



Právo a bezpečnost

OBSAH

PRÁVO A BEZPEČNOST, ČÍSLO 1, ROČNÍK 2023

Editorial

| | |
|--|---|
| <i>Zdeněk Koudelka</i> Cenzura webů a správní soudy | 5 |
|--|---|

Články

| | |
|--|---|
| <i>Martina Šmuclerová</i> Vláda práva a mezinárodní právo | 7 |
|--|---|

| | |
|--|----|
| <i>Zdeněk Koudelka</i> Ústava a právo Evropské unie | 27 |
|--|----|

| | |
|--|----|
| <i>Tomáš Břicháček</i> Důsledky evropské integrace pro demokracii | 73 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| <i>Petr Kolman</i> Regulace tabákové reklamy | 84 |
|---|----|

Ostatní texty

| | |
|---|----|
| Anotace knihy: Zdeněk Koudelka: Korunovační klenoty Království českého v Rakousku | 88 |
|---|----|

CONTENT

LAW AND SECURITY, ISSUE 1, YEAR 2023

Editorial

Zdeněk Koudelka
Website censorship and administrative courts 5

Articles

Martina Šmuclerová
Rule of law and international law 7

Zdeněk Koudelka
The Constitution and Law of the European Union 27

Tomáš Břicháček
Consequences of European integration for democracy 73

Petr Kolman
Regulation of tobacco advertising 84

Other texts

Book Review: Zdeněk Koudelka: Crown jewels of the Kingdom of Bohemia
in Austria 88

EDITORIAL

CENZURA WEBŮ A SPRÁVNÍ SOUDY

Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 20. 1. 2023, 4 As 206/2022-108, potvrdil rozsudek Městského soudu v Praze, který odmítl žalobu proti tomu, že Vojenské zpravodajství doporučilo zablokování některých vládě nepohodlných webů. Důvodů pro odmítnutí bylo více. Za zásadní z ústavního pohledu považují, že soudy odmítly žalobu, protože Vojenské zpravodajství zablokování webů jen doporučilo, což hodnotí jako nezávazný podnět, nikoliv závazný pokyn.

I když odpůrce cenzurního zásahu proti vládě nepohodlným webům rozsudek nepotěšil, na všem špatném, lze najít něco dobrého. Pozitivní je, že vyloučením odpovědnosti Vojenského zpravodajství a Ministerstva obrany, zůstává černý Petr odpovědnosti sdružení CZ.NIC a mobilním operátorům, které vypnutí webu provedli. Chtěli se vládě zaprotolizovat cenzurou vládě nepohodlných webů, a teď zůstali v odpovědnosti za tento krok sami. Prostě jako Miloš Jakeš – kůl v plotě. Nesou právní a z toho plynoucí finanční odpovědnost.

Ovšem je správné, že z toho spoluviník cenzury Vojenské zpravodajství vyklouzne? Doporučení podle soudu není pokynem, takže prý o nezákonný zásah státu nejde. Ovšem soudy ignorují vládou vyvolanou atmosféru, kde předseda vlády nepravdivě tvrdil, že jsme ve válce, byť válka naším státem vyhlášena nebyla. V daném válečnickém ryku premiéra i vlády si adresát mohl vyložit doporučení vojenské složky jako mocenský pokyn.

Ústava stanoví, že státní moc lze vykonávat jen na základě zákona. Tento princip se vztahuje na celou vrchnostenskou činnost státu při výkonu státní moci. Stát nemůže činit ve vrchnostenské oblasti, co chce. Je-li zakázán cíl, je zakázána i cesta k tomuto cíli. Pakliže stát nemůže vydat rozhodnutí o popravě, nemůže o smrt člověka požádat či ji doporučit nějaké společnosti VRAŽDY s.r.o.

Stát, který má ústavně zakázanou cenzuru, nemůže cenzurní zásah doporučovat. A přesto tak Vojenské zpravodajství učinilo a správní soudnictví nezasáhlo. A kdyby Vojenské zpravodajství doporučilo zabití člověka, řekl by Nejvyšší správní soud také: to nás nezajímá, to bylo jen doporučení. Ale může něco takového stát doporučovat? A když Vojenské zpravodajství požádá dodavatele elektřiny, aby vládě nepohodlné reptaly odpojíli od elektřiny, i to správní soudnictví pokryje tak, že žalobu odmítne?

Vypnutí vládě nepohodlných webů byl nezákonný zásah na doporučení státu porušující ústavní zákaz cenzury. Navíc šlo o zásah vojenské složky do vnitřních poměrů ve státě, když vojsko je primárně určeno k obraně země proti vnějšímu nepříteli, ne k omezování svobod a práv občanů uvnitř státu.

Jde o nebezpečný zásah ozbrojené složky do politického života ve státě, který nepřekvapí v jižní Americe, ale ve střední Evropě není zvyklostí. Projde-li Vojenskému zpravodajství a Ministerstvu obrany takové zneužívání ozbrojené moci ve vnitřní politice státu, bude se opakovat.

Podíváme-li se do historie, pak by Nejvyšší správní soud možná zasáhl proti odvozu Karla Havlíčka Borovského do Brixenu, pokud by to výslovně nařídilo vídeňské Ministerstvo vnitra. Pokud by o to však jen požádalo nějakou bezpečnostní agenturu či by ji to doporučilo, tak by to v tom soud zneužití moci neviděl. To je rezignace na účinnou soudní ochranu a funkci správního soudnictví jako hradby proti zneužívání vládní moci. Soud posvětil cestu, jak formou doporučení mocenského aparátu skrze soukromé společnosti zasáhnout proti vládě nepohodlným a nepodvoleným.

Zdeněk Koudelka
Předseda redakční rady

VLÁDA PRÁVA A MEZINÁRODNÍ PRÁVO

Martina Šmuclerová

1. ÚVOD

Každé společenství potřebuje vládu práva. Všude, kde je společnost, je právo – *ubi societas, ibi ius*. Latinské rčení potvrzuje, že právo se nachází ve všech formách stabilní politické organizace a pramení ze sociální spolupráce. Ačkoli principy vlády práva (*rule of law*) byly koncipovány pro státní celek – svrchovaný stát – založený na vztahu nadřazenosti–podřazenosti, právní pojistky efektivního a spravedlivého fungování společnosti jsou základním stavebním kamenem veřejného společenství obecně, včetně společenství mezinárodního. Jaké jsou základní pilíře vlády práva na mezinárodní úrovni? Jak mezinárodněprávní systém reflektuje myšlenku vlády práva? Prolíná se zde vnitrostátní a mezinárodní právo ve stejných hodnotách a vektorech? Lze rámec vlády práva z vnitrostátního práva jednoduše překlomit do řádu mezinárodního? Jak se prakticky vláda práva projevuje v mezinárodněprávní regulaci a v jakých oblastech?

Cílem článku je osvětlit tyto ne zcela jasné otázky a identifikovat dané právní pojistky v mezinárodním právu, jejich význam, smysl i specifika. Vzhledem k trvající disperzi pojmu a různorodosti jeho aplikace na národní úrovni je třeba nejprve identifikovat jádro konceptu vlády práva. Následně bude koncept vlády práva analyzován na úrovni mezinárodního práva, a to ve dvou perspektivách: jak mezinárodní právo přispívá k vládě práva na národní úrovni a zda lze identifikovat elementy vlády práva vlastní mezinárodněprávnímu řádu.

2. VLÁDA PRÁVA VE VNITROSTÁTNÍM PRÁVU

Koncept vlády práva prolíná vnitrostátní uspořádání společnosti od starověku v různých formách a ideových rovinách. Jakožto soubor principů formálního, procesního i substantivního charakteru, týkajících se způsobu řízení společnosti, idea vlády práva je formulována jak v právních předpisech, tak v dílech filosofických, právnických aj.

V této diverzitě lze připomenout již dílo Aristotela *Politika*, ve kterém poukazoval na to, že nejlepší vláda nezáleží jen na typu zákona, ale i na typu režimu, který jej přijímá a spravuje¹; Magnu chartu libertatum z r. 1215, která stanovila určitá omezení výkonu moci krále, jež byla následně výslovně precizována v Bill of Rights v r. 1689; úvahy Johna Locke ve stejném roce o kontrastu mezi vládou skrze „established standing Laws, promulgated and known to the People” a „extemporary Arbitrary Decrees”²; dále americký konstitucionalismus a diskusi okolo The Federalist Papers či moderní

¹ ARISTOTLE, *The Politics* [trans. by S. Everson]. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

² LASLETT, P. (ed). *Locke. Two Treatises of Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

konceptu vlády práva v anglo-americké tradici v pojetí Alberta Venn Diceyho založené na třech pilířích: absence svévolné moci, rovnost před právem a ústava jako výsledek běžného práva země (vycházející ze soudních rozhodnutí)³. Z francouzské tradice 18. století lze připomenout Montesquieuův důraz kladený na oddělení moci, zejm. soudní od výkonné a zákonodárné, konstitucionalismus a základní občanské svobody, stejně jako dílo *O společenské smlouvě* Jean-Jacques Rousseau⁴, který vládu práva vnímá skrze legislativu jakožto výraz vůle lidu, a tedy nikterak neomezenou. Francouzská Deklarace práv člověka a občana z r. 1789 pak pokládá základy ochrany lidských práv a svobod. Francouzský pojem *État de droit* reflektuje německý *Rechtsstaat* (právní stát), kontinentální koncepcí vláda práva (podobně *stato di diritto*, *estado de derecho*) zaměřenou na podobu státu. Ta vychází z teorie Hanse Kelsena, který propojuje právní pozitivismus, vládu práva a stát.⁵ Z mimoevropských právních tradic je třeba připomenout babylonský Chammurapiho zákoník z r. 1686 př.n.l., který reflektuje koncept vlády práva ve smyslu aplikace práva jak na vládce, tak ovládané, a nezávislé interpretace práva učenci. Stejně tak se idea vlády práva promítá v čínské legalistické doktríně ze 4. a 3. stol. př.n.l. a jejím vlivu na tradiční čínské právo.⁶

Přes diverzitu přístupů a doktrín lze identifikovat následující prvky jako hlavní pilíře vlády práva: nadvláda práva (*supremacy of law*) oproti svévolnému výkonu státní moci (*non-arbitrariness*), přičemž právní normy musejí být jasné, předvídatelné a přístupné; právo se aplikuje i na stát a jeho nástroje; právo se aplikuje na osoby rovnocenně (*equally*); a nezávislé soudnictví jako garance právní ochrany. Lze tedy shrnout, že jádrem vlády práva je zajistit ve vztahu mezi suverénem a ostatními subjekty práva – či obecněji mezi „vládcem“ a „ovládanými“ – na vertikální úrovni omezení moci suveréna a ochranu subjektů, kterým vládne, a na horizontální úrovni rovnost mezi „ovládanými“ subjekty.

3. PŘÍSPĚNÍ MEZINÁRODNÍHO PRÁVA K VLÁDĚ PRÁVA VE VNITROSTÁTNÍM PRÁVU

Mezinárodní právo obsahuje řadu norem a principů, jimiž přispívá k vládě práva na národní úrovni. Posiluje tím právní vědomí ve vztahu k vládě práva, přímo i právní závaznost norem vlády práva a v některých případech i samo zajišťuje vládu práva na národní úrovni a substituci státní moci.

V tomto smyslu primárně pojímá koncept vlády práva OSN, která jej představuje *lato sensu*:

„[T]he rule of law is a principle of governance in which all persons, institutions and entities, public and private, including the State itself, are accountable to laws that are publicly promulgated, equally

³ DICEY, A.V. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* [1885]. London: McMillan and Co., 1982.

⁴ ROUSSEAU, J. J., *Du contrat social ou Principes du droit politique* [1762]. Paris: Larousse, 2013.

⁵ KELSEN, H. *Pure Theory of Law* [trans. by M. Knight]. Berkeley: University of California Press, 1967.

⁶ *Vice viz* MacCORMACK, G. *The Legalist School and Its Influence upon Traditional Chinese Law*. *Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy*, 2006, vol. 92, no. 1, s. 59–81.

*enforced and independently adjudicated, and which are consistent with international human rights norms and standards. It requires measures to ensure adherence to the principles of supremacy of the law, equality before the law, accountability to the law, fairness in the application of the law, separation of powers, participation in decision-making, legal certainty, avoidance of arbitrariness, and procedural and legal transparency.*⁷

Svůj fokus na podporu vlády práva OSN objasňuje tím, že „[t]he rule of law is fundamental to international peace and security and political stability; to achieve economic and social progress and development; and to protect people’s rights and fundamental freedoms“⁸, které představují tři hlavní pilíře, na nichž je OSN založena. Fungující bazální jednotky mezinárodního společenství, tj. státy, jsou ostatně základem pro mírovou koexistenci a globální mír a bezpečnost. Podporu mezinárodního práva k vládě práva na národní úrovni lze ilustrovat na třech rozličných oblastech: lidská práva, ochrana míru a bezpečnosti a mezinárodní trestní odpovědnost.⁹

3.1 LIDSKÁ PRÁVA

Lidská práva a základní svobody představují ze své podstaty zásadní prvek principu vlády práva, jehož cílem je ochránit jednotlivce před zneužitím moci a zajistit jejich rovnost před zákonem. Potvrzení a právně závazná formulace lidských práv na mezinárodní úrovni nejenže posiluje jejich právní účinek vnitrostátně, stejně jako jejich legitimitu, z níž se stát dnes již sotva vyváže, ale dodává tak i mezinárodněprávní subjektivitu jednotlivci. Zkušenost humanitární katastrofy druhé světové války vyjmula jednotlivce zpod dříve nedotknutelného víka státní svrchovanosti a udělila jim mezinárodněprávní ochranu jak na úrovni vertikální vůči státní moci, tak horizontální. To vše postupně, v závislosti na silícím uvědomění mezinárodního společenství vůči hodnotám humanity a jejich centrálnosti v rámci podstaty vlády práva. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech¹⁰, první mezinárodní smlouva univerzálního charakteru zakotvující například právo na soukromý život, právo na svobodu a osobní bezpečnost, právo na spravedlivý proces či svobodu myšlení, byl podepsán teprve v r. 1966 a trvalo až do 1976, než se podařilo získat 35. ratifikaci, resp. listinu o přístupu pro jeho právní účinnost.

Řada dalších mezinárodních smluv o ochraně lidských práv, jako např. Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání¹¹ z r. 1984 či Mezinárodní úmluva o ochraně všech osob před nuceným zmizením¹² z r. 2007 státům přímo ukládá mezinárodní závazek zajistit v rámci své jurisdikce lidem takovou právní ochranu a jistotu. Ačkoli

⁷ *United Nations and the Rule of Law*, dostupné z: <<https://www.un.org/ruleoflaw/what-is-the-rule-of-law/>>.

⁸ *Ibidem*; kromě toho OSN vyzdvihuje propojenost vlády práva a rozvoje a připomíná, že silná společnost založená na vládě práva by měla být považována za jeden z výsledků Agendy pro udržitelný rozvoj 2030, k Agendě *infra* n. 32.

⁹ Specifikum podpory vlády práva na vnitrostátní úrovni ze strany OSN je pak nejnověji podrobně popsáno v *Report of the Secretary-General, Strengthening and coordinating United Nations rule of law activities*, A/76/235, 26.7.2021, v Sekci II.

¹⁰ *Mezinárodní pakt o občanských a politických právech*, 19.12.1966, New York, 999 UNTS 171.

¹¹ Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, 10.12.1984, New York, 1465 UNTS 85.

¹² Mezinárodní úmluva o ochraně všech osob před nuceným zmizením, 20.12.2006, New York, 2716 UNTS 3.

svobodná vůle států přistoupit k mezinárodním smluvním závazkům zůstává rozhodující, tlak mezinárodního řádu na vnitrostátní jurisdikce je zásadní. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech k roku 2022 ratifikovalo již 173 států a Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech 171 států. Stát uplatňující soustavnou námitku, resp. protest, proti vznikajícímu mezinárodnímu obyčejí (tzv. *persistent objector*) v lidskoprávní oblasti není znám.

Symbolem univerzálního respektu mezinárodněprávní ochrany lidských práv je mj. Univerzální periodický přezkum (UPR) v rámci Rady OSN pro lidská práva. Pravidelný mechanismus kontroly dodržování lidskoprávních závazků svrchovaných států na bázi peer-to-peer přezkumu je dobrovolný, neb je založen rezolucí Valného shromáždění OSN,¹³ a přesto se mu podrobují všechny členské státy OSN. Kolektivní pojetí legitimacy lidskoprávní ochrany nabízené mezinárodními organizacemi tak dále významně napomáhá respektu vlády práva na vnitrostátní úrovni. Mezinárodní organizace napomáhají vládě práva skrze akční programy, právně závazné normy či nezávazná doporučení a standardy. Na univerzální úrovni tuto roli zastává především Valné shromáždění OSN,¹⁴ stejně jako Sekretariát OSN a programy OSN (OHCHR, UNHCR a transitivní spravedlnost, UNEP a environmentální práva třetí generace apod.) a varieta specializovaných mezinárodních organizací přijímajících standardy a doporučení v předmětné oblasti, jako je např. ILO a právo na práci a svoboda sdružování, WHO a právo na zdraví či UNESCO a právo na vzdělání, svoboda projevu či účast na kulturním životě apod. Regionální ochrana lidských práv, v popředí s mechanismem Rady Evropy a Evropské úmluvy o lidských právech¹⁵ a Evropské unie spolu s Listinou základních práv Evropské unie¹⁶, dále posiluje vládu práva na národní úrovni. EU v současné době využívá politického tlaku i donucovacích prostředků pro posílení vlády práva v Polsku a Maďarsku, zejm. právo na spravedlivý proces.¹⁷

Zajištění lidskoprávního prvku v rámci vlády práva s podporou mezinárodněprávního řádu je však z pohledu subjektů, kterým se vládne, reálně dosaženo až zřízením mezinárodních platforem pro výkon práva na spravedlivý proces. Aktivní mezinárodněprávní subjektivita jednotlivce umožňující mu podat žalobu na stát pro porušení lidského práva na nadstátní úrovni teprve naplňuje smysl mezinárodní ochrany lidskoprávního prvku v rámci vlády práva. Tento aspekt však zdaleka ještě není na globální úrovni dosažen a potenciál přispění mezinárodního práva není plně využit. Jestliže

¹³ Resolution adopted by the General Assembly: Human Rights Council, A/RES/60/251, 3.4.2006.

¹⁴ Declaration of the high-level meeting of the General Assembly on the rule of law at the national and international levels, A/RES/67/1, 30.11.2012, § 27.

¹⁵ Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, 4.11.1950, Řím, ETS 5.

¹⁶ Listina základních práv Evropské unie, 2012/C 326/02, 7.12.2000.

¹⁷ Vice viz např. Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů - Zpráva o právním státu 2021, Stav právního státu v Evropské unii, COM(2021) 700 final, 20.7.2021; EU top court quashes Hungary, Poland's challenge to rule of law tool. Euractiv. 16.2.2022. Dostupné z: <<https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/eu-top-court-quashes-hungary-polands-challenge-to-rule-of-law-tool/>>. Klíčové zásady právního státu, na němž je Unie v souladu s čl. 2 Smlouvy o Evropské unii založena, jsou podle Evropské komise „zákonnost, právní jistota, zákaz svévolného výkonu výkonné moci, účinná soudní ochrana nezávislými a nestrannými soudy plně dodržujícími základní práva, dělba moci, trvalé podřízení všech orgánů veřejné moci zavedeným právním předpisům a postupům a rovnost před zákonem“, Zpráva o právním státu 2021, 1. Úvod.

Evropa nabízí realizaci práva na spravedlivý proces na nadstátní úrovni skrze Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku, a to přímým *ius standi* jednotlivce, například Asie takovou instanci postrádá a Africký soud pro práva člověka a národů či Meziamerický soud pro lidská práva jsou stěží přístupné jednotlivcům s ohledem na komplikované procesní bariéry.¹⁸ Částečnou náhradu nabízí mezinárodněprávní řád prostřednictvím tzv. smluvních orgánů¹⁹ – expertních skupin monitorujících dodržování vybraných lidskoprávních úmluv jejich smluvními stranami a přijímajících stížnosti jednotlivců na jejich porušení. Nejenže se nejedná o nezávislý a nestranný soud ve smyslu práva na spravedlivý proces, jehož verdikt není všeobecně uznáván jako právně závazný, ale i zde *ius standi* jednotlivce naráží na vůli států. K roku 2022 pouze 116 států ratifikovalo Opční protokol k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech umožňující přístup jednotlivců k Výboru pro lidská práva, který přijímá stížnosti na jeho dodržování.²⁰ Přes tento postupný vývoj reflektující vyspělost svrchovaných států, resp. národních vlád, ve vztahu k vládě práva je přispění mezinárodního práva k ochraně subjektů, kterým se vládne, zásadní.

3.2 MÍR A BEZPEČNOST

V rámci ochrany mezinárodního míru a bezpečnosti je Rada bezpečnosti OSN oprávněna přijmout řadu opatření, která ve své podstatě posilují či přímo nahrazují vládu práva na vnitrostátní úrovni. Nejvýznamnějším zástupcem jsou mírové operace (peacekeeping missions), tzv. modré helmy, jejichž bohaté portfolio kompetencí zahrnuje i částečný či plný výkon státních pravomocí v oblasti výkonné, soudní i legislativní. Např. United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUC) byla Radou bezpečnosti OSN mj. pověřena v úzké spolupráci s konžskými orgány veřejné správy „to support the strengthening of democratic institutions and the rule of law“, a za tím účelem „Provide advice to strengthen democratic institutions and processes at the national, provincial, regional and local levels [...] Promote national reconciliation and internal political dialogue [...] Assist in the promotion and protection of human rights [...], assist in the development and implementation of a transitional justice strategy [...], provide assistance to the Congolese authorities [...] in the organization, preparation and conduct of local elections [...] Contribute to the promotion of good governance and respect for the principle of accountability [...] In coordination with international partners, advise the Government of the Democratic Republic of the Congo in strengthening the capacity of the judicial and correctional systems, including the military justice system“.²¹

¹⁸ Viz Americká úmluva o lidských právech, 22.11.1969, San José, 1144 UNTS 123 a Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Establishment of an African Court on Human and Peoples' Rights, 9.6.1998, Ouagadougou, dostupný z: <<https://www.refworld.org/docid/3f4b19c14.html>>.

¹⁹ Více viz OHCHR, Human Rights Bodies – Treaty-based bodies. Dostupné z: <<https://www.ohchr.org/en/hrbodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>>.

²⁰ O roli Mezinárodního soudního dvoru OSN v oblasti ochrany lidských práv viz CRAWFORD, J. – KEENE, A. Interpretation of the Human Rights Treaties by the International Court of Justice. The International Journal of Human Rights, 2020, vol. 24, no. 7, s. 935–956.

²¹ S/RES/1856, 22.12.2008, § 4.

Podobně United Nations Mission for Justice Support in Haiti (MINUJUSTH) operovala v letech 2017-2019 s mandátem Rady bezpečnosti „to assist the Government of Haiti to strengthen rule of law institutions in Haiti; further support and develop the HNP [Haitian National Police]; and engage in human rights monitoring, reporting, and analysis“. Mírové mise mající za cíl vykonávat přechodnou územní správu transitorních teritoriálních entit, jako byl Východní Timor či Kosovo, pak zajišťují vládu práva obecně. Podobně jako UNMIK v Kosovu²², měl UNTAET dle rezoluce 1272 (1999) „overall responsibility for the administration of East Timor and was empowered to exercise all legislative and executive authority, including the administration of justice.“²³

Ačkoli jsou mírové operace konsensuální mise, zaštitění těchto akcí Kapitolou VII Charty OSN jim dodává donucovací prvek, vč. možné autorizace Radou bezpečnosti OSN použít „všech nutných prostředků“ k prosazení svého mandátu. Podobně jako s donucovacími opatřeními podle článků 41 a 42 Charty OSN tak Rada bezpečnosti disponuje privilegiem zasahovat do vnitrostátních záležitostí v souladu s čl. 2 (7). Toto ustanovení zamezující OSN, „aby zasahovala do věcí, které podstatně patří do vnitřní pravomoci kteréhokoli státu“, výslovně činí výjimku pro donucovací opatření Rady bezpečnosti v rámci ochrany míru a bezpečnosti. Mnohonárodnostní vojenská operace vedená NATO v Afghánistánu s mandátem Rady bezpečnosti z r. 2001 byla například v rezoluci 1833 (2008) podpořena, aby „train, mentor and empower the Afghan national security forces, in order to accelerate progress towards the goal of self-sufficient and ethnically balanced Afghan security forces providing security and ensuring the rule of law throughout the country“.²⁴

Podobně sankce uvalené např. na bývalého liberijského prezidenta Charlese Taylora a další osoby reagovaly zejm. na „their depletion of Liberian resources, and their removal from Liberia and secreting of Liberian funds and property from that country, [which] have undermined Liberia’s transition to democracy and the orderly development of its political, administrative, and economic institutions and resources“, což Rada bezpečnosti OSN označila za hrozbu mezinárodnímu míru a bezpečnosti v západní Africe a zvláště mírovému procesu v Libérii.²⁵ Rada bezpečnosti OSN s primární odpovědností za ochranu a obnovu míru a bezpečnosti tak disponuje prostředky s použitím i bez použití síly k podpoře vlády práva ve vnitrostátní režimu.

Závěrem lze dodat, že mezinárodněprávní řád napomáhá vládě práva na vnitrostátní úrovni celou řadou dalších přímých či nepřímých prostředků. Například rozvojová pomoc skrze mezinárodní finanční instituce, jako je Mezinárodní banka pro obnovu a rozvoj (IBRD) či Mezinárodní asociace pro rozvoj (IDA) v rámci Světové banky, je směřována mj. do podpory rozvoje řádné správy (*good*

²² S/RES/1244, 10.6.1999.

²³ Viz East Timor – UNTAET Mandate, dostupné z: <<https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/etimor/UntaetM.htm>>.

²⁴ S/RES/1833, 22.9.2008, § 4.

²⁵ S/RES/1532, 12.3.2004, preambule.

governance), posílení regulačního rámce, soudních institucí a lidských práv.²⁶ Stejně tak regulační činnost v rámci specializovaných mezinárodních organizací, třebaže na úrovni doporučení či standardů, např. Rady Evropy, WTO, WHO či ILO, má značný dopad na posílení různých sektorových oblastí vlády práva v jednotlivých státech.

3.3 MEZINÁRODNÍ TRESTNÍ ODPOVĚDNOST

Mezinárodní právo nejenže odklápí víko státní svrchovanosti s cílem poskytnout právní ochranu a rovnost jednotlivcům, ale rovněž na nadstátní úroveň vyjímá pachatele těch nejzávažnějších mezinárodních zločinů. V případě, že by stát sám nezajistil vládu práva v situaci, kdy dojde ke zločinům proti lidskosti, genocidě či válečným zločinům, popřípadě zločinu agrese, nastupuje po *ad hoc* mezinárodních trestních tribunálech z 90. let 20. st. dnes komplementární jurisdikce Mezinárodního trestního soudu (ICC) v Haagu.²⁷ Tímto rovněž mezinárodní právo napomáhá udržení vlády práva na vnitrostátní úrovni skrze individuální trestní odpovědnost jednotlivců, a to jak na úrovni suveréna, tak subjektů, kterým vládne. Odklon od kolektivní odpovědnosti státu je významným projevem „inteligentní“ koncepce vlády práva (*smart Rule of Law*).

Ačkoli je realizace pasivní mezinárodněprávní subjektivity pachatelů těchto mezinárodních zločinů opět podmíněna souhlasem státu a přijetím jurisdikce ICC, mezinárodněprávní řád zde umožňuje přebít svrchovanost státu autoritou Rady bezpečnosti OSN. Ta může v případě ohrožení či porušení míru v rámci Kapitoly VII Charty OSN předat žalobci v souladu s čl. 13b Římského statutu jakoukoli situaci nasvědčující tomu, že byl spáchán takový zločin či zločiny bez ohledu na souhlas státu.

ICC se do roku 2022 zabýval 31 případy na africkém kontinentě a vyšetřování bylo zahájeno ohledně situace v Gruzii, Burundi, Bangladéše/Myanmaru, Afghánistánu, Palestiny, Filipín, Venezuely a Ukrajiny. Na druhou stranu, přenesení trestní odpovědnosti na mezinárodní úroveň přirozeně čelí mocenským politickým tlakům na mezistátní úrovni, v jejichž důsledku může být jurisdikce Soudu selektivní a politizována.²⁸

V neposlední řadě mezinárodní obyčejové právo umožňuje určitou substituci vlády práva v oblasti trestní odpovědnosti v případě, že předmětný stát nemá vůli či není schopen zajistit nápravu. V rámci tzv. univerzální jurisdikce má každý stát kompetenci stíhat a v případě odsouzení potrestat pachatele mezinárodních zločinů, bez ohledu na místo činu a občanství pachatele. Případy v rámci války

²⁶ „Justice and the rule of law are central to the World Bank’s core agenda of ending extreme poverty and promoting shared prosperity“, dostupné z: <<https://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/justice-and-rule-of-law>> – podrobně o programech Světové banky na podporu vlády práva tamtéž i v sekci “Justice and Development”.

