to dokonce evropského rozměru, která je nesrovnatelná s postavením kteréhokoli soudního orgánu jiného členského státu EU. Nepochybně to bylo dáno jednak tím, že Německo stálo od počátku v první linii zemí, jež zásadně ovlivňují další vývoj a budoucnost evropské integrace a dále svoji roli hrála i skutečnost, že Spolkový ústavní soud byl s železnou pravidelností povoláván k rozhodnutím, v nichž posuzoval ústavní konformitu fakticky všech důležitých kroků, jimiž se měnila povaha a rysy ES/EU jako supranacionální organizace *sui generis*.

V rozhodovací praxi Spolkového ústavního soudu lze rozpoznat tři základní linie, které sledují jednotlivé aspekty a dopady evropského integračního procesu. Jedná se o přiměřenou ochranu základních práv na evropské úrovni, demokratický obsah a zajištění integračního procesu a péči o stanovení jasných hranic, pokud jde o rozdělení kompetencí a odpovědnosti mezi EU a členské státy.

Z hlediska státoprávního posuzování měla zprvu zvláštní význam skutečnost, že právo Evropských společenství bylo závazné pro subjekty nacházející se pod územní svrchovaností SRN přímo, bez nutnosti jeho převedení prostřednictvím aktů německých státních orgánů. Spolkový ústavní soud toto potvrdil v roce 1967 (BVerfGE 22, 293), když uvedl: „*Samo Společenství není státem, ani spolkovým státem. Je v procesu pokračující integrace Společenstvím zvláštního druhu, je mezistátním útvarem ve smyslu čl. 24 odst. 1 Základního zákona, na nějž Spolková republika Německo – stejně jako ostatní členské státy – přenesla určitá práva. Tím vznikla nová veřejná moc, která je vůči státní moci jednotlivých členských států samostatná a nezávislá; její akty proto nepotřebují od členských států ani potvrzení (ratifikaci), ani jimi nemohou být zrušeny.*“

Stejnou myšlenku později Spolkový ústavní soud rozvinul tak, že: „*Ratifikací Smlouvy o EHS vznikl v souladu s čl. 24 odst. 1 Základního zákona samostatný právní řád EHS, který působí dovnitř vnitrostátního právního řádu a je aplikován německými soudy*“ (BVerfGE 31, 145).

Pokud jde o **ochranu základních práv**, plyne z judikatury Spolkového ústavního soudu požadavek na úroveň jejich ochrany v evropském prostoru, jež musí být v zásadě srovnatelná s ochranou zaručenou německým právním řádem, přičemž zachování jejich podstaty je vždy nezbytně nutné. Spolkový ústavní soud sice od počátku uznával přednost práva Společenství, i když se zprvu aktivně zasazoval o jedinou výjimku, a sice ve vztahu k základním právům.

To ovšem podle Spolkového ústavního soudu neznamenalo, že ochrana základních práv zaručená v ES musí odpovídat té německé ve všech aspektech jejich zakotvení a interpretace tak, jak vyplývají z německého katalogu základních práv. Spolkový ústavní soud by zasáhl jen v tom případě, kdyby celková úroveň základních práv v EU poklesla natolik, že by nebyl zachován jejich podstatný obsah, což je ovšem vždy věc konkrétního posouzení.

Proto se také Spolkový ústavní soud dokonce cítil být v roce 1974 povolán přezkoumávat supranacionální sekundární právní akty s ohledem na jejich slučitelnost se Základním zákonem, ačkoli se nejednalo o německé právní akty, potud, pokud nebude na unijní úrovni zaručena ochrana v zásadě srovnatelná s německým ústavním stavem (Solange I, I BVerfGE 37, 271).

V roce 1986 toto své rozhodnutí Spolkový ústavní soud však revidoval a vyloučil své působení v případech porušení základních práv na základě sekundárního práva ES, pokud na úrovni Společenství je v podstatném plnohodnotná ochrana těchto práv zaručena orgány Společenství, jako je kupříkladu Evropský soudní dvůr (Solange II – BVerfGE 73, 339).

V rozsudku ve věci Maastrichtské smlouvy z roku 1993 (BVerfGE 89, 155) prohlásil Spolkový ústavní soud, že vykonává soudnictví při aplikaci sekundárního práva ve vztahu kooperace s Evropským soudním dvorem, přičemž jestliže Evropský soudní dvůr garantuje ochranu základních práv v každém jednotlivém případě na celém území EU, může se Spolkový ústavní soud omezit na generální záruku nedotknutelného standardu základních práv.

Zásadní význam má **rozsudek ve věci Lisabonské smlouvy** z roku 2009, jímž Spolkový ústavní soud z ústavního hlediska posvětil rozšíření kompetencí i legitimitu jednání EU, neboť je shledal ústavně konformními. Byla tak potvrzena otevřenost Základního zákona vůči prohlubující se evropské integraci, přičemž za klíčové kritérium zde považuje Spolkový ústavní soud demokratický princip, vzhledem k tomu, že závazná rozhodnutí vztahující se k veřejné sféře musí vycházet ze svobodné vůle většiny lidu. Německá účast na integračních procesech je tedy demokraticky legitimována do té míry, pokud je proces integrace celkově dostatečně předvídatelný. V souvislosti s tím bylo však též rozhodnuto, že nedostatečně zaručena jsou práva spoluúčasti Spolkového sněmu a Spolkové rady v prováděcích zákonech k Lisabonské smlouvě.

Zatím posledním z „velkých“ rozhodnutí Spolkového ústavního soudu je rozsudek ve věci **přistoupení Německa k Smlouvě o evropském stabilizačním mechanismu a k fiskálnímu paktu**, jež jsou v obou případech opatření, která mají posloužit k záchraně finanční krizí ohroženého eura. Podnětem k jednání Spolkového ústavního soudu byla tentokrát ústavní stížnost podpořená 35 tisíci podpisy občanů, kteří byli vedeni obavou, že zamýšlená opatření k záchraně eura znamenají pro Německo ztrátu kontroly

volených poslanců nad daněmi německých občanů, když o nich budou nadále rozhodovat nevolené evropské orgány. Z rozsudku Spolkového ústavního soudu vyplývá, že uvedená smlouva nenarazí na limity Základního zákona za podmínky, že německé záruky nepřekročí avizovaných 190 mld. eur bez dalšího jasného souhlasu parlamentu a němečtí zástupci musí o všech krocích pravidelně informovat německé poslance (2BvR 2134/92).

Jak ale vyplývá z vývoje událostí (a je si toho vědom zřejmě i Spolkový ústavní soud), dalším souvisejícím ústavním problémem může být postup Evropské centrální banky, která začala bez omezení nakupovat dluhopisy zadlužených států, přičemž v takovém případě by mohlo v konečném důsledku Německo ručit za mnohem větší objem peněz, než který uvedl Spolkový ústavní soud jako limit Evropského stabilizačního mechanismu, a to bez výslovného schválení parlamentu.

V. NĚMECKO A BUDOUCNOST EVROPSKÉ INTEGRACE

Diskuse o budoucnosti Evropy vedené s různou intenzitou a odvahou patří dlouhodobě ke žhavým tématům na politické scéně Německa. Šest desítek let probíhající procesy evropské integrace dosud plynulo ve znamení realizace jejího hlavního smyslu, jímž bylo úsilí zajistit Evropě hospodářský rozkvět, který automaticky povede k zachování míru na celém kontinentě.

Postupnými kroky docházelo k prohlubování integračních procesů zaměřených původně výlučně na oblast hospodářskou, aby se následně EU stala též ambiciózním projektem politického sjednocení. Obdobná taktika byla použita, i pokud jde o rozšiřování počtu členských států, k němuž též došlo v několika vlnách, až po spojení současných 27 evropských zemí. Všechny tyto procesy organizovaly a řídily politické elity stávajících členských států, ale i těch zemí, které usilovaly o přistoupení, na druhé straně se na nich podílela evropská byrokracie a orgány ES/EU. Ve své většině s tímto stavem souhlasili i samotní občané, kterým vyhovovala politická stabilita, vítali rostoucí životní úroveň i výhody plynoucí jak z odstranění hranic mezi státy, tak i z jednotné právní úpravy v rámci přenesených kompetencí z národních států na evropské orgány.

Mezi **vizionáři** nastiňujícími vzdálenější cíle, jichž má být prostřednictvím sjednocení Evropy dosaženo, bývá v Německu obvykle uváděn Walter Hallstein, v roce 1958 první předseda Komise EHS a jeho vzletné úsloví: „*Odstranění národa je evropská idea!*“, stejně jako bývalý ministr zahraničních věcí Joschka Fischer. Ten ve svém projevu v květnu 2000 na Humboldtově univerzitě v Berlíně spatřoval další přirozený vývoj Evropy „od svazku států k federaci“. Zároveň zdůraznil, že jeho návrhy „... *neznamenají odstranění národního státu. Neboť pro finální subjekt federace bude národní stát se svými kulturními a demokratickými tradicemi nenahraditelný, aby legitimoval lidmi v plném objemu akceptovanou unii občanů a států. Toto říkám právě s ohledem na naše přátele ve Velké Británii, neboť vím, že pojem ‚federace‘ je slovem, které vyvolává podráždění. Ale dosud mě jiný pojem nenapadl.*“⁵¹

⁵¹ FISCHER, J.: *Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration*. Rede am 12. Mai 2000 in der Humboldt-Universität in Berlin. Dostupné z: <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/reden/2000/r000512a.pdf> [navštíveno 18. 4. 2013].

V obdobném duchu vystoupil také spolkový prezident Joachim Gauck při své návštěvě Bruselu v dubnu 2012, kdy požadoval dát neomezené „ano“ Evropě a silnému srůstání EU. „*Jako Evropa jsme silní, jako národní státy již nejsme dostatečně silní.*“ Mají to být podle něj racionální důvody, pro které se musí státy vzdávat dalších kompetencí s tím, že vizí budoucnosti jsou „Spojené evropské státy“. Současně spolkový prezident uvedl, že za nutnost považuje více spolupráce, souhlasu a jasnost, pokud jde o instance. Jiná cesta neexistuje, neboť jednotlivé státy „... již nemají renomé a hospodářskou a politickou sílu na to, aby je ve velkých mocenských centrech tohoto světa brali na vědomí“.⁵²

Sice menšinové, i když též vždy přítomné byly a jsou **hlasy německých euroskeptiků**, kteří se negativně vymezují vůči EU jako celku, či alespoň jejím jednotlivým institutům nebo agendám. Popírají kupříkladu značné ekonomické výhody dosaženého stupně sjednocení pro Německo, hrozí nebezpečím absolutní ztráty suverenity státu a tím i národní identity, vyjadřují obavy z nedostatku demokratické legitimacy orgánů EU či chybějící sociální orientace v konání EU.

Je však nepochybné, že na jednotném právním prostoru v rámci EU, bez něhož si lze jen těžko představit plynulé a bezporuchové fungování společného trhu, Německo jednoznačně dlouhodobě profituje, neboť kupříkladu přes 60 % jeho zahraničního obchodu se realizuje v členských státech EU. Znalci poměrů v této souvislosti zároveň upozorňují, že na současné rozdělení kompetencí mezi EU a členské státy nelze nahlížet jako na navždy dané dogma, zvláště když ze SRN, jakož i z každého jiného spolkového státu jsou známy případy přesunů jednotlivých kompetencí z jedné úrovně vládnutí na druhou.⁵³

V německých diskusích na druhé straně ale zaznívají opakovaně i výhrady k tomu, že v zemi žije 17 % občanů EU, avšak v Evropském parlamentu má Německo mezi jeho poslanci jen 13 % hlasů, obdobně do rozpočtu EU přispívá 20 % příjmů, avšak jen 12 % dostává po přerozdělení nazpět. V průměru tak odvádí Němci EU kolem 87 € za každého svého obyvatele. To jsou obvyklé argumenty, které mají dokazovat nerovnost a nespravedlnost Unie. Úmyslně jsou tak opomíjeny principy podmiňující funkčnost každé federace, což je ochrana menších subjektů a solidarita s těmi slabšími, mimochodem obojí dobře známé a prováděné v rámci spolkového uspořádání Německa.⁵⁴

Problematiku EU zařadily do svých **aktuálních volebních programů** i všechny dosavadní parlamentní politické strany, byť s poněkud odlišnými akcenty.⁵⁵ CDU/CSU se definují jako proevropské strany a zdůrazňují klíčové místo Německa jako „stabilizační kotvy a motoru růstu EU“ s tím, že by zbytek Evropy měl být vlastně hospodářsky, finančně i kulturně stejný, jako je dnes Německo. Odmítají centralistickou Evropu a za cíl si stanovily společný evropský pracovní trh a rovné daně pro podnikatele v rámci EU. Jak ale kriticky připomíná Die Welt, Angela Merkelová sice na počátku roku 2012 v článku otištěném v britských novinách Guardian horovala pro politickou Unii, přenesení více práv na Komisi, která by pak mohla jednat jako evropská vláda, a pro posílení

⁵² Spiegel Online, 17. 4. 2012.

⁵³ KÜHNHARDT, L.: Die zweite Begründung der europäischen Integration-Essay. Das Parlament. Aus Politik und Zeitgeschichte, 2010, Nr. 18.

⁵⁴ Tamtéž.

⁵⁵ Např. http://www.tagesschau.de/wahl/parteien_und_programme/programmvergleich-europa100.html.

evropského parlamentarismu s Radou složenou z předsedů vlád členských zemí jako svého druhu druhou komorou. Při nedávném hledání řešení krize eura však směřovaly kroky spolkové kancléřky přesně opačným směrem, a sice k odstavení od moci Evropského parlamentu a k dohodám mezi vládami členských států za pomoci Evropské centrální banky a využití Evropského stabilizačního mechanismu.⁵⁶

SPD se ve svém programu hlásí k „transnacionální demokracii“ a oproti studené konkuruje si Evropě chce budovat Evropu jednající sociálně odpovědně. K jí prosazovaným institucionálním reformám patří proměna Komise ve vládu volenou a kontrolovanou Evropským parlamentem, v jehož druhé rovnoprávné komoře by zástupci vlád členských států hájili jejich zájmy.

Pro **FDP** je dlouhodobým cílem evropský spolkový stát legitimovaný evropským lidovým hlasováním s tím, že na cestě k politické unii s pevnými federativními zásadami požaduje ještě větší koordinaci hospodářské politiky zemí EU. I ona se zasazuje za dvoukomorový parlament, přičemž Rada EU by měla mít především funkci vyvažující a kontrolní.

Levice se zasazuje o zásadní politickou proměnu EU, kdy namísto konkurence a tržního hospodářství se má prioritou stát sociálně orientovaná státnost. Národní parlamenty nemají být zbavovány svých pravomocí, stejně jako Komise nemá kontrolovat a sankcionovat rozpočtovou politiku členských států. Více práv má být garantováno Evropskému parlamentu, ale i evropským veřejnoprávním sdělovacím prostředkům.

Spojenectví 90/Zelení vidí jako přirozenou reakci v čase prohlubující se globalizace posilování role Evropy s tím, že cílem nemá být „německá Evropa, ale evropské Německo“. Evropský parlament by měl iniciovat zákony a volit předsedu Komise, nezbytnost spatřuje strana v podpoře a rozšiřování evropských občanských iniciativ.

V předvolební kampani provázající přípravu voleb do Spolkového sněmu v roce 2013, upoutal značnou pozornost nový politický subjekt, kterým se stala **Alternativa pro Německo** (AfD), představená v únoru 2013. Její zakladatel profesor ekonomie Bernd Lucke určil straně jako hlavní cíl zasadit se o ukončení německých plateb do záchranných euro balíků, vystoupení z euro zóny a znovuzavedení národních měn. EU by měla zůstat zachována jako spojenectví suverénních států se společným vnitřním trhem s tím, že některé již přenesené na EU zákonodárné pravomoci by měly být navráceny zpět národním parlamentům. Nepřekročitelnou podmínkou případného postoupení dalších svrchovaných práv členských států na EU by mělo být vždy upořádání referenda o této otázce.

V parlamentních volbách se AfD podařilo díky shromážděným podpisům voličů postavit kandidátní listiny ve všech spolkových zemích, její kandidáti se navíc ucházeli o mandát i ve 158 z 299 jednomandátových volebních obvodů. Ve Spolkovém sněmu však poslanci AfD nezasedli, neboť se jim těsně nepodařilo překonat uzavírací klauzuli, když získali podporu 4,7 % německých voličů. Lepší výsledky vykazala AfD v nových spolkových zemích.

V létě roku 2012 zadaly noviny Welt am Sonntag institutu pro výzkum veřejného mínění Infratest **průzkum veřejného mínění** týkající se představ o dalším směřování

⁵⁶ Die Welt, 24. 6. 2013.

EU. Podle jeho výsledků si přálo 43 % Němců silné politické a hospodářské srůstání evropských států a téměř polovina z dotázaných občanů souhlasila s tím, aby se EU dále rozvíjela ve směru Spojených evropských států. Tyto názory nejvíce rezonovaly mezi stoupenci strany Zelených (55 %), nejmenší podporu měly mezi příznivci Pirátské strany (proti bylo 67 %). Více než polovina účastníků (51 %) tohoto průzkumu však takové srůstání odmítla, ještě o něco větší počet Němců odmítl předání dalších svrchovaných práv Bruselu, byť by měla posloužit k záchraně eura.⁵⁷

Nedávný vývoj událostí odsunul do pozadí hypotetické úvahy o vzdálené budoucnosti EU a do jisté míry zpochybnil doposud zastávanou tezi spojovanou s evropskou integrací, že totiž společný trh členské státy sjednocuje. Celosvětové a riskantní působení finančních trhů totiž svými dopady působí destruktivně na celý projekt EU a společenství zemí v eurozóně zvláště. **Krise eura** vytáhla na světlo staronové stereotypy kupříkladu o tom, že Němci chtějí za každou cenu dominovat Evropě, zatímco obyvatelé jižních států jsou líní a zkorumpovaní. Jednoty je tak obvykle dosahováno jen v tom, že měnit se mají ti druzí, a že vlastně neexistuje obecně akceptované jediné řešení této krize.

Vedle stoupenců evropských záchranných valů, jež vznikly jako zvláštní právní konstrukce, za jejichž pomoci lze obcházet některé překážky vyplývající ze zakládajících smluv, jsou **teoreticky zvažovány i další varianty budoucího vývoje**. Nejméně pravděpodobnou se zdá být představa, že se celá situace vyřeší sama od sebe pouhým plynutím času a euro zóna beze změn překoná těžkou recesi. Nejpravděpodobnější se zdá být cesta k překonávání rozdílů v konkurenceschopnosti a výkonnosti členských zemí nasazením tvrdých úsporných opatření garantovaných Evropskou centrální bankou a rozvěvením „záchranného deštníku“, jenž představuje Evropský stabilizační mechanismus. Navrhované jsou ale i scénáře regulovaného i divokého vystoupení jednotlivých států z eurozóny a jejich návrat k národním měnám, případně zavedení ještě jedné paralelní společné měny, či dokonce pád eura.⁵⁸ Hraniční hodnotou destrukce evropské integrace by mělo být i podle mnohých euroskeptiků zachování společného trhu a s ním spojeného pohybu kapitálu, zboží, služeb a osob.

Hlas rozumu velí, že pokud se má projekt evropského sjednocení dále rozvíjet, je zejména na místě opustit nyní dominantní přístup konfrontační a nahradit jej, jakkoli se to zdá být obtížné, řešeními založenými na kooperaci mezi členskými státy. Nezbytná je nová dohoda, která bude brát ohledy na představy a zájmy všech partnerů.⁵⁹ Trvajících finanční a ekonomická krize může skončit až tehdy, budou-li reformní úsporné kroky směřující k jejímu překonání uvedeny do rovnováhy s opatřeními pro růstové politiky.

V ústavněprávní rovině vyvolaly navíc jisté znepokojení náznaky z okruhu soudců Spolkového ústavního soudu, kteří se domnívají, že proces evropské integrace zřejmě dospěl do bodu, kdy **naráží na samotné hranice možností Základního zákona**. Jestliže totiž měly doposud rozhodnutí o osudu evropské integrace, a to ať již jde o rychlost prováděných změn či jejich obsah, výhradně v rukou členské státy, potom tlak, jaký je na některé z nich v současnosti vyvíjen v souvislosti s dopady hospodářské a měnové

⁵⁷ *Die Welt*, 30. 6. 2012.

⁵⁸ NEUERER, D.: Der Traum vom Euro-Ausstieg. *Handelsblatt*, 17. 5. 2013.

⁵⁹ SPECK, U.: Als Hegemon hat Deutschland keine Chance. *Der Tagespiegel*, 11. 5. 2013, dostupné z: <http://www.tagesspiegel.de/meinung/zukunft-der-europaeischen-union-als-hegemon-hat-deutschland-keine-chance/8189920.html>.

krize spolu se zaváděním supranacionálních kontrolních a daňových opatření, hraničí se ztrátou svobody jejich jednání. Odtud pak pramení i obava ze strukturální změny samotné podstaty státnosti a plíživě prováděného opouštění principů ústavních základů vlastních jednotlivým členským státům.⁶⁰

Proces evropské integrace se zřejmě nachází na rozcestí, z něhož se nabízí dvě základní východiska. Jedno z nich spočívá v pokračování celého projektu, v jeho prohlubování, zdokonalování až k vytvoření politické unie, druhé z nich by znamenalo přiznání si jeho selhání a reinkarnaci původní podoby národních států.

THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY
IN THE EUROPEAN INTEGRATION PROCESS

Summary

The Federal Republic of Germany was one of the founding members that was at the beginning of European integration from the middle of the last century. In the Basic Act is based European integration as the target of the state that is Germany strongly committed in its implementation. The constitutional arrangement in the Integration Article 23 is distributed in a number of implementing laws which provide role of the supreme state institutions in these processes. The Federal Constitutional Court takes between them important place by its jurisprudence that goes beyond the German state.

Key words: constitution, integration provisions, EU law, Germany, constitutional court, judicial review, EU Membership, accession, sources of law

Klíčová slova: ústava, integrační ustanovení, evropské právo, Německo, ústavní soud, kontrola ústavnosti, členství v EU, přistoupení, prameny práva

⁶⁰ Blíže NETTESHEIM, M.: Wo „endet“ das Grundgesetz? Verfassungsgebung als grenzüberschreitender Prozess. *Der Staat*, 2002, Band 51, Heft 3.

ZAKOTVENÍ POZICE EVROPSKÉHO PRÁVA VE SPOJENÉM KRÁLOVSTVÍ

MILUŠE KINDLOVÁ*

I. POPIS ÚSTAVNÍ SITUACE

Popisujeme-li u vybraných členských států EU, jakým způsobem ústavně ošetřily své členství v ní, resp. jakým způsobem se evropské právo integrovalo do vnitrostátního právního prostředí, začínáme zpravidla u jejich základního ústavního dokumentu. Příklad Spojeného království je ale zvláštní.

Od počátku totiž narážíme na problém, že není lehké říci, jakou má Spojené království vlastně ústavu a co ji přesně tvoří. Klasické tvrzení, že Spojené království *má* ústavu *nepsanou*, je poněkud zavádějící, protože značná část nejvýznamnějších pramenů ústavního významu je psaná. Podobně zavádějící je tedy i tvrzení, že Spojené království *nemá psanou* ústavu. Často se takovými slovy spíše popisuje stav, že nemá ústavu kodifikovanou v jednom či vícero dokumentech, jak je pravidlem v naprosté většině států dnešního světa.¹ Při použití u nás používané právněteoretické terminologie je asi nejpřesnější tvrzení, že Spojené království nemá ústavu *ve formálním smyslu*. Nemá tedy základní právní dokument, který se nazývá „ústavou“ nebo nese jiné obdobné označení.² Jistým zdůvodněním je skutečnost, že v dobách vzniku prvních moderních ústav na americkém a evropském kontinentu v druhé polovině osmnáctého století, které byly výsledkem a výrazem revolucí proti starým pořádkům a stály na myšlence suverenity lidu, již mělo Spojené království svou revoluci, tzv. Slavnou revoluci v roce 1688, dávno za sebou. V ní šlo sice o fundamentální změnu v poměru moci mezi anglickým parlamentem a monarchou ve směru jasné převahy prvního nad druhým, ale formálně se suverén neměnil a v duchu kontinuity stále zůstávala nositelem suverenity instituce *King-in-Parliament*, tedy král, Sněmovna obecných a Sněmovna lordů spojené v jedno těleso.³ Idea suverenity lidu, i když zcela úplně neabsentovala, určitě nebyla rozhodující-

* Autorka je odbornou asistentkou na katedře ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

¹ Viz např. z poslední doby LEYLAND, P.: *The Constitution of the United Kingdom. A Contextual Analysis*. Oxford and Portland (Oregon): Hart Publishing, 2007, s. 1–2 nebo TURPIN, C. – TOMKINS, A.: *British Government and the Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, s. 161.

² Takto např. FILIP, J. – SVATON, J.: *Státověda*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 85. Jedinou ústavou ve formálním smyslu byl v anglické historii tzv. *Instrument of Government* v době Olivera Cromwella.

³ Ke smyslu pro udržování kontinuity, mnohdy i za použití ústavních fikcí, srovnej pohled Bohumila BAXY na britský parlament v jeho *Parlament, Studie srovnávací, díl I*. Praha: Bursík & Kohout, 1913, s. 14.

cí. Jako v mnoha jiných případech týkajících se britské ústavnosti se jednalo o stav, kdy forma zůstala, ale měnil se její obsah.

Nemá-li Spojené království ústavu formální, podívejme se na jeho ústavu materiální, tedy na soubor norem ústavního významu. Z psaných právních pramenů jsou to zejména vybrané zákony týkající se základních vztahů ve státě, jako např. Zákon o lidských právech z roku 1998 či tzv. devoluční zákony ve vztahu ke Skotsku, Walesu a Severnímu Irsku z téhož roku. Ve Spojeném království se tradičně neodlišují zákony ústavní a zákony běžné, u nichž by byl rozdíl z hlediska nutného dosažení jiné předepsané legislativní většiny. Pro všechny zákony platí pravidlo schvalování prostou většinou. Přesto se však s termínem „ústavní zákony“ poměrně často operuje ve významu nejvýznamnějších zákonů upravujících ústavní otázky a pracuje s ním i judikatura, jak uvidíme dále v textu.⁴ K pramenům ústavy se mohou řadit i právní předpisy vydávané exekutivou, přijaté na základě zákona nebo výjimečně na základě prerogativy (*subordinate legislation*), pokud se zabývají otázkami ústavního významu, např. v oblasti organizace vlády a ministerstev.⁵

Do britské ústavy se řadí i normy nepsané, a sice zejména relevantní pravidla či principy common law (práva vytvářeného a rozvíjeného soudci v rámci soudních případů). Dále sem patří královské prerogativy, dodnes existující a významné pravomoci britského monarchy (např. jmenování premiéra, odvolávání ministrů, udělování řádů a titulů, atd.), které jsou ale z převážné části vykonávány premiérem či jinými členy vlády.

Charakteristickým prvkem britské ústavy je kromě skutečnosti, že je z velké části tvořena nepsanými prameny, také fakt, že obsahuje nejen prameny právní, ale také prameny ve Spojeném království zpravidla považované za *neprávní*, které jsou přesto do pojmu britské ústavy všeobecně zařazované a mají velký význam. Týká se to především ústavních konvencí.⁶ Jak uvádí Peter Leyland ve své analýze, ústava Spojeného království se oproti jiným vyznačuje právě tím, jak ohromná část ústavního života je regulována konvencemi. Ty se mohou přizpůsobit měnícím se podmínkám, a umožňují tak, aby se ústava dále vyvíjela.⁷ Zejména výkon královských prerogativ je ovládan celou řadou zásadních konvencí, z nichž asi nejvýznamnější je ta, že až na výjimky jedná monarcha vždy podle rady premiéra a vlády. S určitým zjednodušením je možné říct, že Spojené království je konstituční parlamentní monarchií z velké části právě díky existujícím konvencím, které usměrňují a ohraničují činnost ústavních orgánů.

Základním principem, někdy nazývaným doktrínou, ústavního systému, je princip parlamentní suverenity ve smyslu *právně neomezené* moci westminsterského parlamen-

⁴ Viz např. dicta soudce Lawse v případě *Thoburn v Sunderland City Council* [2002] EWHC 195 (Admin), podle něhož může být ustanovení takového ústavního zákona zrušeno jen výslovně vyjádřeným úmyslem zákonodárce, a nikoli implicitně.

⁵ TURPIN, C. – TOMKINS, A.: *op. cit.*, s. 168.

⁶ Blíže viz např. BARNETT, H.: *Constitutional and Administrative Law*. Abingdon: Cavendish Publishing Limited, 2003, kap. 1. K pojmu ústavních konvencí ve Spojeném království a jiných zemích Commonwealthu viz např. KINDLOVÁ, M.: Ústavní zvyklosti jako součást ústavy (komparace commonwealthského přístupu a judikatury Ústavního soudu ČR) In KLÍMA, K. – JIRÁSEK, J. (eds.): *Pocta Jánu Gronskému*. Praha: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2008, s. 300 an.

⁷ LEYLAND, P.: *op. cit.*, s. 20.

tu. Podle ortodoxního přístupu⁸ znamená tento princip, že (1) Parlament má pravomoc přijmout či zrušit *jakýkoli* zákon, a to bez jakýchkoli *právních* (nikoli však politických) limitů; (2) platí tzv. *princip implicitního zrušení* (*implied repeal*), tedy zásada, že novější zákon převáží nad zákonem dřívějším, a to bez potřeby výslovného ustanovení v novém zákonu o zrušení (změně) ustanovení předchozí legislativy, a (3) nikdo, tedy ani *soudy*, nemá pravomoc právně zpochybnit platnost zákona přijatého westminsterským parlamentem.⁹ Toto ortodoxní vymezení principu parlamentní suverenity je však v současné době pod stále větším tlakem, jak bude zřejmé i z dalšího textu.

S principem parlamentní suverenity souvisí také uplatnění dualistického přístupu ke vztahu vnitrostátního a mezinárodního práva v oblasti mezinárodních smluv. Mezinárodní smlouvy, jichž je Spojené království stranou, mohou ve vnitrostátním prostředí působit a lze se jich domáhat jen tehdy, jestliže byly recipovány zákonem. Uzavírání mezinárodních smluv je totiž vykonáváno Korunou, resp. vládou na základě královské prerogativy a bez požadavku zákonné recepce k jejich vnitrostátní aplikaci by vláda mohla parlament do značné míry obcházet.¹⁰ Smlouvy, které nebyly recipovány, ale Spojené království mezinárodněprávně zavazují, lze však použít např. při interpretaci nejednoznačných ustanovení domácího práva.

Tolik k výchozím charakteristikám britské ústavy. Především doktrína parlamentní suverenity je faktorem, který není možné při analýze pozice práva Evropské unie ve Spojeném království pominout.

Úkolem této stati je stručně popsat historické okolnosti vstupu Spojeného království do Evropských společenství (dále také jen ES) v roce 1973 a nastínit další legislativní vývoj související se změnami zakládajících smluv. Poté se zaměříme na popis dvou hlavních zákonů týkajících se zakotvení pozice práva EU ve Spojeném království, a sice Zákona o Evropských společenstvích z roku 1972 (dále také jen ZES) a Zákona o Evropské unii z roku 2011 (dále také jen ZEU). Dále bude pozornost věnována především institucionálnímu zajištění kontroly návrhů nové evropské legislativy a jiných dokumentů souvisejících s EU v rámci obou komor parlamentu. Následně se budeme zabývat problematikou aplikace evropského práva soudy. Před závěrečným zhodnocením pak stručně nastíníme aktuální diskuse týkající se vztahu Spojeného království k EU a problematiky Zákona o Evropské unii.

⁸ Ortodoxní přístup je spojován zejména s klasikem britského ústavního práva Albertem Vennem Diceym a jeho proslulým *Úvodem do studia práva ústavy* (*The Introduction to the Study of the Law of the Constitution*) poprvé vydaným v roce 1885 a s mnoha dalšími edicemi v průběhu dalších desítek let. Paradox je však v tom, že sám Dicey své názory později dost radikálně změnil, když poznal, že síla politických pravidel a ústavních mechanismů, které považoval pro legitimitu parlamentní suverenity za klíčové, slábnou. K tomu viz výborný článek WEILL, R.: Dicey Was Not Diceyan. *Cambridge Law Journal*, 2003, No. 2, s. 474.

⁹ Takto je princip parlamentní suverenity rozveden např. v LEYLAND, P.: *op. cit.*, s. 37 an.

¹⁰ Např. LOVELAND, I.: *Constitutional Law, Administrative Law, and Human Rights, A critical introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 35–36. V roce 2010 byla přijata zákonná úprava parlamentní kontroly ratifikace mezinárodních smluv, řídící se do té doby ústavními konvencemi (zejména tzv. *Ponsonbyho pravidlo*), viz část druhá *Constitutional Reform and Governance Act 2010* (blíže např. TURPIN, C. – TOMKINS, A.: *op. cit.*, s. 490).

II. HISTORICKÝ KONTEXT VSTUPU SPOJENÉHO KRÁLOVSTVÍ DO ES, PŘIJETÍ ZES A DALŠÍ LEGISLATIVY

V letech bezprostředně po 2. světové válce existovaly plány tehdejšího britského ministra zahraničních věcí Ernesta Bevina na intenzivnější západoevropskou spolupráci, ale v domácím prostředí se neujaly a nenabývaly žádnou určitější podobu. Od konce roku 1949 se britská politika vymezovala negativně vůči jakékoli posílené integraci, která by obnášela nadnárodní element, což významně ovlivnilo její další směřování.¹¹

Když se na základě známého Schumanova prohlášení z května 1950 začaly vytvářet plány na vytvoření Evropského společenství uhlí a oceli (dále jen ESUO, založeného Pařížskou smlouvou z roku 1951), rozhodla se britská vláda jednání neúčastnit a zůstat mimo struktury vznikajícího společenství. Podle některých analýz se jednalo o rozhodnutí, které ve svých důsledcích znamenalo vzdání se vedoucího postavení Spojeného království v Evropě.¹² Obdobně se podcenila i účast na jednání tzv. Spaakova výboru, který byl vytvořen na základě messinské konference šesti členských států ESUO v roce 1955 a který se zabýval plány vedoucími k pozdějšímu vzniku Evropského hospodářského společenství a Euroatomu (založených Římskými smlouvami z roku 1957). Spojené království se sice v prvních měsících jednání výboru účastnilo, ale zastupoval ho pouze vyšší ministerský úředník.¹³ V říjnu 1955 pak jednání opustilo úplně.¹⁴

Navzdory původním britským očekáváním evropská společenství fungovala a dala se považovat za úspěch. Tento fakt společně se skutečností, že Spojené království stále hledalo po ztrátě impéria svou roli ve světě,¹⁵ pociťovalo pokles svého politického vlivu a potřebovalo oživit hospodářství, vedl k postupnému přehodnocení britské evropské politiky.

Poprvé Spojené království požádalo o přistoupení v roce 1961, ale jeho snahu zvrátilo v roce 1963 francouzské veto Charlese de Gaullea, který se mimo jiné obával možné anglo-americké dominance v Evropě. Totéž se opakovalo v roce 1967.¹⁶ V roce 1970, za premiérství Edwarda Heatha, se negociační proces obnovil (tehdy již Francii vedl Georges Pompidou) a roku 1972 došlo k podepsání přístupové smlouvy. Kromě Spojeného království tehdy přistoupilo také Dánsko a Irsko.

V domácí debatě o tom, zda je přistoupení pro Spojené království vhodné či ne, však nepanovala shoda a názory se lišily i mezi představiteli těchto politických stran. Pro některé oponenty přistoupení měl být pro Spojené království prvotní vztah k zemím Commonwealthu a k USA, a nikoli k Evropským společenstvím, která znamenala citelné omezení vlastních pravomocí. V debatě zněl i argument parlamentní suverenity.

¹¹ COOPER, R.: Britain and Europe. *International Affairs*, 2012, Vol. 88, No. 6, s. 1191.

¹² V tomto duchu viz např. DELL, E.: *The Schuman Plan and the British Abdication of Leadership in Europe*. Oxford: Clarendon Press, 1995.

¹³ COOPER, R.: *op. cit.*, s. 1191.

¹⁴ Namísto integrace do těchto evropských společenství založilo v roce 1960 Spojené království a několik dalších států Evropské sdružení volného obchodu, které však nemělo jednotný externí celní tarif ani nadnárodní orgány.

¹⁵ Viz slova Deana Achesona, bývalého amerického ministra zahraničních věcí, v proslovu ve West Pointu 5. prosince 1962, zmiňována v COOPER, R.: *op. cit.*, s. 1202.

¹⁶ LOVELAND, I.: *op. cit.*, s. 441.

Tvrdilo se nejen, že závazky spojené s členstvím a aplikací evropského práva jsou pro Spojené království celkově nevýhodné, ale dokonce, že je ústavně nemožné těmto závazkům dostát, protože podle domácích ústavních principů není možné do budoucna omezit legislativní pravomoc britského parlamentu a soudy musí vnitrostátní zákony respektovat.¹⁷

Ještě před přistoupením Spojeného království k Evropským společenstvím se uskutečnil pokus zabránit přistoupení soudní cestou. V případě *Blackburn v Attorney General* se pan A. R. Blackburn domáhal vydání soudního prohlášení, že pokud vláda podepíše Římskou smlouvu, vzdá se části suverenity „Koruny v Parlamentu“, a to nevratně a protiprávně. Lord Denning, předseda Apelačního soudu, se však s odkazem na dosud probíhající jednání o přistoupení a zejména na soudní nepřezkoumatelnost výkonu královské prerogativy v oblasti uzavírání mezinárodních smluv odmítl věci zabývat, stejně jako oba dva další soudci. Jako předčasné odmítl i soudní posouzení, jestli parlament, v případě že schválí zákon zprostředkující působení komunitárního práva, tím může omezit budoucí parlamenty.¹⁸

Proces přistoupení měl z hlediska vnitrostátního rozhodovacího postupu dva klíčové kroky, a sice (1) hlasování ve Sněmovně obecných o přijetí podmínek přístupové smlouvy a (2) hlasování o přijetí návrhu Zákona o Evropských společenstvích (*European Communities Act*, dále jen ZES), který měl ošetřit působení evropského práva ve Spojeném království. Konzervativní Heathova vláda uspěla v obou fázích. V první jí významně pomohla skutečnost, že řada opozičních labouristů hlasovala ve Sněmovně obecných proti instrukcím své strany hlasovat proti (instrukce měly dokonce podobu tzv. *three line whip*, měly tedy nejvyšší prioritu). Při schvalování návrhu ZES již byli labouristé ve sněmovně disciplinovanější. Přesto se vládě podařilo návrh zákona v obou komorách parlamentu prosadit.¹⁹ ZES nabyl účinnosti 1. ledna 1973.

Oproti situaci v Dánsku, Irsku a Norsku²⁰ se před vstupem Spojeného království do Evropských společenství nekonalo žádné referendum. Labouristická strana však ve svých předvolebních manifestech v roce 1974 přislíbila, že v případě svého vítězství bude trvat na jednání o změně podmínek členství v ES a že se lidé budou moci k otázce členství vyjádřit, a to buď při dalších všeobecných volbách, nebo formou referenda.²¹ V komplikované politické situaci, po dvojích všeobecných volbách v roce 1974 (v obou vyhráli těsně labouristé) však nebylo konání dalších voleb politicky reálné, a proto se přistoupilo k referendu.²² Na jaře 1975 skončila vláda renegociační jednání s ES a doporučila voličům hlasovat pro trvalý členství. Referendum se konalo 5. června 1975. Při 65% volební účasti hlasovalo pro setrvání v ES 67,2 % voličů.²³

V pozdějších letech byly – tak, jak postupovala evropská integrace – přijaty další „evropské“ zákony, které novelizovaly ZES (*European Communities (Amendment)*

¹⁷ Tamtéž.

¹⁸ [1971] 2 All ER 1380.

¹⁹ LOVELAND, I.: *op. cit.*, s. 444.

²⁰ V Norsku lidé vstup do ES v referendu konaném v září 1972 odmítli.

²¹ *The Labour Party Manifesto: Let Us Work Together – Labour's Way out of the Crisis*, dostupné na: <http://politicsresources.net/area/uk/man/lab74feb.htm> a *The Labour Party Manifesto: Britain Will Win with Labour*, dostupné na: <http://politicsresources.net/area/uk/man/lab74oct.htm> [cit. 2. 2. 2014].

²² LOVELAND, I.: *op. cit.*, s. 447.

²³ TURPIN, C., TOMKINS, A.: *op. cit.*, s. 545.

Acts).²⁴ Lisabonskou smlouvu pak do vnitrostátního práva promítl *European Union (Amendment) Act* z roku 2008. Podle tohoto zákona bylo k ratifikaci mezinárodní smlouvy měnění tzv. zakládající smlouvy postupem dle čl. 48 odst. 2 až 5 Smlouvy o EU (dále jen SEU) (tedy s použitím řádného postupu pro přijímání změn) potřeba souhlasu zákonem.²⁵ Dále také zakotvil podmínku souhlasu obou komor parlamentu pro to, aby ministr mohl hlasovat pro rozhodnutí Evropské rady nebo Rady učiněné na základě specificky vyjmenovaných ustanovení v SEU a Smlouvy o fungování EU (dále jen SFEU), nebo takové rozhodnutí jinak podpořil (jednalo se o rozhodnutí dle čl. 48 odst. 6 a 7 SEU, čl. 31 odst. 3 SEU a čl. 81 odst. 3, čl. 153 odst. 2, čl. 192 odst. 2, čl. 312 odst. 2 a čl. 333 odst. 1 a 2 SFEU).²⁶

Podstatně přísnější podmínky vnitrostátního schvalování smluv měnicích SEU a SFEU a řady dalších rozhodnutí týkajících se Evropské unie však nastavil až Zákon o Evropské unii z roku 2011, který zčásti zrušil ustanovení výše uvedeného zákona z roku 2008. Pozornost mu bude věnována v další části.

Závěrem je třeba doplnit, že se na Spojené království uplatňují v některých oblastech zvláštní režimy, vyjednané v průběhu doby jeho představiteli jako podmínka britského souhlasu se změnami zakládajících smluv (v současnosti zejména zvláštní režim ve vztahu k provádění některých opatření v prostoru svobody, bezpečnosti a práva, včetně oblasti tzv. Schengenského *acquis*²⁷; výjimka z třetí fáze EMU, tedy zejména nepřijetí eura²⁸ a zvláštní úprava ve vztahu k Listině základních práv EU²⁹). Spojené království, podobně jako Česká republika, nepodepsalo tzv. Fiskální úmluvu (Smlouvu o stabilitě,

²⁴ Jedná se o *European Communities (Amendment) Act* 1986, 1993, 1998 a 2002. Tyto čtyři zákony zajistily vnitrostátní účinnost Jednotnému evropskému aktu a Maastrichtské, Amsterdamské a Niceské smlouvě.

²⁵ *European Union (Amendment) Act 2008*, paragraf 5.

²⁶ *European Union (Amendment) Act 2008*, paragraf 6, který byl později zrušen v důsledku *European Union Act 2011*. Tímto zákonem se jako jedním z inspiračních zdrojů „lisabonských“ novel jednacích řádů komor Parlamentu ČR zabývá KYSELA, J.: Implementace Lisabonské smlouvy v pravidlech jednání Parlamentu ČR. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, č. 1, s. 45.

²⁷ Viz protokoly č. 19, 20, 21 a 36 k SEU a SFEU. K nim zejm. zpráva Výboru pro Evropskou unii ve Sněmovně lordů o dopadu Lisabonské smlouvy (*The Treaty of Lisbon: an impact assessment*, Volume 1: Report, 2008, zejména s. 161 an., dostupné na: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/lddeucom/62/62.pdf> [cit. 2. 2. 2014]), dále TZIDKIYAHU, M. S.: Opt-Outs in the Lisbon Treaty: What Direction for Europe à la carte? *European Journal of Law Reform*, 2008, Vol. 10, No. 497; FAHEY, E.: Swimming in a Sea of Law: Reflections on Water Borders, Irish (-British)-Euro Relations and Opting-Out and Opting-In After the Treaty of Lisbon. *Common Market Law Review*, 2010, Vol. 4, No. 3 a HINAJEROS, A. – PEERS, S. – SPENCER, J. R.: Opting out of EU Criminal Law: What is Actually Involved? *Centre for European Legal Studies, Faculty of Law, University of Cambridge, Working Paper, New Series*, No. 1 [cit. 2. 2. 2014], dostupné na: <http://www.statewatch.org/news/2012/oct/eu-cels-uk-opt-out-crim-law.pdf>.

²⁸ Viz protokol č. 15 k SEU a SFEU.

²⁹ Viz protokol č. 30 k SEU a SFEU. K němu srovnej např. PERNICE, I.: The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights a BARNARD, C.: The ‘Opt-Out’ for the UK and Poland from the Charter of Fundamental Rights: Triumph of Rhetoric over Reality? Obojí In GRILLER, S. – ZILLER, J. (eds.): *The Lisbon Treaty: EU constitutionalism without a constitutional treaty?* Wien: Springer Wien New York, 2008, s. 244 an., resp. 257 an. Srovnej i zprávu Výboru pro Evropskou unii ve Sněmovně lordů, op. cit. v pozn. č. 26, s. 101 an.; z české literatury zabývající se tímto protokolem, v níž se zčásti řeší i relevance tzv. „české výjimky“, viz např. ŠTURMA, P.: Závaznost Charty základních práv pro ČR vzhledem k tzv. výjimce (opt-out). *Právní rozhledy*, 2010, č. 6, s. 191 an.; KOMÁREK, J.: Česká výjimka z Listiny základních práv Evropské Unie. *Právní rozhledy*, 2010, č. 9, s. 322 an.; CHMEL, M. – SYLLOVÁ, J.: *Listina základních práv Evropské unie a česká „výjimka“ z Listiny*. Praha: Parlamentní institut, studie 3,081, listopad 2009 [cit. 2. 2. 2014], dostupná na: www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=59998; PÍTROVÁ, L.: Listina základních práv Evropské unie a ŠIŠKOVÁ, N.: Listina (Charta) základních práv EU, zvláštnosti její aplikace a výhledy do budoucna. Obojí In GERLOCH, A. – ŠTURMA, P. (eds.): *Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století v českém, evropském a mezinárodním kontextu*. Praha: Auditorium, 2011, s. 439, resp. 447.

koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii) z března 2012, která byla uzavřena jako mezinárodní smlouva mezi 26 členskými státy EU (viz níže).

III. ROZBOR ZÁKONA O EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍCH Z ROKU 1972 A ZÁKONA O EVROPSKÉ UNII Z ROKU 2011

1. ZÁKON O EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍCH Z ROKU 1972

Za základ působení evropského práva ve Spojeném království je považován paragraf 2 ZES, který stanoví:³⁰

2. (1) Všechna práva, pravomoci, odpovědnosti, závazky a omezení, čas od času vytvořené Smlouvami, nebo na jejich základě, a všechny prostředky nápravy a postupy čas od času stanovené Smlouvami nebo na jejich základě, kterým má být bez dalších legislativních opatření přiznán v souladu se Smlouvami právní účinek ve Spojeném království nebo zde mají být aplikovány, jsou právem uznány a v právu dostupné, a tedy vynucované, dovolené a dodržované; výraz „vynutitelné unijní právo“ (enforceable EU right) a obdobné výrazy odkazují k tomu, k čemu se vztahuje tento odstavec.

(2) Pokud příloha 2 tohoto zákona nestanoví jinak, může kdykoli po jeho přijetí Jeho výsost formou Příkazu v Radě (Order in Council) nebo určený ministr či ministerstvo formou příkazu, pravidel, nařízení či programu (order, rules, regulations or scheme) učinit opatření –

(a) za účelem provedení jakéhokoli unijního závazku Spojeného království, nebo umožnění provedení jakéhokoli takového závazku, nebo umožnění výkonu jakýchkoli práv náležejících či v budoucnu náležejících Spojenému království podle Smluv nebo na jejich základě; nebo

(b) za účelem řešení záležitostí vyvolaných jakýmkoliv takovým závazkem či právy či nabytím účinnosti nebo ... použitím odstavce 1, nebo v souvislosti s nimi;

a při výkonu jakékoli zákonné pravomoci či povinnosti, včetně jakékoli pravomoci vydávat pokyny nebo přijímat právní úpravu ve formě příkazů, pravidel, nařízení nebo jiného podzákonného předpisu, má mít osoba, již byla taková pravomoc či povinnost svěřena, na zřeteli účely EU a jakýkoli závazek či práva výše uvedená. Výraz „určený ministr či ministerstvo“ v tomto odstavci znamená ministr Koruny nebo vládní ministerstvo určené čas od času Příkazem v Radě ve vztahu k jakékoli záležitosti nebo za jakýmkoliv účelem, ale za splnění omezení nebo podmínek (pokud takové jsou), specifikovaných takovým Příkazem v Radě...

(4) Opatření, které může být učiněno podle odstavce 2, zahrnuje, nestanoví-li příloha 2 zákona jinak, jakékoli opatření (jakéhokoli rozsahu), které lze učinit zákonem parlamentu (Act of Parliament), a jakékoli právní ustanovení, nyní či v budoucnosti přijaté, kromě ustanovení obsažených v této části tohoto zákona, má být vykládáno a působit v souladu s předchozími ustanoveními tohoto paragrafu; avšak, nestanoví-li zákon přijatý po tomto zákonu jinak, příloha 2 se vztahuje na pravomoc vydat Příkazy v Radě nebo příkazy, pravidla, nařízení nebo programy, přiznanou tímto a následujícími odstavci tohoto zákona.

³⁰ Znění relevantních ustanovení ZES je uvedeno v autorčině překladu. Překlad odpovídá účinnému, tedy nikoliv původnímu znění zákona a jsou v něm reflektovány změny vyvolané *Legislative and Regulatory Reform Act 2006* a *European Union (Amendment) Act 2008*.

Paragraf 2 odst. 1 ZES inkorporoval přímo použitelné a účinné evropské právo. Odst. 2 pak stanovil pravomoc Koruny, resp. ministrů či ministerstev přijímat škálu podzákoných právních předpisů tam, kde je to potřeba k implementaci ostatního evropského práva. Jak vyplývá z odst. 4, je tato pravomoc široká, protože zahrnuje i přijímání předpisů v oblastech, které jinak náležejí parlamentu, kromě případů vyňatých přílohou 2 zákona (např. je vyloučeno takto ukládat či zvyšovat daně nebo přijímat retroaktivní právní úpravu). Ačkoliv je někdy k implementaci evropského práva použita přímo forma zákona, podzákonná forma je využívána častěji.³¹

Z hlediska pojetí parlamentní suverenity je klíčové ustanovení v odst. 4 o tom, že „*jakékoli právní ustanovení, nyní či v budoucnosti přijaté ... má být vykládáno a působit v souladu s předchozími ustanoveními tohoto paragrafu*“. Na první pohled možná nenápadné ustanovení vnitrostátně zakotvuje přednost evropského práva před domácím právem. Tento princip je ještě umocněn zněním paragrafu 3 odst. 1 ZES, který odkazuje na závazný charakter judikatury Soudního dvoru EU a podle něhož:

3. (1) Pro účely všech právních řízení je jakákoli otázka ohledně smyslu či účinku jakékoli ze Smluv, nebo ohledně platnosti, smyslu nebo účinku jakéhokoli unijního nástroje (EU instrument) považována za otázku právní (a, pokud není předložena Evropskému soudu, má být jako taková rozhodnuta v souladu s relevantním rozhodnutím Evropského soudu nebo principy jím stanovenými).

Tímto ustanovením zákonodárce potvrdil, že judikatura Soudního dvoru EU (dříve Evropského soudního dvoru), včetně jejího trvání na přednosti evropského práva, má být uznána vnitrostátními orgány.

2. ZÁKON O EVROPSKÉ UNII Z ROKU 2011

Pro vztah Spojeného království k EU a latentně i pro možnou reformulaci některých základních konceptů britského konstitucionalismu je klíčový Zákon o Evropské unii přijatý v roce 2011. Tento zákon legislativně ošetřuje vybrané cíle koaliční vlády vedené Davidem Cameronem formulované ve vládním programovém prohlášení *The Coalition: Our Programme for Government*.³² V něm se vláda zavázala zajistit, že v průběhu dalšího volebního období „*nedojde k žádnému dalšímu přenosu suverenity nebo pravomocí ... [na EU] ... [a že] každá navrhovaná budoucí smlouva, která by přesouvala oblasti pravomocí nebo kompetencí, bude předmětem referenda [a že] k využití každé přechodové klauzule bude vyžadován zákon*“. ZEU zčásti zrušil původní zákon promítající Lisabonskou smlouvu do vnitrostátního práva a nastolil značně přísnější právní úpravu vnitrostátního schvalování změn SEU a SFEU a mnoha dalších rozhodnutí přijímaných v EU. Zásadní změnou je v řadě případů zavedení požadavku schválení v obligatorním referendu.

Ve vztahu k různým kategoriím rozhodnutí týkajících se EU rozlišuje ZEU tři základní druhy vnitrostátní schvalovací procedury, a sice (1) schválení zákonem a zároveň

³¹ TURPIN, C. – TOMKINS, A.: *op. cit.*, s. 342.

³² Dostupné na: <https://www.gov.uk/government/publications/the-coalition-documentation> [cit. 2. 2. 2014].

schválení v referendu; (2) schválení zákonem; (3) schválení parlamentem bez potřeby přijetí zákona. Protože je ZEU v současnosti jednou z nejstriktnějších úprav tohoto druhu v rámci právních řádů členských států EU, bude popsán podrobněji, a to zejména ve vztahu k prvnímu druhu schvalovací procedury.³³

3. SCHVÁLENÍ ZÁKONEM A ZÁROVEŇ SCHVÁLENÍ V REFERENDU

Tomuto schvalovacímu procesu v zásadě podléhá mezinárodní smlouva, která mění nebo nahrazuje SEU či SFEU (cestou řádného postupu pro přijímání změn) a dále rozhodnutí Evropské rady měnící SFEU podle čl. 48 odst. 6 SEU (cestou zjednodušeného postupu pro přijímání změn).³⁴ V prvním případě je přijetí zákona a souhlas vyjádřený v referendu nutnou podmínkou k ratifikaci smlouvy, ve druhém k tomu, aby ministr mohl potvrdit schválení příslušného rozhodnutí Evropské rady Spojeným královstvím.

Ne každá taková smlouva nebo rozhodnutí ale požadavku schválení v referendu podléhá. Situace, kdy je referendum nezbytné, stanoví na jednom místě pro oba typy změny (smlouvou i rozhodnutím Evropské rady) paragraf 4 ZEU, i když zřejmě ne všechny tam předpokládané situace připadají v úvahu pro obě skupiny změn.³⁵ Paragraf 4 odst. 1 ZEU řadí mezi situace, které vyžadují schválení v referendu:

- rozšíření cílů EU ve smyslu čl. 3 SEU;
- udělení nové nebo rozšíření stávající výlučné, sdílené či podpůrné (koordinační, doplňující) působnosti EU;³⁶
- rozšíření působnosti EU ve vztahu ke koordinaci hospodářských politik a politik zaměstnanosti a ve vztahu ke společné zahraniční a bezpečnostní politice;
- udělení pravomoci instituci či orgánu EU stanovit požadavek vůči Spojenému království nebo mu uložit povinnost, nebo zrušení omezení takové pravomoci instituce či orgánu EU;
- udělení nové či rozšířené pravomoci instituci či orgánu EU uložit sankce vůči Spojenému království;
- změnu ustanovení SEU nebo SFEU uvedeného v příloze 1 ZEU, kterou se odstraňuje požadavek jednomyslnosti, konsensu nebo dohody;

³³ ZEU v paragrafu 9 obsahuje i speciální úpravu schvalování ve vztahu k účasti Spojeného království na opatřeních přijatých v rámci páté hlavy třetí části SFEU (prostor svobody, bezpečnosti a práva), kde se uplatňuje ve vztahu ke Spojenému království zvláštní režim dle protokolu č. 21 připojeného k SEU a SFEU.

³⁴ Podle čl. 48 odst. 6 SEU může Evropská rada na základě návrhu vlády členského státu, Evropského parlamentu nebo Rady přijmout rozhodnutí o změně ustanovení části třetí SFEU (vnitřní politiky a činnosti Unie). Rozhodnutí nabyde platnosti po schválení členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy.

³⁵ V souladu s čl. 48 odst. 6 SEU se rozhodnutí Evropské rady může týkat jen změny ustanovení části třetí SFEU a zároveň nesmí takovým rozhodnutím dojít k rozšíření pravomoci EU. Viz blíže GORDON, M. – DOUGAN, M.: The United Kingdom's European Union Act 2011: "Who Won the Bloody War Anyway?" *European Law Review*, 2012, Vol. 37, No. 1, s. 11. K tomu však srovnej i kritický komentář v CRAIG, P.: The European Union Act 2011: Locks, Limits and Legality. *Common Market Law Review*, 2011, Vol. 48, No. 6, s. 1890 an. (dále CRAIG, P.: *op. cit.*, 2011)

³⁶ Podle paragrafu 4 odst. 2 ZEU znamená rozšíření působnosti také odstranění jejího existujícího omezení. Např. by šlo o situaci, kdy by měl být zrušen Protokol č. 21 o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva připojený k SEU a SFEU (viz *Vysvětlující poznámky k ZEU: European Union Act 2011, Explanatory Notes*, [cit. 2. 2. 2014], dostupné na: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/12/notes/contents>, dále jen *Vysvětlující poznámky*).

- změnu čl. 31 odst. 2 SEU (rozhodnutí v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky, kde se uplatňuje hlasování kvalifikovanou většinou), která odstraňuje nebo mění ustanovení umožňující členu Rady postavit se proti přijetí některého rozhodnutí kvalifikovanou většinou;
- a konečně, změnu v zákoně vypočtených specifických ustanovení SFEU,³⁷ která odstraňuje nebo mění ustanovení umožňující členu Rady zajistit pozastavení řádného legislativního postupu ve vztahu k návrhu legislativního aktu.

Pokud se v konkrétním případě nejedná o situaci předpokládanou paragrafem 4 odst. 1 ZEU, referendum se konat nemusí a stačí jen přijetí zákona. Referendum se nemusí konat ani tehdy, když o vyjmenovaný případ sice jde, ale znamená to jen kodifikaci zaběhnuté praxe výkonu existující působnosti podle SEU či SFEU, nebo se změna týká jiných členských států, a ne Spojeného království,³⁸ a konečně v případě smlouvy o přistoupení nového členského státu.³⁹

Vedle mezinárodní smlouvy měnící či nahrazující SEU nebo SFEU a rozhodnutí Evropské rady podle čl. 48 odst. 6 SEU, které za výše uvedených okolností vyžadují ke schválení přijetí zákona i souhlas vyjádřený v referendu, existuje ještě další skupina specificky vypočtených rozhodnutí podle SEU a SFEU, u nichž se uplatní stejná podmínka dvojího schvalování.⁴⁰ Liší se od předchozích dvou skupin v tom, že v jejich případě se referendum musí za všech okolností konat; nejsou stanoveny žádné výjimky, které by například zohlednily relativní význam příslušného rozhodnutí pro Spojené království, či míru pravděpodobnosti, s jakou má rozhodnutí šanci v Radě vůbec projít, atd., což bývá často podrobováno kritice.⁴¹

Bez předchozího vnitrostátního schválení „návrhu rozhodnutí“ zákonem a také v referendu nesmí ministr hlasovat pro přijetí příslušného rozhodnutí v Evropské radě nebo Radě, ani ho jinak podporovat.⁴²

Rozhodnutí, o která se jedná, lze rozdělit do dvou kategorií. Zprvce jsou to rozhodnutí týkající se změn pravidel unijního hlasování, zadruhé rozhodnutí, která jsou svou povahou pro Spojené království a jeho vztah k EU klíčová a relativně nezměnitelná.

Do první kategorie patří:

- rozhodnutí podle čl. 31 odst. 3 SEU umožňující rozšíření možnosti rozhodování Rady kvalifikovanou většinou v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky;
- rozhodnutí podle čl. 48 odst. 7 SEU (tj. podle tzv. obecné přechodové klauzule), kterým se ve vztahu k ustanovením uvedeným v příloze 1 ZEU rozšiřuje hlasování

³⁷ Čl. 48, čl. 82 odst. 3 a čl. 83 odst. 3 SFEU.

³⁸ Tento případ se uplatnil při schvalování rozhodnutí Evropské rady z 25. března 2011 o změně čl. 136 SFEU v souvislosti s vytvořením Evropského stabilizačního mechanismu, viz *European Union (Approval of Treaty Amendment Decision) Act 2012*.

³⁹ Paragraf 4 odst. 4 ZEU. Ve vztahu ke schvalování rozhodnutí Evropské rady podle čl. 48 odst. 6 SEU navíc platí, že jedná-li se o rozhodnutí, kterým se uděluje instituci nebo orgánu EU pravomoc stanovit požadavek vůči Spojenému království nebo mu uložit povinnost (popřípadě se odstraňuje omezení takové existující pravomoci), nebo o rozhodnutí, kterým se jí uděluje nová či rozšířená pravomoc ukládat Spojenému království sankce, pak se referendum nevyžaduje, jestliže zákon, kterým se vyslovuje souhlas s příslušným rozhodnutím, stanoví, že důsledky nejsou pro Spojené království významné (paragraf 3 odst. 4 ZEU).

⁴⁰ Paragraf 6 ZEU.

⁴¹ Viz např. CRAIG, P.: *op. cit.* 2011, s. 1897.

⁴² Paragraf 6 odst. 1 ZEU. Poněkud odlišný postup si vyžaduje případ podle odst. 2 (rozhodnutí ohledně vytvoření společné obrany). Viz *Výsvětňující poznámky*, odst. 73.

Rady kvalifikovanou většinou, nebo se zvláštní legislativní postup vyžadující jednomyslné hlasování Rady nahrazuje řádným legislativním postupem;

- rozhodnutí podle čl. 153 odst. 2 a čl. 192 odst. 2 SFEU (v oblasti sociální politiky a životního prostředí), která by umožnila nahrazení zvláštního legislativního postupu řádným legislativním postupem;
- rozhodnutí podle čl. 312 odst. 2 SFEU (v oblasti financí EU), které by umožňovalo rozhodování kvalifikovanou většinou;
- rozhodnutí podle čl. 333 odst. 1 SFEU (v oblasti posílené spolupráce), které umožňuje hlasování kvalifikovanou většinou v Radě ve vztahu k ustanovením uvedeným v příloze 1 ZEU, jestliže se Spojené království účastní takové posílené spolupráce;
- rozhodnutí podle čl. 333 odst. 2 SFEU (v oblasti posílené spolupráce), které umožňuje nahrazení zvláštního legislativního postupu vyžadujícího jednomyslnost hlasování v Radě legislativním postupem řádným ve vztahu k ustanovením uvedeným v příloze 1 ZEU, a to opět jestliže se Spojené království takové posílené spolupráce účastní.