²⁷ Nejnovější vývoj v rámci ostatních mezinárodních trestněprávních platform (International Residual Mechanism for Criminal Tribunals, Libanon atd.) a dalších mezinárodních mechanismů viz *Report of the Secretary-General, A/76/235*, s. 15-17.

²⁸ Viz např. GUILFOYLE, D. Reforming the International Criminal Court: Is it Time for the Assembly of State Parties to be the Adults in the Room? *EJIL: Talk!*. 8.5.2019. Dostupné z: <www.ejiltalk.org>, či naopak DANCY, G. The Hidden Impacts of the ICC: An Innovative Assessment Using Google Data. *Leiden Journal of International Law*. 2021, vol. 34, no. 3, s. 729-747.

v bývalé Jugoslávii jako případ Nikola Jorgić v r. 1997 v Německu či případ Augusto Pinochet ve Velké Británii v letech 1998–2000 ilustrují mezinárodní substituční výkon vlády práva.

4. VLÁDA PRÁVA V MEZINÁRODNÍM PRÁVU

Otázkou je, do jaké míry je mezinárodněprávní řád založen na vládě práva a jaké jsou její konstitutivní prvky a projevy? Přijmeme-li výše uvedenou definici vlády práva zahrnující na vertikální úrovni omezení moci suveréna a jeho podřízení právu a na horizontální úrovni rovnost mezi subjekty, kterým vládne, lze identifikovat dané prvky i v mezinárodněprávním systému, ačkoli je založen na bázi kooperace a voluntarismu. Kromě toho, s ohledem na specifika mezinárodněprávního systému, lze vytýčit jeho inherentní právní pojistky – lze je nazvat projevem vlády práva? Či se jedná o *mezinárodní vládu práva*?

Existenci vlády práva na mezinárodní úrovni a její nezbytnost potvrdily státy na Světovém summitu v roce 2005 či v *Declaration of the high-level meeting of the General Assembly on the rule of law at the national and international levels*²⁹ ze září 2012, avšak bez definice daného pojmu. V závěrečné deklaraci Světového summitu (*World Summit Outcome*) státy zdůraznily potřebu „*universal adherence to and implementation of the rule of law at both the national and international levels*“ a závazek dodržovat „*purposes and principles of the Charter and international law and [...] an international order based on the rule of law*“.³⁰ V deklaraci Valného shromáždění OSN ze září 2012 členské státy OSN potvrdily „*solemn commitment to the purposes and principles of the Charter of the United Nations, international law and justice, and to an international order based on the rule of law, which are indispensable foundations for a more peaceful, prosperous and just world*“.³¹

Ačkoli je téma „The rule of law at the national and international levels“ od 61. zasedání Valného shromáždění v r. 2006 pravidelně zahrnuto na program jednání a diskutováno v 6. výboru, doposud se nepodařilo tento pojem osvětlit. Neúspěšné snahy definovat vládu práva v mezinárodním právu poznamenaly i debatu vedoucí k Agendě 2030 „Přeměna našeho světa: Agenda pro udržitelný rozvoj 2030“ se 17 cíli udržitelného rozvoje, která vládu práva zakotvuje v rámci 16. cíle „Peace, Justice and Strong Institutions“: *16.3 Promote the rule of law at the national and international levels and ensure equal access to justice for all*.³² Jak poznamenal ministr zahraničí Malajsie ve Valném shromáždění OSN: „*There may not be one single definition for the rule of law, but there are certain core elements that we can identify*“.³³

²⁹ *Declaration of the high-level meeting*, A/RES/67/1.

³⁰ *2005 World Summit Outcome*, A/RES/60/1, 24.10.2005, § 134 (zdůrazněno autorem).

³¹ *Declaration of the high-level meeting*, A/RES/67/1, § 1 (zdůrazněno autorem).

³² *Transforming our world: the 2030 Agenda for sustainable development*, A/RES/70/1, 21.10.2015, více i na United Nations, Sustainable Development Goals. Dostupné z <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/>>.

³³ Mr. Dato Sri Anifa Aman, Minister for Foreign Affairs of Malaysia, UN General Assembly, High-level Meeting on the Rule of law at the national and international levels, A/67/PV.5, 24.9.2012, s. 11.

4.1 MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ ANALOGIE VLÁDY PRÁVA

Transpozice tradiční koncepce vlády práva, mající kořeny ve vnitrostátním právním systému, na úroveň mezinárodní se nabízí s ohledem na některé symetrické právní a mocenské vektory, zejména rovnost před právem, omezení moci a čitelnost práva a nezávislé soudnictví. Tyto právní pilíře mezinárodního řádu jsou často vznášeny právě státy a mezinárodními soudy jako nezbytný prvek vlády práva.

Rovnost před právem (*equality before law*) mezi subjekty, kterým se vládne, tedy adresáty norem – jakožto hlavní pilíř horizontální linie vlády práva – je zvláště patrný v mezinárodním právu založeném na principu koordinace a kooperace mezi svrchovanými státy. Za absence centrální legislativní autority státy navíc požívají dvojí roli, tj. jak tvůrce mezinárodněprávních norem, tak adresáta. Rovnost před právem se tak násobí a aplikuje na obou úrovních: státy jakožto prvotní a plnohodnotný mezinárodněprávní subjekt mají rovnocennou způsobilost k právům a povinnostem a stejně tak požívají rovnocennou způsobilost k mezinárodní normotvorbě. Ostatně princip svrchované rovnosti států, který to zaštiťuje, je v čl. 2 (1) Charty OSN. Na princip svrchované rovnosti se výslovně odkazují i státy v deklaraci Valného shromáždění OSN ze září 2012, kde v úvodu vyzdvihují, že se na ně právo, resp. vláda práva aplikuje rovnocenně.³⁴ Tento základní pilíř vlády práva na mezinárodní úrovni je citován většinou států i během debat o vládě práva v 6. výboru VS OSN.³⁵ V pozici adresáta norem tak státy logicky požívají analogické ochrany před diskriminací jako jednotlivci v rámci vnitrostátního právního řádu. Identická a plná mezinárodněprávní subjektivita států však zaručuje to samé na pozici normotvůrce.

Žádný stát nesmí být nucen k přistoupení ke smlouvě a každý stát má možnost jednat v pozici „persistent objector“ vůči vznikajícímu mezinárodnímu obyčeji. Tento základní pilíř vlády práva na mezinárodní úrovni vyjádřil již v 18. století Emer de Vattel, švýcarský mezinárodní právník: „[N]ations composed of men [...] are naturally equal, and inherit from nature the same obligations and rights. Power or weakness does not in this respect produce any difference. A dwarf is as much a man as a giant; a small republic is no less a sovereign state than the most powerful kingdom.“³⁶ Pro mezinárodní právo založené na konsensualismu a voluntarismu, které staví svobodnou vůli státu do samotného normativního středu, tak rovnost států před právem představuje základní pilíř.

Případná přítomnost autoritativní vertikální linie v mezinárodním řádu je podrobena tzv. *checks & balances* vlastním vnitrostátní koncepci vlády práva, tedy právním omezením. Ačkoli

³⁴ Declaration of the high-level meeting, A/RES/67/1, §§ 2-3. V §2 státy potvrzují, že „all persons, institutions and entities, public and private, including the State itself, are accountable to just, fair and equitable laws and are entitled without any discrimination to equal protection of the law“ (zdůrazněno autorem).

³⁵ Pro analýzu prohlášení států v období 2012-2017 - ARAJÁRVI, N. The Core Requirements of the International Rule of Law in the Practice of States. Hague Journal on the Rule of Law. 2021, vol. 13, s. 183 et s.

³⁶ DE VATTEL, E. The Law of Nations, or, Principles of the Law of Nature, Applied to the Conduct and Affairs of Nations and Sovereigns, with Three Early Essays on the Origin and Nature of Natural Law and on Luxury. Edited and with an Introduction by Béla Kapossy and Richard Whatmore. Indianapolis: Liberty Fund, 2008, §18. Equality of nations.

v mezinárodním řádu absentuje centrální mocenská tripartita, smluvně založené mezinárodní instituce s pravomocí vydávat právně závazná rozhodnutí jsou vázány právem a diskreční jednání je právně vymezeno. Cílem je, podobně jako u vnitrostátní vlády práva, chránit adresáty, tj. zde svrchované státy a popř. i jednotlivce, pokud vstupují na nadstátní úroveň (zpravidla v rámci jejich částečné mezinárodněprávní subjektivity). Zákaz svévolného výkonu moci v rámci mezinárodního řádu figuruje v řadě proslavů států na půdě OSN³⁷ a v rozsudcích Mezinárodního soudního dvora v Haagu (ICJ).³⁸ Například Rada bezpečnosti OSN, jakožto orgán s primární odpovědností za ochranu mezinárodního míru a bezpečnosti a jediný politický orgán OSN s pravomocí přijímat právně závazná rozhodnutí vůči členským státům OSN v souladu s čl. 25 Charty OSN, je výslovně Chartou OSN vázána postupovat „podle cílů a zásad Organizace“ (čl. 24 (2)). Kromě toho jako složka mezinárodní organizace je vázána jejími mezinárodněprávními závazky a především mezinárodním obyčejovým právem, které se aplikuje i na mezinárodní organizace v závislosti na jejich charakteru.³⁹ V praxi se toto projevuje např. omezením sankční politiky Rady bezpečnosti OSN principem proporcionality či jasnou specifikací mandátu k použití síly s cílem zabránit zneužití delegované pravomoci koalicí států na cizím území. S proniknutím jednotlivce do systému kolektivní bezpečnosti v rámci Kapitoly VII Charty OSN, zejm. na úroveň terče inteligentních sankcí např. v rámci protiteroristických konsolidovaných listin, je zdůrazněna vázanost Rady bezpečnosti OSN mezinárodněprávními normami ochrany lidských práv. Posun od kolektivní odpovědnosti státu za hrozbu a porušení míru, která se dříve realizovala např. formou všeobecného hospodářského embarga, k odpovědnosti jednotlivce s sebou nese otázku práva na spravedlivý proces.

Jeho postupné zajištění v rámci systému OSN prostřednictvím stanovení kritérií pro vymazání z konsolidované listiny a založení tzv. focal point a instituce ombudsmana,⁴⁰ které přezkoumávají žádosti o vymazání, perfektně ilustruje transpozici vlády práva do mezinárodního práva. Tudíž i mezinárodní organizace v pozici „suveréna“ je podrobena vládě práva. Tato právní omezení jsou násobena v regionální organizaci integračního charakteru jako je EU, kde je vertikální autoritativní linie výrazná.

Předvídatelnost a jasnost mezinárodněprávních norem jako podmínka vlády práva na mezinárodní úrovni je zdůrazňována většinou států v rámci diskuse k tématu „The rule of law at the national and international levels“ v 6. výboru VS OSN, zejm. v prvním období obecné diskuse.⁴¹ Státy ASEAN zdůrazňují, že „[e]fforts to strengthen the rule of law requir[e] consistency, predictability

³⁷ Viz ARAJÄRVI, N., *The Core Requirements of the International Rule of Law in the Practice of States*.

³⁸ Viz např. *Eletronica Sicula S.p.A. (ELSI) (United States of America v. Italy)*, 20.7.1989, ICJ Rep. 1989, § 128.

³⁹ Mezinárodní soudní dvůr OSN, *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 Between the WHO and Egypt*, Advisory Opinion, 20.12.1980, ICJ Rep. 1980, § 37.

⁴⁰ Viz *Focal Point for De-listing*, dostupné z: <<https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/delisting>>, and *Ombudsperson to the ISIL (Da'esh) and Al-Qaida Sanctions Committee*, dostupné z: <<https://www.un.org/securitycouncil/ombudsperson>>.

⁴¹ Viz detailní analýza pozic členských států OSN, ARAJÄRVI, N., *The Core Requirements of the International Rule of Law in the Practice of States*.

and foresight; it [is] important to avoid selectivity and double standards in the application of international law“⁴² a podle Rakouska „[a] rule-based international system with clear and predictable rules [is] an essential precondition for lasting peace, security, economic development and social progress“⁴³.

Achillovou patou transpozice bude patrně požadavek konzistentnosti v aplikaci mezinárodního práva. Státy tento element často vznášejí v rámci debat o vládě práva v mezinárodním právu⁴⁴, avšak mocenský prvek, který je přítomen v mezinárodním právu a konkrétně i systému OSN, může jeho plné zohlednění omezit. Například selektivní aplikace čl. 39 Charty OSN, z níž logicky vypadáva situace ohrožení míru, pokud je dotčen stálý člen Rady bezpečnosti OSN či stát v jeho sféře vlivu. Na to navazující použití článků 41 a 42, vč. vojenských intervencí. Situace v Sýrii, přes opakované snahy USA, Francie a Velké Británie aktivovat Kapitolu VII Charty OSN, dlouhou dobu nebyla kvalifikována jako ohrožení míru, stejně tak rohingská krize v Myanmaru a situaci na Krymu ani netřeba zmínit. Rosalyn Higgins se ve vztahu k Radě bezpečnosti OSN ptá: „*Are these decisions judicially reviewable for non-arbitrariness and for constitutionality? This is one of the great unanswered questions*“ a připomíná judikaturu Mezinárodního soudního dvora.⁴⁵

Ve vztahu k arbitrárnosti i konzistentnosti je však třeba připomenout: „*[A] distinction must be made between the exercise of discretion formally provided for in the constituent document of the organization and the arbitrary exercise of the powers that it grants.*“⁴⁶

I oblast zajištění dodržování vlády práva a náprava, konkrétně mezinárodní soudnictví, transponuje hlavní pilíř vlády práva do mezinárodněprávního řádu. Nezávislá soudní instance je nutným předpokladem jakéhokoli společenského systému založeného na vládě práva, neboť zajišťuje odpovědnostní mechanismus pro porušení práva, řešení právních sporů a integritu a soulad právního systému. Rosalyn Higgins v tomto světle hodnotí vztah Mezinárodního soudního dvora v Haagu a vlády práva: „*The law that the ICJ applies is certainly known to all to whom it is applicable, being international law generally (with all the treaties, judicial decisions, and international customary law that that entails), with, of course, the Charter in centre stage. The Court is indeed both independent and representative [...]. Although the Court reports annually to the General Assembly on its year's work, the judicial decisions are subject to no comment (still less rebuke) by the Assembly or its Members. There is a proper separation of powers, and the Judges of the ICJ are mercifully free of*

⁴² A/C.6/71/SR.5, 31.10.2016, s. 3 (zdůrazněno autorem).

⁴³ A/C.6/72/SR.5, 13.11.2017, s. 11 (zdůrazněno autorem).

⁴⁴ Například státy Hnutí nezúčastněných zemí (NAM) opakovaně zdůrazňují, že „[s]elective application of international law must be avoided and the legitimate and legal rights of States under it respected“, A/C.6/72/SR.5, 13.11.2017, s. 5; podobně například Čína, A/C.6/72/SR.7, 31.10.2017, s. 5-6.

⁴⁵ *Speech by H.E. Judge Rosalyn Higgins, President of the International Court of Justice, at the United Nations University on “The ICJ and the Rule of Law”, 11.4.2007. Dostupné z: <https://archive.unu.edu/events/files/2007/20070411_Higgins_speech.pdf>, s. 4.*

⁴⁶ CHESTERMAN, S. Rule of Law. July 2007. In: PETERS, A. – WOLFRUM, R. (eds). *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [online]. Oxford: Oxford University Press. Dostupné z: <<https://opil.ouplaw.com/home/MPIL>>, § 29 (zdůrazněno autorem).

*any pressures from their national governments. That the Court applies the law consistently and impartially is doubted nowhere. In this sense, it does personify 'the rule of law'.*⁴⁷

Zároveň však Higgins poznamenává, že ve světle vnitrostátního modelu vlády práva – který „*does not easily transpose to international relations in the world we live in*“ – „*the absence of a compulsory recourse to the Court falls short of a recognisable 'rule of law' model.*“⁴⁸ Není však právě souhlas svrchovaného státu inherentním prvkem „mezinárodní vlády práva“? S částečným proniknutím jednotlivce do mezinárodněprávního řádu a jeho aktivní a pasivní způsobilostí na poli mezinárodní odpovědnosti představují přímou transpozici vnitrostátního konceptu vlády práva i regionální lidskoprávní soudy a Mezinárodní trestní soud v Haagu, které zajišťují více či méně právo na spravedlivý proces.

Otázkou zůstává, do jaké míry je hodnocení vlády práva v mezinárodním právu pod optikou „vnitrostátní analogie“ smysluplné a efektivní. Mezinárodní a vnitrostátní právní řády jsou založeny na odlišných premisách a právních pilířích – koordinační a horizontální systém vs. autoritativní; konsensualismus a voluntarismus vs. systém podřízenosti a nadřízenosti; dvojí role svrchovaných států jako tvůrce a adresáta právních norem vs. centrální legislativní orgán a podobně – tudíž transpozice klasického, tedy vnitrostátního pojetí „vlády práva“ by spojila dva heterogenní právní celky bez ohledu na jejich inherentní vlastnosti a funkčnost plynoucí z jejich samotné podstaty.

Tento nejasný úhel, co do smyslu a účinku, pak vede k zavádějícím tvrzením jako „*it may be possible for international law to rule despite the fact that it suffers certain serious defects*“ ve světle „*ideal of the rule of law*“⁴⁹. Snaha našroubovat klasický koncept vlády práva na mezinárodní scénu je patrná i ve tvrzení, že státy „*also deserve, along individuals, the benefits of the rule of law*“, neboť „*rule of law standard[s] are appropriate wherever we experience coercive power and legal authority, and international politics is increasingly the sphere in which this is the case*“⁵⁰. Důsledkem jsou i rozříštěné a účelové definice vlády práva v mezinárodním právu.⁵¹ Odmítnutí takovýchto ústavněprávních doktrinálních přístupů k vládě práva v mezinárodním právu zdůrazňují Krieger a Nolte, kteří však akceptují jistou „vnitrostátní analogii“ v možné, více či méně „tenčí“ verzi v novějších vývojových oblastech mezinárodního práva, což však „*does not go so far as to claim*

⁴⁷ *Speech by H.E. Judge Rosalyn Higgins*, s. 4 (zdůraznění kurzívou dodáno autorem).

⁴⁸ *Ibidem*, s. 7–8.

⁴⁹ LEFKOWITZ, D. *Philosophy and International Law: A Critical Introduction*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020, s. 90 a 91.

⁵⁰ PAVEL, C. What Rule of Law Ideal is Fit for International Law? *EJIL: Talk!* 8.11.2021. Dostupné z: <<https://www.ejiltalk.org/what-rule-of-law-ideal-is-fit-for-international-law/>>, s. 3 a 4.

⁵¹ Např. definici vlády práva v mezinárodním právu stále do určité míry vázanou na „vnitrostátní analogii“ nabízí Robert McCorquodale: „[A] new definition of the international rule of law [...] sets out the objectives or elements of the international rule of law, being to uphold legal order and stability, to provide equality of application of the law, to enable access to justice for human rights, and to settle disputes before an independent legal body“, ačkoli se naopak vymezuje, spíše zjednodušujícím způsobem, vůči jiným přístupům: „The existing understandings of the international rule of law either equate it with national law and consequently find that it does not exist, or confuse it with the substantive operation of international law and consider it problematic due to the overt political context“, MCCORQUODALE, R. Defining the International Rule of Law: Defying Gravity? *International and Comparative Law Quarterly*. 2016, vol. 65, no. 2, s. 303–304.

stronger analogies with particular forms of state governance“.⁵² Podobně, Jeremy Waldron tvrdí, že „*the ideal we call ‘the Rule of Law’*“ nelze aplikovat na mezinárodní právo, neboť „*there is no overarching world government from whom we need protection*“ a „*IL affects states [...] rather than individuals (for whose sake we usually insist on ROL requirements)*“.⁵³ „*[I]t is inappropriate to think that sovereign states are entitled to the same ROL protections at the international level as individuals are entitled to at the municipal level.*“⁵⁴ Jestliže lze zpochybnit smysl všeobecné transpozice vnitrostátního konceptu vlády práva do mezinárodněprávního řádu, odmítnutí jakékoli ochrany států vládou práva obecně není opodstatněné, jak nastíněno výše. O to více, že na mezinárodní úrovni zastávají státy dvojí roli jako tvůrce mezinárodněprávních norem, tak adresáta, tedy jak „suveréna“, tak subjektů, kterým vládne.

4.2 MEZINÁRODNÍ VLÁDA PRÁVA?

Existuje vláda práva vlastní mezinárodnímu právu, jakási *international rule of law*? Tedy prvky vlády práva, které jsou inherentní mezinárodněprávnímu řádu a představují právní jistotu a základní pilíře systému?

Bude-li sledována koncepce vlády práva jako fundamentálních prvků, na nichž je společenství, jeho řád a stabilita, založeno, lze identifikovat následující konstitutivní prvky vlády práva v mezinárodním řádu.

Konsensualismus a voluntarismus lze považovat za konstitutivní prvek *international rule of law*, neboť za absence centralizované autority s vertikální pravomocí (typické pro vnitrostátní právní režim) je právě potřeba souhlasu státu s podřízením se mezinárodněprávním závazkům základním stavebním kamenem mezinárodněprávního systému a vlády práva v mezinárodním společenství. Zamezuje dominanci a chrání státní svrchovanost adresátů norem (např. smlouva podepsaná pod nátlakem a bez svobodně daného souhlasu je neplatná či institut „persistent objector“) a definuje výkon moci v mezinárodním právu (např. vymezením kompetencí mezinárodních organizací či mezinárodní soudní jurisdikce). Od Vattela po Jellínka, Triepela či Anzilottiho vévodí shoda, že právní závaznost mezinárodního práva spočívá ve vůli svrchovaných států. Mezinárodněprávní řád je právně závazný skrze uznání státy, které představuje jejich projev svobodné vůle. Slovy Anzilottiho: „*Skutečné mezinárodní právo vychází z vůle států.*“⁵⁵ Rigidní voluntarismus však popírá realitu, jejíž další prvky rovněž utvářejí mezinárodní vládu práva: jak připomínají Daillier a Pellet, všechny svrchované státy podléhají povinnosti „*dodržovat minimum právních pravidel [, které] omezuje volné působení jejich vůle*“ a zmiňují například normy *ius cogens*, zákaz zneužití

⁵² KRIEGER, H. – NOLTE, G. The International Rule of Law—Rise or Decline?—Approaching Current Foundational Challenges. In: KRIEGER, H. – NOLTE, G. – ZIMMERMANN, A. *The International Rule of Law: Rise or Decline?* Oxford: Oxford University Press, 2019, s. 9–10 (vývojové oblasti nejsou upřesněny).

⁵³ WALDRON, J. Are Sovereigns Entitled to the Benefit of the International Rule of Law? *EJIL*. 2011, vol. 22, no. 2, s. 315.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ ANZILOTTI, D. *Cours de droit international*. Sirey, 1929. rééd. éd., Paris: Panthéon Assas, LGDJ, 1999.

práva či princip „dobré vůle“ v mezinárodním právu.⁵⁶ Zároveň není radno opomenout společenský kontext, kdy stát „vyjadřující svou ‚vůli‘ tak činí pod tlakem určitých hospodářských a politických potřeb a v rámci daného společenského rámce“, stejně jako mocenský a kvantitativní prvek, kdy „ačkoli jsou státy rovny před právem, vůle, kterou vyjadřují, je [v praxi] nerovná“.⁵⁷

Kogentní normy mezinárodního práva – *ius cogens* – představují další základní kámen mezinárodní vlády práva. Za absence hierarchie pramenů práva a substantivní hierarchie právních norem⁵⁸ zajišťují právní pojistku mezinárodní vlády práva a ultimativní ochranu subjektů mezinárodního práva, ať již států či jednotlivců, zde ve smyslu adresátů norem. Zákaz agrese, genocidy, válečných zločinů a zločinů proti lidskosti, zákaz otroctví a pirátství apod. chrání zásadní hodnoty mezinárodního společenství a jeho samou podstatu.⁵⁹ Stejně tak podmíněnost mezinárodního řádu souladem s normami *ius cogens* zajišťuje jeho integritu a kohezi.

Kogentní normy obecného mezinárodního práva (*peremptory norms of general international law*) ztělesňují myšlenku, známou již od římských dob, že od určitých právních norem se nelze odchýlit s ohledem na fundamentální hodnoty společenství, jichž jsou nositelé.

V mezinárodní debatě o vládě práva, ať již na úrovni OSN či jiných platforem, státy často zmiňují obecné principy mezinárodního práva. Deklarace Valného shromáždění OSN ze září 2012 tak v paragrafu 3 uvádí téměř celý čl. 2 Charty OSN a tento postoj se opakuje dodnes v řadě proslovů národních delegací: „3. *We are determined to establish a just and lasting peace all over the world, in accordance with the purposes and principles of the Charter of the United Nations. We rededicate ourselves to support all efforts to uphold the sovereign equality of all States, to respect their territorial integrity and political independence, to refrain in our international relations from the threat or use of force in any manner inconsistent with the purposes and principles of the United Nations, and to uphold the resolution of disputes by peaceful means and in conformity with the principles of justice and international law, the right to self-determination of peoples which remain under colonial domination and foreign occupation, non-interference in the internal affairs of States, respect for human rights and fundamental freedoms, respect for the equal rights of all without distinction as to race, sex, language or religion, international cooperation in solving international problems of an economic, social, cultural or humanitarian character, and the fulfilment in good faith of the obligations assumed in accordance with the Charter.*“⁶⁰ Toto širší pojetí mezinárodní vlády

⁵⁶ DAILLIER, P. – PELLET, A. *Droit international public*. 7. éd., 2002, Paris: LGDJ, s. 103 (autorův překlad).

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Vyjma čl. 103 Charty OSN.

⁵⁹ Ačkoli většina států a komentátorů existenci *ius cogens* v mezinárodním právu dnes potvrzuje, nejasnosti stále přetrvávají ohledně jeho přesného obsahu, jeho zdrojů, způsobů identifikace a přesných právních účinků – dále viz např. práce Komise OSN pro mezinárodní právo k tématu *Peremptory norms of general international law (Jus cogens)*. Dostupné z: <https://legal.un.org/ilc/guide/1_14.shtml>; *Draft articles on responsibility of States for internationally wrongful acts, with commentaries 2001, A/56/10. Yearbook of the International Law Commission*. 2001, vol. II, Part Two, zejm. komentář k čl. 26, s. 84 *et s.*

⁶⁰ Declaration of the high-level meeting, A/RES/67/1.

práva, zahrnující substantivní právní normy, se může zdát zavádějící. Zda mezinárodní vláda práva zahrnuje obecné principy mezinárodního práva či pouze meta-normativní koncepty, je za absence jednotné závazné či alespoň konsensuální definice otázkou volby.

Tvrzení, že se pojem *international rule of law* stal jakýmsi módním sloganem odůvodňujícím jakoukoli politickou agendu či obecným žargonem často užívaným politiky,⁶¹ však může být opodstatněné. Kritika o to více nachází naplnění s ohledem na varietu témat, které státy s vládou práva spojují. Často se jedná spíše o důraz na dodržování mezinárodního práva (*compliance*), resp. potřebu právního rámce či efektivního donucení. Státy tak nejen ve zmíněné deklaraci Valného shromáždění OSN ze září 2012, ale i v následných debatách ve Valném shromáždění k tématu „vlády práva“ bez vysvětlení zmiňují unilaterální hospodářské, finanční a obchodní restriktivní opatření, ochranu zranitelných skupin, peacekeeping, peacebuilding, prevenci konfliktů, mezinárodní zločiny, praní špinavých peněz a celou řadu dalších rozličných a nesourodých témat.⁶²

Jak podotýká Rosalyn Higgins „*the breadth of the subject is such that it could end up meaning ‘all things to all people’*“⁶³. Jiní komentátoři pojem přímo smetli ze stolu s ohledem na rozmělnění tématu v mezinárodní politice.⁶⁴ K pojetí *international rule of law* ve smyslu „mezinárodního řádu založeném na právu“ (*rule-based international order*), neboli „whether ‘the law’ is actually ‘ruling’ at the ‘international level’“⁶⁵ – čímž je míněn aspekt dodržování, resp. soulad s mezinárodním právem – Beinlich a Peters podotýkají: „*This extremely loose usage of the term testifies its normative and symbolic appeal although it does not convey any additional analytic value.*“⁶⁶ Proto se i v doktríně mezinárodního práva častěji vyčleňuje specifická oblast „vláda práva a OSN“, která se v podstatě týká příspěví OSN, potažmo mezinárodního práva, k posílení vlády práva na vnitrostátní úrovni a otázky *compliance* s mezinárodním právem⁶⁷ – tj. perspektivy, která právě umožňuje zahrnutí všemožných témat pod pojem „vláda práva“. Tato výrazná politizace pojmu „vlády práva“ se již zásadně vzdaluje od jeho právního konceptu. V každém případě zakořenila i ve strategii

⁶¹ ARAJÁRVI, N., *The Core Requirements of the International Rule of Law in the Practice of States*, s. 192.

⁶² Viz např. debata v 6. výboru VS OSN během 76. zasedání VS OSN na podzim 2021, A/76/476, 18.11.2021; Report of the Secretary-General, A/76/235; The rule of law at the national and international levels, Resolution adopted by the General Assembly on 9 December 2021, A/RES/76/117, 17.12.2021; ; proslov generálního tajemníka OSN António Guterres k tématu vlády práva na zasedání Rady bezpečnosti OSN 12.1.2023, The Secretary-General’s remarks to the Security Council on the Promotion and Strengthening of the Rule of Law in the Maintenance of International Peace and Security: The Rule of Law Among Nations, UN Secretary General, Statement on 12 January 2023. Dostupné z: <<https://www.un.org/sg/en/latest/sg/statement>>; či supra n. 7.

⁶³ Speech by H.E. Judge Rosalyn Higgins, s. 15–16.

⁶⁴ Např. KRATOCHWIL, F. Has the „Rule of Law“ Become a „Rule of Lawyers“?: An Inquiry into the Use and Abuse of an Ancient Topos in Contemporary Debates. In: PALOMBELLA, G. – WALKER, N. (eds). *Relocating the Rule of Law*. London: Hart Publishing, 2009, s. 171–196.

⁶⁵ KRIEGER, H. – NOLTE, G. *The International Rule of Law*, s. 9.

⁶⁶ BEINLICH, L. – PETERS, A. An International Rule of Law. 25.8.2021. In: obo in International Law [online]. Oxford: Oxford University Press. Dostupné z: <<https://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199796953/obo-9780199796953-0222.xml>>.

⁶⁷ Perspektivu dodržování mezinárodního práva (*compliance*) někteří komentátoři označují jako „government of law“, a tedy alespoň nepřímou vázanou na „rule of law“.

a institucionálním rámci OSN.⁶⁸ Ačkoli pozice států na mezinárodních fórech mohou v principu představovat potvrzení existujícího mezinárodního obyčeje či přispívat k jeho tvorbě via *opinio iuris*⁶⁹, je potřeba rozeznat „*whether statements are intended to carry merely political or also some legal impetus*“⁷⁰.

V doktríně mezinárodního práva se rovněž objevuje restriktivní přístup k *international rule of law* zaměřující se na „*particular role of legal norms (rules and principles), in their interconnectivity as a system, as well as on the intrinsic value which law offers [...] for international relations in comparison to other normative orders.*“⁷¹ Dalším doktrinálním úhlem je *international rule of law* ve světle globálního konstitucionalismu (*global constitutionalism*) ve smyslu například „*transformation of international law into a law of and for the global citizen*“⁷².

Při absenci jednotné, všeobecně uznané definice mezinárodní vlády práva, která přirozeně dává prostor rozličným právním a politickým pojetím, nejsou překvapivá tvrzení, že „*[the rule of law] is an extremely broad concept that has no consensual definition or scope agreed upon by the [United Nations] Member States*“⁷³ či že „*there are almost as many conceptions of the rule of law as there are people defending it*“⁷⁴. Takové postoje států či doktríny reflektují věčnou potřebu objasnění a sémantické diverzifikace pojmů.

5. ZÁVĚR

Jak národní, tak mezinárodní společenství je založeno na vládě práva, která představuje základní pilíře vnitrostátního i mezinárodního právního řádu a zajišťuje bazální vektory regulace s cílem zajistit minimální právní pojistky omezení moci, rovnosti před právem a fungování společnosti. Uvědomění si těchto konstitutivních pilířů je nezbytným předpokladem jejich ochrany. Je třeba však mít na paměti dvojí omezitelnost: zaprvé, transpozice tradičního konceptu „vlády práva“ ve vnitrostátním právu na mezinárodní úroveň obstojí pouze parciálně, a to ve vztahu k reálně analogickým prvkům, a zadruhé, za absence právně závazné definice mezinárodní vlády práva

⁶⁸ Viz webová stránka OSN a velmi široká koncepce „vlády práva“ v systému OSN: <<https://www.un.org/ruleoflaw/>> a rovněž výroční zpráva Report of the Secretary-General, A/76/235.

⁶⁹ TREVES, T. Customary International Law, November 2006. In: PETERS, A. – WOLFRUM, R. (eds). Max Planck Encyclopedia of Public International Law [online]. Oxford: Oxford University Press. Dostupné z: <<https://opil.ouplaw.com/home/MPIL>>, § 26 et s.

⁷⁰ ARAJÁRVI, N., The Core Requirements of the International Rule of Law in the Practice of States, s. 181.

⁷¹ KRIEGER, H. – NOLTE, G. The International Rule of Law, s. 9.

⁷² Habermasova koncepce citovaná v PETERS, A. Global Constitutionalism, In: Gibbons, M.T. (ed). The Encyclopedia of Political Thought, First Edition, New Jersey: John Wiley & Sons, Ltd., 2015, s. 1 (zdůrazněno autorem). Zde rovněž přehled proudů tzv. globálního konstitucionalismu. Viz také KUMM, M. Chapter 15: Global Constitutionalism and the Rule of Law, In: LANG, A. F. – WIENER, A. Handbook on Global Constitutionalism. Cheltenham: Elgar Publishing, 2017, s. 197–211.

⁷³ Points by the Russian delegation on proposed Goal 16 “Achieve peaceful and inclusive societies, rule of law, effective and capable institutions” (Open working group on Sustainable development goals, 19 June 2014). Dostupné z: <<https://sdgs.un.org/statements/russia-12481>>, s. 2.

⁷⁴ TAIWO, O. The Rule of Law: The New Leviathan? Canadian Journal of Law and Jurisprudence. 1999, vol. 12, s. 154.

a současné popularizace pojmu v mezinárodní politice je třeba odlišit politické apely a hesla od právně relevantních prvků.

S postupným zužováním vyhrazené vnitrostátní jurisdikce států (*domaine réservée*) a pronikáním mezinárodního práva do původně tradičních sfér státní moci se přispění mezinárodního práva k vládě práva ve vnitrostátním právu může do budoucna dále rozvíjet a posilovat (např. environmentální témata ve vztahu k lidským právům třetí generace, regulace používání nových technologií s cílem zabránit jejich zneužití a další omezování státní moci svrchu vůči podřízeným subjektům). S tím souvisí i vývoj hodnot mezinárodního společenství v globalizovaném světě, kdy se do popředí dostává jednotlivce a tzv. *human-oriented* regulace a ochrana jsou ve fokusu mezinárodního práva. Bude možné do budoucna hovořit o specifické „globální vládě práva“ (*global rule of law*)?

Další výzvou pro vládu práva je naopak pronikání jednotlivců do sféry tradičně mezistátní a zviklávání tradičního vzorce mezinárodního práva založeného na teritoriálním principu a respektu svrchovaných jurisdikcí. Např. kybernetický prvek procházející napříč národními jurisdikcemi a ignorující mezinárodní hranice vznáší otázku vlády práva vůči virtuálním prvkům, které jsou těžko podchytitelné národním rámcem a prozatím unikají mezinárodní regulaci. Zde naopak lze očekávat další posílení transpozice vnitrostátní „vlády práva“ vzhledem k analogickým prvkům.

Vláda práva je neoddělitelnou součástí každého společenství, přičemž přirozeně reflektuje jeho inherentní podstatu a funkce, i když ne vždy je efektivně naplňována. Vzniklá mnohočetnost a rozmanitost pojmu bude nadále vznášet zajímavé výzvy, nicméně jeho konstitutivní prvky zůstávají, bez ohledu na sémantické trendy.

Literatura

ANZILOTTI, D. *Cours de droit international*. Sirey, 1929. rééd. éd., Paris: Panthéon Assas, LGDJ, 1999.

ARAJÄRVI, N. The Core Requirements of the International Rule of Law in the Practice of States. *Hague Journal on the Rule of Law*. 2021, vol. 13, s. 173–193.

ARISTOTLE, *The Politics* [trans. by S. Everson]. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

BEINLICH, L. – PETERS, A. An International Rule of Law. 25.8.2021. In: *obo in International Law* [online]. Oxford: Oxford University Press. Dostupné z: <<https://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199796953/obo-9780199796953-0222.xml>>.

CHESTERMAN, S. Rule of Law. July 2007. In: PETERS, A. – WOLFRUM, R. (eds). *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [online]. Oxford: Oxford University Press. Dostupné z: <<https://opil.ouplaw.com/home/MPIL>>.

- MacCORMACK, G. The Legalist School and Its Influence upon Traditional Chinese Law. *Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy*, 2006, vol. 92, no. 1, s. 59–81.
- McCORQUODALE, R. Defining the International Rule of Law: Defying Gravity? *International and Comparative Law Quarterly*. 2016, vol. 65, no. 2, s. 277–304.
- CRAWFORD, J. – KEENE, A. Interpretation of the Human Rights Treaties by the International Court of Justice. *The International Journal of Human Rights*, 2020, vol. 24, no. 7, s. 935–956.
- DAILLIER, P. – PELLET, A. *Droit international public*. 7 éd., 2002, Paris: LGDJ.
- DANCY, G. The Hidden Impacts of the ICC: An Innovative Assessment Using Google Data. *Leiden Journal of International Law*. 2021, vol. 34, no. 3, s. 729–747.
- DICEY, A.V. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution [1885]*. London: McMillan, 1982.
- GUILFOYLE, D. Reforming the International Criminal Court: Is it Time for the Assembly of State Parties to be the Adults in the Room? *EJIL: Talk!*. 8.5.2019. Dostupné z: <<https://www.ejiltalk.org/reforming-the-international-criminal-court-is-it-time-for-the-assembly-of-state-parties-to-be-the-adults-in-the-room/>>.
- KELSEN, H. *Pure Theory of Law* [trans. by M. Knight]. Berkley: University of California Press, 1967.
- KRATOCHWIL, F. Has the „Rule of Law“ Become a „Rule of Lawyers“?: An Inquiry into the Use and Abuse of an Ancient Topos in Contemporary Debates. In: PALOMBELLA, G. – WALKER, N. (eds). *Relocating the Rule of Law*. London: Hart Publishing, 2009, s. 171–196.
- KRIEGER, H. – NOLTE, G. The International Rule of Law—Rise or Decline?—Approaching Current Foundational Challenges. In: KRIEGER, H. – NOLTE, G. – ZIMMERMANN, A. *The International Rule of Law: Rise or Decline?* Oxford: Oxford University Press, 2019, s. 3–30.
- KUMM, M. Chapter 15: Global Constitutionalism and the Rule of Law, In: LANG, A. F. – WIENER, A. *Handbook on Global Constitutionalism*. Cheltenham: Elgar Publishing, 2017, s. 197–211.
- LASLETT, P. (ed). *Locke. Two Treatises of Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
- LEFKOWITZ, D. *Philosophy and International Law: A Critical Introduction*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.
- PAVEL, C. What Rule of Law Ideal is Fit for International Law? *EJIL: Talk!* 8.11.2021. Dostupné z: <<https://www.ejiltalk.org/what-rule-of-law-ideal-is-fit-for-international-law/>>.

PETERS, A. Global Constitutionalism, In: Gibbons, M.T. (ed). *The Encyclopedia of Political Thought*, First Edition, New Jersey: John Wiley & Sons, Ltd., 2015, s. 1–4.

ROUSSEAU, J.J., *Du contrat social ou Principes du droit politique* [1762]. Paris: Larousse, 2013.

TAIWO, O. The Rule of Law: The New Leviathan? *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*. 1999, vol. 12, s. 151–168.

TREVES, T. Customary International Law, November 2006. In: PETERS, A. – WOLFRUM, R. (eds). *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [online]. Oxford: Oxford University Press. Dostupné z: <<https://opil.ouplaw.com/home/MPIL>>.

DE VATTEL, E. *The Law of Nations, or, Principles of the Law of Nature, Applied to the Conduct and Affairs of Nations and Sovereigns, with Three Early Essays on the Origin and Nature of Natural Law and on Luxury*. Edited and with an Introduction by Béla Kaposy and Richard Whatmore. Indianapolis: Liberty Fund, 2008.

WALDRON, J. Are Sovereigns Entitled to the Benefit of the International Rule of Law? *EJIL*. 2011, vol. 22, no. 2, s. 315–343.

Abstrakt:

Vláda práva přirozeně prolíná uspořádání společnosti, včetně mezinárodního společenství. Globalizace a potřeba posílené mezinárodní spolupráce, diverzifikace hrozeb mezinárodnímu míru a bezpečnosti, nové technologie a jejich dopad na lidská práva, pronikání mezinárodněprávních norem do oblastí tradičně vnitrostátních a naopak aktivit nestátních aktérů do mezistátní dimenze a další nové výzvy kladou důraz na objasnění základních pilířů mezinárodního řádu. Článek poukazuje na to, že mezinárodněprávní řád poskytuje zásadní podporu vládě práva na národní úrovni a zároveň sám podléhá některým analogickým, i vlastním zárukám vlády práva. Rovnost před právem, omezení moci, čitelnost práva a nezávislé soudnictví podpírají jako základní kameny vlády práva i systém mezinárodního práva, v němž se snoubí s jeho inherentními prvky založenými na konsensualismu, voluntarismu a fundamentálních hodnotách mezinárodního společenství. Zároveň článek upozorňuje na politizaci konceptu vlády práva na mezinárodní úrovni a výslednou sémantickou roztržičnost.

Klíčová slova: vláda práva, mezinárodní právo, OSN, rovnost před právem, omezení moci.

Abstract:

Rule of Law and International Law

The rule of law naturally underpins the governance of society, including the international community. Globalization and the need of enhanced international cooperation, diversification of threats to international peace and security, new technologies and their impact on human rights, penetration of international legal norms into originally States' reserved domains and, inversely, of the activities on non-State actors into the inter-State dimension, and other new challenges put emphasis on the clarification of the basic pillars of international legal order. The paper points out that international law provides substantial support to the rule of law on the national level and, at the same time, it is itself subjected to some analogous, as well as its own inherent guarantees of the rule of law. Equality before law, limitation of power, predictability of law and independent judiciary underpin, as cornerstones of the rule of law, the international legal system, too, in which they intertwine with its intrinsic elements based on consensualism, voluntarism and fundamental values of international community. The paper also highlights the politicization of the concept of the rule of law on the international level and the resulting semantic disunity.

Key words: *rule of law, international law, United Nations, equality before law, limitation of power.*

JEL: *N440.*

JUDr. Bc. **Martina Šmuclerová**, Ph.D., DEA - Katedra bezpečnosti a práva, AMBIS vysoká škola Praha, Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po), Francie, martina.smuclerova@ambis.cz

ÚSTAVA A PRÁVO EVROPSKÉ UNIE

Zdeněk Koudelka

1. ÚVOD¹

Právo je o hodnotách. Každý právní řád a systém práva má hodnoty, z nichž vychází, zároveň je sám vyjadřuje a považuje za hodnotový základ státu či jiného subjektu, jehož je právním řádem. Při střetu hodnot mezi různými právními systémy či různými právními řády nelze izolovaně poměřovat jednotlivé hodnoty. Určující pro jejich vztah je vztah jejich mateřských právních řadů či systémů práva jako celků mezi sebou navzájem.

V rámci členských států Evropské unie je zásadní právní otázkou řešení vztahu jejich vnitrostátních ústavních norem a evropského práva. Přitom výsledek může být různý v jednotlivých členských státech, protože sice evropské právo je stejné, ale ústavní normy jsou v členských státech rozdílné. Otázka nabývá faktického významu tehdy, je-li mezi ústavními a evropskými normami rozpor. V takovém případě nejde jen o rozpor právní, ale zpravidla půjde i o rozpor politický. Jeho řešení není a nikdy nebude jen čistě právní problém, ale vždy bude spojeno s politickým bojem a soubojem významu hodnot obsažených v kolidujících právních systémech. Přitom platí, že nic není černobílé a že souboj o hodnoty je výrazem toho, co v daném čase převáží. Ovšem z pohledu jiného času a jiného pozorovatele může být hodnocení věci jiné. Posuzování významu hodnot v právu je zatíženo subjektivismem lidí, kteří drží moc, určit, kterým právním hodnotám dají přednost před hodnotami jinými.

Význam vztahu práva Evropské unie a ústavního práva členského státu roste s tím, jak si orgány Evropské unie přisvojují nové působnosti, které nebyly výslovně přeneseny na Evropskou unii v rámci základních (zřizujících) smluv (Smlouva o Evropské unii, Smlouva o fungování Evropské unie) a přístupových smluv jednotlivých států k Evropské unii² (či dříve společenství). Rovněž tím, že se nově tato působnost rozšiřuje na velmi měkce či neurčitě definovanou obranu tzv. „evropských hodnot“ dochází ke konfliktům s hodnotami členského státu, které mají ústavní vyjádření a ochranu.

2. PRÁVNÍ MONISMUS VERSUS DUALISMUS

Při vztahu vnitrostátního právního řádu členského státu Evropské unie a práva Evropské unie lze vyjít z teoretických základů vztahu vnitrostátního a mezinárodního práva. Konečně samotné primární právo Evropské unie je tvořeno mezinárodními smlouvami. Při tomto vztahu se používají dvě právní teorie – monismu a dualismu.

¹ Za cenné připomínky děkuji Tomáši Grygarovi z Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci.

² V případě ČR Smlouva o přistoupení k Evropské unii č. 44/2004 Sb.m.s.

Monismus práva v případě Evropské unie v zásadě vede k závěru, že oba systémy práva – vnitrostátního i evropského na daném území tvoří jeden právní celek. Určující je jen zjištění, který právní systém má přednost před druhým. Tedy zda jde o monismus s primátem evropského práva nebo monismus s primátem vnitrostátního práva.

Naproti tomu teorie dualismu vychází z předpokladu, že oba právní systémy jsou nezávislé na sobě vzájemně a normy práva evropského se stávají součástí vnitrostátního práva tak, že jsou transformovány. Základem je v případě České republiky čl. 10a Ústavy,³ které mezinárodním smlouvám dává aplikační přednost před obyčejnými zákony, nikoliv však ústavními zákony. Sekundární evropské právo pak požívá této aplikační přednosti před obyčejnými zákony a podzákonnými právními předpisy, protože vychází z primárního evropského práva – mezinárodních smluv.

3. POHLED PRÁVA EVROPSKÉ UNIE

Prameny primárního práva Evropské unie, především Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie, k otázce vztahu k vnitrostátním ústavním předpisům mlčí. Pouze v úvodních Společných ustanoveních Smlouvy o Evropské unii je uvedeno: „*Unie ctí rovnost členských států před Smlouvami a jejich národní identitu, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech, včetně místní a regionální samosprávy.*“⁴ Toto ustanovení je oporou pro ochránce ústavních hodnot členských států v rámci Evropské unie.⁵ Ovšem kromě tohoto ctění národní identity spočívajících v ústavních systémech nedává primární právo Evropské unie výslovnou odpověď řešení rozporu práva Evropské unie a ústavy členského státu.

Je to pochopitelné, byť je to základní problém vztahu systému práva Evropské unie a systémů práva jednotlivých členských států. Autoři smluv se chtěli vyhnout velkému problému při jejich sjednávání. Na druhou stranu jasné neřešení této otázky vede ke sporům. Nikdo se tedy nemůže divit konfliktům, které mohou vzniknout o podstatu evropské integrace, pakliže samotní tvůrci základních smluv se nechtěli k určitým věcem vyjádřit. Přitom jde o věci podstatné, nikoliv nepodstatné a nešlo o opomenutí, ale cílené odsunutí sporu z doby sjednávání smluv do doby jejich aplikace.

Při uzavírání jednotlivých smluv, které jsou pramenem primárního práva Evropské unie, představitelé členských států nechtěli tuto otázku řešit. Jakékoliv textové vyjádření úpravy vzájemného vztahu evropského práva a ústavního práva narazí na otázku samotného charakteru Evropské unie a suverenity členských států.

³ KÜHN ZDENĚK - KYSELA JAN. Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu? *Právní rozhledy* 1/2004, s. 23–27. KÜHN ZDENĚK. Ještě jednou k ústavnímu základu působení komunitárního práva v českém právním řádu. *Právní rozhledy* 10/2004, s. 395–397.

⁴ Hlava 1, čl. 4 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii.

⁵ KOWALSKI MICHAL. Comment on Daniel Thym: United in Diversity or Diversified in the Union, in: *The Unity of the European Constitution*, Springer, Berlin, Heidelberg, New York 2006, s. 382.

Buď má dominanci evropské právo, pak však se Evropská unie stála státem a již nelze hovořit o suverenitě členských států. Nebo má dominanci vnitrostátní ústava a přednost před právem Evropské unie. To se však nelíbí zastáncům nadřazenosti Evropské unie a jejího systému práva nad členskými státy a jejich právními řády, včetně ústav.

Výsledkem je, že v primárním právu Evropské unie není řečeno, zda evropské právo je či není nadřazeno ústavě členského státu. Nejde však o nic nového. Konečně i v řadě federací nebyl vztah mezi federální mocí a ústavou členského státu federace výslovně řešen. Vyřešen byl často až zbraněmi. Vítěz pak zavedl jasnou interpretaci tohoto vztahu a ani nemusel přistoupit k výslovné ústavní změně. Vždyť podstata občanské války v USA 1861-65 byla v tom, zda může členský stát z federace vystoupit, když Ústava USA tuto otázku neupravovala. Jižní státy tvrdily, že ano, protože svobodně do federace vstoupily a analogicky mohou svobodně z federace odejít a založit volnější konfederaci Konfederované státy americké ponechávající suverenitu členským státům. Severní státy zastávaly názor, že svobodným vstupem členský stát uzavřel trvalý státní sňatek s jinými státy v rámci federace, z které již odejít nelze. A protože vyhrál Sever a ne Jih, dnes se v učebnicích ústavního práva USA uvádí, že z americké federace nelze vystoupit. Kdyby válku vyhrál Jih, učil by se pravý opak. Konečně i vztah centra a členských států byl podstatou občanské války ve Švýcarsku 1847, poslední války, kterou Švýcarsko zažilo. I tam vyhráli zastánci federace, byť jako cenu útěchy ponechali francouzský a italský název státu Švýcarská konfederace, i když již je Švýcarsko federací a ne konfederací.

Teorie federalismu je významná pro definování Evropské unie, která je na pomezí mezi konfederací a federací a někdy se popisuje jako útvar svého druhu. Konfederace je definována tím, že jejím právním základem je mezinárodní smlouva a její rozhodnutí jsou závazná jen pro členské státy, ne osoby. Federace má právním základ v ústavě a její rozhodnutí jsou závazná pro členské státy i osoby. Primární právo Evropské unie ve formě mezinárodních smluv je konfедераčním prvkem. Nařízení s přímou závazností pro osoby v sekundárním právu Evropské unie je prvkem federace. Směrnice pak sice svým základem, kdy jsou závazné jen pro členské státy, konfедераčním prvkem, ale posunem skrze judikaturu Soudního dvora EU k přímé závaznosti, jestliže jsou provedeny špatně či vůbec, taktéž mohou nabýt prvku federace.

Přímou aplikaci směrnice nesmí dojít k uložení směrníci stanovené povinnosti jednotlivci. Přímý účinek je sankcí pro stát, který neprovedl řádně transpozici směrnice. Je vyloučen vertikální přímý účinek, kdy by se stát dovolával směrnice, kterou sám neprovedl, vůči jednotlivcům, ale jednotlivce se může směrnice dovolávat proti státu.

Výjimečně může dojít ke zhoršení právního postavení jednotlivce v důsledku uložení povinnosti členskému státu (triangulární situace), nejde však o uložení povinnosti jednotlivci).⁶ Horizontální přímý účinek směrnic mezi jednotlivci bývá naukou zpochybňován. Soudní dvůr ho připustil výjimečně s tím, že ani tak nemůže směrnice sama uložit povinnost jednotlivci.⁷

Mlčení evropských smluv nebránilo evropskému Soudnímu dvoru vyslovit se k otázce přednosti systémů práva evropského a členských států. Jeho názor je ten, že evropské právo má přednost před právem členského státu. Tuto pozici přijal již v roce 1963 a znovu 1964⁸ v době Evropského hospodářského společenství, ale kontinuálně ji uplatňuje nadále i po změně původních smluv a přetvoření společenství v Evropskou unii. Učinil tak například i proti Řecku, když rozhodl o přednosti směrnice EU bez ohledu na řecké ústavní tradice, přestože dokonce i generální advokát Soudního dvora EU doporučoval jejich zohlednění s odkazem na respekt národní a ústavní identity členských států dle čl. 4 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii.⁹

Přítom přednost práva Evropské unie vnímá jako celkovou, tedy evropské právo má přednost i před ústavou členského státu. Princip přednosti se uplatní nezávisle na skutečnosti, co o vztahu vnitrostátního práva a práva EU říká právo členského státu, a to včetně ústavy.¹⁰

Ústava sice zahrnuje nejvýznamnější právní normy daného státu, ale je součástí jeho právního řádu a Soudní dvůr nečiní žádnou výjimku z pravidla přednosti práva Evropské unie. Je v zásadě jen terminologický spor, zda se má hovořit o nevyvratitelné právní domněnce o aplikační přednosti práva Evropské unie, kdy přednostní norma odsouvá, ale neruší jinou normu, či nadřazenosti práva Evropské unie, která plyne z hierarchického vztahu.¹¹ Vždy je výsledek stejný – ve sporu dominuje a panuje právo Evropské unie nad právem členského státu, včetně jeho ústavy.

Takový důsledek se však dostává do rozporu, byť jen s obecnou zásadou, že Evropská unie ctí národní identitu, včetně ústavních systémů.¹² Jak jinak totiž ctít ústavní systém, než tak, že se respektuje ústava státu?

⁶ KRÁL RICHARD. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozic a vnitrostátních účinků*. Praha, C. H. Beck 2014, 978-80-7400-282-3, s. 179 a násl., 189 a násl. TICHÝ, LUBOŠ a kol. *Evropské právo*. 4. vyd. Praha, C. H. Beck 2011, ISBN 978-80-7400-333-2, s. 309. Rozsudky Evropského soudního dvora č. 152/84 Harshall, 14/86 Prerore di Saló, 8/81 Becker, 103/88 Costanzo, C-441/93 Pafitis.

⁷ TICHÝ LUBOŠ a kol. *Evropské právo*. 4. vyd. Praha C. H. Beck: 2011, ISBN 978-80-7400-333-2, s. 310–312. Rozsudek Evropského soudního dvora C-443/98 Unilever.

⁸ Rozsudek Evropského soudního dvora z 5. 2. 1963, č. 26/62, van Gend & Loos, vyhlášený 5. 2. 1963. Rozsudek Evropského soudního dvora z 15. 7. 1964, č. C 6/64, Flamingo Costa versus ENEL, ECER 1141.

⁹ Rozsudek Soudního dvora Evropské unie z 16. 12. 2008, č. C 213/07, Michaniky. ZBÍRAL ROBERT. *Přenos pravomocí členských států na Evropskou unii: cesta bez zpátečního lístku?*, Praha 2013, ISBN 978-80-87576-72-4, s. 79.

¹⁰ Rozsudek Evropského soudního dvora ze 17. 12. 1970, č. C-11/70, Internationale Handelsgesellschaft mbH proti Einfuhrund Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel. Rozsudky Evropského soudního dvora č. 48/71, Komise vs. Itálie, a č. C-285/98 Tanja Kreil, ve vztahu k německému Základnímu zákonu. KRÁL RICHARD. *Zásady aplikace komunitárního práva národními soudy*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, ISBN 80-7179-799-5, s. 32.

¹¹ Španělský Ústavní tribunál, declaración 1/2004. KERIKMÄE TANEL. Estonsko jako členský stát Evropské unie v kontextu deliberativního supraracionalizmu: nedostatek aktivního ústavního dialogu. *Acta Iuridica Olomucensia* [online]. 2011 [cit. 6. 8. 2013], roč. 6, č. 1, s. 106.

¹² Čl. 4 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii. ZBÍRAL ROBERT. Koncept národní identity jako nový prvek ve vztahu vnitrostátního a unijního práva: poznatky z teorie a praxe. *Právník* 2/2014, ISSN 0231-6625, s. 112-133, https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2014/2/2.Zbiral_2_2014.pdf (cit. 6. 3. 2023).

Toto stanovisko soudu má však kanibalský aspekt, když ústavy členských států jsou právě ty prameny práva, které umožňují působení práva Evropského práva v rámci vnitrostátního právního řádu, pakliže Evropskou unii nevnímáme jako stát s vlastní svrchovaností.