Do druhé kategorie rozhodnutí, která podléhají schválení zákonem i v referendu, patří:

- rozhodnutí podle čl. 42 odst. 2 SEU ohledně vytvoření společné evropské obrany;
- rozhodnutí podle čl. 86 odst. 1 SFEU týkající se účasti Spojeného království v Úřadu evropského veřejného žalobce;
- rozhodnutí podle čl. 86 odst. 4 SFEU o rozšíření pravomocí Úřadu evropského veřejného žalobce, pokud bude Spojené království účastníkem;
- rozhodnutí podle čl. 140 odst. 3 SFEU o přijetí eura;
- rozhodnutí podle čl. 4 Schengenského protokolu, které by odstranilo jakoukoli hraniční kontrolu Spojeného království.

4. SCHVÁLENÍ ZÁKONEM

Podmínce schválení zákonem podléhá zaprvé mezinárodní smlouva měnící či nahrazující ustanovení SEU nebo SFEU a rozhodnutí Evropské rady měnící SFEU zjednodušeným postupem pro přijímání změn podle čl. 48 odst. 6 SEU, pokud se nejedná o případ stanovený v paragrafu 4 odst. 1 ZEU, a není u nich tedy vyžadováno zároveň schválení v referendu. Dále je to v situaci, kdy se uplatní některá výjimka z nutnosti konání referenda spočívající v tom, že změna smlouvy znamená jen kodifikaci zaběhnuté praxe podle SEU či SFEU, že se týká jen jiných členských zemí či se jedná o přístupovou smlouvu nového členského státu.⁴³

Kromě toho se ale požadavek schválení zákonem uplatní ve vztahu k řadě dalších podstatných rozhodnutí. Pro všechna platí, že jsou v Evropské radě či Radě schvalována jednomyslně, a každý členský stát je tedy může zablokovat. ZEU předpokládá v tomto kontextu dvě odlišné situace.

⁴³ Podobně je schválení zákonem (a nikoli i referendem) požadováno ve vztahu k rozhodnutí Evropské rady podle čl. 48 odst. 6 SEU za podmínek uvedených v paragrafu 3 odst. 4 ZEU (blíže viz poznámka pod čarou č. 39).

Zprv , ministr nesmí *potvrdit* souhlas Spojeného království s vybranou skupinou rozhodnutí, pokud nebylo takov  rozhodnutí schváleno zákonem (tj. zákon potvrzuje rozhodnutí, s nímž j  d ive na jednání Rady Spojen  království p edb zn  souhlasilo).⁴⁴ Jedná se např. o rozhodnutí podle čl. 25 SFEU o p jet  ustanovení k pos len  nebo roz s ren  práv ob an  EU či podle čl. 223 odst. 1 SFEU o ustanoveních nezbytných pro volbu členů Evropského parlamentu konaných jednotn m postupem nebo podle společných zásad.⁴⁵

Zadruhé, ministr nesmí *hlasovat pro p jet * určitých rozhodnutí v Radě nebo Evropsk  radě, nebo je jinak *podporovat*, jestliže jejich *návrh* nebyl nejprve schválen zákonem. Mezi takov  rozhodnutí pat i např. rozhodnutí podle čl. 17 odst. 5 SEU o změně počtu členů Evropsk  komise, rozhodnutí podle obecn  p echodov  klauzule v čl. 48 odst. 7 SEU (ve vztahu k jiným ustanovením než ta, kter  jsou vyčtena v p loze 1 ZEU), kter  bud  zavádí hlasování kvalifikovanou v t sinou, nebo nahrazuje zvl stn  legislativn  postup vyžadující jednomysln  hlasování Rady legislativním procesem r dn m. N le i sem např. i rozhodnutí podle čl. 64 odst. 3 SFEU o opatření, kter  v oblasti liberalizace pohybu kapitálu z a do třetích zemí znamená v právu EU krok zpět.

5. SCHV LEN  PARLAMENTEM BEZ POTŘEBY P JET  ZÁKONA

M rn j  formou schvalovacího procesu podle ZEU je proces schvalování podnětu (*motion*) ministra, v němž obě komory parlamentu  ad , aby vyslovily souhlas se záměrem vlády podpořit p jet  určitého návrhu rozhodnutí. Je nutn  souhlas obou komor parlamentu a je vylou en  návrh rozhodnutí během projednání v parlamentu měnit.⁴⁶ Bez souhlasu nesmí ministr hlasovat pro p jet  určitého rozhodnutí v Radě nebo ho jinak podporovat. Tomuto schvalovacímu procesu podléhá např. rozhodnutí podle čl. 56 SFEU o roz s ren  zákazu omezen  volného pohybu služeb i na p slu n ky třetích zemí usazených v EU, rozhodnutí podle čl. 252 SFEU o zvy sen  počtu generálních advokátů nebo podle čl. 257 SFEU o z izen  specializovaných soudů připojených k Tribunálu. Spadá sem i rozhodnutí podle obecn  p echodov  klauzule v čl. 48 odst. 7 SEU, kter  ve vztahu k ustanovením SFEU zavádí r dn  legislativn  postup namísto zvl stn ho legislativního postupu, kter  ale nevyžaduje v Radě jednomyslnost.⁴⁷

Obdobn  je potřeba této formy parlamentn ho schv len  k tomu, aby mohl ministr potvrdit souhlas Spojeného království s rozhodnutím podle čl. 218 odst. 8 SFEU ohledně p stoupen  Unie k Evropsk   mluv  o lidských právech v souladu s čl. 6 odst. 2 SEU.⁴⁸

6. SCHV LEN  ROZHODNUTÍ PODLE  L. 352 SFEU (KLAUZULE FLEXIBILITY)

ZEU ještě obsahuje speciální ustanovení týkající se schvalování rozhodnutí na z klad  tzv. klauzule flexibility v SFEU. Ministr podle něho nesmí hlasovat pro

⁴⁴ Paragraf 7 odst. 1 ZEU.

⁴⁵ Paragraf 7 odst. 2 ZEU.

⁴⁶ Paragraf 10 odst. 5 ZEU.

⁴⁷ Paragraf 10 odst. 1–3 ZEU.

⁴⁸ Paragraf 10 odst. 4 ZEU.

takové rozhodnutí, popřípadě ho jinak podporovat, aniž by jeho návrh byl schválen zákonem. V urgentních případech ale není potřeba schválení formou zákona a stačí, aby obě komory parlamentu schválily podnět ministra žádajícího je o odsouhlasení úmyslu vlády podpořit navrhované rozhodnutí. Konečně, uplatní-li se jedna z pěti v ZEU blíže určených výjimek, postačí pouze sdělení ministra předložené oběma komorám, které obsahuje návrh příslušného rozhodnutí a prohlášení o tom, že je naplněna některá z výjimek.⁴⁹

7. PARAGRAF 18 ZEU

V programovém prohlášení vlády vedené Davidem Cameronem budil od počátku pozornost úmysl přijmout zákon, který by v oblasti vztahu k EU stvrdil trvání „konečné suverenity“ (*ultimate sovereignty*) westminsterského parlamentu.⁵⁰ Nakonec byla zvolena cesta začlenit příslušné ustanovení do připravovaného ZEU.

Ten v paragrafu 18 obsahuje speciální klauzuli, která je z důvodu výše uvedeného někdy (s výhradami) nazývána „klauzulí suverenity“. Uvádí se v ní, že:

Přímo použitelné nebo přímo účinné právo Evropské unie ... je ve Spojeném království uznávané a v právu použitelné jen na základě [Zákona o Evropských společenstvích], popřípadě tam, kde jsou jeho uznání a právní použitelnost vyžadovány na základě jiného zákona.

Paragraf 18 je považován za deklaratorní ustanovení, které v podstatě potvrzuje dualistický přístup Spojeného království v otázce vztahu vnitrostátního práva a práva mezinárodních smluv, včetně klíčových smluv EU. Zákonem, který zprostředkovává vnitrostátní působení právům a povinnostem z nich vyplývajícím, je především ZES. Ačkoliv se o politickém i ústavně teoretickém významu paragrafu 18 čile spekuluje, uvádí se nejčastěji, že jeho smyslem je obrana proti dvojímu možnému riziku. Zprv poskytuje jasné odmítnutí myšlenky o právu EU jako „*novém vyšším autonomním právním řádu...*, který se stal integrální, na zákoně nezávislou součástí právního systému Spojeného království“, která se na základě jurisprudence Soudního dvoru objevila, i když neúspěšně, i v řízeních před domácími soudy.⁵¹ Zadruhé může posloužit jako protiargument proti tvrzením některých zastánců koncepce tzv. *ústavnosti založené na common law* (*common law constitutionalism*), podle nichž je na základě common law ZES zákonem ústavního charakteru, a nelze na něj aplikovat princip implicitního zrušení (v rozporu s tím, jak se k věci staví ortodoxní vyjádření parlamentní suverenity).⁵²

⁴⁹ Paragraf 8 ZEU.

⁵⁰ Vládní programové prohlášení *The Coalition: Programme for Government*, s. 19.

⁵¹ Viz *Výsvětlující poznámky*, odstavce 120 a 121 (s odkazem na případ *Thoburn*, viz poznámka pod čarou č. 83).

⁵² GORDON, M. – DOUGAN, M.: *op. cit.*, s. 8.

IV. EVROPSKÉ ZÁLEŽITOSTI VE VLÁDĚ A PARLAMENTU

1. INSTITUCIONÁLNÍ POHLED

Členství v Evropské unii znamenalo pro správu Spojeného království jen málo výraznějších institucionálních změn a plnění agendy, kterou členství v různých odvětvích přineslo, zpravidla připadlo již existujícím institucím v exekutivě, zejména různým ministerstvům.⁵³ Ve vládě náleží evropské otázky obecně do gesce Ministerstva zahraničí (*Foreign and Commonwealth Office*) a v jeho rámci spadají do působnosti státního ministra pro Evropu (*Minister of State for Europe*), tedy jednoho z juniorních ministrů podřízených ministru zahraničních věcí (*Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs*). V rámci Kabinetu, tedy vlády v užším slova smyslu, pak existuje výbor pro evropské záležitosti vedený ministrem zahraničních věcí.

Pro účely parlamentní kontroly připravované evropské legislativy a jiných aktů, jakož i pro monitorování postojů ministrů při jednáních v institucích EU zřídily obě komory parlamentu své specializované „evropské“ výbory. Jejich činnost doplňuje ostatní tradiční parlamentní způsoby kontroly vlády (zejm. interpelace, šetření v rámci parlamentních výborů či debaty v plénu).

Ve Sněmovně obecných je to Výbor pro kontrolu evropských záležitostí (*European Scrutiny Committee*), v jehož působnosti je analyzovat širokou škálu dokumentů týkajících se EU, sdělovat stanoviska ohledně jejich právního a politického významu a dávat doporučení ohledně dalšího vhodného posuzování. Výbor také pravidelně sleduje činnost Rady a stanoviska ministrů při jejích jednáních a obecně monitoruje vývoj v rámci EU z hlediska právního, politického a institucionálního, především s ohledem na důsledky pro Spojené království a Sněmovnu obecných.⁵⁴

Protějškem Výboru pro kontrolu evropských záležitostí je ve Sněmovně lordů Výbor pro Evropskou unii (*European Union Select Committee*). Jeho úkolem je také obecně sledovat a posuzovat dokumenty týkající se EU před tím, než o nich bylo rozhodnuto, a svými šetřeními ovlivňovat stanoviska vlády ve vztahu k jednáním v institucích EU a v rámci odpovědnosti vlády vůči parlamentu ji také na tomto poli kontrolovat. Výbor pro Evropskou unii má k sobě přiřazené podvýbory věnující se vybraným specializovaným oblastem, např. podvýbor pro ekonomické a finanční otázky nebo podvýbor pro vnitřní věci, zdraví a vzdělání. Počet podvýborů se může měnit (v roce 2013 jich bylo 6). Výbor plní zastřešující a kontrolní roli vůči podvýborům a dohlíží na jejich činnost, schvaluje jimi vypracované zprávy a zabývá se tématy, která jdou napříč specializacemi podvýborů.⁵⁵

Množství agendy a hloubka posuzování se v obou evropských výborech liší. Zatímco sněmovní Výbor pro kontrolu evropských záležitostí zpracovává zprávu ohledně zhruba

⁵³ TURPIN, C. – TOMKINS, A.: *op. cit.*, s. 337.

⁵⁴ Viz stránka výboru na stránkách britského parlamentu dostupná on-line na: <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/european-scrutiny-committee/> [cit. 2. 2. 2014] a shrnutí úkolů výboru v *The European Scrutiny System in the House of Commons*, s. 8, dostupné on-line na: <http://www.parliament.uk/documents/commons-committees/european-scrutiny/ESC%20Guide%20Revised%202012.pdf> [cit. 2. 2. 2014].

⁵⁵ Viz stránka výboru na stránkách britského parlamentu dostupná on-line: <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/lords-select/eu-select-committee> [cit. 2. 2. 2014].

500 dokumentů ročně a zprávy podává ve velmi krátkém časovém horizontu (často 1 týden), Výbor pro Evropskou unii ve Sněmovně lordů jedná mnohem selektivněji a zprávy v jeho rámci produkovány jsou velmi podrobné a kvalitní, a po zásluze vysoce oceňované (viz např. zpráva o dopadu Lisabonské smlouvy).⁵⁶

Vedle těchto zvláštních parlamentních výborů se samozřejmě s problematikou EU ve své činnosti setkají i jiné výbory v obou komorách. Ukázkou, kdy jiný než „evropský“ výbor, řeší důležité záležitosti na poli EU, je např. v červnu 2013 publikovaná podrobná zpráva Výboru pro zahraniční záležitosti (ve Sněmovně obecných) zabývající se programem britské vlády ohledně budoucnosti EU.⁵⁷ Platí také, že sněmovní Výbor pro kontrolu evropských záležitostí může požádat jiný výbor o sdělení stanoviska ohledně určitého zkoumaného dokumentu týkajícího se oblasti, již se daný výbor zabývá. Za důležité jsou v tomto ohledu považovány i neformální způsoby spolupráce.⁵⁸

Pro informovanost parlamentu ohledně dění na úrovni EU je velmi důležitá tzv. Kancelář národního parlamentu (*National Parliament Office*) se sídlem v Bruselu, která byla zřízena v roce 1999. Její hlavní úlohou je být „očima a ušima“ Výboru pro kontrolu evropských záležitostí a Výboru pro Evropskou unii, jakož i ostatních výborů tam, kde je to potřeba. Plní důležitou funkci i z hlediska parlamentní diplomacie ve vztahu k institucím EU a parlamentům ostatních členských států.⁵⁹

2. PROCESNÍ POHLED

Jak vyplývá nejen z předchozích odstavců, je parlamentní kontrola záležitostí vztahujících se k Evropské unii považována za velmi zásadní a tomu odpovídá její propracovaný systém.⁶⁰

Z procesních předpisů upravujících působnost obou evropských výborů vyplývá, jaké dokumenty týkající se EU je nutné parlamentu předložit. Ve vládě za tuto agendu a s ní související úkoly odpovídá Úřad Kabinetu, který výběr příslušných dokumentů konzultuje s ministerstvy a tajemníky evropských výborů. Do 10 pracovních dnů od uložení dokumentu v parlamentu musí vláda připravit a předložit tzv. vysvětlující memorandum (*explanatory memorandum*), v němž popíše obsah dokumentu, procesní

⁵⁶ Viz dokument *The European Scrutiny System in the House of Commons*, s. 18, dostupný on-line na: <http://www.parliament.uk/documents/commons-committees/european-scrutiny/ESC%20Guide%20Revised%202012.pdf> [cit. 2. 2. 2014] a 10. zpráva Výboru pro Evropskou unii v rámci zasedání parlamentu 2007–2008, HL 62: *The Treaty of Lisbon: An Impact Assessment*, dostupná on-line na: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldselect/62/62.pdf> [cit. 2. 2. 2014].

⁵⁷ 1. zpráva Výboru pro zahraniční záležitosti v rámci zasedání parlamentu 2013–2014, HC 87: *The Future of the European Union: UK Government Policy*; dostupná on-line na: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmfaff/87/87.pdf> [cit. 2. 2. 2014].

⁵⁸ Viz dokument *The European Scrutiny System in the House of Commons*, dostupný on-line na: <http://www.parliament.uk/documents/commons-committees/european-scrutiny/ESC%20Guide%20Revised%202010.pdf> [cit. 2. 2. 2014], s. 17). V předchozí verzi tohoto dokumentu z roku 2010 se uvádělo, že i z důvodu časové tísně výbor žádá o sdělení stanoviska velmi zřídka (v počtu jednotek případů), a že mnohem větší význam mají neformální cesty komunikace (viz <http://www.parliament.uk/documents/commons-committees/european-scrutiny/ESC%20Guide%20Revised%202010.pdf> [cit. 2. 2. 2014], s. 17).

⁵⁹ Viz <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/offices/bicameral/np/np-role/> [cit. 2. 2. 2014].

⁶⁰ Nejlepším zdrojem informací jsou v tomto ohledu webové stránky obou výborů, kde jsou k dispozici i příslušné procesní předpisy (viz odkazy v pozn. 54 a 55). Z akademické literatury z poslední doby možno odkázat na McKAY, W. – JOHNSON, C. W.: *Parliament and Congress, Representation & Scrutiny in the Twenty-First Century*. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 24 an.

způsob jeho schvalování, význam pro právní řád Spojeného království, finanční dopady, atd., a zejména vyjádří své stanovisko k němu.⁶¹

Výbor pro kontrolu evropských záležitostí prvně zkoumá, jestli je dokument politicky nebo právně významný. V případě, že je dokument shledán nedůležitým, dál se nepřezkoumává. Výbor také posuzuje, jestli má dostatek informací pro své rozhodnutí. Má právo si od vlády vyžádat další písemné informace, nebo v případě potřeby ministra osobně vyslechnout (jednání je veřejné). Pokud to považuje za vhodné, bude se o dokumentu vést debata, a to buď v jednom ze tří tzv. „evropských výborů“ (*European Committees*), nebo v plénu sněmovny. K projednání dokumentu v plénu sněmovny je ale potřeba souhlas vlády (jinak se debata koná v „evropském výboru“), a takové projednání se týká jen minima případů.

Tyto tzv. „evropské výbory“ (které je nutné odlišit od Výboru pro kontrolu evropských záležitostí) jsou specializované na určité věcné oblasti. Každý má 13 členů, kteří jsou jmenováni z členů Sněmovny obecných *ad hoc* pro debatu o určitém dokumentu (skupině dokumentů). Účastnit se debaty a přispět do diskuse mohou všichni členové Sněmovny obecných, ale hlasovat mohou jen členové příslušného evropského výboru.⁶²

Ve Sněmovně lordů provádí první relevantní filtr mezi dokumenty, které podléhají přezkumu a jsou předloženy Výboru pro Evropskou unii, jeho předseda. Ten své rozhodnutí přijímá se znalostí doporučení příslušných pracovníků výboru (tajemníci, právní a političtí poradci). Na základě posouzení předsedy výboru se buď dokument dál nezkoumá, nebo se sice nezkoumá, ale je pro informaci předán relevantnímu podvýboru, nebo je podvýboru předán k dalšímu šetření. V posledně uvedeném případě pokračuje tedy kontrola ve vybraném podvýboru (v případě širších témat provádí kontrolu sám Výbor). Podvýbor může po svém posouzení označit dokument za projednaný (*cleared*), nebo kontrolu ještě neukončit. Pokud se rozhodne v šetření pokračovat, má právo požádat ministra o dodání dalších potřebných informací, popř. k tématu zorganizovat další jednání nebo – v případě pro Spojené království velmi důležitých otázek – provést tzv. plné šetření (*full inquiry*). V jeho rámci se vyhledávají výzva pro předkládání vyjádření všech zainteresovaných subjektů, koná se slyšení ministrů či jiných osob, nebo je možné provést i místní šetření, tam kde je to vhodné. Zprávy vypracované podvýbory schvaluje výbor, který je může doporučit k projednání v plénu Sněmovny lordů. Ve spolupráci s vládní administrativou se potom hledá vhodný čas pro jednání.

Obě komory parlamentu schválily zvláštní usnesení (tzv. *scrutiny reserve resolutions*), podle nichž nesmí ministr při jednáních Rady a Evropské rady souhlasit s návrhem legislativního aktu nebo jiného v těchto usneseních blíže určeného dokumentu, dokud neskončilo šetření ve Výboru pro kontrolu evropských záležitostí a Výboru pro Evropskou unii, resp. dokud neproběhly doporučené debaty a nebylo přijato souhlasné usnesení sněmoven.⁶³ Pouze ve výjimečných případech (např. ohrožení národních

⁶¹ Velice podrobně popisuje zapojení ministerstev do parlamentní kontroly dokumentů týkajících se EU manuál vydaný Úřadem Kabinetu v květnu 2013, dostupný on-line na: <http://europeanmemoranda.cabinetoffice.gov.uk/files/content/parliamentary-scrutiny-departments-1306.pdf> [cit. 2. 2. 2014].

⁶² V roce 2013 prováděl Výbor pro kontrolu evropských záležitostí podrobné šetření ohledně vlastního kontrolního systému.

⁶³ *House of Commons Scrutiny Reserve Resolution* ze 17. listopadu 1998 a *House of Lords Scrutiny Reserve Resolution* z 16. března 2010. Ve Sněmovně obecných platí, že koná-li se debata o příslušném dokumentu

zájmů) může ministr podle těchto usnesení vyjádřit souhlas, i když dosud šetření neskončilo.⁶⁴

Výbor pro kontrolu evropských záležitostí i Výbor pro Evropskou unii plní důležitou roli také v rámci kontroly dodržování principu subsidiarity podle Protokolu č. 2 k Lisabonské smlouvě. Aby se dodržela protokolem stanovená osmítýdenní lhůta pro zaslání odůvodněných stanovisek uvádějících, proč Sněmovna obecných nebo Sněmovna lordů má zato, že příslušný návrh legislativního aktu neodpovídá principu subsidiarity, může se postup kontroly návrhu aktu ve sněmovnách v případě potřeby přizpůsobit. Obě komory již několikrát k zaslání odůvodněného stanoviska přistoupily (v poslední době např. obě ve vztahu k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o zlepšení genderové vyváženosti mezi členy dozorčí rady/nevýkonnými členy správní rady společností kotovaných na burzách a o souvisejících opatřeních).

V. APLIKACE EVROPSKÉHO PRÁVA SOUDY

Z textu ZES plyne, že úmyslem zákonodárce bylo, aby tento zákon působil nejen ve vztahu k vnitrostátní legislativě přijaté před nabytím účinnosti ZES (což z hlediska parlamentní suverenity nečinilo problém), ale i k legislativě budoucí. Znamenalo to tedy, že i v budoucnosti přijaté zákony se mají sklonit před ZES a potažmo před předností evropského práva. Otázkou, která vyvstala, bylo, jakým způsobem se k takové úpravě postaví (*mají* postavit) soudy. Na jedné straně byl úmysl parlamentu vyjádřený v ZES zřetelný. Na straně druhé, z tradičního vymezení doktríny parlamentní suverenity vyplývá, že parlament nemůže omezit své nástupce (budoucí parlamenty) a soudy nemohou zpochybnit platnost zákona a mají následovat vůli parlamentu vyjádřenou v pozdějším zákonu.

Ještě před účinností ZES se někteří významní soudci mimo soudní lavici vyslovili, že v situaci konfliktu mezi komunitárním právem a zákonem přijatým po ZES budou muset upřednostnit zákon, protože to vyžaduje suverenity parlamentu.⁶⁵ Takové teze samozřejmě vyvolávaly pochybnosti o tom, jak a zda vůbec se prosadí princip přednosti evropského práva.

Cesta k jeho prosazení byla postupná. Výrazným nástrojem byla – nikoli překvapivě – soudní interpretace. Ilustrujícím příkladem je případ *Macarthy Ltd v Smith*, a to zejména přístup lorda Denninga, který, ač v otázce interpretace v rámci soudního panelu Odvolacího soudu v menšině, nastavil směr, kterým se soudy do budoucna většinou vydaly.⁶⁶

v jednom ze specializovaných „evropských výborů“, pak jeho usnesení neznamená konec šetření, ale je potřeba usnesení celé sněmovny.

⁶⁴ Samozřejmě je ale nutné vnímat omezení plynoucí ze Zákona o Evropské unii.

⁶⁵ Lord DIPLOCK: *The Common Market and the Common Law. Law Teacher*, 1972, Vol. 6, No. 3. Již po vstupu do ES podpořil tento názor i Lord Denning, tehdejší předseda Apelačního soudu (Court of Appeal), v případě *Felixstowe Dock and Rly v British Transport Docks Board* [1976] 2 CMLR 655, kde mimo jiné vyvstala otázka možného konfliktu mezi tehdy připravovaným zákonem a pravidly hospodářské soutěže podle Římské smlouvy. Nicméně, již po dvou letech svůj názor změnil (ostatně to se stalo i u lorda Diplocka), blíže viz *Shields v E Coombes (Holdings) Ltd* [1978] WLR 1408 a *Le SUEUR, A.* – SUNKIN, M. – MURKENS, J.: *Public Law: Text, Cases and Materials*. Oxford: Oxford University Press 2013, s. 826 an.

⁶⁶ [1979] 3 All ER 325.

Paní Smithová byla zaměstnankyní společnosti Macarthys a její mzda byla nižší, než jakou dostával za stejnou práci její mužský předchůdce. Podle ní se jednalo o porušení tehdejšího čl. 119 SES (dnes čl. 157 SFEU) upravujícího zásadu stejné odměny mužů a žen za stejnou nebo rovnocennou práci. Podle společnosti Macarthys se měl na věc aplikovat domácí zákon – zákon o platu ve znění zákona o diskriminaci podle pohlaví (přijaté v roce 1975), který podle jejího názoru zakazoval pouze odlišné zacházení v případě osob zaměstnaných současně, a nikoli i po sobě. Lord Denning připustil, že při výkladu zákona dle jeho obvyklého smyslu by měl rozhodnout ve prospěch zaměstnavatele. Zároveň ale uvedl, že zákon je potřeba interpretovat nikoli doslovně, ale tak, aby byl v souladu se smyslem nediskrimace podle komunitárního práva:

Při výkladu našeho zákona máme právo se podívat na Smlouvu jako na pomůcku k jeho výkladu: a dokonce ne jako na pomůcku, ale jako na převažující sílu. Pokud by se při pozorném šetření zjistilo, že naše legislativa má nedostatky – nebo je nekonzistentní s komunitárním právem – v důsledku jakéhosi přehlédnutí [tvůrců zákona] ... potom je naší závaznou povinností dát přednost komunitárnímu právu. To je důsledek paragrafu 2 odst. 1 a 4 Zákona o Evropských společenstvích.⁶⁷

Další dva soudci, kteří rozhodovali vedle lorda Denninga, upřednostňovali výklad zákona podle jeho obvyklého smyslu. Domnívali se, že by takto vykládaný mohl být v rozporu s čl. 119 SES. Pokud by tomu tak bylo, měla podle nich dostat přednost přímá aplikace Smlouvy než přetváření smyslu britského zákona. Nakonec se soud rozhodl položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru, aby posoudil, jestli se příslušné ustanovení SES vztahuje jen na práci vykonávanou současně, nebo i po sobě. ESD se přiklonil k širšímu výkladu a Odvolací soud rozhodl ve prospěch paní Smithové.

Lord Denning se v případě vyjádřil *obiter* i k hypotéze úmyslného přijetí zákona odporujícího komunitárnímu právu:

... Až do této chvíle jsem předpokládal, že kdykoliv náš parlament přijímá zákon, má úmysl plnit své závazky podle Smlouvy. Pokud by ale přišla doba, kdy by náš parlament cíleně přijal zákon s úmyslem odstoupit od Smlouvy nebo kteréhokoli jejího ustanovení – anebo úmyslně jednat v rozporu s ní – a uvedl to výslovně – potom si myslím, že by bylo povinností našich soudů řídit se zákonem našeho Parlamentu.⁶⁸

Podle některých komentářů tohoto rozhodnutí došlo působením paragrafu 2 odst. 1 a 4 ZES k částečnému omezení parlamentu, protože pokud se přístup soudce Denninga uzná za správný, tak parlament, pokud by v budoucnu chtěl přijmout zákon s úmyslem odchýlit se od evropského práva, musel by to říci výslovně, implicitně by to nestačilo (tj. musel by splnit určitý extra požadavek na formu zákona).⁶⁹

Sněmovna lordů v následujících soudních případech, jako např. v případě *Garland v British Rail Engineering Ltd*, víceméně potvrdila interpretační přístup lorda Denninga

⁶⁷ [1979] 3 All ER 325, s. 329.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Viz např. ALLAN, T. R. S.: Parliamentary Sovereignty: Lord Denning's Dexterous Revolution. *Oxford Journal of Legal Studies*, 1983, Vol. 3, No. 22, s. 25.

v *Macarthys*.⁷⁰ Lord Diplock uvedl, že vnitrostátní zákon má být vykládán souladně s právem komunitárním i za cenu velkého odchýlení se od běžného významu textu normy („*however wide a departure from the prima facie meaning of the language of the provision might be needed in order to achieve consistency*“).⁷¹

Zajištění slučitelnosti domácího zákona s evropským právem cestou interpretace však nestačilo v sérii případů týkajících se společnosti *Factortame* (a dalších společností v obdobném postavení). Jednalo se o rybářskou společnost založenou a registrovanou podle britského Zákona o námořním obchodě z roku 1894, která jako taková měla právo rybařit v britských vodách (a její úlovky se započítávaly do britských rybích kvót). Většina jejich společníků a ředitelů však byli Španělé. Roku 1988 byl schválen nový Zákon o námořním obchodě, který s cílem ochránit britské ekonomické zájmy zásadně zpřísnil podmínky registrace lodí oprávněných k rybaření v tamějších vodách. Tyto podmínky se týkaly občanství, domicilu a pobytu a stručně řečeno vyžadovaly „skutečný a podstatný vztah“ ke Spojenému království, resp. většinou „britský“ charakter společnosti. Lodě, které byly registrované na základě dřívější legislativy, se musely zaregistrovat znovu, jenže žádná ze „španělských“ lodí již podmínky registrace nesplnila.

Factortame se obrátila na soud s tvrzením, že podmínky stanovené Zákonem o obchodním loďstvu z roku 1988 odporují jejím přímo účinným právům podle komunitárního práva (mimo jiné právům plynoucím ze zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti). Divizní soud v rámci Queen's Bench Division Vrchního soudu položil ohledně významu příslušných komunitárních norem předběžnou otázku Soudnímu dvoru, ale její vyřízení mělo trvat možná až 2 roky. Protože by do vydání konečného rozhodnutí ve věci nemohla společnost v britských vodách rybařit a hrozila jí tedy výrazná újma, rozhodl se na základě žádosti společnosti *Factortame* vydat zároveň předběžné opatření k ochraně tvrzených práv žalobců. V něm nařídil ministři, aby nové registrační podmínky až do vydání konečného rozhodnutí ve vztahu k žalobcům neuplatňoval. Odvolací soud ale toto předběžné opatření zrušil a společnost se odvolala ke Sněmovně lordů.

Sněmovna lordů dala za pravdu Odvolacímu soudu, že *podle vnitrostátního práva* je vydání takového předběžného opatření nepřijatelné, a to především z důvodu domněnky slučitelnosti zákona s komunitárním právem, pokud se neprokáže opak, a také z důvodu, že domácí právo neuznává pravomoc soudu vydat předběžné opatření vůči Koruně (ministři).⁷² Zvážila ale také, jestli *komunitární právo* neobsahuje princip, podle něhož musí vnitrostátní soud poskytnout účinnou předběžnou ochranu osobě, která tvrdí, že jí z komunitárního práva plynou určitá přímo účinná práva, ačkoliv ta dosud nebyla pro-

⁷⁰ [1983] 2 AC 751.

⁷¹ [1983] 2 AC 771. *Macarthys* i *Garland* se týkaly vztahu domácího práva a přímo účinného komunitárního práva. Ovšem i tam, kde se jednalo o ustanovení vnitrostátního práva přijatého s cílem zajistit soulad s komunitární směrnici, se interpretačně postupovalo obdobně. Příslušná domácí norma měla být teleologicky vykládána tak, aby odpovídala komunitárnímu právu, a to i tehdy, pokud to vyžadovalo odchýlení se od jejího doslovného znění (viz *Pickstone v Freemans plc* [1989] AC 66 a *Litster v Forth Dry Dock and Engineering Co Ltd* [1990] 1 AC 546). Po rozsudku Evropského soudního dvoru ve věci *Marleasing* začaly britské soudy vykládat domácí legislativu souladně s cíli směrnice, i pokud příslušná norma nebyla přijata v úmyslu směrnici provést nebo jí předcházela, ovšem s vědomím, že *Marleasing* nevyžaduje, aby se dopustily zkreslování významu vnitrostátní normy (viz např. *Webb v EMO Air Cargo* [1992] 4 All ER 929).

⁷² Tato pravomoc byla vnitrostátně potvrzena až v případě *M v Home Office* [1994] 1 AC 377.

kázána, a to navzdory ustanovením práva domácího. Obrátila se s předběžnou otázkou na Soudní dvůr.⁷³

Ten ve své odpovědi vyšel z potřeby plné a jednotné aplikace přímo použitelného komunitárního práva ve všech členských státech, z principu přednosti komunitárního práva a z principu spolupráce. Uvedl, že vnitrostátní soud je povinen nedbat domácí normy, která, třeba i jen dočasně, může zabránit účinnému provádění komunitárního práva.⁷⁴ Sněmovna lordů tedy nakonec vydala předběžné opatření proti ministrovi zakazující mu uplatňovat příslušné podmínky týkající se pobytu a domicilu ve vztahu k příslušníkům jiných členských států.⁷⁵ Podmínka státní příslušnosti byla již předtím ve vztahu k příslušníkům ostatních členských států suspendována v reakci na vydání jiného, dřívějšího předběžného opatření Soudním dvorem v rámci řízení vedeného Evropskou komisí proti Spojenému království.⁷⁶

Rozsudek Sněmovny lordů, stejně jako rozsudek Soudního dvoru, vyvolaly ve Spojeném království bouřlivou odmítavou odezvu v nejvyšších politických kruzích, zejména u tehdejší ministerské předsedkyně Margaret Thatcherové. V rozhodnutí Sněmovny lordů lord Bridge ale odmítl tvrzení, která považovala rozsudek Soudního dvoru za „nový a nebezpečný zásah“ komunitárních institucí do suverenity parlamentu, a uvedl, že:

[J]estliže nadřazenost ... práva Společenství nad národním právem členských států nebyla vždy Smlouvě o založení Evropského hospodářského společenství vlastní, pak byla jistě součástí jurisprudence Soudního dvoru dlouho předtím, než Spojené království ke Společenství přistoupilo. Jakékoliv omezení suverenity, které parlament přijal, když schválil Zákon o Evropských společenstvích, bylo tedy zcela dobrovolné. Není vůbec nic nového na uznání nadřazenosti norem komunitárního práva v těch oblastech, v nichž se uplatňují, a trvání na tom, že v oblasti ochrany práv plynoucích z komunitárního práva nesmí normy vnitrostátního práva bránit národním soudům ve vydání předběžného opatření..., není nic víc než logické uznání takové nadřazenosti.⁷⁷

Soudní dvůr posléze posoudil i předběžnou otázku předloženou mu Divizním soudem a konstatoval, že nastavení podmínek státní příslušnosti, pobytu a domicilu podle příslušného zákona je v rozporu s komunitárním právem.⁷⁸ Po vydání následného deklaratorního rozhodnutí Divizního soudu pak byly provedeny kroky k zajištění souladu právní úpravy s rozhodnutím.⁷⁹ Vyvrcholením celé ságy pak bylo přiznání náhrady škody společnosti Factortame a ostatním žalobcům za to, že v průběhu řízení nesměli

⁷³ *R v Secretary of State for Transport, ex p. Factortame Ltd (No. 1)* [1990] 2 AC 85.

⁷⁴ Rozsudek ze dne 19. 6. 1990, *The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others*, C-213/89, [1990] ECR I-2433.

⁷⁵ *Factortame Ltd v Secretary of State for Transport (No. 2)* [1991] 1 AC 603. Odůvodnění bylo zveřejněno až v říjnu 1990, ale samotné předběžné opatření bylo vydáno již v červenci 1990.

⁷⁶ *Commission v United Kingdom*, C-246/89R, [1989] ECR 3125. Viz *Merchant Shipping Act 1988 (Amendment Order) 1989 (SI 1989/2006)*.

⁷⁷ *Factortame Ltd v Secretary of State for Transport (No. 2)* [1991] 1 AC 603, s. 658.

⁷⁸ Rozsudek ze dne 21. 7. 1991, *The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd and others*, C-221/89, [1991] ECR I-3905. Srovnej též rozsudek ze dne 4. 10. 1991, *Commission v United Kingdom*, C-246-89, [1991] ECR 4585 (konečný rozsudek v řízení, v němž bylo vydáno předběžné opatření v pozn. č. 76).

⁷⁹ *Merchant Shipping (Registration, etc.) Act 1993 a Merchant Shipping (Registration of Ships) Regulations 1993 (SI 1993/3138)*.

v britských vodách rybařit (i v této záležitosti byla předložena předběžná otázka Soudnímu dvoru).⁸⁰

Po kauze *Factortame* bylo zřejmé, že jsou britské soudy připraveny rozhodnout o neaplikaci ustanovení vnitrostátního zákona tehdy, pokud je to v zájmu účinné ochrany práv podle komunitárního práva. Tento postoj byl dále potvrzen v případě *R v Secretary of State for Employment, ex p Equal Opportunities Commission*, v němž Sněmovna lordů (nyní již bez položení předběžné otázky Soudnímu dvoru) vydala deklaratorní rozhodnutí o neslučitelnosti příslušného zákona s komunitárním právem. Navíc zde bylo konstatováno, že pravomoc vydat takové rozhodnutí přísluší i nižším soudům.⁸¹ Další případy pak potvrdily, že nižší soudy takovou pravomoc neváhají uplatnit.⁸²

V první dekádě jednadvacátého století upoutal ve Spojeném království pozornost případ *Thoburn v Sunderland City Council*, někdy přezdívaný případ „metrických mouchedníků“.⁸³ Jedná se o případ řešící postih prodejců, kteří odmítali při prodeji používat metrické jednotky namísto starých imperiálních jednotek (libry a unce). Obligatorní používání metrických jednotek bylo zavedeno novelou Zákona o vahách a mírách z roku 1985, provedenou podzákonným předpisem v roce 1994 s cílem provést závazek plynoucí z komunitární směrnice. Žalobci mimo jiné argumentovali, že tento zákon, do příslušné novely umožňující používání obou měrných soustav, implicitně zrušil pravomoc vydávat podzákonné právní předpisy k provádění evropského práva na základě paragrafu 2 odst. 2 ZES. Správní soud složený ze dvou soudců, z nichž jeden byl uznávaný soudce Laws, tvrzení žalobců odmítl. Laws se však obecněji vyjádřil ke vztahu mezi vnitrostátním a evropským právem a také k povaze domácích zákonů. Jeho slova, ačkoliv nebyla pronesena soudcem z vrcholné soudní instituce a ještě k tomu měla z většiny povahu *obiter dictum*, se již stala pravidelnou součástí kapitol učebnic britského ústavního práva. Uvedl, že poměr vnitrostátního a evropského práva neurčuje judikatura Soudního dvoru, ale že „*podmínky legislativní svrchovanosti parlamentu nutně zůstávají v rukou Spojeného království*“ a že vztah domácího a evropského práva určuje common law ve světle parlamentní legislativy.⁸⁴

Podle jeho názoru modifikovalo common law tradiční pohled na parlamentní suverenitu a „*v nedávné době umožnilo nebo spíše vytvořilo, výjimky z doktríny o implicitním zrušení*“.⁸⁵ Považuje totiž tuto doktrínu za výtvar samotného common law, a proto jím může být i změněna. Uvádí, že pro určitou kategorii zákonů, které souhrnně nazývá „ústavními zákony“, se tato doktrína nepoužije. Jako podporu pro své tvrzení o vývoji soudcovského práva uvádí, že Sněmovna lordů podle něj v případě *Factortame de facto* uznala, že příslušná ustanovení ZES, na jejichž základě evropské právo ve Spojeném království působí, nelze zrušit (změnit) budoucí legislativou implicitně (jak by to tvrdil

⁸⁰ Rozsudek ze dne 5. 3. 1996, *Brasserie du Pêcheur SA v Bundesrepublik Deutschland and The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others*, C-46/93 a C-48/93, [1996] ECR I-01029 a rozsudek Sněmovny lordů *R v Secretary of State for Transport, ex p Factortame Ltd and others* [2000] 1 AC 524.

⁸¹ *R v Secretary of State for Employment, ex p Equal Opportunities Commission* [1995] 1 AC 1.

⁸² NICOL, D.: Disapplying with Relish? The Industrial Tribunals and Acts of Parliament. *Public Law*, 1996, s. 579–589.

⁸³ *Thoburn v Sunderland City Council* [2003] QB 151.

⁸⁴ *Ibid.*, bod 59.

⁸⁵ *Ibid.*, bod 60.

ortodoxní přístup parlamentní suverenity). Podobně odkazuje na rozsudky Sněmovny lordů ve významných lidskoprávních případech, kde soudci označili určitá práva za fundamentální a vyjádřili přesvědčení, že jakákoli omezení takových práv, která parlament zamýšlí, musí být v zákoně stanovena zcela jasně, aby je soudy respektovaly. Vyvozují z toho, že oproti klasické tezi, že britská ústava nezná dělení na zákony obyčejné a zákony ústavní, tyto dvě odlišné kategorie existují.

Mezi ústavní zákony řadí kromě ZES také např. Magnu Chartu, Listinu práv z roku 1689, Zákon o lidských právech z roku 1998 nebo devoluční zákony z téhož roku. Shrnuje, že pro uznání zrušení ústavního zákona nebo pro uznání nějakého zásadního zásahu do fundamentálních práv soudy vyžadují splnění přísného testu: tímto testem projde jen výslovná formulace v pozdějším zákonu, nebo slova tak určitá, že o jiném závěru nemůže být vůbec žádných pochyb.⁸⁶

Abychom se však vrátili čistě do kontextu poměru vnitrostátního a evropského práva, tak podle Lawse je „správná analýza“ tohoto vztahu následující:

1. Všechna určitá práva a závazky, které právo EU vytváří, jsou inkorporována ZES do našeho vnitrostátního práva a zaujímají nejvyšší místo: tj. cokoli, co je v našem substantivním právu s těmito právy a závazky neslučitelné, se ruší nebo musí být změněno, aby byl rozpor odstraněn. To se týká i ... primární legislativy. 2. ZES je ústavním zákonem, nemůže být tedy implicitně zrušen. 3. Pravdivost tvrzení ad 2 se odvozuje nikoli z práva EU, ale čistě z anglického práva:⁸⁷ to common law uznává kategorii ústavních zákonů. 4. Fundamentální právní základ vztahu Spojeného království k EU spočívá na vnitrostátních, a ne evropských, pravomocích. V případě, který se bezpochyby v reálném světě nikdy nestane, že by nějaké evropské opatření bylo shledáno jako odporující základnímu nebo ústavnímu anglickému právu, vyvstala by otázka, jestli by obecná slova ZES mohla takové opatření inkorporovat a ... [nadat ho možnosti překonat domácí právo]. ... Myslím, že rovnováha, kterou tyto čtyři body vytvářejí, naplňuje jak patřičnou svrchovanost komunitárního práva, tak patřičnou svrchovanost parlamentu Spojeného království. Tou první mám na mysli svrchovanost *substantivního* komunitárního práva. Tou druhou svrchovanost právního základu, v rámci něhož jsou ona substantivní ustanovení nadána předností. První je zajištěna body 1 a 2. Druhá je zajištěna body 3 a 4.⁸⁸

Dicta soudce Lawse jsou určitou britskou variací na téma potenciální resistance vnitrostátních právních systémů členských států EU proti absolutní přednosti práva EU.

1. DOKTRINÁRNÍ POHLED NA SOUDNÍ UZNÁNÍ PŘEDNOSTI PRÁVA EU

Existují doktrinární rozpory ohledně otázky, jakým způsobem byla přednost evropského práva vůči vnitrostátnímu právu, resp. zejména domácím zákonům, do-

⁸⁶ „For the repeal of a constitutional Act or the abrogation of a fundamental right to be effected by statute, the court would apply this test: is it shown that the legislature's actual – not imputed, constructive or presumed – intention was to effect the repeal or abrogation? I think the test could only be met by express words in the later statute, or by words so specific that the inference of an actual determination to effect the result contended for was irresistible. The ordinary rule of implied repeal does not satisfy this test. Accordingly, it has no application to constitutional statutes.“ Ibid., odst. 63.

⁸⁷ Právděpodobně míněno práva Spojeného království.

⁸⁸ *Thoburn v Sunderland City Council* [2003] QB 151, odst. 69 a 70.

cílena. Colin Turpin a Adam Tomkins v komentáři k rozsudku Sněmovny lordů ve věci *Factortame* (č. 2) uvádějí, že je lze rozdělit do dvou hlavních táborů.⁸⁹ V těchto rozporech se projevuje obecnější problém, a sice jak nazírat na původ a povahu parlamentní suverenity (jaký je její základ a z čeho plyne povinnost soudů respektovat zákon).

První tábor je představován názorem vysloveným sirem Williamem Wadem, který skutečnost, že soudy akceptovaly, že ZES z roku 1972 převážil nad Zákonem o námořním obchodu z roku 1988, označil za „ústavní revoluci“ („*přinejmenším v technickém smyslu*“). Parlament roku 1972 úspěšně omezil parlament roku 1988.⁹⁰ Podle něho je parlamentní suverenity nejen zvláštním pravidlem common law, ale zároveň vrcholnou politickou skutečností. Pokud *soudy uznají* změněné politické okolnosti (v tomto případě v zásadě loajální členství v Evropských společenství), změní se i pojetí parlamentní suverenity. Parlament sám ji změnit nemůže, změnit ji mohou jen soudy, které v tomto případě jednají na hranicích právního systému.⁹¹

Jiným pohledem je pohled „evoluční“, spojený se jmény jako sir John Laws a cambridgeský profesor Trevor Allan. Ačkoliv se jejich postoje zcela neshodují, oba zdůrazňují, že rozsudek ve věci *Factortame* nebyl ničím dramatickým. Podle Lawse se jednalo o další případ ukazující, že soudy v určitých věcných oblastech uznají změnu právní úpravy jen tehdy, když je ustanovení v pozdějším zákonu v tomto ohledu zcela explicitní (jako např. při ukládání daní nebo při přijímání retroaktivní úpravy). Podobně by změna či zrušení příslušných ustanovení ZES musela být pozdějším zákonem provedena výslovně.⁹² Profesor Allan zase zdůrazňuje pojetí common law jako rezervoáru morálních principů reflektujících základní hodnoty a práva ve společnosti a roli soudů při interpretaci a ochraně těchto principů – jakési „*common law ústavy*“. Uvádí, že „[j]elikož je požadavek soudcovské poslušnosti vůči zákonům principem common law..., je jeho povaha a rozsah záležitostí úsudku (reason) vedeného naším chápáním ústavy jako celku“. Podle něho Sněmovna lordů v rozsudku *Factortame* „pouze určila, co ústavní pořádek v nové situaci požadoval.“⁹³ K tomuto evolučnímu táboru bychom mohli přiřadit i oxfordského profesora P. Craiga. Ten výslovně odmítá Wadeovo tvrzení

⁸⁹ TURPIN, C. – TOMKINS, A.: *op. cit.*, s. 351 an.

⁹⁰ WADE, W.: Sovereignty: Revolution or Evolution? *Law Quarterly Review*, 1996, Vol. 112, No. 568.

⁹¹ Autoři jako Wade při úvahách o parlamentní suverenitě vycházejí z historických okolností jejího vzniku. Slavná revoluce v roce 1688, která je v tomto ohledu obecně považována za rozhodující moment, se skládala z řady aktů dle tehdejšího práva nelegálních. Soudy však tyto akty uznaly. Základ parlamentní suverenity je tedy i politický. Wade uvádí, že „*pravidlo poslušnosti soudů je v určitém smyslu pravidlem common law, ale v jiném smyslu ... je vrcholnou politickou skutečností (ultimate political fact), na níž spočívá celý legislativní systém. Legislativa vědčí za svou autoritu tomuto pravidlu a toto pravidlo nedluží za svou autoritu legislativě. Říci, že Parlament může toto pravidlo zrušit, je jako postavit povoz před koně ... [toto pravidlo] je jedinečné v tom, že parlament ho nemůže změnit – může se změnit jen revolucí, nikoli zákonem: spočívá v rukou soudů a žádný parlamentní zákon jim ho nemůže vzít. ... [V] poslední instanci je vždy na soudech, aby řekly, co je platným zákonem...*“ (WADE, H. W. R.: The Basis of Legal Sovereignty. *Cambridge Law Journal*, 1955, Vol. 13, No. 172, 1955, s. 187). Na teorii W. Wadea navázal mimo jiné i H. L. A. Hart, který ale trvání základních pravidel právního systému, včetně parlamentní suverenity, váže nikoli pouze na jejich akceptaci soudy, ale na konsensus většiny právních činitelů, a to ve všech složkách děly moci (HART, H. L. A.: *Pojem práva*. Praha: Prostor, 2004, kap. 10).

⁹² LAWS J.: Law and Democracy. *Public Law*, 1995, Vol. 72, s. 89.

⁹³ Oba citáty ALLAN, T: Parliamentary Sovereignty: Law, Politics, and Revolution. *Law Quarterly Review*, 1997, Vol. 113, No. 443, jsou uvedeny v TURPIN, C. – TOMKINS, A.: *op. cit.*, s. 353. Teorii profesora Allana se blíže věnuji ve své stati „Koncept vlády práva (rule of law) v kontextu parlamentní suverenity ve Spojeném království“ In SUCHÁNEK, R. – JIRÁSKOVÁ, V. (eds.): *Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Praha: Linde, 2004.

o ústavní revoluci a uvádí, že soudci při rozhodování v kauze *Factortame* nejednali, jako kdyby rozhodovali „na hranicích právního systému“, ale rozhodovali principiálně, na základě normativních argumentů, proč má Spojené království respektovat závazky z členství v EU. Podle něj se nelze na parlamentní suverenitu dívat jako na *apriori* danou – moc parlamentu a její případné meze mají být založeny na normativních argumentech, které se mohou v průběhu doby měnit.⁹⁴

2. SHRNUŤÍ

Navzdory těmto doktrinárním nejasnostem je z výše uvedeného přehledu nejvýznamnější judikatury zřetelné, že britské soudy uznávají přednost evropského práva před právem vnitrostátním. Jsou připraveny vykládat normy domácího práva eurokonformně a případně i rozhodnout o neaplikování domácího zákona neslučitelného s evropským právem, ačkoliv prvotní komentáře byly v tomto ohledu odmítavé. Přístup Sněmovny lordů (dnes Nejvyššího soudu) je z hlediska respektu k právu EU po celou dobu členství považován v naprosté většině za „loajální a nekritický“.⁹⁵

Je zřejmé, že parlament může rozhodnout o vystoupení Spojeného království z EU a zrušení ZES a že soudy by takovou změnu zcela jistě akceptovaly. Zajímavější je otázka, jestli by soudy respektovaly zákon, který by se explicitně odchyloval od evropského práva (bylo by řečeno, že se má aplikovat navzdory ustanovením ZES), ale Spojené království by stále ještě bylo členem Unie. Zde už si komentátoři nejsou úplně jistí – pravděpodobně by soudy rozhodly v souladu s takovým zákonem, ale je možná i varianta, že by konstatovaly, že po dobu členství si není možné vybírat, které závazky plnit a které nikoli, a zákon by tedy nerespektovaly.⁹⁶

VI. AKTUÁLNÍ DISKUSE

Pro svůj význam je členství v Evropské unii a s ním související témata v podstatě neustále předmětem politické debaty ve Spojeném království. Podobně jsou tyto záležitosti kontinuálně pod drobnohledem ústavních právníků.

1. POLITICKÁ ROVINA

Pokud bychom se nejprve zaměřili na aktuálně řešené problémy v rovině politické, pak základní okruh nejobecnějších otázek, které se řeší a jsou vzájemně propojené, je: jakým způsobem se vyvíjí a bude vyvíjet evropská integrace, jak docílit toho, aby mělo Spojené království co možná největší reálný vliv na utváření podoby Evropské unie, a jakou podobu bude mít (má mít) v závislosti na těchto faktorech členství Spojeného království v ní.

Referenčními body v této diskusi jsou, mimo jiné, (1) odmítnutí Spojeného království souhlasit na jednání Evropské rady v prosinci roku 2011 s plány na změnu primární-

⁹⁴ Viz CRAIG, P.: Britain in the European Union. In JOWELL, J. – DAWN, O. (eds.): *The Changing Constitution*. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 98 an. (dále CRAIG, P.: *op. cit.*, 2007).

⁹⁵ ANDERSON, D.: The Law Lords and the European Courts. In Le SUEUR, A. (ed.): *Building the UK's New Supreme Court*. Oxford: Oxford University Press, 2004, s. 204.

⁹⁶ CRAIG, P.: *op. cit.*, 2007, s. 96.

ho práva zavedením nových opatření v oblasti rozpočtové odpovědnosti, které nakonec vyústilo v přijetí tzv. Fiskální úmluvy mimo rámec EU a bez účasti Spojeného království v březnu 2012 a (2) projev ministerského předsedy Davida Camerona přednesený v lednu 2013 v londýnské centrále vlivné americké mediální organizace Bloomberg.⁹⁷

1. Uzavření Fiskální úmluvy mezi 26 členskými státy EU bylo náhradním řešením poté, co se na výše zmíněném jednání Evropské rady nepodařilo pro nesouhlas Spojeného království domluvit na zahrnutí příslušných opatření do smluv EU. Spojené království tehdy podmiňovalo svůj souhlas akceptací určitých podmínek, které považovalo za podstatné pro ochranu svých ekonomických zájmů. Byly zde obavy, že by užší rozpočtová a hospodářská politika zemí Eurozóny – pokud by se realizovala na bázi evropských smluv – mohla potenciálně vést ke snadnějšímu prosazování zájmů Eurozóny i v oblastech jednotného trhu (*spilling over effect*), a proto Spojené království žádalo určité pojistky.⁹⁸ Skutečnost, že se nepodařilo dohody na jednání dosáhnout, je ale některými komentátory přisuzována i ne zcela dostatečné diplomatické přípravě ze strany Spojeného království na tato jednání.⁹⁹

Aniž bychom zacházeli do podrobností, je potřeba uvést, proč je nesouhlas Spojeného království v tomto případě a následný vývoj považován za důležitý moment pro politickou reflexi. Zpráva Výboru pro zahraniční záležitosti ve Sněmovně obecných považuje za klíčové dva dlouhodobější důsledky veta.

Jde předně o to, že uzavření Fiskální úmluvy mimo rámec práva EU potvrdilo, že ostatní členské státy, které se chtějí zapojit do nějaké formy užší spolupráce, jsou připravené, pokud je to v jejich zájmu, využít jiných právních možností než změny smluv EU, a jednat tedy bez Spojeného království. Obecnější dopady, které z toho mohou plynout, jsou různé a jejich reálná síla je spekulativní (např. posílené vnímání dalšího vzdalování Spojeného království od „evropského projektu“, nevole ostatních zemí k ústupkům v zájmu Spojeného království při dalších jednáních, riziko častějšího předjednávání společných pozic bez účasti Spojeného království, atd.). Spekulativní jsou mimo jiné proto, že v celé řadě aspektů je Spojené království pro Unii stále jedním z klíčových států, což samozřejmě jeho vyjednávací pozici obecně posiluje.¹⁰⁰

Dále, jelikož je pravděpodobné, že se integrace zemí Eurozóny bude v budoucnu ještě prohlubovat, vytváří to nejistotu ohledně možnosti dostatečně chránit zájmy Spojeného království v oblasti jednotného trhu při uplatnění pravidla hlasování kvalifikovanou většinou. To může vést k úsilí o zpřísnění hlasovací procedury v této oblasti (a, jak zpráva zdůrazňuje, k „výraznému posunu v postoji, které Spojené království zaujímá ... od Jednotného evropského aktu z roku 1986“).¹⁰¹

2. Výše uvedených problémů se David Cameron přímo či nepřímo dotkl i ve svém mediálně značně sledovaném projevu v londýnské centrále americké společnosti Bloomberg 23. ledna 2013.¹⁰² Vyšel v něm ze tří problémů, se kterými se Unie musí vy-

⁹⁷ Tyto dvě události jsou zdůrazněny např. ve zprávě Výboru pro zahraniční záležitosti ve Sněmovně obecných z roku 2013, zabývající se analýzou současné britské politiky vůči EU, viz poznámka pod čarou č. 57 (dále jen Zpráva).

⁹⁸ Zpráva, s. 26.

⁹⁹ Zpráva, s. 27.

¹⁰⁰ Zpráva, s. 31, 32 a 70.

¹⁰¹ Zpráva, s. 31 an.

¹⁰² Dostupné on-line na: <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg> [cit. 2. 2. 2014].

pořádat. S krizí v Eurozóně, s krizí evropské konkurenceschopnosti a s propastí mezi Unii a jejími občany. Zaměřil se pak na tři širší oblasti: reformu EU, pozici Spojeného království v EU a na otázku referenda o setrvání v Unii.

Jako hlavní principy podle něho nezbytné reformy Evropské unie uvádí tyto zásady: konkurenceschopnost (důraz na EU = hlavně jednotný trh); flexibilita (možnost a podpora rozmanitosti v míře integrace); možnost navrácení pravomocí zpět členskými státy (v souladu s příslibem v Laekenské deklaraci o budoucnosti Evropské unie); demokratická odpovědnost (větší role národních parlamentů v rámci EU) a slušnost/spravedlnost (*fairness*, aby právní úprava Eurozóny byla slušná k jejím členům i nečlenům). Ve vztahu ke Spojenému království pak řeší potřebu dát lidu možnost vyjádřit se, jestli si přejí v Unii zůstat, nebo ne. Zároveň ale uvádí, že ještě nepřišel ten správný čas, protože nejdřív je potřeba vědět, na čem Unie je a jak bude vypadat po krizi Eurozóny. Proto ve svém předvolebním programu pro volby v květnu 2015 konzervativní strana požádá o mandát k otevření jednání o nové pozici Spojeného království v EU, a pokud volby vyhraje, zahájí příslušná jednání. Ta by měla být dokončena do půlky volebního období (tj. do konce roku 2017). Stejnou lhůtu pak stanovil i pro konání referenda. Pro úplnost však dodejme, že současný koaliční partner konzervativců, liberální demokrati, nejsou konání referenda nakloněni.

V současné době probíhá vládní přezkum rozdělení působnosti mezi EU a členskými státy v různých věcných oblastech a analýza jeho konkrétního dopadu na Spojené království (*Review of the Balance of Competences*). Přezkum má trvat do podzimu 2014 a má sloužit jako zdroj informací pro objektivní posouzení a kritiku rozdělení působnosti.¹⁰³ Byly vyzvány i jiné členské státy, aby k přezkumu přispěly se svými zkušenostmi. Idea je taková, že by se celý přezkum mohl stát součástí jakési širší analýzy situace ze strany členských států. Zdá se však, že reakce je prozatím spíše rozpačitá.¹⁰⁴

2. ÚSTAVNĚPRÁVNÍ ROVINA

I když je pochopitelně značně umělé oddělovat od sebe rovinu politickou a ústavněprávní, pro účely analýzy je to vhodné řešení. Tak jako jinde i zde platí, že otázky řešené na poli ústavního práva a teorie mají do politiky i v tomto případě velmi významný přesah.

Centrem pozornosti v aktuálních diskusích je, a to z mnoha úhlů pohledu, Zákon o Evropské unii z roku 2011. ZEU byl motivován pocíťovanou potřebou zajistit, aby nedocházelo k dalšímu přesunu moci na Evropskou unii bez důkladného domácího schvalovacího procesu, mnohem přísnějšího v porovnání s předchozí úpravou. Jak známo, podobné úvahy vedly po schválení Lisabonské smlouvy k přijetí nových právních úprav i v jiných členských státech včetně České republiky.

Poprvé v historii Spojeného království zákonodárce do tohoto procesu zapojil i myšlenku celostátních referend v tak rozsáhlém měřítku. Ačkoliv jsou motivace k posílení

¹⁰³ Základní parametry přezkumu lze nalézt on-line na stránkách vlády <https://www.gov.uk/review-of-the-balance-of-competences> [cit. 2. 2. 2014].

¹⁰⁴ V červnu 2013 byla situace taková, že zapojení přislíbily Itálie a Švédsko, většina ostatních států (zejména Francie a Německo) odmítla s tím, že se jedná o vnitrostátní agendu Spojeného království. Svůj vlastní přezkum provádí Nizozemí (viz Zpráva, s. 56).

přímé demokracie legitimní a pochopitelné, jejich konkrétní provedení v ZEU je řadou pozorovatelů kritizováno jako přehnané. Zákon je podrobován kritice i z jiných hledisek.

V dalších odstavcích nastíníme některé výhrady týkající se obsahu zákona a jeho dopadů. Ve druhé linii se pak zaměříme na diskuse o možnosti nerespektování nebo zrušení zákona a uvidíme, jakou roli zde hraje koncept parlamentní suverenity.