Původně přednost evropského práva judikoval soud ještě v době Evropského hospodářského společenství vůči nařízením jako přímo závazným předpisům evropského práva pro osoby, ale tím, že při nedokonalé (z pohledu soudu) transpozici směrnic členským státem zavedl též jejich přímou závaznost, fakticky stanovil přednost práva Evropské unie jako celku.¹³ Když též dříve prohlásil přímou závaznost základních smluv (primárního evropského práva).¹⁴

Soudní dvůr se odmítl podřídit tezi o nedotknutelnosti národní identity členských států, když odmítl lucemburský názor, že požadavek na lucemburské občanství učitelů v Lucemburku je součástí jeho ústavní identity.¹⁵ Naopak však uznal právo Irska žádat po učitelích znalost irštiny, která je podle irské ústavy prvním úředním jazykem, což se nelíbilo jedné nizozemské zájemkyni o místo učitelky.¹⁶ Soudní dvůr EU též uznal možnost Litvy stanovit, aby záznamy v identifikačních dokladech litevských občanů byly psány v litevštině (litevskými znaky). Šlo o paní Runevič-Vardyn, litevskou občanku polské národnosti. Poté, co se vdala za Poláka jménem Wardyn, chtěla mít vydány dokumenty v polské transkripci jména ve znění Runiewicz-Wardyn, což ji litevské orgány odmítly. Soudní dvůr zde ponechal na litevském soudu, aby poměřil ochranu litevské národní identity v poměru s právem na soukromí život a právem na volný pohyb osob.¹⁷

Soudní dvůr však neuznal lucemburskou námitku ochrany národní identity jako důvod podmínky lucemburské státní příslušnosti k výkonu činnosti notáře, aby byla zajištěna jeho znalost lucemburštiny. Soud konstrukci nepřijal s odůvodněním, že ochrana lucemburštiny je legitimním cílem, ale ten lze chránit i jinými prostředky než vyloučením příslušníků jiných států.¹⁸

Podobně odmítl soud povinné použití nizozemštiny pro pracovní smlouvy ve Vlámku.¹⁹ Rovněž odmítl námitku Španělska proti aplikaci euro zatykače pro rozpor s ústavní širší ochranou práv osob ve Španělsku.²⁰

Soudní dvůr na základě výhrady veřejného pořádku a proporcionality připustil možnost členského státu narušit jednotný přístup evropského práva, pakliže půjde o věc, která je v daném členském státě

¹³ Rozsudek Soudního dvora C-41/74 Van Duyn v. Home Office. Rozsudek C 148/78 - možnost dovolávat se přímého účinku směrnice až po uplynutí lhůty k transpozici.

¹⁴ Rozsudek C 26/62 NV. Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend en Loos versus Nederlandse Administratie der Belastingen.

¹⁵ Rozsudek Soudního dvora ze dne 2. července 1996, C-473/93, Komise versus Lucembursko.

¹⁶ Čl. 8 Ústavy Irské republiky. Rozsudek Soudního dvora ze dne 28. listopadu 1989, Groener, 379/87. ZBÍRAL ROBERT: Koncept národní identity jako nový prvek ve vztahu vnitrostátního a unijního práva: poznatky z teorie a praxe. *Právník* 2/2014, ISSN 0231-6625, s. 122–123, https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2014/2/2.Zbiral_2_2014.pdf (cit. 6. 3. 2023).

¹⁷ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 12. května 2011, C-391/09, Runevič-Vardyn.

¹⁸ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 24. května 2011, C-51/08, Komise versus Lucembursko.

¹⁹ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 16. dubna 2013, C-202/11, Las.

²⁰ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 16. února 2013, C-399/11, Melloni.

posuzována jako ochrana lidské důstojnosti chráněné ústavou. Konkrétně šlo o německý zákaz laserových heren simulujících zabíjení.²¹ Rovněž uznal možnost Rakouska z důvodu výhrady veřejného pořádku a republikánského zřízení zakázat užívání šlechtických titulů, byť kněžna rakouská občanka, ale žijící v Německu, kde jsou šlechtické tituly povoleny, se domáhala možnosti používat označení jako součástí jména a vnímala to jako rozpor se zásadou svobody pohybu rámci Evropské unie.²² V případech, kdy akceptoval Soudní dvůr ústavní právo členských států, šlo o případy uznané spíše z důvodu veřejného pořádku, než z důvodu ústavní identity.

Lze říci, že Soudní dvůr považuje národní identitu za legitimní nástroj pro možnou derogaci aplikovatelnosti sekundárního práva (nikoliv zrušení normativního aktu) ze strany členského státu, ale nestačí odvolání se na ni samu o sobě, nýbrž ji vnímá pouze jako prostředek pro nastolení primárním právem zajištěných výjimek z práva Evropské unie, přičemž vykládá tyto výjimky restriktivně a chce mít dohled nad těmito výjimkami – poslední slovo.²³

Stanovisko Soudního dvora o přednosti práva Evropské unie je obsaženo i v Závěrečném aktu konference zástupců členských států EU, která byla svolána do Bruselu 23. 7. 2007 a která připravila Lisabonskou smlouvu a přijala prohlášení o přednosti práva č. 17, které zní: „*Konference připomíná, že v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora Evropské unie mají Smlouvy a právo přijímané Unií na základě Smluv přednost před právem členských států, za podmínek stanovených touto judikaturou. Konference dále rozhodla, že se k tomuto závěrečnému aktu připojí stanovisko právní služby Rady o přednosti práva ES ve znění uvedeném v dokumentu 11197/07 (JUR 260): "Stanovisko právní služby Rady ze dne 22. června 2007: Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že přednost práva ES je základní zásadou práva Společenství. Podle Soudního dvora je tato zásada neodmyslitelným prvkem zvláštní povahy Evropského společenství.*

V době prvního rozsudku této ustálené judikatury (rozsudek ze dne 15. července 1964 ve věci 6/64, Costa/ENEL²⁴ nebyla ve Smlouvě žádná zmínka o přednosti. Je tomu tak i dnes. Skutečnost, že zásada přednosti nebude v budoucí smlouvě uvedena, nezmění žádným způsobem existenci této zásady ani stávající judikaturu Soudního dvora.“²⁵

Prohlášení je pokusem vtělit stanovisko Soudního dvora do základních mezinárodních smluv o Evropské unii. Je to ovšem pokus pokoutný, nehodný významnosti otázky střetu ústavního práva členského státu a práva EU. Prohlášení není součástí smluv, žádné ustanovení smluv na něj výslovně

²¹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. října 2004, C-36/02, Omega Spielhallen.

²² Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 22. prosince 2010, C-208/09, Ilonka Sayn-Wittgenstein.

²³ ZBÍRAL ROBERT: Koncept národní identity jako nový prvek ve vztahu vnitrostátního a unijního práva: poznatky z teorie a praxe. *Právník* 2/2014, ISSN 0231-6625, s. 126, https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2014/2/Zbiral_2_2014.pdf (cit. 6. 3. 2023).

²⁴ "Z toho vyplývá, (-) že právo vytvořené Smlouvou, tedy autonomním pramenem práva, by nemělo být vzhledem ke své zvláštní a původní povaze převáženo vnitrostátními právními předpisy jakéhokoli charakteru, pokud nemá ztratit svůj charakter práva Společenství a pokud nemá být zpochybněn právní základ Společenství samotného."

²⁵ Závěrečný akt, část A Prohlášení k ustanovení smluv, prohlášení č. 17. Publikováno spolu s Lisabonskou smlouvou č. 111/2009 Sb.m.s.

neodkazuje ani jako na přílohu, není ani součástí závěrečného aktu Lisabonské smlouvy, pouze k němu bylo připojeno. Byť jsou prohlášení zveřejněna spolu s Lisabonskou smlouvou, přičemž některá z prohlášení jsou jen jednostranná prohlášení států, nejsou součástí mezinárodní smlouvy samotné, tedy nejsou součástí primárního práva Evropské unie.

Lisabonská smlouva byla reakcí na odmítnutí ratifikace Smlouvy o Ústavě pro Evropu, v které byla přednost Ústavy pro Evropu a přednost práva přijímaných orgány Evropské unie před právem členských států výslovně uvedena.²⁶ Pakliže v Lisabonské smlouvě již toto pravidlo nebylo, lze to interpretovat i tak, že bylo členskými státy odmítnuto. Pakliže by totiž žádnému členskému státu nevadilo, nebyl by důvod jej neuvést v Lisabonské smlouvě.

Stanovisko Soudního dvora Evropské unie je pochopitelné z pohledu příznivců federalizace Evropské unie, protože pro soud je rozhodující efektivní, tedy účinná, aplikace práva Evropské unie. Jde o teorii stále užšího spojení v unii, a tedy růstu její moci.²⁷ Posiluje moc Evropské unie jako takové, i moc soudu jako jejího orgánu. On rozhoduje, co je správný výklad práva EU a tak zároveň určuje, co má přednost před právními předpisy členského státu, včetně jeho předpisů ústavních. Na druhé straně však důsledná aplikace tohoto stanoviska vede k zpochybnění svrchovanosti i u členských států, které jsou jinak v mezinárodní politice vnímány jako mocnosti – Francie, Německo. Může být však mocnost bez svrchované ústavy? Proto se uvádí, že přednost práva Evropské unie má plynout ze vzájemného dialogu unie a členských států a hledání uspokojení obou stran, přičemž prameny práva nejsou statické, ale mohou se v rámci hledání vhodné interpretace vyvíjet.²⁸

Svou roli hraje i to, že soudci Soudního dvora EU mají dlouhodobý pozitivní vztah k evropskému právu a evropské integraci. Vystihuje to výrok předsedy Soudního dvora EU vlámského Belgičana Koena Lenaertse: „*Jednoduše zde není žádný zbytek suverenity, který by mohly členské státy uplatnit proti Společenství.*“²⁹ Lenaerts se stal soudcem Soudního dvora EU od roku 2003, od roku 2012 byl místopředsedou a od roku 2015 předsedou.

Odpůrci Evropské unie a zastánci státní svrchovanosti (suverenity) se zpravidla o členství v orgánech Evropské unie neucházejí, což platí i pro Soudní dvůr EU. Jestliže jde o soudce, kteří jako právníci se před svým nástupcem na soud věnovali evropskému právu, pak je propojení těchto právníků s Evropskou unií ještě niternější. Co by totiž dělali, kdyby právo Evropské unie zaniklo? A i když

²⁶ Část I článku 6 Smlouvy o Ústavě pro Evropu.

²⁷ BŘICHÁČEK TOMÁŠ. Unie blízka i vzdálená. Praha: Institut Václava Klause publikace č. 11/2014, ISBN 978-80-87806-08-1, s. 61 a násl.

²⁸ VERHOEVEN AMARYLLIS. The European Union in Search of a Democratic and Constitutional Theory, Kluwer Law International. The Hague, London, New York, 2002, s. 319. KERIKMÄE TANEL: Estonsko jako členský stát Evropské unie v kontextu deliberativního supraracionalizmu: nedostatek aktivního ústavního dialogu. Acta Iuridica Olomucensia [online]. 2011 [cit. 6. 8. 2013], roč. 6, č. 1, s. 102-103.

²⁹ KOEN LENAERTS. Constitutionalism and the Many Faces of Federalism, *American Journal of Comparative Law* 2/1990, s. 220. ZBÍRAL ROBERT. *Přenos pravomocí členských států na Evropskou unii: cesta bez zpátečního lístku?*, Praha 2013, ISBN 978-80-87576-72-4, s. 66.

nezanikne, nechtějí připustit, že by jiné právo mohlo být významnější než evropské. Tomáš Břicháček výstižně charakterizoval Soudní dvůr EU slovy: „*Je soudem prointegročního zaměření; vykládá pravomoci svěřené Unii extenzivním způsobem, rozhoduje kompetenční spory pravidelně ve prospěch Unie a maximalizuje účinky unijního práva.*“³⁰.

Vedle Soudního dvora Evropské unie přednost práva Evropské unie před právem členského státu akceptuje belgický Kasační soud a estonský Státní soud.³¹ Výklad o přednosti evropského práva má svůj základ v mezinárodním právu, kdy je obecně přijímaná myšlenka, že se nelze dovolat neplatnosti mezinárodního závazku pro rozpor s vnitrostátním právem. Ovšem na druhé straně jsou normy mezinárodního práva postaveny na vzájemnosti a závazky z mezinárodních smluv platí pro státy, které k nim přistoupí. Neexistuje žádný světový zákonodárce schopný vnutit svou vůli všem.

Pro vymahatelnost mezinárodního práva je pak rozhodující i otázka suverenity státu a jejího faktického obhájení. Donucení v mezinárodním právu v praxi je omezené, může být realizováno silou vůči malým a středním státům. Nelze realizovat mezinárodní donucení vůči velmocem držícím atomovou zbraň. Lze předpokládat, že jiné státy nebudou riskovat atomovou válku útokem na USA, Rusko, Čínu. Proto také některé další státy usilovaly o atomovou zbraň (Severní Korea, Indie, Pákistán). Na stát veřejně deklarující, že má atomovou bombu, jiné státy neútočí, nepočítáme-li omezené pohraniční konflikty (Čína – Indie, Indie – Pákistán).

Evropské sekundární právo není doslovnou analogií mezinárodního práva. Zásadní rozpor je v tom, že sekundární právo Evropské unie může tvořit nové povinnosti pro členský stát, které nebyly známy v době vstupu členského státu do Evropské unie a s kterými stát nesouhlasil, ale byly přijaty díky většinovému rozhodování proti jeho vůli.

Proto je rozdíl mezi evropským primárním právem tvořeným mezinárodními smlouvami uzavřenými členskými státy, s nimiž musí vždy všechny členské státy souhlasit, a evropským sekundárním právem (nařízení, směrnice), které mohou být přijaty v rozporu s vůlí členského státu.

Zásadní je zde článek 114 a 352 Smlouvy o fungování Evropské unie. Článek 114 umožňuje přijmout většinovým hlasováním bližší nespécifikovaná opatření k vytvoření a fungování vnitřního trhu. Toto volné ustanovení pak je využíváno k úpravě oblastí, které s vnitřním trhem mají přímé spojení. Příkladem byla směrnice o tabákové reklamě,³² která jejím omezením fakticky nevytvářela, ale podkopávala volný trh, protože chtěla prosadit určitý názor z oblasti veřejného zdraví. Zde se Soudní dvůr EU zastal žalujícího Německa a směrnici prohlásil za neplatnou pro rozpor s primárním právem

³⁰ BŘICHÁČEK TOMÁŠ. Důsledky evropské integrace pro demokracii, *Právo a bezpečnost* 1/2023, ISSN 2336-5323, s. 75.

³¹ Belgický Kasační soud – věc *Le Ski* 1971. Bod 16 stanoviska Ústavního senátu Nejvyššího soudu Estonska č. 3-4-1-3-06. KERIKMÄE TANEL: Estonsko jako členský stát Evropské unie v kontextu deliberativního supraracionalizmu: nedostatek aktivního ústavního dialogu. *Acta Iuridica Olomucensia* [online]. 2011 [cit. 6. 8. 2013], roč. 6, č. 1, s. 101.

³² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/43/ES ze dne 6. července 1998 o sblížení právních a správních předpisů členských států týkajících se reklamy a sponzorství tabákových výrobků.

EU, protože její důvod nespátrával v jednotném trhu, ale v oblasti veřejného zdraví příslušející členským státům, ale šlo o ojedinělý případ. Jindy rozšiřování působnosti Evropské unie s chabým odvoláním na jednotný trh posvěcuje.³³

Klauzule flexibility v čl. 352 Smlouvy o fungování Evropské unie³⁴ umožňuje obdobně přijímat opatření Radě na návrh Komise po souhlasu Evropského parlamentu pro naplnění cílů vůči všem obecně stanoveným cílům Evropské unie podle základních smluv, tedy nejen pro volný trh, vyloučeny z tohoto postupu jsou jen bezpečnostní a zahraniční politika. Rozdíl od oblasti vnitřního trhu je v tom, že zde musí být jednomyslné hlasování v Radě. Podivné je, že toto ustanovení se nesmí použít k harmonizaci vnitrostátních předpisů členských států tam, kde to výslovně základní smlouvy vylučují. Tedy při mlčení základních smluv je taková harmonizace možná. Tím je dán rozpor s pravidlem ve Smlouvě o Evropské unii, která stanoví: „*Pravomoci, které nejsou smlouvami unii svěřeny, náležejí členským státům.*“³⁵ To je zásadní především u sdílených pravomocí (působností) Evropské unii a členských států, kdy legislativní aktivita EU v rámci sekundárního práva vylučuje pak takto upravené věci z normativní působnosti členských států.³⁶ To fakticky vede k tomu, že se unie může zmocnit celé sdílené působnosti.

Přítom zpravidla i ve federálních státech platí, že federace může jen to, co má výslovně svěřeno a vše ostatní přísluší členským státům, a tak tomu bylo též v československé federaci.³⁷ Klausule flexibility sice vyžaduje jednomyslnost státu, ale fakticky vede k obcházení ratifikačního procesu.

Pokud totiž nová oblast působnosti Evropské unie je stanovena výslovně novým zněním základních smluv, musí s ní souhlasit nejen exekutiva, ale i legislativa členského státu, a to často rigidnějším ústavním procesem. Při použití klauzule flexibility však stačí souhlas příslušného ministra. Navíc je nutné přihlídnout i k možnosti Evropské rady, aby sama rozhodla, že Rada EU bude přijímat rozhodnutí kvalifikovanou většinou i tam, kde základní smlouvy stanoví jednomyslnost rozhodnutí s tím, že tak nelze postupovat v oblasti vojenství (passerelle klauzule).³⁸ Proto zastánci suverenity členského státu, priority jeho ústavy i dominance voleného parlamentu nad vládou zákonitě využívání klauzule flexibility i passerelle odporují, byť v případě klauzule passerelle je možné veto parlamentů členských států. V případě ČR je nutný přechodí souhlas obou komor Parlamentu³⁹ pro to, aby prezident či premiér v Evropské radě pro takové rozhodnutí hlasoval (vázaný mandát). Ovšem

³³ Čl. 114 Smlouvy o fungování Evropské unie byl dříve čl. 95 Smlouvy o Evropské unii. Rozhodnutí Soudního dvora Německo proti Evropské komisi a Radě C-376/98. ZBÍRAL ROBERT: *Přenos pravomocí členských států na Evropskou unii: cesta bez zpátečního lístku?*, Praha 2013, ISBN 978-80-87576-72-4, s. 69-70.

³⁴ Původně čl. 308 Smlouvy o Evropském společenství. ZBÍRAL ROBERT. *Přenos pravomocí členských států na Evropskou unii: cesta bez zpátečního lístku?*, Praha 2013, ISBN 978-80-87576-72-4, s. 70-72.

³⁵ Čl. 5 odst. 2 a obdobně čl. 4 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii.

³⁶ Čl. 2 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie a připojený protokol o výkonu sdílených pravomocí.

³⁷ Čl. 9 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci.

³⁸ Čl. 48 odst. 7 Smlouvy o Evropské unii.

³⁹ § 109i písm. c) jednacího řádu Poslanecké sněmovny č. 90/1995 Sb. a § 119m písm. a) jednacího řádu Senátu č. 107/1999 Sb. ve znění zákona č. 162/2009 Sb.

komory zde dávají souhlas běžnou nadpoloviční většinou přítomných, zatímco při řádném souhlasu s ratifikací změny základních smluv by byla nutná ústavní třípětinová většina.

3.1 VÝJIMKY V PRAMENECH PRÁVA EVROPSKÉ UNIE

Bezkonfliktní je, pokud při vytváření nového pramene práva Evropské unie specifikum ústavního systému členského státu uznají již jeho tvůrci například formou výjimky. To však neřeší případ, kdy konflikt vznikne až po přijetí pramene práva Evropské unie a také je problém v tom, že případná výjimka uznávající ústavní specifikum členského státu je závislá na souhlasu ostatních států, není tedy vyjádřením svrchovanosti členského státu. Svrchovaný stát si o své ústavě může rozhodovat sám a to i nově, nemusí udržovat jen starý ústavní stav.

Příkladem vyjednání výjimky z obecných pravidel Evropské unie (svobody pohybu, rovnost pohlaví) z důvodu ochrany ústavy členského státu je uznání zvláštního postavení Autonomní mnišský stát Svaté hory Athos v Řecku (severní výběžek poloostrova Chalkidiki), včetně toho, že na její území je zákaz vstupu žen, podle starobylé ústavy tohoto území vydané byzantským císařem Konstantinem IX. roku 1045.⁴⁰ Zákaz vyplývá z toho, že území patří mužským pravoslavným klášterům, kde je pobyt žen podle řádových předpisů nepřipustný. Rovněž je zakázáno usazování jinověrců (nepravoslavných křesťanů) a odpadlíků.⁴¹

V rámci přístupové smlouvy Řecko a Evropská společenství vydaly společné písemné prohlášení: *Uznávajíce, že zvláštní status udělený hoře Athos tak, jak jej zaručuje článek 105 řecké ústavy, je odůvodněn výhradně duchovními a náboženskými pohnutkami, Společenství zajistí, aby byl tento status brán v úvahu při uplatňování a pozdějším vypracování právních předpisů Společenství, zejména právních předpisů týkajících se osvobození od cla a daní a práva usazování.*⁴² Přestože je však tento speciální statut území uznáván řeckou ústavou a byl výslovně zmíněn i v přístupových dokumentech Řecka k Evropským společenstvím a Řecko na tento statut upozornilo i v rámci následných základních smluv Evropské unie,⁴³ objevují se v Evropském parlamentu poslanci, kteří chtějí, aby Evropská unie proti této starobylé ústavní řecké tradici zasáhla a vynutila si její zrušení.⁴⁴

Vyjednaná výjimka je též například ve zbraňové směrnici ustanovení o tom, že státům se umožňuje odchýlná úprava pro účely národní obrany formou dobrovolného výcviku, a státům, které mají alespoň 50 let miliční systém, se umožňuje ponechávat vojákům v záloze zbraň doma.⁴⁵

⁴⁰ Nyní je zákaz obsažen v čl. 186 Statutární listiny Svaté hory Athos z roku 1924.

⁴¹ Čl. 105 Ústavy Řecké republiky z 9. 6. 1975.

⁴² Dokumenty o přistoupení Řecka, smlouva o přistoupení z 28. 5. 1979 a připojená prohlášení. CELEX 11979H.

⁴³ Prohlášení o postavení církví a nekonfesních organizací Řecka k Amsterodamské smlouvě z 2. 10. 1997: *Pokud jde o Prohlášení o postavení církví a nekonfesních organizací, Řecko připomíná Společné prohlášení o hoře Athos, které je připojeno k Závěrečnému aktu Smlouvy o přistoupení Řecka k Evropským společenstvím.*

⁴⁴ RYSKA PAVEL. *Jak Evropská unie nařizuje mnichům vzít mezi sebe ženy*, Liberální institut 2. 10. 2008, <https://libinst.cz/jak-evropska-unie-narizuje-mnichum-vzit-mezi-sebe-zeny/> (cit. 16. 10. 2022).

⁴⁵ Poslední věta bodu 16 úvodních ustanovení směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/853 ze dne 17. května 2017 měnící směrnici o kontrole nabytí a držení zbraní: *Členské státy by měly mít rovněž možnost povolit jednotlivcům nabyvat a držet jinak zakázané palné zbraně, jejich hlavní části a střelivo zařazené do kategorie A za účelem národní obrany, jako například v rámci dobrovolného vojenského výcviku poskytovaného podle vnitrostátního práva.*

4. VZTAH ÚSTAVNÍCH PŘEDPISŮ ČESKÉ REPUBLIKY K PRÁVU EVROPSKÉ UNIE

Ústavní předpisy v Čechách a na Moravě výslovně o Evropské unii nehovoří. Obecně je umožněno přenést mezinárodní smlouvou některé pravomoci orgánů republiky na mezinárodní organizaci či instituci.⁴⁶ Ustanovení čl. 10a Ústavy přijaté před vstupem do Evropské unie se využilo jako ústavní základ pro vstup do Evropské unie, ale je obecné a může být využito i pro přenos na další mezinárodní organizace či instituce. Pakliže ústava vůbec nehovoří o Evropské unii, platí, že se nijak nevyjadřuje ani k právu Evropské unie.

Přitom toto znění bylo jen jedním z návrhů, když další dva neúspěšné vládní návrhy zakotvovaly přednost práva EU před našim právem, včetně ústavních předpisů. Parlament vědomě odmítl znění, které zakotvovalo přednost práva EU před našimi ústavními předpisy, nešlo o nějaký náhodný výsledek.

Nepřijaté návrhy zněly:

1. *Ústavní pořádek, mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu a mají přednost před zákonem, zákony a jiné právní předpisy nelze vykládat a používat způsobem neslučitelným se závazky vyplývajícími z členství České republiky v mezinárodní organizaci nebo mezinárodním orgánu/mezinárodní instituci podle čl. 10a.⁴⁷*
2. *Pokud to vyplývá z mezinárodní smlouvy podle čl. 10a, je právo takové mezinárodní organizace nebo mezinárodního orgánu/mezinárodní instituce přímo použitelné a má přednost před právem České republiky.⁴⁸*

Protože evropské primární právo tvoří mezinárodní smlouvy a Ústava sama uznává, že akt, který lze přenést pravomoci státních orgánů na mezinárodní organizaci či instituci, je mezinárodní smlouva, je určující pro vztah ústavního práva České republiky k právu Evropské unie obecný vztah práva České republiky k mezinárodním smlouvám.

Tradičně bývá vztah mezinárodního a vnitrostátního práva posuzován v rámci monismu s primátem mezinárodního práva či primátem vnitrostátního práva anebo v rámci dualismu dvou právních

Čl. 6 odst. 6 směrnice Rady 91/477/EHS o kontrole nabývání a držení zbraní ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/853 ze dne 17. května 2017: *Členské státy, které mají vojenský systém založený na branné povinnosti a které po dobu posledních 50 let uplatňovaly systém převodu vojenských palných zbraní osobám opouštějícím vojsko poté, co vykonaly vojenskou službu, mohou těmto osobám jakožto sportovním střelcům, pokud jde o palné zbraně zařazené do kategorie A bodu 6, udělit povolení k tomu, aby si ponechaly jednu palnou zbraň, kterou používaly během povinné vojenské služby.*

KUDRNA JAN. Placení hotovostí jako ústavní právo? Určitě ano! *Mladá fronta Dnes* 13. 10. 2022, ISSN 1210-1168, s. 12.

⁴⁶ Čl. 10a Ústavy ČR č. 1/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 395/2001 Sb.

⁴⁷ Návrh čl. 10b Ústavy – vládní návrh ústavního zákona. Tisk 884, 3. volební období Poslanecké sněmovny 1998-2002.

⁴⁸ Varianta návrhu čl. 10b Ústavy – zvláštní část důvodové zprávy k bodu 3 vládního návrhu ústavního zákona. Tisk 884, 3. volební období Poslanecké sněmovny 1998-2002.

systemů. Československý přístup k mezinárodnímu právu byl přístupem dualistickým. Tedy že vnitrostátní a mezinárodní právo jsou oddělené právní systémy.

Od roku 1993 Ústava České republiky zavedla přednost vyhlášených mezinárodních smluv, k jejichž ratifikaci dal souhlas Parlament, před zákonem. Tyto smlouvy se běžně nazývají jako smlouvy prezidentské, protože je sjednává prezident republiky a paušálně nepřenesl jejich sjednání na vládu, jak je tomu u smluv vládních, či jednotlivé členy vlády, jak je tomu u smluv rezortních (ministerských).⁴⁹ Tyto smlouvy musí prezident též ratifikovat. Mezinárodní smlouvy tvořící primární právo Evropské unie (Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie) patří v České republice mezi tyto prezidentské mezinárodní smlouvy. Mají tedy aplikační přednost před zákonem.

Přednost před zákonem v sobě obsahuje i přednost před podzákonnými právními předpisy vydávané orgány výkonné moci nebo samosprávy. Ovšem zákon a ústavní zákon jsou rozdílné pojmy a ústavní zákon je v hierarchii právních předpisů zákonu nadřazen. Tedy aplikační přednost před zákonem nic neříká o vztahu mezinárodních smluv k ústavním zákonům.

Kdyby ústavodárce chtěl, aby mezinárodní smlouvy měly přednost před ústavním zákonem, tak by to do Ústavy napsal. Ústava nezahrnuje mezinárodní smlouvy do ústavního pořádku – souhrnu všech ústavních předpisů.⁵⁰ To, že pravidlo přednosti mezinárodních smluv se vztahuje jen na zákon, znamená, že z pohledu ústavního práva České republiky ve vztahu ústavních předpisů a mezinárodních smluv platí nadále princip dualismu.

V právní teorii se lze setkat s názorem, že mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy mají ústavní sílu či dokonce Kühn a Kysela hovoří o převládnutí smlouvy dle čl. 10a nad ústavním zákonem.⁵¹ Oba autoři polemizují s Jiřím Malenovským, zda má mezinárodní smlouvy o EU (primární právo EU) jsou samostatnou zvláštní skupinou smluv podle čl. 10a či jen tento článek vytváří podskupinou smluv, které obecně upravuje čl. 10 Ústavy. Tento spor není pro řešení vztahu Ústavy a práva EU určující. Významné však je, že i Jiří Malenovský hovoří o přednosti primárního práva EU před

⁴⁹ Rozhodnutí prezidenta republiky č. 144/1993 Sb.