1. Je běžné, že existují spory o interpretaci ustanovení zákonů a v tomto ohledu není ZEU výjimkou. Např. ve vztahu k paragrafu 4 zákona, který zakotvuje situace, kdy se aktivuje povinnost konat o změně SEU a SFEU novou smlouvou nebo rozhodnutím Evropské rady podle čl. 48 odst. 6 SEU referendum, vyvolává pochybnost, jak se budou interpretovat ustanovení o rozšíření již existující působnosti EU. Problém spočívá v tom, že rozhodnout, jestli k rozšíření dochází nebo ne, závisí na míře abstrakce, jak vymezenou existující působnost definujeme.¹⁰⁵

Obecnější problém, který v odborných diskusích zaznívá, je, jestli může ZEU (či obecně členský stát) podmínit schválení určitých rozhodnutí na úrovni EU tak náročnou vnitrostátní schvalovací procedurou i tam, kde s tím text evropských smluv nepočítá (tj. v případě ZEU např. rozhodnutí uvedená v paragrafu 6). Pokud vynecháme variantu následného schvalování poté, co konečné rozhodnutí v orgánech EU již bylo přijato, která je prakticky jasně vyloučená, zůstává varianta schvalování před přijetím evropského rozhodnutí. V podmínkách Spojeného království v tomto ohledu zcela jasně kritizuje ZEU profesor Craig, podle něhož podobné úpravy kolidují s právem EU. Ve stručnosti: neuznává argument, podle něhož je věcí vnitrostátního zákonodárce, jak si případné schvalovací procesy upraví a čím je podmíní. Argumentuje jak textem Lisabonské smlouvy a historií její přípravy, tak např. argumentem *ad absurdum* (možností podmínit souhlas nereálnými podmínkami, apod.). Navíc je přesvědčen o tom, že jelikož má Soudní dvůr pravomoc interpretovat evropské právo, tak by mohl přezkoumat, jestli je nastavení vnitrostátního schvalovacího procesu v souladu s evropskými smlouvami. Politické a ekonomické důsledky požadavku konání vnitrostátního referenda při schvalování tak rozsáhlé kategorie aktů, jako předpokládá ZEU, jsou samozřejmě velmi výrazné – a to nejen v kontextu samotného Spojeného království, ale i ve vztahu k Evropské unii (riziko značného prodloužení jednání i v relativně méně významných bodech, atd.).¹⁰⁶

K problému spojenému s obligatorností referenda ve velkém množství případů předpokládaných ZEU přistupuje ještě další faktor, a sice že ZEU nestanoví požadavek mi-

¹⁰⁵ Viz CRAIG, P.: *op. cit.*, 2011, s. 1889. Craig také upozorňuje na problém vztahu paragrafů 3 (rozhodnutí Evropské rady podle čl. 48 odst. 6 SEU) a 4 (přičemž je důležité zdůraznit, že paragraf 4 je *prima facie* aplikovatelný jak na změny novou smlouvou, tak změny v důsledku rozhodnutí Evropské rady podle čl. 48 odst. 6 SEU). Ačkoliv v souladu s čl. 48 odst. 6 SEU rozhodnutí Evropské rady nesmí rozšířit pravomoci (v anglické verzi se ale používá výraz *competences*, tedy působnosti) svěřené Unii, paragraf 4 je postavený tak, že z velké části aktivuje referendum v situaci, kdy dochází k rozšíření působnosti EU. Je zde tedy určité pnutí, které může vést k interpretačním sporům. Paul Craig uvádí, že pokud premiér nebude souhlasit s rozhodnutím Evropské rady, paragraf 3 (ani 4) ZEU vůbec do hry nepřijde. Pokud ale bude s takovým rozhodnutím souhlasit a v souladu se SEU tvrdit, že nedochází k rozšíření působnosti EU, paragraf 3 ani 4 se opět v naprosté většině případů neuplatní. Profesor Craig dochází k závěru, že paragraf 4 ve vztahu k rozhodnutí Evropské rady se může aplikovat jen tehdy, když premiér rozhodnutí v Evropské radě sice odsouhlasí, ale v domácích podmínkách potom trvá na tom, že k rozšíření působnosti EU dochází. Tato situace by samozřejmě nesla komplikované právní i politické důsledky (s. 1892 an.).

¹⁰⁶ CRAIG, P.: *op. cit.*, 2011, s. 1894 an.

nimální voličské účasti pro platnost referenda. To je sice z určitého úhlu pohledu pochopitelné a rozumné, ale zároveň existuje reálné riziko, že negativní výsledek referenda při minimální účasti voličů může zablokovat schvalovací proces na celoevropské úrovni.¹⁰⁷

2. Tento výrazný zpomalovací a blokovací potenciál ZEU je potřeba vnímat i ve světle obecnějších úvah o směřování vztahu Spojeného království a EU. Pro některé představuje přijetí ZEU v tomto ohledu „skutečný předěl“ v domácí politice vůči EU.¹⁰⁸

Především pro ty, kteří zákon kritizují, je důležitá otázka, kterou domácí ústavní teorie nastolila, a sice jestli je možné, aby parlament zákon nerespektoval a příslušné rozhodnutí týkající se EU, které by podle ZEU vyžadovalo i schválení v referendu, schválil jen cestou zákona.¹⁰⁹

Podíváme-li se na věc čistě z hlediska právního, pak v souladu s ortodoxním přístupem k chápání parlamentní suverenity by to bylo možné. Parlament, kterého jeho předchůdce nemůže omezit ani co obsahu zákonů, ani co do procedury přijetí, by přijal nový zákon, kterým by vyjádřil souhlas s příslušným rozhodnutím, referendum by se nekonalo a soudy by zákon musely respektovat.

Nicméně je pravděpodobné, že ortodoxní chápání parlamentní suverenity je v určitém ohledu věcí minulosti. V případech, které soudy v posledních letech řešily, se objevila významná *dicta*, která podpořila úvahy některých teoretiků o tom, že parlament sice nemůže omezit budoucí parlamenty z hlediska obsahu zákonů (substantivně), ale může jim stanovit jistá procedurální omezení jako např. schválení kvalifikovanou většinou, potvrzení v referendu apod. (tzv. *manner and form argument* nebo také „nový“ pohled na suverenitu).¹¹⁰ Podle tohoto náhledu tedy ZEU parlament procedurálně omezil, parlament musí ZEU respektovat a soudy by požadavek referenda mohly vynutit.¹¹¹ Neznámená to ale, že by ZEU nemohl být zrušen, protože tomu nebrání ani tzv. nový pohled na suverenitu.

Parlament má tedy z právního hlediska zřejmě volné ruce a může ZEU derogovat (nebo výrazně novelizovat). Tím se může od procedurálního omezení stanoveného v ZEU zcela či částečně oprostít. Určitým zpochybněním však může být teoretická námitka, že to, co nemůže parlament udělat jedním tahem (nerespektovat ZEU a přijmout zákon schvalující rozhodnutí týkající se EU bez konání referenda), nemůže udělat ani tahy dvěma (nejprve zrušit ZEU, aby se zbavil povinnosti ZEU respektovat). ZEU sám o sobě neobsahuje ustanovení, že by jeho zrušení nebo změna vyžadovaly souhlas v referendu, a zdá se tedy, že zákonodárce neměl v úmyslu tímto ZEU zrigidnit. Každopádně je to poněkud otevřená otázka, ve které mohou hrát roli i normativní úvahy o přípustnosti zpětvzetí možnosti lidu vyjádřit se k takovým otázkám bez toho, aniž by k tomu dal svůj souhlas.

¹⁰⁷ GORDON, M. – DOUGAN, M.: *op. cit.*, s. 21.

¹⁰⁸ Viz názor zmíněný ve Zprávě, s. 62.

¹⁰⁹ Podrobně se touto otázkou zabývá např. GORDON, M. – DOUGAN, M.: *op. cit.*

¹¹⁰ V teoretické rovině rozpracovali tuto tezi např. I. Jennings, R. V. F. Heuston, G. Marshall, J. D. B. Mitchell, S. A. de Smith, J. Goldsworthy a další. Výraz „nový“ je už hodně nepřesný, protože např. Jennings se jím zabýval od 50. let 20. století. Nejvíce relevantní rozhodnutí je z tohoto hlediska rozsudek Sněmovny lordů ve věci *R. (on the application of Jackson) v Attorney General* [2005] UKHL 56.

¹¹¹ K tomuto se kloní např. i GORDON, M. – DOUGAN, M.: *op. cit.*, s. 18 an. a zmiňuje ho i CRAIG, P.: *op. cit.*, 2011, s. 1902.

Dostupné analýzy a podklady potvrzují, že dominantním názorem v současnosti je, že parlament ZEU zrušit může, a to bez konání referenda. Bylo by však zřejmě potřeba, aby derogace byla výslovná. Pokud by se parlament rozhodl zákon jako takový nerušit, ale v individuálním případě postupovat bez konání referenda, musel by opět v příslušném zákoně výslovně uvést, že se pro tento případ ZEU neuplatní.¹¹² Jinak je riziko zpochybnění platnosti zákona značně pravděpodobné.

Výše uvedené úvahy se zaměřily na pohled právní. Je jasné, že z politického hlediska je situace výrazně jiná a že každá snaha vlády a parlamentu postupovat mimo požadavky ZEU, popř. ho zrušit či nějak výrazně novelizovat směrem ke snížení možnosti referend, bude velmi problematická.

V současnosti obě hlavní politické strany, jak konzervativci, tak labouristé, ZEU podporují a prohlásily, že v případě svého zvolení ve volbách v roce 2015 zákon rušit nehodlají. Ministr zahraničí W. Hague o něm dokonce prohlásil, že „se stal součástí nepsané ústavy Spojeného království“.¹¹³

VII. ZHODNOCENÍ

David Cameron v úvodní pasáži svého výše zmíněného projevu výstižně popsal pozadí vztahu Britů k otázkám evropské integrace:

Vím, že na Spojené království se někdy hledí jako na hádavého a docela tvrdohlavého člena rodiny evropských národů. Je pravdou, že naše poloha utvářela naši psychiku. Máme povahu ostrovního národa – nezávislou, přímou, vášnivou v obraně naší suverenity. Nemůžeme změnit toto britské cítění o nic víc, než můžeme vysušit English Channel. Kvůli tomuto cítění přicházíme do Evropské unie s nastavením mysli, které je víc praktické než emocionální. Pro nás je Evropská unie prostředkem k cíli – prosperitě, stabilitě, přístavu svobody a demokracie jak v Evropě, tak za jejími břehy – a nikoli cílem sama o sobě. Trvale se ptáme: Jak? Proč? K jakému cíli?

Navzdory tomuto tvrzení, které v mnohém osvětluje spíše euroskeptické naladění Spojeného království, je potřeba říci, že v běžné praxi je právo EU respektováno. Soudy tváří tvář doktríně parlamentní suverenity, která byla a alespoň v určitém ohledu stále ještě je kánonem domácího ústavního práva, uznaly přednost práva EU. Snad jen slova soudce Lawse v případě *Thoburn* je možné považovat za určitou analogii rozhodnutí soudů v některých jiných členských státech o tom, kde leží hranice akceptovatelnosti přednosti práva EU před základními hodnotami domácích ústav. Nejedná se ale o rozhodnutí vrcholného soudu, příslušné pasáže jsou jen *obiter dicta*, a jsou mnohem spolehlivější, než jak se s nimi setkáváme v případě soudů jiných členských států, včetně České republiky.

¹¹² Potřebná výslovná derogace, resp. ustanovení o neuplatnění ZEU pro daný případ by odpovídaly i tomu, že ZEU zřejmě spadá do kategorie ústavních zákonů¹¹³ dle rozhodnutí *Thoburn* (poznámka pod čarou č. 83).

¹¹³ Zpráva, s. 62. Obecně ke stavu diskuse o tomto tématu srovnej články v rámci *Symposium: The Changing Landscape of British Constitutionalism*, 9 International Journal of Constitutional Law 1, 2011.

Z hlediska vztahu Spojeného království k EU se v současnosti velký otazník vznáší nad dopadem Zákona o Evropské unii z roku 2011, protože jeho aplikace bude pravděpodobně přinášet právní i politické obtíže.

Tento zákon byl přijímán, mimo jiné, jako potvrzení suverenity parlamentu a zdůraznění toho, že se právo EU ve Spojeném království uplatňuje kvůli vůli parlamentu vyjádřené především v Zákoně o Evropských společenstvích. Zapojením obligatorního referenda do schvalování velké řady rozhodnutí týkajících se EU se ale výrazně zvýšila i role přímého rozhodování voličů. Odhlédneme-li teď od problémů, které to může přinést a které byly nastíněny výše, je tento faktor zajímavý ještě z jednoho, obecnějšího a dlouhodobějšího hlediska. Pokud bude Zákon o Evropské unii respektován a nečeká ho brzké zrušení (a zdá se, že politickou podporu stále má), pak je možné, že bude klesat autorita rozhodování parlamentu. To by v kombinaci s vlivem, který projevuje Zákon o lidských právech z roku 1998 a i s tím související emancipací soudců vůči parlamentu mohlo vést k ještě mnohem výraznějším zásahům do konceptu parlamentní suverenity, než jak se to stalo dosud vlivem přednosti práva EU.

THE LEGAL BASIS AND APPLICATION OF EU LAW IN THE UNITED KINGDOM

Summary

The United Kingdom joined the European Communities in 1973, after two former unsuccessful attempts vetoed by France. In harmony with the UK's dualist approach towards the relationship between treaties and domestic law, the legal basis of EC/EU law application in the UK is *the European Communities Act 1972* and its later amendments. From the beginning, the cardinal issue for courts applying EC/EU law has been how to accommodate obligations stemming from this legal system, especially the respect for the principle of EC/EU law precedence over domestic law, with principles forming the doctrine of parliamentary sovereignty pursuant to which, *inter alia*, courts have to obey the latest expression of parliamentary will in an Act of Parliament. There are some doctrinal disagreements as to how UK courts have managed to assert the precedence of EC/EU law. Generally, their reputation of EC/EU law application has been considered high. In 2011, the European Union Act was enacted which substantially modifies the procedure of domestic control over a wide scale of decisions pursuant to the Treaty on the European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, which either shift the division of competences/powers in the EU or otherwise influence the position of the UK in a way considered important by the Act. The most fundamental change has been the introduction of a requirement of holding an obligatory referendum in a great number of cases and treating the consent of the electorate in the referendum as a condition for domestic approval of a particular EU related decision. The Act has come in for criticism from some commentators for its excessive use of referenda and for some other aspects, too. The impact of EC/EU law application on the doctrine of parliamentary sovereignty has been far-reaching. In the context of fundamental changes in the domestic constitution during the last decades (*inter alia* the adoption of *the Human Rights Act 1998*), it may be that the remaining principles of this doctrine face a risk of further curtailment.

Key words: United Kingdom, EU law, parliamentary sovereignty, European Communities Act 1972, European Union Act 2011

Klíčová slova: Spojené království, právo EU, parlamentní suverenity, Zákon o Evropských společenstvích z roku 1972, Zákon o Evropské unii z roku 2011

ADAPTÁCIA ÚSTAVNÉHO SYSTÉMU FRANCÚZSKA NA EURÓPSKU INTEGRÁCIU

MARIÁN GIBA*

I. ÚVOD

Európska integrácia je pojem, ktorý je dnes už bežnou súčasťou právneho, ekonomického aj politického slovníka. V užšom zmysle európskou integráciou možno chápať procesy, ktoré prebehli a prebiehajú na úrovni bývalých Európskych spoločenstiev a súčasnej Európskej únie. Pojem by však bolo prípustné chápať aj v širšom zmysle a pokryť ním všetky spoločné právne a politické postupy, ktoré v povojnovom období prebehli najskôr v západnej Európe a postupne sa k nim pripojili aj štáty bývalého „Východného bloku“. V tom prípade by pod pojem európska integrácia okrem Európskej únie spadala najmä Rada Európy a celá problematika európskeho systému ochrany ľudských práv. Vzhľadom na stále užšie prepojenia medzi Európskou úniou a Radou Európy by bolo celkom legitímne skúmať európsku integráciu aj v tejto rovine. Avšak s prihliadnutím na šírku problematiky a v snahe zachovať primeraný rozsah tohto článku nepovažujeme za možné zahrnúť doň tiež vzťah francúzskeho ústavného práva k európskemu systému ochrany ľudských práv. Z kapacitných dôvodov sa taktiež nebudeme venovať tematike vzťahu občianstva Európskej únie k francúzskemu štátnemu občianstvu¹. Nepochybne by išlo o zaujímavú tému, ktorá by si však kvôli svojej komplexnosti zasluhovala skôr samostatný článok. Sústreďme sa iba na vzťah Francúzska k európskej integrácii v užšom zmysle, teda k právu bývalých Európskych spoločenstiev a Európskej únie. Tento vzťah budeme skúmať v troch rovinách, z ktorých prvá bude historická a orientovaná na priblíženie podstatných faktorov, v kontexte ktorých treba vnímať vzťah Francúzska k európskej integrácii, pretože predstavujú takpovediac genézu tejto dlhšej a zložitejšej cesty (I). V ďalšej časti analyzujeme adaptáciu francúzskeho ústavného systému na európsku integráciu. Všeobecne platí, že táto adaptácia sa v princípe môže uskutočniť dvoma spôsobmi, ktoré sú často vzájomne podmienené. Ide na jednej strane o novelizáciu ústavy, na druhej strane o aktivitu orgánov ústavného súdництва. Týmto

* Autor v roku 2010 úspešne obhájil doktorskú dizertačnú prácu z oblasti porovnávacieho ústavného práva a európskeho práva na Université Panthéon-Assas v Paríži (Sorbonne) a je členom katedry ústavného práva Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave. Jeho email je: marian.giba@flaw.uniba.sk.

¹ Pozri napríklad: DAVID, Franck: La citoyenneté de l'Union, statut fondamental des ressortissants des États membres. *RTDE*, 2003, s. 561–578; DUCHESNE, Sophie: *Citoyenneté à la française*, coll. Académique, Paris, Presses de Sciences Po, 1997, s. 329; GOHIN, Olivier: Nation et suffrage. In ICES: *Que reste-t-il de la Nation dans la Constitution?* Paris: Éditions Cujas, 2008, s. 115–134.

dvom možnostiam budú zodpovedať aj zvyšné dve časti tohto článku. Analyzujeme v nich, ako sa k európskej integrácii postavila francúzska ústavodarná moc (II) a budeme tiež skúmať postoj, ktorý k nej zaujalo francúzske ústavné súdnictvo (III).

II. HISTORICKO-POLITICKÉ VÝCHODISKÁ VZŤAHU FRANCÚZSKA K EURÓPSKEJ INTEGRÁCII

Ako je známe, európska integrácia je od začiatku primárne založená na myšlienke spoločného výkonu niektorých právomocí (kompetencií) viacerými štátmi, čo predpokladá ich presun na spoločné inštitúcie na základe súhlasu zúčastnených štátov. V súčasnosti sa však už európska integrácia neobmedzuje iba na presuny kompetencií. V jej rámci totiž jestvujú aj ďalšie roviny a fenomény, ktoré na jednej strane prehlbujú integráciu,² na druhej zákonite vyvolávajú diskusie o postavení členských štátov a najmä o ich suverenite. Máme na mysli predovšetkým občianstvo Európskej únie a práva s nim súvisiace.

Francúzska doktrína už dlho pred formálnym vytvorením Európskej únie tvrdila, že „je nespochybniteľné, že komunitárny systém pôsobí dosť originálne“,³ čím chcela dať najavo jeho odlišnosť od štruktúr a mechanizmov vlastných tradičnému medzinárodnému právu. S istou dávkou zjednodušenia možno povedať, že originalita európskej integrácie spočíva vo dvoch základných bodoch: na jednej strane v nejednoznačnej právnej povahe Európskej únie, ktorej ústavnoprávny rozmer je stále diskutovaný,⁴ a na druhej strane v problematickom rozlišovaní medzi komunitárnou a medzivládnu úroveňou spolupráce, ktoré sa navzájom prelínajú.

Je zbytočné pripomínať, že Francúzsko patrí medzi štáty, ktoré stáli pri prvopočiatoch európskej integrácie a že bolo jedným z jej rozhodujúcich aktérov. Keď v päťdesiatych rokoch vznikli tri Európske spoločenstvá,⁵ boli vytvorené ako medzinárodné organizácie. Je však známe, že Robert Schuman vo svojej slávnej deklarácii z 9. mája 1950 považoval už samotné vytvorenie prvého z nich, Európskeho spoločenstva uhlia a ocele, za „prvú etapu európskej Federácie“. O tematike federácie v tom čase vážne

² Zaujímavým prípadom je v tejto oblasti európsky zatykáci rozkaz. Bližšie pozri: HAMULÁK, Ondrej: *Eurozatykač, tři ústavní soudy a dominance práva Evropské unie*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2011, s. 132.

³ BOUÏLOUIS, Jean: À propos de la fonction normative de la jurisprudence. Remarques sur l'œuvre jurisprudentielle de la Cour de Justice des Communautés Européennes. In *Mélanges Marcel Waline*, diel 1. Paris: LGDJ, 1974, s. 150.

⁴ Pozri: LALÍK, Tomáš: Ústavnoprávna povaha Európskej únie. *Justičná revue*, 2013, s. 783–815; KLÍMA, Karel a kol.: *Evropské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 62–80; PROCHÁZKA, Radoslav: Európska únia ako štátny zväzok. *Justičná revue*, 2005, s. 96–103; JIRÁSKOVÁ, Věra: Ústavní podmínky přistoupení k EU v zemích střední a východní Evropy. In *Ústavný pořádek Evropské unie a jeho vliv na ústavu a zákony členských států*. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského, 2007, s. 56–65.

⁵ Považujeme za veľmi podstatné pripomenúť, že po vytvorení Európskeho spoločenstva uhlia a ocele (ESUO), na základe Parížskej zmluvy z 18. apríla 1951 malo byť druhým integračným krokom Európske obranné spoločenstvo. Malo vzniknúť na základe zmluvy podpísanej v Paríži 27. mája 1952, avšak jej ratifikáciu zablokoval francúzsky Parlament 30. augusta 1954. Pri rozbere francúzskeho postoja k európskej integrácii treba mať túto skutočnosť vždy na pamäti. Ešte pred krachom projektu Európskeho obranného spoločenstva sa vo francúzskej doktríne vyskytli názory, že ratifikácia Parížskej zmluvy z 27. mája 1952 by mala za následok vznik novej ústavy, a preto by sa súhlas na jej ratifikáciu mal udeliť nie bežným, ale ústavným zákonom. Pozri: „Konzultácia šiestich profesorov verejného práva k Európskemu obrannému spoločenstvu“, *Le Monde*, 2. jún 1954, nanovo publikované in *Droits*, 1992, Vol. 16, s. 102–111.

diskutovala aj francúzska politická scéna, vrátane RPF,⁶ ktorého vedenie rozhodujúcou mierou prispelo k neúspechu projektu Európskeho obranného spoločenstva a neskôr malo zohrať kľúčovú úlohu pri vytváraní Ústavy V. republiky. Tieto okolnosti na strane Francúzska predučili nielen ďalší vývoj európskej integrácie, ale aj ústavné usporiadanie V. republiky v roku 1958.

Keďže napokon prevážil konfederatívny, čiže medzinárodnoprávny model Európskych spoločenstiev, nijaká ústavná novela nebola vo Francúzsku pred ich založením nutná ani realizovaná a zakladajúce zmluvy boli ratifikované v existujúcom právnom stave. Čo sa týka právneho režimu, ktorému vo Francúzsku Spoločenstvá podliehali, za IV. republiky to bola hlava IV Ústavy z 27. októbra 1946, ako aj odseky 14 a 15 jej preambuly, teda úprava klasických medzinárodných záväzkov. Situácia nebola iná ani v roku 1958, po prijatí Ústavy V. republiky, ktorej hlava VI je venovaná medzinárodným zmluvám a dohodám. Komunitárne zmluvy (týmto pojmom chápeme zmluvy na úrovni Európskych spoločenstiev a Európskej únie) vo Francúzsku vždy boli a stále sú dojednávané, ratifikované, prípadne kontrolované z hľadiska súladu s Ústavou v zmysle jej článkov 52, 54 a 55, a teda ich režim sa nijako nelíši od režimu všetkých ostatných medzinárodných dohôd. Okrem toho, spomienka na Európske obranné spoločenstvo viedla v roku 1958 tvorcov Ústavy, ktorými boli v prvom rade Charles de Gaulle a Michel Debré, k určitej opatrnosti. Tá sa prejavila najmä vo formuláciách týkajúcich sa obrany, čo sa dá chápať ako snaha chrániť štátnu suverenitu s úmyslom ju „*ozdraviť pre súčasnosť a (...) zaručiť pre budúcnosť*“.⁷

Netreba však pripomínať, že Súdny dvor Európskych spoločenstiev si veľmi rýchlo osvojil federalistické zmýšľanie, ktoré sa prvýkrát výrazne prejavilo v rozsudku *Costa c/ENEL* z roku 1964. Jeho formulácie sa stali až notoricky známymi a jeho ďalšia rozhodovacia činnosť vždy len potvrdzovala a prehlbovala túto líniu.⁸ Súdny dvor sa teda začal správať ako federálny ústavný súd vychádzajúc z princípu, že každá komunitárna norma má prednosť pred každou vnútroštátnou normou.

Špecifický charakter komunitárneho práva, presadený Súdny dvorom, a následne uznaný doktrínou, dlho nenachádzal formálne vyjadrenie v ústavnom práve členských štátov. Vo Francúzsku sa to zmenilo až s Maastrichtskou zmluvou, po ktorej bola do Ústavy včlenená nová hlava XV nazvaná „*O Európskych spoločenstvách a Európskej únii*“.⁹ Francúzsky ústavodarca tým po štyroch desaťročiach dal najavo, že je potrebné rozlišovať medzi komunitárnym právom a medzinárodným právom verejným.

Dodatočným problémom, ktorý vznikol po vytvorení Európskej únie a pretrváva aj po reformách uskutočnených Lisabonskou zmluvou, je skutočnosť, že pojem Únia bol od svojho zavedenia širší ako pojem Spoločenstvá. Samotná Maastrichtská zmluva zakotvila, že Únia „*sa zakladá*“ na Spoločenstvách, ktoré však „*doplňajú politiky a formy*

⁶ *Rassemblement du peuple français* (Zhromaždenie francúzskeho ľudu) – politická strana, ktorú v roku 1947 založil Charles de Gaulle. Bližšie pozri, GOHIN, Olivier. *Le RPF et la construction européenne. In De Gaulle et le RPF (1947–1955)*. Paris: Armand Colin, 1998, s. 541–556.

⁷ GOHIN, Olivier: *Construction européenne et Constitution française : l'apport de Michel Debré. RFDC*, 2002, s. 503–513.

⁸ ESD, rozh. *Costa c/ENEL*, 15. júl 1964, *Zb.* s. 1141; ESD, rozh. *Komisia c/Taliansko*, 11. April 1978, *Zb.* s. 879; ESD, rozh. *Komisia c/Belgicko*, 6. máj 1980, *Zb.* s. 1473; ESD, rozh. *Simmenthal*, 9. marec 1978, *Zb.* s. 629.

⁹ Ústavný zákon č. 92-554 z 25. júna 1992.

spolupráce ustanovené touto zmluvou“.¹⁰ Po založení Európskej únie Spoločenstvá spadali len do prvého z jej troch vtedajších pilierov, zatiaľ čo zvyšné dva mali medzivládnu, nie komunitárnu povahu. Keďže prvý pilier fungoval na odlišných princípoch ako zvyšné dva, nebolo a nie je možné vložiť znamienko rovnosti medzi pojmy Únia a Spoločenstvá, hoci ich členské štáty boli vždy tie isté. Zároveň poznamenajme, že ani v čase existencie trojpilierového systému nebolo celkom presné tvrdiť, že prvý pilier obsahuje právo Spoločenstiev a druhé dva právo Únie. Aj právo Spoločenstiev bolo totiž právom Únie, ktorá v sebe Spoločenstvá zahŕňala. Lisabonská zmluva formálnym zrušením pôvodného Spoločenstva terminologické nejasnosti ešte prehĺbila. S ohľadom na viac než polstoročnú existenciu Európskych spoločenstiev a v snahe držať sa ustálenej terminológie napriek tomu budeme používať prívlastok komunitárny na označenie všetkého, čo sa nachádza v kompetenciách postlisabonskej Európskej únie.

Na strane druhej, problém je nielen terminologický, ale tiež hmotnoprávny, lebo hranice medzi tým, čo je komunitárne a čo medzivládne, neboli a nie sú v Európskej únii ani jasne vymedzené ani nepriestupné. Okrem toho, po Maastrichtskej zmluve nasledovali zmluvy ďalšie, ktorými sa presúvali nové kompetencie z druhého a tretieho piliera do prvého, čím nadobúdali komunitárnu povahu. Včleňovanie nových oblastí do prvého piliera však nielenže posilňovalo právomoci komunitárnych inštitúcií – a teda oslabovalo právomoci inštitúcií vnútroštátnych – ale tiež spôsobilo výrazný nárast heterogenity prvého piliera, do ktorého sa takto dostávalo čím ďalej tým viac oblastí bez akéhokoľvek hospodárskeho rozmeru, ktoré navyše ani zďaleka nepodliehali rovnakému právnenému režimu v rámci prvého piliera.¹¹ Jednotnosť právneho režimu prvého piliera sa tým rozbila natoľko, že zavedené zvláštnosti už bolo možné odlišovať od toho, čo francúzska doktrína niekedy nazýva „*všeobecné komunitárne právo*“.¹² Rešpektovanie komunitárnych aktov je vynútiteľné cestou Súdneho dvora, kým v medzivládnych oblastiach je jeho pôsobnosť v zásade vylúčená, avšak opäť treba poznamenať, že na základe Amsterdamskej zmluvy Súdny dvor výrazne prenikol do záležitostí bývalého druhého piliera.¹³ V dôsledku toho, niektoré nekomunitárne oblasti¹⁴ sa v skutočnosti javia ako veľmi málo oddelené od komunitárnych mechanizmov. Súdny dvor má tiež veľmi dobré postavenie na to, aby sám rozhodoval o príslušnosti určitých otázok k jednej alebo druhej kategórii, najmä ak sa otázka nachádza na rozhraní. Vo vzťahu k Francúzsku sa to ukázalo napríklad v roku 1997 v záležitosti nazývanej „*jahodová vojna*“, keď Francúzsko dočasne obmedzilo voľný pohyb tovaru a následne sa snažilo uniknúť kompetencii Súdneho dvora námietkou ochrany svojho verejného poriadku.

¹⁰ ZEÚ, bývalý čl. 1, ods. 3.

¹¹ Ako príklad možno uviesť ustanovenia o hospodárskej a menovej politike. Počas medzivládnej konferencie v roku 1991 sa najskôr uvažovalo o uzavretí osobitnej zmluvy za účelom úpravy tejto problematiky, nakoniec sa však rozhodlo o jej začlenení do Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva. Do tejto zmluvy sa tak dostala problematika s celým radom zvláštností, ako napríklad neexistencia smernice či posilnená úloha Európskej centrálnej banky na úkor Komisie. Pozri tiež: DUTRIAUX, Yves: *Le traité sur l'Union européenne*. Paris: Armand Colin, 1992, s. 59.

¹² Napríklad: BLUMANN, Claude: Quelques réflexions sur la notion de “communautarisation” dans le cadre de l'Union européenne. In *Mélanges Philippe Ardant*. Paris: LGDJ, 1999, s. 61–76.

¹³ Podľa čl. 35 Zmluvy o Európskej únii išlo najmä o sankcionovanie rámcových rozhodnutí a o riešenie interpretačných a aplikačných problémov pri určitých aktoch.

¹⁴ Pozri tiež: LINDENTHAL, Robert: Klauzula flexibility – priestor pre rozširovanie právomocí Spoločenstva? *Justičná revue*, 2007, s. 485–496.

Súdny dvor však na to nebral ohľad a usúdil, že aj záležitosti verejného poriadku musia byť interpretované v súlade s komunitárnym právom, obzvlášť keď môžu ohroziť taký základný princíp ako voľný pohyb tovaru. Čo je ešte dôležitejšie, Súdny dvor sám seba prehlásil za príslušný pre posudzovanie toho, či je alebo nie je v takom prípade verejný poriadok vykladaný správne.¹⁵

III. POSTOJ FRANCÚZSKEJ ÚSTAVODARNEJ MOCI K EURÓPSKEJ INTEGRÁCII

Po vstupe Maastrichtskej zmluvy do platnosti sa už nedalo naďalej považovať Európske spoločenstvá za klasické organizácie medzinárodného práva verejného. V roku 1992 vo Francúzsku došlo k prvej ústavnej novele vyvolanej európskou integráciou, ktorou sa spustil dlhý sled ďalších ústavných zmien z ktorých niektoré dokonca nikdy nenadobudli účinnosť.¹⁶ Všetky tieto novely vyplynuli z aktivity Ústavnej rady, ktorá skonštatovala protiústavnosť všetkých komunitárných zmlúv od Maastrichtskej po Lisabonskú (s výnimkou Zmluvy z Nice, ktorá jej nebola predložená na kontrolu).

Keď Ústavná rada skonštatovala nesúlad medzi Maastrichtskou zmluvou a francúzskou Ústavou,¹⁷ jej novelizácia sa stala nutným predpokladom pre udelenie súhlasu na ratifikáciu tejto zmluvy. Novela bola schválená 25. júna 1992. Do Ústavy sa ňou zaradila nová hlava XV obsahujúca päť článkov (88-1 až 88-5) a nazvaná „*O Európskych spoločenstvách a Európskej únii*“. Súčasný názov hlavy XV je „*O Európskej únii*“ a obsahuje články 88-1 až 88-7.

Nové ustanovenia začínali článkom 88-1, ktorý ústavodarca formuloval nasledovne: „*Republika participuje na Európskych spoločenstvách a na Európskej únii, tvorených štátmi, ktoré sa v zmysle zakladajúcich zmlúv slobodne rozhodli vykonávať spoločne niektoré zo svojich kompetencií.*“ Už prvý pohľad na toto ustanovenie naznačuje, že ústavodarca sa snaží šetriť štátnu suverenitu zdôraznením, že svojich kompetencií sa členské štáty nevzdávajú, len vykonávajú spoločne niektoré z nich, pričom toto svoje rozhodnutie učinili slobodne. Okrem toho, na použití pojmu „kompetencie“ vidno, že francúzsky ústavodarca je v roku 1992 zdržanlivejší ako v roku 1946, keď v odseku 15 preambuly vtedajšej Ústavy hovoril nie o obmedzeniach kompetencií, ale o obmedzeniach suverenity. Kompetencie iste súvisia so suverenitou štátu. Zdôrazňujeme, že podľa nášho názoru suverenita nie je deliteľná a že presuny právomocí určite nie sú presunmi suverenity ani jej časti. Naopak, schopnosť presúvať právomoci je prejavom suverenity. Avšak treba si položiť otázku, kam až presuny právomocí môžu zájsť bez toho, aby suverenitu štátu „zničili v jej samotnom princípe“, ako to už dávno vo francúzskej doktríne povedal Raymond Carré de Malberg¹⁸.

¹⁵ ESD, rozh. *Komisia c/Francúzsko*, 9. december 1997, Zb. s. 4449.

¹⁶ Ide napríklad o hlavu XV Ústavy nazvanú „*O Európskej únii*“, ktorú priniesol ústavný zákon z 1. marca 2005. Ten mal nadobudnúť účinnosť súčasne so Zmluvou o Ústave pre Európu, k čomu nikdy nedošlo.

¹⁷ Úst. rada fr., rozh. č. 92–308 DC, *Maastricht I*, Zb. s. 55.

¹⁸ CARRÉ DE MALBERG, Raymond: *Contribution à la théorie générale de l'État*, diel 1. Paris: Sirey, 1920, reed. Dalloz: 2004, s. 89.

Všeobecná formulácia článku 88-1 sa do Ústavy dostala na základe parlamentného pozmeňovacieho návrhu a pripisoval sa jej viac-menej symbolický význam. V doktríne sa ešte aj desaťrocie po jeho prijatí objavovali názory, že „*už nielen republika je včlenená do Európskej únie, ale aj Európska únia sa včleňuje do republiky*“¹⁹ prostredníctvom jej Ústavy a že toto ustanovenie pôsobí ako „*ústavný zápis francúzskeho členstva v Európskej únii, a súčasne ako francúzsky príspevok k definícii Európskej únie*“.²⁰ O týchto a podobných hodnoteniach článku 88-1 sa nedá povedať, že by mu okrem symbolického významu – ktorý nepochybne má – prikladali aj veľký normatívny dosah. Napriek tomu francúzska Ústavná rada vo svojej neskoršej judikatúre pripísala tomuto ustanoveniu mimoriadne dôležitý právny význam, ktorý analyzujeme nižšie.

Od svojho zavedenia v roku 1992 bol článok 88-1 viackrát preformulovaný následnými ústavnými novelami pod vplyvom vývoja európskej integrácie. Takto bol doň včlenený, a krátko nato z neho odstránený, odkaz na európsku Ústavu. Dotkla sa ho aj novela zo 4. februára 2008, na základe ktorej sa doň dostal odkaz na Lisabonskú zmluvu. Napriek spomínaným zásahom si však článok 88-1 po celý čas zachoval svoj všeobecný ráz.

Ustanovenia článkov 88-2 až 88-7 majú konkrétnejšiu povahu, týkajú sa toho, čo by sme mohli označiť za prínosy európskej integrácie od Maastrichtskej zmluvy a dajú sa chápať ako istá forma ochrany štátnych záujmov pred týmito prínosmi. Článok 88-2 sa zaoberá presunmi kompetencií na inštitúcie Európskej únie. Keďže sa Francúzsko (na rozdiel napríklad od Českej republiky alebo Slovenska) nerozhodlo pre všeobecnú formuláciu, ale pre konkrétny taxatívny výpočet presúvaných kompetencií, článok 88-2 sa viackrát menil. Najskôr, pod vplyvom Maastrichtskej zmluvy a s výslovnou podmienkou reciprocit, umožnil iba presuny kompetencií týkajúcich sa „*vytvorenia európskej hospodárskej a menovej únie, ako aj ustanovenia pravidiel o prekračovaní vonkajších hraníc členských štátov Európskeho spoločenstva*“, postupne sa však rozšíril tiež o „*ustanovenie pravidiel o voľnom pohybe osôb a o oblastiach s ním súvisiacich*“²¹. Napokon v ňom ústavodarca zakotvil, že „*zákon ustanoví pravidlá na vykonanie aktov prijatých na základe Zmluvy o Európskej únii v súvislosti s európskym zatykačom*“.²² Ratifikáciou Lisabonskej zmluvy ostala posledne citovaná formulácia jediným textom v článku 88-2, ostatné boli pre obsolétnosť zrušené.

Článok 88-3 dáva občanom Európskej únie s bytym vo Francúzsku prístup k aktívnemu a pasívnemu volebnému právu vo francúzskych komunálnych voľbách. Podobne ako článok 88-2, aj článok 88-3 podmieňuje svoje účinky reciprocitou. Vo svetle judikatúry Súdneho dvora je však známe, že podmienka reciprocit nemá v komunitárnom právnom systéme miesto, hoci plne zodpovedá koncepcii monizmu, ktorú francúzska Ústava zaviedla v roku 1946 a opätovne potvrdila v roku 1958. Trvanie na tejto podmienke teda možno chápať ako určitý konzervativizmus francúzskej ústavodarnej moci, ktorá nie je pripravená vzdať sa tejto podmienky vlastnej medzinárodnému právu, napriek tomu, že jej praktické uplatnenie je veľmi obmedzené, ak nie rovno žiadne.

¹⁹ CHALTIEL, Florence. Les bases constitutionnelles du droit communautaire. In *Mélanges Pierre Pactet*, Paris: Dalloz, 2003, s. 551–552.

²⁰ *Ibid.*, s. 557.

²¹ Ústavný zákon č. 99-49 z 25. januára 1999, prijatý na umožnenie ratifikácie Amsterdamskej zmluvy.

²² Ústavný zákon č. 2003-267 z 25. marca 2003.

Článok 88-4 zaviedol v roku 1992 do francúzskej Ústavy povinnosť vlády predkladať parlamentným komorám návrhy aktov Európskych spoločenstiev, ktoré k nim mohli zaujímať uznesenia.²³ Pôvodná formulácia článku 88-4 sa uchýlila k pojmu „*návrhy komunitárnych aktov obsahujúce ustanovenia legislatívnej povahy*“. Pojem aj celý prvý odsek článku 88-4 sa následne niekoľkokrát zmenil až do súčasnej podoby, ktorá ustanovuje, že „*vláda predkladá Národnému zhromaždeniu a Senátu návrhy európskych legislatívnych aktov aj ostatné návrhy aktov Európskej únie, a to od ich podania Rade Európskej únie*“. Ide tu o pomerne široko formulované ustanovenie, ktoré sa tiež vracia k medzičasom opustenému prívlastku „legislatívny“.

Druhý odsek článku 88-4 dáva parlamentným komorám možnosť prijímať „európske uznesenia“, ktoré sa môžu týkať nielen návrhov aktov Európskej únie, ale tiež „*každého dokumentu pochádzajúceho od inštitúcie Európskej únie*“. Francúzskemu parlamentu sa tak otvára cesta vyslovovať sa nielen k prerokúvaným návrhom aktov Európskej únie, ale v podstate ku všetkým oblastiam, ktoré sa týkajú činnosti Únie. Odsekom 3 článku 88-4 sa v oboch parlamentných komorách zriaďuje výbor pre európske záležitosti. Istou formou rozvinutia a nadviazania na toto ustanovenie sú články 88-6 a 88-7. Sú ústavným odrazom posilnenej úlohy národných parlamentov, ktorá vyplynula z Lisabonskej zmluvy. Upravujú postupy, ktorými francúzsky parlament môže kontrolovať dodržiavanie princípu subsidiarity a napádať akty prijímané na úrovni inštitúcií Európskej únie pred jej Súdny dvorom. Obe komory sú si v tejto oblasti rovné a každá z nich môže konať samostatne. Spoločný postup oboch komôr sa však vyžaduje, ak sa chce francúzsky parlament postaviť proti zmene pravidiel prijímania aktov v taxatívne stanovených oblastiach.

Osobitnú povahu má článok 88-5 Ústavy. Kedysi z neho vyplývalo, že o pristúpení nového štátu k Európskej únii sa vo Francúzsku vyžaduje referendum. Súčasnú znenie tohto článku však po novelizácii umožňuje namiesto referenda rozhodnúť kvalifikovanou väčšinou v každej parlamentnej komore, ktorá sa musí ešte potvrdiť kvalifikovanou väčšinou na spoločnej schôdzi oboch snemovní. Pre úplnosť dodávame, že pohnútkou zavedenia tejto ústavnej úpravy bola predstava možného budúceho pristúpenia Turecka k Európskej únii.

IV. POSTOJ FRANCÚZSKÉHO ÚSTAVNÉHO SÚDNICTVA K EURÓPSKEJ INTEGRÁCII

Pred samotným rozborom postojov francúzskeho ústavného súdnictva k európskej integrácii sú nutné dve predbežné poznámky. Prvá vyplýva z osobitého charakteru francúzskeho súdneho systému: súbežná existencia všeobecného a správneho súdnictva a vyše polstoročná existencia Ústavnej rady majú za následok, že viacero vysokých súdnych orgánov, medzi ktorými neexistuje hierarchia, sa môže dostať do

²³ Bližšie pozri GAILLARD, Maurice: Le retour des résolutions parlementaires. La mise en œuvre de l'article 88-4 de la Constitution. *RFDC*, 1993, s. 707–740; pozri tiež BIGAUT, Christian: L'association du Parlement français au processus d'élaboration des normes communautaires. *Revue administrative*, 28. február 1994, s. 29.

situácie, že v rámci svojej pôsobnosti definujú hierarchiu právnych noriem a ovplyvňujú tak fungovanie celého právneho systému. Okrem Ústavnej rady to platí najmä pre Štátnu radu, ktorá môže od vzniku autonómnych nariadení v roku 1958 konfrontovať právny predpis priamo s Ústavou – a teda sa dostať do postavenia ústavného súdu – či už ide o kontrolu ústavnosti nariadenia,²⁴ alebo dokonca medzinárodnej zmluvy.²⁵ Ďalej treba uviesť, že medzi judikatúrou najvyšších francúzskych súdnych orgánov neexistujú pevné hranice, ale naopak, najmä vo vzťahu Ústavnej a Štátnej rady spoľahlivo funguje vzájomné ovplyvňovanie sa.²⁶ V dôsledku toho vo Francúzsku pojem „ústavné súdnictvo“ presahuje pojem Ústavnej rady a okrem nej môže podľa okolností zahŕňať aj Štátnu radu a Kasačný súd.

Druhá poznámka je, že judikatúra s komunitárnym rozmerom je vo Francúzsku omnoho bohatšia nielen preto, že je súčasťou európskej integrácie od začiatku a že tam existujú tri vysoké súdne orgány, ktoré judikatúru tvoria, ale tiež preto, že zásahy Ústavnej rady do procesu ratifikácie komunitárných zmlúv sú vo Francúzsku pravidlom.

Po týchto poznámkach je možné analyzovať reakcie francúzskych súdnych orgánov na európsku integráciu. Vzhľadom na rozsah matérie sa budeme najskôr zaoberať postojom súdnych orgánov voči primárnemu právu (1), následne preskúmame ich postoj k sekundárnemu právu (2).

1. POSTOJ ÚSTAVNÉHO SÚDNICTVA K PRIMÁRNEMU PRÁVU

Pod pojmom primárneho práva je potrebné chápať zakladajúce zmluvy, a tiež nepísané právne princípy Európskej únie. Keďže zmluvy podliehajú priamej kontrole vnútroštátnych ústavných súdov, bude sa treba sústrediť najmä na ne.

Čo sa týka francúzskej Ústavnej rady, tej priznáva právomoc kontrolovať ústavnosť medzinárodných záväzkov článok 54 Ústavy, a to na návrh prezidenta republiky, predsedu vlády a predsedov oboch parlamentných komôr. Od ústavnej novely z 25. júna 1992 sú aktívne legitimovaní aj členovia oboch snemovní, a to v počte najmenej šesťdesiat. Treba povedať, že prakticky celý okruh tejto súdnej agendy je tvorený práve zmluvami súvisiacimi s európskou integráciou. Po štyri desaťročia teda musela Ústavná rada definovať a rozvíjať svoj postoj vo vzťahu k Európskym spoločenstvám a neskôr k Európskej únii, čo nebolo z právneho hľadiska jednoduchou záležitosťou.²⁷

Prvé rozhodnutie Ústavnej rady o zakladajúcich zmluvách bolo vydané 19. júna 1970 a týkalo sa Luxemburskej zmluvy.²⁸ Jeho významným prínosom bolo naznačenie zaradenia preambuly Ústavy z roku 1958 do takzvaného „bloku ústavnosti“,²⁹ čo rade umožnilo odobrať obmedzenia štátnych kompetencií na základe ustanovení preambuly

²⁴ Napríklad Št. rada fr., 26. jún 1959, *Syndicat général des ingénieurs-conseils*, Zb. s. 394.

²⁵ Napríklad Št. rada fr., 3. júl 1996, *Koné*, Zb. s. 255.

²⁶ Bližšie pozri VEDEL, Georges: *Réflexions sur quelques apports de la jurisprudence du Conseil d'État à la jurisprudence du Conseil constitutionnel*. In *Mélanges René Chapus*. Paris: Montchrestien, 1992, s. 647–671.

²⁷ Pozri napríklad GAÏA, Patrick: *Le Conseil constitutionnel et l'Europe*. In *Mélanges Louis Favoreu*. Paris: Dalloz, 2007, s. 1279–1290.

²⁸ Úst. rada fr., rozh. č. 70-39 DC z 19. júna 1970, Zb. s. 15.

²⁹ Bližšie pozri: LUCHAIRE, François: *Le Conseil constitutionnel et la protection des droits et libertés du citoyen*. In *Mélanges Marcel Waline*. Paris: LGDJ, 1974, s. 563–574.

Ústavy z roku 1946. Táto argumentácia doviedla Ústavnú radu k záveru, že Luxemburská zmluva nepredstavuje ohrozenie „základných podmienok výkonu štátnej suverenity“, čo je slovné spojenie, ktoré bude Ústavná rada v budúcnosti pravidelne opakovať.

Keď 20. septembra 1976 Európske spoločenstvá prijali rozhodnutie o priamej voľbe poslancov Európskeho parlamentu, vyvstala otázka, či práve tento krok nie je ohrozením štátnej suverenity Francúzska. Priama voľba orgánu, bez ohľadu na to akého, totiž výrazne posilňuje jeho politickú legitimitu. Problém sa teda opäť dostal pred Ústavnú radu, ktorá ho vyriešila hneď potom, ako pomerne extenzívnym výkladom pojmu „medzinárodný záväzok“ podľa článku 54 Ústavy potvrdila svoju príslušnosť vo veci konať a usúdila, že za medzinárodný záväzok možno považovať aj rozhodnutie prijaté medzinárodnou organizáciou.³⁰

Vo svojom rozhodnutí³¹ Ústavná rada odmietla akúkoľvek súvislosť medzi štátnou suverenitou a Európskym parlamentom: suverenita, definovaná podľa rady len v článku 3 francúzskej Ústavy, „tak vo svojom základe ako vo svojom výkone môže byť jedine štátna“. Tým pádom, „za vykonávateľov štátnej suverenity možno považovať výhradne zástupcov francúzskeho ľudu volených v rámci inštitúcií republiky“. Zavedenie priamej voľby Európskeho parlamentu „nemá za následok ani vznik suverenity ani vznik inštitúcií, ktorých povaha by bola nezlučiteľná s rešpektovaním štátnej suverenity“. Po týchto kategorických tvrdeniach bolo prirodzené, že Ústavná rada nezistila rozpor medzi touto zmenou v rámci Európskych spoločenstiev a francúzskou Ústavou. Pripomenula však, že s Ústavou by bol v rozpore „čiasťočný alebo úplný presun štátnej suverenity“ na Spoločenstvá. Použitá formulácia pôsobí však dosť nevhodne, nakoľko možno legitímne zastávať názor, že deliť či zdieľať sa nedá suverenita, iba právomoci.

Keď Ústavná rada potvrdzuje ústavnosť medzinárodnej zmluvy, dosť výrazne akcentuje podmienku reciprocity a zdôrazňuje tiež možnosť vypovedania zmluvy, ktorá je v jej očiach zárukou suverenity. To sa ukázalo nielen pri komunitárnych zmluvách, ale aj pri zmluvách medzinárodného práva verejného, kde Ústavná rada tiež používa pojem „základné podmienky výkonu štátnej suverenity“. ³² Avšak vo svetle judikatúry Súdneho dvora podmienka reciprocity nemá význam a vypovedanie medzinárodnej zmluvy je tiež dosť iluzórne, najmä ak podľa Súdneho dvora sú presuny kompetencií nezvratné. Ústavná rada však do určitej miery korigovala svoj postoj pri príležitosti kontroly zákona umožňujúceho ratifikáciu Schengenskej dohody zo 14. júna 1985. Tento zákon jej na kontrolu predložili členovia Parlamentu a Ústavná rada potvrdila jeho súlad s Ústavou. Ešte stále zdôrazňujúc reciprocitu Ústavná rada predsa len pripustila, že „neexistencia výslovného ustanovenia o vystúpení sa sama osebe nedá považovať za vzdanie sa suverenity“.³³

Podpis Maastrichtskej zmluvy v roku 1992 nielen znamenal prechod k novej etape európskej integrácie, ale dal za vznik aj prvému negatívnemu rozhodnutiu pri kontrole ústavnosti medzinárodnej zmluvy vo Francúzsku. Ak pred vytvorením Európskej únie

³⁰ Pozri FAVOREU, Louis – PHILIP, Loïc: *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*. 14. vyd. Paris: Dalloz, 2007, s. 143.

³¹ Úst. rada fr., rozh. č. 76-71 DC z 30. decembra 1976, Zb. s. 15.

³² Napríklad: Úst. rada fr., rozh. č. 85-188 DC z 22. mája 1985, Zb. s. 15, o šiestom dodatkovom protokole k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv.

³³ Úst. rada fr., rozh. č. 91-294 DC z 25. júla 1991, Zb. s. 91.

sa integrácia obmedzovala v zásade na presuny kompetencií v hospodárskej oblasti, od roku 1992 už „nie je dovolená pochybnosť“³⁴ o tom, že prekračuje ekonomické horizonty. Na jednej strane vidno, že medzi prenesené kompetencie sa dostáva čoraz viac oblastí pomerne citlivých vo vzťahu k suverenite, najmä spravodlivosť či vízová politika. Na strane druhej možno pozorovať existenciu mechanizmov, ktoré si síce nevyžadujú žiadne kompetenčné presuny, predsa sa však výrazne dotýkajú štátnej suverenity či, povedané slovami Ústavnej rady, základných podmienok jej výkonu. Ide najmä o občianstvo Európskej únie a o volebné právo príslušníkov iných jej členských štátov, ktoré sa k nemu viaže.

Po posúdení Maastrichtskej zmluvy Ústavná rada našla tri protiústavné body: aktívne a pasívne volebné právo občanov Európskej únie pri komunálnych voľbách, ustanovenia týkajúce sa hospodárskej a menovej únie a zrušenie jednomyselnosti pri rozhodnutiach o vízovej politike, zavedené na obdobie po 1. januári 1996. Pri zvyšných častiach zmluvy sa Ústavná rada odvolala na stále platnú preambulu Ústavy z roku 1946 a z nej plynúcu zásadu *Pacta sunt servanda*. To jej umožnilo konštatovať, že „rešpektovanie štátnej suverenity nebráni tomu, aby Francúzsko pod podmienkou reciprocity prijímalo medzinárodné záväzky v úmysle podieľať sa na vytvorení a rozvoji stálej medzinárodnej organizácie s právnou subjektivitou a rozhodovacími právomocami vyplývajúcimi z presunov právomocí odsúhlasených členskými štátmi“.

Podľa francúzskej Ústavnej rady sa teda presuny kompetencií v jadre nevyklúčujú so zachovaním štátnej suverenity. Vo svojej judikatúre však nenaznačuje, či pri presunoch kompetencií existujú nejaké hranice, ktorých prekročenie by už suverenitu ohrozilo mohlo. Napriek tomu po rozhodnutí o Maastrichtskej zmluve významný francúzsky konštitucionalista Louis Favoreu poznamenal, že odteraz vedľa seba existujú dve Ústavy: „Prvá zodpovedá tradičnej koncepcii štátnej suverenity a jej nedeliteľného výkonu zástupcami francúzskeho ľudu, druhá zavádza myšlienku delenej suverenity a členského štátu patriaceho k širšiemu celku kvázi federálneho typu.“³⁵

V súvislosti s presunmi kompetencií francúzski senátori rýchlo využili možnosť, ktorú im priniesla ústavná novela z 25. júna 1992 rozširujúca okruh aktívne legitimovaných subjektov pri konaní o súlade medzinárodnej záväzku s francúzskou Ústavou. Nanovo nastolili problém Maastrichtskej zmluvy pred Ústavnou radou s otázkou, „kam až môžu zájsť ústavné novely prinášajúce postupné útoky na základné podmienky výkonu štátnej suverenity a kde sa nachádza hranica, za ktorou už presuny kompetencií, týkajúce alebo netýkajúce sa týchto podmienok (...) povedú k zmene povahy štátu“.³⁶ Ústavná rada však vo svojom rozhodnutí,³⁷ nazývanom *Maastricht II*, nechala otázku nezodpovedanou z dôvodu, že v nej nešlo o to, či si ratifikácia zmluvy vyžaduje alebo nevyžaduje predbežnú zmenu Ústavy. K nutnej zmene Ústavy už došlo 25. júna 1992 a rada námietky senátorov ako celok zamietla. Predsa však je zaujímavé, že bola ochotná sa zmluvou opäť zaoberať a pripustila teda možnosť viacnásobnej kontroly jedného a toho istého medzinárodnej záväzku za predpokladu, že sa nastolia iné námietky.

³⁴ GOYARD, Claude: Que reste-t-il de la souveraineté? In *Mélanges Dmitri Georges Lavroff*. Paris: Dalloz, 2005, s. 381–389.

³⁵ FAVOREU, Louis: *Le Figaro*, 22. apríl 1992.

³⁶ *Úradný list Francúzskej republiky* z 3. septembra 1992, s. 12107.

³⁷ Úst. rada fr., rozh. č. 92-312 DC z 2. septembra 1992, *Maastricht II*, Zb. s. 76.

Tretie podanie pred Ústavnou radou sa Maastrichtskej zmluvy týkalo len nepriamo, keďže bolo namierené proti zákonu, ktorým sa udeľoval súhlas na jej ratifikáciu. Pretože však bol tento zákon prijatý v referende, Ústavnej rade stačilo len doslova zopakovať svoju staršiu judikatúru,³⁸ z ktorej plynie, že nie je príslušná skúmať ústavnosť referendových zákonov.

Na rozhodnutí *Maastricht I* vidno, že francúzske ústavné súdnictvo opúšťa pojem „presuny suverenity“, ktorý používalo predtým,³⁹ a uprednostňuje pojem „presuny kompetencií“. Prvú formuláciu doktrína dost’ kritizovala nielen pre nejasnosť, ale tiež preto, že presuny existovali aj pred rokom 1992 v dôsledku účinkov zakladajúcich zmlúv a sekundárneho práva.⁴⁰ Pojem presuny kompetencií je adekvátnejší aj z hľadiska definície suverenity ako najvyššej moci v štáte.

Amsterdamská zmluva priniesla ďalšie presuny štátnych právomocí a priniesla aj ďalšie konštatovanie protiústavnosti zo strany Ústavnej rady na adresu komunitárnych zmlúv.⁴¹ Protiústavnosť Amsterdamskej zmluvy spočívala v zrušení pravidla jednotomyseľnosti v oblasti víz, azylu, imigračnej politiky a voľného pohybu osôb po uplynutí prechodnej doby piatich rokov od nadobudnutia platnosti tejto zmluvy. V rozhodnutí sa Ústavná rada celkom jasne vyslovila o dôvodoch, pre ktoré možno komunitárnu zmluvu považovať za protiústavnú: buď môže ísť o presun kompetencií nad rámec ústavného zmocnenia, v tomto prípade článku 88-2, alebo môže ísť o zmenu spôsobu výkonu už prenesených kompetencií, čo bol presne tento prípad. Prechod od jednotomyseľného k väčšinovému rozhodovaniu vyžadoval iba jednotomyseľné rozhodnutie Rady ministrov Európskej únie bez toho, aby bolo nutné pristupovať k ratifikácii, a teda bez toho, aby bolo možné kontrolovať ústavnosť takéhoto postupu. V tom videla Ústavná rada ohrozenie základných podmienok výkonu štátnej suverenity.

Keď to zhrnieme, francúzska Ústavná rada usudzuje, že kým sú rozhodnutia prijímané jednotomyseľne, štátna suverenity nie je ohrozená. Ohrozená však byť môže od chvíle, keď sa rozhodnutia prijímajú väčšinovo, a to v závislosti od oblastí, o ktoré ide. Bez snahy podrobne túto vec rozoberať však poznamenávame, že aj pri jednotomyseľnom rozhodovaní ide o výkon komunitárnej kompetencie komunitárnym orgánom, nie o výkon štátnej kompetencie štátnym orgánom. Dá sa síce súhlasiť s tým, že jednotomyseľné rozhodovanie dáva štátu určité záruky ochrany jeho základných záujmov, zato ho však ešte nemožno považovať za „*uholný kameň ústavnosti*“,⁴² ktorý sám osebe zachráni suverenity členského štátu.⁴³

Zmluva zakladajúca Ústavu pre Európu podpísaná v Ríme 29. októbra 2004 mala za následok vydanie jedného z najpozoruhodnejších a zároveň najdiskutabilnejších rozhodnutí francúzskej Ústavnej rady.⁴⁴ Preto si zaslúži osobitnú pozornosť napriek tomu,

³⁸ Úst. rada fr., rozh. č. 62-20 DC zo 6. novembra 1962, *Zb.* s. 27.

³⁹ Úst. rada fr., rozh. č. 76-71 DC, *op. cit.*

⁴⁰ Napríklad: PACTET, Pierre: *La désacralisation progressive de la Constitution de 1958*. In *Mélanges Pierre Avril*. Paris: Montchrestien, 2001, s. 389–399.

⁴¹ Úst. rada fr., rozh. č. 97-394 DC z 31. decembra 1997, *Zb.* s. 344.

⁴² LUCHAIRE, François: *Le Traité d’Amsterdam et la Constitution*. RDP, 1998, s. 345.

⁴³ Porovnaj HAQUET, Arnaud: *La (re)définition du principe de souveraineté*. *Pouvoirs*, 2000, No. 94, s. 141–153.

⁴⁴ Úst. rada fr., rozh. č. 2004-505 DC z 19. novembra 2004, *Zb.* s. 173.

že európska Ústava zaznamenala neúspech vo francúzskom a holandskom referende v máji a júni 2005, čo malo za následok jej definitívny koniec.

Tento dokument bol formálne vypracovaný a podpísaný ako medzinárodná zmluva. Materiálne však obsahoval definičné prvky Ústavy: organizáciu verejnej moci a záruky práv a slobôd. Za sebou mal originárnu ústavodarnú moc Európskej únie, zloženú zo súhrnu ústavodarných mocí jej členských štátov.⁴⁵ Ústavná rada sa pridržala formálneho kritéria a zaradila tento dokument medzi zmluvy medzinárodného práva verejného podliehajúce režimu článku 55 francúzskej Ústavy. Pripomenula najmä možnosť vypovedania zmluvy, ako aj jej článok I-5 hovoriaci o „národnej identite“ členských štátov. Na základe toho Ústavná rada výslovne zdôraznila, že názov zmluvy „si nevyžaduje pripomienky ohľadom ústavnosti“ a že „nemá vplyv na existenciu francúzskej Ústavy a na jej miesto na vrchole vnútroštátneho právneho poriadku“.

Celkom prvá pripomienka, ktorej sa v súvislosti s týmito formuláciami nedá ubrániť, je, že v monistickom štáte – ktorým je Francúzsko od roku 1946 – je ťažké hovoriť o vnútroštátnom právnom poriadku. Právny monizmus totiž v sebe nutne zahŕňa existenciu jediného právneho poriadku, hoci sa môže skladať z noriem tak interného ako externého pôvodu. Z tohto uhla pohľadu použitie pojmu vnútorného právneho poriadku nepôsobí primerane, najmä ak Ústavná rada hneď nato konštatuje, že zaradením článku 88-1 do Ústavy, podľa ktorého „republika participuje na Európskych spoločenských a Európskej únii“, francúzsky ústavodarca „potvrdil existenciu komunitárneho právneho poriadku, ktorý je integrovaný do právneho poriadku vnútroštátneho a odlišný od právneho poriadku medzinárodného“. Toto je formulácia, o ktorej by sa temer žiadalo povedať, že odsúva monizmus nie v prospech dualizmu, ale trializmu, keďže konštatuje nielen existenciu vnútroštátneho a medzinárodného, ale ešte aj komunitárneho právneho poriadku, ktorý má byť od oboch odlišný.

Ak bolo v európskej Ústave ustanovenie zásadného významu, potom ním bol nepochybne článok I-6: „Ústava (európska) a právo prijaté inštitúciami Únie (...) má prednosť pred právom členských štátov.“ Je kuriózne, že v ňom Ústavná rada protiústavnosť nevidela a implicitne odmietla myšlienku federálneho štátu opierajúc sa o článok I-5 ústavnej zmluvy. Vo vzťahu k jej článku I-6 len stroho konštatovala, že „tento článok nepriznáva princípu prednosti iný význam, než ten, ktorý mu bol už dávno vlastný“. Význam, ktorý mu bol už dávno vlastný, je ten, ktorý mu dal Súdny dvor vo svojej judikatúre. Možno však vidieť určitý rozdiel medzi zásadou ustanovenou súdnym orgánom, ktorý formálne nie je nadradený národným súdnym orgánom a ktorého judikatúra môže byť teoreticky korigovaná tak národnými súdmi ako aj ním samotným a zásadou ustanovenou čierne na bielom medzinárodnou zmluvou, ratifikovanou všetkými zmluvnými stranami so všetkými účinkami, ktoré ratifikácia prináša. Kvôli tomu je táto časť rozhodnutia Ústavnej rady prinajmenšom diskutabilná.

Keby sme argumentáciu Ústavnej rady v tomto rozhodnutí chceli zhrnúť mierne príkro, vychádza z nej toto: existujú tri odlišné právne poriadky, a to vnútroštátny, medzinárodný a komunitárny. Komunitárny poriadok je odlišný, ale je integrovaný do

⁴⁵ GOHIN, Olivier: La nature juridique de la nouvelle Union européenne. In GOHIN, Olivier – PÉCHEUL, Armel (ed.): *La nouvelle Union européenne. Approches critiques de la Constitution européenne*, coll. Combats pour la liberté de l'esprit. Paris: François-Xavier de Guibert, 2005, s. 71–89.

vnútroštátneho, pred ktorým má zároveň prednosť. Na vrchole vnútroštátneho poriadku – do ktorého je ten komunitárny integrovaný a má pred ním súčasne prednosť – stojí francúzska Ústava, ktorej postavenie nie je nijako ovplyvnené prednosťou komunitárneho právneho poriadku pred vnútroštátnym. Nezmyselnosť celej konštrukcie je zrejmá a dokazuje, akým ťažkostiam je Ústavná rada vystavená, keď má zosúladiť štátnu suverenitu s postupom európskej integrácie, ktorej chod nechce brzdiť. Ústavná rada v jedinom rozhodnutí vyslovila dve veci, z ktorých prvá vylučuje druhú a časťou doktríny bola obvinená z hrania „dvojakej hry“.⁴⁶

Ďalšie rozhodnutie Ústavnej rady o primárnom práve sa týka Lisabonskej zmluvy a nesie sa v línii rozhodnutia o európskej Ústave. Ešte v období, keď ratifikácia Lisabonskej zmluvy nebola istá, si vyžiadala novelizáciu francúzskej Ústavy, nakoľko Ústavná rada opäť bola nútená konštatovať protiústavnosť. Novela bola prijatá 4. februára 2008 a účinnosť nadobúdala na etapy, v závislosti od ratifikácie či neratifikácie Lisabonskej zmluvy.

Ústavná rada vo svojom rozhodnutí⁴⁷ odhalila rad protiústavných bodov spočívajúcich tak v presunoch nových kompetencií ako aj v zmene spôsobu ich výkonu v súvislosti s posilnením väčšinového rozhodovania na úkor jednomyseľnosti. Podobne ako rozhodnutie o európskej Ústave, aj tento judikát z pohľadu hierarchie právnych noriem potvrdzuje primát francúzskej Ústavy a jej miesto na vrchole vnútroštátneho právneho poriadku, ktorý v sebe zahŕňa komunitárne zložky. Toto tvrdenie však tento krát pôsobí ako lepšie podložené, lebo Lisabonská zmluva, na rozdiel od predchádzajúcej, nevystupuje ako ústavná a najmä výslovne nezakotvuje prednosť komunitárneho práva pred vnútroštátnym právom ako celkom. Aj preto tento judikát mohla francúzska doktrína prijať ako „návrät k suverenite členských štátov, ktorý umožňuje právne vstrebať politickú krízu spôsobenú Európskou úniou v roku 2004“.⁴⁸

Čo sa týka francúzskych správnych a všeobecných súdov, je zjavné, že ich postoje k primárnemu právu sa nesú presne v duchu stanovísk, ktoré zaujala a potvrdila Ústavná rada. Tak Štátna rada ako aj Kasačný súd uznávajú podústavný charakter medzinárodných záväzkov, a teda primát francúzskej Ústavy v rámci vnútorného právneho poriadku. Stačí pripomenúť, že tento koncept vyplýva u Štátnej rady najmä z rozsudkov *Koné*⁴⁹ a *Sarran*,⁵⁰ ktorých princípy rada potvrdila osobitne vo vzťahu ku komunitárnemu právu.⁵¹ To v jej očiach nepredstavuje žiadnu výnimku a nemôže teda mať prednosť pred francúzskou Ústavou. Rovnaký princíp potvrdil Kasačný súd,⁵² aj keď ho vyjadril len vo vzťahu k medzinárodnému právu verejnemu a vyhol sa tomu, aby povedal, či sa aplikuje aj na komunitárne právo.

⁴⁶ ROUVILLOIS, Frédéric: Le contrôle de constitutionnalité du traité : le double jeu du Conseil constitutionnel. In GOHIN, Olivier – PÉCHEUL, Armel (ed.), *La nouvelle Union européenne. Approches critiques de la Constitution européenne*, op. cit., s. 17–29.

⁴⁷ Úst. rada fr., rozh. č. 2007-560 DC z 20. decembra 2007, *Zb.* s. 459.

⁴⁸ GOHIN, Olivier: Conseil constitutionnel et Traité de Lisbonne : vite, claire et bien. *JCP – A*, 2008, s. 18.

⁴⁹ Št. rada fr., 3. júl 1996, *Koné*, op. cit.

⁵⁰ Št. rada fr., 30. október 1998, *Sarran, Levacher et autres*, *Zb.* s. 369.

⁵¹ Št. rada fr., 3. december 2001, *Syndicat national de l'industrie pharmaceutique*, *Zb.* s. 624.

⁵² Kasačný súd, 2. jún 2000, *Pauline Fraisse*, *Bull.* No. 4, s. 7.

2. POSTOJ ÚSTAVNÉHO SÚDNICTVA K SEKUNDÁRNEMU PRÁVU

Ako je známe, sekundárne právo Európskej únie môže byť priamo vykonateľné, ak má formu nariadenia, alebo môže pre svoju vykonateľnosť vyžadovať implementačný akt na úrovni členského štátu. Keďže Súdny dvor je jediným orgánom príslušným priamo skúmať regulárnosť komunitárnych aktov, vnútroštátne súdy sú z procesu ich priamej kontroly vylúčené. Napriek tomu si možno položiť otázku, či by vnútroštátny súd prostredníctvom kontroly implementačného aktu nemohol konfrontovať európsku smernicu s ústavou, hoci len nepriamo. Vo Francúzsku bol tento problém vyriešený v dobe nie až tak dávnej, a to v prospech Ústavy.

Stalo sa tak v roku 2004 a autorom riešenia bola Ústavná rada. Tá už v roku 1977 tvrdila, že „*dopady delby kompetencií medzi komunitárne a národné orgány (...) sú iba dôsledkom medzinárodných záväzkov, ktoré Francúzsko prijalo a ktoré sa tým dostali do rámca článku 55 Ústavy*“.⁵³ Z toho sa dal vyvodiť záver, že vnútroštátny súd môže v zásade kontrolovať komunitárne právo, ktoré Ústavná rada v tom čase ešte neodlišuje od medzinárodného práva verejného. Vo svojom rozhodnutí z 10. júna 2004 však Ústavná rada zachádza výrazne ďalej, keď tvrdí, že na základe článku 88-1 Ústavy „*transpozícia komunitárnej smernice do vnútroštátneho práva je ústavne uložená povinnosť, ktorej nesplnenie môže ospravedlniť len výslovné opačné ustanovenie Ústavy*“.⁵⁴

Tento výrok má zásadný význam, a to vo viacerých ohľadoch. Po prvé, francúzske ústavné súdnictvo konečne pripúšťa osobitý charakter komunitárneho práva, ktoré treba odlišovať od medzinárodného práva verejného. Toto rozlíšenie sudca urobil na základe ústavnej úpravy zavedenej novelou z 25. júna 1992, ktorá v čase citovaného rozhodnutia z 30. decembra 1977 ešte neexistovala.

Po druhé, článok 88-1 francúzskej Ústavy dostáva vďaka interpretácii súdu skutočnú právnu náplň, s ktorou nepočítali ani autori pozmeňujúceho návrhu, ktorým sa tento článok svojho času do Ústavy dostal. Teraz sa naozaj stáva „*ústavným ukotvením zaručujúcim účinky komunitárneho práva vo francúzskom vnútroštátnom práve*“⁵⁵ a je spôsobilý v týchto vzťahoch hrať oteraz rozhodujúcu úlohu.

Po tretie, skutočnosť, že transpozíciu smernice prikazuje samotná Ústava, ktorá jediná jej môže výslovným konkrétnym ustanovením zabrániť, jednoducho znamená, že francúzska Ústava má vyššiu právnu silu ako sekundárne komunitárne právo.

Článok 88-1 sa tak stáva všeobecným ustanovením zakladajúcim príslušnosť Francúzska k Európskym spoločenstvám a k Európskej únii, keďže na ústavnej úrovni prikazuje transpozíciu komunitárnych aktov. Avšak v prípade, že by transpozícia narazila na konkrétnu ústavnú úpravu a ohrozila by napríklad ním zaručenú slobodu, Ústavná rada by postupovala podľa zásady *Lex specialis derogat generali* a zrušila by transpozíčný zákon pre protiústavnosť.⁵⁶ Pokiaľ ide o povahu konkrétneho ustanovenia, ktoré by

⁵³ Úst. rada fr., rozh. č. 77-90 DC z 30. decembra 1977, Zb. s. 44.

⁵⁴ Úst. rada fr., rozh. č. 2004-496 z 10. júna 2004, Zb. s. 101.

⁵⁵ ROSSETO, Jean: *op. cit.*, s. 448-449.

⁵⁶ Porovnaj GOHIN, Olivier: komentár k Úst. rada fr., rozh. č. 2004-496 z 10. júna 2004, *JCP – A*, 2004, s. 1263-1266.

bránilo transpozícii, pripúšťa sa, že musí ísť „nie o súdom vytvorenú konštrukciu, ale o výslovný ústavný článok zahrnutý v bloku ústavnosti“.⁵⁷

Striktná definícia, ktorú Ústavná rada vytvorila vo vzťahu k tejto „výhrade ústavnosti“⁵⁸ však naznačuje, že sa nebude používať často, najmä pri uvedení si faktu, že samotná Ústavná rada 30. decembra 1977 rozhodla, že vnútroštátny akt, ktorý len vyvodzuje nevyhnutné dôsledky z uzavretých medzinárodných záväzkov nie je možné ústavnoprávne spochybňovať. Článok 88-1 Ústavy tento starší záver len podporuje. Ako príklad aktu, ktorý by sa spochybníť nedal, je možné si predstaviť transpozičný zákon, ktorý doslovne preberá jasné a nepodmienené ustanovenia komunitárnej smernice. Napriek tomu však platí, že Ústavná rada môže výnimočne nepriamo kontrolovať regularnosť sekundárneho komunitárneho práva.⁵⁹ Aj tu teda možno pozorovať otvorene protikladný postoj francúzskych súdov voči Súdnemu dvoru, ktorý kategoricky odmieta, že by národné sudy mohli vyhlásiť komunitárny akt za neplatný,⁶⁰ ako aj to, že by mohli zabrániť jeho aplikácii s odvolaním sa na vnútroštátne právo, vrátane ústavného.⁶¹

Po tomto rozhodnutí Ústavnej rady francúzska doktrína správne vycítila,⁶² že aj Štátnej rade sa čoskoro naskytne príležitosť vyjadriť sa k nepriamej kontrole sekundárneho komunitárneho práva v situácii, keď sa transpozícia vykonáva aktom výkonnej moci. Príslušné rozhodnutie Štátnej rady uzrelo svetlo sveta 8. februára 2007⁶³ a zaradilo sa do línie vyššie citovaných judikátov *Nicolo*, *Koné* a *Sarran*, a zároveň judikátu Ústavnej rady z 10. júna 2004. Štátna rada vo svojom rozsudku taktiež prijala kompetenciu kontrolovať ústavnosť vnútroštátneho transpozičného aktu vydaného výkonnou mocou, a to dokonca aj v prípade, že by tento len výslovne preberal pojmy smernice. Ináč povedané, Štátna rada zachádza oveľa ďalej ako Ústavná rada. Zároveň však pozoruhodným spôsobom prejavuje vôľu spolupracovať pri kontrole aktu so Súdnym dvorom, čo je veľmi originálne riešenie.

Štátna rada začína potvrdením judikatúry Ústavnej rady a zdôraznením, že transpozícia smernice je vo Francúzsku Ústavou uložená povinnosť. Podotýkame, že vzhľadom na dĺžku kompetencií medzi zákonodarnú a výkonnú moc zavedenú Ústavou V. republiky a vzhľadom na existenciu autonómnych nariadení, ktorá z nej vyplynula, Štátna rada je pri kontrole transpozičného nariadenia v rovnakej situácii, ako Ústavná rada pri kontrole transpozičného zákona: kontrolovaný akt konfrontuje priamo s Ústavou. Štátna rada však uvádza, že skôr, ako pristúpi ku kontrole aktu vo vzťahu k nejakému princípu obsiahnutému vo francúzskej ústavnej úprave, musí skúmať, či podobný princíp existuje aj v komunitárnom práve a či by mohol „vzhľadom na svoju povahu a na svoje dosahy vyplývajúce z aktuálnej judikatúry komunitárnych súdov zaručiť rešpektovanie namietaného (francúzskeho) ústavného princípu“.

⁵⁷ *Cahiers du Conseil constitutionnel* č. 17, 2004.

⁵⁸ GOHIN, Olivier: Conseil constitutionnel et Constitution européenne: les trois contradictions. *JCP – A*, 2004, s. 1708.

⁵⁹ Pozri tiež BLACHÈRE, Philippe – PROTIÈRE, Guillaume: Le Conseil constitutionnel, gardien de la Constitution face aux directives communautaires. *RFDC*, 2007, s. 123–144.

⁶⁰ ESD, 22. október 1987, *Foto Frost*, *Zb.* s. 4099.

⁶¹ ESD, 11. apríl 1978 a 6. máj 1980, *op. cit.*

⁶² GOHIN, Olivier: komentár k Úst. rada fr., rozh. č. 2004-496 z 10. júna 2004, *op. cit.*, s. 1265.

⁶³ Št. rada fr., 8. február 2007, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine et autres*.

V tomto smere môžu nastať len dve situácie: buď takýto princíp komunitárneho práva existuje, alebo neexistuje. Ak existuje, potom je na Štátnej rade, aby posúdila, či samotná transponovaná smernica je v súlade s komunitárnym právom. O jej súlade s ním môže rozhodnúť aj samotná Štátna rada „*ak neexistujú vážne ťažkosti*“. Týmto by potvrdila regulárnosť transpozičného aktu a nepriamo aj súlad transponovanej smernice s francúzskou Ústavou. Keby však Štátna rada usúdila, že smernica nie je v súlade s komunitárnym právom, alebo keby o tom mala pochybnosť, obrátila by sa s prejudiciálnou otázkou na Súdny dvor, ktorý jediný môže zrušiť komunitárny právny akt.⁶⁴ Keby však nastala druhá možnosť, a síce že by neexistoval v komunitárnom práve princíp korešpondujúci namietanému francúzskemu ústavnému princípu, Štátna rada vyhlasuje, že v takom prípade „*prináleží (francúzskemu) správne mu súdu priamo skúmať ústavnosť napadnutých ustanovení transpozičného nariadenia*“. Netreba dodávať, že Štátna rada by skúmala tento akt podľa tradičných postupov, v súlade s národným právom, a teda pri dodržaní francúzskej Ústavy.

Iste je nutné pripustiť, že tento typ kontroly pred Štátnou radou nie je povolaný konať sa o nič častejšie, ako kontrola transpozičných zákonov pred Ústavnou radou, a to z niekoľkých dôvodov: po prvé, princípy komunitárneho práva už dnes pokrývajú prakticky všetky sféry činnosti Európskej únie a bolo by asi ťažké nájsť taký princíp, ktorý existuje výhradne vo francúzskom ústavnom práve. Po druhé, je možné si predstaviť situácie, v ktorých bude veľmi ťažké posúdiť, či je ten alebo ten ústavný princíp plne a dostatočne chránený princípom komunitárnym, alebo či sú komunitárne záruky v danom prípade postačujúce, alebo nie. Napriek týmto potenciálnym ťažkostiam však treba uznať, že v predmetnom judikáte Štátna rada zaviedla pevnú, hoci dosť teoretickú ochranu francúzskych ústavných princípov proti prípadným úchylkám, ktoré by právo Európskej únie mohlo pri svojej technokracii vyprodukovať. Štýl, ktorým Štátna rada svoj rozsudok formulovala, umožňuje súhlasiť s názorom, že tento judikát „*znamená obrannú líniu, ale zároveň otvára nový priestor pre dialóg*“.⁶⁵

V celkovom súhrne teda vidno, že hoci judikatúra francúzskych súdnych orgánov rešpektuje komunitárne právo, predsa len postupuje, nakoľko môže, v duchu formálnej prednosti francúzskej Ústavy pred týmto právom. Žiada sa však poznamenať, že rešpektovanie Ústavy ako najvyššej normy pozitívneho práva nie je iba vecou súdnych orgánov: snažiť by sa oň mali všetky ústavné orgány, prezident republiky a vláda na prvom mieste. Francúzska Ústava samotná vyjadruje tento imperatív celkom jednoznačne vo svojom článku 5: „*prezident republiky bdie nad dodržiavaním Ústavy*“. Prezident tiež „*dojednáva a ratifikuje medzinárodné zmluvy*“⁶⁶ a na ochranu Ústavy a ústavnosti disponuje významnými právomocami, najmä možnosťou obrátiť sa na Ústavnú radu v prípade pochybností o ústavnosti zákona, ktorý má promulgovať, alebo medzinárodného záväzku, ktorý má ratifikovať.⁶⁷ Netreba zabúdať ani na extrémny prípad článku 16, ktorý francúzskej hlave štátu dáva možnosť ujať sa mimoriadnych právomocí

⁶⁴ ESD, 22. október 1987, *Foto Frost, op. cit.*

⁶⁵ SCHRAMECK, Olivier: *Réflexions sur l'arrêt Arcelor*. In *Mélanges Jean Gicquel*. Paris: Montchrestien, 2008, s. 545.

⁶⁶ Úst. fr., čl. 52, ods. 1.

⁶⁷ Úst. fr., čl. 54 a čl. 61.

s cieľom zabezpečiť dodržiavanie Ústavy. Vyplýva to rovnako z odseku 3 článku 16 ako aj z odseku 4 článku 89.

V. ZÁVER

V postoji Francúzska k európskej integrácii možno od jej začiatku až po súčasnosť badať konzervativizmus a zdržanlivosť, ktoré možno označiť za konštanty tohto postoja. Nepochybne to vyplýva z toho, že Francúzsko ako štát nepretržite existuje už tisícročie a za túto dlhú dobu zažilo veľmocenské postavenie, veľké vzostupy aj hlboké pády. Z tohto pohľadu je úplne prirodzené, že Francúzsko len veľmi obozretne, opatrne a váhavo pristupuje ku všetkému, čo ovplyvňuje jeho suverenitu. Tento jeho postoj je v ostrom kontraste s prístupom väčšiny štátov strednej a východnej Európy, najmä tých menších, ktoré nadšene a zväčša bez diskusie prijímajú všetko, čo európska integrácia prináša.

Trvalo štyridsať rokov, kým francúzsky ústavodarca otvorene „vpustil“ európsku integráciu do textu Ústavy. Urobil to veľmi opatrne a zvolil radšej cestu podrobných a taxatívnych formulácií, ktorá mala prirodzene za následok dlhý sled noviel spôsobených prehľbovaním integrácie. Napriek tomu však aj v tejto oblasti možno pozorovať jav, ktorý je pre Francúzsko celkovo veľmi typický: texty sú stručné a aktivita súdnych orgánov bohatá. Hoci postoje najvyšších francúzskych súdnych orgánov voči primárnemu právu Európskej únie neunikajú kritike, vidno, že sú opačné ako postoj Súdneho dvora, ktorý svojho času označil Zmluvu o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva za „základnú ústavnú listinu“⁶⁸ komunitárneho práva, čo je podľa časti francúzskej doktríny jasným dôkazom federalistických aspirácií tohto súdneho orgánu.⁶⁹ Odolávanie francúzskych súdov takejto optike je pochopiteľné a skutočnosť, že sa opierajú o francúzske ústavné právo, je logická a plne zapadá do tradične rezervovaného prístupu Francúzska k európskej integrácii. Nemožno pritom tvrdiť, že by francúzske súdy európskej integrácii bránili. Snažia sa však aspoň formálne zotrvať na princípe prednosti ústavného práva pred všetkými ostatnými právnymi normami.

Pre úplnosť dodajme, že rezervovaný prístup francúzskych štátnych orgánov k integrácii korešponduje s rezervovanosťou, ktorú voči nej – prinajmenšom za posledné dve desaťročia – prechováva francúzsky ľud. Ten najskôr v referende v roku 1992 udelil súhlas na ratifikáciu Maastrichtskej zmluvy väčšinou 50,5 % proti 49,5 % a v roku 2005 jasne odmietol európsku ústavu.

⁶⁸ ESD, 23. apríl 1986, *Les Verts c/ Parlement*, Zb. s. 1339.

⁶⁹ Pozri: ALLAND, Denis. À la recherche de la primauté du droit communautaire. *Droits*, 2007, s. 109–125.

THE ADAPTATION OF THE FRENCH CONSTITUTIONAL SYSTEM TO THE EUROPEAN INTEGRATION

Summary

The paper analyses the position of France towards the european integration. It is focused on the European Union and former European Communities law. The article is divided into three parts. In the first one, some historical aspects are stressed to explain the reasons of a rather conservative approach that France has had from the beginning of the integration and that is still very typical for this member state of the Union. The second part brings an analysis of the French constitutional texts related to the european integration. It presents the position of the French constitutional power and the rich evolution of the constitutional text caused by the activity of the French constitutional justice. The third and the most essential part of the paper is dedicated to the position held by the French judicial institutions towards the european law as it was the judicial power who has achieved the adaptation of the French constitutional system on the european integration. There is a rich jurisprudence concerning the primary as well as the secondary european law. Therefore, the paper deals with some essential points concerning the relation of France and the European Union that have been fixed by the French judge.

Key words: France, European Union, european integration, revision of Constitution, constitutional power, judicial power

Klíčová slova: Francie, Evropská unie, evropská integrace, změna Ústavy, ústavodárná moc, soudní moc

ÚSTAVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY A ČLENSTVO SLOVENSKEJ REPUBLIKY V EURÓPSKEJ ÚNII

MARTINA JÁNOŠÍKOVÁ*

I. ÚVOD

Od svojho vzniku v roku 1993 sa Slovenská republika stala členom viacerých medzinárodných organizácií¹ a to bez toho, aby Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. (ďalej len „ústava“) túto skutočnosť osobitným spôsobom upravovala. Až v súvislosti so snahami o členstvo v Európskych spoločenstvách (ďalej len „ES“) a v Európskej únii (ďalej len „EÚ“ alebo „Únia“) sa začali rozvíjať diskusie o tom, že ústava v aktuálnom znení nepredvída vznik členstva SR v takýchto integračných zoskupeniach a to hlavne vzhľadom na skutočnosť, že ide o špecifické nadnárodné organizácie založené na prenose právomocí z úrovne členských štátov, s čím je spojené dobrovoľné obmedzenie suverenity členských štátov.²

Myšlienka o nevyhnutnosti vytvorenia ústavných predpokladov pre členstvo v ES a v EÚ bola pravdepodobne reakciou na prax členských štátov ES/EÚ, z ktorých prevažná väčšina mala tzv. „euročlánky“ obsiahnuté v svojich ústavách. „Europeizácia“ ich ústav sa uskutočnila buď v momente pristúpenia k ES/EÚ (napr. v prípade Rakúska, Fínska alebo Švédska), alebo v súvislosti s ratifikáciou Maastrichtskej zmluvy prípadne niektorej z jej revízií (napr. Nemecko, Francúzsko, Írsko alebo Portugalsko).³

Súčasne však existujú aj členské štáty, v ústavách ktorých by sme zmienku o EÚ hľadali márne (napr. Holandsko alebo Luxembursko). Neznamená to, žeby tieto štáty nepovažovali za potrebné ústavné upravenie ich pôsobenia v rámci ES/EÚ. Ich ústavy však majú ustanovenia týkajúce sa medzinárodného práva, pod ktoré je možné zahrnúť aj Európsku úniu (napr. čl. 92 ústavy Holandska alebo čl. 49bis ústavy Luxemburska, ktoré upravujú možnosť prenosu právomocí resp. ich výkonu na organizácie medzinárodného práva verejného). Príkladom týchto štátov sa však SR nemohla inšpirovať, pre-

* Autorka je členkou Ústavu európskeho práva a oddelenia medzinárodného práva Právnickej fakulty Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach a jej email je: martina.janosikova@upjs.sk.

¹ Napríklad od 1. januára 1993 je Slovenská republika členom OSN a OBSE, 30. júna 1993 sa stala členským štátom Rady Európy.

² K problematike právomocí Únie pozri napr. MAZÁK, J. – JÁNOŠÍKOVÁ, M.: *Lisabonská zmluva. Ústavný systém a súdna ochrana*. Bratislava: IURA EDITION, 2011, s. 119–138.

³ V tejto súvislosti bližšie pozri LEVADE, A.: *La prise en compte spécifique de l'Union européenne par les constitutions nationales*. In MATHIEU, B. – VERPEAUX, M. – MÉLIN-SOUCRAMANIEN, F. (edit.): *Constitution et construction européenne*. Paris: Dalloz, 2006, s. 27.

tože text ústavy v predvstupovom období len v minimálnej miere reflektoval existenciu medzinárodného práva⁴ a neobsahoval všeobecnú recepčnú normu.⁵

II. SLOVENSKÁ DISKUSIA O POTREBE INTEGRAČNÝCH ČLÁNKOV V ÚSTAVE

Slovenská odborná verejnosť sa potrebe vytvorenia ústavných predpokladov na vstup do ES a EÚ začala detailnejšie venovať v roku 1999.

Podľa Kresáka⁶ vstup do týchto integračných zoskupení by nebol realizovateľný bez nevyhnutných ústavných zmien. Procházka⁷ definoval dve takéto nevyhnutné zmeny. Prvou mala byť zmena čl. 7 ústavy, ktorý v svojom pôvodnom znení obsahoval len možnosť vstupu Slovenskej republiky do štátneho zväzku s inými štátmi. Toto ustanovenie sa malo upraviť tak, aby obsahovalo aj zmocnenie k čiastočnej delegácii zvrchovanosti na nadnárodnú EÚ. Druhá zmena sa mala dotknúť úpravy postavenia medzinárodných zmlúv v hierarchii prameňov práva, pretože čl. 11 ústavy garantoval podmienenú prednosť pred zákonmi len pre medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách.

Okrem zmien v ústave, ktoré boli nevyhnutné na vstup do ES a EÚ, upozornil Procházka⁸ aj na potrebu takých zmien ústavy, ktoré budú reagovať na dôsledky vstupu SR do EÚ na právny poriadok SR. Do tejto skupiny zaradil potrebu ústavného definovania právnej sily a účinkov sekundárneho komunitárneho práva, zmenu právomocí Ústavného súdu SR (ďalej len „ústavný súd“) v súvislosti s kontrolou všeobecne záväzných právnych predpisov, spresnenie kompetencií predsedu vlády alebo prezidenta v súvislosti so zastupovaním SR v Európskej rade a tiež zmeny ústavy reagujúce na inštitút občianstva Únie upravený v Zmluve o založení Európskeho spoločenstva.

III. EURONOVELA

Novelizácia ústavy, ktorá reagovala na integračné ambície SR, sa uskutočnila ústavným zákonom č. 90/2001 Z.z.⁹ (ďalej len „euronovela“). Dôvody vedúce

⁴ Ústava v svojom pôvodnom znení upravovala v súvislosti s medzinárodným právom len podmienenú prednosť medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách pred zákonom (čl. 11), pôsobnosť Národnej rady SR (čl. 86 písm. e/), prezidenta (čl. 102 písm. a/) a vlády (čl. 119 písm. f/) v súvislosti s dojednaním, uzatváraním a ratifikáciou medzinárodných zmlúv, právomoc Ústavného súdu kontrolovať súlad všeobecne záväzných právnych predpisov s medzinárodnými zmluvami (čl. 125 písm. e/), viazanosť sudcov medzinárodnými zmluvami, ale len ak to ustanoví ústava alebo zákon (čl. 144 ods. 2) a prechod práv a povinností z medzinárodných zmlúv, ktorými bola viazaná Česká a Slovenská Federatívna Republika (čl. 153).

⁵ K vzťahu medzinárodného a vnútroštátneho práva v pôvodnom texte ústavy bližšie pozri KLUČKA, J.: O ústavnej úprave vzťahu medzinárodného a vnútroštátneho práva. *Justičná revue*, 1999, roč. 51, č. 4, s. 2.

⁶ KRESÁK, P.: Poznámky k obsahu Ústavy Slovenskej republiky a obsahovému zameraniu už uskutočnených i zmýšľaných zmien ústavy. *Justičná revue*, 1999, roč. 51, č. 4, s. 10–12.

⁷ PROCHÁZKA, R.: Novela Ústavy SR a integračné úsilie Slovenskej republiky. *Justičná revue*, 1999, roč. 51, č. 8–9, s. 1–9.

⁸ Dielo citované v poznámke č. 7.

⁹ Ústavný zákon č. 90/2001 Z.z. bol prijatý 23. februára 2001 a nadobudol účinnosť 1. júla 2001.

k tejto euronovele a pozadie jej príprav popisuje Orosz,¹⁰ podľa ktorého malo ísť pôvodne o tzv. „malú novelu ústavy“, ktorá by reagovala len na najnaliehavejšie problémy ústavného textu. Nakoniec sa však realizovala oveľa širšia koncepcia novely zahŕňajúca aj integračnú problematiku.

Z pohľadu budúceho členstva v Únii boli významné dve oblasti zmien v texte ústavy. Prvou bola oblasť týkajúca sa prenosu právomocí (1) a druhou bola oblasť týkajúca sa zabezpečenia koexistencie právneho poriadku ES/EÚ s vnútroštátnym právom v súlade s princípmi vyplývajúcimi z judikatúry Súdneho dvora (2). Okrem toho môžeme identifikovať aj tretiu skupinu zmien, ktoré už nesúviseli s vytvorením predpokladov na členstvo v Únii, ale boli uskutočnené za účelom prispôsobenia ústavy konkrétnym právam plynúcim z práva Únie (3).

1. MOŽNOSŤ PRENOSU PRÁVOMOCÍ

Čo sa týka prenosu právomocí, do čl. 7 ústavy bol zaradený nový odsek 2, ktorý upravuje možnosť prenosu „výkonu časti práv na Európske spoločenstvá a Európsku úniu“ a to medzinárodnou zmluvou, ktorá bola ratifikovaná a vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, alebo na základe takejto zmluvy. V porovnaní s ústavami iných členských štátov ide v zásade o štandardnú úpravu možnosti zverenia právomoci štátu Európskej únii. Špecifickosť slovenskej úpravy spočíva v tom, že sa nejedná o prenos samotných práv, ale len o prenos ich výkonu. Súčasne však treba dodať, že to nie je úplne originálne riešenie, pretože prenos výkonu právomocí a nie samotných právomocí predpokladá napr. aj čl. 34 belgickej ústavy alebo čl. 49bis luxemburskej ústavy.

Ďalšie špecifikum čl. 7 ods. 2 ústavy spočíva v tom, že je presne definovaný subjekt, ktorému môže byť zverený výkon práv patriacich Slovenskej republike.

Z dikcie čl. 7 ods. 2 ďalej vyplýva, že na jeho základe nemôže dôjsť k prenosu výkonu všetkých práv, ktorými disponuje Slovenská republika, ale len k prenosu výkonu časti týchto práv. Práve v tejto súvislosti vzniká otázka vzťahu čl. 7 ods. 2 k čl. 7 ods. 1 ústavy, ktorý umožňuje vstup SR do štátneho zväzku s inými štátmi, pričom rozhodnúť o tom sa musí ústavným zákonom potvrdeným referendum.

Ústavný súd sa už zaoberal otázkou, či Európska únia nie je štátnym zväzkom, v dôsledku čoho by rozhodnutie o prenose výkonu právomocí spadalo pod režim čl. 7 ods. 1 ústavy. Išlo o konanie o sťažnosti vedené pod spisovou značkou II. ÚS 171/05, ktoré súviselo s ratifikáciou Zmluvy zakladajúcej ústavu pre Európu.¹¹ Podľa sťažovateľov Slovenská republika touto zmluvou vstupovala do štátneho zväzku v zmysle čl. 7 ods. 1 ústavy a keďže o tejto zmluve nebolo rozhodnuté ústavným zákonom s následným referendum, bolo porušené ich základné právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo. Aj keď ústavný súd nevyužil príležitosť danú touto sťažnosťou objasniť obsah nie celkom šťastne použitého pojmu „štátny zväzok“ v čl. 7 ods. 1 ústavy, predsa len jeho rozhodnutie obsahuje dôležitý záver z hľadiska ústavného vnímania medzi-

¹⁰ OROSZ, L.: Poznámky k novele Ústavy Slovenskej republiky. *Právnik*, 2001, roč. 140, č. 10, s. 969–991.

¹¹ Podrobnejšia analýza tohto rozhodnutia sa nachádza napr. v JANOŠIKOVÁ, M.: *Problémy vzťahov medzi Súdnyim dvorom Európskych spoločenstiev a Ústavným súdom Slovenskej republiky a Ústavným súdom Českej republiky*. Bratislava: IURA EDITION, 2009, s. 68–74.

národných zmlúv, ktorými Slovenská republika prenáša výkon časti svojich práv na ES/EÚ. Podľa ústavného súdu „... všetky ďalšie akty a úkony, ktoré Slovenská republika urobí v rámci relevantných zväzkov s Európskymi spoločenstvami a Európskou úniou, treba z hľadiska schvaľovacieho procesu podriaďiť ústavnej norme obsiahnutej v čl. 7 ods. 2 prvej vety ústavy. Na tom nič nemení, ak by aj išlo o akt, ktorý mení kvalitatívne parametre spolupráce medzi členmi uvedeného zoskupenia, ako to je v prípade Zmluvy. Z uvedeného vyplýva, že bez ohľadu na charakter Európskej únie vstupom Slovenskej republiky do Európskej únie ani akýmkoľvek ďalšími úkonmi iniciovanými či už Európskou úniou, alebo Slovenskou republikou nemôže nastať stav, ktorý by bol v príčinnej súvislosti s účelom a obsahom ustanovenia čl. 7 ods. 1 ústavy.“

Z uvedených záverov ústavného súdu vyplýva, že akákoľvek zmluva uzavretá Slovenskou republikou, ktorá bude nadväzovať na jej členstvo v Európskej únii, sa nemôže dostať pod aplikáciu článku 7 ods. 1 ústavy, teda ani prípadná zmluva, v ktorej by štáty výslovne uviedli, že ňou medzi sebou zakladajú štátny zväzok s názvom Európska únia. Samozrejme, pravdepodobnosť uzavretia takejto zmluvy je veľmi nízka. Ak však vezmeme do úvahy, že ústavný súd v náleze vo veci II. ÚS 171/05 súčasne pripustil, že Európska únia smeruje k štátnej forme, tak v spojení s predchádzajúcim záverom to znamená, že jedného dňa sa občania Slovenskej republiky môžu ocitnúť v štátnom zväzku s inými štátmi a to bez toho, aby mohli využiť ústavou danú možnosť vyjadriť sa k tejto otázke v referende.

2. KOEXISTENCIA PRÁVNEHO PORIADKU ES/EÚ S VNÚTROŠTÁTNYM PRÁVOM

Čo sa týka ústavného zabezpečenia koexistencie právneho poriadku ES/EÚ s vnútroštátnym právom, túto problematiku je treba rozdeliť na dve časti korešpondujúce deleniu práva ES/EÚ na primárne a sekundárne právo.

2.1 VZŤAH K PRIMÁRNEMU PRÁVU EÚ

Otázka vzťahu primárneho práva ES/EÚ a vnútroštátneho práva bola v euronovele riešená v rámci úpravy vzťahu Slovenskej republiky k medzinárodnému právu. Ako sme už uviedli, ústava v svojom pôvodnom znení bola v tejto oblasti „skúpa na slová.“ Vzťah k medzinárodnému právu bol až do euronovely hodnotený ako umiernené dualistický, keďže ústava zabezpečovala prednosť len jednej skupine medzinárodných zmlúv pred zákonom a to medzinárodným zmluvám o ľudských právach a základných slobodách, avšak len za predpokladu, že tieto zmluvy zabezpečovali väčší rozsah ústavných práv a slobôd. Iné medzinárodné zmluvy mohli byť prednostne aplikované len na základe osobitných klauzúl obsiahnutých v jednotlivých zákonoch.¹²

Dualistická koncepcia vzťahu medzinárodného a vnútroštátneho práva, ktorej znaky ústavná úprava až do euronovely vykazovala, by však mohla ohroziť plnenie záväzkov,

¹² JANKUV, J.: Postavenie medzinárodných zmlúv v právnom poriadku Slovenskej republiky. In *Teória aplikácie medzinárodnej zmluvy ako nástroja právnej regulácie na národnej, medzinárodnej a komunitárnej úrovni* Trnava, 24. 9. 2009. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, 2009, s. 31.

ktoré by Slovenská republika na seba prevzala prístupím k ES/EÚ. Súdny dvor totiž v svojej judikatúre presadzuje princíp komunitárneho monizmu, s ktorým súvisia princípy prednosti a priamej aplikovateľnosti práva Únie na úrovni členských štátov. Práve z tohto dôvodu považujeme úpravu vzťahu vnútroštátneho práva a medzinárodného práva za dôležitú aj z pohľadu práva Únie.

V rámci novelizácie ústavy bol čl. 1 doplnený o nový odsek 2, v zmysle ktorého Slovenská republika uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky. Podľa Jankuva je možné toto ustanovenie považovať za základnú recepčnú normu.¹³ S týmto záverom sa však nemôžeme úplne stotožniť, pretože čl. 1 ods. 2 neprehlasuje normy medzinárodného práva za súčasť slovenského právneho poriadku a ako vyplynie z nasledujúcich častí tohto príspevku, prednosť pred vnútroštátnym právom, ktorá je považovaná za prostriedok na plnenie záväzkov plynúcich z medzinárodného práva, je ústavou garantovaná len niektorým skupinám medzinárodných zmlúv.¹⁴

Aj po euronovele ústavy naďalej chýba v ústavnom texte prehlásenie o tom, že sa normy medzinárodného práva stávajú súčasťou slovenského právneho poriadku.¹⁵ Napriek tomu je možné konštatovať, že euronovela vytvorila priestor pre monistické riešenie vzťahu širšieho okruhu medzinárodných zmlúv a vnútroštátneho práva. Podkladom pre toto tvrdenie je čl. 7 ods. 5, v zmysle ktorého majú medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, medzinárodné zmluvy, na ktorých vykonanie nie je potrebný zákon, a medzinárodné zmluvy, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických alebo právnických osôb, prednosť pred zákonom.

Primárne právo Únie je bez väčších problémov možné zaradiť medzi medzinárodné zmluvy, na ktorých vykonanie nie je potrebný zákon a tiež medzi medzinárodné zmluvy, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb. Uvedomujeme si, že v tejto otázke sa rozchádzame s názorom ústavného súdu vyjadreným v náleze PL. ÚS 3/09 z 26. januára 2011, podľa ktorého je Zmluva o fungovaní Európskej únie nepochybne právne záväzným aktom Únie a teda jej prednosť pred zákonmi sa odvodzuje z čl. 7 ods. 2 ústavy, ktorému sa budeme venovať v časti týkajúcej sa sekundárneho práva Únie. Domnievame sa však, že pojem „právne záväzné akty Únie“ označuje právne akty vytvorené samotnou Úniou, respektíve jej inštitúciami a orgánmi, a to na základe právomocí, ktoré na Úniu preniesli členské štáty. Primárne právo je však tvorené medzinárodnými zmluvami, ktorých „autormi“ sú štáty a nie samotná Únia. Preto je potrebné odvodzovať prednosť primárneho práva z čl. 7 ods. 5 Ústavy. Nakoniec, existuje aj praktický dôkaz o správnosti tohto záveru. Ide o oznámenie Ministerstva zahraničných vecí č. 185/2004 Z.z. týkajúce sa zmluvy o prístupí k EÚ. V tomto oznámení sa uvádza, že Národná rada vyslovila súhlas s ratifikáciou a súčasne rozhodla, že ide o medzinárodnú zmluvu podľa čl. 7 ods. 5 ústavy, ktorá má prednosť

¹³ Dielo citované v poznámke č. 12, s. 32.

¹⁴ Kritiku skutočnosti, že euronovela nerieši vzťah k medzinárodnému právu vo všeobecnosti, ale vyberá si len určitú skupinu medzinárodných zmlúv pozri napr. v KLUČKA, J.: K dvom otázkam medzinárodného práva v návrhu ústavného zákona skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky. *Justičná revue*, 2001, roč. 53, č. 1, s. 1.

¹⁵ Jedinou výnimkou je čl. 154c zavedený euronovelou reagujúci na zrušenie čl. 11, ktorý garantoval podmienenú prednosť medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách pred zákonom.

pred zákonmi. Rovnaká situácia sa opakovala v oznámení č. 486/2009 Z.z. týkajúcom sa Lisabonskej zmluvy.

Potvrdením princípu prednosti pre určité skupiny medzinárodných zmlúv sú aj euro-novelou precizované čl. 125 a 144 ods. 1 ústavy. Čo sa týka čl. 125 ústavy, ten upravuje konanie o súlade právnych predpisov pred ústavným súdom. V rámci tohto konania môže ústavný súd posudzovať aj súlad zákonov s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“). Skupiny medzinárodných zmlúv, ktoré si pred ratifikáciou prezidentom vyžadujú súhlas národnej rady, sú definované v čl. 7 ods. 4 ústavy a okrem iného tu patria všetky skupiny medzinárodných zmlúv, ktoré majú v zmysle čl. 7 ods. 5 ústavy prednosť pred zákonom. Týmto spôsobom sa medzinárodné zmluvy, s ktorými vyslovila súhlas národná rada, dostali v hierarchii prameňov práva medzi ústavu a ústavné zákony na jednej strane a zákony na strane druhej.¹⁶

Čo sa týka čl. 144 ods. 1 ústavy, ten upravuje pramene práva, ktorými sú sudcovia pri rozhodovaní viazaní. Medzi tieto pramene patria aj medzinárodné zmluvy podľa čl. 7 ods. 2 ústavy (teda medzinárodné zmluvy, ktorými Slovenská republika prenáša výkon časti svojich práv na ES/EÚ) a medzinárodné zmluvy podľa čl. 7 ods. 5 ústavy (teda medzinárodné zmluvy, ktoré majú prednosť pred zákonom). Príkaz na priamu viazanosť sudcov všeobecných súdov týmito medzinárodnými zmluvami je vlastne prostriedkom na zabezpečenie ich prednosti deklarovanej v čl. 7 ods. 5 ústavy.¹⁷ Domnievame sa, že osobitný odkaz na čl. 7 ods. 2 ústavy v čl. 144 ods. 1 ústavy je nadbytočný, pretože ako sme už uviedli, zmluva, ktorou dochádza k prenosu výkonu časti práv na ES/EÚ je prednostnou zmluvou v zmysle čl. 7 ods. 5 ústavy.

Čl. 144 ústavy však prináša aj jeden špecifický problém. Jeho druhý odsek totiž obsahuje príkaz pre sudcu, ktorý sa domnieva, že všeobecne záväzný právny predpis odporuje medzinárodnej zmluve podľa čl. 7 ods. 5 ústavy (prednostné medzinárodné zmluvy medzi ktoré patria aj zmluvy tvoriace primárne právo Únie), aby prerušil konanie a podal ústavnému súdu návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov. Tým sa podľa nášho názoru dostáva toto ustanovenie do rozporu s princípom Simmenthal vytvoreným Súdny dvorom v súvislosti s prednosťou práva Únie. Podstatou tohto princípu, ktorý podľa Súdneho dvora vychádza z nutnosti zabezpečiť plnú účinnosť práva Únie, je požiadavka, aby vnútroštátny sudca aplikujúci v rámci svojej právomoci ustanovenia práva Únie ponechal na základe vlastného rozhodnutia neaplikované všetky ustanovenia vnútroštátneho práva, ktoré sú v rozpore s právom Únie, a to bez toho, aby žiadal alebo čakal na ich zrušenie legislatívnou cestou alebo akýmikoľvek ústavnými procedúrami.¹⁸

Všeobecný súd sa tak nachádza v nezávideniahodnej situácii. Na jednej strane požiadavka vyplývajúca z judikatúry Súdneho dvora, aby v prípade, že zistí rozpor medzi

¹⁶ Treba však súčasne uviesť, že nie všetky medzinárodné zmluvy, ktoré sú vďaka čl. 125 ústavy umiestnené v hierarchii vnútroštátneho práva za ústavu a ústavnými zákonmi, majú prednosť pred zákonmi v zmysle čl. 7 ods. 5 ústavy.

¹⁷ KLUČKA, J.: Miesto a úprava medzinárodného práva v Ústave Slovenskej republiky. *Justičná revue*, 2002, roč. 54, č. 4, s. 387.

¹⁸ Rozsudok Súdneho dvora z 9. marca 1978, Amministrazione delle Finanze dello Stato proti Simmenthal SpA., 106/77, Zb. s. 00629, bod 24.

vnútroštátnou úpravou a úpravou plynúcou z práva Únie, uprednostnil aplikáciu práva Únie, a na druhej strane ústavná požiadavka pre tú istú situáciu prerušíť konanie a obrátiť sa na ústavný súd, aby rozpor konštatoval on. Dve povinnosti, ktorým sa určite nedá vyhovieť súčasne. Splnenie prvej povinnosti automaticky znamená znemožnenie splnenia druhej, pričom to platí aj opačne.

Do úvahy prichádzajú tri možné postupy pre sudcu, ktorý sa domnieva, že napadnutý všeobecný právny predpis je v rozpore s primárnym právom Únie:

- a) môže podať návrh na ústavný súd na začatie konania o súlade právnych predpisov, alebo
- b) môže bez ďalšieho uplatniť princíp Simmenthal a rozhodnúť vo veci s použitím právneho pravidla práva Únie namiesto vnútroštátneho práva, ktoré odporuje právu Únie, alebo
- c) môže predložiť prejudiciálnu otázku Súdnemu dvoru o tom, či právo Únie nebráni vnútroštátnej právnej norme, ktorá sa má použiť v konaní vo veci samej, so zámerom oprieť svoje rozhodnutie vo veci samej o odpoveď Súdneho dvora.

Vzniká však otázka, či všetky tri možnosti sú súčasne v súlade s vnútroštátnym právom aj právom Únie. Pri prvom riešení vidíme problém v tom, že takýto postup je vlastne popretím princípu Simmenthal. K riešeniu by mohol prispieť samotný ústavný súd a to tak, že by v prípade postupu sudcu podľa čl. 144 ods. 2 ústavy odmietol svoju právomoc s ohľadom na princíp Simmenthal, ktorý všeobecnému súdu prikazuje, aby sám zhodnotil, či rozpor existuje a v prípade jeho existencie, aby ex offio použil právo Únie a to bez toho, aby rozporný vnútroštátny zákon bol zrušený v konaní pred ústavným súdom.

Riziko druhého riešenia vidíme v tom, že ak všeobecný súd, proti rozhodnutiu ktorého nie je prípustný žiaden opravný prostriedok ani iný prostriedok právnej ochrany, uplatní princíp Simmenthal a účastník konania podá sťažnosť podľa článku 127 ods. 1 ústavy, tvrdiac, že bolo porušené jeho základné právo na súdnu ochranu podľa článku 46 ods. 1 ústavy, pretože právnym základom rozhodnutia všeobecného súdu malo byť vnútroštátne právo a nie právo Únie, potom sa otvára otázka, ako s takou sťažnosťou naloží ústavný súd. Môže ústavný súd odmietnuť aplikáciu princípu Simmenthal, zrušiť napadnuté konečné rozhodnutie všeobecného súdu a uložiť mu v záväznom právnom názore aplikovať vnútroštátne právo s argumentom, že vnútroštátna norma nie je v rozpore s právom Únie?

Ako právne najčistejší sa javí tretí postup. Všeobecný súd v rámci určovania právneho základu pre svoje konečné rozhodnutie predloží prejudiciálnu otázku Súdnemu dvoru. Jej zodpovedanie uzavrie procesné možnosti na skúmanie súladov a kolízií medzi vnútroštátnym právom a právom Únie.¹⁹

Rozoberaný čl. 144 ods. 2 ústavy nám ponúka príklad rozporu s právom Únie na ústavnej úrovni. V tejto súvislosti treba uviesť, že Súdny dvor na prednosť práva Únie nazerá širšie a vyžaduje ju nielen vo vzťahu k zákonom (tak ako ju garantuje čl. 7 ods. 5

¹⁹ K tejto problematike bližšie pozri JÁNOŠÍKOVÁ, M.: *Problémy vzťahov medzi Súdnym dvorom Európskych spoločností a Ústavným súdom Slovenskej republiky a Ústavným súdom Českej republiky*. Bratislava: IURA EDITION, 2009, s. 62–64.

ústavy), ale aj vo vzťahu k ústavám členských štátov. Ako však konštatuje Klučka, ústavy štátov v prevažnej miere neriešia stav konfliktu ústavného textu s medzinárodnou zmluvou, skôr riešia to, ako dosiahnuť nekonfliktný stav.²⁰

Ako prostriedok na dosiahnutie takéhoto bezkonfliktného stavu zaviedla euronovela možnosť predbežnej kontroly ústavnosti tých medzinárodných zmlúv, na ktorých ratifikáciu je potrebný súhlas národnej rady (čl. 125a ústavy). Konštatovanie rozporu medzi dojednanou medzinárodnou zmluvou a ústavou zo strany ústavného súdu je prekážkou ratifikácie medzinárodnej zmluvy. Možnosť iniciovať toto konanie pred ústavným súdom zatiaľ nebola využitá ani raz. Teda ani v prípade zmluvy o pristúpení k EÚ, ani v prípade ústavnej zmluvy a ani v prípade Lisabonskej zmluvy. Jednou z možných príčin nevyužitia tejto možnosti je podľa Mazáka úzko definovaná skupina subjektov, ktorá má návrhovú iniciatívu (návrh môže podať len prezident alebo vláda).²¹

2.2 VZŤAH K SEKUNDÁRNEMU PRÁVU EÚ

V rámci euronovely ústavy sa slovenský ústavodarca rozhodol zdefinovať aj vzťah k sekundárnemu právu Únie a tak vložil do čl. 7 ods. 2 ústavy, ktorý v prvej vete obsahuje oprávnenie na prenos výkonu časti práv Slovenskej republiky na ES/EÚ, aj ustanovenie o prednosti právne záväzných aktov ES a EÚ pred zákonmi Slovenskej republiky.

Deklarovaná prednosť právne záväzných aktov ES a EÚ pred zákonmi však nie je zabezpečená takým spôsobom, ako je tomu v prípade medzinárodných zmlúv podľa čl. 7 ods. 5 ústavy, teda prostredníctvom čl. 125 ústavy (konanie o súlade právnych predpisov pred ústavným súdom) a čl. 144 ods. 1 ústavy (pramene, ktorými sú viazaní sudcovia pri rozhodovaní).

Spôsob, ktorým sa ústavodarca rozhodol deklarovať prednosť sekundárneho práva Únie pred zákonmi, prináša viac otázok ako riešení. Nevhodne bol použitý pojem „právne záväzné akty ES a EÚ“, hlavne keď zoberieme do úvahy skutočnosť, že v čase euronovely sa právo Únie skladalo z dvoch častí a to z komunitárnej a úniovej a prednosť bola tradične spájaná len s aktmi komunitárneho práva. Slovenská republika však dobrovoľne garantovala aj prednosť právnych aktov úniového práva.

Ďalší problém formulácie prednosti sekundárneho práva Únie pred zákonmi sa týka časových účinkov ustanovenia čl. 7 ods. 2 ústavy. Euronovela ústavy totiž nadobudla účinnosť 1. júla 2001, teda takmer tri roky pred vznikom členstva Slovenskej republiky v EÚ. Slovenská republika tak garantovala prednosť pred jej zákonmi právne záväzným aktom medzinárodnej organizácie, ktorej členom ešte nebola.²² Tento paradox nemôže zmierniť ani záväzok zblížovať svoj právny poriadok s právom Únie, ktorý na seba prevzala Slovenská republika v čl. 69 Európskej dohody o pridružení uzatvorenej me-

²⁰ KLUČKA, J.: O ústavnej úprave vzťahu medzinárodného a vnútroštátneho práva. *Justičná revue*, 1999, roč. 51, č. 4, s. 5.

²¹ MAZÁK, J.: Preskúmanie súladu Zmluvy zakladajúcej Ústavu pre Európu s Ústavou Slovenskej republiky. (Úvaha o konaní, ku ktorému nedôjde). In *Zmluva o ústave pre Európu a ústavy členských štátov EÚ: zborník z medzinárodnej konferencie 7.–8. apríla 2005 v Bratislave*. Bratislava: Bratislavská vysoká škola práva, 2005, s. 21.

²² K výkladu prednosti garantovanej v čl. 7 ods. 2 ústavy pozri napr. DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. Šamorín: Heuréka, 2004, s. 85–87.

dzi Európskymi spoločenstvami a ich členskými štátmi na jednej strane a Slovenskou republikou na druhej strane.

3. PRISPÔSOBENIE ÚSTAVY KONKRÉTNYM PRÁVAM PLYNÚCIM Z PRÁVA ÚNIE

Euronovelou ústavy došlo aj k úprave niektorých jej ustanovení, ktoré by sa mohli dostať do rozporu s právom Únie. Ako príklad uvádzame čl. 30 ods. 1 ústavy, ktorý pôvodne upravoval len právo občanov zúčastňovať sa na správe vecí verejných a to priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov. Euronovela zrušila podmienenie volebného práva občianstvom, keď priznala volebné právo aj cudzincom s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky. Ich volebné právo je obmedzené na voľby do orgánov samosprávy obcí a do orgánov samosprávy vyšších územných celkov. Táto zmena zabezpečila zosúladenie ústavného textu s inštitútom občianstva Únie, ktorý bol v tom čase upravený v Zmluve o založení Európskeho spoločenstva. Jedno z práv, ktoré tvoria obsah občianstva Únie, je právo občana Únie voliť a byť volený vo voľbách do Európskeho parlamentu a vo voľbách do orgánov samosprávy obcí v členskom štáte, v ktorom má bydlisko a to za rovnakých podmienok ako štátni príslušníci tohto štátu. Pri porovnaní čl. 30 ods. 1 ústavy a právnej úpravy občianstva Únie v primárnom práve Únie zistíme, že ústavná úprava ide nad rámec požiadaviek plynúcich z práva Únie, pretože volebné právo nepriznáva len občanom Únie s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky, ale všetkým cudzincom spĺňajúcim podmienku trvalého pobytu.

Ako ďalší príklad prispôsobovania konkrétnych článkov ústavy požiadavkám plynúcim z práva Únie sa zvykne uvádzať zmena čl. 23 ods. 4 ústavy, ktorá spočíva v odstránení zákazu vydať občana inému štátu. Týmto spôsobom sa mal zabezpečiť súlad s rámcovým rozhodnutím 2002/584/JVV o európskom zatykači a postupoch odovzdávania osôb medzi členskými štátmi.²³ Je nespochybniteľné, že vďaka tejto zmene sa Slovenská republika vyhla podobným problémom, ako malo s európskym zatykačom napr. Poľsko.²⁴ Ako však vysvetliť, že rámcové rozhodnutie bolo prijaté až po euronovele slovenskej ústavy? V skutočnosti, ako uvádza Orosz, súvisela zmena čl. 23 ods. 4 ústavy so zriadením Medzinárodného trestného tribunálu.²⁵

IV. POSILŇOVANIE POZÍCIE NÁRODNEJ RADY V OTÁZKACH EURÓPSKEJ ÚNIE

Vo veľmi krátkom časovom období po vstupe Slovenskej republiky do Európskej únie bol prijatý ústavný zákon č. 397/2004 Z.z. o spolupráci Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky v záležitostiach Európskej únie (ďalej len „ústavný zákon č. 397/2004 Z.z.“). Tento ústavný zákon bol plne v súlade s trendom odstraňovania deficitu demokracie v rámci Únie prostredníctvom posilňova-

²³ Pozri napr. ZEMAN, J.: *Přistoupení k EU a nutnost provádění ústavních změn*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 82.

²⁴ Pozri rozhodnutie poľského ústavného súdu (PL) P 1/05 z 27. apríla 2005.

²⁵ OROSZ, L.: Poznámky k novele Ústavy Slovenskej republiky. *Právnik*, 2001, roč. 140, č. 10, s. 974.

nia vplyvu vnútroštátnych parlamentov na rozhodovanie o záležitostiach týkajúcich sa Európskej únie. Tento trend sa výrazne prejavil aj v poslednej riadnej revízii primárneho práva, ktorým bola Lisabonská zmluva. Treba však súčasne dodať, že v tomto prípade sa nejedná o otázku, ktorej ústavné riešenie by bolo predpokladom vzniku členstva štátu v Únii. Nie je to právna úprava, ktorej existenciu od členského štátu vyžaduje právo Únie. Je na rozhodnutí štátu, či si túto otázku upraví na vnútroštátnej úrovni.

Ústavný zákon č. 397/2004 Z.z. zaviedol informačnú povinnosť vlády voči národnej rade vo vzťahu k návrhom právne záväzných a iných aktov ES/EÚ a k záležitostiam súvisiacim s členstvom Slovenskej republiky v EÚ. Vláda je povinná súčasne s návrhmi aktov ES/EÚ predložiť aj návrh stanoviska Slovenskej republiky k týmto návrhom. Národná rada získala ústavným zákonom č. 397/2004 Z.z. oprávnenie udeľovať členovi vlády imperatívny mandát v súvislosti so stanoviskom, ktoré má člen vlády prezentovať pri zastupovaní Slovenskej republiky v príslušnej inštitúcii ES/EÚ.

Nezodpovedanou otázkou zostáva, prečo nebola problematika vplyvu národnej rady na rozhodovanie o záležitostiach Únie riešená už v euronovele ústavy. Tento ústavný zákon je Oroszom hodnotený ako ďalší prejav nežiaducej praxe prijímania ústavných zákonov, na ktorých prijatie ústava nespĺnomocňuje. Orosz tiež upozorňuje na priamy rozpor čl. 2 ods. 2 ústavného zákona č. 397/2004 Z.z. s ústavou. Uvedené ustanovenie totiž umožňuje, aby národná rada preniesla oprávnenie schvaľovať záväzné stanoviská pre vládu alebo jej členov na jeden zo svojich výbor.²⁶ Ústava však neobsahuje ústavnú normu, ktorá by zakladala zodpovednosť člena vlády voči výboru národnej rady (ústava predpokladá len zodpovednosť vo vzťahu k národnej rade ako celku) a ani ústavnú normu, ktorá by výslovne umožňovala príslušnému výboru národnej rady prijímať stanoviská záväzné pre príslušného člena vlády.²⁷

V. LISABONSKÁ ZMLUVA A POTREBA ÚSTAVNÝCH ZMIEN

Lisabonská zmluva, ktorá mala predstavovať východisko z krízy, v ktorej sa ocitla Európska únia po ratifikačných problémoch spojených so Zmluvou zakladajúcou ústavu pre Európu, bola Slovenskou republikou ratifikovaná bez väčších problémov a diskusií, čoho dôkazom je aj to, že nebola v súvislosti s ňou využitá možnosť predbežnej kontroly ústavnosti v zmysle čl. 125a ústavy.

Napriek tomu sa domnievame, že minimálne dve otázky si zaslúžia zamyslenie sa nad tým, či ústavný text je dostatočný vo svetle zmien vykonaných v primárnom práve Lisabonskou zmluvou. Prvou otázkou je otázka novej právnej povahy Charty základných práv Európskej únie (1) a druhou je otázka upravenia vnútroštátneho schvaľovania rozhodnutia Európskej rady, ktorým dochádza k zmene tretej časti Zmluvy o fungovaní Európskej únie (2). V súvislosti s Lisabonskou zmluvou a s jej tendenciami posilnenia

²⁶ Oprávnenie bolo prenesení na Výbor pre európske záležitosti a to zákonom č. 253/2005 Z.z., ktorý novelizoval zákon č. 350/1996 Z.z. o rokovačom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky.

²⁷ OROSZ, L.: Ústavný systém Slovenskej republiky – všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy. In *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2009, s. 81.

vplyvu vnútroštátnych parlamentov na záležitosti Európskej únie sa objavili aj snahy o novelizáciu ústavného zákona č. 397/2004 Z.z. (3).

1. CHARTA ZÁKLADNÝCH PRÁV EURÓPSKEJ ÚNIE A JEJ VNÍMANIE ÚSTAVOU

Charta základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“) nemala nikdy podobu klasickej medzinárodnej zmluvy uzavretej medzi štátmi. Jej text bol vypracovaný Konventom, o zvolaní ktorého rozhodla v roku 1999 Európska rada. Podpísaná a vyhlásená bola 7. decembra 2000 na zasadnutí Európskej rady v Nice, nie však členskými štátmi, ale Európskym parlamentom, Radou a Komisiou.

V podobe z roku 2000 Charta síce nemala záväzný charakter, ale netreba zabúdať, že viaceré zo základných práv v nej obsiahnutých boli Súdny dvorom označené za všeobecné zásady práva Únie a ako také boli samozrejme záväzné, vzťahoval sa na nich princíp prednosti pred právom členského štátu a sudy členských štátov ako aj Súdny dvor Európskej únie boli povinné poskytnúť im ochranu. Ako príklad môžeme uviesť zásadu účinnej súdnej ochrany, ktorú Súdny dvor Európskej únie označil za všeobecnú zásadu práva Spoločenstva vyplývajúcu z ústavných tradícií spoločných všetkým členským štátom²⁸ a ktorá našla vyjadrenie v čl. 47 Charty.

Prvým pokusom dodať Charte právne záväzný charakter bola Zmluva zakladajúca ústavu pre Európu, ktorá priamo do svojho textu prebrala text Charty. Pri Lisabonskej zmluve už členské štáty zvolili inú techniku. Do textu zmluvy zaradili len konštatovanie, že Charta, ktorá bola opätovne slávnostne vyhlásená 12. decembra 2007, teda deň pred podpisom Lisabonskej zmluvy, má rovnakú právnu silu ako zmluvy (tak čl. 6 ZEÚ).

Čo však rozumieť pod formuláciou „rovnaká právna sila ako zmluvy“? Domnievame sa, že štáty prostredníctvom tohto odkazu priznali Charte rovnaké postavenie v rámci hierarchie prameňov práva Únie, ako má primárne právo a rovnako tak rovnaký účinok, ako má primárne právo vo vzťahu k právnym poriadkom členských štátov. To znamená, že Charta má aplikačnú prednosť v prípade rozporu s vnútroštátnym právom, má priamy účinok a je priamo aplikovateľná tak ako zakladajúce zmluvy. Treba však upriamiť pozornosť na čl. 51 ods. 1 Charty upravujúci rozsah jej pôsobnosti, v zmysle ktorého je Charta záväzná pre členské štáty len vtedy, keď vykonávajú právo Únie. V dôsledku toho, ako správne vyplýva z judikatúry ústavného súdu, je zbytočné napr. v sťažnostiach podľa čl. 127 ústavy namietat' porušenie základných práv vyplývajúcich z Charty, ak v danom prípade neexistuje žiaden súvis s právom Únie.²⁹

Podľa nášho názoru čl. 6 ZEÚ v podstate zaviedol v súvislosti s Chartou fikciu medzinárodnej zmluvy. Sme si vedomí, že ide o termín, ktorý nenájde vo Viedenskom dohovore o zmluvnom práve. Domnievame sa však, že najvýstižnejšie vyjadruje skutočnosť, že Charta má právne účinky medzinárodnej zmluvy, hoci nebola prijatá spôsobom, ktorý je medzinárodným právom predpísaný pre uzavieranie zmlúv a nasledujúce úkony štátov (čl. 6 až 25 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve).