⁵⁰ Část VII odůvodnění nálezu Ústavního soudu č. 403/2002 Sb. řadí do ústavního pořádku bez ohledu na text ústavy mezinárodní smlouvy o základních právech a svobodách. Tento jeho přístup však není akceptován obecně právní teorií. Na to mimo jiné odmítavě reagoval Václav Pavlíček: „*Součástí ústavního pořádku... nejsou ... žádné mezinárodní smlouvy (a to ani smlouvy podle čl. 10 Ústavy). Opačné pojetí by učinilo ústavu naprosto nejasnou a ztratila by svou rigidní charakteristiku.*“ PAVLÍČEK VÁCLAV: *Ústavní právo a státověda*. II. Díl. Praha: Leges, 2011, ISBN 978-80-87212-90-5, s. 346.

Nicméně pro předmět článku není důležitý, protože mezinárodní smlouva č. 44/2004 Sb.m.s., o přistoupení ČR k Evropské unii a jejich následné mezinárodní smlouvy o EU (Lisabonská), nejsou lidskoprávními smlouvami s výjimkou Listiny základních práv a svobod EU.

⁵¹ KÜHN ZDENĚK - KYSELA JAN. Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu? *Právní rozhledy* 1/2004, s. 23–27.

ústavním zákonem s tím, že pak právě jen z primárního práva EU plyne i závaznost a postavení sekundárního práva EU v rámci vnitrostátního právního řádu.⁵²

Právní charakter mezinárodní smlouvy se neliší, zda jde o mezinárodní smlouvu podle čl. 10 či čl. 10a Ústavy. To, že je smlouva podle čl. 10a schvalována v Parlamentu ústavní většinou či referendem, nezakládá její ústavní sílu. Obdobně ani zákony schvalované za přísnějších podmínek v Parlamentu podle čl. 40 Ústavy (volební zákony, jednací řád Senátu, stykový zákon) nemají vyšší právní sílu než jiné obyčejné zákony. Nevytváří zvláštní druh právních předpisů mezi zákony a ústavními zákony. Kdyby čl. 10a vytvářel mezinárodní smlouvy s ústavní či dokonce nadústavní právní silou, bylo by zbytečné řízení o jejich ústavnosti u Ústavního soudu před jejich ratifikací. V takovém případě by totiž neústavnost byla vyřešena právě jejich ratifikací a vyhlášením s tím, že by platilo, že mladší mezinárodní smlouva podle čl. 10a mění či má přednost před starším ústavním zákonem. Právě to, že toto neplatí, vyvolává nutnost mechanismu, jak zabránit ratifikaci neústavní mezinárodní smlouvy.

5. OTÁZKA SUVERENITY

Pakliže mezi ústavním právem České republiky a evropským právem je vztah dualistický, tedy mezi nimi není vztah primátu jednoho práva nad druhým, je pro řešení případného rozporu evropského a vnitrostátního ústavního práva třeba užít dalších okolností a hodnot.

Stát si do ústavních zákonů dává své základní hodnoty a skrze ně se sebeurčuje jako stát. A stát je mocenská organizace společnosti na určitém území. Tedy jde o základní hodnoty lidí tuto společnost tvořící. Pro řešení problému je určující, které společenství má na určitém území poslední slovo, což znamená suverenitu jako svrchovanou neomezenou moc, zda společenství (obyvatelstvo) členského státu či obyvatelstvo celé Evropské unie. Společenství se suverenitou a jeho právní řád je rozhodující pro regulaci života lidí na daném území. Vystihl to moravský konstitucionalista Jan Filip při kritice pojmu „praktická suverenita“ využitého Ústavním soudem při obhajobě ústavnosti Lisabonské smlouvy, kde užití tohoto pojmu zhodnotil tak, že „*by se spíše hodil do slovníku novinářů Druhé republiky*“ a uvedl: „*Bud' je určitý útvar státem a pak je suverénní, nebo jím není. Žádná slovní ekvilibristika to nevyřeší.*“⁵³

Svrchovanost (suverenita) není nikdy absolutní a má vedle formálně právní stránky i stránku faktickou. Pomnichovská druhá Česko-slovenská republika 1938–39 byla formálně samostatným státem, ale krčícím se před mocným německým sousedem, který ji okamžitě zlikvidoval, jakmile se

⁵² MALENOVSKÝ JIŘÍ. Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR. *Právník* 9/2003, s. 841-845. MALENOVSKÝ JIŘÍ: Ve věci ústavního základu působení komunitárního práva uvnitř ČR nebylo řečeno poslední slovo, *Právní rozhledy* 6/2004, s. 227n.

⁵³ Bod 107 odůvodnění nálezu Ústavního soudu z 26. 11. 2008, Pl.ÚS 19/08, 446/2008 Sb. (Lisabon 1). FILIP JAN: Evropeizace ústavního práva v České republice (vybrané problémy), *Časopis pro právní vědu a praxi* 3/2009, ISSN 1210-9126, s. 165, <https://journals.muni.cz/cvpv/article/view/6577/5966> (cit. 28. 2. 2023).

k tomu rozhodl. Ve středověku byla spojována svrchovanost se získáním královského titulu, ale již i v tom byla vyjádřena závislost, protože korunu buď uděloval císař (Čechy) nebo papež (Uhry) a ten, kdo ji získal od jednoho, toužil i po uznání od druhého. Pro právní oblast je však rozhodující pojem suverenity formální bez rozboru faktické mocenské, hospodářské či jiné závislosti.

Pro přednost ústavního a evropského práva je určující, zda při vstupu do Evropské unie ztrácí stát svou svrchovanost nebo ne. Pakliže ji ztrácí, má právo Evropské unie přednost před právním řádem státu, včetně jeho norem nejvyšších – ústavních, protože již nejde o právní řád suveréna na daném území. Pakliže si suverenitu stát ponechá i po vstupu do Evropské unie, je důsledkem této suverenity státu v rámci práva dominance jeho právního řádu na jeho území.

To neznamená, že by suverénní stát nemohl na svém území upřednostnit před svými pravidly právní předpisy tvořené mezinárodními organizacemi a institucemi. Tedy i právo Evropské unie. Vždy je to však jeho vlastní rozhodnutí, které může být odvolatelné. Možnost státu vzít si zpět oblast působnosti a pravomoci přenesené na Evropskou unii je znakem jeho suverenity. Stát, který si již nemůže obnovit výkon pravomocí, které přenesl, není suverénní.

Sporem může být, zda tak stát může učinit jen vůči všem předaným pravomocem, což znamená vystoupení z unie, nebo i vůči jen některým oblastem, což naráží na otázku akceptování tohoto kroku ostatními členskými státy.

Stát také určuje i rozsah této přednosti a nijak jeho rozhodnutí nemá právní dopad na řešení této otázky v jiných členských státech. Irská ústava stanoví, že žádné ustanovení ústavy neruší zákony nebo opatření státu nutná ze členství v Evropské unii. Fakticky zakazuje prohlášení neústavnosti aktu provádějícího právo Evropské unie a závazky k ní.⁵⁴ Toto velmi prounijní ustanovení však nezavazuje žádný jiný, než irský ústavní řád. Je však vyváжено tím, že změny základních smluv (primárního práva) podléhají v Irsku ratifikačnímu referendu, tedy rozhodnutí lidu jako zdroje moci ve státě, a souhlas s jejich ratifikací se stává součástí ústavy. Nizozemská ústava předpokládá i mezinárodní smlouvy, které jsou v rozporu s ústavou, kdy však k schválení takové mezinárodní smlouvy Generálními stavami je třeba dvoutřetinová většina odevzdaných hlasů, tedy stejná většina jako pro změnu ústavy.⁵⁵ Rovněž v Německu se pro změnu základních smluv dotýkajících se německého Základního zákona vyžaduje přijetí zákona, který musí být schválen dvoutřetinovou většinou členů Spolkového sněmu i Spolkové rady stejně jako u ústavní změny.⁵⁶

Stát si zpravidla dává své nejvýznamnější hodnoty do svých ústavních předpisů. Pokud tedy Česká republika uznala přednost mezinárodních smluv před svými zákony, uznává tuto přednost i ve prospěch evropského práva, ať již primárního či na jeho základě vydaného sekundárního práva Evropské unie, vůči zákonům a podzákoným právním předpisům. Avšak nestanovila tuto přednost

⁵⁴ Čl. 29 odst. 4 bod 6 Ústavy Irské republiky.

⁵⁵ Čl. 91 odst. 3 Ústavy Království Nizozemí ze 17. 2. 1983.

⁵⁶ Čl. 23 odst. 1 a čl. 79 odst. 2 Základního zákona Spolkové republiky Německo z 23. 5. 1949.

vůči svým ústavním zákonům. V případě střetu evropského práva a ústavních předpisů České republiky má na území Čech, Moravy a Slezska přednost ústavní právo České republiky.

Je správné, že je dána přednost mezinárodnímu právu a v rámci jeho též právu EU před zákony. Pokud stát vstoupí do určité mezinárodní organizace, má závazek respektovat její rozhodnutí. Ovšem pokud jde o zásadní hodnoty, z nichž vychází a obsahují je ústavní zákony, pak stát a jeho právo musí mít přednost na svém území. Z tohoto pohledu je tedy v České republice přednost práva Evropské unie před vnitrostátními zákony, ale nikoliv před ústavními zákony České republiky.

Tento přístup může vést k tlaku na rozkošatění ústavních norem. Naše Ústava je poměrně stručná, což je dobře. Ústavní předpisy nemají být užvaněné. Nicméně právě snaha ochránit některé tradiční instituty před bruselským sjednocováním může vést k tomu, že věci upravené dosud jen na zákonné úrovni, budou povyšovány na úroveň ústavní. Příkladem je i novela Listiny základních práv a svobod v roce 2021 výslovně uznávající právo na obranu i se zbraní,⁵⁷ což byla reakce právě na snahu Evropské unie posílit regulaci držení střelných zbraní zbraňovou směrnicí.

Tím dojde k rozmnožení ústavních norem. V takovém případě je vhodnější cesta speciálních ústavních zákonů než zhutňování současné Ústavy.

6. POSTOJ ÚSTAVNÍHO SOUDU ČESKÉ REPUBLIKY

6.1 CUKERNÉ KVÓTY

Ústavní soud vztah ústavních zákonů a práva EU řešil vícekrát a jeho právní názor se měnil. Nejdříve se k evropské problematice dostal v rámci několika nálezů týkající se cukerních kvót. V roce 2006 uvedl: „*Ač tedy referenčním rámcem přezkumu Ústavním soudem zůstávají i po 1. 5. 2004 normy ústavního pořádku České republiky, nemůže Ústavní soud zcela přehlížet dopad komunitárního práva na tvorbu, aplikaci a interpretaci vnitrostátního práva, a to v oblasti právní úpravy, jejíž vznik, působení a účel je bezprostředně navázán na komunitární právo. Jinými slovy, Ústavní soud v této oblasti interpretuje ústavní právo s přihlédnutím k principům plynoucím z práva komunitárního.*“⁵⁸

„*Toto propůjčení části pravomocí je ovšem podle Ústavního soudu propůjčením podmíněným, neboť originárním nositelem suverenity a z ní vyplývajících pravomocí nadále zůstala Česká republika, jejíž suverenitu konstituuje nadále čl. 1 odst. 1 Ústavy. Podle něho je Česká republika svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Ona podmíněnost delegace těchto pravomocí se podle Ústavního soudu projevuje ve dvou rovinách:*

⁵⁷ Čl. 6 odst. 4 Listiny základních práv a svobod ve znění ústavního zákona č. 295/2021 Sb.

⁵⁸ Část VI.A odůvodnění nálezu Ústavního soudu z 8. 3. 2006, Pl.ÚS 50/04. Rozbor judikatury Ústavního soudu České republiky i vybraných jiných ústavních soudů viz KOMÁRKOVÁ HELENA: *Nadstátnost komunitárního práva: vývoj, důsledky v oblasti práva a úprava v "Reformní smlouvě"*, diplomová práce Právnická fakulta Masarykovy univerzity 2009, https://is.muni.cz/th/qyj53/DP_Final.pdf.

v rovině formální a v rovině materiální. První z těchto rovin se týká samotných mocenských atributů státní svrchovanosti, druhá rovina se týká obsahových komponent výkonu státní moci. Jinak řečeno, delegace části pravomocí vnitrostátních orgánů může trvat potud, pokud tyto pravomoci jsou orgány ES⁵⁹ vykonávány způsobem slučitelným s uchováním základů státní suverenity České republiky a způsobem, jenž neohrožuje samotnou podstatu materiálního právního státu. Pokud by jedna z těchto podmínek realizace přenosu pravomocí nebyla naplněna, tj. pokud by vývoj v ES, resp. EU ohrožoval samotnou podstatu státní svrchovanosti České republiky nebo podstatné náležitosti demokratického právního státu, bylo by třeba trvat na tom, aby se těchto pravomocí opětovně ujaly vnitrostátní orgány České republiky, přitom platí, že k ochraně ústavnosti je povolán Ústavní soud (čl. 83 Ústavy).⁶⁰

Tedy tímto nálezem ve věci cukerných kvót Ústavní soud akceptoval přednostní použití evropského práva před právem vnitrostátním s tím, že principy práva Evropské unie „*nechává prozařovat do výkladu ústavního práva*“. Výslovně k otázce ústavních předpisů se nevyjádřil.

Odmítl však přednost práva EU, pakliže by tato přednost ohrozila základy státní suverenity České republiky nebo podstatné náležitosti demokratického právního státu. Z tohoto nálezu není jasné, zda chránil Ústavní soud přednost všech ústavních předpisů nebo si z nich vybral jen něco. Ústavní soud se přihlásil k loajalitě k Evropské unii, avšak dal najevo, že hodlá nadále ctít ústavu v její funkci referenčního rámce v právním řádu.

Během rozhodnutí Ústavní soud zvažoval, zda je soudem, který má povinnost položit předběžnou otázku evropskému Soudnímu dvoru v případě, kdy je výklad evropského práva sporný. Nakonec se této otázce vyhnul, protože uvedl, že v dané věci existuje spousta rozhodnutí Soudního dvora, takže jeho názor je znám a není zde sporu.

6.2 ZÁKON O VEŘEJNÉM ZDRAVOTNÍM POJIŠTĚNÍ A LÉKOVÁ VYHLÁŠKA

Na návrh skupiny senátorů zrušil 16. 1. 2007 Ústavní soud část zákona o veřejném zdravotním pojištění a lékovou vyhlášku týkající se stanovení úhrad léčiv.⁶¹ Podstatou námitky bylo, že stanovené maximální ceny jsou tvořeny v rámci tvorby právních předpisů Ministerstvem zdravotnictví bez účasti dotčených osob – zejména výrobců či dovozců i zdravotních pojišťoven a protože jde o právní předpis, nemá dotčená osoba právo přímo na soudní přezkum vyhlášky. V tom byl spatřován rozpor s právem Evropské unie, které stanoví to, že rozhodnutí ve věci cen

⁵⁹ Evropského společenství. Nález byl vydán ještě před platností Lisabonské smlouvy.

⁶⁰ Část VI.B odůvodnění nálezu Ústavního soudu z 8. 3. 2006, Pl.ÚS 50/04.

⁶¹ Nález Ústavního soudu z 16. 1. 2007, Pl.ÚS 36/05, který zrušil § 15 odst. 10 a část § 15 odst. 5 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, a vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 532/2005 Sb., o úhradách léčiv a potravin pro zvláštní lékařské účely.

humanitárních léčiv musí být odůvodněno a dotčená osoba poučena o opravném prostředku,⁶² i s ústavním právem na soudní ochranu.⁶³

V rámci tohoto nálezu se řešil i vztah vnitrostátního práva a práva Evropské unie, přičemž nález uvádí: „Vzhledem k diskusi, která proběhla v odborném tisku k otázce neústavnosti právního předpisu České republiky, která byla spatřována v jeho rozporu s komunitárním právem, v níž byla zaujímana odlišná stanoviska, požádal soudce zpravodaj vědecká pracoviště, totiž příslušné katedry jednotlivých právnických fakult v České republice, aby vyslovily svůj odborný názor na tuto problematiku.

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

Třetí rozlišuje případy řádné transpozice komunitárního práva do českého právního pořádku, které jednoznačně unikají kontrole ústavnosti, a případy vadné transpozice, které abstraktní kontrole ústavnosti podléhají, neboť v takovém případě zákonodárce nejedná v rámci přenesených pravomocí. Z toho pak dovozuje, že i když v rámci abstraktní kontroly normy nelze zrušit právní předpis pro rozpor s komunitárním právem, musí být vždy v konkrétním případě učiněn závěr o souladu či rozporu s tímto právem, aby bylo možné posoudit pravomoc takový předpis rušit.“⁶⁴

Ústavní soud stvrdil své stanovisko z nálezu ve věci cukerných kvót s tím, že zrušit právní předpis může jen pro rozpor s ústavou či zákonem, nikoliv pro rozpor s pramenem sekundárního evropského práva, byť při posuzování věci přihlédne i k judikatuře Soudního dvora Evropské unie: „Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 40, nález č. 50; vyhlášen pod č. 154/2006 Sb.) vyložil, že komunitární právo nemůže být referenčním kritériem posuzování ústavnosti vnitrostátního předpisu. Na druhou stranu jsou Evropská společenství, tak jako Česká republika, společenstvími právními. Na respektování a účtě k podstatným náležitostem právního státu jsou Evropská společenství vybudována. Z judikatury Evropského soudního dvora lze dovodit, že jeho interpretace obecných principů právních odpovídajících základním právům obsaženým v domácích ústavních katalogích je blízká přístupu Ústavního soudu. Navíc se předmětná problematika týká tvorby a fungování vnitřního trhu včetně zásahů do volného pohybu zboží jakožto jedné ze čtyř základních svobod, tedy samé podstaty Evropských společenství, a tudíž je třeba o to

⁶² Čl. 1 a čl. 6 odst. 2 směrnice Rady Evropského společenství č. 89/105/EHS o průhlednosti opatření upravujících tvorbu cen u humánních léčivých přípravků a jejich začlenění do oblasti působnosti vnitrostátních systémů zdravotního pojištění.

⁶³ Čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

⁶⁴ Bod 20-21 odůvodnění nálezu Ústavního soudu z 16. 1. 2007, Pl.ÚS 36/05.

pečlivěji dbát, zda přijatá omezení jsou vyvážena dostatečnou garancí základních práv zúčastněných subjektů, v posuzovaném případě především práva na řádné a spravedlivé řízení. V tomto duchu také Ústavní soud pracoval s námitkou navrhovatelů, že napadené ustanovení zákona o veřejném zdravotním pojištění je v rozporu se směrnicí; ani skutečně zjištěný rozpor by sám o sobě nemohl vést k derogaci předmětného zákonného ustanovení a jeho prováděcí vyhlášky, nicméně argumenty opravňujícími k takovému konstatování lze podpořit zdůvodnění neústavnosti.“⁶⁵

6.3 EVROPSKÝ ZATÝKACÍ ROZKAZ

Ještě též v roce 2006 při posuzování části trestního řádu a trestního zákoníku zavádějící evropský zatýkací rozkaz⁶⁶ Ústavní soud nečekaně vykročil k panství práva Evropské unie nad ústavním právem. Ústavní soud prohlásil: „vzhledem k doktríně ESD (Evropského soudního dvora) o přednosti komunitárního práva může Ústavní soud svou pravomoc vůči normám tohoto práva uplatňovat pouze za určitých okolností. Podle ESD v oblastech, které jsou upraveny výlučně komunitárním právem, má toto právo přednost a nemůže být popřeno referenčními kritérii národního práva, a to ani na úrovni ústavní.

Podle této doktríny tedy Ústavní soud nemá pravomoc rozhodovat o ústavnosti norem evropského práva, a to ani za situace, pokud jsou obsaženy v právních předpisech České republiky. Jeho kompetence posuzovat ústavnost českých norem je tedy, ve stejném smyslu, omezena.“⁶⁷

Proti nálezu uplatnili odlišné stanovisko tři ústavní soudci Stanislav Balík, Vlasta Formánková, Eliška Wagnerová. Eliška Wagnerová nález označila za exces na semináři v Senátu 16. 4. 2009.⁶⁸ Ústavní soud uznal předpisy obyčejného zákona zavádějící na základě evropského zatýkacího rozkazu možnost předat občana k trestnímu stíhání do státu Evropské unie, byť ústavní předpis Listina základních práva a svobod stanoví: „Občan nemůže být nucen k opuštění vlasti.“⁶⁹

6.4 LISABONSKÁ SMLOUVA

Ve věci přezkumu souladnosti Lisabonské smlouvy o Evropské unii s ústavním pořádkem ČR rozhodoval Ústavní soud dvakrát. Nálezem z 26. 11. 2008, Pl.ÚS 19/08 (Lisabon 1), na návrh Senátu o části smlouvy a nálezem z 3. 11. 2009, Pl.ÚS 29/09 (Lisabon 2), na návrh skupiny senátorů o ústavnosti smlouvy jako celku. Vždy prohlásil části smlouvy i smlouvu jako celek za nerozporné s ústavním pořádkem.

V judikátu z roku 2008 ve věci slučitelnosti Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem České republiky Ústavní soud k případnému střetu ústavního práva a práva Evropské unie uvedl: „v případě

⁶⁵ Bod 31 odůvodnění nálezu Ústavního soudu z 16. 1. 2007, Pl.ÚS 36/05.

⁶⁶ § 403 odst. 2, § 411 odst. 6 písm. e), § 411 odst. 7 a § 412 odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb. trestního řádu ve znění zákona č. 539/2004 Sb. § 21 odst. 2 trestního zákona č. 140/1961 Sb.

⁶⁷ Bod 52 odůvodnění nálezu Ústavního soudu z 3. 5. 2006, Pl.ÚS 66/04.

⁶⁸ Kontrola dělby pravomocí v EU a její perspektivy, seminář Výboru pro záležitosti Evropské unie 16. 4. 2009, <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=51704>.

⁶⁹ Čl. 14 odstavec 4 Listiny základních práva a svobod.

jasného konfliktu mezi domácí ústavou a evropským právem, který nelze zhojit žádnou rozumnou interpretací, musí mít ústavní pořádek České republiky, zejména jeho materiální ohnisko, přednost.“⁷⁰. Zároveň uvedl: „Z ústavněprávních mezi přenosu pravomocí obsažených v článku 10a Ústavy však dále vyplývá potřeba zřetelnější ohraničenosti (a tedy i určitosti a rozpoznatelnosti) přenesených pravomocí, spolu s dostatečnou kontrolou, kterou nad přenášením pravomocí může Česká republika jako svrchovaný stát vykonávat.“⁷¹

Věcně rozhodl o slučitelnosti Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem České republiky s tím, že pokud bude možný dvojitý výklad ústavní normy, upřednostní se výklad evropsky konformní před výkladem vedoucí k rozporu s právem Evropské unie, ale v případě výkladem neřešitelného konfliktu má poslední slovo ústavní pořádek České republiky, a ne právo Evropské unie. Ústavní soud sice zejména vytkl přednost materiálního ohniska, což je onen chimérický pokus hledat v sekulární ústavě jakési božské právo bez Boha, což je nesmyslnost kvadratury kruhu.⁷²

Nicméně Ústavní soud obecně tuto přednost přiznal ústavnímu pořádku jako takovému, což je lidským rozumem pochopitelné a jasné řešení střetu dvou ústav členského státu a práva Evropské unie.

Místopředsedkyně Ústavního soudu Eliška Wagnerová to charakterizovala slovy, že se Ústavní soud „prohlásil za ten poslední orgán, který bude v takových případech rozhodovat. Stejně jako se prohlásil za poslední orgán, který bude rozhodovat o tom, zda není ze strany unijních orgánů porušován článek 9, odst. 2 Ústavy ČR, krátce řečeno, případně článek 1, odst. 1“.⁷³

Ve druhém lisabonském nálezu vyšel z prvního lisabonského nálezu, ale zřejmě chtěl otupit razantnost prvního lisabonského nálezu a navrhl případný rozpor evropského práva s ústavním pořádkem řešit změnami ústavního pořádku s tím, že pokud v nějaké budoucí smlouvě tento rozpor shledá, bude to ještě před její ratifikací a až do odstranění rozporu se nestane smlouva účinnou.⁷⁴ Ústavní soud však zapomněl, že rozpor nemusí být jen mezi ústavou a mezinárodními smlouvami jako součástími primárního práva Evropské unie, ale i mezi ústavou a sekundárním právem Evropské unie – nařízeními a směrnicemi, jejichž ústavnost nemá možnost před jejich účinností posuzovat.

Navrhovatelé v řízení Lisabon 2 chtěli po Ústavním soudu, aby určil oblasti, které vždy musí být ponechány členskému státu, jak to učinil německý Spolkový ústavní soud v rozhodnutí o ústavnosti Lisabonské smlouvy. Ústavní soud v Brně však toto odmítl s tím, že mu to nepřísluší.⁷⁵

⁷⁰ Bod 85 odůvodnění nálezu Ústavního soudu z 26. 11. 2008, Pl.ÚS 19/08 (446/2008 Sb., Lisabon 1).

⁷¹ Bod 135 odůvodnění nálezu Ústavního soudu z 26. 11. 2008, Pl.ÚS 19/08, 446/2008 Sb., (Lisabon 1).

⁷² KOUDELKA ZDENĚK: *Transcendentní pramen práva*, Nakladatelství Leges Praha 2018, ISBN 978-80-7502-261-5.

⁷³ Kontrola dělby pravomocí v EU a její perspektivy, seminář Výboru pro záležitosti Evropské unie 16. 4. 2009, <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=51704>.

⁷⁴ Bod 172 odůvodnění nálezu Ústavního soudu z 3. 11. 2009, Pl.ÚS 29/09, 387/2009 Sb., (Lisabon 2).

⁷⁵ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu z 30. 6. 2009, 2BvE 2/08. Body 111-112 odůvodnění nálezu Ústavního soudu Pl.ÚS 29/09, (Lisabon 2). FILIP JAN. K formulaci evropských klauzulí v ústavním právu, *Časopis pro právní vědu a praxi* 3/2010, ISBN 1210-9126, s. 219, <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/6455/5808> (cit. 28. 2. 2023).

Na prvním pohled je překvapivé, že Ústavní soud rozhodl zásadně rozdílně v nálezu o eurozatykači, kdy evropské právo upřednostnil před Listinou základních práv a svobod, a v nálezu o Lisabonské smlouvě, kdy celý ústavní pořádek upřednostnil před právem Evropské unie. Přitom mezi nimi uběhla krátká doba dvou let a Ústavní soud rozhodoval ve stejném personálním složení. Vysvětlením může být, že část soudců podporující dominanci práva Evropské unie byla pro nálezy o Lisabonské smlouvě, protože nebyly o řešení nějakého konkrétního rozporu ústavního pořádku s evropským právem, ale o tom, zda Lisabonská smlouva je v rozporu s ústavním pořádkem a zda může či nemůže být ratifikována. Argument v nálezech pro ratifikaci smlouvy lze shrnout tak, že lisabonská smlouva i celé právo Evropské unie nestojí nad ústavou, nemůže ji měnit, nemá ústavní sílu, tedy nemůže ohrozit ústavnost, protože v případě rozporu má přednost ústava. V rámci tohoto přístupu pak Ústavní soud mohl poměrně snadno a jednotně (žádný soudce nevyjádřil odlišné stanovisko) dospět k názoru, že lisabonská smlouva není ústavní problém. Prouijní soudci toto stanovisko podpořili jako otevření cesty k ratifikaci Lisabonské smlouvy.

Prezident Václav Klaus, který dlouho odmítal ratifikovat Lisabonskou smlouvu, si velmi přesně uvědomoval, jaké plyne nebezpečí pro suverenitu členských, fakticky především malých, států z rozšíření principu většinového hlasování a dalšího pokoutného rozšiřování působností orgánů Evropské unie na rozhodnutí Ústavního slovo reagoval na druhý nálezy ve věci Lisabonské smlouvy prohlášením na Pražském hradě z 3. 11. 2009:

- 1) *Rozhodnutí Ústavního soudu jsem očekával a respektuji ho, i když s jeho obsahem i zdůvodněním zásadně nesouhlasím.*
- 2) *Nemohu souhlasit s jeho formou, tedy s jeho právní kvalitou. Nález Ústavního soudu není neutrální právní analýzou, ale zaujatou politickou obhajobou Lisabonské smlouvy ze strany jejích stoupců. Je to vidět i na zcela neadekvátním konfrontačním způsobu zpracování i prezentace tohoto nálezu.*
- 3) *Především však nemohu souhlasit s jeho obsahem, neboť vstoupením Lisabonské smlouvy v platnost, navzdory politickému názoru Ústavního soudu, Česká republika přestane být suverénním státem. Tato změna – pro dnešek i pro budoucnost – legitimizuje snahy té části naší veřejnosti, které není věc naší národní a státní existence lhostejná a která se s tímto výsledkem nechce smiřovat.*
- 4) *Nemohu respektovat, aby Ústavní soud formuloval povinnost prezidenta republiky tuto (i kteroukoliv jinou) mezinárodní smlouvu ratifikovat "bez zbytečného odkladu" s odkazem na zákon o Ústavním soudu. To je zákon, který se zabývá činností Ústavního soudu, nikoli oprávněními prezidenta republiky, která jsou dána jen a jedině Ústavou.*
- 5) *Sděluji, že jsem Lisabonskou smlouvu dnes v 15 hodin podepsal.*

6.5 ROZHLASOVÉ A TELEVIZNÍ VYSÍLÁNÍ

Obecný soud se obrátil k Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení částí zákona o rozhlasovém a televizním vysílání, které vylučoval z možnosti udělení licence pro digitální vysílání podnikateli provozujícím nebo spojenému s provozováním sítě elektronických komunikací.⁷⁶ Obecný soud v tom spatřoval možný rozpor s právem Evropské unie. Ústavní soud jeho návrh odmítl, protože nebyl primárně směřován do posouzení případného rozporu zákona s Ústavním pořádkem, ale s právem EU.⁷⁷ Ústavní soud je příslušný pro posouzení ústavnosti, a ne unijnosti obyčejných zákonů.