²⁸ Rozsudok Súdneho dvora z 15. mája 1986, Johnston (222/84, Zb. 1651, bod 18).

²⁹ K tomu pozri napr. uznesenie ústavného súdu z 22. marca 2012 sp. zn. IV. ÚS 160/2012 alebo nález ústavného súdu z 13. apríla 2011 sp. zn. III. ÚS 322/2019.

Ak teda Chartu vnímame ako fikciu medzinárodnej zmluvy, tak sme toho názoru, že ústava poskytuje dostatočný právny základ na to, aby sa v slovenskom právnom poriadku mohli prejavíť jej účinky tak, ako sa na to Slovenská republika zaviazala ratifikáciou Lisabonskej zmluvy. Prednosť pred zákonmi Charte zaručuje čl. 7 ods. 5 tak ako je to v prípade zmlúv tvoriacich primárne právo Únie. Ďalším dôsledkom fikcie Charty ako medzinárodnej zmluvy je skutočnosť, že môže slúžiť ako referenčné kritérium v konaní o súlade právnych predpisov pred ústavným súdom podľa čl. 125 ústavy a tiež v konaní o sťažnostiach podľa čl. 127 ods. 1 ústavy. V oboch prípadoch však treba zobrať do úvahy čl. 51 ods. 1 Charty, v zmysle ktorého je Charta pre členské štáty záväzná len vtedy, keď vykonávajú právo Únie. Z doteraz podaných sťažností podľa čl. 127 ods. 1 ústavy vyplýva, že túto skutočnosť, si sťažovatelia neuvedomujú dostatočne. Nakoniec posledným dôsledkom fikcie Charty ako medzinárodnej zmluvy je skutočnosť, že zaväzuje sudcov pri výkone ich funkcie v zmysle čl. 144 ústavy. Zdá sa, že niektoré sudy vyššieho stupňa sa už záväzným charakterom Charty začali zaoberať.³⁰

2. PROCEDÚRA SCHVAĽOVANIA ROZHODNUTIA EURÓPSKEJ RADY

V zmysle čl. 48 ods. 6 ZEÚ môže Európska rada svojím jednomyselným rozhodnutím zmeniť tretiu časť ZFEÚ nazvanú „Vnútrošné politiky a činnosti Únie“. Takýmto rozhodnutím však nesmie dôjsť k rozšíreniu právomocí, ktoré členské štáty preniesli zmluvami na Európsku úniu. Účinnosť rozhodnutia Európskej rady je podmienená jeho schválením členskými štátmi v súlade s príslušnými ústavnými požiadavkami.

Podobné podmienenie účinnosti rozhodnutia inštitúcie Únie jeho schválením členskými štátmi v súlade s ich ústavnými požiadavkami sa nachádza aj v ďalších ustanoveniach primárneho práva a to konkrétne v čl. 42 ods. 2 ZEÚ v súvislosti s rozhodnutím Európskej rady o spoločnej obrane, v čl. 25 ZFEÚ v súvislosti s rozhodnutím Rady o posilnení alebo doplnení práv občanov Únie, v čl. 218 ods. 8 v súvislosti s rozhodnutím Rady o dohode o pristúpení k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, v čl. 223 ZFEÚ v súvislosti s opatreniami Rady týkajúcimi sa volieb do Európskeho parlamentu, v čl. 262 ZFEÚ v súvislosti s rozhodnutím Rady o prevode právomocí na Súdny dvor v sporoch týkajúcich sa duševného vlastníctva a nakoniec v čl. 311 ZFEÚ v súvislosti s rozhodnutím Rady upravujúcim systém vlastných zdrojov Únie.

Vo všetkých uvedených prípadoch ide o výnimku zo všeobecného pravidla, v zmysle ktorého sa akty inštitúcie a orgánov Únie už následne na vnútroštátnej úrovni neschvaľujú. Dôvodom tejto výnimky je skutočnosť, že uvedené ustanovenia primárneho práva predpokladajú zmenu zmlúv, ktoré medzi sebou uzavreli štáty, aktom inštitúcie Únie. Preto si štáty ešte ponechali túto formu poslednej kontroly, ktorá im dáva priestor na prípadné zapojenie vnútroštátnych parlamentov do rozhodovania. Nie je vylúčená ani možnosť, že sa členský štát rozhodne pre priame zapojenie občanov prostredníctvom referenda.

Ústava však neobsahuje žiadne pravidlá pre schvaľovanie rozhodnutí Európskej rady alebo iných inštitúcií Únie. Keďže Európska rada už využila možnosť danú čl. 48 ods. 6

³⁰ Dôkazom je napríklad rozsudok Krajského súdu v Prešove, sp. zn. 3 Co 109/2010 z 9. marca 2011.

a 25. marca 2011 prijala rozhodnutie č. 2011/199/EÚ, ktorým sa mení a dopĺňa čl. 136 ZFEÚ v súvislosti s mechanizmom pre stabilitu pre členské štáty, ktorých menou je euro (ďalej len „rozhodnutie Európskej rady 2011/199“),³¹ máme možnosť sledovať na konkrétnom príklade, akým spôsobom Slovenská republika toto rozhodnutie schválila a vyrovnala sa tak so situáciou, keď neexistuje požadovaná právna úprava.

Vláda predložila rozhodnutie Európskej rady 2011/199 národnej rade za účelom vyslovenia súhlasu s týmto rozhodnutím v zmysle čl. 86 písm. d) ústavy, ktorý zveruje do pôsobnosti národnej rady vyslovovanie súhlasu s ratifikáciou niektorých skupín medzinárodných zmlúv. Vláda v predkladacej správe zdôvodnila tento postup tým, že rozhodnutie Európskej rady 2011/199 má za cieľ zmenu prezidentskej medzinárodnej zmluvy (Zmluva o fungovaní Európskej únie), a preto je pri jeho vnútroštátnom schvaľovaní nevyhnutné dodržať postup identický ako v prípade prezidentskej medzinárodnej zmluvy.

Národná rada vyslovila súhlas uznesením č. 25 z 15. mája 2012 a súčasne rozhodla, že predmetné rozhodnutie predstavuje medzinárodnú zmluvu, ktorá má podľa čl. 7 ods. 5 ústavy prednosť pred zákonmi. Následne bolo rozhodnutie Európskej rady 2011/199 predložené prezidentovi, ktorý ho ratifikoval 30. mája 2012.

Keďže predmetné rozhodnutie bolo v uznesení národnej rady explicitne označené za medzinárodnú zmluvu, malo byť ešte vyhlásené v Zbierke zákonov uverejnením oznámenia Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky, ktorého súčasťou malo byť aj úplné znenie rozhodnutia Európskej rady 2011/199. V zmysle §1 ods. 1 zák. č. 1/1993 Z.z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky sa totiž medzinárodné zmluvy vyhlasujú uverejnením v Zbierke zákonov. Vyhlásenie v Zbierke zákonov je v zmysle čl. 7 ods. 5 ústavy podmienkou prednosti medzinárodnej zmluvy pred zákonmi. Keďže zatiaľ k uverejneniu rozhodnutia Európskej rady 2011/199 v Zbierke zákonov nedošlo, nemôže mať toto rozhodnutie prednosť pred zákonmi, aj keď národná rada v svojom uznesení túto skutočnosť konštatovala.

Domnievame sa, že zvolený postup schválenia rozhodnutia Európskej rady 2011/199 v podmienkach Slovenskej republiky bol v záujme neblokovania tohto rozhodnutia jedinou možnou reakciou na neexistenciu výslovnej právnej úpravy v slovenskom právnom poriadku. Nebol však dotiahnutý do úplného konca vzhľadom na chýbajúcu publikáciu rozhodnutia Európskej rady 2011/199 v Zbierke zákonov.

Z hľadiska stability právneho systému a jeho predvídateľnosti a tiež vzhľadom na skutočnosť, že čl. 48 ods. 6 ZFÚ nie je jediným ustanovením primárneho práva, ktoré požaduje vnútroštátne schválenie aktu inštitúcií alebo orgánov Únie, by však bolo žiaduce, aby bola uskutočnená zmena ústavy, v rámci ktorej by bol zadaný spôsob schvaľovania aktov inštitúcií alebo orgánov Únie, ak to požadujú medzinárodné zmluvy a v súvislosti s tým by boli upravené aj ustanovenia ústavy o právomoci národnej rady (čl. 86 ústavy) a prezidenta Slovenskej republiky (čl. 102 ústavy). Vyšli by sme sa tak sporným otázkam, ktoré by mohli v budúcnosti vzniknúť, ako je napríklad otázka

³¹ Platnosť rozhodnutia Európskej rady 2011/199 bola medzičasom skúmaná Súdny dvorom na základe prejudiciálnej otázky írskeho súdu. Išlo o konanie vo veci C-370/12, v ktorom Súdny dvor rozsudkom z 27. novembra 2012 konštatoval, že nebola odhalená žiadna skutočnosť, ktorá by mohla mať vplyv na platnosť predmetného rozhodnutia.

predbežnej kontroly ústavnosti aktu inštitúcií alebo orgánov Únie v zmysle čl. 125a ústavy.

3. SNAHA O NOVELIZÁCIU ÚSTAVNÉHO ZÁKONA č. 397/2004 Z.z.

Článok 12 ZEÚ v znení po Lisabonskej zmluve predpokladá príspevok vnútroštátnych parlamentov k dobrému fungovaniu Európskej únie. V tejto súvislosti odkazuje čl. 12 ZEÚ okrem iného na Protokol o úlohe národných parlamentov v Európskej únii, ktorý zakladá informačnú povinnosť inštitúcií Únie voči vnútroštátnym parlamentom najmä v súvislosti s tvorbou legislatívnych aktov, a na Protokol o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality, ktorý upravuje kontrolné oprávnenia vnútroštátnych parlamentov v súvislosti s týmito zásadami, medzi ktoré patrí aj možnosť vnútroštátneho parlamentu iniciovať žalobu o neplatnosť legislatívneho aktu z dôvodu porušenia zásady subsidiarity.

Práve s možnosťou žaloby o neplatnosť legislatívneho aktu súvisí snaha o novelizáciu ústavného zákona č. 397/2004 Z.z. Ako sme už uviedli, vnútroštátny parlament môže podanie takejto žaloby len iniciovať, ale samotnú žalobu podáva v mene parlamentu členský štát v súlade s jeho právnym poriadkom. Preto sa predkladatelia návrhu novely ústavného zákona č. 397/2004 Z.z. domnievali, že bude potrebné identifikovať orgán, ktorý bude žalobu v mene národnej rady podávať a upraviť vzťah tohto orgánu k národnej rade. Podľa navrhovanej novely mala byť týmto orgánom vláda, ktorá mala byť rozhodnutím národnej rady o podaní žaloby vo veci porušenia zásady subsidiarity legislatívnym aktom viazaná a žalobu mala predložiť Súdnemu dvoru bez zbytočného odkladu.

Okrem úprav súvisiacich so žalobou o neplatnosť legislatívneho aktu navrhovali predkladatelia novely ústavného zákona č. 397/2004 Z.z. aj precizáciu čl. 1 ods. 1 tohto ústavného zákona, ktorý definuje, ktoré dokumenty má vláda povinnosť predkladať národnej rade. Navrhovali zaradiť medzi ne aj návrhy na použitie postupu podľa čl. 48 ods. 7 ZEÚ, ktorý upravuje zjednodušený revízny postup. Podľa nášho názoru táto úprava nie je potrebná, pretože povinnosť informovať národné parlamenty o iniciatíve Európskej rady použiť zjednodušený revízny postup je upravená priamo v čl. 48 ods. 7 ZEÚ.

V konečnom dôsledku sa ústavný zákon č. 397/2004 Z.z. nepodarilo novelizovať, keďže sa nenašla ústavná väčšina, ktorá by návrh novely podporila. Po osemnástich mesiacoch od momentu nadobudnutia platnosti Lisabonskej zmluvy došlo len k zmene zákona č. 350/1996 Z.z. o rokovacom poriadku Národnej rady zákonom č. 187/2011 Z.z., ktorý doplnil pôsobnosť výboru pre európske záležitosti a vložil nový § 58b týkajúci sa žaloby vo veci porušenia zásady subsidiarity legislatívnym aktom Európskej únie. Toto nové ustanovenie obsahuje aj viazanosť vlády uznesením národnej rady o podaní žaloby a povinnosť vlády bezodkladne predložiť žalobu Súdnemu dvoru, tak ako to predpokladala navrhovaná novela ústavného zákona č. 397/2004 Z.z.

VI. ZÁVER

V rámci všeobecného zhodnotenia Ústavy Slovenskej republiky z pohľadu členstva Slovenskej republiky v Európskej únii je možné konštatovať, že ústava v zásade nekladie žiadne prekážky členstvu v tomto nadnárodnom zoskupení a vytvára predpoklady pre plnenie záväzkov, ktoré pre Slovenskú republiku z tohto členstva vyplývajú.

Týmto záverom samozrejme nechceme konštatovať, že ústavná úprava danej problematiky je ideálna. Identifikovali sme viacero teoretických problémov, medzi nimi napríklad príkaz pre vnútroštátneho sudcu plynúci z čl. 144 ods. 2 ústavy, aby v prípade rozporu všeobecne záväzného právneho predpisu s primárnym právom Únie prerušil konanie a podal ústavnému súdu návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov. Túto ústavou stanovenú povinnosť považujeme za rozpornú s princípom Simmenthal.

Ďalším problémom je nepresná, neúplná a v podstate zbytočná úprava prednosti sekundárneho práva Únie pred zákonmi. Jej nepresnosť spočíva v použití nejasného pojmu „právne záväzné akty Únie“, jej neúplnosť napr. v nezabezpečení viazanosti sudcov sekundárnym právom Únie a zbytočnosť v tom, že prednosť sekundárneho práva vyplýva zo samotného práva Únie.

Ako problematická sa nám javí aj neexistencia ústavnej úpravy schvaľovania rozhodnutí Európskej rady, ktorými dochádza k revízii primárneho práva Únie. Aj keď tento nedostatok bol v praxi vyriešený použitím analógie, domnievame sa, že táto problematika predstavuje „najhorúcejšieho kandidáta“ na ústavnú úpravu v prípade novelizácie ústavy.

Prípadná novelizácia ústavy by mala zahŕňať aj úpravu možnosti národnej rady iniciovať podanie žaloby na Súdny dvor o neplatnosť právneho aktu Únie z dôvodu porušenia zásady subsidiarity a viazanosť vlády takýmto rozhodnutím národnej rady. Domnievame sa totiž, že táto problematika by nemala byť riešená len na úrovni zákona, ale keďže ide o ústavnú materiu, mala by byť riešená v rámci definovania pôsobnosti a vzájomných väzieb ústavných orgánov v ústave.

V súvislosti s novelizáciou ústavy však súhlasíme s názorom Orosza, že je treba nájsť kompromis medzi požiadavkou stability ústavného textu a pokusom o skvalitnenie ústavy prostredníctvom ďalšej novelizácie.³²

CONSTITUTION OF THE SLOVAK REPUBLIC AND THE MEMBERSHIP OF THE EUROPEAN UNION

Summary

The contribution is aimed at the constitutional preconditions of the full membership of the Slovak republic in the European Union. At the same time the author deals with the constitutional provisions of these prerequisites which provide for fulfilment of duties and obligations of the Slovak republic stemming

³² OROSZ, L.: Ústavný systém Slovenskej republiky – všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy. In *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2009, s. 103.

from that membership. All the connected provisions are the results of the amendments to the Constitution effectuated by the constitutional statute n. 90/2001 of the Collection of laws. Further research is focused on the constitutional statute n. 397/2004 of the Collection of laws on the cooperation between the National Parliament of the Slovak republic and the Government of the Slovak republic regarding the matters of the European Union. This constitutional statute provides for consequences of the memberships in the European Union on the relationship of two constitutional organs – the parliament and the government. Finally, the author explores the quality of the constitutional provisions concerning the membership of the Slovak republic in the European Union in relation to the amendments to the primary EU law after the Lisbon Treaty.

Key words: Constitution of the Slovak republic, European Union, transferral of competences, primacy, international treaties, Charter of the Fundamental Rights of the European Union

Kľúčové slová: Ústava Slovenskej republiky, Európska únia, prenos právomocí, prednosť, medzinárodné zmluvy, Charta základných práv Európskej únie

INTEGRAČNÍ PŘEDPISY V RAKOUSKÉM ÚSTAVNÍM SYSTÉMU

ALEKSANDRA KUSTRA*

I. ÚVODEM

Rakouský právní systém tvoří z hlediska pramenů ústavního práva zvláštní případ. Rakouskou ústavu v materiálním smyslu tvoří pouze ústavní zákon z roku 1920, ale také celá řada dalších normativních aktů, nebo dokonce jednotlivých ustanovení nacházejících se v zákonech, které byly ústavodárcem nadány nejvyšší právní silou. Tento stav je důsledkem poválečných vlád velkých koalicí, které v parlamentu disponovaly většinou umožňující změny ústavy i „posilování“ vybraných zákonů nebo jejich ustanovení v zájmu zajištění jejich ochrany před kontrolou jejich ústavnosti.

Na základě čl. 50 odst. 3 Spolkového ústavního zákona z roku 1920 (dále jen „ústava“) mohou rovněž mezinárodní smlouvy jako celek anebo jejich jednotlivá ustanovení získat sílu ústavního zákona. Této možnosti bylo v Rakousku využito ještě před jeho přistoupením k Evropské unii při ratifikaci evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Ústavní sílu získala také Listina základních práv Evropské unie (dále jen „Listina EU“). Dokladem toho jsou rozhodnutí Ústavního soudního dvora (dále jen „ÚSD“) ze dne 14. března 2012 ve věcech spis. zn. U 466/11-18 a U 1836/11-13, v nichž ÚSD uznal základní práva zaručená Listinou EU za ústavní práva v tom smyslu, že je možné se jich dovolávat prostřednictvím ústavní stížnosti.¹ Naproti tomu primární právo EU, s výjimkou Lisabonské smlouvy, i když byly ratifikovány ústavním zákonem, nemají ústavní sílu a nebyly zahrnuty do tzv. ústavního bloku neboli ústavy v materiálním smyslu.²

Rakouská ústava v čl. 44 počítá se dvěma způsoby změny, v závislosti na tom, zda novelizace bude částečnou nebo úplnou změnou. Ke schválení částečné změny stačí podle čl. 44 odst. 1 získání kvalifikované 2/3 většiny hlasů v Národní radě za účasti alespoň 1/2 všech jejích členů. V případě, kdy by změna omezovala příslušnost zemí v oblasti zákonodárství nebo výkonné moci je třeba v souladu s odst. 2 souhlas 2/3 větši-

* Autorka je asistentkou na katedře ústavního práva Fakulty práva a správy Univerzity Mikuláše Koperníka v Toruni a může být kontaktována prostřednictvím emailu: a_kustra@law.umk.pl. Článek přeložil JUDr. Jan Kudrna, Ph.D.

¹ Viz WRÓBEL, W.: Karta Praw Podstawowych jako część krajowych porządków konstytucyjnych. *Europejski Przegląd Sądowy*, červen 2012, s. 1.

² Viz PAWŁOWSKI, Sz.: Zmiany Konstytucji Austrii jako wyraz jej europeizacji. In *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*. Warszawa 2011, s. 55.

ny Spolkové rady vyslovený za účasti alespoň poloviny všech jejích členů. Z ustanovení odst. 3 dále vyplývá, že ke schválení celkové změny ústavy je navíc potřeba provedení celostátního referenda. Při schvalování částečné změny ústavy může také dojít k provedení referenda, ale pouze tehdy, jestliže o to požádá alespoň jedna třetina členů Národní nebo Spolkové rady. Referendum, o kterém hovoří čl. 44 odst. 3 ústavy, má bez ohledu na to, zda se týká částečné nebo úplné změny ústavy charakter ratifikační. Provádění je podle čl. 42 ústavy po skončení legislativního procesu, tedy po schválení usnesení Národní rady a jeho potvrzení Spolkovou radou.³

Integrační ustanovení rakouské ústavy jsou tvořené předpisy spolkového ústavního zákona ze dne 5. května 1994 o přistoupení Rakouska k Evropské unii a oddílu B „Evropská unie“ a čl. 9 odst. 2 a čl. 50 rakouské ústavy.

II. HISTORICKÝ KONTEXT: INTEGRAČNÍ USTANOVENÍ OBSAŽENÁ V RAKOUSKÉ ÚSTAVĚ Z ROKU 1920 JAKO NEDOSTATEČNÝ ÚSTAVNĚPRÁVNÍ ZÁKLAD PRO PŘISTOUPENÍ K EU

Při popisu historického kontextu, v němž došlo k zahrnutí integračních ustanovení do rakouských ústavních předpisů je třeba zmínit, že země přistoupila k EU teprve v roce 1995. Poměrně pozdní přistoupení bylo způsobeno především poválečným závazkem Rakouska zachovat věčnou neutralitu.

Rozpad SSSR, obnovení demokracie ve státech střední Evropy, jakož i značná politická destabilizace v bezprostředním sousedství Rakouska (váleky v Jugoslávii, rozdělení Československa, konfliktní charakter slovensko-maďarských vztahů) vedly nakonec k tomu, že členství v Evropských společenstvích (dále jen „ES“) se pro Rakousko stalo nejenom politickým cílem, ale také cílem strategickým, týkajícím se politické a vojenské bezpečnosti země.⁴

Formální žádost o přijetí do skupiny členských států ES Rakousko podalo dne 14. července 1989. Dalším důležitým krokem bylo podepsání úmluvy mezi státy ES a EFTA (včetně Rakouska) o vytvoření Evropského hospodářského prostoru (dále jen „EHP“), k čemuž došlo v portugalském Portu 2. května 1992. Tato skutečnost měla značný význam z hlediska přístupového procesu Rakouska, neboť účast v EHP znamenala nutnost přijetí kolem 60 % *acquis communautaire*. Tímto způsobem byla celá řada otázek spojených s uplatňováním norem společenství v právním řádu Rakouska vyřešena ještě před formálním přistoupením země k ES.⁵ Pouhý rok od vytvoření EHP byla

³ Z čl. 42 odst. 2 a 3 vyplývá, že takové potvrzení může být učiněno i mlčky. Čl. 42 odst. 3 stanoví, že „takové námitky musí během 8 týdnů po předložení usneseného zákona Spolkové radě její předseda písemně předložit Národní radě...“ a odst. 4 stanoví, že „rozhodne-li Spolková rada nepodat námitky nebo nebyly-li ve lhůtě stanovené v odst. 3 odůvodněné námitky podány, usnesený zákon se podepíše a vyhlásí“. Citováno dle KLOKOČKA, VI. – WAGNEROVÁ, E.: *Ústavy států Evropské unie*. Praha: Linde, 1997, s. 447–448.

⁴ Viz např. ALEKSANDER, J.: *Przyszłe członkostwo Austrii we Wspólnocie Europejskiej*. (Wybrane problemy prawne). *Państwo i Prawo*, 1993, č. 11, s. 86. Nebo také KHOL, A.: *Konturen einer neuen Sicherheitspolitik. Von der Neutralität zur Solidarität. Österreichisches Jahrbuch für Politik 1992*. Wien, 1993, s. 47 a násl.

⁵ ALEKSANDER, J.: *cit. d.*, s. 87.

zahájena přístupová jednání s Rakouskem, která byla velmi rychle završena (přístupové smlouvy byly sjednány během jednoho roku).⁶

Za zmínku stojí, že rakouská ústava z roku 1920, ve znění z roku 1929, byla doktrínou tradičně hodnocena jako norma otevřená vůči mezinárodnímu právu.⁷ Otázky vztahů mezi vnitrostátním a mezinárodním právem před přístupem Rakouska k EU upravovaly články 9 a 50 ústavy.

Článek 9 ve svém původním znění stanovil, že „všeobecně uznané normy mezinárodního práva se považují za součást spolkového práva“.⁸ Článek 50 uváděl, že „politické státní smlouvy a jiné smlouvy, pokud tyto mění nebo doplňují zákony a pokud nespadají pod čl. 16 odst. 1, lze uzavírat pouze se souhlasem Národní rady. Pokud takové státní smlouvy upravují věci samostatné působnosti zemí, potřebují též souhlas Spolkové rady. Při schvalování státní smlouvy spadající pod odst. 1 se může Národní rada usnést na tom, že k provedení smlouvy bude vydán zákon. Na usnesení Národní rady podle odst. 1 a 2 se vztahuje čl. 42 odst. 1 až 4, a pokud se mění nebo doplňuje státní smlouvou ústavní právo, použije se přiměřeně čl. 44 odst. 1 a 2; v usnesení podle odst. 1, kterým se schvalují státní smlouvy nebo taková ustanovení, obsažená ve státních smlouvách, musí být výslovně uvedeno, že se jím mění ústava.“⁹

Uvedená ustanovení byla zpočátku interpretována v duchu monismu, ale v průběhu času došlo k tomu, že začala převažovat koncepce dualistická s odkazem na to, že žádné právní akty mající původ v zahraničí nemohou na území spolku působit bez toho, aby pro to měly nějaký ústavněprávní základ.¹⁰

Tento výklad ústavy významným způsobem ztěžoval podílení se na integračních procesech. Proto také v roce 1981 došlo k rozhodnutí vložit do čl. 9 ústavy druhý odstavce stanovící, že „zákonem nebo státní smlouvou schválenou podle čl. 50 odst. 1 lze přenášet jednotlivá výsostná práva Spolku na mezistátní instituce a jejich orgány a lze upravit činnost orgánů cizích států uvnitř země, jakož i činnost rakouských orgánů v zahraničí v rámci mezinárodního práva“.¹¹

Podle úmyslu ústavodárce měl čl. 9 odst. 2 plnit roli tzv. integrační páky.¹² Nicméně schválené znění tohoto ustanovení účel, za kterým byla novelizace předkládána, nesplnilo.

Návrh novely ústavy předložený Národní radě vládou v roce 1981 implicitně umožňoval přenos pravomocí nejenom Spolku, ale také členských zemí. V průběhu prací ve Spolkové radě však došlo k té výhradě, že přenos se bude moci týkat pouze pravomocí Spolku. Toto omezení bylo výsledkem obav členských zemí z toho, že by Spolek mohl přenášet jejich pravomocí ve prospěch mezinárodních organizací bez toho, že by se na rozhodování o takovém přenosu mohly účinně podílet. Spolková rada podávala schvá-

⁶ Tamtéž.

⁷ Tamtéž. Nebo také ÖHLINGER, Th.: *Der völkerrechtlicher Vertrag im staatlichen Recht*. Wien, 1973.

⁸ V současnosti se jedná o čl. 9 odst. 1 rakouské ústavy. Citováno dle KLOKOČKA, VI. – WAGNEROVÁ, E. *Ústavy států Evropské unie*. Praha: Linde, 1997, s. 421.

⁹ Citováno dle KLOKOČKA, VI. – WAGNEROVÁ, E. *Ústavy států Evropské unie*. Praha: Linde, 1997, s. 452.

¹⁰ Viz ÖHLINGER, Th. *Verfassungsrechtliche Aspekte eines Beitritts Österreichs zu den EG*. Wien, 1988, s. 6. Cit. dle ALEKSANDER, J.: *cit. d.*, s. 87–88 a poznámka č. 13.

¹¹ Citováno dle KLOKOČKA, VI. – WAGNEROVÁ, E. *Ústavy států Evropské unie*. Praha: Linde, 1997, s. 421.

¹² Není take náhodou, že popisovaný článek je nápadně podobný čl. 24 Základního zákona SRN.

lený pozměňovací návrh jako vítězství ideje federalismu, ale v praxi to znamenalo, že rozsah pravomocí, které budou moci být podle ústavy přeneseny, bude příliš malý. Článek 9 odst. 2 tedy nemohl plnit funkci „integrační páky“ v procesu přistupování Rakouska k EU.¹³ Dalším důsledkem této skutečnosti byla nezbytnost provedení nové změny ústavy předtím, než Rakousko ratifikovalo přístupovou smlouvu.

Politici i představitelé právní teorie přitom poukazovali na to, že ratifikace zakládacích smluv Společenství, stejně jako přístupové smlouvy, by měla být provedena stejným způsobem, jako celková změna ústavy. Takový výklad však neměl jasnou oporu ve znění čl. 50 ústavy, který ve svém odst. 3 odkazuje pouze na čl. 44 odst. 1 a 2. Článek 44 odst. 3 neobsahuje definici celkové změny ústavy, ani neuvádí katalog zvláště chráněných ústavních předpisů, jejichž změna nebo zrušení by vyžadovaly postup dle čl. 44 odst. 3 ústavy.

Podle záměru tvůrců ústavy z roku 1920 měla znamenat celková změna ústavy návrat Rakouska k monarchickému státnímu zřízení¹⁴ nebo schválení nové ústavy (úplná formální záměna).¹⁵ Ústavní soudní dvůr ve své judikatuře týkající se kontextu čl. 44 odst. 3 nicméně rozvinul doktrínu tzv. úhelných kamenů rakouské ústavy. Podle ní každá změna ústavy mající vliv na základní zásady ústavního systému musí být projednávána jako celková změna ústavy.

Z judikatury Ústavního soudního dvora vyplývá katalog osmi zásad tvořících základy rakouského ústavního systému. Jsou to: zásada demokracie, právního státu, federalismu, republikánského státního zřízení, parlamentarismu, trojdílnosti moci, zásada ochrany základních práv a zásada kontroly ústavnosti. Navíc, i když v odborné literatuře byly vůči možnosti přiznat mezinárodní smlouvě status změny celé ústavy vznášeny námitky,¹⁶ z dosavadní judikatury Ústavního soudního dvora vyplývalo, že přistoupení k mezinárodní smlouvě nebo také mezinárodní organizaci může být spojeno s procedurou odpovídající celkové změně ústavy.¹⁷ Ústavní soudní dvůr uvedl, že při rozhodování, zda v konkrétním případě nastupuje nutnost aplikovat uvedenou proceduru, je třeba vzít v úvahu nejenom liberální znění smluvních ustanovení, ale také budoucí důsledky, jaké mohou tato ustanovení vyvolat.¹⁸

V analýze připravené Oddělením ústavního práva Úřadu kancléře bylo toto stanovisko také zaujato. Bylo poukázáno na to, že cílem čl. 44 odst. 3 ústavy bylo zajištění ratifikace referendem každé celkové změny ústavy, což vylučuje nezbytnost výslovného odkazu do čl. 44 odst. 3 v č. 50 odst. 3 ústavy.¹⁹

Podmínka analyzovat rovněž důsledky, jaké může mezinárodní smlouva přinést v budoucnu, podporovala závěr, že přístupová smlouva a zakládací smlouvy mají být uznány jako smlouvy vyžadující aplikaci způsobu schvalování podle čl. 44 odst. 3 ústavy. Také stanovisko také zaujala spolková vláda ve svém prohlášení týkajícím se přistoupení Rakouska k EU. V tomto dokumentu vláda zanalyzovala zejména dopady,

¹³ Viz SEIL-HOHENVELDERN, I. Constitutional Problems Involved in Austria's Accession to the EU. *Common Market Law Review*, 1992, No. 35, s. 727–728.

¹⁴ SEIL-HOHENVELDERN, I.: *cit. d.*, s. 729.

¹⁵ ALEKSANDER, J.: *cit. d.*, s. 89.

¹⁶ ÖHLINGER, Th.: *cit. d.*, s. 44 a násled.

¹⁷ Viz např. rozhodnutí ÚSD ze dne 14. října 1988 VfGH 14. 10. 1988, SGI.11.500.

¹⁸ Viz rozhodnutí citované výše.

¹⁹ Viz ALEKSANDER, J.: *cit. d.*, s. 89.

jaké může mít pro ústavní systém země přistoupení k nadnárodní organizaci, a došla k závěru, že v důsledku přistoupení k EU projdou změnou zásady federalismu, demokracie a právního státu.²⁰

III. AKTUÁLNÍ ÚSTAVNÍ ÚPRAVA

Dne 5. května 1994 rakouský parlament schválil spolkový ústavní zákon o přistoupení Rakouska k Evropské unii. Tento ústavní zákon se skládá pouze ze třech článků a jeho základní funkcí je vyslovení souhlasu na ústavní úrovni s uzavřením přístupové smlouvy. V souladu s procedurálními podmínkami stanovenými v čl. 44 odst. 3 ústavy bylo jeho nabytí účinnosti podmíněno ještě schválením v referendu, které se konalo 12. června 1994. Výsledek referenda, v němž svůj souhlas vyslovilo 66, 58 % hlasujících, kteří platně odevzdali hlasy, rozhodl o tom, že schválený ústavní zákon vstoupil v život.

V souladu s čl. I. ústavního zákona v okamžiku vyslovení souhlasu lidem s touto normou získaly příslušné orgány ústavní zmocnění k uzavření přístupové smlouvy sjednané podle podmínek potvrzených na přístupové konferenci konané dne 12. dubna 1994.

Článek II. stanovil, že „*státní smlouva o přistoupení Rakouska k Evropské unii může být uzavřena jedině se souhlasem Národní rady a Spolkové rady. Příslušná ustanovení vyžadují v každém případě přítomnost alespoň jedné poloviny všech členů a většinu dvou třetin odevzdaných hlasů.*“

V souladu s čl. III. bylo spolkové vládě svěřeno provedení schváleného ústavního zákona. Toto ustanovení znamenalo zmocnění vlády k podepsání přístupové smlouvy a následně její předložení parlamentu ke schválení.

Spolkový ústavní zákon tedy tvoří v Rakousku ústavní základ přistoupení země k EU.

Účinnost přístupové smlouvy k 1. lednu 1995 se překryla s koncem legisvakanční lhůty zmíněného ústavního zákona.

Ústavodárce se rozhodl vložit do první části ústavy z roku 1920, po titulu A zahrnujícím úvodní ustanovení, titul B nazvaný „Evropská unie“. V něm nedošlo, až na výjimku čl. 9 odst. 2, k vložení další „integrační páky“, neboli předpisu umožňujícího přenos pravomocí ve prospěch EU, protože již dříve bylo rozhodnuto brát jako ústavní základ přistoupení k EU ústavní zákon z 5. května 1994.

Nově založená ústavní regulace se nyní skládá z 11 článků – čl. 23a–23k.²¹ Ustanovení titulu B rakouské ústavy jsou neobvykle detailní. Celá řada otázek upravených

²⁰ Stojí za to uvést, že smlouvu o přistoupení k EHP vláda ocenila odlišným způsobem. I když se v odborné literatuře objevily názory, že smlouvu o EHP je třeba hodnotit jako totální změnu ústavy, vláda zaujala stanovisko, že se jedná pouze o provizorní řešení, které bude uplatňováno pouze do té doby, než Rakousko přistoupí k EU. Ve své argumentaci vláda uváděla rozdíly mezi tím, jakým způsobem EHP a EU tvoří své právní předpisy a jakým způsobem členské státy v těchto věcech vyjadřují svůj souhlas, stejně jako rozdíl ve věcném zaměření smlouvy o EHP v porovnání se smlouvami o EŠ. V důsledku toho byla smlouva o EHP schválena procedurou podle čl. 50 odst. 3 v souvislosti s čl. 44 odst. 1. Tímto způsobem byla smlouva o EHP uznána jako smlouva měnicí, ale pouze částečně, ústavu. Viz ALEKSANDER, J.: *cit. d.*, s. 89–90.

²¹ Původně jich bylo pouze šest, jednalo se o čl. 23a–23f.

v těchto předpisech by mohla být upravena na zákonné úrovni. Nicméně kazuističnost této úpravy je z jistých hledisek odůvodněná.

Článek 23a a 23b popisuje způsob volby a status rakouských zástupců v Evropském parlamentu.²² Článek 23a odst. 1 v původním znění stanovil zásady voleb do Evropského parlamentu (volby rovné, přímé, poměrným systémem, hlasování tajné a osobní), dále stanovil, že aktivní volební právo náleží mužům i ženám, kteří před 1. lednem volebního roku dosáhli věku 18 let, mají rakouské státní občanství a nejsou v souladu s právem EU zbaveni volebního práva anebo mají státní občanství jiného členského státu EU a jsou oprávněni hlasovat v souladu s právem EU.

Odstavec druhý stanovil, že na území Rakouska bude jeden volební obvod. Podle odstavce třetího podmínkou přiznání pasivního volebního práva bylo dosažení věku 19 let před 1. lednem volebního roku. Odstavec čtvrtý zavedl zásadu, podle níž může dojít ke zbavení aktivního nebo pasivního volebního práva do Evropského parlamentu pouze na základě rozhodnutí soudu. Odstavec pátý určil orgán odpovídající za regulérnost konaných voleb a v odstavci šestém došlo ke svěření vedení voličských seznamů obcím.

V roce 2003 došlo ke změně čl. 23a odst. 1 a 3. Změna spočívala v tom, že volební právo bylo podmíněno dosažením stanoveného věku nejpozději ke dni voleb a nikoliv jako dříve před 1. lednem volebního roku. Tato změna byla spojena s velmi širokou novelizací rakouského volebního práva.

V roce 2007 došlo ke snížení věkového cenzu a tomu přizpůsobený čl. 23a nyní počítá s tím, že aktivní volební právo do Evropského parlamentu náleží osobám, které ke dni voleb dosáhly věku 16 let (odst. 1) a pasivní volební právo osobám, které dosáhly věku 20 let (odst. 3).

Novelizovaný byl rovněž čl. 23a odst. 4. V současném znění stanoví, že v případě voleb do Evropského parlamentu mají být přiměřeným způsobem použity ústavní předpisy regulující volby do Národní rady. Tento odkaz umožňuje hlasovat korespondenčním způsobem. Odstavce 5 a 6 byly zrušeny.²³

Článek 23b upravuje otázky účasti ve volbách osob zaměstnaných ve veřejných službách (odst. 1), zavádí neslučitelnost funkcí poslance Evropského parlamentu a funkcí uvedených v ústavě, a připouští slučitelnost funkce poslance Evropského parlamentu se zaměstnáním vysokoškolského učitele (odst. 2). V roce 2001 došlo k redakční úpravě tohoto ustanovení, když výraz „vysokoškolský učitel“ byl nahrazen výrazem „univerzitní učitel“.²⁴

Článek 23c upravuje spolupodílení se Rakouska na proceduře obsazování jednotlivých orgánů Evropské unie.²⁵

Článek 23d řeší pravomoci spolkových zemí v rozhodování spojených s integrací v rámci ES a EU. Obsah tohoto ustanovení nikoliv náhodně připomíná monstrózní konstrukci čl. 23 Základního zákona SRN. Nesmíme zapomenout na pro oba státy společné

²² Článek 23a byl dvakrát novelizován (v roce 2003 a 2007), zatímco znění článku 23b nebylo měněno.

²³ Viz PAWŁOWSKI, Sz.: *cit. d.*, s. 46.

²⁴ Tamtéž, poznámka č. 57.

²⁵ Toto ustanovení bylo změněno teprve novelou v roce 2010, která přizpůsobila rakouskou ústavu požadavkům Lisabonské smlouvy. V souladu s návrhy akademiků tehdy došlo ke změně formulace „*součinnost vlády při ustanovování*“ na „*navrhování kandidátů na členy orgánů*“, neboť vláda přímo nejméně členy orgánů EU. Změny byly navíc potřeba také s ohledem na změnu názvů orgánů EU. Viz PAWŁOWSKI, Sz.: *cit. d.*, s. 47.

územní uspořádání. Rakouské spolkové země v okamžiku přistoupení k EU využívaly zkušeností německých spolkových zemí z jejich boje o ústavní zakotvení jejich podílu na tvoření tzv. evropské politiky. Protože si rakouské spolkové země uvědomovaly nebezpečí vyplývající z absence jasného zakotvení práva participace na rozhodování v tzv. evropských záležitostech, snažily se ještě před přistoupením k EU o zakotvení pro sebe jak nejvýhodnějších oprávnění v ústavním zákonu.

Do roku 1992 měly spolkové země zajištěné v čl. 10 odst. 3 ústavy jediné právo předkládat spolkové vládě svá stanoviska v rozhodovacím procesu týkajícím se ES. Vláda ale nebyla těmito stanovisky vázána. V roce 1992 byla provedena novelizace ústavy, která stanoviska zemí v záležitostech spadajících do jejich působnosti učinila pro vládu závaznými. Vláda mohla postupovat v rozporu s takovým stanoviskem pouze tehdy, jestliže to bylo „*nezbytné z důvodů vyplývajících z integrační a zahraniční politiky*“. Dne 12. března 1992 byla mezi spolkem a zeměmi na základě čl. 15a ústavy uzavřena dohoda, která konkretizovala novou ústavní úpravu. Tato dohoda nabyla účinnosti dne 26. prosince 1992.²⁶

Nyní, v souladu s čl. 23d má spolek povinnost informovat země o všech záměrech v rámci EU, které se týkají působnosti zemí nebo, jak to popisuje ústava, „*z jiných důvodů, které jsou pro ně důležité*“. Současně má spolek povinnost zajistit zemím možnost vyjádřit své stanovisko v dané věci. Svá stanoviska země předávají úřadu kancléře.

Článek 23d zaručuje určitá oprávnění získávat informace a vyjadřovat svá stanoviska také obcím, když stanoví, že oprávnění zemí náleží rovněž obcím v tom rozsahu, v jakém se daná záležitost dotýká působnosti obcí nebo je z jiných důvodů pro obce důležitá.

Článek 23d odst. 2 ve značné míře opakuje řešení přijaté při novelizaci ústavy v roce 1992. Stanoví přímo, že pokud země představí vládě jednotné stanovisko v záležitosti spadající do jejich působnosti, je spolek tímto stanoviskem vázán, s výjimkou případu, kdy odchýlení se od něj je nezbytné s ohledem na zahraničněpolitické nebo integrační důvody. V takovém případě má spolek povinnost neodkladně země informovat o důvodech svého postupu.

Odstavec třetí obsahuje úpravu velmi podobnou čl. 23 odst. 6 Základního zákona SRN. Rakouská ústava stanoví, že „*týká-li se záměr v rámci Evropské unie také záležitostí, v nichž je zákonodárství věcí zemí, může spolková vláda přenést účast na tvorbě vůle v Radě na zástupce, kterého země jmenovitě vybraly. Tato pravomoc se uskutečňuje za účasti příslušného člena spolkové vlády a v dohodě s ním. Na takového představitele zemí se vztahuje odst. 2. Tento představitel zemí je přítom ve věcech spolkového zákonodárství odpovědný Národní radě, v záležitostech zemského zákonodárství zemským sněmům podle čl. 142.*“²⁷

Odstavec čtvrtý čl. 23d odkazuje na dohodu mezi spolkem a zeměmi uzavřenou na základě čl. 15 odst. 1, čímž pokračuje v řešení přijatém v roce 1992. V odstavci pátém je stanoveno, že „*země mají povinnost učinit opatření, jež jsou v rámci jejich samostatné*

²⁶ Více na toto téma viz ALEKSANDER, J.: *cit. d.*, s. 94.

²⁷ Citováno dle KLOKOČKA, VI. – WAGNEROVÁ, E. *Ústavy států Evropské unie*. Praha: Linde, 1997, s. 441.

působnosti potřebná k provedení právních aktů evropské integrace“.²⁸ Dále je stanoveno, že „*jestliže některá země tuto povinnost zavede a zjistí-li to soud v rámci Evropské unie jako povinnost zanedbanou Rakouskem, přechází působnost k takovým opatřením, zvláště k vydání potřebných zákonů, na spolek*“.²⁹ Nicméně takové opatření pozbude platnosti, jakmile země učiní potřebná opatření.³⁰

Lisabonská novela ústavy změnila znění čl. 23e a 23f ústavy a doplnila nové články 23g–23k. V původní verzi upravoval čl. 23e otázku spoluúčasti parlamentu a vlády v rámci plnění úkolů spojených s členstvím v EU, a zejména v otázce vypracovávání stanovisek vlády ve věci jednání a hlasování v Radě EU.³¹

Podle čl. 23e odst. 1 má příslušný ministr povinnost neprodleně informovat Národní a Spolkovou radu o všech záměrech v rámci EU a umožnit oběma komorám parlamentu zaujmout svá stanoviska. Jedná se o všechny záměry, v souvislosti s nimiž existuje nutnost nebo možnost činnosti rozhodnutí na úrovni EU. Informační povinnost tedy zahrnuje kromě jiného všechny legislativní procedury EU, o nichž musí být v souladu s právem EU národní parlamenty informovány.

Podle odstavce druhého téhož článku příslušný ministr jasně informuje Národní a Spolkovou radu o návrhu usnesení Rady EU nebo Evropské rady týkající se změny způsobu hlasování – změny jednomyslného hlasování na většinové nebo „přechod“ ze zvláštní legislativní procedury na běžnou. Taková informace musí být podána v čase, který umožní komorám parlamentu zaujetí postoje.

V případě, kdy rozhodnutí na úrovni EU má vyústit ve vydání závazného právního aktu EU zasahujícího do ústavou upravené materie, je Národní rada oprávněna k vydání závazného stanoviska, od něhož se může příslušný ministr v průběhu vyjednávání nebo hlasování v EU odchýlit pouze tehdy, jestliže to je nezbytné s ohledem na zahraniční a integrační politiku země, a to po předchozím informování Národní rady o takovém záměru a novém „vyslechnutí“ Národní rady. Jestliže je však rozhodnutí o vydání takového právního aktu EU spojeno s nutností vydání ústavního zákona, potom se příslušný ministr může od stanoviska Národní rady odchýlit pouze tehdy, pokud ona ve stanoveném termínu nevyjádří nesouhlas. V obou případech musí příslušný ministr podle čl. 23e odst. 3 ústavy Národní radě zdůvodnit, proč její stanovisko nedodržel.

Podle čl. 23e odst. 4 může své stanovisko příslušnému ministrovi předat také Spolková rada. Potom je jím ministr vázáný v průběhu vyjednávání a hlasování, ale pouze v případě návrhů aktů EU, k jejichž realizaci by bylo nezbytné schválit ústavní zákon, v jehož schvalovací proceduře má Spolková rada zásadní pravomoci.³²

Na základě lisabonské novely byl obsah čl. 23f přenesen do čl. 23j. V nyní platném znění čl. 23f odst. 1 je založeno právo Národní a Spolkové rady vykonávat pravomoci

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

³⁰ Čl. 23d byl změněn tzv. lisabonskou novelou. Tyto změny však měly výhradně jazykový charakter. Ústavodárce rovněž rozhodl, že představitelem země ve Spolkové radě může být výlučně příslušník země (změna čl. 23 odst. 3 ústavy). Srovnej PAWŁOWSKI, Sz.: *cit. d.*, s. 47.

³¹ Stojí za to zdůraznit, že čl. 23e byl před lisabonskou novelou změněn celkem třikrát. První změna se týkala posílení postavení Spolkové rady v rámci spolupráce parlamentu s vládou v záležitostech EU. Další změny měly povahu jazykových úprav. Srovnej PAWŁOWSKI, Sz.: *cit. d.*, s. 48.

³² V původní verzi čl. 23e stanovil, že Národní rada může předat příslušnému ministrovi stanovisko, kterým ho zavazuje ke stanovenému způsobu jednání a hlasování v orgánech EU. Odstoupení od takového stanoviska mohlo nastat pouze z důvodů spočívajících v zahraniční nebo integrační politice.

národních parlamentů, jak jsou zakotvené v primárním právu EU. Podle odstavce druhého na počátku roku každý ministr informuje obě komory parlamentu o předpokládaných činnostech Rady a Komise a o plánovaném rakouském postoji vůči nim. Podle odstavce třetího může další informační povinnosti stanovit zákon. Naproti tomu odstavec čtvrtý dává oběma komorám parlamentu možnost vyjádřit svá očekávání vůči záměrům EU a informovat o nich orgány EU.

Článek 23g ústavy upravuje právo obou komor parlamentu (odst. 1 a 2) a – prostřednictvím Spolkové rady – právo zemských sněmů (odst. 3) vznést stížnost proti návrhu aktu EU z důvodu porušení zásady subsidiarity. Svě výhrady může vznést každá komora samostatně a nezávisle na druhé.

Článek 23h ve svém odstavci prvním stanoví, že obě komory parlamentu jsou nezávislé také ve využívání svého práva vznést stížnost Soudnímu dvoru EU z důvodu narušení zásady subsidiarity právním aktem EU. Podle odstavce druhého takovou stížnost Soudnímu dvoru EU předává Úřad spolkového kancléře.

Článek 23i stanoví způsob hlasování zástupce Rakouska v Evropské radě nebo Radě EU v případě uplatnění tzv. přechodové klauzule předpokládané Smlouvou o EU (dále jen „SEU“) a Smlouvou o fungování EU (dále jen „SFEU“). Podle odstavce prvního může rakouský člen Evropské rady vyjádřit souhlas s použitím obecné přechodové klauzule (čl. 48 odst. 7 SEU) pouze tehdy, když k tomu byl zmocněný Národní radou se souhlasem Spolkové rady. Obě komory vyjadřují své stanovisko většinou 2/3 hlasů za účasti nejméně 1/2 všech svých členů, tedy ústavní většinou. Odstavec druhý popisovaného článku stanoví, že v případě, kdy právo EU dává národním parlamentům právo veta vůči těmto návrhům nebo vůči návrhu přechodu z procedury jednomyslného schvalování do procedury schvalování většinového nebo v případě návrhu přejít ze zvláštní legislativní procedury na běžnou, může Národní rada se souhlasem Spolkové rady odmítnout takový návrh v termínu stanoveném právem EU.

Podle odstavce třetího potřebují nová usnesení Rady EU, kterými jsou vytvářeny nové kategorie vlastních prostředků EU, vyžadují ke své platnosti souhlas Národní rady potvrzený Spolkovou radou. Článek 50 odst. 4 ústavy se v takovém případě použije přiměřeně. To znamená, že obě komory se usnášejí 2/3 většinou za účasti aspoň 1/2 všech svých členů. Usnesení Rady EU týkající se jiných záležitostí spojených s vlastními zdroji EU vyžadují pouze souhlas Národní rady. V takovém případě se použije přiměřeně čl. 23 odst. 2 ústavy.

Podle odstavce čtvrtého jsou usnesení Evropské rady a Rady EU, kde byl uplatněn čl. 50 odst. 4 ústavy, podle čl. 23i odst. 5 na základě usnesení Národní a Spolkové rady publikovány v oficiální sbírce právních předpisů.

Jak již bylo zmíněno, původně byly zásady účasti Rakouska v dřívějším II. pilíři EU upraveny čl. 23f. Nyní je tato problematika obsažena v čl. 23j. Obsah dřívějšího čl. 23f byl rozšířen v souvislosti s přijetím Amsterdamské smlouvy, která prohloubila spolupráci v oblasti bezpečnosti a zahraniční politiky, jakož i policejní a vojenské spolupráce v trestních věcech. Tato změna byla provedena novelou v roce 1998. Další novelizace zmiňovaného čl. 23f proběhla v roce 2001 v souvislosti s přijetím smlouvy z Nice. Tehdejší změny však měly podobu pouze jazykových úprav.

Přenesení popisované regulace z čl. 23f do čl. 23j proběhlo v souvislosti s ratifikací Lisabonské smlouvy, která si vyžádala velkou novelu titulu B rakouské ústavy.

Podle čl. 23j se Rakouskou podílí na společné zahraniční a bezpečnostní politice EU, zejména dodržováním a rozvíjením zásad Charty Spojených národů. Taková účast zakládá podílení se Rakouska v plnění úkolů podle čl. 43 odst. 1 SEU (uskutečňování civilních i vojenských misí s cílem zachování míru, předcházení konfliktům a posilování mezinárodní bezpečnosti, v souladu s Chartou Spojených národů, a také uplatnění opatření spočívajících v pozastavení, omezení nebo přerušení hospodářských a finančních vztahů za účelem vytvoření společné obrany) a v tomto případě se přiměřeně uplatní čl. 50 odst. 4 ústavy (rozhodnutí Evropské rady bude přijato, pokud s ním vyjádří souhlas Národní i Spolková rada většinou 2/3 hlasů za účasti aspoň 1/2 svých členů).

Ve vztahu k jiným rozhodnutím Evropské rady nebo Rady EU přijímaným v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky (odst. 2) se použije přiměřeně čl. 23e odst. 3 rakouské ústavy (vázanost představitele Rakouska v Radě usnesením Národní rady, s možností odstoupení od něj).³³ Rozhodnutí o provádění misí mimo EU spočívajících ve vojenském poradenství a podpoře, předcházení konfliktům a udržování míru, ozbrojených misí sloužících krizovému řízení, včetně obnovování míru a stabilizačních operací po skončení konfliktů, a také rozhodnutí přijímaná v případech podle čl. 42 odst. 2 SEU týkajících se postupného vymezení společné obranné politiky Unie, jsou činěna takovým způsobem, že Rakousko v Radě zastupuje kancléř po dohodě s ministrem příslušným v zahraničních věcech (odst. 3). Souhlas s kroky činěnými podle čl. 23j odst. 3 rakouské ústavy, jestliže na jejich základě Rakousko na sebe bere závazek vyslat do zahraničí vojenské jednotky nebo jednotlivé osoby, může být udělen za podmínky dodržení procedury stanovené jinými ústavními předpisy (odst. 4).³⁴

Úprava obsažená v tomto ustanovení je mimořádně důležitá s ohledem na ústavní zásadu neutrality rakouského státu. Ještě před přistoupením k EU rakouská vláda zdůrazňovala připravenost přistoupit k EU na základě SEU bez jakýchkoliv výhrad. Na druhou stranu rezignace ze statusu státu věčně neutrálního by způsobilo celou řadu problémů ústavněprávního charakteru. V zájmu vyhnouti se tomuto hlavolamu bylo rozhodnuto, jak to popisuje J. Aleksander, přiklonit se k pragmatickému řešení spočívajícímu v přijetí všech ustanovení SEU a současně zachovat charakteristickou rakouskou neutralitu, ale v pozměněné podobě.³⁵

Článek 23j se tedy třeba vnímat jako ustanovení ve značném stupni modifikující radikalismus zásady zachování neutrality Rakouskem. Článek 23k ústavy zmocňuje k úpravě zvláštních otázek týkajících se spolupráce parlamentu a vlády v záležitostech EU (čl. 23e, čl. 23f odst. 1, 2 a 4, a čl. 23f až 23j) zákonem nebo jednacích rádech komor parlamentu (odst. 1). Působnost Národní rady může vykonávat její Hlavní komise, která může dále svou působnost přenést na svou stálou podkomisi. Podle čl. 23k odst. 2

³³ Viz PAWŁOWSKI, Sz.: *cit. d.*, s. 50.

³⁴ Ústavní předpisy, o kterých se hovoří v čl. 23j odst. 4 ústavy, jsou ustanovení ústavního zákona o spolupráci a solidaritě při vysílání vojenských jednotek a osob do zahraničí, v platném znění: Bundesverfassungsgesetz über Kooperation und Solidarität bei der Entsendung von Einheiten und Einzelpersonen in das Ausland (KSE-BVG), BGBl. 1997/38.

³⁵ Viz ALEKSANDER, J.: *cit. d.*, s. 89, poznámka č. 20.

může být takový přenos kdykoliv odvolaný. Podobně podle odst. 3 může být působnost Spolkové rady přenesena na odpovídající komisi.³⁶

Jak uvádí Sz. Pawłowski, kromě podrobného oddílu o Evropské unii je možné najít v rakouské ústavě také „rozptýlená“ ustanovení týkající se členství Rakouska v EU.³⁷ Takovým ustanovením je čl. 9a ústavy upravující otázky organizace obrany země, včetně vojenské služby mužů. Na základě novelizace z roku 1998, předcházející – což je nutné zdůraznit – rozhodnutí Evropského soudního dvora ve věci *Tanja Kreil*,³⁸ byla umožněna vojenská služba žen.

Článek 10 označuje problematiku voleb do Evropského parlamentu za záležitost regulovanou spolkovým právem. Článek 26e upravuje problematiku organizace voleb, včetně voleb do Evropského parlamentu. Článek 30 odst. 3 nařizuje podporu parlamentní činnosti poslanců Evropského parlamentu a zajišťuje jim administrativní podporu. Články 59, 92 a 122 stanoví zákaz slučitelnosti mandátu poslance Evropského parlamentu s členstvím v Národní a Spolkové radě, funkcí v Nejvyšším soudu a předsedy Nejvyššího kontrolního úřadu. Článek 117 odst. 2 ústavy upravuje otázky aktivního a pasivního volebního práva občanů EU ve volbách obecních zastupitelstev. Toto ustanovení připouští možnost zavedení cenzu ročního domicilu. Článek 141 ústavy stanoví, že Ústavní soudní dvůr je oprávněn rozhodovat o stížnostech na průběh voleb do Evropského parlamentu (odst. 1 písm. a), na návrh 11 poslanců Evropského parlamentu zvolených v Rakousku rozhoduje o ztrátě mandátu poslance Evropského parlamentu zvoleného na území republiky (odst. 1 písm. c) a určuje, jaké důsledky bude mít podaná volební stížnost (odst. 2). Dále článek 142 odst. 1 ústavy stanoví, že Ústavní soudní dvůr rozhoduje o obviněních týkajících se ústavní odpovědnosti nejvyšších státních orgánů. Podle čl. 142 odst. 2 ústavy může být takové obvinění vzneseno Národní radou nebo zcela totožných usnesení všech zemských sněmů proti představiteli Rakouska v Radě.³⁹

Přistoupení Rakouska k EU vedlo k tomu, že určité ústavní předpisy buď ztratily svou závaznost na základě *desuetudo* anebo se staly bezpředmětné. Příkladem ustanovení, které teorie uvádí jako bezpředmětný po přistoupení Rakouska k EU, je čl. 4 odst. 1 ústavy stanovící, že Rakousko tvoří jednotný měnový, hospodářský a celní prostor. Teorie navíc zdůrazňuje, že vzhledem ke vstupu Rakouska do eurozóny se uvedené ustanovení stalo ve vztahu k měnovému prostoru bezpředmětným. Uplatňovaný také není ústavní zákaz hospodářské integrace s Německem, vyplývající z ustanovení Versailleské a St. Germainské smlouvy. Stejně tak zákaz vstupu na území Rakouské republiky a průjezd přes ni pro členy Habsbursko-Lotrinské dynastie (§ 2 Habsburgergesetz), kteří nesložili přísahu věrnosti republice.⁴⁰

Otázky členství Rakouska v EU se týkají také určité – ve formálním slova smyslu odlišné od ústavy – ústavní zákony. Příkladem takové normy je spolkový ústavní zákon z 21. února 1997 o spolupráci a solidaritě při vysílání jednotek a fyzických osob za

³⁶ Viz PAWŁOWSKI, Sz.: *cit. d.*, s. 51.

³⁷ Tamtéž.

³⁸ Rozhodnutí Evropského soudního dvora ve věci C 285/98.

³⁹ Viz PAWŁOWSKI, Sz.: *cit. d.*, s. 51–52.

⁴⁰ Tamtéž, s. 53 nebo také ÖHLINGER, Th.: *Verfassungsrecht*. Wien: 2009, s. 57.

hranice, který stanoví podmínky a postupy vysílání vojska za hranice v rámci společné politiky bezpečnosti.

Na konec je dobré zdůraznit, že jistou zvláštností rakouského systému pramenů práva jsou ustanovení zakotvená v běžných zákonech, které získaly ústavní sílu – tzv. *Verfassungsbestimmungen*. Některé z takových předpisů se týkají členství Rakouska v EU – např. § 5 zákona o soudní spolupráci v trestních věcech s členskými státy,⁴¹ umožňující provedení eurozatykače vydaného proti občanovi Rakouska.⁴²

IV. PODÚSTAVNÍ PRÁVNÍ REGULACE

S ohledem na zmíněnou specifičnost rakouského právního systému většina předpisů upravujících členství Rakouska v EU má ústavní sílu. Jako příklad – nemnohých – předpisů o síle zákona je možné uvést dvě přílohy k jednacímu řádu Národní rady,⁴³ které mají formu zákona a týkají se způsobu výkonu oprávnění přiznaných rakouskému parlamentu ve smluvním právu EU⁴⁴ a spojených s účastí Rakouska v Evropském stabilizačním mechanismu.⁴⁵

V. PARLAMENTNÍ A VLÁDNÍ PRAXE

Pravomoci národních parlamentů spojené s členstvím v EU vykonávají v rakouském parlamentu příslušné komise. Velká komise Národní rady a její Stálá podkomise pro záležitosti Evropské unie a Komise EU ve Spolkové radě.

Uvedené komise mohou předat konkrétní návrh aktu EU i své připomínky plenárnímu jednání příslušné komory parlamentu. Rozhodnutí o uplatnění právních nástrojů předpokládaných v případě narušení zásady subsidiarity náleží celé komoře. Rozhodnutí je přijímáno formou usnesení na plenární schůzi.

Velká komise Národní rady se skládá z 27 členů ustanovovaných na počátku volebního období poslaneckými kluby podle zásady proporcionality. Předsedou Velké komise je předseda Národní rady. Dva místopředsedové komory plní funkce místopředsedů komise. Komise se obvykle schází ke svému jednání dvakrát v měsíci. Jednání jsou uzavřená. Jednání komise se mohou, bez hlasovacího práva, účastnit rakouští poslanci Evropského parlamentu.

Působnost Národní rady v záležitostech týkajících se EU stanoví již popsany čl. 23e ústavy.

⁴¹ Bundesgesetz über die Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, BGBl. 2004/36.

⁴² Viz PAWŁOWSKI, Sz.: *cit. d.*, s. 53.

⁴³ Bundesgesetz vom 4. Juli 1975 über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975), BGBl Nr 410/1975.

⁴⁴ Bestimmungen für den Umgang mit und die Verteilung von Vorlagen, Dokumenten, Berichten, Informationen und Mitteilungen zu Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union (Verteilungsordnung-EU – VO-EU).

⁴⁵ Bestimmungen für die Unterrichtung und den Umgang mit Vorlagen, Dokumenten, Berichten, Informationen und Mitteilungen im Rahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Informationsordnung).

Komise Evropské Unie Spolkové rady má 14 členů. Na rozdíl od Velké komise Národní rady jsou jednání této komise veřejná. Stejně jako v případě komise první komory parlamentu i zde se mohou jednání účastnit rakouští poslanci Evropského parlamentu, a to s poradním hlasem.

Obě komise aktivně využívají své pravomoci.⁴⁶

Pokud se jedná o praktickou stránku fungování rakouské vlády v rámci EU, je třeba uvést, že ústava výslovně vládu a její členy neuvádí jako orgány příslušné k účasti v Radě EU nebo Evropské radě, ale čl. 73 odst. 3 ústavy upravuje pouze otázku zastupování příslušného ministra na jednáních Rady EU, a s tím spojenou otázku zmocnění k jednání a hlasování.

Nakolik je nesporná účast členů vlády v Radě EU, natolik existují pochybnosti ohledně účasti spolkového prezidenta na jednáních „předsedů vlád a hlav států“ v rámci Evropské rady. Jak uvádí Sz. Pawłowski, analýza působnosti prezidenta a kancléře vede k závěru, že kancléř je z hlediska ústavy předurčen k tomu, aby se účastnil Evropské rady. Prezident totiž není vybaven dostatečnými vnitrostátními pravomocemi, pomocí nichž by mohl spoluutvářet politiku státu, aby mohl na jednáních Evropské rady rozhodovat o směru dalšího rozvoje EU.⁴⁷

Rakousko dosud dvakrát předsedalo Evropské unii, a to v letech 1998 a 2006.

Je třeba také připomenout, že v roce 2000 – když do rakouské vlády vstoupila pravicově-populistická Svobodná strana Rakouska (FPÖ) J. Haidera – čtrnáct dalších tehdejších států EU uvalilo na Rakousko diplomatické sankce spočívající ve zmražení diplomatických vztahů na dobu osmi měsíců. Hospodářské vztahy nebyly dotčeny.

VI. JUDIKATURA ÚSTAVNÍHO SOUDNÍHO DVORA

Specifičnost rakouského systému pramenů ústavního práva způsobuje, že v Rakousku neexistují větší problémy se zajištěním přímé aplikace a přednosti unijním předpisům. Je to patrné také z rozhodovací činnosti ÚSD, který soustavně potvrzuje soudům uloženou povinnost aplikovat unijní právo v souladu se zásadami vyplývajícími ze zakládacích smluv a judikatury SDEU. Právo EU – primární, jakož i sekundární – má v Rakousku zajištěnou přednost při aplikaci před právem domácím, včetně ústavních předpisů.⁴⁸ Tato teze byla vyjádřena rakouským ÚSD již v roce 1997 v rozhodnutí, které vzbudilo dosti velkou pozornost v tzv. věci veterinárních studií.⁴⁹ Tehdy ÚSD rozhodl, že každý orgán veřejné moci, který má rozhodovat v soudním nebo správním řízení, je povinen dodržovat zásadu přednosti práva společenství. Současně ÚSD potvrdil, že toto se týká rovněž jeho samotného při rozhodování o individuální stížnosti posuzuje zákonnost činnosti orgánu veřejné moci.⁵⁰ V roce 2003 ÚSD při rozhodování v záleži-

⁴⁶ MIKLIN, E.: *OPAL Country Reports, The Austrian Parliament and EU Affairs*. 2012 [cit. 19. 8. 2013], dostupné na: http://www.opal-europe.org/tmp/Country%20reports/Country%20report_Austria.pdf.

⁴⁷ Viz PAWŁOWSKI, Sz.: *cit. d.*, s. 52 nebo také ÖHLINGER, Th.: *Verfassungsrecht*. Wien, 2009, s. 103.

⁴⁸ Viz STOLZLECHNER, H.: *Einführung in das öffentliche Recht*. Wien, 2007, s. 45, dále také ÖHLINGER, Th.: *Verfassungsrecht*. Wien, 2009, s. 97.

⁴⁹ Rozhodnutí ze dne 26. června 1997, spis. zn. B 877/96.

⁵⁰ Viz BANASZKIEWICZ, B. – BOHDANOWICZ, P.: *Relacje między prawem konstytucyjnym a prawem wspólnotowym w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw Unii Europejskiej*. Biuro Trybunału Kon-

tosti zveřejňování příjmů veřejných činitelů, tzv. věc *Rechnungshof*,⁵¹ dodal, že povinností ÚSD je zohledňování zásady přednosti také v situaci, kdy je v rozporu s unijním právem rakouský ústavní zákon.⁵² Přednost unijních předpisů před ústavními předpisy je však podmíněná, prvé totiž musí být v souladu se základními ústavními zásadami (tzv. *Integrationssschranken*), protože změna ústavy, k níž došlo na základě ústavního zákona z roku 1994, nezahrnuje souhlas s pozdějšími modifikacemi, nebo, jinými slovy, porušením těchto zásad.

Rakouský ÚSD původně neměl možnost provádět kontrolu ústavnosti práva EU. Pravdou je, že na základě čl. 140a ústavy byl schopen kontrolovat soulad mezinárodních smluv s ústavou anebo zákonem, nicméně teorie zdůrazňovala, že v úvahu v tomto kontextu přichází pouze kontrola ústavnosti mezinárodních smluv uzavřených podle čl. 50 ústavy anebo také smluv, které jsou v systému zdrojů práva rovné nařízením (čl. 140a v souvislosti s čl. 139 ústavy). V roce 2008 byl nicméně čl. 50 ústavy změněn a přímo v něm byly uvedeny také smlouvy, na jejichž základě byly změněny základy EU. Znamenalo to jejich zařazení do kategorie smluv vyjmenovaných čl. 140a ústavy, a tedy svěřených přezkumu ÚSD.⁵³

Tato změna právního stavu byla využita také oprávněnými subjekty, kdy došlo k podání individuálních stížností, k řízení o kontrole ústavnosti Lisabonské smlouvy.

Ještě před ratifikací Lisabonské smlouvy Rakouskem v roce 2008 byly ÚSD podány dvě individuální stížnosti. Stěžovatelé v nich zpochybňovali předpis zmocňující k provedení ratifikaci s tím, že vede k přijetí mezinárodní smlouvy provádějící ve skutečnosti úplnou změnu ústavy, k níž je třeba provést podle rakouské ústavy referendum. Usnesením z 30. září 2008 rakouský ÚSD obě stížnosti označil za nepřipustné s tím, že individuální stížnosti nemohou napadat ani akt ratifikace, ani předpis, který ratifikaci umožnil (zde se jednalo o usnesení Národní rady ze dne 9. dubna 2008). Uvedl, že ani z čl. 140 nebo 140a ústavy, ani z žádného jiného předpisu ústavní síly nelze dovodit příslušnost ÚSD k prohlášení protiústavnosti ratifikace mezinárodní smlouvy. ÚSD rovněž vyloučil možnost provedení kontroly ústavnosti mezinárodní smlouvy před její publikací ve Spolkové sbírce zákonů a před její účinností.⁵⁴ Tyto své závěry ÚSD zopakoval v usnesení z 11. března 2009.⁵⁵

Usnesením z 12. června 2010 rakouský ÚSD rovněž odmítl individuální stížnost podanou již po ratifikaci Lisabonské smlouvy, která směřovala proti samotné mezinárodní smlouvě. Zajímavé bylo, že stěžovateli bylo 37 poslanců rakouské Národní rady. Rozhodli se pro tento způsob iniciování ústavní kontroly, když se jim předtím nepodařilo získat stanovený počet podpisů (alespoň jedna třetina všech členů Národní rady) pod návrh na zahájení abstraktní kontroly.⁵⁶ Podle čl. 140 odst. 1 věta druhá ústavy v takovém případě aktivní legitimace náleží každému stěžovateli, jestliže prokáže, že

styucyjnego, Zespól Orzecznictwa i Studiów, 2006 [cit. 20. 8. 2013], s. 11, dostupné na: http://www.trybunal.gov.pl/epublikacje/download/EUROPA_2006.pdf.

⁵¹ Rozhodnutí ze dne 28. listopadu 2003, spis. zn. KŘ 1/00.

⁵² BANASZKIEWICZ, B. – BOHDANOWICZ, P.: *cit. d.*, s. 18.

⁵³ Viz PAWŁOWSKI, Ś.: *cit. d.*, s. 55–56.

⁵⁴ BANASZKIEWICZ, B. – BOHDANOWICZ, P.: *cit. d.*, s. 29.

⁵⁵ Spis. zn. G 149/04, SV 5/08.

⁵⁶ WENDEL, M.: *Lisbon before the Courts: Comparative Perspective*. 2011 [cit. 21. 8. 2013], s. 15, dostupné na: <http://www.idee.ceu.es/Portals/0/Publicaciones/Lisbon-before-the-Courts.pdf>.

daný právní předpis vkráčuje do jeho právní sféry a v případě protiústavní úpravy, zda jí navíc narušuje.⁵⁷

Podle názoru stěžovatelů došlo k narušení jejich ústavního práva účastnit se celostátního referenda a přenos pravomocí ve prospěch EU, k němuž došlo po ratifikaci Lisabonské smlouvy, způsobilo omezení jejich práv a povinností jako poslanců rakouské Národní rady.⁵⁸ ÚSD došel k závěru, že stěžovatelé neprokázali dostatečně, že narušení práv se jich týká bezprostředně. Uvedl rovněž, že ačkoliv v rakouském ústavním právu existuje subjektivní právo účastnit se vyhlášeného referenda, neznamená to, že z tohoto práva lze vyvodit právo na vyvolání referenda v dané věci. Dále normy týkající se výlučně výkonu státních funkcí nenarušují právní sféru osob, které tyto funkce zastávají. Jedině tehdy, kdyby Lisabonská smlouva nebo její jednotlivá ustanovení narušovaly ústavou chráněné předpisy upravující právní postavení poslanců, jako jsou např. zásady volného mandátu nebo parlamentní imunita, bylo by možné hovořit o narušení právní sféry poslanců Národní rady. Z tohoto důvodu byly individuální stížnosti označené jako nepřijatelné a v konečném důsledku odmítnuté.

Do dneška neexistuje rozhodnutí rakouského ÚSD, které by se týkalo přímo aplikovaného předpisu sekundárního práva EU. Ústava nedává jasný právní základ k provedení takové kontroly. Navíc teorie má za to, že dokonce v případě vydání takového aktu *ultra vires* by ÚSD nemohl rozhodnout o jeho neústavnosti a stanovit, že ztrácí účinnost. Povinnost odmítnutí aplikování takového předpisu a označení ho za neplatný *ex tunc* leží na jiných orgánech rakouského státu.⁵⁹

Rakouský ÚSD je naproti tomu oprávněn zkoumat rakouské právo implementující právo EU. Ve své judikatuře odkazuje na zásadu dvojí vázanosti zákonodárce (*Grundsatz der doppelten Bindung*), a to jak právem EU, tak i rakouskou ústavou. Zákonodárce musí naplňovat ústavní předpisy, dokud neporušuje předpisy práva EU. V případě střetu těchto dvou standardů zákonodárce váže právo EU (při zohlednění tzv. *Integrationschranken*).⁶⁰

Rakouský ÚSD je jedním z těch ústavních soudů, které aktivně využívají předběžné otázky a považuje se za soud ve smyslu čl. 267 odst. 3 SFEU. Poprvé ÚSD položil předběžnou otázku v roce 1999, tedy čtyři roky od přistoupení Rakouska k EU. Stalo se to v průběhu rozhodování případu spis. zn. B 2251/97, kdy se jednalo o individuální stížnost společnosti Adria-Wien Pipeline. Předmětem stížnosti bylo rozhodnutí daňového orgánu druhé instance v Korutansku, který potvrdil rozhodnutí orgánu první instance odmítající vrácení daně nepřímo započítané do ceny elektrické energie využitě stěžovatelem k transportu ropy.⁶¹

Další předběžné otázky byly položeny ÚSD v případech probíhajících podle různých řízení a ne vždy se týkajících hierarchického souladu norem.

⁵⁷ BANASZKIEWICZ, B. – BOHDANOWICZ, P.: *cit. d.*, s. 34.

⁵⁸ Viz WENDEL, M.: *cit. d.*, s. 15.

⁵⁹ Viz PAWŁOWSKI, Sz.: *cit. d.*, s. 56.

⁶⁰ Tamtéž, s. 57.

⁶¹ Skutkový stav je popsán na základě BANASZKIEWICZ, B. – BOHDANOWICZ, P.: *cit. d.*, s. 20–22. Por. též: JEDLIČKA, U.: The Austrian Constitutional Court and the European Court of Justice. *Vienna Journal of International Constitutional Law*, 2008. Vol. 2, No. 4, s. 301–302.

Druhá předběžná otázka byla rakouským ÚSD zformulována v již zmíněném případu spis. zn. KR 1/00 probíhající v řízení podle čl. 126a ústavy.⁶²

Případ spis. zn. WI 14-99⁶³ byl třetím, kde byl využit čl. 267 SFEU. Jednalo se o stížnost skupiny voličů zpochybňujících výsledek voleb valné hromady Zaměstnancké komory Voralberska konaných v roce 1999, především co do rozdělení mandátů příslušnou volební komisí.⁶⁴

V kontextu problematiky předběžné otázky je vhodné také uvést, že rakouský ÚSD, podobně jako např. německý Spolkový ústavní soud nebo český Ústavní soud, rozhoduje také o ústavních stížnostech týkajících se porušení práva na zákonného soudce v důsledku nepoložení předběžné otázky soudem poslední instance. Narozdíl od německého Spolkového ústavního soudu rakouský ÚSD netvoří samostatné standardy kontroly v této oblasti a odvolává se na ustálenou judikaturu SD EU.⁶⁵

VII. AKTUÁLNÍ PROBLÉMY SOUVEJÍCÍ SE SOUČASNOU DISKUZÍ O DALŠÍ PODOBĚ INTEGRACE EU

V Rakousku v současné době není vedena hlubší diskuze týkající se další podoby integrace EU. Rozvinutý soubor integračních ustanovení na ústavní úrovni způsobuje, že většina otázek již byla vyřešena. Případné změny, vyvolané eventuálními novelizacemi základacích smluv, jsou prováděné cestou změn ústavy.

VIII. ZÁVĚREČNÉ ÚVAHY

V rámci shrnutí dosavadního výkladu je třeba zdůraznit, že s ohledem na specifickou rakouského systému pramenů práva jsou integrační ustanovení v Rakousku velmi rozsáhlá. Na prvním místě jsou tvořena ustanoveními spolkového ústavního zákona ze dne 5. května 1994 o přistoupení Rakouska k EU, a na druhém místě předpisy rakouské ústavy, titulu B („Evropská unie“), čl. 9 odst. 2 a čl. 50. V rakouské ústavě ve formálním slova smyslu existuje ale řada dalších odkazů směrem k EU a otázku členství Rakouska v EU upravují rovněž ustanovení jiných aktů ústavní síly, jakož i určitá ustanovení o ústavní síle umístěná v běžných zákonech.

Ve vztahu k ústavě ve formálním smyslu je vhodné zdůraznit, že v intencích ústavodárce měl čl. 9 odst. 2 ústavy plnit úlohu tzv. integrační páky, ale zdrženlivé znění toho ustanovení nedovolující přenos pravomocí zemí zabránilo tomuto cíli. Absence „integrační páky“ v ústavě ve formálním slova smyslu způsobila, že byl přijat ústavní zákon, který dal ústavněprávní základ pro uzavření přístupové smlouvy Rakouskem.

⁶² Článek 126a dává rakouskému ÚSD pravomoc rozhodovat spory týkající se příslušnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (*Rechnungshof*), jestliže dojde ke sporu mezi Úřadem a kontrolovaným subjektem.

⁶³ Případ skončil rozhodnutím vydaným 3. prosince 2003.

⁶⁴ Článek 141 odst. 1 dává ÚSD pravomocí typické pro volební soud. V souladu s uvedeným předpisem ÚSD rozhoduje ve věcech stížností na volbu spolkového prezidenta, zastupitelských orgánů, Evropského parlamentu a reprezentačních orgánů hospodářských komor založených zákonem.

⁶⁵ Viz NAVRÁTILOVÁ, M.: *The Preliminary Ruling before the Constitutional Courts*, s. 4, dostupné na: <http://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/mezinaro/navratilova.pdf> [cit. 21. 8. 2013].

Titul B ústavy Rakouska zavedený v souvislosti s přistoupením důkladněji upravil otázku členství v EU. Původně se tento titul skládal z šesti článků, ale ratifikace dalších smluv měnících zakládací smlouvy vyžadovala novelizaci a nyní titul B obsahuje jedenáct nezvykle detailních a rozvinutých článků (čl. 23a–23k). Kazuističnost těchto ustanovení je spojená s již zmíněnou specifičností rakouského systému pramenů práva a federální strukturou Rakouska vyžadující zakotvení na ústavní úrovni dělby působnosti mezi spolek a země při tvoření tzv. evropské politiky Rakouska.

Důsledkem rozvinuté ústavní úpravy je absence větších kontroverzí týkajících se zajištění přednosti při aplikaci práva EU. Potvrzuje to judikatura rakouského ÚSD, v níž je důsledně zdůrazňovaná soudům uložená povinnost aplikovat právo EU v souladu se zásadami vyplývajícími ze zakládacích smluv a z judikatury SD EU. Ve vztahu ke kontroverzní otázce kontroly ústavnosti práva EU je třeba připomenout, že v roce 2008 schválená změna čl. 50 ústavy připustila možnost provádění takové kontroly, pokud jde o smlouvy měnící zakládací smlouvy EU. Rakouský ÚSD rovněž zkoumá ústavnost domácích právních předpisů implementujících právo EU (především směrnice), ale nemá danou možnost provádět kontrolu sekundárního práva.

CONSTITUTIONAL REGULATION OF THE EU MEMBERSHIP IN AUSTRIA

Summary

The present elaboration analyzes the constitutional regulation of Austria's membership in the EU. Austrian legal system has quite specific system of the sources of constitutional law. Austrian constitution in the material (non-formal) sense has been formed not only by the Constitutional Act of 1920, but by a number of other legal acts and even by individual provisions contained in the laws that have gained constitutional status. Because of this specificity of Austrian system of sources of law, constitutional provisions regarding European are very complex. The integration provisions in Austrian constitution (in broad meaning) are: provisions of Federal Constitutional Law on the accession of Austria to the EU enacted on May 5th 1994, provisions of the Title B, article 9 paragraph 2 and article 50 of Constitutional Act of 1920 and finally provisions of other acts of constitutional status as well as certain provisions of ordinary legislation with constitutional status which regulate the Austrian membership in the EU. Article 9 paragraph 2 of the Constitutional Act of 1920 was meant to act as the so-called *Integrationshebel*. However, finally adopted wording of this provision jeopardized this goal, since it does not permit to transfer competences of states (*Länder*). Therefore the Title B of the Constitution of Austria had to be introduced. It has enabled the accession to the EU and regulated Austrian membership in the EU. Originally the Title B contained six provisions, but subsequent ratifications of reform treaties required amendments of the original text. Currently Title B contains eleven extremely detailed and complex articles (Articles 23a–23k). Casuistry of this regulation results from the above mentioned peculiarity of Austrian system of sources of law and the federal regime of the country. The consequence of extensive constitutional regulation is the lack of controversies regarding the primacy of EU law in Austrian legal system. This has been confirmed by the case law of the Austrian Constitutional Tribunal, which has also consistently emphasized that it is national courts' task to apply and ensure EU law in accordance with the principles of the founding treaties and the jurisprudence of the ECJ. With regard to the controversial issue of the constitutional review of the EU law, it should be noted that in 2008 an amendment of Article 50 of the Constitutional Act of 1920 was introduced, which provided for the possibility of constitutional review of the changing treaties. The Austrian Constitutional Tribunal has also examined the constitutionality of national legislation implementing the EU law (mainly directives). However, there is no legal basis to review the secondary legislation of the EU.

Key words: constitution, integration provisions, EU law, Austria, constitutional court, judicial review, EU Membership, accession, sources of law

Klíčová slova: ústava, integrační ustanovení, evropské právo, Rakousko, ústavní soud, kontrola ústavnosti, členství v EU, přistoupení, prameny práva

INTEGRAČNÍ KLAUZULE V ÚSTAVNÍM SYSTÉMU POLSKÉ REPUBLIKY

PIOTR UZIĘBŁO*

I. ÚVOD

Po systémových změnách, k nimž došlo na přelomu 80. a 90. let, se stalo jednou z priorit polské zahraniční politiky zapojení Polské republiky do struktur Evropských společenství a po vzniku Evropské unie (dále jen „EU“) přistoupení k ní.¹ Kroky byly v tomto směru činěny nejenom v oblasti politicko-ekonomické, ale také v oblasti právní. Proto se také během několikaletých prací na přípravě nového uspořádání státu stala záležitostí vytvoření právního základu pro přistoupení k Evropské unii jednou ze základních otázek, které měly být právně regulovány.² Výsledkem byly předpisy Ústavy Polské republiky z roku 1997,³ které se měly stát základem přijetí budoucí přístupové smlouvy ve zvláštní proceduře zajišťující co nejsilnější legitimaci tohoto procesu. Tyto předpisy souvisely především z nezbytnosti přenesení celé řady pravomocí vykonávaných dosud státními orgány a v budoucnu mající být vykonávané orgány Unie. Takto stanovená ústavní procedura se stala základem ratifikace smlouvy, na základě které se Polsko stalo v roce 2004 členem EU.⁴

Je dobré již úvodu připomenout, že zmíněné ústavní řešení v záležitosti přenosu pravomocí nebylo od svého zavedení v roce 1997 ani v nepatrném směru změněno. Neznamená to samozřejmě, že nebyly činěny pokusy přizpůsobit ústavu potřebám mě-

* Autor je členem katedry ústavního práva a politických institucí Fakulty práva a správy Gdaňské univerzity a může být kontaktován prostřednictvím emailu: sekretariat01@prawo.ug.edu.pl. Článek přeložil JUDr. Jan Kudrna, Ph.D.

¹ Viz JABŁOŃSKI, M.: *Polskie referendum akcesyjne*. Wrocław, 2007, s. 135–136.

² Viz BARCZ, J.: *Konstytucyjnoprawne problemy stosowania prawa Unii Europejskiej w Polsce w świetle dotychczasowych doświadczeń państw członkowskich*. In KRUK, M. (ed.): *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*. Warszawa, 1997, s. 204.

³ Ústava Polské republiky ze dne 2. dubna 1997, publikována jako Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483.

⁴ Smlouva mezi Belgickým královstvím, Dánským královstvím, Spolkovou republikou Německo, Řeckou republikou, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Irskem, Italskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím, Nizozemským královstvím, Rakouskou republikou, Portugalskou republikou, Finskou republikou, Švédským královstvím, Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irsku (členskými státy Evropské unie) a Českou republikou, Estonskou republikou, Kyperskou republikou, Lotyšskou republikou, Litevskou republikou, Maďarskou republikou, Republikou Malta, Polskou republikou, Republikou Slovinsko, Slovenskou republikou o přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky k Evropské unii, podepsaná v Aténách dne 16. dubna 2003. V Polsku publikována jako Dz.U. 2004, Nr 90 poz. 864.

níci se EU, zejména pokud jde o ústavní zakotvení změn vyplývajících z Lisabonské smlouvy.⁵ Žádné z těchto pokusů ale nezískaly podporu členů parlamentu, což do značné míry činí polskou regulaci neodpovídající aktuálnímu právnímu stavu evropského práva. Nicméně od okamžiku účinnosti Ústavy Polské republiky byly provedeny mnohé změny na úrovni podústavní, které reálně změnily nejenom postavení státních orgánů, zejména parlamentu, ale také mnohé prvky spojené s tvorbou nebo aplikací práva,⁶ i když tyto změny jen v malé míře reagují na problematiku prohlubující se integrace v rámci EU. Proto také z důvodu soustředění se v další části článku na platnou právní úpravu v Polské republice týkající se rozšiřování integrace, větší část výše uvedených norem nebude předmětem provedené analýzy.

II. HISTORICKÝ KONTEXT

Systémová transformace v Polské republice, která začala v roce 1989, přinesla mnohé výzvy pro nositele moci. Jak již bylo zmíněno v úvodu, jedním z hlavních úkolů, akceptovaným všemi významnými politickými silami v zemi, se stala příprava základů, jak právních, tak i hospodářských, pro přistoupení Polska do Evropských společenství a později do EU. Bylo to spojené nejenom s nutností přizpůsobení národního práva evropským normám, ale také s vytvořením právních předpokladů pro takové přistoupení spojené s určitým přenosem pravomocí ve prospěch mezinárodních (nadnárodních) orgánů nacházejících se mimo působnost národního státu. Důsledkem toho byla nutnost upravit ústavu tak, aby umožňovala přenesení části státních pravomocí „ven“. I když nepadlo rozhodnutí novelizovat tehdy platný, a z povahy věci provizorní ústavní pořádek, zahájení přípravných prací nad novou ústavou bylo vynikající příležitostí upravit v ní problematiku spojenou s evropskou integrací a především podmínky zmiňovaného přenosu pravomocí a jeho proceduru.

Ačkoliv nezbytnost podobné úpravy byla vnímána, především představiteli akademické sféry, politici se k ní hlásili o něco méně zřetelně. Symptomatickým je, že mezi návrhy ústavy předloženými Národnímu shromáždění pouze jeden z nich předpokládal zvláštní právní úpravu, kterou by bylo možné označit jako „integrační klazuli“.⁷ Ostatní návrhy neodlišovaly přístupové smlouvy jako zvláštní druh mezinárodních smluv, což znamenalo, že jejich podpis a pozdější ratifikace měly probíhat podle obecných zásad. Zmíněným projektem předpokládajícím ona zvláštní ustanovení týkající se této kategorie mezinárodních smluv byl návrh ústavy předložený prezidentem Lechem Wałęsou. Podle obsahu ustanovení čl. 16 odst. 3 „*zákon může vyslovit souhlas s podpisem mezinárodní smlouvy, která zmocňuje mezinárodní (nadnárodní) organizaci nebo instituci k výkonu stanovených pravomocí vyhrazených Ústavou orgánům moci zákonodárné*

⁵ Lisabonská smlouva mění Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu zakládající Evropské společenství, sjednaná v Lisabonu dne 13. prosince 2007, v Polsku publikována jako Dz.U. 2009, Nr 203, poz. 1569.

⁶ Především se zde jedná o tzv. kooperační zákon, neboli zákon ze dne 8. října 2010 o spolupráci Rady ministrů se Sejmem a Senátem v záležitostech spojených s členstvím Polské republiky v Evropské unii, publikovaný jako Dz.U. 2010, Nr 213, poz. 1395.

⁷ Viz JABLŃSKI, M.: *cit. d.*, s. 137.

a výkonné“.⁸ Současně „zákon ratifikující takovou smlouvu vyžaduje ke svému schválení většinu 3/5 hlasů“. Navržený předpis ale vyvolával několik vážných pochybností. Za prvé z něj jasně vyplývalo, že přenos pravomocí se mohl týkat výlučně těch z pravomocí, které leží v působnosti orgánů moci zákonodárné a výkonné, což znamenalo, že nebylo by možné přenést pravomoci náležejících soudní moci, což by v kontextu rozšiřující se působnosti soudních orgánů Unie bylo třeba posoudit jako návrh nevhodný. Za druhé nebylo jasné, zda se navržená kvalifikovaná většina hlasů měla týkat hlasování v Sejmu nebo také v Senátu. S ohledem na obsah čl. 35 téhož návrhu, který stanovil, že komory schvalují zákony absolutní většinou hlasů za přítomnosti přinejmenším poloviny všech svých členů, pokud ústava nevyžaduje kvalifikovanou většinu, je třeba soudit, že zmíněná většina měla být v případě ratifikačního zákona dosažena v obou komorách. Konečně zatřetí, zvláštní bylo ustanovení, že zákon má vyslovit souhlas s podpisem úmluvy přenášející pravomoci vyhrazené Ústavou moci zákonodárné a výkonné. Zásadní otázka se tedy týká toho, zda by bylo nezbytné schválení dvou zákonů – jednoho umožňující podpis přístupové smlouvy a druhého dovolujícího její ratifikaci – anebo by stačilo schválení jednoho zákona. S ohledem na racionálnost zákonodárce, a také s ohledem na to, že není možné dávat stejný význam dvěma různým termínům, je třeba dojít k závěru, že tu jde o dva různé zákony s tím, že pouze ten druhý, vyslovující souhlas s ratifikací, je schvalovaný kvalifikovanou většinou hlasů.

Přesto, že pouze jeden z návrhů ústavy obsahoval ustanovení, která mohou být uznána za integrační klauzuli, už v dalších fázích prací na současně Ústavě Polské republiky bylo možné vidět přesvědčení o nutnosti jejího zakotvení v tomto předpisu. První úplný variantní návrh nové ústavy⁹ předpokládal dvě možnosti úpravy této otázky, a ve skutečnosti jednu variantu, neboť druhou možností bylo nezakotvit v ústavě možnost přenosu pravomocí na mezinárodní nebo nadnárodní organizaci. První varianta navrhovaného čl. 75 stanovila, že „na základě mezinárodní smlouvy může být výkon některých pravomocí státních orgánů přenesený na mezinárodní nebo nadnárodní organizaci“. Zároveň byly předpokládány dvě možnosti vyjádření souhlasu s ratifikací takové smlouvy. První z nich předpokládala, že se tak má stát formou organického zákona. Druhá možnost (označovaná jako první varianta) uváděla, že zákon vyjadřující souhlas s ratifikací takové smlouvy by vyžadoval schválení většinou 2/3 hlasů za účasti nejméně poloviny všech poslanců. V Senátu by byla vyžadována již jen běžná** většina hlasů. Zdůraznit je třeba také skutečnost, že tato možnost zahrnovala také eventuální schvalování cestou referenda. Referendum však mohlo nastoupit až po schválení příslušného zákona parlamentem.¹⁰ Další variantní návrh nové ústavy, připravený Ústavní komisí dne 26. ledna 1995¹¹ žádným způsobem neměnil výše popsaný návrh.

⁸ Návrh (tisk NS č. 1) podepsaný prezidentem Polské republiky Lechem Wałęsou a předložený dne 6. května 1994. Viz CHRUŠCIAK, R. (ed.): *Projekty konstytucji 1993–1997. Część I.* Warszawa, 1997.

⁹ Návrh připravený podkomisemi Ústavní komise a předložený dne 20. ledna 1995, viz CHRUŠCIAK, R. (ed.): *Projekty konstytucji 1993–1997. Część II.* Warszawa, 1997.

** Běžná většina je v polském ústavním systému dosažena tehdy, když pro návrh je více hlasů než proti němu, ale s tím, že hlasy těch, kteří se zdrželi, nejsou počítány. Absolutní většina znamená nutnost získat více hlasů, než je počet hlasů proti a zdrževších se (pozn. překl.).

¹⁰ Podobně JABŁONSKI, M.: *cit. d.*, s. 141–142.

¹¹ Úplný variantní návrh Ústavy Polské republiky, viz CHRUŠCIAK, R. (ed.): *Projekty konstytucji 1993–1997. Część II.* Warszawa, 1997.

Změny se však objevily v úplném návrhu z 16. ledna 1997,¹² v němž se Ústavní komise definitivně vyslovila pro zakotvení integrační klauzule.¹³ Ustanovení čl. 85 tohoto návrhu bylo do značné míry totožné s předchozím návrhem integrační klauzule. Počítal také s dvojitou cestou vyjádření souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy, na jejímž základě by Polská republika přenesla některé pravomoci státních orgánů mezinárodní organizaci nebo mezinárodnímu orgánu. Volba způsobu ratifikace měla být svěřena Sejmu, který se mohl rozhodnout pro svěření schválení zákona umožňujícího ratifikaci Sejmem a Senátem, přičemž každá z komor by tak musela učinit kvalifikovanou většinou 2/3 hlasů za účasti alespoň jedné poloviny všech svých členů, anebo se mohl rozhodnout pro schválení ratifikace takové smlouvy cestou celostátního referenda. Je třeba zdůraznit, že obsah tohoto ustanovení již nebyl měněn významnějším způsobem, s výjimkou přečíslování jednotlivých článků.¹⁴ V důsledku toho vyhlášený text ústavy obsahoval integrační klauzuli v téměř identické podobě.

III. ROZBOR ÚSTAVNÍ ÚPRAVY

Zakotvení do ústav předpisů umožňujících přenos pravomocí na mezinárodní nebo nadnárodní organizace je řešením charakterizujícím současný konstitucionalismus. Řešení tohoto typu můžeme nalézt nejenom na evropském kontinentu,¹⁵ ale také mimo něj, čehož jsou nejlepším dokladem jihoamerické státy.¹⁶ Ostatně úvaha o jejich nezbytnosti je teorií podporována. Stojí za to připomenout slova A. Bałabana, který prohlásil, že jednou ze základních funkcí ústavy je z jedné strany definování neomezitelné části suverenity státu a z druhé uvedení způsobů nebo možností, pomocí nichž mohou být navenek přenesené pravomoci nenáležící do výše uvedeného „jádra“ suverenity.¹⁷ Můžeme říci, že řešení platné polské ústavy v plné míře realizují uvedenou myšlenku. Základní hodnotou ústavní regulace obsažené v čl. 90 ústavy je její univerzální charakter. Vyplývá to ze skutečnosti, že způsob přenesení takových pravomocí se netýká výlučně jejich přenosu ve prospěch Evropské unie, ale potenciálně i ve prospěch jiných mezinárodních orgánů nebo organizací. Dle mého názoru je třeba toto řešení uzнат za optimální, protože nestanoví jednoznačně eventuální priority nositelů státní moci ve věci integrace, včetně jiných struktur, než jsou struktury unijní.

Normativní analýzu je vhodné začít od stanoviska, že čl. 90 odst. 1 upravuje v obecné rovině možnost přenosu pravomocí. V souladu s jeho zněním „*Polská republika může*

¹² Návrh schválený Ústavní komisí Národního shromáždění uvedený ve zprávě Komise o návrhu Ústavy Polské republiky (tisk NS č. 14). Viz CHRUSCIAK, R. (ed.): *Projekty konstytucji 1993–1997. Część II.* Warszawa, 1997.

¹³ Viz WÓJTOWICZ, K.: Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w krajowym porządku prawnym według projektu Konstytucji RP. In DZIAŁOCHA, K. – PUŁŁA A. (eds.): *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w świetle badań nauki praw konstytucyjnego.* Gdańsk, 1998, s. 113.

¹⁴ V textu ústavy schváleném Národním shromážděním se stal čl. 89 a po schválení pozměňovacích návrhů předložených prezidentem republiky čl. 90.

¹⁵ Viz WÓJTOWICZ, K.: *cit. d.*, s. 112–113.

¹⁶ LEÓN LI, J. M.: *Regional Integration Process in South America: Analysis of Institutions and Policies of Regional Integration under the EU Framework.* Hamburg, 2011, s. 40.

¹⁷ BAŁABAN, A.: Funkcje konstytucji. In TRZCIŃSKI, J. (ed.): *Charakter i struktura norm konstytucji.* Warszawa, 1997, s. 11–12.

na základě mezinárodní smlouvy přenést na mezinárodní organizaci nebo mezinárodní orgán pravomoci státních orgánů v některých záležitostech“. Z obsahu tohoto ustanovení je možné vyvodit přinejmenším několik zásadních závěrů.

Zprvz z něj jednoznačně vyplývá, že přenos pravomocí „ven“ je možné jedině na základě mezinárodní smlouvy. Vylučuje to možnost přenosu na základě jakéhokoliv jiného normativního aktu, především ve formě výlučného uplatnění národního práva.¹⁸ Vyloučené je tedy provedení jednostranného přesunu pravomocí na jiné subjekty, což vyplývá nejenom ze zásad ústavy, ale je také zcela racionální, když přenos vyžaduje také souhlas těch subjektů, které by měly pravomocemi disponovat.

Zadruhé, přenos pravomocí se může týkat výlučně dvou subjektů – mezinárodních organizací a mezinárodního orgánu. Rozlišení těchto dvou subjektů má zásadní souvislost z jejich rozlišením na poli mezinárodního práva. V této souvislosti je možné mít určité pochybnosti spojené s charakterem Evropské unie z důvodů její specifčnosti, a to jak před získáním právní subjektivity podle mezinárodního práva, tak i nyní. Nicméně její pojmání jako subjektu *sui generis* nic neměnilo na tom, že byla a je formou mezinárodní organizace, i když ve značné míře mající některé znaky jak konfederace, tak dokonce i federace.¹⁹ V důsledku toho se objevuje otázka, zda v případě eventuálního přeměnění se Unie ve federaci zmíněný přenos pravomocí bude i nadále aktuální nebo zda bude třeba jej uznat za vyhaslý z důvodu absence subjektu k jejich výkonu a současně provést novou úpravu v oblasti dělby působnosti a pravomocí, což by samozřejmě současně vyžadovalo provedení příslušných novelizací Ústavy Polské republiky v této oblasti, nyní už jako ústavy členského státu federace. Podle mého názoru druhý uvedený postup se zdá být očividným, přinejmenším za současného normativního stavu.

Konečně zatřetí, klíčový význam má rozhodnutí ústavodárce, že přenos se může týkat pouze některých pravomocí. Stanoví to obecný zákaz úplného předání pravomocí mezinárodním orgánům. Nicméně rozsah pravomocí, které mohou být na základě uvedené předpisu přeneseny, nebyl žádným způsobem zpřesněn, což vede k závěru, že přeneseny mohou být všechny pravomoci státních orgánů, které nebyly výslovně jim přiznány ústavou. V případě posledně uvedených by jejich přenos vyžadoval nejdříve změnu ústavy, jak jednoznačně vyplývá z logiky systému pramenů práva Polské republiky vycházejícího z primátu ústavy. Takový postup není žádným způsobem zakázán.

A na konec, začtvrté, ústava rovněž stanovila, že přenos pravomocí se má týkat výlučně pravomocí státních orgánů, což může v praxi působit problémy v situaci, kdy se takový přenos má týkat pravomocí náležejících jiným než státním orgánům, především orgánům samospráv.

Samotná podoba ústavní regulace nedává žádné pochybnosti, že změny spojené s ratifikací mezinárodní smluv vedoucích k přenosu pravomocí ze země za jeho hranice se týkají výlučně procedury ratifikace takových smluv, neboť ve zbytku na úrovni ústavy neexistují žádné odlišnosti. Základy této procedury jsou stanovené v dalších odstavcích čl. 90 ústavy. Nejdůležitějším prvkem je povinnost vyslovit souhlas s ratifikací takové

¹⁸ K. Wojtyczek nicméně zdůrazňuje, že je možný přenos pravomocí normou vydanou na základě ratifikované smlouvy, bez nutnosti uplatnit proceduru stanovenou čl. 90 ústavy. Viz WOJTYCZEK, K.: Wpływ Traktatu z Lizbony na ustroj Polski. *Przegląd Sejmowy*, 2010, nr 4, s. 32.

¹⁹ Viz WINCZOREK, P.: Konstytucja a prawo wspólnotowe. *Państwo i Prawo*, 2004, nr 11, s. 8.

smlouvy prezidentem republiky. Důležité je, že procedura vyslovení takového souhlasu se významně liší od schvalovací procedury smluv nepřenášejících pravomoci státních orgánů. Klíčový význam má to, že vyslovení souhlasu může být vyjádřeno dvojím způsobem, přičemž o výběru rozhoduje Sejm absolutní většinou hlasů za účasti alespoň jedné poloviny všech poslanců.²⁰ Důležitou otázkou také je stanovení toho, zda uvedená smlouva přenáší pravomoci na mezinárodní orgán nebo organizaci. Ústavní úprava není v této věci zcela určitá, i když je možné říci, že rozhodnutí v této věci náleží tomu, kdo je odpovědný za podepsání smlouvy a za vedení zahraniční politiky, tedy Radě ministrů.

Prvním způsobem vyslovení souhlasu s ratifikací přístupové smlouvy je aplikace parlamentní procedury, která může být uznána jako procedura hlavní. Hovoří pro to systematika ústavy vzhledem k tomu, že tato procedura v dřívějším, druhém odstavci popisovaného článku. Podle něj je zákon vyslovující souhlas s ratifikací mezinárodní smlouvy přenášející pravomoci „*schvalován Sejmem dvoutřetinovou většinou hlasů za účasti alespoň jedné poloviny všech poslanců a Senátem dvoutřetinovou většinou hlasů za účasti alespoň jedné poloviny všech senátorů*“. Je to významný rozdíl, neboť normálně jsou zákony schvalovány oběma komorami běžnou většinou hlasů. Zavedení kvalifikované většiny v obou komorách nejenom zvyšuje postavení takového druhu právního předpisu (i když nemění jeho právní sílu), ale zároveň z povahy věci vede k nutnosti dohody politických sil tvořících vládní koalici přinejmenším s částí opozice, což vede k jisté formě realizace kontroly parlamentu nad vládou. Vyplyvá to ze skutečnosti, že právě výkonná moc je v Polsku odpovědná za vedení zahraniční politiky, včetně podepsaných zahraničních smluv.

Jak jsem ale uváděl, zvláštní parlamentní procedura není jedinou cestou vedoucí k vyslovení souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy. Ustanovení čl. 90 odst. 3 jasně stanoví, že souhlas s ratifikací mezinárodní smlouvy popisovaného typu „*může být vysloven v celostátním referendu*“.²¹ V tomto posledním případě se pro takové referendum použijí ústavní předpisy týkající se referenda ve věci zásadního významu pro stát. Znamená to, že na ústavní úrovni nebyla zakotvena žádná zvláštní pravidla pro tento typ lidového hlasování. Ve výsledku může být přístupové referendum vyhlášeno jak Sejmem, tak prezidentem se souhlasem Senátu. Na tomto místě je vhodné upozornit, že přinejmenším teoreticky je možné současné vyhlášení referenda oběma oprávněnými subjekty, což je pravděpodobně v situaci, kdy většina v první komoře bude odlišná od politické orientace prezidenta a většina v druhé komoře parlamentu.²² Podle mého názoru možnost vyhlášení dvou referend v totožné záležitosti je jistou vadou ústavní úpravy, která může vést k problémům v případě, kdy by výsledky referend byly odlišné. Proto je také špatné, že nebylo zavedeno pravidlo, podle kterého by rozhodnutí Sejmu o schva-

²⁰ Jak bylo v odborné literatuře kritizováno, v krajním případě se může jednat pouze o 116 poslanců. Viz SOKOLEWICZ, W.: *Ustawa ratyfikacyjna*. In KRUK, M. (ed.): *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*. Warszawa, 1997, s. 123.

²¹ Otevřené je, zda tento způsob může být uznaný za rovnocenný nebo za zvláštní. Viz KĘDZIA, Z.: *Opinia w sprawie wybranych aspektów ratyfikacji umowy międzynarodowej*. *Przegląd Sejmowy*, 2009, nr 1, s. 179–180.

²² Jak se ukázalo v posledních letech, taková situace není jen hypotetická, neboť k ní došlo v roce 2007 po rozpadu koalice Práva a spravedlnosti (PiS), Samoobrony a Ligy polských rodin (LPR).

lování smlouvy cestou referenda automaticky znamenalo jeho vyhlášení.²³ Je třeba dodat, že podmínkou vyslovení souhlasu s ratifikací smlouvy přenášející pravomoci je nejenom schválení takového návrhu většinou hlasujících, kteří odevzdali platné hlasy, ale také účast na hlasování více než poloviny oprávněných osob. V opačném případě výsledek takového referenda nebude závazný, což musí znamenat nevyslovení souhlasu s ratifikací výše uvedené smlouvy. Těžko by ale bylo možno tvrdit, že v takovém případě došlo k odmítnutí s vyslovením souhlasu, neboť by to (ne)účast na hlasování činilo totožnou s případem, kdy by občané v závazném referendu ratifikaci odmítli.²⁴ Obě tyto situace se od sebe zásadním způsobem liší. Proto také jediná možná interpretace důsledků nedosažení minimální vyžadované účasti na hlasování musí vést k závěru, že v takovém případě dochází k návratu do fáze výběru procedury, v níž má být souhlas vyjádřen, což otevírá Sejmu možnost uplatnit parlamentní proceduru, nevylučujíc ale také možnost nového vyhlášení referenda v dané věci.²⁵

Stojí za to se zamyslet také nad formou referendálního rozhodnutí. Jde o to, zda vyslovení souhlasu s ratifikací v referendu znamená schválení referendálního zákona zmocňujícího hlavu státu k ratifikaci mezinárodní smlouvy. Odpověď na takovou otázku musí být jednoznačně negativní. Neexistuje žádný právní podklad pro tvrzení, že rozhodnutí v referendu má podobu zákona. Za prvé ústavodárce v čl. 90 odst. 3 výslovně uniká užití slova „zákon“, což ukazuje na to, že se jedná jediné o akt nahrazující zákon, s těmi samými důsledky, ačkoliv nemá jeho formu, ani formu jiného právního aktu. Za druhé pro takový výklad hovoří skutečnost, že polský ústavní pořádek nezná referendální zákony, což znamená, že jejich zavedení by vyžadovala jasného předpisu o ústavní síle, který by zavedl výjimku z tohoto pravidla a jak již bylo uvedeno, tuto roli nemůže plnit čl. 90 odst. 3 ústavy.

Problémy vyvolávají také důsledky vyslovení souhlasu – bez ohledu na formu, v níž k němu dojde – s ratifikací mezinárodní smlouvy přenášející pravomoci „ven“. Týkají se odpovědi na otázku, zda prezident má povinnost ratifikovat takovou mezinárodní smlouvu nebo zda se jedná o jeho právo, které může, ale nemusí využít. Z důvodu neexistence zvláštních ustanovení je třeba vycházet ze znění čl. 133 odst. 1 bod 1 ústavy stanovícího, že prezident „*ratifikuje a vypovídá mezinárodní smlouvy*“. Jazykový výklad by mohl vést k závěru, že užitý oznamující způsob zavazuje prezidenta k provedení ratifikace. Takový výklad by ale nebyl úplný. Především mu odporuje vymezení úkolů uložených polské hlavě státu, především závazek stát „*na stráží suverenity a bezpečnosti státu, a nenarušitelnosti a nedělitelnosti jejího území*“ (čl. 126 odst. 2 ústavy). Při plnění tohoto úkolu prezident musí disponovat možnostmi odmítnutí provedení ratifikace přinejmenším v případě těch mezinárodních smluv, které by vedly k narušení uvedených hodnot podléhajících jeho ochraně.²⁶ V důsledku toho je třeba dojít k závěru, že ratifikace mezinárodních smluv, včetně úmluv předpokládajících přenos pravomocí,

²³ Podobně JABLOŇSKI, M.: *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*. Wrocław, 2001, s. 90–91.

²⁴ Viz GEBETHNER, S.: *Referendum akcesyjne. Potrzebne jest przyzwolenie zapisane w konstytucji. Rzeczpospolita*, nr 64, ze dne 17. března 2003.

²⁵ UZIĘBŁO, P. *Prawna regulacja instytucji referendum ogólnokrajowego w Polsce (wybrane zagadnienia). Studia Europejskie WSMŚGiP*, 2004, sv. XIII, s. 215.

²⁶ M. Grzybowski navíc tvrdí, že úkoly prezidenta ho zavazují „*k zaujetí postoje v každém případě, kdy existuje záměr přenést pravomoci státních orgánů (...) před schválením zákona vyslovujícího souhlas*

je právem hlavy státu a nikoliv jeho povinností,²⁷ což by z něj činilo pouze určitého „ústavního notáře“.²⁸

Sluší se dodat, že odlišně vypadají oprávnění prezidenta ve vztahu k samotnému zákonu, který ho zmocňuje k ratifikaci mezinárodní smlouvy výše uvedeného typu. V tomto případě je třeba dojít k závěru, že nedisponuje právem veta vůči takovému zákonu. Pro takový závěr hovoří především argumenty vyplývající z předpokladu racionality ústavodárce. Jestliže zákon vyslovující souhlas s ratifikací ke svému schválení vyžaduje kvalifikovanou většinu 2/3 hlasů za účasti alespoň poloviny všech poslanců, bylo by nelogické uznání možnosti žádat první komoru o nové hlasování, když k přehlasování prezidentova veta je zapotřebí 3/5 hlasů za účasti alespoň poloviny všech poslanců, neboli většinou nižší, než v prvním případě.²⁹ Nic ale nebrání tomu, aby před podpisem takového zákona, stejně jako před ratifikací zmiňované mezinárodní smlouvy, prezident podal návrh Ústavnímu tribunálu na přezkoumání jejich souladu s ústavou, a v případě zákona navíc s mezinárodními smlouvami.³⁰ Neexistují totiž žádné ústavní předpisy, které by mohly být uznané jako výjimka z pravidla, podle něhož hlava státu může podávat návrhy na preventivní kontrolu ústavnosti.

IV. ROZBOR PODÚSTAVNÍCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

Obecnost ústavní úpravy týkající se možnosti přenosu pravomocí ve prospěch mezinárodních orgánů nebo organizací vedla k tomu, že tyto otázky musely být dořešeny na úrovni podústavních právních předpisů. Připomínám, že se tak nestalo jedním zákonem, ale návaznost na čl. 90 ústavy můžeme nalézt v několika normativních aktech. Nicméně ne všechny otázky týkající se procedury podepisování a ratifikace mezinárodních smluv předpokládajících přenos pravomocí byly v plné míře upravené.

Především je tu třeba upozornit na nedokonalost zákona o mezinárodních smlouvách,³¹ který nestanoví jednoznačně způsob výběru procedury ratifikace mezinárodní smlouvy v závislosti na jejím obsahu. Stanoví pouze v čl. 15 odst. 3, že předložení „*mezinárodní smlouvy prezidentovi Polské republiky k ratifikaci může dojít po získání souhlasu dle čl. 89 odst. 1 a čl. 90 Ústavy Polské republiky*“ bez toho, že by určil, kdo je oprávněn provést výběr procedury, pomocí níž bude takový souhlas získán. Jednak je

s ratifikací nebo před rozhodnutím vyhlásit v této věci referendum“. Viz GRZYBOWSKI, M.: *Polzycja ustrojowa Prezydenta RP w dobie integracji europejskiej. Państwo i Prawo*, 2008, nr 8, s. 6–7.

²⁷ Podobně ZUBIK, M.: *Opinia w sprawie wybranych aspektów ratyfikacji umowy międzynarodowej. Przegląd Sejmowy*, 2009, nr 1, s. 115; BANASZAK, B.: *Prawo konstytucyjne*. Warszawa: 2012, s. 489. Odlišně ŠARNECKI, P.: *Uwagi do art. 133 Konstytucji*. In GARLICKI, L. (ed.): *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. I*. Warszawa, 1999, s. 2. Z Witkowski naproti tomu upozorňuje na možnost mnohaměsíčního odkládání ratifikace, viz WITKOWSKI, Z.: *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*. In WITKOWSKI, Z. (ed.): *Prawo konstytucyjne*. Toruń, 2009, s. 405.

²⁸ Je možné setkat se s názory, že takovým „notářem“ se prezident stává v případě vyslovení souhlasu s ratifikací cestou referenda, a to s ohledem na to, že rozhodnutí je učiněno kolektivním nositelem suverenity. Viz KUBUJ, K.: *Opinia w sprawie wybranych aspektów ratyfikacji umowy międzynarodowej. Przegląd Sejmowy*, 2009, nr 1, s. 162; BANASZAK, B.: *Prawo konstytucyjne*. Warszawa: 2012, s. 489.

²⁹ Opačný názor zastává M. Zubik s tím, že zákon má být schvalován znovu tím samým způsobem. Viz ZUBIK, M.: *cit. d.*, s. 152–153.

³⁰ Podobně GRZYBOWSKI, M.: *cit. d.*, s. 8–9.

³¹ Zákon o mezinárodních smlouvách ze dne 14. dubna 2000, v platném znění, publikovaný jako Dz.U. 2000, Nr 39, poz. 443.

mimo pochybnosti, že tak činí Rada ministrů, neboť subjektem disponujícím výlučnou zákonodárnou iniciativou ve věci vyslovení souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy, což vyplývá z jejich povinností týkajících se vedení zahraniční politiky.³² Ostatně bezprostředně to vyplývá také z nařízení vydaného k provedení zákona o mezinárodních smlouvách.³³

Klíčový význam v rozvinutí procesních prvků ústavní úpravy má nicméně zákon o celostátním referendu.³⁴ Kromě zopakování úpravy obsažené v ústavě, o kterých byla řeč již dříve, řeší několik zásadních problémů, které se objevují na ústavní úrovni.

Zprvė stanoví jasně, že je to předseda Rady ministrů, kdo informuje maršálka Sejmu o podepsání smlouvy, jejíž ratifikace vyžaduje souhlas způsobem předpokládaným čl. 90 ústavy. Současně s takovým oznámením předseda Rady ministrů předává Sejmů text takové smlouvy s přílohami. Na tomto místě připomínám, že zákon neukládá povinnost zároveň předložit návrh zákona vyslovujícího souhlas s ratifikací. Nicméně má to své odůvodnění, protože teprve po rozhodnutí Sejmu, jakým způsobem bude souhlas s ratifikací smlouvy vyslovován, bude patrné, zda je takový návrh potřebný. Vyplývá to z toho, že – jak bylo uvedeno dříve – v případě volby schvalování referendem souhlas suveréna nahrazuje zákon. V důsledku toho teprve rozhodnutí pro parlamentní způsob schvalování zavazuje vládu k realizaci příslušné legislativní iniciativy. K tomu je nutné dodat, že právě z tohoto důvodu o výsledku výběru způsobu schvalování informuje maršálek Sejmu nejenom prezidenta a maršálek Senátu, ale také předsedu Rady ministrů.

Zákon o celostátním referendu také jasně stanovil, což ostatně vyplývá z ústavy, že přístupové referendum může být vyhlášeno Sejmem,³⁵ jakož i prezidentem se souhlasem Senátu. V této souvislosti je třeba kriticky ohodnotit absenci zákonného vzoru otázky pro referendum, když vzhledem k dříve popsané možnosti vyhlášení dvou referend v jedné věci zavedení takového vzoru by minimalizovalo riziko položení otázky různým způsobem. Současná právní úprava umožňuje položení zmíněných otázek ve věci vyslovení souhlasu s ratifikací jedné smlouvy různým způsobem, a to přesto, že podle ústavy taková otázka musí obsahovat dva prvky – označení smlouvy, které se referendem týká, a skutečnost, že hlasující souhlasí s její ratifikací.³⁶ Jak se ukázalo, v praxi byla připuštěna daleko obecnější otázka, což je dle mého názoru z ústavního hlediska přinejmenším pochybné.³⁷

Konečně také zmíněný zákon jasně vyřešil výše popsaný problém účinků přístupového referenda v případě nedosažení účasti vyžadované ve výši přinejmenším 50 %

³² Viz SOKOLEWICZ, W.: *Opinia w sprawie wybranych aspektów ratyfikacji umowy międzynarodowej. Przegląd Sejmowy*, 2009, nr 1, s. 171; BALICKI, R.: *Opinia w sprawie ratyfikacji traktatu z Lizbony. Przegląd Sejmowy*, 2009, nr 2, s. 127–128; SKOTNICKI, K.: *Opinia w sprawie ratyfikacji traktatu z Lizbony. Przegląd Sejmowy*, 2009, nr 2, s. 152. Odlišně WINCZOREK, P.: *Opinia w sprawie ratyfikacji traktatu z Lizbony. Przegląd Sejmowy*, 2009, nr 2, s. 125; BANASZAK, B.: *Opinia w sprawie ratyfikacji traktatu z Lizbony. Przegląd Sejmowy*, 2009, nr 2, s. 132.

³³ Viz § 8 odst. 2 bod. 1 nařízení Rady ministrů ze dne 28. srpna 2000 ve věci provedení některých ustanovení zákona o mezinárodních smlouvách, publikované jako Dz. U. 2000, Nr 79, poz. 891.

³⁴ Zákon o celostátním referendu ze dne 14. března 2003, v platném znění, publikovaný jako Dz. U. 2003, Nr 57, poz. 507.

³⁵ V případě přístupového referenda tak může učinit výlučně z vlastní iniciativy, viz čl. 71 odst. 2 zákona o celostátním referendu.

³⁶ Viz KĘDZIA, Z.: *cit. d.*, s. 183.

³⁷ V přístupovém referendu v roce 2003 otázka zněla: „Souhlasíte s přistoupením Polské republiky k Evropské unii?“

osob oprávněných k hlasování. Jak stanoví věta první čl. 75 zákona o celostátním referendu, „jestliže výsledek referenda ve věci vyslovení souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy není závazný, Sejm může znovu rozhodnout ve věci volby způsobu vyslovení souhlasu s ratifikací této smlouvy“.³⁸ Tímto způsobem může Sejm opětovně rozhodnout o dalším referendu v té věci anebo se rozhodnout pro schválení parlamentem.³⁹ Naproti tomu v případě překročení uvedené účasti na hlasování kladný výsledek referenda dává prezidentovi možnost ratifikovat smlouvu přenášející pravomoci, zatímco negativní výsledek znamená, že prezident souhlas k ratifikaci takové smlouvy nezískal a její ratifikace v dané podobě není možná.

Kromě uvedených dvou zákonů má úprava rozvíjející ústavní rámec integrační klauzule fragmentární povahu. Především přitahuje pozornost úplná absence příslušných ustanovení v jednacím řádu Sejmu, který neobsahuje žádnou zvláštní úpravu týkající se procedury výběru způsobu vyslovení souhlasu s ratifikací smlouvy přenášející některé pravomoci, ani úpravu schvalování zákona vyslovujícího souhlas její ratifikací. Je tedy nutné dojít k názoru, že se v těchto případech uplatňuje běžný legislativní postup s odlišností týkající se kvalifikované většiny a odpovídajícím způsobem ustanovení týkající se vyhlášení referenda. Podobná je ostatně situace v Senátu, jehož jednacím řád v těchto otázkách rovněž neobsahuje žádná ustanovení odlišná od běžného legislativního postupu. Také je třeba dodat, že odpovídající ustanovení chybějí rovněž v předpisech upravujících činnost Rady ministrů, včetně jejího jednacím řádu, a také, což je nesmírně důležité, v „kooperačním zákonu“, který měl upravovat vztahy mezi výkonnou a zákonodárnou mocí v evropských záležitostech.

V. UPLATŇOVÁNÍ INTEGRAČNÍ KLAUZULE V PRAXI

Integrační klauzule zakotvená čl. 90 ústavy už našla své uplatnění v praxi. Navíc dvojnásobně uplatnění ratifikace smluv přenášejících některé pravomoci vedlo k tomu, že už byly využity oba způsoby vyslovení souhlasu s ratifikací takové smlouvy. V prvním případě, kdy šlo o přístupovou smlouvu, bylo dokonce provedeno referendum za účelem jejího schválení vyhlášené prezidentem. Naproti tomu v druhém případě týkajícím se souhlasu s ratifikací Lisabonské smlouvy byla vybrána parlamentní cesta. Je vhodné uvést, že v obou případech se to neobešlo bez politických kontroverzí.

Je třeba také zdůraznit, že kromě zmíněných případů, kdy došlo k aplikaci integrační klauzule, proběhla diskuze o nutnosti jejího uplatnění také v jiných případech. Naposledy se to týkalo ratifikace přístupové smlouvy Chorvatska. Pravdou je, že nakonec bylo rozhodnuto, že v tomto případě nedochází k přenosu pravomocí Polské republiky ve prospěch jiných subjektů mezinárodního práva, což ostatně bylo uvedeno v důvo-

³⁸ Při této příležitosti je vhodné upozornit, že diskutabilní je použití referendálního způsobu schválení v případě, že neúspěchem skončí schvalování ratifikace v parlamentu. Viz WINCZOREK, P.: Opinia w sprawie wybranych aspektów ratyfikacji umowy międzynarodowej. *Przegląd Sejmowy*, 2009, nr 1, s. 177. Odlišně SKOTNICKI, K.: Opinia w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o referendum ogólnokrajowym. *Przegląd Sejmowy*, 2009, nr 2, s. 161.

³⁹ Viz DZIAŁOCHA, K.: Uwagi do art. 90. In GARLICKI, L. (ed.): *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*. Warszawa, 1999, s. 9.

dové zprávě k vládnímu návrhu zákona,⁴⁰ ale, a to stojí za pozornost, neobešlo se to bez diskuzí. Část akademiků upozorňovala, že přesto, že přístup se týká přijetí nového členského státu, jistým způsobem dopadá na pravomoci státních orgánů. Podle názoru R. Piotrowského „ratifikace mezinárodních smluv týkajících se členství v takto zvláštní organizaci vyžaduje uplatnění procedury stanovené čl. 90 ústavy, který ve vztahu k organizaci vykonávající část pravomocí státních orgánů nemá být aplikován výjimečně, ale má stanovit základní pravidlo, protože to bylo smyslem jeho zakotvení do Ústavy Polské republiky“.⁴¹ V souvislosti s tím změna složení EU „znamená změnu subjektu, v jehož prospěch jsou přenášeny pravomoci, a tím způsobem i změnu přenosu jako takového, což vzhledem k účinnosti již provedeného přenosu vyžaduje uplatnění procedury analogické té, které umožnila ratifikaci Lisabonské smlouvy“,⁴² a tedy té, která vyplývá z čl. 90 ústavy.

Podobný názor zastává také A. Grzelak uvádějící, že Rada ministrů neuvedla žádné argumenty odůvodňující, že integrační klauzule nemusí být aplikována, kromě zmínky, že nebyla aplikována v případě přístupových smluv Bulharska a Rumunska.⁴³ Základní argumentem hovořícím pro uplatnění integrační klauzule uvedený autorkou byla „myšlenka, potvrzená také Ústavním tribunálem, že přenos pravomocí, o kterých se hovoří v čl. 90 ústavy, zahrnuje nejenom pravomoci hmotněprávní, ale také záležitosti spojené s jejich výkonem, včetně ustanovování pravidel podílení se na jejich činnosti při výkonu jim předané moci“.⁴⁴ V tomto případě změna spočívala přinejmenším v odlišném rozdělení míst v Evropském parlamentu a se zmenšením síly polského hlasu v Radě.

Je třeba si ale povšimnout, že mezi akademiky zaznívaly také názory opačné, upozorňující především na hmotněprávní podstatu přenosu pravomocí, k němuž podle nich, v tomto případě nedochází a změny procedurálního charakteru nejsou natolik významné, aby se dalo mluvit o přenosu pravomocí.⁴⁵

Problém procedury vyslovování souhlasu s přístupovými smlouvami nebyl jediným v souvislosti s aplikací integrační klauzule. Hlasy týkající se potřebnosti uplatnění tohoto postupu se objevily rovněž v případě ratifikace rozhodnutí Evropské rady o změně čl. 136 SFEU ve vztahu k zavedení evropského stabilizačního mechanismu.⁴⁶ Navíc je třeba upozornit, že postup popsáný čl. 90 ústavy se netýká pouze přenosu pravomocí ve prospěch EU, ale také jiných mezinárodních orgánů a organizací. Proto ještě před přistoupením Polska k EU někteří představitelé právní vědy zastávali názor, že i ratifi-

⁴⁰ Tisk Sejmu č. 460, VII. volební období.

⁴¹ PIOTROWSKI, R.: Opinia na temat trybu ratyfikacji traktatu dotyczącego przystąpienia Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej. *Zeszyty Prawnicze BAS*, 2012, nr 3, s. 115.

⁴² Tamtéž, s. 116.

⁴³ GRZELAK, A.: Opinia na temat trybu ratyfikacji traktatu dotyczącego przystąpienia Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej. *Zeszyty Prawnicze BAS*, 2012, nr 3, s. 95–96.

⁴⁴ Tamtéž, s. 104.

⁴⁵ KOZŁOWSKI, A.: Opinia na temat trybu ratyfikacji traktatu dotyczącego przystąpienia Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej. *Zeszyty Prawnicze BAS*, 2012, nr 3, s. 111; CZACHÓR, Z.: Opinia na temat trybu ratyfikacji traktatu dotyczącego przystąpienia Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej. *Zeszyty Prawnicze BAS*, 2012, nr 3, s. 85–86.