6.6 PŘEDBĚŽNÁ OTÁZKA SOUDNÍMU DVORU A ÚSTAVNÍ SOUD

V senátním nálezu z 8. 1. 2009 se Ústavní soud vyjádřil k problematice předběžné otázky k Soudnímu dvoru Evropské unie.⁷⁸ Uvedl, že je povinností Nejvyššího a Nejvyššího správního soudu využívat možnosti předběžné otázky, ale nikoliv Ústavního soudu v řízení o ústavních stížnostech: „*Referenčním rámcem přezkumu Ústavního soudu zůstávají i po 1. 5. 2004 normy ústavního pořádku České republiky [nález sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 36/05 ze dne 16. 1. 2007 (N 8/44 SbNU 83; 57/2007 Sb.)], neboť úkolem Ústavního soudu je ochrana ústavnosti (čl. 83 Ústavy České republiky), a to v obou jejích aspektech, tj. jak ochrana objektivního ústavního práva, tak subjektivních, tj. základních práv. Komunitární právo není součástí ústavního pořádku, a i proto není Ústavní soud příslušný k tomu, aby toto právo vykládal.*“.

Ústavní soud tak zaujal obdobný postoj, jako například italský Ústavní soud ve svém rozhodnutí z roku 1995, jenž konstatoval, že se necítí být soudem podle čl. 234 Smlouvy ES.⁷⁹ Italský Ústavní soud především vyšel z toho, že vede zvláštní řízení o abstraktní kontrole norem v rámci italského právního řádu, na kteréžto řízení nedopadá úprava předběžné otázky podle evropského práva. Na druhou stranu jsou v Evropské unii ústavní soudy, které předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie pokládají⁸⁰ - rakouský Ústavní soudní dvůr, belgický Arbitrážní soud, německý Spolkový ústavní soud.⁸¹

⁷⁶ § 17 odst. 4 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání.

⁷⁷ Usnesení Ústavního soudu z 2. 12. 2008, Pl.ÚS 12/08.

⁷⁸ Nález Ústavního soudu z 8. 1. 2009, IIÚS 1009/08, soudkyně zpravodajka Eliška Wagnerová. Ústavní stížnost podala farmaceutická společnost Pfizer, spol. s r.o. proti rozsudku Nejvyššího správního soudu z 23. 1. 2008, 3 Ads 71/2007-183.

⁷⁹ Rozhodnutí italského Ústavního soudu z 29. 12. 1995 č. 536/95, Messaggero Servizi Sr. v. Office of Registrar of Padua.

⁸⁰ BOBEK MICHAL, KOMÁREK JAN, PASSER JIŘÍ M., GILLIS MAREK: *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Linde, Praha 2005, ISBN 80-7201-513-3, s. 72-73.

⁸¹ Usnesení druhého senátu Spolkového ústavního soudu ze dne 21. června 2016, sp. zn. 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvE 13/13. Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 11. prosince 2018, sp. zn. C-493/17 (Weiss a další). InfoCuria [online]. (cit. 29. 12. 2021). Dostupné na <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-493/17>.

Tedy náš Ústavní soud prohlásil, že není příslušný k výkladu práva EU, ale na druhé straně také řekl, že právo EU není součástí ústavního pořádku. Tedy může mít přednost před obyčejným zákonem, ne však před zákony ústavními.

6.7 SLOVENSKÉ DŮCHODY⁸²

Velmi zajímavou věcí byl spor mezi Ústavním soudem na jedné straně a Nejvyšším správním soudem a Soudním dvorem Evropské unie na druhé straně o slovenské důchody. V této věci se Ústavní soud nejostřeji vymezil vůči Soudnímu dvoru Evropské unie a odmítl aplikovat právo Evropské unie, pokud by nastal vnitrostátní neústavní důsledek.

Šlo o zvláštní skupinu důchodců v souvislosti s rozdělením Československa. V rámci rozdělení byla přijata zásada, že důchody budoucích důchodců vyplácí za období jejich pracovní aktivity v době Československa ten nástupnický stát – Česká republika nebo Slovenská republika, na jehož území měl sídlo zaměstnavatel k datu zániku československého státu 31. 12. 1992.⁸³ Tito zaměstnavatelé však často působili po celém Československu. Tak se stalo, že část důchodců v Čechách a na Moravě dostávala důchody od Slovenské republiky ve slovenských korunách, i když pracovali na území Čech a Moravy, protože šlo jen o provozovnu, kdy sídlo podniku bylo na Slovensku.

Byť byla původní parita české a slovenské koruny, rychle došlo k tomu, že česká koruna byla silnější, probíhala rozdílná valorizace důchodů a odlišovalo se důchodové právo např. v předčasných důchodech. Poživatelé slovenských důchodů reálně dostávali nižší důchod při stejné době pojištění a stejné dřívější mzdě než důchodci, kterým vyplácela důchod Česká republika. Na základě stížností občanů Ústavní soud rozhodl ještě před vstupem do Evropské unie, že Česká republika musí těmto svým znevýhodněným občanům rozdíl dorovnat.⁸⁴ Česká správa sociálního zabezpečení pak počala této skupině poskytovat vyrovnávací příspěvek.

Proti judikatuře Ústavního soudu se však po vstupu do Evropské unie postavil Nejvyšší správní soud.⁸⁵ Ovšem jeho odlišná rozhodnutí Ústavní soud zrušil.⁸⁶ Nejvyšší správní soud argumentoval právem Evropské unie a nutností použít nařízení Rady (ES) č. 1408/71, což však Ústavní soud odmítl. Podstatou sporu bylo, že vyrovnávací příspěvek přiznával Ústavní soud občanům České republiky s trvalým pobytem v Čechách a na Moravě, kteří měli nižší důchod z důvodu sídla zaměstnavatele na Slovensku s ohledem na přiměřené právo občanů na hmotné zabezpečení ve stáří⁸⁷ a k principu rovnosti občanů. Nejvyšší správní soud argumentoval, že nelze přiznávat takto jen

⁸² ŠPOTTOVÁ KRISTINA. *Sága slovenských důchodů z pohledu konceptu evropeizace*. Rigorózní práce Právnická fakulta Masarykovy univerzity Brno 2016, s. 32-63, https://is.muni.cz/th/nhet4/Rigorozni_prace.pdf

⁸³ Smlouva mezi Českou a Slovenskou republikou o sociální zabezpečení č. 228/1993 Sb.

⁸⁴ Nález Ústavního soudu z 3. 6. 2003, II.ÚS 405/02.

⁸⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 19. 2. 2004, 3 Ads 2/2003-60 (Weiszová 1) a rozsudek Nejvyššího správního soudu z 26. 10. 2005, 3 Ads 2/2003-112 (Weiszová 2).

⁸⁶ Nález Ústavního soudu z 25. 1. 2005, III.ÚS 252/04, a nález Ústavního soudu z 20. 3. 2007, Pl.ÚS 4/06.

⁸⁷ Čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

vyrovnání našim občanům pracujícím v době Československa pro zaměstnavatele se sídlem na Slovensku, ale všem občanům Evropské unie s ohledem na zásadu zákazu odlišného zacházení.

Nejvyšší správní soud pak využil vhodné možnosti a v jiném obdobném případě podal dvě předběžné otázky na Soudní dvůr Evropské unie.⁸⁸ K věci se vyjádřila vláda České republiky, Slovenské republiky i Evropská komise, kteří shodně tvrdili, že judikatura Ústavního soudu je v rozporu s právem Evropské unie. Stanovisko vlády České republiky bylo motivováno tím, že kdyby přestala praxe poskytování vyrovnávacích příspěvků, státní rozpočet ušetří.

Zajímavé je, že Soudní dvůr Evropské unie iniciativní vyjádření Ústavního soudu nepřijal. Podáním ze dne 25. 3. 2011 vedoucí oddělení soudní kanceláře ESD na základě pokynu předsedy čtvrtého senátu ESD předmětné vyjádření Ústavnímu soudu vrátil zpět s odůvodněním: *"dle zavedených zvyklostí si členové ESD nevyměňují korespondenci s třetími osobami ohledně věcí, které jsou ESD předloženy"*.⁸⁹ Rozsudkem Soudní dvůr Evropské unie pak konstatoval, že judikatura Ústavního soudu v Brně je v rozporu s právem Evropské unie, protože váže podmínku vyrovnání na státní občanství a trvalé bydliště na území jednoho členského státu.⁹⁰

Posílen Soudním dvorem Evropské unie Nejvyšší správní soud rozhodl znovu proti judikatuře Ústavního soudu tak, že vyrovnání nelze poskytnout, pokud nárok na důchodovou dávku vznikl od 1. 5. 2004, kdy se Česká republika stala členem Evropské unie.⁹¹ Bylo zřejmé, že jiné řešení spočívající v tom, že by Česká republika poskytovala všem občanům Evropské unie vyrovnání, pokud by byl jejich důchod nižší než podle předpisů České republiky, bylo zjevně nesmyslné a nereálné.

Ústavní soud se Nejvyššího správního soudu i Soudního dvora Evropské unie nezalekl, setrval na své judikatuře a využil ústavní stížnosti v jiné, ale obdobné věci, aby reagoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu i na rozsudek Soudního dvora Evropské unie a zrušil napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu.⁹² Jednání Soudního dvora Evropské unie označil za jednání mimo jeho pravomoc slovy: *"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."* Dále uvedl: *„neodlišit právní poměry plynoucí z rozpadu státu s jednotným systémem sociálního zabezpečení od právních poměrů plynoucích pro oblast sociálního zabezpečení z volného pohybu osob v Evropských společenstvích, resp. Evropské unii, znamená nerespektovat evropské dějiny, znamená srovnávat*

⁸⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu z 23. 9. 2009, 3 Ads 130/2008-107.

⁸⁹ Část VII nálezu Ústavního soudu z 31. 1. 2012, Pl. ÚS 5/12.

⁹⁰ Rozsudek Soudního dvora (čtvrtého senátu) z 22. 6. 2011. Marie Landtová proti České správě sociálního zabezpečení. Věc C-399/09.

⁹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 25. 8. 2011, 3 Ads 130/2008–204.

⁹² Nález Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, Pl. ÚS 5/12.

nesrovnatelné“.⁹³ Navíc vyčetl Ústavní soud Soudního dvoru Evropské unie odmítnutí jeho vyjádření k věci slovy: „*Ústavní soud v této souvislosti připomíná, že ESD⁹⁴ institutu amici curiae v řízení o předběžných otázkách pravidelně využívá, a to zejména ve vztahu k Evropské komisi.*

Za situace, kdy si ESD byl vědom, že Česká republika jako účastník řízení, jejímž jménem jednala vláda, se ve svém vyjádření odmítavě vymezila k právnímu názoru Ústavního soudu, jenž byl předmětem posouzení, nelze hodnotit konstatování ESD, dle něhož v předmětné kauze představoval Ústavní soud "třetí osobu", jinak než jako opuštění principu audiatur et altera pars.“⁹⁵

Ústavní soud se tedy velmi ostře vymezil vůči Soudnímu dvoru Evropské unie, byť formálně rušil rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Šlo o určitou válku soudů v České republice – Ústavní soud x Nejvyšší správní soud. Již dříve se dostal Ústavní soud opakovaně do střetů s Nejvyšším soudem a i vůči němu mocensky prosadil svou vůli soustavným rušením jeho rozhodnutí, kdy původně nechtěl Nejvyšší soud akceptovat judikaturu Ústavního soudu.⁹⁶ Ústavní soud v tomto rozhodnutí odmítl upřednostnit právo Evropské unie nad ústavními předpisy České republiky. Nakonec vůči tomu nebyla žádná reakce ze strany Evropské unie.

Nejvyšší správní soud se pokusil vzdorovat a podal znovu na Soudní dvůr Evropské unie tři nové předběžné otázky, kterými chtěl zhodnotit souladnost rozhodnutí Ústavního soudu s právem Evropské unie. Nejdůležitější byla otázka třetí, kterou se chtěl Nejvyšší správní soud za pomoci Soudního dvora Evropské unie zbavit pro sebe závaznosti nálezů Ústavního soudu, což je přímý ústavní příkaz.⁹⁷ Otázka zněla: „*Brání právo Evropské unie tomu, aby vnitrostátní soud, který je nejvyšším soudem státu v oblasti správního soudnictví, proti jehož rozhodnutí nejsou přípustné opravné prostředky, byl v souladu s vnitrostátním právem vázán právními posouzeními podanými Ústavním soudem ČR, pokud se zdá, že uvedená posouzení nejsou v souladu s právem Unie, jak je vyloženo Soudním dvorem Evropské unie?*“⁹⁸ Ovšem stěžovatelka (žalobkyně), o jejíž kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodoval, vzala kasační stížnost zpět, protože ji vyhověl ministr práce a sociálních věcí cestou odstranění tvrdosti zákona, řízení Nejvyšší správní soud zastavil a tím pádem skončilo i bez meritorního rozhodnutí řízení o předběžných otázkách.⁹⁹

Fakticky vyřešil spor zákonodárce výslovnou zákonnou úpravou zavádějící dorovnávací příspěvek, který již nebyl vázán na podmínku občanství České republiky, ale byl vázán na získání 25 let důchodového pojištění v Československu, alespoň jednoho roku pojištění v České republice v letech 1993-95 a současné pobírání důchodu z České i Slovenské republiky.¹⁰⁰

⁹³ Část VII nálezů Ústavního soudu z 31. 1. 2012, Pl. ÚS 5/12.

⁹⁴ ESD = Evropský soudní dvůr = Soudní dvůr Evropské unie.

⁹⁵ Část VII nálezů Ústavního soudu z 31. 1. 2012, Pl. ÚS 5/12.

⁹⁶ KOUDELKA ZDENĚK: Válka soudů aneb dělba moci v soudnictví. *Politologický časopis* č. 1/1998, s. 71-74.

⁹⁷ Čl. 89 odstavec 2 Ústavy České republiky.

⁹⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu z 9. 5. 2012, 6 Ads 18/2012–82.

⁹⁹ Usnesení Nejvyššího správního soudu z 23. 1. 2013, 6 Ads 18/2012-113, a z 10. 5. 2013, 6 Ads 18/2012-211.

¹⁰⁰ § 106a-106c zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění ve znění zákona č. 274/2013 Sb.

Tím byly podmínky nastaveny tak, že fakticky se týkaly jen občanů České republiky, aniž by to výslovně bylo uvedeno. Též se změnila ekonomická situace, Slovensko přijalo euro a to posilovalo svůj kurz vůči české koruně, takže slovenské důchody již někdy předčily důchody vyplácené za stejné období v České republice.

Zásadní odpor Ústavního soudu v Brně k podřízení ústavních předpisů státu právu Evropské unie vyvolal dokonce i debaty o případné další euronovele ústavy.¹⁰¹ Ta se však nekonala. Přičemž ani žádný takový návrh nebyl podán.

7. EXKURZ DO JINÝCH STÁTŮ EVROPSKÉ UNIE¹⁰²

7.1 BELGIE

Belgická státní rada vydala roku 1996 velmi prounijní rozhodnutí, když označila možnost přenosu pravomocí státu na Evropskou unii za neomezenou s tím, že navíc orgány EU mají právo tyto pravomoci rozvíjet i nad rámec poskytnutí základními smlouvami.¹⁰³

7.2 ESTONSKO

Po vstupu Estonska do Evropské unie zůstaly nedotčeny ustanovení ústavy, v nichž je prohlášeno, že samostatnost a nezávislost Estonska je nepromlčitelná a nezczitelná a zároveň je zakázáno uzavřít mezinárodní smlouvu rozpornou s ústavou.¹⁰⁴ Před přistoupením Estonska do Evropské unie přijalo referendum 14. 9. 2003 doplňující zákon k Ústavě Republiky Estonsko o možnosti vstupu Estonska do Evropské unie. Jeho § 1 a 2 zní:

§ 1 Estonsko může být součástí Evropské unie v souladu se základními principy Ústavy Estonské republiky.

§ 2 Po přistoupení Estonska k Evropské unii bude Ústava Estonské republiky aplikovaná s přihlédnutím k právům a povinnostem vyplývajícím ze Smlouvy o přistoupení.

Dne 25. ledna 2006 požádalo estonské Říšské shromáždění (parlament) o výklad vztahu ústavy a zákona o možnosti vstupu do Evropské unie.

¹⁰¹ GEORGIJEV JIŘÍ: Potřebuje Ústava České republiky další euronovelu? *Acta Univeristatis Carolinae – Iuridica 4*, 2013, s. 59-72, https://karolinum.cz/data/clanek/564/Iurid_4_2013_04_Georgiev.pdf (cit 25. 1. 2022).

¹⁰² V rámci kapitoly užity myšlenky místopředsedkyně Ústavního soudu Elišky Wagnerové na semináři v Senátu. Kontrola dělby pravomocí v EU a její perspektivy, seminář Výboru pro záležitosti Evropské unie 16. 4. 2009, <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=51704>.

¹⁰³ Rozhodnutí belgické Státní rady z 5. 11. 1996 č. 69 922. ZBÍRAL ROBERT: *Přenos pravomocí členských států na Evropskou unii: cesta bez zpátečního lístku*, Praha 2013, ISBN 978-80-87576-72-4, s. 56.

¹⁰⁴ § 1 a 123 Ústavy Republiky Estonsko z 28. 6. 1992. ZBÍRAL ROBERT: *Přenos pravomocí členských států na Evropskou unii: cesta bez zpátečního lístku?*, Praha 2013, ISBN 978-80-87576-72-4, s. 42.

Na tento požadavek Ústavní kolegium Státního soudu Estonska¹⁰⁵ zaujal v rámci své judikatury velmi vstřícný postoj k právu Evropské unie (bylo vydáno ještě v době Evropského společenství), když mu podřadil vlastní ústavu. Uvedl: „*Pro určení toho, která část ústavy je nadále aplikovatelná je podstatné vykládat ústavní text ve spojení s právem Evropské unie, kterým je na základě Smlouvy o přistoupení Estonsko vázané. Vzhledem k tomu je nadále aplikovatelná pouze ta část ústavního textu, která je v souladu s právem Evropské unie nebo která se dotýká právních vztahů neupravených právem Evropské unie. Účinek těch ustanovení ústavy, která odporují právu Evropské unie a jsou proto neaplikovatelná, musí být suspendován. To znamená, že v oblastech, kde Evropská unie požívá výlučné pravomoci nebo kde je určena sdílená pravomoc s Evropskou unií, se v případě konfliktu estonského práva, včetně Ústavy a práva Evropské unie, použije právo Evropské unie.*“¹⁰⁶ Názor je obsažen ve stanovisku, které si vyžádal estonský parlament. V samotném Estonsku se setkalo s nesouhlasem,¹⁰⁷ včetně dvou disentujících soudců – Villu Kõve, Eerik Kerandberg.

Ústavní kolegium však může i ústavní věc předat plénu Státního soudu, což využilo při řešení otázky, zda není Smlouva o založení Evropského mechanismu stability v rozporu s Ústavou. Návrh na vyslovení rozporu podal kancléř spravedlnosti 12. 3. 2012. Ústavní kolegium ji postoupilo plénu, které má 19 soudců. Státní soud rozhodl 12. 7. 2012 o zamítnutí návrhu kancléře spravedlnosti. Uznal, že smlouva samotná není součástí práva Evropské unie, ale souvisí s jejím fungováním. Přitom konstatoval, že čl. 4 odst. 4 Smlouvy porušuje rozpočtovou suverenitu Říšského shromáždění (parlamentu), ale že jsou pro takový postup pádné důvody, které ve svém důsledku chrání rozpočet státu, jehož výdaje zajišťují i ústavní hodnoty.¹⁰⁸

Samotné rozhodnutí bylo přijato jen těsnou většinou 10 soudců, když deset soudců (Henn Jõks, Ott Järvesaar, Eerik Kerandberg, Lea Kivi, Ants Kull, Lea Laarmaa, Tambet Tampuu, Jaak Luik, Jüri Ilvestk) k rozhodnutí dalo odlišné stanovisko, kdy 9 se vyjádřilo pro přijetí návrhu kancléře spravedlnosti a Villu Kõve byl pro to, že návrh měl být jako nezpůsobilý odmítnut, protože však zůstal osamocen, podpořil stanovisko na zamítnutí návrhu.

¹⁰⁵ Estonsko nemá zvláštní Ústavní soud, ale jeho obvyklou působnost vykonává Státní soud (Nejvyšší soud), což je obecný nejvyšší soud, ve specializovaném Ústavním kolegiu tvořené 9 soudci. V čele kolegia je předseda Státního soudu a jeho členy jsou pak další soudci z kolegií civilního, trestního a správního. Čl. 149, 152 Ústavy Republiky Estonsko z 28. 6. 1992.

¹⁰⁶ Bod 16 stanoviska Ústavního kolegia Státního soudu Estonska z 11. 5. 2006, č. 3-4-1-3-06. BOBEK MICHAL: Estonský ústavní soud a právo ES: Zavíráme krám?, *Jiné právo.cz* 12. 10. 2007 (cit. 16. 10. 2022). KERIKMÄE TANEL: Estonsko jako členský stát Evropské unie v kontextu deliberativního supraracionalizmu: nedostatek aktivního ústavního dialogu. *Acta Iuridica Olomucensia* [online]. 2011 [cit. 6. 8. 2013], roč. 6, č. 1, s. 111.

¹⁰⁷ KERIKMÄE TANEL. Estonia as an EU Member State: Lack of Pro-active Constitutional Dialogue, in: TOPIDI KYRIAKI, MORAWA ALEXANDER H. E. *Constitutional evolution in Central and Eastern Europe: expansion and integration in the EU*. Farnham: Ashgate, 2011, s. 33.

¹⁰⁸ Rozhodnutí Státního soudu Estonska z 12. 7. 2012, č. 3-4-1-6-12, <https://www.riigikohus.ee/en/constitutional-judgment-3-4-1-6-12> (cit. 31. 1. 2023).

7.3 FRANCIE

Ve Francii byla uznána přednost komunitárního práva na základě čl. 55 Ústavy Republiky Francie¹⁰⁹ o právní síle mezinárodních smluv vyšší než zákon za podmínky vzájemnosti. Ovšem tento článek ústavy nestanoví přednost mezinárodních smluv před francouzskou ústavou.

V roce 1975 Kasační soud odůvodnil přednost komunitárního práva před právem domácím jak zvláštností komunitárního právního řádu, tak čl. 55 ústavy. V roce 1976 uznal Kasační soud jako jediný důvod přednosti evropského práva specifickou povahu Smlouvy o Evropském hospodářském společenství, která založila zvláštní právní systém. To však narazilo na odpor Ústavní rady, která v roce 1976 prohlásila, že smlouva o Evropském hospodářském společenství není zvláštní mezinárodní smlouvou. Nadále je přednost před zákony odvozována z čl. 55 francouzské ústavy.¹¹⁰

7.3.1. FRANCOUZSKÁ ÚSTAVNÍ RADA

Francouzská ústavní rada při akceptaci přenosu pravomocí z Francie na Evropskou unii (dříve Evropské společenství) drží zásadu, že nelze překročit hranici podstaty výkonu suverenity Francie. Tedy Francie své jádro ústavnosti spojuje se suverenitou státu, což je jistě důsledek její mocenské minulosti a snahy na ni navázat.

Takto vyslovila tento postoj již Ústavní rada při posuzování ústavnosti zavedení přímé volby poslanců Evropského parlamentu. Ústavní rada s odkazem ne to, že rozhodnutí Rady ministrů z 20. 9. 1976 o zavedení přímé volby se vztahuje jen na Evropský parlament a tedy se netýká organizace institucí ve Francii, nezasahuje její ústavu. Ovšem Ústavní rada zdůraznila, že suverenita vyplývající z článku 3 Ústavy Francie, je nezpochybnitelná a přísluší francouzskému lidu. Nešlo by bez výslovné nové smlouvy přenášet novou působnost na evropské orgány.¹¹¹

Maastrichtská smlouva byla ještě před ratifikací posuzována Ústavní radou, přičemž v ni identifikovala tyto ústavně rozporná ustanovení – zavedení možnosti cizinců ze zemí Evropské unie volit v komunálních volbách, omezení finanční a měnové suverenity Francie zřízením Evropské centrální banky s novými pravomocemi a změnu jednomyslného rozhodování v oblasti vízové politiky na kvalifikovanou většinu.¹¹²

Aby mohla být Maastrichtská smlouva ratifikována, byl přijat v červnu 1992 ústavní zákon akceptující uvedené změny na ústavní úrovni a včleňující nový oddíl Evropská společenství

¹⁰⁹ Ústava Republiky Francie ze 4. 10. 1958.

¹¹⁰ Rozhodnutí ve věci Jacques Vabre z 24. 5. 1975. KÜHN ZDENĚK: Ještě jednou k ústavnímu základu působení komunitárního práva v českém právním řádu. *Právní rozhledy* 10/2004, ISSN 1210-6410, s. 395-397, poznámky 18-21.

¹¹¹ Rozhodnutí Ústavní rady Francouzské republiky z roku 1976 č. 76-71 DC. LEBEDOVÁ RENATA. *Francouzská ústava a evropská integrace*. Bakalářská práce, Fakulta sociálních věd, Univerzita Karlova, 2010, <https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/28603/130015076.pdf?sequence=1>, s. 15-16.

¹¹² Rozhodnutí Ústavní rady Francouzské republiky z roku 1992 č. 92-308. LEBEDOVÁ RENATA. *Francouzská ústava a evropská integrace*. Bakalářská práce, Fakulta sociálních věd, Univerzita Karlova, 2010, <https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/28603/130015076.pdf?sequence=1>, s. 21-28.

a Evropská unie do ústavy.¹¹³ Otázka azylové politiky byla řešena až v roce 1993 další změnou ústavy v článku 53-1¹¹⁴ a vízové v roce 1999 novým zněním článku 88-2 ústavy.¹¹⁵

V roce 2004 Ústavní rada uvedla, že v případě vztahu evropského práva a ústavy se jedná o vztah, který má základ jurisdikční (zásada přednosti). Ústavní rada tak dále stanovila, že překážkou transpozice směrnice by mohl být z ústavního hlediska přímý rozpor transpozičního zákona s výslovným ustanovením francouzské ústavy.¹¹⁶ Ústavní rada tak odmítla přednost evropského práva před francouzskou ústavou.

Rovněž Lisabonská smlouva byla prohlášena Ústavní radou za neústavní v oblastech přenesení některých dalších působností na Evropskou unii (soudní a policejní spolupráce), v uplatnění zásady subsidiarity v oblastech, které státy výslovně smlouvami na EU nepřenesly a v možnosti zřízení funkce evropského prokurátora. I zde Francie rozpor řešila změnou ústavy.¹¹⁷

Významný byl nálezný Ústavní rady z 9. srpna 2012 o slučitelnosti Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii s Ústavou Francouzské republiky.¹¹⁸ V souvislosti s obavou o oslabení národní rozpočtové suverenity Francie v důsledku ratifikace Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii Ústavní rada říká, že tato Smlouva je postavena na základních smlouvách o Evropské unii, včetně závazků dodržovat rozpočtovou disciplínu, které již dříve Francie vůči EU převzala a to na základě referenda v roce 1992.

Nález se dotýká rozpočtové suverenity. Ústavní rada zdůraznila, že jen Parlament může schvalovat rozpočet a finanční zákony Francie. Na druhé straně však Ústavní rada připustila, že možné provedení závazků přijatých v rámci Evropské unie může být přijato formou organických zákonů, které sice mají rigidnější proces přijetí než obyčejné zákony, ale z hlediska právní síly jsou to jen zákony, nemají ústavní sílu. Tedy není nutná ústavní změna.

7.3.2. FRANCOUZSKÁ STÁTNÍ RADA

Státní rada je ve Francii orgán, který plní sjednocovací roli v rámci správního soudnictví, kterou v jiných evropských státech plní Nejvyšší správní soud či správní kolegium Nejvyššího soudu.