⁴⁶ Viz KUBUJ, K.: Opinia w sprawie decyzji Rady Europejskiej z dnia 16–17 grudnia 2010 r. dotyczącej zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności procedury jej stanowienia w UE oraz procedury jej ratyfikacji. *Przegląd Sejmowy*, 2012, nr 2, s. 163. MIK, C.: Opinia w sprawie decyzji Rady Europejskiej z dnia 16–17 grudnia 2010 r. dotyczącej zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności procedury jej stanowienia w UE oraz procedury jej ratyfikacji. *Przegląd Sejmowy*, 2012, nr 2, s. 175–176.

kace Římského statutu Mezinárodního soudního dvora měla být v roce 2001 provedena stejným způsobem.⁴⁷ Přes takové názory padlo rozhodnutí ratifikovat tuto smlouvu postupem dle čl. 89 ústavy, a tedy formou zákona schváleného běžnou procedurou, což dle mého názoru nebylo správné, neboť čl. 90 ústavy má být aplikovaný v každém případě, kdy dochází k přenosu pravomocí, byť by se jednalo o jednotlivý případ.

VI. ÚSTAVNÍ TRIBUNÁL A ČLENSTVÍ POLSKA V EVROPSKÉ UNII

Otázky spojené s procesem přistoupení Polské republiky k Evropské unii se staly od samého počátku předmětem rozhodování Ústavního tribunálu (dále jen „ÚT“ nebo „Tribunál“). Především se jednalo o dvě záležitosti – o úpravu ratifikační procedury v podústavních právních předpisech a především o problematiku vztahu mezi národním právem, zejména Ústavou Polské republiky, a právem unijním. Nestalo se náhodou, že první záležitost byla předmětem rozhodování v době, kdy docházelo k přistoupení, zatímco otázky vztahů mezi prameny národního a unijního práva se objevovaly také v pozdějším období, čehož příkladem mohou být také otázky týkající se rozsahu působnosti Ústavního tribunálu ve vztahu k sekundárním pramenům práva EU, která nevyplývají z ústavní úpravy.

Základním problémem, který byl řešený Tribunálem ve věci týkající se procedury ratifikace přístupové smlouvy, se stala otázka souladu zákona o celostátním referendu s ustanovením čl. 90 odst. 3 ústavy, a tedy účinků referenda, kterým má být vysloven souhlas s ratifikací smlouvy přenášející „ven“ některé pravomoci státních orgánů. Tato otázka byla řešena v rozhodnutí spis. zn. K 11/03, v němž Tribunál zmínil několik významných problémů souvisejících s takovým přístupovým referendem.

Zprv se odvolal na systematiku čl. 90 a jasně se vyjádřil, že „*procedura schvalování referendem je sekundární vůči primární proceduře parlamentní*“.⁴⁸ Tím tuto proceduru také ÚT uznal jako výjimečný postup v rámci obecné zásady, podle které je souhlas s ratifikací smlouvy přenášející pravomoci vyslovován zákonem schváleným parlamentem zvláštní procedurou.

Za druhé ÚT rozhodl také ve věci nedosažení zákonem vyžadované účasti v referendu nutné k tomu, by jeho výsledek byl závazný. Správně došel k závěru, že „*jestliže výsledek referenda nebude závazný proto, že se referenda zúčastnila méně než polovina oprávněných osob, potom nezávisle na počtu osob hlasujících pro nebo proti vyslovení souhlasu s ratifikací nebude toto referendum mít žádné účinky. Takové referendum může mít význam pouze konzultační. Nezávazné referendum má charakter spíše lidové konzultace. Takové referendum je třeba vnímat jako odmítnutí suveréna samotného návrhu referendum v dané věci konat.*“⁴⁹ Důsledkem této úvahy bylo potvrzení, že ustanovení zákona o celostátním referendu odkazující zpět k výběru procedury schvalování takové smlouvy jsou v souladu s Ústavou Polské republiky.

⁴⁷ Viz KARSKI, K.: Problem ratyfikacji Statutu MTK (W odpowiedzi na polemikę M. Płachty i A. Wyrozumskiej). *Państwo i Prawo*, 2001, nr 7, s. 90.

⁴⁸ Rozhodnutí ze dne 27. května 2003, OTK ZU 2003, Nr 53A, poz. 43.

⁴⁹ Tamtéž.

Tribunál se vyjádřil rovněž k otázce možného rozsahu pravomocí přenášných ve prospěch mezinárodní organizace nebo orgánu. V rozhodnutí spis. zn. K 18/04 zdůraznil, že „*přenosem pravomocí v některých případech musí být chápáno jako zákaz přenesení všech pravomocí daného orgánu, stejně tak jako zákaz přenesení pravomocí v celé působnosti, jakož i přenos pravomocí v záležitostech charakterizujících zaměření daného orgánu státní mocí*“. Tribunál dodal, že přenos musí být proveden precizním způsobem a nemůže způsobit situaci, v níž by ponechání některých pravomocí v rukou státních orgánů mělo pouze zdánlivý charakter mající vytvořit určitou fasádu zakrývající skutečnost, že přeneseny byly všechny pravomoci. Za upozornění stojí, že v rozhodnutí spis. zn. K 15/04 si Tribunál povšiml, že označování příjemce pravomocí, tedy EU jako nadnárodní organizace a nikoliv organizace mezinárodní, nemá žádný právní základ, když právě Unie (a Společenství) „*splňují ústavní kritéria takových* (tj. mezinárodních – pozn. autora) *organizací*“. ⁵⁰ I v tomto případě je třeba souhlasit s názorem Tribunálu, že přes některé zvláštní rysy se jedná o organizaci vytvořenou podle zásad charakteristických pro mezinárodní organizace.

Konečně mimořádný význam pro uplatňování integrační klauzule má stanovisko Tribunálu vyjádřené v rozhodnutí spis. zn. K 32/09 týkajícím se souladu Lisabonské smlouvy s ústavou. Tribunál v něm výrazně prohlásil, že „*čl. 90 ústavy nemůže být chápáný tak, že svůj význam vyčerpává po své jednorázové aplikaci. Výklad tohoto druhu by vyplýval z úvahy, že přenos pravomocí Lisabonskou smlouvou ve prospěch Evropské unie má jednorázový charakter a otevírá cestu dalšímu přenosu, tentokrát již bez splnění podmínek stanovených čl. 90. (...) Ustanovení čl. 90 musí být aplikováno v případě změn smluvních ustanovení stanovících podstatu Evropské unie, k nimž dochází jiným způsobem, než mezinárodní smlouvou, pokud tyto změny vedou k přenosu pravomocí ve prospěch Evropské unie*“. ⁵¹ Tímto úvodním se smyslu čl. 90 Tribunál provedl jeho výrazný rozšiřující výklad, když uvedl, že procedura obsažená v tomto předpisu má být uplatněna také v případech jiného přenosu pravomocí, než na základě mezinárodní smlouvy, což je třeba hodnotit kladně, neboť takový postoj jednoznačně brání přenosu pravomocí s pominutím zvláštní procedury vyplývající z ústavy.

Druhým dříve zmíněným problémem řešeným v judikatuře Ústavního tribunálu byl vztah unijního – jak primárního, tak i sekundárního – a národního práva, zde především Ústavy Polské republiky. Nelze si nevšimnout, že zde byla rozhodnutí Tribunálu ve značné míře inspirována rozhodnutími Spolkového ústavního soudu v Karlsruhe. Již v předvstupním období Tribunál uvedl, že důsledkem přidružení k EU „*je závazek vykládat platné právo takovým způsobem, který bude sloužit zajištění co největšího souladu*“ (rozhodnutí spis. zn. K 27/99). ⁵² V pozdějším rozhodnutí (spis. zn. K 2/02) stanovil dvě podmínky pro provádění takového příznivého výkladu. Týká se to možnosti jejich uplatnění tehdy, když národní právo „*nestanoví výrazně jiné řešení problému*“ a když současně existuje více než jedna možnost výkladu, potom „*je třeba vybrat takový, který je nejbližší pojetí *acquis communautaire**“. ⁵³ Ostatně stojí za to připomenout, že prová-

⁵⁰ Rozhodnutí ze dne 31. května 2004, OTK ZU 2004, Nr 5A, poz. 47.

⁵¹ Rozhodnutí ze dne 24. listopadu 2010, OTK ZU 2010, Nr 9A, poz. 108.

⁵² Rozhodnutí ze dne 28. března 2000, OTK ZU 2000, Nr 2, poz. 62.

⁵³ Rozhodnutí ze dne 28. ledna 2003, OTK ZU 2003, Nr 1A, poz. 4.

dění takového příznivého výkladu je v judikatuře SD EU (dříve ESD) pokládáno za povinnost členských států.⁵⁴

Situace se do jisté míry změnila už po přistoupení Polska k EU. Bylo to spojeno především s podřízením polského práva právu unijnímu, jak primárnímu, tak i sekundárnímu. Tribunál se tomu věnoval v rozhodnutí spis. zn. K 18/04, kdy mj. zdůraznil primát Ústavy Polské republiky ve vztahu k právu EU. Prohlásil, že „v čl. 91 zakotvená aplikační přednost mezinárodních smluv ratifikovaných na základě zákonného zmocnění nebo zmocnění daného rozhodnutím celostátního referenda (podle čl. 90 odst. 3), mezi nimi smluv o přenosu pravomocí v některých záležitostech, před ustanoveními zákona v případě jejich vzájemného rozporu nevede bezprostředně (a to v žádném směru) k uznání analogické přednosti těchto smluv před Ústavou. Ústava zůstává – z důvodu své zvláštní síly – nejvyšším právem Polské republiky ve vztahu ke všem smlouvám vážícím Polskou republiku. Týká se to také ratifikovaných mezinárodních smluv o přenosu pravomocí v některých záležitostech.“⁵⁵ Tribunál ale neodstoupil od připomenutí nutnosti „vykládat Ústavu způsobem příznivým evropské integraci“ (rozhodnutí spis. zn. K 24/04).⁵⁶

Je třeba dodat, že výše uvedené názory na nadřazenost postavení Ústavy Polské republiky Tribunál opakoval i později. Nejlepším příkladem je stanovisko v dříve zmíněném rozhodnutí spis. zn. 32/09, že „ani čl. 90 odst. 1, ani čl. 91 odst. 3 nemohou být základem pro přenos mezinárodní organizací (nebo jejímu orgánu) pravomocí vytvářet právní předpisy nebo činit rozhodnutí, které by byly v rozporu s Ústavou Polské republiky. Zmíněná ustanovení zejména nemohou posloužit k přenosu pravomocí, který by vedl k tomu, že by Polská republika nemohla fungovat jako suverénní a demokratický stát.“ Tímto také primát Ústavy Polské republiky nad normami unijního práva, jak primárními, tak i sekundárními, i nadále tvoří výkladovou linii polského ústavního soudu.

VII. AKTUÁLNÍ PROBLÉMY A SOUČASNÁ DISKUZE O DALŠÍ FORMĚ INTEGRACE EVROPSKÉ UNIE

Základním problémem týkajícím se integrační klauzule je v polském ústavním pořádku otázka provedení novelizace Ústavy Polské republiky, což je mimořádně významné po nabytí účinnosti Lisabonské smlouvy, i když v akademické sféře se objevovaly názory o potřebě „euronovely“ ústavy dříve.⁵⁷ Není pochyb o tom, že podpis této smlouvy vedl k zahájení prací směřujících k provedení takové novelizace. Jak uvádí R. Chruściak, klíčovým momentem, kdy došlo k přechodu z fáze diskuzí o nutnosti změn do fáze příprav návrhů, byla konference uspořádaná k 12. výročí nabytí účinnosti Ústavy Polské republiky, během níž prezident*** B. Komorowski zmínil naléhavou

⁵⁴ BIERNAT, S.: Prawo Unii Europejskiej a Konstytucja RP i prawo polskie – kilka refleksji. *Państwo i Prawo*, 2004, nr 11, s. 22.

⁵⁵ Rozhodnutí ze dne 11. května 2005, OTK ZU 2005, Nr 5A, poz. 49.

⁵⁶ Rozhodnutí ze dne 12. ledna 2005, OTK ZU 2005, Nr 1A, poz. 3.

⁵⁷ Více viz WINCZOREK, P.: *Konstytucja RP a prawo...*, s. 3–4.

*** Tehdy ve funkci maršálka Sejmu (pozn. překl.).

potřebu její „euronovelizace“. ⁵⁸ Výsledkem tohoto prohlášení bylo předložení návrhu změn ústavy, k čemuž ale došlo až rok od uvedeného vystoupení. ⁵⁹ Kromě návrhu změny v postavení Polské národní banky navržená novelizace počítala se zavedením nového oddílu Xa, který se měl týkat členství Polska v Evropské unii.

Ve věci přenosu pravomocí ve prospěch mezinárodní organizace nebo orgánu mělo dojít ke zrušení čl. 90 ústavy a zavedení příslušných ustanovení do oddílu Xa, což už samo o sobě zasluhuje kritiku, neboť by to znamenalo, že případný přenos pravomocí na jiné subjekty mezinárodního práva by musel probíhat normální procedurou, jako v případě jiných smluv vyžadujících souhlas s ratifikací cestou zákona. Je obtížné přijmout myšlenku, že popsaná změna by měla mít za následek vyloučení podobného přenosu. ⁶⁰

Naproti tomu, pokud jde o způsob vyslovení souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy přenášející pravomoci národních orgánů v některých záležitostech na EU, byly navrženy dvě významné změny. Zaprvé zákon vyslovující takový souhlas měl být schvalovaný Sejmem a Senátem, ale pouze v první komoře kvalifikovanou většinou 2/3 hlasů za účasti alespoň poloviny všech poslanců. V Senátu měla naproti tomu stačit absolutní většina hlasů. Zadruhé prezidentský návrh počítal se zrušením minimální účasti v referendu, což znamenalo, že k souhlasu s ratifikací by stačila většina hlasujících (více hlasů pro než proti a zdrževších se dohromady), což znamenalo, že takové referendum by mělo podobu referenda ratifikačního referenda ve věci novelizace ústavy. ⁶¹

Je třeba dodat, že návrh bral v úvahu rovněž stanovisko Ústavního tribunálu, podle něž měla být uplatňována analogická procedura v případě aplikace tzv. přechodové klauzule, tedy ke „změně ustanovení smluv tvořících základy Evropské unie jiným způsobem, než cestou mezinárodní smlouvy, pokud taková změna vede k přenosu pravomocí ve prospěch Evropské unie“ (čl. 227d návrhu). Podrobnosti v této věci měl stanovit zákon. Konečně také tím samym způsobem mělo být postupováno ve věci vystoupení z EU.

Prezidentský návrh nebyl jediným předloženým návrhem obsahujícím ustanovení týkající se EU, který byl Sejmu předložen. V té samé době byl předložen rovněž návrh poslanců Práva a Spravedlnosti (PiS), jehož cílem bylo rovněž zavedení oddílu Xa regulujícího přenos pravomocí. ⁶² Významné bylo, že se neomezoval pouze na přenos pravomocí ve prospěch EU. Současně také rozhodně zpřísňoval pravidla, podle nichž mohlo k takovému přenosu dojít. Stanovil, že přenesení takových některých pravomocí se může týkat zejména vydávání právních předpisů nebo rozhodnutí závazných na území Polské republiky. Současně stanovil, že přenesení těchto pravomocí se nemůže dít ve prospěch „organizace nebo orgánu, jejichž uspořádání nebo činnost neodpovídá ústavním zásadám a cílům Polské republiky, a také nemůže odebrat Polské republice právo od takového přenosu pravomocí odstoupit“. Je třeba přiznat, že splnění některých z uvedených podmínek může být věcí subjektivního posuzování.

⁵⁸ CHRUŚCIAK, R.: *Prace konstytucyjne w latach 2008–2011*. Warszawa, 2013, s. 59.

⁵⁹ Tisk Sejmu č. 3598, VI. volební období.

⁶⁰ Viz JASKIERNIA, J.: Projekt klauzuli integracyjnej do Konstytucji RP. *Państwo i Prawo*, 2011, nr 1, s. 7–8.

⁶¹ Problému chybějící legitimace referenda bez stanovené minimální účasti věnuje pozornost JASKIERNIA, J.: *cit. d.*, s. 9–10.

⁶² Tisk Sejmu č. 3687, VI. volební období.

Určité změny se měly dotknout také procedury vyslovování souhlasu s ratifikací smlouvy přenášející uvedené pravomoci. V zásadě se mělo jednat o parlamentní způsob, totožný s dosavadním, který mohl být nahrazen referendem, přičemž Sejm nejenom získával právo volby, ale také rozhodnutí o vyhlášení referenda. Neschválení návrhu na vyhlášení referenda znamenalo nutnost aplikace parlamentní procedury. Z racionálního hlediska se jednalo o vhodné řešení, protože by eliminovalo dříve popsané riziko vyhlášení dvou referend ve věci vyslovení souhlasu s ratifikací jedné mezinárodní smlouvy.

V průběhu parlamentních prací na zmíněných návrzích byl připraven jednotný návrh,⁶³ který předpokládal rozvrstvení integrační klauzule v závislosti na tom, zda se přenos pravomocí měl dít v prospěch EU nebo jiného subjektu. V případě druhém měl být aplikován upravený čl. 90 ústavy, podle nějž by souhlas s ratifikací příslušné smlouvy mohl být dán pouze parlamentní procedurou, a to podle dosavadních zásad. Naproti tomu v případě ratifikace mezinárodní smlouvy, na základě které by EU byla zmocněna vykonávat pravomoci orgánů veřejné moci, měl být uplatněn dosavadní způsob vyslovení souhlasu s ratifikací, pouze přenesený do čl. 227b a umístěný v oddílu Xa nazvaném „Členství Polské republiky v Evropské unii“. V případě změny obsahu takové smlouvy jednomyslným rozhodnutím orgánů EU by svůj souhlas musel vyslovit prezident, a to po předchozím souhlasu vyjádřeném zákonem, přičemž podrobnosti celého postupu měl stanovit zákon.

Je nutné uvést, že v důsledku chybějící politické shody a konce volebního období tento návrh nebyl schválený a skončil v souladu se zásadou diskontinuity parlamentních prací,⁶⁴ přičemž v novém volebním období nebyl znovu předložen, stejně jako dosud žádný jiný návrh změny ústavy.

VIII. ZÁVĚREČNÉ ÚVAHY

V rámci shrnutí je třeba zdůraznit, že zavedení integrační klauzule do polského ústavního systému bylo správným krokem, který dovolil zachovat silnější kontrolu suveréna nad procesy přenášení pravomocí ve prospěch subjektů mezinárodního práva. Tato kontrola může být suverénem prováděna především prostřednictvím jeho demokraticky zvolených zástupců v Sejmu a v Senátu, ale z vůle poslanců může o vyslovení souhlasu rozhodovat také sám. Ostatně oba způsoby vyslovení souhlasu s ratifikací již byly v praxi úspěšně uskutečněny. Nicméně procesy spojené se změnou struktury uspořádání Evropské unie vyžadují urychlené přizpůsobení obsahu Ústavy Polské republiky nové situaci. Z důvodu rigidity ústavy nebyla dosud příslušná novela přijata a není zřejmé, zda se jí podaří schválit v dohledné budoucnosti, už proto, že v této věci jsou patrné značné rozdíly mezi hlavními silami na polské politické scéně. Klíčové se zdá být nalezení kompromisu, který dovolí na provedení patřičné změny, která nejenom otevře možnost dobrého fungování Polska ve strukturách EU, ale současně neuzavře možnost přenosu některých pravomocí ve prospěch jiných mezinárodních orgánů nebo organizací, při současném zachování základních atributů státní suverenity.

⁶³ Tisk Sejmu č. 4450, VI. volební období.

⁶⁴ CHRUŚCIAK, R.: *Prace konstytucyjne w latach 2008–2011*. Warszawa, 2013, s. 150–153.

THE INTEGRATION CLAUSE IN THE SYSTEM OF GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF POLAND

Summary

The integration of The Republic Of Poland with the European Union caused that the integration clause was introduced to the Polish Constitution 1997. The clause had two purposes. The first one concentrated on the protection of state sovereignty, the second – created conditions for delegating a part of competences of the states authorities for the institution of the EU. Must be stressed that the integration clause took general nature, not to apply only to the EU. In accordance with its contents the Republic of Poland may, by virtue of international agreements, delegate to an international organization or international institution the competence of state authorities in relation to certain matters. It is important, however, is that the process of ratification of such an agreement is more complicated than the normal one. The President shall ratify that kind of international agreement only with the prior consent granted by statute or nationwide referendum. The statute, granting consent for ratification of that international agreement shall be passed by the Sejm by a two-thirds majority vote in the presence of at least half of the statutory number of Deputies, and by the Senate by a two-thirds majority vote in the presence of at least half of the statutory number of Senators. It should be added that this constitutional procedure has been explained by subconstitutional laws, and was the subject of the Constitutional Court jurisdiction. The integration clause has been used twice in practice. In that procedure were ratified the Treaty of Accession 2003 and the Treaty of Lisbon 2007. It is important the entry into force of the Treaty of Lisbon was the immediate impetus for the initiation of the change in shape of the constitutional provision. New regulations were adjusted the Constitution to the new shape of the EU legal system, but because of the lack of political consensus constitutional amendments were not enacted. The problem of so called European amendments remains open to this day.

Key words: integration clause, ratification of international treaty, European Union, delegation of the competence, constitution and EU law

Klíčová slova: integrační klazule, ratifikace mezinárodní smlouvy, Evropská unie, přenos pravomocí, ústava, evropské právo

THE RELATION BETWEEN NATIONAL LAW AND EU LAW: THE LITHUANIAN CASE

GEDIMINAS MESONIS*

I. INTRODUCTION

When analysing the relation between national law and EU law in the context of national law of the Republic of Lithuania, it is expedient, first of all, to mention the circumstances of Lithuania's accession to the European Union and the legal regulation valid at the time of accession.

On 16 September 2003, the Seimas (Parliament) of the Republic of Lithuania ratified the Treaty on Accession of the Republic of Lithuania and other states to the European Union that was signed on 16 April 2003 in Athens. Under this Treaty, on 1 May 2004, the Republic of Lithuania became a Member State of the European Union.

Before signing and ratifying this Treaty, as well as after its ratification, there occurred an academic discussion about the place that EU law would take in the legal system of Lithuania after its becoming an EU Member State and about whether amendments to the Constitution were necessary in order clearly to define the status of EU law.

From the very beginning of the discourse it is necessary to note that, under Paragraph 3 of Article 138 of the 1992 Constitution of the Republic of Lithuania, international treaties ratified by the Seimas of the Republic of Lithuania shall be a constituent part of the legal system of the Republic of Lithuania. While construing this norm, the Constitutional Court has held that the international treaties ratified by the Seimas acquire the power of the law (the Constitutional Court's conclusion of 24 January 1995, the ruling of 17 October 1995, the decisions of 25 April 2002 and 7 April 2004). In addition, it needs to be noted at once that this jurisprudential provision cannot be construed as meaning that, purportedly, the Republic of Lithuania may disregard its international treaties, if a different legal regulation is established in its laws or constitutional laws than that established by international treaties. Quite to the contrary, the principle entrenched in the Constitution that the Republic of Lithuania observes international obligations undertaken on its own free will and respects universally recognised principles of international law implies that in cases when national legal acts (*inter alia*

* Gediminas Mesonis, Justice of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania.

laws or constitutional laws) establish the legal regulation which competes with that established in an international treaty, then the international treaty is to be applied (the Constitutional Court's ruling of 14 March 2006).

Thus, under the Constitution, the international treaties ratified by the Seimas acquire the power of law, whilst in the situations when there is an inconsistency between the national legal regulation and the legal regulation consolidated in an international treaty, the international treaty must be applied. Consequently, under the monistic doctrine of the relation between international and national law that was chosen in Lithuania, international treaties, including the ratified international treaties in connection with Lithuania's accession to the European Union, which constitute primary law of the European Union, were to become a constituent part of the legal system of Lithuania, whereas in case of an inconsistency between the legal norms consolidated in those treaties and national legal acts, the provisions of the international treaty had to be applied.

Irrespective of the aforesaid constitutional regulation that, among other things, took account of the specific character of the EU legal system. including the fact that the new legal order (EU) created on the grounds of the founding treaties is recognised as, by its nature, different from international law,¹ in some aspects was also not regarded as a sufficient one—neither the Constitution nor other national legal acts contained any provisions defining the place and power of EU secondary law, international agreements concluded by the EU and judgments of the EU Court of Justice in the system of national law. Therefore, it was resolved that in order properly to define the relation between EU law and national law, it is necessary to adopt corresponding amendments to the constitutional legal regulation.

II. THE CONSTITUTIONAL ACT ON MEMBERSHIP OF LITHUANIA IN THE EUROPEAN UNION

In the absolute majority of democratic states it is understood that the Constitution is a legal act of supreme power in the system of legal acts of each country.² Likewise, in Lithuania the Constitution has the supreme juridical power as well. Therefore, on 13 July 2004, in order to make the membership of the Republic of Lithuania in the EU legally faultless, the Seimas supplemented the Constitution by the Constitutional Act of the Republic of Lithuania on Membership of the Republic of Lithuania in the European Union by the Law on Supplementing the Constitution of the Republic of Lithuania with the Constitutional Act “On Membership of the Republic of Lithuania in the European Union” and Supplementing Article 150 of the Constitution of the Republic of Lithuania (hereinafter—also the Constitutional Act). The Constitutional Court of the Republic of Lithuania has noted in its jurisprudence that namely by this Constitutional Act the membership of the Republic of Lithuania in the European Union was constitu-

¹ CRAIG, Paul – DE BURCA, Gráinne: *EU Law. Text, Cases and Materials*. Third edition. Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 277.

² MESONIS, Gediminas: *Presidents of the Baltic States in a Comparative Context: Elections and Powers. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 2011, No. 4, p. 76.

tionally confirmed (the Constitutional Court's rulings of 13 December 2004,³ 14 March 2006,⁴ and 15 March 2011⁵).

According to Article 150 of the Constitution, the Constitutional Act "On Membership of the Republic of Lithuania in the European Union" of 13 July 2004 is a constituent part of the Constitution of the Republic of Lithuania.

In this context it is noteworthy that the Constitutional Court of the Republic of Lithuania has held more than once that the Constitution is an integral legal act the principles and norms whereof constitute a harmonious system. Thus, the Constitutional Act has become a constituent part of the Constitution that is an integral legal act. As seen from its Preamble, this Constitutional Act was adopted while executing the will of the citizens of the Republic of Lithuania expressed in the referendum on the membership of the Republic of Lithuania in the European Union, held on 10–11 May 2003. This Act was adopted while having assessed, among other things, that the European Union respects human rights and fundamental freedoms and that the Lithuanian membership in the European Union will contribute to a more efficient securing of human rights and freedoms, also seeking to ensure a fully-fledged participation of the Republic of Lithuania in the European integration as well as the security of the Republic of Lithuania and welfare of its citizens, thus, in essence, while assessing the integration into the European Union as a constitutional value. Attention is to be paid to the fact that the Preamble of the Constitutional Act takes account of the fact that the European Union respects national identity and constitutional traditions of its Member States. Thus, among other things, the importance of the constitutional traditions and national identity of Member States in the context of EU integration is also emphasised.

According to Paragraph 1 of the Constitutional Act, the Republic of Lithuania as a Member State of the European Union shall share with or confer on the European Union the competences of its State institutions in the areas provided for in the founding Treaties of the European Union and to the extent it would, together with the other Member States of the European Union, jointly meet its membership commitments in those areas as well as enjoy the membership rights.

This provision is designated for defining, on the constitutional level, the relation of the Republic of Lithuania as a Member State of the European Union with the EU in the context of delegation of competencies of state institutions. One needs to emphasise that the formula "shall share with or confer on" used in the Constitutional Act essentially confirms that fact that one has chosen the model that in the legal literature is called the Belgian-German model, where part of the competence is delegated to EU institutions, however, the sovereign state powers are not limited, but the ultimate source of power rests on the national level.⁶ In addition, the competence is delegated only in the areas clearly provided for in the EU founding treaties, by additionally emphasising that the delegation of competence is possible only inasmuch as it is necessary to carry out the common obligations of Member States in the areas provided for in the EU

³ Available online: <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2004/r041213.htm> [cit. 21. 8. 2013].

⁴ Available online: <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2006/d060314c.htm> [cit. 21. 8. 2013].

⁵ Available online: <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2011/r110511.htm> [cit. 21. 8. 2013].

⁶ JARUKAITIS, Irmantas: Adoption of the Third Constitutional Act and Its Impact on National Constitutional System. *Teisė: mokslo darbai*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2006, pp. 22–37: 25.

founding treaties and to make use of the membership rights. Thus, this legal regulation consolidates the constitutional bases for sharing the competence of state institutions or conferring this competence on the EU.

In the context of the relation between national law and EU law, the provisions of Paragraph 2 of the Constitutional Act are of utmost importance. According to this paragraph, the norms of EU law shall be a constituent part of the legal system of the Republic of Lithuania; where it concerns the founding Treaties of the European Union, the norms of EU law shall be applied directly, while in the event of collision of legal norms, they shall have supremacy over the laws and other legal acts of the Republic of Lithuania.

Thus, under Paragraph 2 of the Constitutional Act, EU law norms, i.e. both EU primary and secondary law became a constituent part of the national legal system. Namely by these provisions EU law was recognised, on a constitutional level, a part of the national legal system, i.e. EU law was incorporated into the national legal system. In this context it is important to note that the legitimising of EU law is to be derived namely from the Constitutional Act as a constituent part of the national Constitution, i.e. namely the provisions of the Constitution created the legal ground for application of EU law in Lithuania.

These provisions of the Constitutional Act recognised and consolidated on the constitutional level also the principles of EU law—those of direct application of norms of EU law and of superiority of EU law, thus, these principles were essentially awarded the status of constitutional principles. The relation between the norms of national law and those of EU law was defined as well—the rule of solution of collision of legal norms was consolidated: in case of collision between the EU law norms arising from the founding Treaties of the EU and the norms of national law, such norms of EU law have supremacy over the legal norms consolidated in laws and other legal acts of the Republic of Lithuania.

In Lithuania, the Constitutional Court formulates the official constitutional doctrine, namely this court has the right and duty to interpret the provisions of the national Constitution.⁷ While interpreting the provisions of the Constitutional Act, the Constitutional Court has emphasised that the Constitution consolidates not only the principle that in cases when national legal acts establish the legal regulation which competes with that established in an international treaty, then the international treaty is to be applied, but also, in regard of European Union law, establishes *expressis verbis* the collision rule, which consolidates the priority of application of European Union legal acts in the cases where the provisions of EU law arising from the founding Treaties of the European Union compete with the legal regulation established in Lithuanian national legal acts (regardless of what their legal power is), save the Constitution itself (the ruling of 14 March 2006,⁸ as well as the rulings of 21 December 2006,⁹ 4 December 2008¹⁰).

One needs to emphasise that Paragraph 2 of the Constitutional Act does not consolidate any absolute supremacy of EU law over the norms of national law (when one

⁷ MESONIS, Gediminas: *Konstitucijos interpretavimo metodologiniai pagrindai* [The Methodological Grounds of Interpretation of the Constitution]. Vilnius: Registrų centras, 2010, pp. 75–88.

⁸ Available online: <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2006/d060314c.htm> [cit. 21. 8. 2013].

⁹ Available online: <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2006/r061221.htm> [cit. 21. 8. 2013].

¹⁰ Available online: <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2008/r081204.htm> [cit. 21. 8. 2013].

takes account of the fact that Paragraph 1 of the Act enshrines the principle of partial transfer of competence of state institution to or sharing this competence with the EU): the supremacy of norms of EU law is to be related only with those norms of EU law, which arise from the founding Treaties of the EU, i.e. the norms adopted only in the areas in which the Republic of Lithuania, as a Member State of the EU, to certain extent shares with or confers on the European Union the competences of its state institutions.

While assessing the legal significance of the provisions of the Constitutional Act, especially those of Paragraph 2 thereof, from the perspectives of the relation between national law and EU law, one is to emphasise that these provisions not only defined the relation between the EU law and national law, the rule of solution of collision between the legal norms of the EU and those of national law, but also created the ground for incorporating EU law, including the main principles of the latter, into the national legal system. Meanwhile, after the Constitutional Act had been adopted, state institutions not only had a duty to apply EU legal acts, but also a duty to adopt national legal acts harmonised with norms of EU law and to interpret the norms of national law in harmony with the legal regulation of the EU, whereas courts had the right and, in certain cases, a duty, when there were doubts regarding interpretation and validity of EU secondary law, to apply to the EU Court of Justice, also, in case of collision between national law and norms of EU law, to apply EU law.

Thus, upon adoption of the Constitutional Act, which is a constituent part of the Constitution, EU law became a part of the Lithuanian legal system, however, even though the principles of EU law as well as the rule of collision of legal norms had been consolidated, however, in reality there occurred some problematic aspects of legal technique and legal adjustment in the course of implementing EU law in Lithuania and continually deciding on the relation between national law and EU law.

On the other hand, it is possible to pay attention to the fact that namely the unique character of the European integration changes Kelsen's concept of the pyramid of law, which is well-known to every lawyer, where the constitution, because of its legal power, is on the top. However, even the constitutional courts that recognise this fact must seek an interpretational balance. For example, the Constitutional Court of Germany, while deciding on the compliance of the Lisbon Treaty with the Constitution of Germany, showed its own attitude to the subordination of those legal acts. On the other hand, the scientific legal doctrine noticed that a formal recognition of the supremacy of the Constitution did not allow unconditionally to ignore the Lisbon Treaty, but made the Constitutional Court of Germany to look for a balance.¹¹ The aforesaid Belgian-German model is not the only one. In this context it is possible to mention the experience in this sphere gained by another Baltic State, Estonia, a Member State of the European Union. The Republic of Estonia established the priority of the primary and secondary law of the European Union over national law.¹² In 2006, the Supreme Court of the Republic of Estonia held that divides or inconsistencies between national law and EU law

¹¹ DOUKAS, Dimitrios: The verdict of the German Federal Constitutional Court on the Lisbon Treaty: Not guilty, but don't do it again! *European Law Review*, 2009, Vol. 34, No. 6, p. 888.

¹² KERIKMÄE, Tanel: *Estonia in the European Legal System: Protection of the Rule of Law Through Constitutional Dialogue*. Available online: http://e-ait.tlulib.ee/512/kerikmae_tanel2.pdf [cit. 21. 8. 2013], pp. 34–35.

were possible only in the form of grammatical expression. It means that even in case of a clear difference of grammatical expression of norms, Estonia obligated to eliminate that grammatical “conflict” by interpretation of law. It is possible to recognise that it is not only a rather rational method of solution of legal problems, but also the fact that Estonia, having chosen such a model, in no way lost its national dignity, nor did it become less sovereign than, for instance, Belgium. When the problem of the relation between national law and EU law is decided, then, in fact, the issue of the hierarchy of legal acts is tackled. Meanwhile, the scientific legal doctrine unequivocally states that the hierarchy debate, which has been going on for decades, has not yet lead to any final answers.¹³ However, this issue has not yet had any final and non-appealable conclusions both in the scientific legal doctrine and in various EU countries.

III. EU LAW IN THE JURISPRUDENCE OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE REPUBLIC OF LITHUANIA

In the course of ensuring the supremacy of the Constitution in the Lithuanian legal system, an exceptional role falls upon the Constitutional Court which, after the European model of constitutional review had been chosen, was assigned with a task to decide whether laws and other acts are not in conflict with the Constitution and to submit a corresponding conclusion in case of finding a conflict.¹⁴ Under Paragraph 1 of Article 102 of the Constitution, the Constitutional Court shall decide whether the laws and other acts of the Seimas are not in conflict with the Constitution and whether the acts of the President of the Republic and the Government are not in conflict with the Constitution or laws. Since the constitutional review is an exceptional jurisdiction exercised by an independent constitutional body and the Constitutional Court ensures the supremacy of the Constitution in the legal system and administers constitutional justice,¹⁵ while analysing the place of EU law in the Lithuanian legal system, including the aforesaid problematic aspects of definition of this relation, it becomes especially important to take account of the doctrine of the Constitutional Court.

First of all, it needs to be noted that Paragraph 1 of Article 6 of the Constitution provides that the Constitution shall be an integral and directly applicable act, whereas under Paragraph 1 of Article 7 of the Constitution, any law or other act, which is contrary to the Constitution, shall be invalid. While assessing the relation of these provisions of the Constitution with the norms entrenched in the Constitutional Act, one is to pay attention to the fact that Article 7 of the Constitution, which consolidates *expressis verbis*

¹³ BOSSUYT, Marc – VERRIJDT, Willem: The Full Effect of EU Law and Constitutional Review in Belgium and France after the Melki Judgment. *European Constitutional Law Review*, 2011, Vol. 7, Iss. 3., p. 363.

¹⁴ JARAŠIŪNAS, Egidijus: The Control of Constitutionality of Legal Acts and the Establishment of the Constitutional Court in Lithuania. *Constitutional Justice in Lithuania*. Vilnius: The Constitutional Court of the Republic of Lithuania, 2003, pp. 3–39: 25.

¹⁵ LAPINSKAS, Kęstutis: The Constitutional Court of the Republic of Lithuania in the System of State Institutions. *Constitutional Justice in Lithuania*. Vilnius: The Constitutional Court of the Republic of Lithuania, 2003, pp. 40–73: 49.

the supreme power of the Constitution in the Lithuanian legal system, is in Chapter I of the Constitution, the provisions whereof, under Paragraph 2 of Article 148 of the Constitution, may be altered only by referendum, whereas the Constitutional Act was adopted by the Seimas.

One can recall the fact that the Constitutional Court of the Republic of Lithuania has held that the Constitution is a legal act of supreme legal power, it is supreme law and the measure of lawfulness and legitimacy of all other legal acts (the Constitutional Court's ruling of 13 December 2004¹⁶). Thus, in view of such jurisprudence formulated by the Constitutional Court, it would be logical to state that the principle of supremacy of the Constitution must be interpreted as meaning that the juridical power of the Constitution always has a priority over other legal acts, therefore, any other legal act may be assessed in the context of its compliance with the Constitution.

Thus, the Constitution is the legal act of supreme legal power, which lays the foundations for the legal system of the country, whilst any legal regulation, thus, in such a case EU law as well, must be in line with the Constitution. In this context one is also to note that, when the Constitutional Court investigates whether a certain act (part thereof) is not in conflict with the Constitution, it investigates the compliance of that act (part thereof) not only with a certain provision of the Constitution, but with the Constitution as a whole.¹⁷ Consequently, according to the aforesaid rule, the legal regulation must be in compliance with the overall constitutional legal regulation.

It has been mentioned that the Constitutional Court of the Republic of Lithuania, while interpreting the provisions of Paragraph 2 of the Constitutional Act, also held that, with regard to EU law the collision rule was established *expressis verbis* entrenching the priority of application of legal acts of the European Union in cases when the provisions of EU law, arising from the founding Treaties of the European Union, compete with the legal regulation established in national legal acts of Lithuania (regardless of their legal power), with the exception of the Constitution itself.

Thus, while assessing the place of EU law in the Lithuanian legal system, the Constitutional Court emphasised the supremacy of the Constitution as a legal act of supreme legal power over *inter alia* EU law as well. In this context it needs to be emphasised that, according to the constitutional doctrine, the Constitutional Court's rulings are sources of law which *de facto* (since it is not concretely specified *expressis verbis*) are of the same importance as provisions of the Constitution itself.¹⁸ Consequently, even though the EU Court of Justice has emphasised that the Community law enjoys supremacy over national law, including the Constitution of a respective country, and the basic rights entrenched in that Constitution (e.g., *Internationale Handelsgesellschaft*, C-11/70), however, the Constitutional Court's doctrine has not confirmed any unconditional supremacy of EU law, but underlined the status of the national Constitution as a legal act of supreme legal power. It is noteworthy that this practice of the Constitutional Court of Lithuania is not very much different from that of other Constitutional Courts

¹⁶ Available online: <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2004/r041213.htm> [cit. 21. 8. 2013].

¹⁷ SINKEVIČIUS, Vytautas: *The Jurisdiction of the Constitutional Court. Constitutional Justice in Lithuania*. Vilnius: The Constitutional Court of the Republic of Lithuania, 2003, pp. 91–122: 92.

¹⁸ KÜRIS, Egidijus: The Constitutional Court and Interpretation of the Constitution. *Constitutional Justice in Lithuania*. Vilnius: The Constitutional Court of the Republic of Lithuania, 2003, pp. 205–321: 223.

of EU Member, therefore, sometimes dual nature of supremacy of EU law is recognised, regardless of the monistic approach of the EU Court of Justice.¹⁹

Consequently, based upon the provisions of the Constitution and the relevant constitutional doctrine, the supremacy of EU legal provisions, *inter alia* also those arising from the founding Treaties of the EU, is possible only in respect of laws and other legal acts of the Republic of Lithuania, but not in respect of the Constitution thereof. However, when analysing, in that regard, the relationship between EU law and national law, it is also important to take into consideration the influence of EU law on the interpretation of the Constitution and on the constitutional doctrine formulated by the Constitutional Court.

As mentioned, the Constitutional Act is a constituent part of the Constitution, by means of which EU law is incorporated into the Lithuanian national legal system, whereas the Constitution is an integral legal act, the provisions and principles enshrined wherein constitute a harmonious system; thus, the provisions and principles of the Constitution are to be interpreted also in the context of EU law. The Constitutional Court has likewise noted more than once that the jurisprudence of the EU Court of Justice, as a source of construction of law, is equally important for the construction and application of Lithuanian law (*inter alia* the Constitutional Court's rulings of 21 December 2006,²⁰ 15 May 2007,²¹ 4 December 2008²² and 27 March 2009²³).

It needs to be noted that from the Constitutional Court's doctrine it is clear that, while deciding regarding the constitutionality of provisions of national legal acts, account is also taken of the related EU legal regulation. It is true that the provisions of EU legal acts are, as a rule, cited as a context, elucidating the national legal regulation, or as certain aspects, supplementing the reasoning concerning the constitutionality of respective national legal norms. Nonetheless, the said practice of referring to EU legal norms may not be exceptionally assessed as having no influence on the investigation into constitutionality of national legal regulation. Such a conclusion can be partly proved by the fact that in the course of considering the constitutional justice case regarding the compliance of the provisions of the Republic of Lithuania Law on Electricity with the Constitution, by its decision of 8 May 2007,²⁴ the Constitutional Court applied to the EU Court of Justice (at that time referred to as the Court of Justice of European Communities) for a preliminary ruling on the interpretation of the provisions of the directive. The Constitutional Court, while applying to the EU Court of Justice, noted that the impugned provision of the law, which had been passed while implementing the directive, must be interpreted in the context of the legal regulation established in that directive. Thus, the said application to the EU Court of Justice confirms the significance of EU legal norms in deciding on the constitutionality of provisions of national legal acts as well as the fact that the application and interpretation of EU law is of great importance in the course of

¹⁹ CRAIG, Paul – DE BURCA, Gráinne: *EU Law. Text, Cases and Materials*. Third edition. Oxford: Oxford University Press, p. 315.

²⁰ Available online: <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2006/r061221.htm> [cit. 21. 8. 2013].

²¹ Available online: <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2007/r070515.htm> [cit. 21. 8. 2013].

²² Available online: <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2008/r081204.htm> [cit. 21. 8. 2013].

²³ Available online: <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2009/d090325.htm> [cit. 21. 8. 2013].

²⁴ Available online: <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2007/d070508.htm> [cit. 21. 8. 2013].

conducting the review of constitutionality of national legal norms by the Constitutional Court. It is recognised that the Constitutional Court's case law shows the Court's positive attitude towards EU law, making it possible to maintain that the Court's case-law recognises at least relative autonomy of EU law.²⁵

Alongside, it needs to be noted that the official constitutional doctrine formulated previously, prior to the incorporation of EU law into the national legal system, may be corrected, while its provisions—reinterpreted. Change of constitutional jurisprudence is a form of expression of the concept “living Constitution”²⁶. The practice of constitutional justice in other foreign states has undergone that type of change.

The Constitutional Court of the Republic of Lithuania has noted that reinterpretation of provisions of the official constitutional doctrine (correction of the official constitutional doctrine) is (or can be) necessary *inter alia* in those case when amendments to respective articles (paragraphs thereof) of the Constitution have been made. Upon the entry into force of an amendment to the Constitution, which alters (or repeals) any of the provisions of the Constitution on the basis of which (i.e. in the course of interpretation of which) the previous official constitutional doctrine was formulated (in respect of the respective issue of the constitutional legal regulation), the Constitutional Court enjoys, under the Constitution, the exceptional powers to hold as to whether, while interpreting the Constitution, one may still refer (and to what extent), or may no longer refer (and to what extent), to the official constitutional doctrine formulated on the basis of the previous provisions of the Constitution (the Constitutional Court's rulings of 13 May 2004,²⁷ 16 January 2006²⁸ and 24 January 2006²⁹). In addition, reinterpretation of statements of the official constitutional doctrine (correction of the official constitutional doctrine) may also be necessary when such an amendment to the Constitution is made (a certain provision of the Constitution is changed or repealed, or a new provision is consolidated in the Constitution) so that the content of the overall constitutional legal regulation is corrected in substance, although the specific provision of the Constitution, on the basis (i.e. in the course of interpretation) of which the previous official doctrine was formulated in respect of a certain issue of the constitutional legal regulation, is formally not changed.

Thus, if, in the course of deciding regarding the constitutionality of national legal provisions a necessity emerged to reinterpret the previously formulated provisions of the constitutional doctrine, a possibility of doing so would exist provided that the said necessity emerged as a result of the amendment to the Constitution whereby the content of the overall constitutional regulation would be corrected.

Consequently, although the Constitution is the legal act of supreme power, which enjoys superiority *inter alia* over EU law, the provisions of the Constitution are to be in-

²⁵ JARUKAITIS, Irmantas: *Europos Sąjunga ir Lietuvos Respublika: konstituciniai narystės pagrindai* [The European Union and the Republic of Lithuania: The Constitutional Grounds of the Membership]. Vilnius: Justitia, 2011, p. 508.

²⁶ MESONIS, Gediminas: The Lessons of the Development of the Concept of the First Amendment of the United States Constitution in Constitutional Jurisprudence. *Konstitucinė jurisprudencija*, 2012, Vol. 26, No. 2, pp. 308–309.

²⁷ Available online: <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2004/r040513.htm> [cit. 21. 8. 2013].

²⁸ Available online: <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2006/r060116.htm> [cit. 21. 8. 2013].

²⁹ Available online: <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2006/r060124.htm> [cit. 21. 8. 2013].

terpreted not only in the context of all provisions of the Constitution, as an integral legal act, including the Constitutional Act as well, but also, to a certain extent, in the context of EU law. It is, however, of importance to note that the scope and legal significance of that interpretation are not clearly defined.

IV. THE INCORPORATION OF EU SECONDARY LAW INTO THE LEGAL SYSTEM OF LITHUANIA

While analysing the relationship between the national law and EU law, it is also expedient to discuss, at least in brief, the problems arising in the course of transferring the provisions of acts of EU secondary law to the national legal system and aligning national legal norms with the directly applied acts of EU secondary law. The said problems manifest themselves most clearly upon assessing the jurisprudence of the EU Court of Justice in the cases partly related to the alignment of provisions of the Lithuanian national law with EU legal norms, i.e. in cases wherein Lithuanian courts applied for preliminary rulings as well as in cases against Lithuania regarding its failure to fulfil a certain obligation.

As it is clear from the procedural decisions of the EU Court of Justice adopted subsequent to applications of Lithuanian courts for preliminary rulings, while deciding cases, the national courts experience problems as regards the interpretation of national legal norms in line with the norms of EU law. It needs to be noted that national courts, as a rule, apply to the EU Court of Justice for a preliminary ruling in the cases where national legal norms consolidate a different legal regulation if compared to EU legal norms, therefore, while seeking to interpret the differing regulation in line with EU law, it is necessary to take into account an interpretation of respective EU legal norms provided by the EU Court of Justice. It needs to be noted that the Court of Justice of the EU more often than not, while answering the questions referred to it and while indirectly pronouncing its view on the alignment of national legal norms with EU law, discloses the non-alignment of Lithuanian national legal norms with EU law.

For example, in its judgement of 11 July 2008 (case No. C-2007/08), the EU Court of Justice, when ruling as to how the provisions of a certain regulation concerning cultivation of hemp must be interpreted, pointed out that certain provisions consolidated in the Lithuanian national legal regulation violate the common organisation of the market in the hemp sector and that, by means of them, one seeks no common objective other than one sought by the common organisation of the market in that sector. In that judgement, while giving answers to the questions indicated by the national court, it was held that the regulation under interpretation precludes such a national act that was at that time adopted and applied in Lithuania. In another case, the EU Court of Justice, while giving answers to the questions referred to it regarding the interpretation of the provisions of certain directives, emphasised that such legal regulation that was established in Lithuania, upon transferring the provisions of the directive in question concerning the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment, is not possible, also that it denies the general principles consolidated in the directive and jeop-

ardizes the fundamental objective of the directive, whereas the Member State, by having adopted such legal regulation as established in the national law, has possibly exceeded the limits of its discretion to choose means of legal regulation (judgement of 22 September 2011 in case No. C-295/10). Meanwhile, in its judgement of 11 September 2008 (case No. C-274/07), the EU Court of Justice, while deciding, subsequent to the action brought by the European Commission (at that time referred to as the Commission of European Communities), regarding the failure of Lithuania to fulfil its obligations, declared that, by not ensuring in practice that authorities handling emergencies are, to the extent technically feasible, given caller location information for all callers to the single European emergency call number “112” when public telephone networks are used, the Republic of Lithuania failed to fulfil its obligations under the provisions of the Universal Service Directive.

The indicated examples attest to the problems that arise in the course of transferring the provisions of directives into the Lithuanian national law and aligning the national legal acts with the directly applied EU secondary law. In this context it also needs to be noted that, besides the aforementioned aspects, one more problem occurs—the provisions of directives are, more often than not, transferred into national law by being directly copied, i.e. not only without using the discretion granted to the state, but also without taking any account of the specific features of the already applied national legal regulation, although such a possibility is provided for by the provisions of a directive, as a result of which additional problems arise in applying the provisions of EU legal acts and interpreting the provisions of the national legal acts in line with EU law.

Thus, although the provisions of acts of EU secondary law are transferred into national law and the norms of national law are sought to be aligned with the directly applicable acts of EU secondary law, the desired objective is, nonetheless, in practice, often not achieved when carrying out those actions, which is, in part, also proved by the jurisprudence of the EU Court of Justice.

V. NATIONAL LAW V. EU LAW: ASPECTS OPEN TO DEBATE

It needs to be noted that, in addition to the already mentioned debatable aspects of the relationship of EU law with national law, and particularly—with the provisions of the Constitution and the extent of interpretation of provisions of the Constitution with respect to EU law, there are more problematic aspects pertaining to the relationship between EU law and national law, the most important of which are to be linked with the separation of the review of constitutionality of national legal acts from the review of lawfulness (constitutionality) of EU legal acts as well as with the relationship between these two latter issues.

First of all, attention is to be drawn to the fact that even based on the provision that the review of lawfulness of EU legal acts is ascribed to the jurisdiction of the EU Court of Justice, whereas the constitutionality of national legal acts is investigated by the Constitutional Court, the jurisdiction of both these courts may not be entirely separated. Although it is generally outside any dispute that the Constitutional Court does not carry

out the *ex ante* review of constitutionality of EU law (in this case we speak only about *ex post* constitutional review) and in the majority of cases it is accepted that the review of secondary EU law is not ascribed to the jurisdiction of the Constitutional Court either, the Constitutional Court, while exercising the review of national legal acts implementing EU legal acts, virtually conveys its views not only as regards the constitutionality of the said provisions of a national legal act, but, in part and indirectly, also as regards the constitutionality of EU legal acts.

In this context it also needs to be noted that even the provisions consolidated in the constitutions of democratic states and related to fundamental human rights may vary, with constitutional systems being different, respectively, so, as a result, it may be even impossible to compare them.³⁰ Therefore, the aforementioned aspects related to the review of constitutionality of national legal acts and lawfulness of EU legal acts, respectively, may, in certain cases and in the context of the Lithuanian legal system so far only at the theoretical level, be of particular importance while seeking to ensure an adequate relationship between the national law and EU law.

It needs to be noticed that the said circumstance is of topical concern when EU legal acts are implemented (i.e. directives are transferred into the national legal system) literally—by directly transferring the text of an EU legal act into a national legal act. Since in Lithuania, as mentioned before, the provisions of directives are particularly often transferred into the legal system by copying them literally, a question arises as to whether, when the Constitutional Court carries out the review of constitutionality of provisions of such national legal acts, one does not at the same time assess the compliance of respective norms of EU legal acts with the Constitution, either. Such an assessment, where it is made, is definitely an indirect one; however, taking account of a rather strict separation between the jurisdictions of national constitutional courts and the EU Court of Justice, a doubt may, nonetheless, arise as regards the feasibility of such an assessment.

At the same time, it needs to be noted that, as the circle of the legal relations regulated by EU law is widening and the area of application of EU legal acts is expanding, more national legal acts are being increasingly adopted to implement EU secondary law (only those legal acts that are not applied directly and must be implemented upon transferring the provisions thereof into the national legal system), therefore, if the Constitutional Court's jurisdiction to investigate the constitutionality of such legal acts was denied, the Constitutional Court's powers would be extremely limited. It also needs to be emphasised that in the situation at issue we speak specifically about an investigation into the compliance of provisions consolidated in a national legal act with the Constitution, which in all cases falls namely under the national Constitutional Court's jurisdiction.

In this context it needs to be noted that in the course of exercising the jurisdiction ascribed to it and giving preliminary decisions as well as procedural decisions regarding non-fulfilment of a certain obligation, the EU Court of Justice, also, in part, pronounces its position regarding the alignment of national legal norms with EU legal provisions

³⁰ ZUCCA, Lorenzo: *Constitutional Dilemmas. Conflicts of Fundamentals Legal Rights in Europe and the USA*. Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 69.

and the interpretation of those norms, which, in principle, falls under the jurisdiction of national courts. Thus, there is a ground to believe that even in the event of strict separation between the jurisdictions of the EU Court of Justice and the Constitutional Court, these jurisdictions may not, in this regard, be entirely separated.

It is also obvious that, although national courts have a duty to interpret law in line with EU legal norms and, in circumstances of establishing that a national legal act is in conflict with EU legal norms, to apply an EU legal norm, the said national legal provisions must be removed from the national legal system. However, a situation is possible where, upon establishing by a national court that a particular national legal norm is not applicable, whereas a respective EU legal norm is applicable, the said national legal norm is not removed from the national legal system and there is a possibility that it will continue to be applied. In that case, legal debates may arise as to the procedure for removing the said legal norms from the national legal system if the legislator undertakes no active measures.

It is also important that the inconsistency of a national legal norm with EU legal norms may become evident not only in the circumstances when a court considers a concrete dispute. Meanwhile, in the absence of a concrete legal dispute, with the legislator undertaking no active measures to remove certain national legal norms that are not in line with EU law from the legal system of Lithuania, a situation would occur where the said legal norms would remain valid, though this would be compatible with neither EU law, nor the principles consolidated in the Constitutional Act. The problem under discussion turns to be of particular topical concern when one considers that the Constitutional Court may not decide on the constitutionality of a national legal norm in the aspect that it is incompatible with EU legal norms.

The present discussion has distinguished only certain more topical aspects, which are open to debate, in respect of the relationship between EU law and national law, however, the forthcoming application of EU law will, as it is likely, reveal more new problems of no lesser importance.

VZTAH MEZI VNITROSTÁTNÍM A EVROPSKÝM PRÁVEM: LITEVSKÝ PŘÍPAD

Shrnutí

I když byly vztahy mezi národním právem a právem EU v Litvě vyřešeny přijetím ústavního zákona, v praxi nicméně pokračují diskuze a sporné situace se neustále objevují. Ve své judikatuře Ústavní soud Litevské republiky uznal důležitost evropského práva, ale současně uvedl, že přednost norem evropského práva (včetně základacích smluv) platí pouze ve vztahu k zákonům a předpisům nižší právní síly, nikoliv ve vztahu k ústavě. Ustanovení sekundárního práva EU jsou implementována do národního práva. V praxi se objevují nejenom drobnější, ale i zásadní problémy v rámci tohoto procesu, když se objevuje nutnost rušit zásadní právní normy pro jejich nesoulad s právem EU. I když tedy poté, co se Litva stala členským státem EU, byl vztah mezi národním a evropským státem upraven na ústavní úrovni a důležitost evropského práva byla opakovaně zdůrazněna Ústavním soudem Litevské republiky, prochází tento vztah neustálými změnami a stále pokračují doktrinální a interdisciplinární diskuze o tom, jakým způsobem aplikovat evropské smlouvy lépe a přesněji.

Klíčová slova: Evropská unie, Litva, evropské právo, přednost, národní právo, integrace, ústava

Key words: European Union, Lithuania, European law, priority, national law, integration, constitution

THE CONSTITUTIONAL AND STATUTORY FRAMEWORK OF THE APPLICATION OF EU LAW IN HUNGARY

GÁRDOS-OROSZ FRUZSINA*

*Participation is not an end in itself; it must
promote human rights, welfare and security.¹*

Hungary acceded to the European Union in 2004.² At the time of its accession, the goal was clearly to achieve perfect coherence of the Hungarian legal system and the law of the European Union (harmonisation of law³). As a starting point of creating this coherence, Parliament amended the Constitution and added a new Article 2/A.⁴

“By virtue of treaty, the Republic of Hungary, for the purposes of its participation as a Member State in the European Union, may exercise certain constitutional powers jointly with other Member States to the extent necessary in connection with the rights and obligations conferred by the treaties on the foundation of the European Union and the European Communities (hereinafter referred to as the ‘European Union’); these powers may be exercised independently or through the institutions of the European Union.”⁵

The new Fundamental Law, which has been in effect since 1 January 2012, states in Section E) paragraph (1) that “Hungary shall contribute to the creation of European unity, in pursuit of the greatest freedom, well-being and security for the peoples of Europe”. Paragraph (2) adds that “[b]y virtue of treaty, Hungary, for the purposes of its participation as a Member State in the European Union, may exercise certain powers granted by the Fundamental Law jointly with other Member States, through the institutions of the European Union, to the extent necessary in connection with the rights and obligations conferred by the founding treaties.” Paragraph (3) states that “[t]he law of the European Union may stipulate a generally binding rule of conduct subject to the conditions set out

* Research fellow at the Hungarian Academy of Sciences, Center for Social Research, Institute for Legal Studies.

¹ Decision 145/2010 (VII. 14.) AB, ABH 2010.

² In this paper, I will use the terms “Community law” (EC Treaty) and “EU law” (TEU, TFEU) according to chronology, with regard to the effective date of the Treaty of Lisbon (31 December 2009).

³ For more information about this, see KENDE, T. – SZÜCS, T. (eds.): *Európai Közjog és politika* [European Public Law and Policy]. Budapest: Complex, 2006, pp. 775–789.

⁴ Not all agreed in scholarship that this constitutional amendment was an ultimate necessity for accession. See e.g. KECSKÉS, L.: Az EU-Csatlakozás magyar alkotmányjogi problémái [Constitutional Law Issues of Hungary’s Accession to the EU]. *Magyar Tudomány*, 2006, Iss. 9, pp. 1081–1082.

⁵ See KENDE, T. – SZÜCS, T., pp. 769–775 on the interpretation of Article 2/A.

in paragraph (2)”. And paragraph (4) of this Section stipulates that “[t]he authorisation to recognise the binding nature of an international agreement referred to in paragraph (2) shall require a two-thirds majority of the votes of the Members of Parliament”.⁶

In the next couple of pages, I will describe how the Constitutional Court, by interpreting the Constitution and the Fundamental Law – partly due to a lack of relevant petitions –, has refrained from giving an exact definition of the extent of state powers conferred on the European Union. Therefore the Constitutional Court also refrained from determining the consequences of EU accession as to the relationship between Hungarian and EU law, and in particular to the role of the Fundamental Law in the new system and to the detailed tasks of the Hungarian entities applying the Hungarian and EU law (1).

While with Treaty of Lisbon, legal instruments on the level of Hungarian legislation concerning legal harmonisation and the area of Hungarian participation in the adoption of EU law, provide more or less clear guidelines (2), public administrative authorities and courts (at least according to legal literature assessing the situation) have only non-binding statements of position issued by courts at the supreme level to rely on when facing issues related to the application of EU law (3). Legal scholarship evaluate the constitutional situation quite diversely, however all emphasize a certain need for general identification of the core of sovereignty (3). My aims are primarily descriptive and analytical, however in part (4) I give a possible solution for how the Constitutional Court should act in case of petitions referring to the unconstitutionality of EU law.

I. THE FRAMEWORK ESTABLISHED BY THE CONSTITUTIONAL COURT

1. THE CONSTITUTION AND THE FUNDAMENTAL LAW AS THE STARTING POINT

The oft-criticized⁷ EU clause of the Constitution textually did not help much the Constitutional Court in answering constitutional issues raised by the petitions because this clause focuses on the criteria of accession rather than the consequences of it.⁸ Although the Constitutional Court did not limit the scope of its examination under Article 2/A of the Constitution to issues with direct impact on the original transfer of sovereignty,⁹ it in effect restricted its authority regarding such issues. Possibly, this

⁶ See Decision 22/2012 (V. 11.) AB in connection with this, which, under the Court’s power of abstract interpretation of the Fundamental Law, resolved what treaties fall within the scope of this Section with regard to the most recent act of transfer of powers.

⁷ For a summary, see VÖRÖS, I.: *Csoportkép Laokoonnal: A magyar jog és az Alkotmánybíróság vívódása az európai joggal*. Budapest: MTA TK Jogtudományi Intézet, 2012, p. 95–111. [Laocoon Group Photo: The Hungarian Law and Constitutional Adjudication in the Light of European Law].

⁸ In a large number of countries whose relevant constitutional rules are similar, constitutional courts adopted decisions discussing this set of issues much more exhaustively, e.g. Germany, Italy, Spain or the Czech Republic.

⁹ Prior to the accession the Constitutional Court analysed the possibility of limiting sovereignty in the following decisions: Decision 36/1999 (XI.26.) AB, ABH 1999 320, 322; Decision 5/2011 (II. 28.) AB, ABH

cautious stance was partly a result of the fact that before 2012 the Constitutional Court basically did not examine judicial practice from other aspects neither.¹⁰

Article 6 paragraph (4) of the Constitution declared that “[t]he Republic of Hungary shall contribute to the creation of European unity, in pursuit of the greatest freedom, well-being and security for the peoples of Europe”.

The corresponding regulations of the new Fundamental Law are definitely of consolidating nature as, beyond some linguistic fine-tuning, the Fundamental Law only adds one new rule to the version in the previous Constitution: that the law of the European Union may set generally applicable rules of conduct. The fact that the EU may adopt such rules was recognised by court practice before: “Article 2/A paragraph (1) of the Constitution, by limiting the exclusive power of legislation, allows Community law adopted pursuant to the founding treaties of the European Union to grant rights to and impose obligations on persons under the sovereignty of a Member State without a separate legal act of the Member State.”¹¹

This means that the above-mentioned supplementary sentence of the Fundamental Law is in effect the codification of the practice of Hungarian courts (developed pursuant to the basic principles of Community law) with the purpose of raising this characteristic of EU law to a constitutional level in domestic law. It is not yet known whether this sentence will provide sufficient legal grounds to allow the Constitutional Court to examine with a broader scope the relationship between national law (including the Fundamental Law) and EU law.