Státní rada významně zasáhla do vztahu Francie a práva EU již v roce 2002, kdy označila rámcové rozhodnutí EU zavádějící evropský zatýkací rozkaz za rozporný s francouzskou ústavou. Ve věci

¹¹³ Ústavní zákon č. 1992-554, původně šlo o oddíl XIV a nyní je to oddíl XV Ústavy Francie.

¹¹⁴ Ústavní zákon č. 1993-1256.

¹¹⁵ Ústavní zákon č. 1999-49.

¹¹⁶ Rozhodnutí Ústavní rady Francouzské republiky z 10. 6. 2004, 2004-496 DC, *Economie numérique* 2004-496. SRBOVÁ MARKÉTA. *Nadřazenost a přednost práva EU*. Diplomová práce Právnická fakulta Masarykovy univerzity 2014, s. 49-50, https://is.muni.cz/th/nzd0/Nadrazenost_a_prednost_prava_EU.pdf.

¹¹⁷ Rozhodnutí Ústavní rady č. 2007-560 DC. Ústavní zákon č. 2008-103. LEBEDOVÁ RENATA: *Francouzská ústava a evropská integrace*. Bakalářská práce, Fakulta sociálních věd, Univerzita Karlova, 2010, <https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/28603/130015076.pdf?sequence=1>, s. 32-33.

¹¹⁸ Décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012 sur la question de savoir si l'autorisation de ratifier le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles le 2 mars 2012, doit être précédée d'une révision de la Constitution, Journal officiel du 11 août 2012, p. 13283

nejednala Ústavní rada, protože nešlo o mezinárodní smlouvu podléhající ratifikaci. I zde ústavní rozpor Francie vyřešila novelou ústavního čl. 88-2 z roku 2003.¹¹⁹

Kolegium pro sporná řízení francouzské Státní rady rozhodlo dne 21. 4. 2021 ve věcech č. 393099, 394922, 397844, 397851, 424717, 424718 a další, že evropský právní rámec uchování údajů¹²⁰ není v rozporu s francouzskými ústavními požadavky týkajícími se bezpečnosti a boje proti trestné činnosti. Státní rada posuzovala možný střet francouzského ústavního a evropského práva, zda implementace unijního práva není v rozporu s francouzským ústavním právem. Vláda od Státní rady požadovala posouzení, zda Soudní dvůr Evropské unie, nepřekročil své pravomoci. Podle Státní rady článek 88-1 francouzské ústavy i v rámci členství Francie v Evropské unii nadále určuje ústavu jako vrchol právního řádu. Je na správním soudu, aby v případě potřeby uplatnil výklad, který Soudní dvůr Evropské unie provedl u povinností vyplývajících z práva Evropské unie, a to způsobem, který je co nejvíce v souladu s ústavními požadavky. V případě, že by použití evropské směrnice nebo nařízení, mělo za následek porušení některého z ústavních pravidel, které by v unijním právu nepoživalo rovnocenné ochrany, musí se od něj správní soud s ohledem na požadavek respektování ústavy v nezbytném rozsahu odchýlit. Státní rada uvedla, že ústavní požadavky na ochranu základních národních zájmů, předcházení porušování veřejného pořádku, boje proti terorismu a pátrání po pachatelích trestných činů nepožívají v unijním právu rovnocenné ochrany, jakou zaručuje francouzská ústava. Státní rada proto musela zajistit, aby omezení stanovená Soudním dvorem Evropské unie neohrozila ústavní požadavky.¹²¹

7.4 MAĎARSKO

Maďarský Ústavní soud se k otázce národní ústavní identity ve vztahu k právu Evropské unie vyjádřil v rámci řízení o povinných migračních kvótách, které zahájil na návrh ombudsmana a které ukončil rozhodnutím č. 22/2016.¹²²

Rozhodnutí v rámci společného výkonu určitých kompetencí sice uznává přednost práva Evropské unie, ale to má své limity. Především tím nemůže být ohrožen princip suverenity Maďarska a jeho

¹¹⁹ Ústavní zákon č. 2003-267. RENATA LEBEDOVÁ: *Francouzská ústava a evropská integrace*. Bakalářská práce, Fakulta sociálních věd, Univerzita Karlova, 2010, <https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/28603/130015076.pdf?sequence=1>, s. 29.

¹²⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/58/ES ze dne 12. července 2002 o zpracování osobních údajů a ochraně soukromí v odvětví elektronických komunikací. Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 6. října 2020 ve věci C-623/17, *Privacy International v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs a další*; a rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 6. října 2020 ve věcech C-511/18, C-512/18 a C-520/18 *La Quadrature du Net a další v. Premier ministre*.

¹²¹ KOVÁČ LADISLAV: Francie: Státní rada - Rozhodnutí Státní rady Francie ze dne 21. 4. 2021 ve věcech č. 393099, 394922, 397844, 397851, 424717, 424718, *French Data Network a další*, *Bulletin oddělení analytiky a srovnávacího práva Nejvyššího soudu* 2/2021, s. 4-5, [https://www.nsoud.cz/judikatura/ns_web.nsf/0/CAA91F5AA7561FDDC1258717003B2222/\\$file/Bulletin%20%5B2021%5D%202.pdf](https://www.nsoud.cz/judikatura/ns_web.nsf/0/CAA91F5AA7561FDDC1258717003B2222/$file/Bulletin%20%5B2021%5D%202.pdf), cit 20. 11. 2021.

¹²² A 22/2016. (XII.5) AB határozat. HALÁSZ IVAN: *Republika so Svätou korunou? Svätá koruna, idea republiky a historická ústava v maďarskom právnom poriadku*. Praha 2020, ISBN 978-80-87439-49-4, s. 98-100.

ústavní identita, kterou nemůže nikdo, tedy ani orgány EU, narušit. Hlavním ochráncem maďarské suverenity a ústavní identity je Ústavní soud.

Pokud jde o neurčitý pojem ústavní identity, je nutné zdůraznit, že Maďarsko uznává svým základním zákonem výdobytky historické ústavy.¹²³ Výklad obsahu pojmu ústavní identity není statický, ale taxativní. Nicméně maďarský Ústavní soud do něj zahrnul příkladně: základní práva a svobody, dělbu moci, republikánskou formu vlády, úctu k veřejnoprávním autonomiím (samosprávám), náboženskou svobodu, zákonnost výkonu státní moci, ochranu národností. Zajímavé je, že Ústavní soud uvedl, že ústavní identitu základní zákon nestvořil, ale jen uznal. Z tohoto důvodu se ji nemůže maďarský stát ani vzdát mezinárodní smlouvou, ale ztratí se jen v případě, že zanikne maďarský stát a jeho suverenita. Suverenita a ústavní identita sice nejsou totožné, ale úzce provázané.

7.5 NĚMECKO

Spolkový ústavní soud je znám tím, že si přiznává právo posledního rozhodování v případech střetu německého ústavního práva s komunitárním právem v otázce ochrany základních práv podle judikátu Solange 2, čímž se dostal do zřejmého rozporu s judikaturou Soudního dvora Evropské unie, který právo posledního slova přisuzuje sobě.

Předtím v roce 1974 v rozhodnutí známém jako Solange 1,¹²⁴ umožnil explicitně možnost stížností na akty sekundárního evropského práva a to s podmínkou, že tyto stížnosti jsou prohlášeny za přípustné, pokud integrační proces nepostoupil tak daleko, že by právo společenství obsahovalo parlamentem schválený a platný katalog základních práv, adekvátních vůči katalogu základních práv podle Základního zákona Spolkové republiky Německo.

Sám Spolkový ústavní soud posléze zmírnil tento přístup v judikátech Vielleicht z roku 1979 a především v judikátu EuroControl 1 z roku 1981, podle kterého je posuzovatelné jen původní zákonné zmocnění z hlediska toho, zda bude zajištěna dostatečná možnost právní ochrany v uspořádání dané instituce, takže se měla posuzovat pouze ta vstupní ratifikační norma z hlediska toho, zda instituce, která pak vzniká, zakládá dostatečnou ochranu základních práv.

V rozhodnutí Solange 2 z roku 1986¹²⁵ Spolkový ústavní soud vyvodil závěr, že ústavní stížnost na akty sekundárního evropského práva je nadále nepřipustná, pokud Evropská společenství, zvláště judikatura evropského Soudního dvora poskytuje účinnou ochranu základních práv proti moci společenství, která je obdobná jako ochrana základních práv podle německého Základního zákona. Nicméně si Spolkový ústavní soud vyhradil možnost konečného posouzení standardů ochrany základních práv, fakticky tedy možnost posledního slova.

¹²³ Preambule (Národní věrovyznání) Základního zákona Maďarska z 25. 4. 2011, kdy byl podepsán prezidentem na Velikonoční pondělí (Zemským sněmem přijat 18. 4. 2011).

¹²⁴ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 29. 5. 1974, 2 BvL 52/71, Solange 1.

¹²⁵ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 22. 10. 1986, 2 BvR 197/83, Wuensche Handelsgesellschaft, Solange 2.

V rozsudku o ústavnosti Maastrichtské smlouvy z 12. 10. 1993¹²⁶ uznal Spolkový ústavní soud slučitelnost smlouvy se Základním zákonem. Ale uvedl, že převod pravomocí na Evropskou unii má být však nadále omezen na určité oblasti a pouze s výslovným povolením německého zákonodárce. Unie proto nemůže jednostranně rozšířit své pravomoci nad rámec textu smlouvy o Evropské unii. Spolkový ústavní soud si proto vyhradil právo v jednotlivých případech zkoumat, zda budoucí právní akty orgánů Evropské unie nepřekračují suverénní práva přiznaná ve smlouvě (kontrola ultra vires).

V rozhodnutí o ústavnosti Lisabonské smlouvy německý Spolkový ústavní soud určil oblasti, které jsou zvláště citlivé pro schopnost státu působit – trestní právo hmotné, monopol na nasazení policie a vojska, základní rozhodnutí ohledně veřejných příjmů a výdajů, sociální zákonodárství, kulturní zákonodárství jako je rodinné právo, vzdělávání a církevní záležitosti. Přitom konstatoval, že do těchto oblastí Lisabonská smlouva nezasahuje.¹²⁷

Výrazně dominantněji vyjádřil svá práva posledního slova a tedy i přednost Základního zákona Spolkový ústavní soud pod vlivem soudce zpravodaje Udo di Fabio (ústavním soudcem byl 1999-2011) ve věci eurozatykače a rozpočtové suverenity. Německý Spolkový ústavní soud se ve svém nálezu z 12. září 2012 se zabýval otázkou rozpočtové odpovědnosti v rámci rozpočtové suverenity Německa.¹²⁸ Obecně uvedl, že Smlouva o rozpočtové odpovědnosti neporušuje rozpočtové pravomoci Spolkového sněmu. Podobně jako francouzská Ústavní rada konstatuje, že regulatorní obsah Smlouvy o rozpočtové odpovědnosti směřuje k posílení hospodářské a měnové unie upevněním rozpočtové disciplíny, což je do velké míry záměr identický s „dluhovou brzdou“ obsaženou v německém Základním zákoně.¹²⁹

7.5.1 ROZHODNUTÍ Z ROKU 2020 O PROGRAMU EVROPSKÉ CENTRÁLNÍ BANKY NA NÁKUP VEŘEJNÝCH DLUHOPISŮ¹³⁰

Spolkový ústavní soud v rozhodnutí z roku 2020 konstatoval, že Evropská centrální banka překročila své pravomoci, když od roku 2015 nakupovala dluhopisy zemí eurozóny.

Podle německého Spolkového ústavního soudu to bylo neslučitelné s německou ústavou, protože spolková vláda i Spolkový sněm se rozhodnutími Evropské centrální banky (ECB) o nákupu dluhopisů zemí eurozóny nezabývaly.¹³¹

¹²⁶ Rozsudek německého Spolkového ústavního soudu ze dne 12. října 1993, 2 BvR 2134/92, 2159/92, Maastricht, <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv089155.html#Rn163> (cit. 24. 1. 2022), Lisabon. ZBÍRAL ROBERT: *Přenos pravomocí členských států na Evropskou unii: cesta bez zpátečního lístku?*, Praha 2013, ISBN 978-80-87576-72-4, s. 54-55.

¹²⁷ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu z 30. 6. 2009, 2BvE 2/08.

¹²⁸ Rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu z 12. 9. 2012, BVerfG, 2 BvR 1390/12.

¹²⁹ Čl. 109, 115 Základního zákona Spolkové republiky Německo z 23. 5. 1949

¹³⁰ DVORSKÝ VÁCLAV. Spolkový ústavní soud vs. SDEU: spor o poslední slovo. *Jurisprudence* 4/2020.

¹³¹ Rozhodnutí Evropské centrální banky (EU) 2015/774 ze dne 4. března 2015 o programu nákupu aktiv veřejného sektoru na sekundárních trzích (cit. 29. 12. 2021). Dostupné na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:02015D0010-2016041>.

V rámci snahy o záchranu euro v důsledku velkých hospodářských potíží jižních států Eurozóny se v roce 2015 zahájil program, kdy ECB a Evropský systém centrálních bank (ESCB) začaly nakupovat dluhopisy členských států Evropské unie a jiných veřejných emitentů, což vedlo v Německu k obavám, že Německo bude muset platit za dluhy jiných států. Zatímco měnovou politiku řídí ECB a je společná pro celou měnovou a hospodářskou unii, hospodářská (rozpočtová) politika je v kompetenci jednotlivých členských států. Každá z těchto politik je tedy utvářena na jiné úrovni a dochází zde k pochopitelnému tření, neboť na jednotlivých úrovních i mezi jednotlivými členskými státy panují rozdílné názory na vedení jednotlivých politik.

Spolkový ústavní soud se v rámci řízení obrátil roku 2017 na Soudní dvůr Evropské unie (SDEU) s předběžnými otázkami, které lze rozdělit do těchto dvou skupin: zákaz přímého rozpočtového financování a na rozsah pravomocí Evropské centrální banky v oblasti měnové politiky a její možné zásahy do rozpočtové politiky jednotlivých států. Soudní dvůr EU na předběžné otázky odpověděl v rozhodnutí z 11. prosince 2018,¹³²⁾ nákup dluhopisů považoval jen za součást měnové politiky a tedy v pravomoci ECB. Spolkový ústavní soud se však se závěry Soudního dvora EU nespokojil a vydal vlastní rozhodnutí, v němž se Soudnímu dvoru postavil, protože nákup dluhopisů považoval i za zásah do hospodářské politiky.

V rozhodnutí Spolkový ústavní soud konstatoval, že Evropská centrální banka je oprávněna provádět měnovou, nikoli však hospodářskou (rozpočtovou, fiskální) politiku. Ta je v kompetenci jednotlivých členských států a konkrétně v Německu je oblast hospodářské politiky výsostným právem Spolkového sněmu. Spolkový ústavní soud konstatoval, že svým rozhodnutím připustil Soudní dvůr EU, aby Evropská centrální banka jakožto orgán EU prováděla nejen měnovou, ale i hospodářskou politiku, čímž Evropská centrální banka, ale i Soudní dvůr EU překročily svěřené pravomoci a jednali *ultra vires*. Orgány Evropské unie mohou mít jen ty pravomoci, které jim státy svěřily. Spolkový soud byl k Soudnímu dvoru EU tvrdý, když jeho předchozí rozsudek ve věci označuje jako „zcela neospravedlnitelný“¹³³⁾ a že závaznost rozhodnutí Soudního dvora EU neplatí v případě „objektivně svévolného výkladu Smluv“.¹³⁴⁾

Zásadní je, že Spolkový ústavní soud vyvozuje, že suverenitu nad určením toho, co má zůstat státu a co je předáno Evropské unii má členský stát. V Německu konkrétně tuto kompetenci nad kompetencemi má Spolkový sněm a Spolkový ústavní soud jako ochránce německé ústavnosti a práva německých občanů na demokratické určení státu. Má tak poslední slovo nad tím, zda jednají evropské orgány v rámci jim svěřených kompetencí. Přitom Spolkový ústavní soud konstatoval, že je ústavně zakázáno přenést tuto kompetenci nad kompetencemi na jiné, tedy i Evropskou unii.

¹³²⁾ Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 11. prosince 2018, sp. zn. C-493/17 (Weiss a další). InfoCuria [cit. 29. 12. 2021], <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-493/17>.

¹³³⁾ Schlechterdings nicht mehr vertretbar, bod 117 odůvodnění rozsudku.

¹³⁴⁾ Objektiv willkürlichen Auslegung der Verträge, bod 118 odůvodnění rozsudku.

Evropská unie může jednat pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve smlouvách členskými státy. Německé ústavní orgány mají povinnost zajistit svým občanům, aby evropské orgány nepřekračovaly své pravomoci. Proto i závaznost rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie platí jen, pokud nepřekročil svou působnost v rámci působnosti Evropské unie.

Spolkový ústavní soud svým rozsudkem zakázal Spolkové bance účast na nákupu dluhopisu a zavázal Spolkový sněm a vládu zajistit, aby tento program neporušoval Základní zákon. Míč ke konečnému rozhodnutí byl přesunut tedy na německý parlament a vládu. Oba tyto orgány se tohoto úkolu zhostily tak, že vyslovily s programem nákupů dluhopisů souhlas. Tím tedy Spolkový sněm jako držitel oné vrcholné kompetence nad kompetencemi přiznal Evropské centrální bance právo v programu pokračovat. Konečný výsledek tak neuspokojil ty, kteří z ekonomických důvodů brojili proti tomuto programu jako možné hospodářské hrozbě pro Německo, ale dal za pravdu zastáncům suverenity členských států, protože konečné slovo při schvalování účasti německého státu v tomto programu měl německý parlament.

7.6 POLSKO

Polský Ústavní tribunál soustavně a dlouhodobě vychází ze svrchovanosti Polské republiky a postavení polské ústavy jako nejvyššího pramene práva v Polsku, a to i vůči evropskému sekundárnímu právu.

Polský Ústavní tribunál dne 27. 4. 2005 prohlásil za neústavní zákonnou úpravu evropského zatýkacího rozkazu s odůvodněním, že samotný institut evropského zatýkacího rozkazu je neslučitelný s polskou ústavou, protože narušoval ústavní zákaz vydání polského občana do ciziny.¹³⁵ Neústavnost byla řešena novelou Ústavy Polské republiky, která umožnila vydání polského občana na základě ratifikované mezinárodní smlouvy¹³⁶ a tedy i aplikaci evropského zatýkacího rozkazu v Polsku. Tedy první rozhodnutí o přednosti polské ústavy vedlo k vnitrostátnímu řešení měnícímu ústavu tak, aby umožnila aplikaci rozhodnutí Evropské unie v polském právu.

Rozsudek Ústavního tribunálu z 11. 5. 2005 prohlásil za souladnou s polskou ústavou smlouvu o přistoupení Polska do Evropské unie. Zároveň však uvedl, že evropské právo má přednost před polskými zákony, nikoliv však ústavou: „*V čl. 91 odstavec. 2 Ústavy zaručená přednost při aplikaci mezinárodních smluv ratifikovaných na základě zákonného zmocnění nebo celostátního referenda opravňujícího (podle čl. 90 odst. 3), včetně: nevede přímo (a v žádném ohledu) k uznání obdobné přednosti těchto dohod před ustanoveními Ústavy. Ústava proto zůstává – na základě své zvláštní síly – „nejvyšším zákonem Polské republiky“ ve vztahu ke všem mezinárodním dohodám závazným pro Polskou republiku. To platí i pro ratifikované mezinárodní dohody o svěřeni pravomocí*

¹³⁵ Rozsudek Ústavního tribunálu Polské republiky z 27. 4. 2005, P 1/05. I německý Spolkový ústavní soud zrušil původní zákon, jímž byl eurozatykač zaveden, z důvodu rozporu způsobu úpravy se základním zákonem, rozsudkem z 18. 7. 2005, 2 BvR 2236/04, <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv113273.html> (cit 1. 2. 2022), což vedlo k přepracování zákonné úpravy.

¹³⁶ Čl. 55 Ústavy Polské republiky z 2. 4. 1997 ve znění zákona z 8. 9. 2006 č. 200, položka 1471 Dz.U. 2006.

„v určitých věcech“. Článek 8 odst. 1 Ústavy má přednost pro platnost a použití na území Polské republiky.¹³⁷ Tedy polský Ústavní tribunál měl stejný přístup, jaký uvedl Ústavní soud v Brně při posouzení ústavnosti Lisabonské smlouvy.

Dne 7. 10. 2021 polský Ústavní tribunál rozhodl, že pokud si orgány Evropské unie přisvojí nové pravomoci, které na ně nepřenesl polský stát mezinárodní smlouvou, a pokud se směrnice a nařízení EU povyšují nad polskou ústavou, jsou v rozporu s Ústavou Polské republiky, neboť ta musí být na polském území jeho nejvyšším a přímo závazným právním aktem.¹³⁸ Polský Ústavní tribunál reagoval na snahu Soudního dvora Evropské unie dosáhnout nadřazenosti evropského práva a svých rozhodnutí nad polskou ústavou,¹³⁹ což je nejvyšší pramen práva v Polsku.¹⁴⁰

Rozsudek Ústavního tribunálu byl vynesena na návrh předsedy vlády, který reagoval na soudní praxi v Polsku, kdy soudci nespokojení s novými zákony, zejména v oblasti soudnictví, s personálními rozhodnutími v této oblasti a s judikaturou Ústavního tribunálu, kladli Soudnímu dvoru EU předběžné otázky za účelem dosáhnout jeho rozhodnutí, z něhož vyplývá, že zpochybňovaná vnitrostátní ustanovení polských právních předpisů byla v rozporu s evropským právem a tím neaplikovatelná polskými soudy. Polský Ústavní tribunál totiž nemá pravomoc zrušit neústavní rozhodnutí soudů, proto se snažil delegalizovat taková rozhodnutí cestou prohlášení, že samotný základ rozhodování Soudního dvora EU je v rozporu s polskou ústavou. Soudní dvůr Evropské unie na základě žádostí o řešení předběžné otázky a v rámci svého přístupu k právu EU jako nadřazenému ústavnímu právu členského státu vyložil, že evropské právo může bránit změnám práva členského státu, a to i ústavním změnám.

Rozsudek Velkého senátu Soudního dvora Evropské unie z 2. 3. 2021¹⁴¹ prohlásil:

- 1) V případě změn ve vnitrostátním právním řádu, které zaprvé zbavují vnitrostátní soud jeho pravomoci rozhodovat v prvním a posledním stupni o odvoláních podaných kandidáty na funkce soudců takového soudu, jako je polský Nejvyšší soud, proti rozhodnutím takového orgánu, jako je Zemská rada soudnictví, nenavrhnout prezidentu Polské republiky jejich kandidaturu, ale navrhnout kandidaturu jiných kandidátů za účelem jmenování do těchto funkcí, které zadruhé stanoví zastavení řízení ze zákona o takových odvoláních, pokud ještě probíhají, tím, že vylučují možnost jejich posouzení nebo jejich opětovného podání, a které zatřetí takto zbavují takový vnitrostátní soud možnosti získat odpověď na předběžné otázky, které položil Soudnímu dvoru:

¹³⁷ Bod 4.2 odůvodnění výroku rozsudku Ústavního tribunálu z 11. 5. 2005, K 18/04, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?sprawa=3826&dokument=97> (cit. 22. 2. 2023).

¹³⁸ Rozsudek Ústavního tribunálu Polské republiky ze 7. 10. 2021, K 3/21.

¹³⁹ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 2. března 2021, C 824/18.

¹⁴⁰ WREGA ANTONI: O čem přesně rozhodl polský ústavní soud, *Mladá fronta Dnes* 11. 11. 2021, ISSN 1210-1168, s. 10.

¹⁴¹ Rozsudek Soudního dvora Evropské unie z 2. 3. 2021, C-824/18, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text&docid=238382&pageIndex=0&doclang=CS&mode=req&dir&occ=first&part=1&cid=2063444> (cit. 24. 1. 2022).

– musí být článek 267 SFEU a čl. 4 odst. 3 SEU vykládány v tom smyslu, že brání takovým změnám, pokud se jeví, což musí posoudit předkládající soud na základě všech relevantních skutečností, že specifickými důsledky těchto změn bylo zabránit Soudnímu dvoru, aby rozhodl o takových předběžných otázkách, jako jsou otázky, které mu byly položeny tímto soudem, a vyloučit jakoukoli možnost budoucího zopakování otázek podobných těmto otázkám vnitrostátním soudem;

– musí být čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU vykládán v tom smyslu, že brání takovým změnám, pokud se jeví, což musí posoudit předkládající soud na základě všech relevantních skutečností, že tyto změny mohou vyvolat u jednotlivců legitimní pochybnosti o neovlivnitelnosti soudců jmenovaných prezidentem Polské republiky na základě uvedených rozhodnutí Zemské rady soudnictví vnějšími skutečnostmi, zejména přímými nebo nepřímými vlivy polské zákonodárné a výkonné moci, a o jejich neutralitě ve vztahu ke střetávajícím se zájmům, a mohou tak vést k tomu, že se tito soudci nebudou jevit jako nezávislí nebo nestranní, což může narušit důvěru, kterou v demokratické společnosti a právním státě musí vzbuzovat justice u jednotlivců.

V případě prokázaného porušení uvedených článků musí být zásada přednosti unijního práva vykládána v tom smyslu, že předkládající soud musí upustit od použití dotčených změn bez ohledu na to, zda mají legislativní či ústavní původ, a v důsledku toho nadále vykonávat pravomoc, kterou měl k rozhodování sporů, jež mu byly předloženy před zavedením těchto změn.

2) Článek 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU musí být vykládán v tom smyslu, že brání ustanovením, kterými se mění stav platného vnitrostátního práva a podle nichž:

– zaprvé bez ohledu na to, zda kandidát na funkci soudce takového soudu, jako je polský Nejvyšší soud, podal odvolání proti rozhodnutí takového orgánu, jako je Zemská rada soudnictví, kterým nebyla vybrána jeho kandidatura, ale kterým byli prezidentovi Polské republiky navrženi jiní kandidáti, má toto rozhodnutí konečnou povahu v rozsahu, v němž navrhuje tyto jiné kandidáty, takže toto odvolání nebrání jmenování posledně uvedených prezidentem Polské republiky, a případné zrušení uvedeného rozhodnutí v rozsahu, v němž nenavrhl odvolatele na jmenování, nemůže vést k novému posouzení situace posledně uvedeného pro účely případného obsazení dotčené funkce, a

– zadruhé takové odvolání nemůže být založeno na tvrzení o nesprávném posouzení otázky, zda kandidáti splnili kritéria, která jsou zohledňována při rozhodování o předložení návrhu na jmenování, pokud se jeví, což musí posoudit předkládající soud na základě všech relevantních skutečností, že tato ustanovení mohou vyvolat u jednotlivců legitimní pochybnosti o neovlivnitelnosti soudců takto jmenovaných prezidentem Polské republiky na základě rozhodnutí Zemské rady soudnictví vnějšími skutečnostmi, zejména přímými nebo nepřímými vlivy polské zákonodárné a výkonné moci, a o jejich neutralitě ve vztahu ke střetávajícím se zájmům, a mohou tak vést k tomu, že se tito soudci

nebudou jevit jako nezávislí nebo nestranní, což může narušit důvěru, kterou v demokratické společnosti a právním státě musí vzbuzovat justice u jednotlivců.

V případě prokázaného porušení čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU musí být zásada přednosti unijního práva vykládána v tom smyslu, že předkládající soud musí upustit od použití uvedených ustanovení a použít namísto nich dříve platná vnitrostátní ustanovení a současně sám provést soudní přezkum v nich stanovený.

Rozsudek Velkého senátu soudního dvora Evropské unie z 15. 7. 2021¹⁴² prohlásil:

1) Polská republika tím, že

– nezaručuje nezávislost a nestrannost Kárného kolegia Nejvyššího soudu, jíž přísluší přezkum rozhodnutí vydaných v kárných řízeních se soudci [čl. 3 bod 5, článek 27 a čl. 73 odst. 1 zákona o Nejvyšším soudu ze dne 8. prosince 2017, v konsolidovaném znění zveřejněném ve Sbírce zákonů Polské republiky z roku 2019 (č. 825), ve spojení s článkem 9a zákona o Zemské radě soudnictví ze dne 12. května 2011, ve znění zákona o změně zákona o Zemské radě soudnictví a některých dalších zákonů) ze dne 8. prosince 2017],

– umožňuje, aby obsah soudních rozhodnutí mohl být kvalifikován jako kárné provinění soudců obecných soudů [čl. 107 odst. 1 zákona o organizaci obecných soudů ze dne 27. července 2001, ve znění pozdějších změn zveřejněných ve Sbírce zákonů Polské republiky z roku 2019 (č. 52, 55, 60, 125, 1469 a 1495), a čl. 97 odst. 1 a 3 zákona o Nejvyšším soudu, v konsolidovaném znění zveřejněném ve Sbírce zákonů Polské republiky z roku 2019 (č. 825)],

– uděluje předsedovi Kárného kolegia Nejvyššího soudu diskreční pravomoc určit příslušný prvostupňový kárný soud ve věcech týkajících se soudců obecných soudů [čl. 110 odst. 3 a čl. 114 odst. 7 zákona o organizaci obecných soudů, ve znění pozdějších změn zveřejněných ve Sbírce zákonů Polské republiky z roku 2019 (č. 52, 55, 60, 125, 1469 a 1495)], a tudíž nezaručuje, aby byly kárné věci projednávány soudem „zřízeným zákonem“, a

– nezaručuje, aby byly kárné věci týkající se soudců obecných soudů projednávány v přiměřené lhůtě (čl. 112b odst. 5 věta druhá tohoto zákona), a stanoví, že úkony související s ustanovením právního zástupce a s převzetím obhajoby tímto právním zástupcem nestaví běh kárného řízení (článek 113a téhož zákona) a že kárný soud vede řízení i v případě odůvodněné nepřítomnosti kárně obviněného soudce, který byl uvědomen, nebo jeho právního zástupce (článek 115a odst. 3 téhož zákona), a tudíž nezajišťuje dodržování práva na obhajobu kárně obviněných soudců obecných soudů,

nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU.