According to the commentary of Section E) of the Fundamental Law:

The European Union has an independent legal system established by international treaties, and under EU law it is possible to define rights and obligations directly for persons and entities, and some rules are directly applicable in the territory of the Member States. As Hungary’s EU membership has a significant impact on the order and framework of exercising public power in Hungary, and as EU law very much determines the rights and obligations of Hungarian persons and entities, it is necessary for the Fundamental Law to provide a specific authorisation for exercising powers within the framework of the European Union (under organising principles affecting the entire Fundamental Law). [This rule] allows Hungary to exercise some of its powers through the institutions of the European Union as a Member State of the European Union. The relevant specific powers must be identified by an international treaty, but the extent of exercising powers through the institutions of the European Union may not exceed the extent necessary with regard to the international treaty, and may not involve more powers than those the Hungarian state has under the Fundamental Law.¹²

2001, 86, 89; Decision 1154/B/1995 AB, ABH 2001. 823, 826, 828; Decision 30/1998 (VI. 25.) AB, ABH 1998, 220.

¹⁰ The Constitutional Court has been reviewing law unity decisions of the Supreme Court (Curia as of 1 January 2012) since 2005 (see Decision 42/2005 (XI. 14.) AB) and since 1 January 2012 it has been possible for the Constitutional Court to review court decision on the basis of constitutional complaints even in cases when unconstitutionality is not caused by the application of unconstitutional laws.

¹¹ (Supreme Court, Mfv.II.10.921/2005, BH+ 2006.422).

¹² The author’s translation.

2. THE BASIC FINDINGS OF CONSTITUTIONAL COURT DECISIONS AND THEIR CRITICISM IN LEGAL LITERATURE.

The Constitutional Court has been focusing on two fundamental issues concerning its findings. First, it interpreted Article 2/A in conjunction with Article 2 paragraph (1)¹³ on the rule of law in order to consider the extent of conferring powers on the EU, and second, it interpreted certain rules of EU law and of rules of domestic law originating from EU law to find their place in Hungarian law and to define the characteristics and, in particular, the boundaries of possible constitutional review.

Regarding the relationship between domestic law and EU law, the position of the Constitutional Court is quite inconsistent, even concerning fundamental issues, which inconsistency is evidenced by the numerous dissenting opinions and concurring reasonings. This may partly be a result of the fact that the relationship between Hungarian law and international law and also the possibility of constitutional review of international law are somewhat uncertain in Hungarian law.¹⁴

The dilemmas of constitutionality review before the accession were clearly shown by the constitutionality review of Article 62 of the Association Agreement Hungary made with the European Communities, also known as the Europe Agreement (Act I of 1994). In Decision 30/1998 (VI. 25.) AB¹⁵ the Constitutional Court defined constitutionality criteria for the interpretation of prohibitions under competition law. The essence of these conditions was that the authority applying the law was not authorised to apply directly the application criteria referring to or included in Community law because at the time the decision was made by the Court, the Republic of Hungary had not yet become a Member State of the European Union, and conflict of laws principles could not be cited either to allow Hungarian authorities to apply Community law criteria directly.¹⁶

After the date of Hungary's accession, the first Constitutional Court decision discussing the relationship between EU law and domestic law was Decision 17/2004 (V. 25.) AB. The Decision established the unconstitutionality of some provisions of the Act on carrying agricultural surplus stocks for commercial purposes.¹⁷ In his petition for establishing unconstitutionality, the President of the Republic raised constitutionality concerns about a number of provisions in the Act. The Act was passed for the purpose of implementing a number of regulations of the Commission. The petition underlined that the objections relate to provisions the contents of which are not established by Community law, therefore they rather qualify as products of the legislation of the Member State. For this reason, Article 2/A of the Constitution was not applicable.¹⁸ The Constitutional

¹³ Article 2 paragraph (1) The Republic of Hungary is an independent and democratic state under the rule of law.

¹⁴ VÖRÖS, I.: Laokoon and SÜLYÖK, G.: A nemzetközi szerződések alkotmányossági vizsgálata In *Az Alkotmány Kommentárja* [Commentary to the Constitution]. Budapest: Századvég, 2009.

¹⁵ ABH 1998, 220, with reference to Decisions 53/1993 (X.13.) AB and 4/1997 (I.22.) AB, which also analyse the relationship between international law and Hungarian law.

¹⁶ VÖRÖS, I.: Az EU-csatlakozás alkotmányjogi, dogmatikai és jogpolitikai aspektusai [The Constitutional Law, Dogmatic and Legal Policy Aspects of EU Accession]. In CZUCZAI, J. (ed.): *Jogalkotás, jogalkalmazás hazánk EU-csatlakozásának küszöbén* [Legislation and Application of Law on the Eve of Hungary's Accession to the EU]. Budapest: KJK-Kerszöv, 2003, p. 47.

¹⁷ ABH 2004, 328.

¹⁸ The petition is available on the website <http://www.keh.hu>.

Court agreed with this opinion and did not establish general guidelines on how Community law should be managed in the Hungarian constitutional legal order; instead, it restricted the scope of its examination to the constitutionality review of statutory rules adopted in domestic law.

According to András Sajó, if one reads between the lines, it may be concluded on the basis of the decision that according to the Constitutional Court the essence of the cooperation with the European Union is an unconditional acceptance of the direct effect of EU Regulations.¹⁹ In András Jakab's opinion, the position of the Constitutional Court rather (and correctly) suggests only that the two legal regimes, EU law and Hungarian law, should be handled separately and, if necessary, the rule under domestic law implementing the EU legislation must be reviewed on the basis of the provisions of the Constitution.²⁰

The various opinions relating to the interpretation of Decision 17/2004 (V. 25.) AB include a notion according to which the Constitutional Court's decision unambiguously declares that it is authorised to review and annul a Hungarian law implementing Community legislation. This means that, similarly to some other states' bodies responsible for constitutionality review, the Hungarian Constitutional Court does not recognize it either that Community law has unconditional supremacy over domestic law.

A relevant objection to this reading of the decision is that this way annulling EU laws would mean beyond doubt that Hungary would not be able to comply with its obligations to the European Union, which would in turn violate Article 2/A and Article 6 paragraph (4) of the Constitution itself.²¹ While it is a generally accepted principle in legal literature that a constitutional court of a Member State may not declare a piece of secondary Community legislation unconstitutional,²² the nature of domestic legislation implementing EU law from the aspect of constitutionality review is highly disputed.

Evidently, the range of interpretations of Decision 17/2004 (V. 25.) AB is quite broad. Although it was an excellent opportunity to draw general and unambiguous conclusions about the relationship between domestic law and EU law, the decision did not include the ambitious and large-scale analysis of constitutional law as many expected. Different legal arguments may be cited in connection with the Constitutional Court's power to examine primary and secondary legislation of the European Union.

One thing is clear: it is not possible to avoid the dilemma of precedence of application in practice. However, if the applicable sets of norms conflict in a given case, a choice must be made whether one treats Hungarian law and EU law as coexisting legal systems or one wants to lay the theoretical foundation of the conclusion that EU law is part of Hungarian law. According to the latter approach, the decision is about more than the precedence of application: it would lead to a conclusion that one rule is superior to the other in the Hungarian hierarchy of norms.

¹⁹ SAJÓ, A.: Miért nehéz tantárgy az együttműködő alkotmányosság [Why Cooperative Constitutionalism Is a Difficult Subject]. In SAJÓ, A. (ed.): *Alkotmányosság a magánjogban* [Constitutionality in Private Law]. Budapest: Complex, 2006, pp. 97–101.

²⁰ JAKAB, A.: *A magyar jogrendszer szerkezete* [The Structure of the Hungarian Legal System]. Budapest: Dialog-Campus, 2007, pp. 250–252.

²¹ See KENDE, T. – SZÜCS, T., pp. 774–775.

²² VARNAY, E.: Az Alkotmánybíróság és az Európai Unió joga [The Constitutional Court and the Law of the European Union]. *Jogtudományi Közlöny*, 2007, Iss. 10, p. 428.

Another relevant decision for this topic is Decision 744/B/2004 AB on the unconstitutionality of Section 12 of Act XXIV of 2004 on firearms and ammunition. The Act of Parliament under review in the case transposed a Directive into Hungarian law, namely Council Directive 91/477/EEC on control of the acquisition and possession of weapons. However, the Constitutional Court limited its examination to the constitutionality of a Hungarian law adopted on the basis of the Directive, and discussed neither the validity of the Directive nor the appropriateness of the implementation. A number of experts also criticized the decision because the Constitutional Court had failed to take into account the EU law aspects of the case, that is, it did not examine the implemented law by taking into account the underlying Directive or the relevant EU legal policy.²³

In the petition that led to Decision 1053/E/2005 AB, the petitioner challenged Act XXXIV of 1991 on activities of organising gambling and Act LVIII of 1997 on economic advertising because, in the petitioner's opinion, Parliament failed to fulfil its obligations under Article 20 of the EC Treaty (currently Article 4(3) of the TEU). The case focused on the legislator's decision to leave unchanged the regulations on the sale of gambling organised abroad in Hungary and the related advertising activities, or to make them more stringent after the accession date. According to the petitioner, this violated the provision of the EC Treaty on the free movement of services, which in turn violated Article 2/A paragraph (1) of the Constitution.

In the Constitutional Court's opinion, the so-called accession clause in Article 2/A of the Constitution defines the conditions and framework for the Republic of Hungary's membership in the European Union and also the place of Community law in the system of sources of law in Hungary. The Constitutional Court pointed out that no specific obligation to adopt legislation derives from this rule of the Constitution.

In agreement with the relevant legal literature,²⁴ it should be added that this decision did not help much in resolving uncertainties developed in the practice of the Constitutional Court. It stayed still unknown how the accession clause defined the position of EU law within the sources of Hungarian law or the framework of cooperation in connection with the conferring of powers.

In his dissenting opinion, Péter Kovács, a member of the Constitutional Court presents a very specific vision about the competence of the Constitutional Court. He declares that "[t]he petitioner identified an omission in connection with the EC Treaty, a *sui generis* international treaty with a number of elements that are directly applicable in Hungary. As it is within the powers of the Court of Justice of the European Communities to provide an authentic interpretation and to apply EU law (Community law), it may be declared as a matter of principle that it may only be examined by the Constitutional Court whether the legislator has violated its duties arising from the so-called 'primary law' or the so-called 'secondary legislation' if a constitutional right is directly threatened." As in the European integration it is the Court of Justice of the European

²³ VÖRÖS, I.: Európai jog-magyar jog: konkurencia vagy koegzisztencia? [EU Law and Hungarian Law: Competition or Coexistence?]. *Jogtudományi Közlemények*, 2011, p. 373.

²⁴ For a detailed critical analysis of this section of the decision, see DEZSŐ, M. – VINCZE, A.: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban* [Constitutionality in Hungary within the Framework of European Integration]. 2nd edition, manuscript. Budapest: HVG-Orac, 2006. The book provides a critical analysis of all Constitutional Court decisions that have relevance concerning this topic.

Communities that has the exclusive right to provide authentic interpretation of EU law (Community law), the Constitutional Court would exceed its inherent powers if it was examining whether duties under EU law (Community law) could be interpreted in a way that it would fall within the Constitutional Court's scope of competence to establish that the state had violated a norm under EU law (Community law).

Decision 72/2006 (XII. 15.) AB (ABH 2006, 578.) on the fee for on-call duty did not go further regarding the analysis of this issue. In the given case, ordinary courts, with reference to the European Court of Justice's interpretation of the law, refused to apply Hungarian laws violating Community law. In its examination of constitutionality, the Constitutional Court did not examine this conduct of the courts but nevertheless annulled the Hungarian legal regulations violating Community law. The twist of the case was, however, that these laws were not annulled because they violated Community law but because they conflicted with the Hungarian Constitution.²⁵

In his concurring reasoning, Péter Kovács explained that in his opinion this case would have been suitable for the Court to establish a precedent, even without a "doctrinal definition", on how the relationship between Hungarian law and Community law should be handled. Péter Kovács underlines that this particular case could have been solved with ease if the Constitutional Court had made a decision on the place of Community legislation within the hierarchy of sources of law in Hungary. The essence of his arguments is that if a Directive is directly applicable, its position in the Hungarian legal system would be equivalent to a Regulation, i.e. it would have the rank of an Act of Parliament. However, it would be considered *lex specialis*, meaning that it would have precedence in application over domestic laws. Therefore, directly applicable EU law would enjoy a superior position in the hierarchy of norms (author's note: and, naturally, would also have the precedence of application) both against laws inferior to Acts of Parliament and against Acts of Parliament. As Kovács puts it, Hungarian laws that contradict directly applicable EU law "do not have any legal effect; they barely exist". According to him, when the Constitutional Court makes its decision, it should be taken into account that in areas of Community competence the institutions of the Community determine the law and, in effect, it is never the constitutional courts of the Member States but the European Court of Justice that has the power to resolve legal disputes affecting integration-related duties.

In Decision 32/2008 (III. 12.) AB on the European Arrest Warrant, the Constitutional Court confirmed that "the legal system of the European Union is an independent legal system despite its origin in international law, thus the Constitutional Court does not consider the so-called primary law, i.e. the founding and amending treaties of the European Union, as international treaties although they were adopted as treaties" (Decision 1053/E/2005 AB, ABH, 2006, 1824, 1828) and these "treaties as primary legislation and the Directive as secondary legislation are part of domestic law as parts of Community law, as Hungary has been a member of the European Union since 1 May 2004. As far as the competence of the Constitutional Court is concerned, Community law does not

²⁵ VÁRNAY, E.: *op. cit.*, p. 436.

qualify as international law as defined in Article 7 paragraph (1) of the Constitution.” [Decision 72/2006 (XII.15.) AB, ABH 2006, 819, 861]

The basic hypothesis of Attila Vincze’s criticism of this decision is that although the Constitutional Court seems to declare in all of its relevant decisions that it does not handle EU law as international law, it is unclear what the consequences of this statement are. This is because the *a contrario* argument does not help us interpret EU law within the Hungarian constitutional framework.²⁶

Decisions 8/2011 (II. 18.) AB and 29/2011. (IV. 7.) AB made unsuccessful attempts at defining the relationship between EU law and Hungarian law.²⁷ According to the Constitutional Court’s relevant decisions, the Constitutional Court has no competence to examine whether or not a particular law violates Community law. The Constitutional Court has therefore rejected such petitions citing lack of competence. This decision seems to suggest that the Constitutional Court would rather handle EU law and the Hungarian legal system as separate sets of laws. And it would examine rules of EU origin but adopted in the form of domestic legal acts through its regular constitutionality tests.

Decision 143/2010 (VII. 14.) offers the most comprehensive interpretation of Article 2/A of the Constitution. The petitioner requested the subsequent examination of the unconstitutionality and also the annulment of the Act of Parliament implementing the Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. In the petitioner’s opinion, certain rules of the Treaty of Lisbon restricted Hungary’s sovereignty to an extent that, if their binding nature was recognized, the Republic of Hungary “would no longer qualify as an independent state governed under the rule of law”.

The Constitutional Court conducted a substantive constitutionality review and the final conclusion of this review was that the Act of Parliament promulgating the Treaty of Lisbon is not unconstitutional because the constitutions of the Member States can still exercise control over the operation of the European Union. The principles of subsidiarity and proportionality would remain, and they ensure that the parliaments of Member States would still have the power to review draft legislation. Also, Member States would have the right to initiate an action for annulment and citizens could turn to the institutions of the EU through a citizens’ initiative. Also, the Charter of Fundamental Rights, which safeguards basic rights, now has the same value as the treaties.²⁸

Although László Blutman had recognised the Constitutional Court’s efforts to establish a constitutionality standard, he stated in his commentary of the decision that any review of the characteristics referred to above means a quite negligible control of

²⁶ For more information about the decision, see: VINCZE, A.: Az Alkotmánybíróság esete az Unió által kötött nemzetközi szerződésekkel [The Constitutional Court’s Affair with International Treaties Made by the European Union]. *Európai jog*, 2008, Vol. 4, pp. 27–34.

²⁷ In the Decision, the Constitutional Court examined the constitutionality of certain provisions of Act LVIII of 2010 on the legal status of government officials and Act XXIII of 1992 on civil servants. The petitioners cited, in connection with the alleged violation of the requirement of social partnership, Articles 27 and 28 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, which was implemented by Act CLXVIII of 2007 on the entry into force of the Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, and in connection with termination without cause, they cited Articles 27, 28 and 30 of the Charter of Fundamental Rights.

²⁸ Section IV.2.5 of the Decision.

constitutionality.²⁹ In his opinion, the Hungarian Constitutional Court, similarly to the German's ruling on the Treaty of Lisbon, should have discussed in detail whether the Hungarian state indeed confers, under Article 2/A of the Constitution, the power on the EU to establish new EU competences.³⁰

In this case, the Constitutional Court, as an explanation to the theoretical possibility of reviewing the Treaty of Lisbon already in effect, included in the decision the thought that "if the Constitutional Court found an Act of Parliament implementing such a treaty (i.e. a treaty amending the founding and amending treaties of the European Union) unconstitutional, the decision of the Constitutional Court establishing unconstitutionality may not have an effect on the Republic of Hungary's duties as a Member State of the European Union. The result of the Constitutional Court's decision is that the legislator must create a situation in which the Republic of Hungary is able to fully comply with its duties under EU law without violating the Constitution.

According to the dissenting opinion of Péter Paczolay and Miklós Lévy:

[b]y virtue of Article 2/A paragraph (1) of the Constitution, the undertaking of duties under the country's EU membership, the terms of participation as a member and the joint exercising of competence are only possible if an international treaty is made, therefore the possibility of subsequent constitutionality review of such international treaties and the Acts of Parliament implementing them in national law cannot be excluded. However, the time available for this is limited: constitutionality review may only take place during the period between the promulgation of the incorporating Act of Parliament and the effective date of the fundamental treaty. This is because an international treaty affecting the fundamentals of the relationship between the European Union and its Member States is, as a part of EU law, of *sui generis* nature and, after its effective date, as opposed to other international agreements, it impacts Hungarian law in accordance in the unique legal environment of EU law, which is regulated by its autonomous basic principles. After it has taken effect, a fundamental treaty "slips out" from the Act of Parliament incorporating it into domestic law and starts to lead its own life in domestic law independently from the Hungarian legislator. Therefore, as fundamental treaties receive their legal effect differently under domestic law, this denies the Constitutional Court the power to carry out a subsequent constitutionality review. (...) This reasoning, however, does not contradict the notion that Hungarian Acts of Parliament or decrees interpreting secondary legislation may be reviewed from the aspect of constitutionality because, for these purposes, it is not the legal act of the European Union but the work of the Hungarian legislator that is reviewed.

András Bragyova did not join this dissenting opinion but drafted his own declaring that the constitutionality of the Hungarian Act of Parliament implementing the Treaty of Lisbon could have been reviewed substantively by the Constitutional Court before the effective date of the Treaty of Lisbon. For this reason, the procedure of the Constitutional Court should have been closed as the petition had lost its purpose.

László Trócsányi highlighted in his own dissenting opinion that:

... it is essential that the transfer of competence under Article 2/A of the Constitution has its limits, and for this reason the supremacy of Community law is somewhat restricted. (...) In

²⁹ BLUTMAN, L.: *op. cit.*, p. 98.

³⁰ BLUTMAN, L.: *op. cit.*, p. 99.

his view, it is also important that this rule of the Constitution only allows the joint exercising of “certain” constitutional powers. This means that the joint exercising of powers is limited to powers Hungarian public authorities themselves are allowed to exercise under the Constitution.³¹

It seems evident that the members of the Constitutional Court could hardly agree on a minor issue such as whether the Constitutional Court had the right to examine the contents of the Act of Parliament implementing the Treaty, i.e., from what point primary EU law becomes “sacrosanct”. The notion the Constitutional Court used as a starting point, namely that EU law is not international law, made it even more challenging to discuss this issue.

László Blutman’s assessment of the decision in legal literature, similarly to that of Imre Vörös, points out that the source of confusion in handling EU law from the aspect of constitutionality is quite likely the approach of constitutional law to international law. The instantly identifiable paradox about EU law is, of course, that the Hungarian Constitution provides a general authorisation concerning Hungary’s membership of such an association of nations whose own legislation demands supremacy over the Constitution or the Fundamental Law.³² However, in Hungarian law, the supreme rule is the Constitution (the Fundamental Law).³³ It is a deeper issue that while Hungarian law has a dualist approach towards international law, in the case of EU law, the Hungarian Constitutional Court must deal with a *sui generis* legal system. And the Hungarian Constitutional Court encounters the problem that, due to the nature of EU law, some legal acts of the European Union define mandatory rules of conduct with monist methods, i.e. without implementation, while other legal acts achieve the same through a legal act adopted by the Hungarian legislator. Due to this unwanted mixture of the monist and dualist approaches and as the theoretical background has not been clarified yet, the Constitutional Court is unable to define without controversy which legal acts affecting EU law it is allowed to review (and what types of review it may use) and how it can take into consideration that a particular law originates from EU law and has such a character.³⁴

As the theoretical and dogmatic foundations are ambiguous, the Constitutional Court, when evaluating former petitions, has “escaped” to using a very formalist approach (implemented law is Hungarian law, and may be reviewed from the aspect of constitutionality; non-implemented EU law may not be reviewed). However, this overly simplified approach is insufficient to answer the fundamental questions concerning the status of EU law.

³¹ See in connection with this decision: BLUTMAN, L.: Reagálás az első szám vitaindítójára – A Magyar Lisszabon-határozat: Befejezetlen szimfónia Luxemburgi hangnembben [Reaction to the First Issue’s Article That Sparked a Debate – the Hungarian Lisbon Ruling: Unfinished Symphony with a Luxembourgish Tone]. *Alkotmánybírószági Szemle*, 2010, Vol. 2, pp. 90–99.

³² SKOURSIS, V.: Az Európai Unió Bírósága elnökének a magyar Alkotmánybíróság 20 éves fennállásának alkalmából tartott nemzetközi tudományos konferencián tartott beszéde [The President of the European Court of Justice’s Speech at the International Scientific Conference Celebrating the 20th Anniversary of the Establishment of the Hungarian Constitutional Court]. *Alkotmánybírószági Szemle*, 2010, Vol. 1., pp. 142–148.

³³ BLUTMAN, L. – CHRONOWSKI, N.: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában [The Constitutional Court and Community Law: Trapped in the Constitutional Law Paradox]. *Európai Jog*, 2007, Vol. 2, p. 3.

³⁴ BLUTMAN, L.: *op. cit.*, p. 91.

In its decision on the Treaty of Lisbon, the Constitutional Court explains that it is not authorised to interpret EU law because it is the task of the courts and, ultimately, of the European Court of Justice. The Constitutional Court may only interpret laws on the basis of the Hungarian Constitution or Fundamental Law, but these means are not suitable for assessing EU law. As this is also a valid opinion, it is indeed unknown how the constitutional law paradox of the coexistence of EU law and Hungarian constitutional law could be theoretically resolved. However, it should be noted here that not even the President of the European Court of Justice believes that the European Court of Justice is the only tribunal allowed to provide an authentic interpretation of EU law. When applying EU law, in addition to ordinary courts, constitutional courts may also analyse the current content of the legal act; in fact, it is indispensable for them to apply EU law.

Souris believes common rules should be taken into account not only by ordinary courts but, in the case of certain constitutionality issues, by the constitutional courts, too. It is essential for actual interpretation that the Constitutional Court must use diverse methods to construe the varied and diverse EU law and must use a unique constitutionality test to contrast it with the rules of the Fundamental Law. Also, in the spirit of cooperative constitutionalism, it may turn to the European Court of Justice and request a preliminary ruling if it believes that the rule under scrutiny violates the constitutional traditions common to the Member States.³⁵

Attila Vincze believes that the procedure of the European Court of Justice may lead to the invalidity of the EU rule, directly applicable or which a domestic law is based on, but the Constitutional Court may also declare the rule unconstitutional without annulling it. However, in the course of the constitutionality review (focusing on the legitimate goal of the legislator, proportionality, necessity etc.), it may not disregard the objectives of the EU. In Vincze's opinion, the Constitutional Court could exercise its authority to establish omission in certain cases, which could possibly resolve the issue of constitutionality review of EU law in practice in a large number of cases. It will help cooperation of the Constitutional Court turns to the European Court of Justice and request a preliminary ruling if issues of law under primary or secondary EU legislation fundamentally impact the assessment of the constitutionality dilemma.³⁶

II. HUNGARY'S PARTICIPATION IN THE EU'S LEGISLATIVE ACTIVITY AND LEGAL HARMONISATION

In addition to the Fundamental Law's provision on sovereignty transfer, Article 19 of the Fundamental Law regulates the cooperation between the Government and Parliament concerning decision-making within the EU. "Parliament may ask the Government for information on its position to be adopted in the decision-making process of the European Union's institutions operating with the Government's parti-

³⁵ SKOURSIS, V.: *op. cit.*, p. 148.

³⁶ TRÓCSÁNYI, L. – CSINK, L.: Alkotmány v. közösségi jog: Az Alkotmánybíróság helye az Európai Unióban [Constitution vs. Community law: The Constitutional Court in the European Union]. *Jogtudományi Közlemény*, 2008, Vol. 2, pp. 63–69.

icipation, and may express its position about the draft on the agenda in the procedure. In the European Union's decision-making process, the Government shall act on the basis of Parliament's position." According to the detailed commentary of the Bill of the Fundamental Law of Hungary (T/2627), "[i]n the institutions of the EU operating with the participation of national governments, the representatives of the executive branch very often adopt a position concerning issues that fall within the competence of the legislative branch at a Member State level. The purpose of the rule is, therefore, to mitigate this shift of power between the two parties (compared to their traditional roles on a domestic level)."

1. HUNGARY'S PARTICIPATION IN THE EU'S LEGISLATIVE ACTIVITY

Protocol (No 2) of the Treaty of Lisbon on the application of the principles of subsidiarity and proportionality provides more opportunities for Member States' parliaments than previously to review draft EU legislation. Articles 6 and 7 of the Protocol allow Member States to voice their opinion on a proposed legal act of the EU as early as when it is still just a proposal of the Commission (*a priori*). When the relevant decision within the EU is made, the Government informs Parliament of the decision and of any differences from Parliament's position.³⁷

The subsidiarity examination of draft legislation is closely connected to the cooperation procedure of Parliament and Government for the purpose of developing the position of the Member State concerning draft legislation of EU institutions that operate through the involvement of national governments. Also, in relation to subsidiarity examinations, Article 8 of Protocol (No. 2) declares that an action for annulment may be brought against already enacted legislation before the European Court of Justice (*a posteriori*).

In Decision 143/2010 (VII.14.) AB, the Constitutional Court established on the basis of this fact and as described above that these procedures provide guarantees for Parliament's "active and originator role" in supervising the "necessary extent" of sovereignty transfer.³⁸ The difficulty of interpreting this declaration is due to the fact that it is disputed who ultimately decides what the "necessary extent" of sovereignty transfer is if the European Court of Justice has the final word concerning the interpretation of EU objectives and competence.³⁹

A question emerges in connection with sovereignty transfer: how does Hungary participate in the European Union's decision-making activities and what parliamentary and governmental cooperation mechanisms are in place? The administrative management of Hungary's participation in the activities of the European Union is a complex task.⁴⁰ Hungary's participation in the European Union's decision-making activities and the

³⁷ Közigazgatási Szakvizsga, Kül-és Biztonságpolitikai ágazat [Public Administration Examination, Foreign Policy and Security Policy Division]. Nemzeti Közszerológati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013 [cit. 2. 2. 2014], available at: http://vtki.uni-nke.hu/downloads/szv/Tankonyvek2013/valaszthato/print/kul-es-biztonsagpolitikai-agazat2013_print.pdf, pp. 72–73.

³⁸ Decision 143/2010 (VII. 14.) AB, ABH 2.5.

³⁹ For more information about this topic, see the discourse described in the third part of this paper.

⁴⁰ For an up-to-date summary of the procedure, see: Közigazgatási Szakvizsga, Kül-és Biztonságpolitikai ágazat [Public Administration Examination, Foreign Policy and Security Policy Division]. Nemzeti Közszerológati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013 [cit. 2. 2. 2014], available at: http://vtki.uni-nke.hu/downloads/szv/Tankonyvek2013/valaszthato/print/kul-es-biztonsagpolitikai-agazat2013_print.pdf, pp. 72–73.

related intra-governmental coordination activities are regulated by Government Resolution 1169/2010 (VIII. 18.). It is the responsibility of the European Inter-Ministerial Coordination Committee and its expert groups, the meetings of public administration state secretaries, the Minister of Foreign Affairs and the Government to adopt Hungary's position for the negotiations, and also to prepare for carrying out, to coordinate and to supervise tasks related to Hungary's membership. The Inter-Ministerial Committee's job is to adopt the negotiating position related to the EU's legislative activities, and to discuss the Government's draft proposals in connection with EU policies and tasks related to Hungary's EU membership.

The Minister of Foreign Affairs notifies Parliament of any draft EU legislation that has particular relevance for Hungary. The rules of cooperation between the Government and Parliament concerning EU affairs are regulated by Chapter VI of Act XXXVI of 2012 on Parliament (Parliament Act) and Chapter V of Parliamentary Resolution no. 40/1994 (IX. 30.) OGY (Parliamentary Resolution).

According to Section 15 paragraph (1) of the Fundamental Law, the Government is responsible for the foreign policy related activities of Parliament. In the Hungarian Parliament, oral and written interpellations concerning foreign policy issues are a common phenomenon. However, special rules apply to the cooperation between the Government and Parliament in connection with European Union affairs. Parliament is authorised to supervise the Government's activities in those institutions of the EU that operate through the involvement of governments; Parliament may delegate this power to a standing committee. Parliament also has the right to be informed and consulted.

Under the consultation procedure, the Government sends all EU legislative drafts, proposals and documentation that are on the agenda of the decision-making process of any EU institution that operates through the involvement of national governments. The Government highlights those drafts that in its opinion fall within the scope of Parliament's roles and competence, and in particular those whose subject-matter must be regulated by a cardinal law according to the Fundamental Law, and those that contain provisions conflicting with statutes currently in effect. The Government must also highlight drafts that, in its view, are particularly significant for Hungary and therefore should be discussed during a session of Parliament.

Parliament may request the Government concerning any draft EU legislation to inform Parliament of the position it wishes to adopt and represent. In connection with such drafts, Parliament may issue a statement of position indicating those considerations that, according to Parliament, should be taken into account during the decision-making process of the EU. The Government has discretionary powers to decide what position it will adopt in the decision-making process except for questions concerning which Parliament has issued a statement of position.

According to the Parliament Act, EU affairs are managed by a standing committee; it is currently called Committee of European Affairs. The roles of the Committee include that it may make a decision in Parliament's stead concerning European Union affairs. It checks compliance with EU duties and maintains contact with domestic and foreign

gálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013 [cit. 2. 2. 2014], available at: http://vtki.uni-nke.hu/downloads/szv/Tankonyvek2013/valaszthato/print/kul-es-biztonsagpolitikai-agazat2013_print.pdf, pp. 72–73.

governmental and non-governmental organisations in connection with the cooperation between Hungary and the EU.

The Committee also checks whether the principle of subsidiarity is respected in connection with the European Commission's draft legislation as required by the relevant rules of the EU. If the Committee assumes that the principle has been violated, it must inform the Speaker of Parliament and submit a proposal with commentary to Parliament; according to this proposal, Parliament should request the Government to bring an action before the Court of Justice of the European Union under Article 263 TFEU. The Government may reject this proposal. In line with the above, it is also the duty of the Committee of European Affairs to adopt a position on the Government's position.

2. THE EVALUATION OF EVERYDAY PRACTICE

In this subpart, I will discuss in a nutshell the characteristics of the practical cooperation between the Hungarian Parliament and Government, how the principle of subsidiarity appears in the agenda of Parliament and before the Parliamentary Committee of European Affairs. The power of the Member States' parliaments to examine subsidiarity and proportionality has been regulated basically since the effective date of Act LIII of 2004 on the cooperation activities of the Government in European Union related affairs, which was passed as a result of the Maastricht Treaty. The Treaty of Lisbon raised fundamentally the level of influence by the Member States' parliaments, but subsidiarity examinations have a relatively long history in the Hungarian Parliament.⁴¹ The regulatory framework allows all pieces of draft EU legislation presented to Parliament to be examined under a subsidiarity examination procedure. For this reason, the conciliation procedure (which is basically designed to enable Parliament to influence the position of the Government concerning EU affairs and thus to have an impact on decision-making in the EU) and the *a priori* subsidiarity procedure overlap in practice. The Committee of European Affairs, pursuant to the Standing Orders and through a conciliation procedure, has examined the issue of subsidiarity for more than 100 pieces of draft EU legislation since 2004. That there is not only a short timely, but also a strong practical overlap between the two types of procedure may be a result of the fact that before the Treaty of Lisbon subsidiarity examinations were carried out within the framework of conciliation procedures.⁴²

According to Csaba Gergely Tamás, a member of the Parliamentary Committee for European Affairs, subsidiarity examinations in Hungary are carried out in a centralized and selective manner because, of the hundreds of pieces of draft legislation on the agenda of any six-month Presidency of the Council of the European Union, the Committee only selects a few for examination and the findings of the examination are only put in practice if considerable political support is available.⁴³

⁴¹ TAMÁS, Cs. G.: Új lehetőségek a nemzeti parlamentek előtt? A szubsziaritás elvének uniós és hazai szabályozásáról [New opportunities for national parliaments? About the regulation of the subsidiarity principle in Hungary and abroad]. *Európai Tükör*, 2010, Vol. 7, p. 7.

⁴² TAMÁS, Cs. G.: Új lehetőségek [New opportunities], pp. 18–19.

⁴³ TAMÁS, Cs. G.: Új lehetőségek [New opportunities], p. 21.

Tamás and Marcell Bíró (head of division at the State Secretary for Public Administration's Office at the Ministry of Public Administration and Justice) published a comprehensive and comparative paper on the practice of the conciliation procedure between 2006 and 2010. The two authors point out that in a conciliation procedure the primary task of the Government is to provide information to Parliament and that Parliament's resolution passed in the procedure concerns the Government's position and not the draft legislation. Since 2004, the information flow between these two parties has been more or less done in accordance with the relevant rules, but nonetheless few number of conciliation procedures were initiated in the past and also since November 2010, i.e. since the new Government took office. In some of these procedures, Parliament did adopt a position.⁴⁴

Another characteristic of the legal regulation is that Parliament does not give a mandate for the negotiations, which means that it may not require the Government to vote one way or the other in the Council. Instead, the applicable rules simply presume that the two branches cooperate and exchange information continuously.⁴⁵ In mid-2012, Tamás believed, with regard to the amended rules and the lessons of the Hungarian Presidency, that the new rules had no substantial effect on the practice of the conciliation procedure.⁴⁶

3. LEGAL HARMONISATION

It is necessary to discuss the issue of legal harmonisation in this paper because the possibility of constitutionality review of Hungarian law, according to the Constitutional Court's approach presented above, is fundamentally determined by the way EU law appears in Hungarian law.

The most recent relevant decision is Decision 32/2012 (VII. 4.) AB stating that when interpreting the content of the right to free choice of profession and employment, the Constitutional Court may not disregard EU legislation and the relevant case law of the European Court of Justice. The decision of the Constitutional Court cites Section E) paragraph (2) of the Fundamental Law and those decisions of the Constitutional Court in which the Court has taken into account the law of the EU.⁴⁷ The Constitutional Court points out that Act CXXX of 2010 on legislation [in Section 2 paragraph

⁴⁴ TAMÁS, Cs. G.: Az egyeztetési eljárásról a módosult szabályozásra és a magyar EU elnökségi tapasztalatokra tekintettel [About the conciliation procedure with regard to the amended regulations and the lessons of the Hungarian presidency]. *Európai Jog*, 2012, Vol. 4, pp. 32–34.

⁴⁵ TAMÁS and BÍRÓ: p. 27. The Committee's website offers a summary of pending procedures and procedures closed during the time of past parliaments. Available at: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret [cit. 2. 2. 2014].

⁴⁶ TAMÁS, Cs. G.: Az egyeztetési eljárásról a módosult szabályozásra és a magyar EU elnökségi tapasztalatokra tekintettel [About the conciliation procedure with regard to the amended regulations and the lessons of the Hungarian presidency]. *Európai Jog*, 2012, Vol. 4, p. 30.

⁴⁷ EU law was taken into account in the following decisions: Decision 1304/B/2007 AB on waiting lists (ABK 2010, 1778), Decision 94/B/2000 AB on damage caused by legislation (ABK 2002, 1098), Decision 942/B/2001. AB on the admission of attorneys to the bar association (ABH 2004, 1561). The fundamental freedoms of the EU were cited in Decision 84/B/2001 AB concerning the definition of economic activities (ABH 2008, 1804), in Decision 74/2006 (XII. 15.) AB concerning the requirements of the issue of paid leave (ABH 2006, 870), in Decision 37/2000 (X. 31.) AB and in Decision 23/2010 (III. 4.) AB concerning advertising as a service and advertising media as a product (ABH 2000, 293; ABH 2010, 101).

(4) item c), Section 18 paragraph (2) and Section 20], Government Decree 302/2010 (XII.23.) on the tasks of legislative preparation for the purpose of ensuring compliance with the law of the European Union, and Minister of Justice and Law Enforcement Decree no. 61/2009 (XII.14.) IRM on the drafting of legislation (Sections 88 to 97) require the legislator to check whether the drafted law is consistent with the law of the European Union. The harmonisation clause, a text verifying the above, must be included among the closing provisions of the enacted law. According to Section 88 paragraph (3) of Minister of Justice and Law Enforcement Decree 61/2009 (XII.14.) IRM, if multiple laws are adopted to ensure compliance with a piece of EU law, each affected law must include a separate harmonisation clause to verify compliance.⁴⁸

In addition to the adoption and amendment of laws for the purpose of ensuring their consistency with EU law, in Hungarian legal history it even occurred once that the Constitution had to be amended as a result of a decision of the Constitutional Court to make sure Hungarian law would meet the agreed EU requirements even at its supreme constitutional level.⁴⁹

Therefore the compliance of a law with EU requirements must be monitored throughout the entire legislative process, the commentary of the law must specify the EU origin of the legislative policy and, if it is required by EU law, the draft must be sent for preliminary consultation to the institutions and the other Member States of the EU. However, the Constitutional Court's practice after the effective date of the Fundamental Law confirmed that it does not fall within the scope of competence of the Constitutional Court to examine whether a given Hungarian law is consistent with EU law⁵⁰ and Parliament has no duty to monitor in an organised fashion the Government's work related to legal harmonisation. It is little wonder that legal literature heavily criticises the Government's practice that has evolved due to a lack of supervision. In the following part, I will briefly describe what options ordinary courts have if they, while applying the law, establish that a Hungarian law is against EU law.

III. THE ASSESSMENT OF LEGAL LITERATURE ANALYSING THE RELATIONSHIP BETWEEN HUNGARIAN LAW AND EU LAW

In the following part, I will show relevant legal literature's criticism concerning the extent of sovereignty transfer and, consequently, the criticism of the relationship of the two legal systems and the most important points of debate from the aspect of constitutional law. In addition, for information purposes only, I will describe how Hungarian courts solve the problem of applying EU law.

⁴⁸ Reasoning [43].

⁴⁹ HOLLÁN, M.: *Abolition of Double Criminality and the Principle of Nullum Crimen Sine Lege*. To Imre A. Wiener (ed. Katalin Ligeti). Proceedings of the AIDP Regional Conference Celebrating 30 Years of Finnish-Hungarian Criminal Law Seminars, Gyarmatpuszta, (Hungary): 30 April 2009 – May 2009. "Nouvelles études pénales – No. 22". AIDP-Érès, Paris, 2010, pp. 99–105.

⁵⁰ Order no. 3225/2012. (IX. 17.) AB of the Constitutional Court [12].

1. CRITICISM IN LEGAL LITERATURE OF THE RELATIONSHIP
BETWEEN HUNGARIAN LAW AND EU LAW AND THE POSSIBLE
TRANSFER OF SOVEREIGNTY

We know very little from a Hungarian viewpoint about the assessment of the accession clause of the Constitution and the Fundamental Law, the interpretation of these clauses, and thus about the extent of the transfer of competence and finally, *in abstracto*, about the relationship between Hungarian law and EU law. According to Sadurski, an important foreign analyst of Hungarian legal practice, the Hungarian Constitutional Court, similarly to the Federal Constitutional Court of Germany, appears to be adopting a stance of protecting the primacy of the constitution of the Member State. This stance, however, is more cautious than that of the Italian or German constitutional courts, but it still seems that the Hungarian court does not accept the supremacy of Community law in all cases and unconditionally.⁵¹ According to András Jakab, such attempts are destined to fail. The paradox is that so far the Member States' constitutional courts have developed their position on the basis of an assumption that Member States are sovereign, the European Union requires sovereignty for itself through its *sui generis* legal system. (The European Union is working on improving democratic processes because it wishes to gain a power similar to the popular sovereignty of Member States.)

A recent piece of the relevant legal literature is the inaugural lecture of Imre Vörös, a former member of the Constitutional Court, and member of the Academy of Sciences. He provided a summary of the various positions in legal literature with a critical attitude. In addition, he made a proposal seeking to provide a complete and coherent solution to issues left open by the Constitutional Court. According to Vörös, the accession clause allows a separate body of law⁵² to enter Hungarian law. (Author's note: it may lead to an interpretation contradicting this position if it is pointed out that the so-called EU clause allows the "joint exercising of powers", which emphasizes the limits on the transfer of powers and at the same time stresses the normative nature of cooperation – cooperation in the strict sense of the word.) This "influx" of EU law is controversial, however, as explained by the European Court of Justice in the *Costa v. E.N.E.L.* case and in its wake by the Hungarian Constitutional Court: EU law has become an integral part of the law of the Member States and EU law is part of national law. Rather, the legal systems define rules of conduct jointly and in a single coherent order: "EU law is (should be) a directly applicable law in the Republic of Hungary by virtue of an integration clause, a specific rule of the Constitution, and this clause should grant a precedence of application in the case of a conflict of substance."⁵³

According to Vörös' assessment, the Constitutional Court's practice of refraining from reviewing EU law from the aspect of constitutionality is correct, and this opinion is shared by nearly all analysts of Constitutional Court practice. However, Vörös be-

⁵¹ SADURSKI, W.: *Rights Before Courts: A Study of Constitutional Courts in Central-Eastern Europe*. Dordrecht: Springer, 2005, p. 146.

⁵² The term "body of law" seems more appropriate concerning EU law than legal system because, as shown by Imre Vörös in other parts of the paper, EU law is much more heterogeneous from the aspect of legal policy than any domestic law.

⁵³ VÖRÖS, I.: *op. cit.*, 2011, pp. 396–399.

believes that for the purpose of doctrinal clarity the Constitutional Court should develop a sovereignty protection test that would define the inviolable core part of Hungarian constitutionality, which must be kept free from the legal effects of the EU.⁵⁴ This would set the ultimate boundaries of sovereignty and state power transfer, and it would also define the relationship between EU law and Hungarian law in specific issues.

Jakab notes that it is easier to define the essential, non-transferable core part of state sovereignty and thus the maximum extent of sovereignty transfer than to define the extent of state powers that may be jointly exercised with the European Union because it is well-known that in EU law the separation of powers between Member States and the European Union is not regulated by a single rule but instead there are countless rules scattered in the *acquis* determining what the institutions of the European Union are authorised to do. Therefore, neither the form nor the content of EU competence is fixed. Another problem is that, even if the extent of the transfer of powers on the EU is explicitly defined, it is still unknown which side should have the last word in certain areas. The European Union is authorised to take advantage of loopholes in the founding treaties (in particular by Article 352 TFEU, formerly Article 308 of the EC Treaty).⁵⁵

In the course of its activities of developing the law, the European Court of Justice interprets Member States' authorisations broadly, which is intensified by the fact that the powers of the European Court of Justice were defined based on their objectives and not their subject-matter, with regard to the creation and further development of the common market. Therefore, ultimately, viewed from the side of the European Union, anything can be considered part of the EU's competence that promotes the reaching of the common objectives.⁵⁶ According to Jakab's train of thought, it is a conflict yet to be resolved that while the basic doctrine of the accession clause of the Fundamental Law is that the state will only yield power to the European Union "to the extent necessary" in connection with the rights and obligations conferred by the treaties on the foundation, EU law states that it is up to the European Court of Justice what this necessary extent means, because, to determine this, the objectives of Community law need to be interpreted.⁵⁷

Pál Sonnevend and András Bragyova, in contrast with Jakab's opinion, argue that ultimately it is the task of the Constitutional Court to determine the boundaries of power transfer as it follows from Article 2/A (author's note: and, similarly, from Section E) of the Fundamental Law) that while exercising the powers of the EU, the Member States supposedly act "jointly", even if the decisions are made in reality by EU institutions independent from Member States. The obligation of acting jointly means that EU law may not separate itself from the law of the Member States; therefore, according to the democratic legitimation and the authorisation principles, the ultimate source of the EU *acquis* is the Member States' constitutions. For these reasons, the Member State's constitution must be relied on regarding regulatory issues that may not be given up to the European Union on the basis of the remaining core of sovereignty.⁵⁸

⁵⁴ VÖRÖS, I.: *op. cit.*, 2011, p. 399.

⁵⁵ JAKAB, A.: *op. cit.*, 2007, p. 236.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*, p. 249.

⁵⁸ SONNEVEND, P.: Alapvető jogaink a csatlakozás után. [Our fundamental rights after the accession]. *Fundamentum*, 2003, Vol. 2, pp. 27–37.

The Constitutional Court's practice left the issue open whether sovereignty transfer is carried out by the Constitution or the Fundamental Law or it is automatically transferred by Hungary's accession to the European Union. The founding treaties determine what powers may be exercised by the European Union, i.e. *de facto* by the Member States collectively. According to some opinions, Parliament defined the extent of sovereignty transfer at the time Hungary acceded to the founding treaties. For these reasons, Hungary could not participate for instance in an amendment of the founding treaties if the amendment granted discretionary powers to the institutions of the EU to deprive Member States of their powers.⁵⁹

Also, Tamás Kende believes that the Constitution only allows such powers to be transferred that the Hungarian state actually has (*nemo plus iuris* principle), therefore it is not possible to authorise the EU to adopt unconstitutional legislation. Such a move would mean that the EU has exceeded its competence, and would be unacceptable for the Hungarian state. If this interpretation is accepted, it seems problematic that the Hungarian Constitutional Court has no power to review the constitutionality of directly applicable legal acts of the EU (through *ultra vires* tests focusing on whether competence has been exceeded).

Ernő Várnay proposes that in the case of a rule implementing EU law the Constitutional Court could examine whether the disputed Hungarian law actually transposes the content of a Directive of Community law (in this case, no constitutionality review would be possible) or includes rules that the Directive intentionally allows the legislator of the Member State to determine. In the latter case, actual review of constitutionality would be allowed, but in addition to tests of fundamental rights or other tests, the interests of the European Union as an objective of regulation must also be taken into account.⁶⁰ In Várnay's opinion, it is possible in principle that the Constitutional Court does not find the level of fundamental right protection offered by the EU sufficient, and therefore chooses to review the implementing legislation. However, the test method may not be the same in this case either as the constitutionality/fundamental right test because the cooperation obligation imposed on Member States must be taken into account. This obligation may be fulfilled either by adopting the French solution that the Constitutional Court only offers remedies if the violation of a fundamental right is exceptionally serious, or by following the German way of only dealing with cases if it can be established that the protection of fundamental rights under Community law is reduced.⁶¹

The uncertainties of the practice of the Constitutional Court concerning the supremacy of Community law and the consequences of this are reflected in legal literature. Citing Fritz Rittner⁶² and Peter Haberle,⁶³ Imre Vörös writes that the supremacy of Community law raises issues concerning Member States' constitutions primarily because the European Union is an intergovernmental supranational entity that is evolving

⁵⁹ See KENDE, T. – SZÜCS, T.: *op. cit.*, 2006, pp. 771–772.

⁶⁰ VÁRNAY, E.: *op. cit.*, p. 432.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² RITTNER, F. Az Európai Unió útja a szövetségi állam felé. [The road of the European Union towards a federal state]. *Jogtudományi Közlöny*, 2006, p. 286.

⁶³ HABERLE, P.: Európa mint formálódó alkotmányos közösség [Europe as an emerging constitutional community]. *Jogtudományi Közlöny*, 2001, Vol. 10, p. 432.

constantly.⁶⁴ While some authors believe that Community law is clearly superior even to constitutions of Member States,⁶⁵ others have a more subtle approach and do not exclude the possibility of granting a supervisory role to the constitutional courts of Member States under the constitution, but only if rules on the transfer of power⁶⁶ or rules representing the essential core of the Constitution are violated.

László Kecskés uses the concept of sovereignty as a starting point and attempts to provide an overview of the relationship between Community law and the Hungarian Constitution. In his opinion, it would make the definition of sovereignty more accurate if Parliament resolved that the constitution needs to be amended for further transfer of powers. In addition, it should be defined in what areas the amendment of the constitution and thus the transfer of powers are forbidden.⁶⁷ In contrast, Jakab is of the opinion that the supremacy of Community law is particularly relevant for Hungary because at the time of accession Hungary accepted the *acquis communautaire* in its entirety, which includes the practice of the European Court of Justice and thus the principle of supremacy. In the hierarchy of the sources of law, decisions of constitutional courts – which possibly, following its Italian and German counterparts' practice, define the inviolable core of constitutional law that may not be transferred to the European Court – are legal acts on the same level as Acts of Parliament, which means that, according to the European Court of Justice, Community law is superior to them, too.

2. REFLECTIONS IN LEGAL LITERATURE ON THE APPLICATION OF EU LAW BY ORDINARY COURTS

Before Hungary's accession to the European Union, Zoltán Lomnici, now former President of the Supreme Court, outlined while still in office, how the supremacy of Community law may be ensured on the basis of the earlier court practice and what preparatory tasks need to be carried out. He noted that the job of Hungarian courts is made more difficult by the fact that they had to take into account the judicial practice of the European Court of Justice because, in the Europe Agreement, Hungary had agreed to carry out legal harmonisation by adopting both the law of the European Union and the decisions of the European Court of Justice.⁶⁸ In Lomnici's opinion, the changes were partly caused by the fact that the protection of human rights had to be given more attention of a different nature.⁶⁹

⁶⁴ VÖRÖS, I.: *op. cit.*, 2003, p. 51.

⁶⁵ JAKAB, A.: *op. cit.*, 2007.

⁶⁶ CHRONOWSKI, N. – NEMESSÁNYI, Z.: Alkotmánybíróság-Európai Bíróság: felületi feszültség [Constitutional Court vs. the European Court of Justice: surface tension]. *Európai jog*, 2004, Vol. 3, p. 27.

⁶⁷ KECSKÉS, L.: *A polgári jog fejlődése a kontinentális Európa nagy jogrendszereiben* [The Development of Civil Law in the Most Important Legal Systems of Continental Europe]. Budapest-Pécs: Dialóg-Campus, 2004, p. 1087. It is worth it to compare this thought with Kelsen's theses of sovereignty. According to the book, these may be the starting point for Kecskés: If something is sovereign, it means it must be considered total order, and it is expected have an answer to all life situations. A state may be recognized as sovereign if its legal system meets two criteria. One criterion is that nothing may be higher than the law of the sovereign state, not even international law. It follows from this that no two sovereigns may exist at the same time. See KELSEN, H.: *Az államelmélet alapvonalai* [The General Theory of State] (translated into Hungarian by Gyula Moór). Budapest, 1977, p. 50.

⁶⁸ VÖRÖS, I.: *op. cit.*, 2003, p. 81.

⁶⁹ *Ibid.*

In the first part of the paper, I discussed that Section E) of the effective Fundamental Law rather provides for a sovereignty transfer in connection with the accession, but by simple means of interpretation no real conclusions can be drawn about the disputed issues of the application of EU law in Hungary, and the decisions of the Constitutional Court provide very little guidance.⁷⁰ This shows that ordinary courts can primarily rely on the decisions of the European Court of Justice concerning precedence of application, direct effect and interpretation in conformity.⁷¹

Nevertheless, what must have become clear for ordinary courts on the basis of the relevant decisions of the Constitutional Courts that a Hungarian law violating EU law is not to be considered unconstitutional automatically. The task of resolving any conflict between a Hungarian rule and EU law will still be reserved for ordinary courts. The task of ensuring uniformity of the law in connection with this was carried out by the Supreme Court after accession through statements of position.

According to Flóra Fazekas' summary, ordinary courts have the following duties in connection with the application of EU law: efficient enforcement of claims made under Community law, *ex officio* application of Community law if necessary, the interpretation of national law in conformity with Community law, disregarding national law if it violates Community law, and requesting a preliminary ruling from the European Court of Justice. She believes these duties derive from the "loyalty clause" in Article 10 of the EC Treaty and the European Court of Justice's related case-law, the requirement of uniform and efficient application, and the primacy of Community law⁷² and she concludes that despite the issues on a constitutional law level, ordinary courts apply the Community *acquis* more or less in line with this set of requirements.

IV. CONCLUSION

There are more than 50 procedures pending against Hungary before the European Court of Justice based on actions brought by the European Commission. Some of these affect the Fundamental Law of Hungary, the cardinal laws or other laws adopted on the basis of the Fundamental Law.⁷³ Although it is of little legal relevance,

⁷⁰ Similarly to the German, French and Italian constitutional courts but unlike the Hungarian one, the Czech constitutional court also defined, in its "sugar quota ruling", the tasks of ordinary courts and the constitutional court concerning the enforcement of Community law. For a detailed analysis of the ruling, see FAZEKAS, F.: *A magyar Alkotmánybíróság viszony a közösségi jog elsőbbségéhez egyes tagállami alkotmánybírósági felfogások tükrében* [The Approach of the Hungarian Constitutional Court to the Supremacy of Community Law Compared to the Various Approaches of Other Member States' Constitutional Courts]. Doctoral dissertation, University of Debrecen, 2009 [cit. 31. 8. 2013], pp. 175–181, available at: http://jog.unideb.hu/media/documents/doktori_nyilvanosvita/fazekas-ertekezes.pdf.

⁷¹ FAZEKAS, F.: *op. cit.*, p. 348.

⁷² *Ibid.*, p. 349.

⁷³ Of the pending infringement procedures, one notable case is the media licensing case, which was initiated against Hungary by a foreign satellite television operator which had only been allowed to broadcast its programme through a registered site in Hungary and as a registered company operating in the country. The case of notaries public, the case of *pálinka* exempt from excise tax if made for own consumption, the case relating to environmental impact studies and the case about the late implementation of EU telecommunication rules are in more advanced phases. Procedures were brought before the Court through actions of the Commission in connection with subsidies for the purchase of land, the violation of directives concerning the independence of the data protection commissioner or the special telecommunications tax. Available

it is a sign of tension between Hungary and the EU that for instance in February 2013 a four-party draft resolution was passed by the plenary session of the European Parliament heavily criticising, with reference to the fundamental rights underpinned by the Treaty of Lisbon, the public law changes that had taken place in Hungary over the previous year. In addition, the European Court of Justice, following its own rules of procedure,⁷⁴ assessed the conformity of the legal rule ordering the compulsory retirement of judges at the age of 62 with EU law in spite of the fact that the Hungarian Constitutional Court had already annulled the rule.⁷⁵ Following the Fourth Amendment to the Fundamental Law, the dialogue with the EU shows that legal harmonisation should reflect clear tendencies on a constitutional level first. If Hungary's commitment to the European Union was reflected in the entire Fundamental Law and was not concentrated in a single article only and did not otherwise look controversial from the aspect of the entire document, it would definitely contribute to the acceptance of a definition for the non-transferable core part of sovereignty. This definition could be carried out in the cooperation of the Government and Parliament, perhaps supplemented by a Constitutional Court procedure.

About the role of the Constitutional Court in the cooperation processes: in contrast with international law, which has a unique treatment, the legislator has not developed special procedures for assessing the constitutionality of Hungarian laws of EU origin or *horribile dictu* EU law with direct effect in Hungary. It is a logical conclusion in my opinion – partly in line with many Hungarian authors – that the Constitutional Court should carry out a substantive constitutionality review in the case of a petition for constitutionality review of laws affecting EU law directly or indirectly. The Constitutional Court should establish unconstitutionality if necessary. This is so because in Hungary it is the Constitutional Court that has the right to examine the constitutionality of compulsory rules of conduct as the ultimate forum for this purpose. If the Constitutional Court finds, as a result of the review of a rule of conduct applying in Hungary, that this rule directly or indirectly regulates a regulatory issue within the competence of EU law or by the EU itself, the Constitutional Court should not annul the EU law or the Hungarian law that implements EU law whose content is very specific and does not grant any discretionary power to the Member State. Instead, it should turn to the European Court of Justice and request the annulment of the legal act by claiming that, with regard to the principle of *nemo plus juris*, the European Union should not have any power beyond what Member States have been granted by their constitutions. Therefore, if a rule of the European Union is unconstitutional by Hungarian law, it should be annulled by the European Court of Justice as under the Treaty of Lisbon the EU's powers are limited to those transferred to it by all Member States with regard to democratic legitimation.

at: http://ec.europa.eu/magyarorszag/press_room/press_releases/20130124_januari_ketelezetsegszegesi_elarások_hu.htm [cit. 31. 8. 2013].

⁷⁴ ÖSZTOVITS, A.: *Az Európai Unió joga* [The Law of the European Union]. Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2012, p. 279.

⁷⁵ Judgment in Case C-286/12, *European Commission v. Hungary*, 6 November 2012 [not published yet in the European Court Reports]. For an analysis of the case, see VINCZE, A.: *Az Európai Unió Bírósága a bírói nyugdíjazásról* [The Court of Justice of the European Union on the compulsory retirement of judges]. *JEMA*, 2012, Vol. 4, p. 65.

On the basis of the above, we can come to one conclusion: debates can hardly be resolved without constitutional tolerance. In Hungary, this concept is usually referred to as “cooperative constitutionalism”. It essentially means that instead of disentangling the Gordian knots of theory, dogmatics or the application of law, such knots sometimes simply need to be cut and for this purpose two *sui generis* legal systems, EU law and the law of the Member State will have to resolve legal disputes in a coordinated manner, respecting the other and with regard to the common goals and values. And cooperation will not necessarily be always one forced by law but sometimes rather a result of understanding and discretion.⁷⁶

ÚSTAVNÍ A ZÁKONNÝ RÁMEC APLIKACE EVROPSKÉHO PRÁVA V MAĎARSKU

Shrnutí

Tento článek popisuje, jak se maďarský ústavní soud při výkladu bývalé ústavy a nynějšího Základní zákona zdržel toho, aby přesně vymezil rozsah státních pravomocí, které mohou být přeneseny na Evropskou unii. Také proto ústavní soud upustil od stanovení přesných důsledků přistoupení k EU pokud jde o vztah mezi maďarským a evropským právem, a zejména pokud jde o právní postavení Základního zákona. Zatímco Lisabonská smlouva stanoví jasná pravidla pro zajištění harmonizace v oblasti práva, a tím i pravidla pro účast Maďarska na tomto procesu, orgány státní správy a soudy mají v Maďarsku v případě, že nastanou na tomto poli problémy, k dispozici pouze nezávazné stanovisko tohoto nejvyššího orgánu soudního typu. Akademici vůči této otázce zaujímají odlišné postoje, byť všichni zdůrazňují nutnost určit, co je jádrem suverenity státu. Cílem tohoto článku bylo podat především popis aktuální situace, nicméně v závěru je nabídnuto možné řešení případného sporu, kdy by bylo namítnuto, že předpis evropského práva je v rozporu se Základním zákonem.

Klíčová slova: maďarské ústavní právo, aplikace evropského práva v Maďarsku, Základní zákon a právo EU, spolupráce členského státu na normotvorném procesu v EU

Key words: Hungarian constitutional law, application of EU law in Hungary, the Fundamental Law and EU law, national participation in EU legislation process

⁷⁶ VÁRNAY, E.: *op. cit.*, p. 425.

REDAKČNÍ RADA

Předseda: prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc.

Tajemnice: Ludmila Matoušková

Členové:

doc. JUDr. PhDr. Ilona Bažantová, CSc.

prof. JUDr. Miroslav Bělina, CSc.

prof. JUDr. Stanislava Černá, CSc.

doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc.

prof. JUDr. Marie Karfíková, CSc.

doc. JUDr. Vladimír Kindl

prof. JUDr. Václav Pavlíček, CSc., dr. h. c.

prof. JUDr. Jiří Švestka, DrSc.

prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.

prof. JUDr. Petr Tröster, CSc.

JUDr. Marie Vanduchová, CSc.

prof. JUDr. Alena Winterová, CSc.

Externí členové:

prof. JUDr. Michael Bogdan (Lund)

prof. JUDr. Jiří Boguszak, DrSc. (Praha)

prof. Dr. Władysław Czapliński (Varšava)

doc. JUDr. Taisia Čebišová, CSc. (Praha)

prof. JUDr. Jan Filip, CSc. (Brno)

prof. Dr. Michael Geistlinger (Salzburg)

prof. JUDr. Mahulena Hofmannová, CSc. (Luxembourg/Heidelberg)

prof. JUDr. Pavel Holländer, DrSc. (Bratislava)

prof. JUDr. Dalibor Jílek, CSc. (Brno/Bratislava)

Dr. Kaspar Krolop (Berlín)

prof. JUDr. Zdeněk Kučera, DrSc. (Praha)

prof. JUDr. Jan Musil, CSc. (Brno)

prof. JUDr. Ján Svák, CSc. (Bratislava)

prof. Dr. Jiří Toman (Santa Clara)

JUDr. Peter Tomka, CSc. (Haag)

prof. JUDr. Helena Válková, CSc. (Praha)

prof. Dr. Miroslav Vítěz (Subotica)

doc. JUDr. Ladislav Vojáček, CSc. (Brno/Bratislava)

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 4/2013

Prorektor-editor: prof. PhDr. Ing. Jan Royt, Ph.D.
Vědecký redaktor: JUDr. Jan Kudrna, Ph.D.
Recenzovali: prof. JUDr. Zdeněk Jičínský, DrSc.
doc. JUDr. Jiří Jirásek, CSc.
Obálku navrhla Jarmila Lorencová
Graficky upravila Kateřina Rezáčová
Vydala Univerzita Karlova v Praze
Nakladatelství Karolinum, Ovocný trh 3–5, 116 36 Praha 1
<http://cupress.cuni.cz>
Praha 2014
Sazba DTP Nakladatelství Karolinum
Vytiskla tiskárna Nakladatelství Karolinum
Periodicita: 4×/rok
Vydání 1. Náklad 300 výtisků
ISSN 0323-0619
MK ČR E 18585