¹⁴² Rozsudek Velkého senátu soudního dvora Evropské unie z 15. 7. 2021, C-791/19, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9E19CB07BE5EBFD284BCB7F45E163B07?text=&docid=244185&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=874954> (cit. 24. 1. 2022).

- 2) Polská republika tím, že umožňuje, aby právo soudů předkládat Soudnímu dvoru Evropské unie žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce bylo omezeno možností zahájit kárné řízení, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 267 druhého a třetího pododstavce SFEU.

Rozsudek Velkého senátu Soudního dvora Evropské unie z 6. 10. 2021¹⁴³ prohlásil:

Článek 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU a zásada přednosti unijního práva musí být vykládány v tom smyslu, že vnitrostátní soud, u něhož byl podán návrh na vyloučení soudců v souvislosti s opravným prostředkem, kterým soudce vykonávající funkci u soudu, jenž může rozhodovat o otázkách týkajících se uplatňování a výkladu unijního práva, napadá rozhodnutí o svém přeřazení bez jeho souhlasu, musí, pokud je takový důsledek nezbytný s ohledem na dotčenou procesní situaci za účelem zaručení přednosti unijního práva, považovat usnesení, kterým soud rozhodující v posledním stupni samosoudcem odmítl tento opravný prostředek, za nicotné, pokud je ze všech podmínek a okolností, za nichž probíhal proces jmenování tohoto samosoudce, zřejmé, že toto jmenování bylo provedeno v jasném rozporu se základními pravidly, která jsou nedílnou součástí zřízení a fungování dotčeného soudního systému, a že je ohrožena integrita výsledku tohoto procesu tím, že u jednotlivců vyvolává legitimní pochybnosti,

pokud jde o nezávislost a nestrannost dotčeného soudce, takže toto usnesení nelze považovat za vydané nestranným a nezávislým soudem, předem zřízeným zákonem, ve smyslu uvedeného čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU.

Na postup Soudního dvora Evropské unie reagoval výrok rozsudku polského Ústavního tribunálu:

1. Čl. 1 první a druhý pododstavec ve spojení s čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii (Sbírka zákonů z roku 2004, částka 90, číslo 864/30, ve znění pozdějších předpisů) v rozsahu, v jakém je Evropská unie založena rovnoprávnými a suverénními státy, vytvářející „stále užší svazek mezi národy Evropy“, jejichž integrace – probíhající na základě práva EU a skrze jeho výklad Soudním dvorem Evropské unie – dosahuje „nové etapy“, ve které:

- a) orgány Evropské unie působí mimo meze pravomocí svěřených Polskou republikou smlouvami,
- b) Ústava není nejvyšším právním aktem Polské republiky, majícím přednost platnosti a aplikace,
- c) Polská republika nemůže fungovat jako suverénní a demokratický stát

– je v rozporu s čl. 2, čl. 8 a čl. 90 odst. 1 Ústavy Polské republiky.

2. Čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec Smlouvy o Evropské unii v rozsahu, v jakém – za účelem zajištění účinné právní ochrany v oblastech, na které se vztahuje právo EU – přiznává vnitrostátním tuzemským soudům (obecným soudům, správním soudům, vojenským soudům a Nejvyššímu soudu) pravomoc:

¹⁴³ Rozsudek Velkého senátu Soudního dvora Evropské unie z 6. 10. 2021, C-487/19, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:62019CJ0487&from=PL> (cit. 24. 1. 2022).

a) opomíjet ustanovení Ústavy v procesu rozhodování, je v rozporu s čl. 2, čl. 7, čl. 8 odst. 1, čl. 90 odst. 1 a čl. 178 odst. 1 Ústavy,

b) rozhodovat na základě neplatných ustanovení, zrušených Sejmem nebo prohlášených Ústavním tribunálem za neslučitelné s Ústavou, je v rozporu s čl. 2, čl. 7 a čl. 8 odst. 1, čl. 90 odst. 1, čl. 178 odst. 1 a čl. 190 odst. 1 Ústavy.

3. Čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec a čl. 2 Smlouvy o Evropské unii v rozsahu, v jakém – za účelem zajištění účinné právní ochrany v oblastech, na které se vztahuje právo EU, a zajištění soudcovské nezávislosti – přiznávají tuzemským soudům (obecným soudům, správním soudům, vojenským soudům a Nejvyššímu soudu) pravomoc:

a) kontrolovat zákonnost postupu jmenování soudce, včetně zkoumání zákonnosti úkonu jmenování soudce prezidentem Polské republiky, je v rozporu s čl. 2, čl. 8 odst. 1, čl. 90 odst. 1 a čl. 179 ve spojení s čl. 144 odst. 3 bod 17 Ústavy,

b) kontrolovat zákonnost usnesení Zemské rady soudnictví obsahujícího podání prezidentovi návrhu na jmenování soudce, je v rozporu s čl. 2, čl. 8 odst. 1, čl. 90 odst. 1 a čl. 186 odst. 1 Ústavy,

c) zjišťovat tuzemským soudem, že proces jmenování soudce je vadný, a v důsledku takového zjištění odmítnout uznat za soudce osobu jmenovanou do funkce soudce podle čl. 179 Ústavy, jsou v rozporu s čl. 2, čl. 8 odst. 1, čl. 90 odst. 1 a čl. 179 ve spojení s čl. 144 odst. 3 bod 17 Ústavy.¹⁴⁴

Na rozhodnutí polského Ústavního tribunálu hněvivě reagovali někteří západoevropští politici, a to i ze států, jejichž ústavní soudy rovněž neakceptují nadřazenost práva Evropské unie nad ústavou členského státu. I francouzské ústavní orgány za vrchol právního řádu ve Francii považují francouzskou ústavu. Proto je překvapující, když na stejný postup polského Ústavního tribunálu reagoval francouzský ministr pro evropské záležitosti Clément Beaune tak, že hovořil o sankcích proti Polsku. Proti Polsku se ozval eurokomisař pro spravedlnost Belgičan Didier Reynders. Po rozhodnutí soudu řekl, že unijní exekutiva využije všech prostředků, aby ochránila dodržování principů práva ve všech zemích sedmadvacítky. Výrok francouzského ministra dokazuje, že v Evropské unii platí nerovné zacházení k členským zemím. Prostě co je dovoleno Jovovi (Francie, Německo), není dovoleno volovi (členskému státu ze střední Evropy).

Postoj západoevropských politiků kritizoval např. bývalý velvyslanec ve Francii 2017-19 Petr Drulák.¹⁴⁵ Evropská komise také kvůli tomuto rozhodnutí polského Ústavního tribunálu podala 22. 12. 2021 žalobu na Polsko k Soudnímu dvoru Evropské unie.

¹⁴⁴ Překlad: vynikající polský konstitucionalista Boleslaw Banaszkiwicz z Varšavy s výbornou znalostí moravského a českého jazyka. Děkuji mu též za připomínky k článku.

¹⁴⁵ DRULÁK PETR: S Varšavou za demokracii, *Mladá fronta Dnes* 27. 10. 2021, ISSN 1210-1168, s. 8.

7.7 ŠPANĚLSKO

Vztahu španělské ústavy a evropského práva se věnovalo rozhodnutí španělského Ústavního tribunálu z 13. 12. 2004, které rozlišovalo mezi pojmem přednost a nadřazenost. Zde zdůraznil, že nadřazenost plyne z hierarchického uspořádání, kdy souladnost nižší právní normy s vyšší je podmínkou její platnosti, zatímco u přednosti se hierarchie nezkoumá, ale obě rozporné normy jsou nadále platné a jen se posuzuje, která z nich se na daný případ aplikuje.

Dle španělského Ústavního tribunálu přednost evropského práva omezena na výkon pravomocí, které členské státy dobrovolně přenesly. Oproti tomu nadřazenost je vlastní španělské ústavě, která zůstává základním zdrojem platnosti a přenos práva musí být souladný se základními principy a hodnotami španělské ústavy. Španělský Ústavní tribunál předpokládal, že prohlášení aktu Evropské unie za rozporného s Ústavou Španělska, by měl především Soudní dvůr EU.¹⁴⁶

Takové očekávání španělského tribunálu je ve světle postojů Soudního dvora, který nadřazuje a chrání právo Evropské unie vůči členským státům, zcela nemístné.

7.8 OSTATNÍ

Mezi ostatní rozhodnutí ústavních soudů členských států, v kterých je různým důrazem odmítána myšlenka Soudního dvora Evropské unie o nadřazenosti práva Evropské unie nad ústavami členských států, jsou rozhodnutí:

italského Ústavního soudu ze dne 27. 12. 1973, 183/1973, *Frontini v. Ministero delle Finanze*, ze dne 8. 6. 1984, 170/1984 *Granital v. Amministrazione delle Finanze dello Stato*, kdy si vyhradil právo posuzovat rozpory mezi právem evropským a italským s tím, že evropské právo „nemůže poškodit základní zásady italského ústavního pořádku“,¹⁴⁷ a ze dne 21. 4. 1989, 232/1989 *Fragd v. Amministrazione delle Finanze dello Stato*, rozhodnutí dánského Nejvyššího soudu ze dne 6. 4. 1998 č. I-361/1997 *Carlsen and Others v. Rasmussen*.

¹⁴⁶ Rozhodnutí (posudek) Ústavního tribunálu Španělska 1/2004 ze dne 13. prosince 2004 zejména bod II-2 a 3. KERIKMÄE TANEL: Estonsko jako členský stát evropské unie v kontextu deliberativního supraracionalizmu: nedostatek aktivního ústavního dialogu. *Acta Iuridica Olomucensia* [online]. 2011 [cit. 6. 8. 2013], roč. 6, č. 1, s. 106. ALBI ANNELI: Supremacy of EC Law in the New Member States. Bringing Parliaments into the Equation of Co-operative Constitutionalism. *European Constitutional Law Review* [online]. 2007 [cit. 5. 8. 2013], roč. 3, č. 1, s. 26-27. SRBOVÁ SRBOVÁ: *Nadřazenost a přednost práva EU*. Diplomová práce Právnická fakulta Masarykovy univerzity 2014, s. 21, https://is.muni.cz/th/nzd0/Nadrazenost_a_prednost_prava_EU.pdf. ZBÍRAL ROBERT: *Přenos pravomocí členských států na Evropskou unii: cesta bez zpátečního lístku?*, Praha 2013, ISBN 978-80-87576-72-4, s. 51, 77. DUCHEK OTAKAR: Princip aplikační přednosti v judikatuře Ústavního soudu Španělského království, *Právní rozhledy* 6/2023, ISSN 1210-6410, s. 199-207.

¹⁴⁷ Rozhodnutí Ústavního soudu Itálie ze dne 27. prosince 1973, *Frontini*, č. 183, bod 8. ZBÍRAL ROBERT: Koncept národní identity jako nový prvek ve vztahu vnitrostátního a unijního práva: poznatky z teorie a praxe. *Právník* 2/2014, ISSN 0231-6625, s. 119, https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2014/2/2.Zbiral_2_2014.pdf (cit. 6. 3. 2023).

8. KORUPCE V EVROPSKÉ UNII A ÚSTAVA

V Evropské komisi a Evropském parlamentu zpravidla zasedají politici druhé kategorie, kteří ví, že jejich kariéra je omezená, protože růst budou politici doma, ne v Bruselu. Čest výjimkám, včetně některých europoslanců z Čech a Moravy, ale většinový Brusel reprezentují europolitičky Leyenová či Jourová, jejichž postavení na domácí politické scéně je druhořadé. Politici první kategorie francouzští prezidenti a němečtí kancléři do Bruselu nepřecházejí. Někdy se Evropská unie stane odkladištěm politiků, kteří doma prohrají, takové zlaté kopačky. Příkladem je bývalý premiér České republiky Vladimír Špidla, který se stal eurokomisařem po mocenské prohře v boji se Stanislavem Grossem o vedení sociální demokracie a vlády roku 2004.

V systému druhořadých politiků, kteří za smysl Evropské unie přijali obrovské dotační přerozdělování, je jen otázka času a míry, kdy vzniknou korupční praktiky. K tomu velké ekonomické skupiny zjistily, že ovlivněním rozhodnutí v Bruselu, byť to něco stojí, si ušetří čas ovlivňováním politiky v členských státech. To může být motiv pro rozšiřování působnosti bruselských orgánů na úkor členských států.

Korupce v Evropském parlamentu, která se provalila například zatčením místopředsedkyně Evropského parlamentu Evy Kailiové 9. prosince 2022, má i ústavní důsledek.

Neznám žádný článek naší ústavy, který by byl spojen s korupcí. Není k tomu důvod, protože ústava nedává dotace, veřejné zakázky a proto nezajímá ekonomické skupiny.

Předpokládám, že některé směrnice a nařízení EU byly ovlivněny korupcí, protože často přihrávají obrovské peníze určitým ekonomickým skupinám na úkor jiných (politika zeleného údělu). Pak je jasná volba mezi ústavou a evropskou směrnicí. Ústava je nadřazena nad evropskými směrnicemi a nařízeními, protože v opačném případě nad ústavu v některých případech nadřadíme zločin.

9. ZÁVĚR

Vztah práva Evropské unie k právu České republiky je určen Ústavou ČR, jež stanoví jeho přednost jakožto mezinárodních smluv nebo aktů vzniklých při realizaci mezinárodních smluv (nařízení, směrnice) před zákony. Jeho poměr k ústavním zákonům souvisí s otázkou suverenity státu.

Pokud uznáváme suverenitu státu, nemá právo Evropské unie přednost před ústavními normami členského státu, ledaže by tento členský stát výslovně určil jinak. V České republice Ústava nenadřazuje evropské právo nad ústavní zákony. Všechny ústavní zákony České republiky bez rozdílu platí na území České republiky a musí se přednostně aplikovat, byť nastane jejich rozpor s právem Evropské unie. Je však možné dát v takovém případě přednost výkladu ústavního zákona, který je konformní s právem Evropské unie, před výkladem nekonformní s právem unie.

Základní smlouvy o EU neřeší vztah práva EU a ústavního práva členského státu. Teorie přednosti práva Evropské unie, včetně směrnic a nařízení přijatých většinovým hlasováním proti vůli členského státu, před právním řádem členského státu jako celku, včetně práva ústavního, vychází jen z praxe Soudního dvora Evropské unie.

Ovšem ve vztahu k ústavním zákonům členských států může tato přednost obstát jen, pokud se vstupem do Evropské unie přišel členský stát o svoji suverenitu. Suverenita státu však není mrtvá ani po vstupu do Evropské unie. Suverénní stát nemůže být podroben jiné moci než skrze své dobrovolné sebeomezení. Jeho ústava nemůže být podrobena jinému cizímu právnímu systému bez výslovného svolení. Vzhledem k tomu, že zásadu přednosti práva EU před ústavou členského státu neobsahuje žádná z mezinárodních smluv upravující Evropskou unii (primární evropské právo), tak tento výslovný souhlas nebyl Českou republikou dán. Právní názor obsažený v judikatuře Soudního dvora EU nemůže tak sám o sobě popřít dominanci ústavy v rámci právního řádu svrchovaného státu.

Je však závazkem členského státu, aby se pokud možno choval loajálně k mezinárodním subjektům, jichž je členem. V případě Evropské unie to znamená povinnost vnitrostátních orgánů státu dát přednost výkladu právního předpisu, který je konformní s právem EU, a odmítnout výklad, který je s evropským právem rozporný. Tato interpretační přednost platí i pro normy ústavní.

Pokud je však zjevný rozpor, který nelze překonat interpretací, je situace jiná. Protože obsahem referenda o vstupu České republiky do Evropské unie bylo převedení některých pravomocí orgánů České republiky na Evropskou unii, nikoliv však převedení suverenity, nemá právo Evropské unie přednost před ústavními zákony České republiky. Přitom všechny ústavní předpisy členského státu mají tuto charakteristiku, nejen jejich určitá část. Ústavní předpisy tvoří demokratický zákonodárce. Pakliže by takové postavení měla jen část, přechází právo tvořit jeho obsah z veřejného jednání voleného parlamentu do rukou nevolené soudní moci členského státu.

Nelze však vyloučit, že zastávce ztráty suverenity členských států vstupem do Evropské unie dá odlišnou odpověď. Je to otázka veskrze politická, kde postoj členského státu bude záležet na tom, nakolik jeho hlava státu, vláda a parlament budou tvořeny lidmi zastávající jeden nebo druhý přístup. Zároveň bude i otázka vrcholně politická, nakolik se Evropská unie rozhodne vymáhat údajnou přednost práva Evropské unie prosazovanou Soudním dvorem Evropské unie. Při vstupu členského státu do Evropské unie a podpisu následných změn základních smluv nikdy nebylo výslovně uvedeno, že je to okamžik ztráty suverenity členského státu. Konečně stát může přijít o suverenitu plíživě a postupně. V 19. století český stát neexistoval, ale nebylo možné jednoznačně určit, kdy země Koruny české o státnost přišly, ke kterému okamžiku a jakým státoprávním aktem.

Možností, jak řešit tento spor je vytvoření ad hoc rozhodčího soudu tvořeného zástupci členských států, v němž by mohli zasedat i členové ústavních soudů. Možné je i vytvoření stálého soudu. Tuto možnost navrhla bavorská vláda v roce 1993, ale zapadlo to. Před Konventem o budoucnosti Evropy

(2002-03) myšlenku oprášil soudce německého Spolkového ústavního soudu (1998-2010) Siegfried Bross, který navrhl vytvoření Evropského soudu pro kompetenční otázky, složeného z ústavních soudců členských států, který by měl na starosti rozhodování ve věcech kompetencí a měl by i právo posledního rozhodnutí. S podobným návrhem potom přišla i bádensko-württenberský ministr spravedlnosti (1996-2002 a 2004-11) a místopředseda vlády Ulrich Goll (CDU), sociální demokrat, premiér Severního Porýní-Vestfálska (1998-2002) a spolkový ministr hospodářství a práce (2002-05) Wolfgang Clement a bývalý německý prezidenta (1994-99) a předseda Spolkového ústavního soudu (1987-94) Roman Herzog (CDU). Ovšem podmínkou takového řešení by bylo jeho výslovná úprava v základních smlouvách o Evropské unii a promítnutí do ústav členských států tak, aby byla úprava řešení sporu obsažena jak v primárním právu Evropské unie, tak v ústavním právu všech členských států.

Literatura

ALBI ANNELI. Supremacy of EC Law in the New Member States. Bringing Parliaments into the Equation of Co-operative Constitutionalism. *European Constitutional Law Review* [online]. 2007 [cit. 25. 7. 2022], roč. 3, č. 1.

BOBEK MICHAL. Estonský ústavní soud a právo ES: Zavíráme krám?, *Jiné právo.cz* 12. 10. 2007 (cit. 16. 10. 2022), <https://jinepravo.blogspot.com/2007/10/estonsk-stavn-soud-prvo-es-zavrme-krm.html>.

BOBEK MICHAL, KOMÁREK JAN, PASSER JIŘÍ M., GILLIS MAREK. *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Linde, Praha 2005, ISBN 80-7201-513-3.

BŘICHÁČEK TOMÁŠ. *Unie blízká i vzdálená*. Praha: Institut Václava Klause publikace č. 11/2014, ISBN 978-80-87806-08-1.

BŘICHÁČEK TOMÁŠ. Důsledky evropské integrace pro demokracii, *Právo a bezpečnost* 1/2023, ISSN 2336-5323.

DRULÁK PETR. S Varšavou za demokracii, *Mladá fronta Dnes* 27. 10. 2021, ISSN 1210-1168, s. 8.

DUCHEK OTAKAR: Princip aplikační přednosti v judikatuře Ústavního soudu Španělského království, *Právní rozhledy* 6/2023, ISSN 1210-6410, s. 199-207.

DVORSKÝ VÁCLAV. Spolkový ústavní soud vs. SDEU: spor o poslední slovo. *Jurisprudence* 4/2020.

FILIP JAN: Evropeizace ústavního práva v České republice (vybrané problémy), *Časopis pro právní vědu a praxi* 3/2009, ISSN 1210-9126, s. 157-174, <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/6577/5966> (cit. 28. 2. 2023).

FILIP JAN. K formulaci evropských klauzulí v ústavním právu, *Časopis pro právní vědu a praxi* 3/2010, ISBN 1210-9126, s. 217-224, <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/6455/5808> (cit. 28. 2. 2023).

GEORGIJEV JIŘÍ. Potřebuje Ústava České republiky další euronovelu? *Acta Univeristatis Carolinae – Iuridica* 4, 2013, s. 59-72, https://karolinum.cz/data/clanek/564/Iurid_4_2013_04_Georgiev.pdf (cit 25. 1. 2022).

HALÁSZ IVAN. *Republika so Svätou korunou? Svätá koruna, idea republiky a historická ústava v maďarskom právnom poriadku*. Praha 2020, ISBN 978-80-87439-49-4.

KERIKMÄE TANEL. Estonia as an EU Member State: Lack of Pro-active Constitutional Dialogue. In: TOPIDI KYRIAKI, MORAWA ALEXANDER H. E. *Constitutional evolution in Central and Eastern Europe: expansion and integration in the EU*. Farnham: Ashgate, 2011.

KERIKMÄE TANEL. Estonsko jako členský stát Evropské unie v kontextu deliberativního supraracionalizmu: nedostatek aktivního ústavního dialogu. *Acta Iuridica Olomucensia* [online]. 2011 [cit. 6. 8. 2013], roč. 6, č. 1.

KOMÁRKOVÁ HELENA. *Nadstátnost komunitárního práva: vývoj, důsledky v oblasti práva a úprava v "Reformní smlouvě"*, diplomová práce Právnická fakulta Masarykovy univerzity 2009, https://is.muni.cz/th/qyj53/DP_Final.pdf.

KOUDELKA ZDENĚK. Válka soudů aneb dělba moci v soudnictví. *Politologický časopis* 1/1998, s. 71-74.

KOUDELKA ZDENĚK. *Transcendentní pramen práva*, Nakladatelství Leges Praha 2018, ISBN 978-80-7502-261-5.

KOVÁČ LADISLAV. Francie: Státní rada - Rozhodnutí Státní rady Francie ze dne 21. 4. 2021 ve věcech č. 393099, 394922, 397844, 397851, 424717, 424718, French Data Network a další, Bulletin oddělení analytiky a srovnávacího práva Nejvyššího soudu 2/2021, s. 4-5, [https://www.nsoud.cz/judikatura/ns_web.nsf/0/CAA91F5AA7561FDDC1258717003B2222/\\$file/Bulletin%20%5B2021%5D%202.pdf](https://www.nsoud.cz/judikatura/ns_web.nsf/0/CAA91F5AA7561FDDC1258717003B2222/$file/Bulletin%20%5B2021%5D%202.pdf) (cit. 25. 7. 2022).

KOWALSKI MICHAL. Comment on Daniel Thym: United in Diversity or Diversified in the Union, in: *The Unity of the European Constitution*, Springer, Berlin, Heidelberg, New York 2006.

KRÁL RICHARD. *Zásady aplikace komunitárního práva národními soudy*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, ISBN 80-7179-799-5.

KRÁL RICHARD. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozici a vnitrostátních účinků*. Praha, C. H. Beck 2014, 978-80-7400-282-3.

KUDRNA JAN. Placení hotovostí jako ústavní právo? Určitě ano! *Mladá fronta Dnes* 13. 10. 2022, ISSN 1210-1168, s. 12.

KÜHN ZDENĚK – KYSELA JAN. Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu? *Právní rozhledy* 1/2004, ISSN 1210-6410, s. 23–27.

KÜHN ZDENĚK. Ještě jednou k ústavnímu základu působení komunitárního práva v českém právním řádu. *Právní rozhledy* 10/2004, ISSN 1210-6410, s. 395-397.

LEBEDOVÁ RENATA. *Francouzská ústava a evropská integrace*. Bakalářská práce, Fakulta sociálních věd, Univerzita Karlova, Praha 2010, <https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/28603/130015076.pdf?sequence=1> (cit. 25. 7. 2022).

LENARTES KOEN. Constitutionalism and the Many Faces of Federalism, *American Journal of Comparative Law* 2/1990.

MALENOVSKÝ JIŘÍ. Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR. *Právník* 9/2003, ISSN 0231-6625, s. 841-845.

MALENOVSKÝ JIŘÍ. Ve věci ústavního základu působení komunitárního práva uvnitř ČR nebylo řečeno poslední slovo, *Právní rozhledy* 6/2004, ISSN 1210-6410.

PAVLÍČEK VÁCLAV. *Ústavní právo a státověda*. II. Díl. Praha: Leges, 2011, ISBN 978-80-87212-90-5.

RYSKA PAVEL. Jak Evropská unie nařizuje mnichům vzít mezi sebe ženy, Liberální institut 2. 10. 2008, <https://libinst.cz/jak-evropska-unie-narizuje-mnichum-vzit-mezi-sebe-zeny/> (cit. 16. 10. 2022).

SRBOVÁ MARKÉTA. *Nadřazenost a přednost práva EU*. Diplomová práce Právnická fakulta Masarykovy univerzity 2014, https://is.muni.cz/th/nzdz0/Nadrazenost_a_prednost_prava_EU.pdf (cit. 25. 7. 2022).

ŠPOTTOVÁ KRISTINA. *Sága slovenských důchodů z pohledu konceptu evropeizace*. Rigorózní práce Právnická fakulta Masarykovy univerzity Brno 2016, s. 32-63, https://is.muni.cz/th/nhet4/Rigorozni_prace.pdf (cit. 25. 7. 2022).

TICHÝ LUBOŠ a kol.: *Evropské právo*. 4. vyd. Praha C. H. Beck: 2011, ISBN 978-80-7400-333-2.

VERHOEVEN AMARYLLIS. *The European Union in Search of a Democratic and Constitutional Theory*, Kluwer Law International. The Hague, London, New York, 2002.

WREGA ANTONI. O čem přesně rozhodl polský ústavní soud, *Mladá fronta Dnes* 11. 11. 2021, ISSN 1210-1168, s. 10.

ZBÍRAL ROBERT. *Přenos pravomocí členských států na Evropskou unii: cesta bez zpátečního lístku?*, Praha 2013, ISBN 978-80-87576-72-4.

ZBÍRAL ROBERT. Koncept národní identity jako nový prvek ve vztahu vnitrostátního a unijního práva: poznatky z teorie a praxe. *Právník* 2/2014, ISSN 0231-6625, s. 112-133, https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2014/2/2.Zbiral_2_2014.pdf (cit. 6. 3. 2023).

Kontrola dělby pravomocí v EU a její perspektivy, seminář Výboru pro záležitosti Evropské unie 16. 4. 2009, <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=51704> (cit. 25. 7. 2022).

Abstrakt:

Ústava je nejvyšší a základní právní pramen státu. V případě střetu hodnot obsažených v ústavě členského státu Evropské unie a práva Evropské unie je střet nutno řešit podle obecného vztahu ústavního práva členského státu a práva Evropské unie. V Ústavě České republiky je dána přednost ratifikovaných mezinárodních smluv před zákony a tedy i podzákonými právními předpisy. Tato přednost se však nevztahuje na ústavní zákony. Z hlediska Ústavy ČR má na území Čech, Moravy a Slezska závaznost ústavní norma, byť je v rozporu s právem EU, což jsou mezinárodní smlouvy (primární právo EU) nebo na základě něho vydaná nařízení a směrnice (sekundární právo EU). Teorie přednosti práva EU před celým právním řádem členského státu, tedy i jeho ústavou, je založena na judikatuře Soudního dvora Evropské unie. Tento přístup nemá oporu v mezinárodních smlouvách o Evropské unii a vychází jen z aplikace obdobné zásady v právu mezinárodním. Podstata mezinárodního práva smluvního však vychází z toho, že s každou mezinárodní smlouvou musí účastnický stát jako strana smlouvy souhlasit. Ovšem řada věcí sekundárního práva EU (nařízení, směrnice) může být přijata většinovým rozhodnutím proti vůli členského státu.

Otázka přednosti konkrétního právního řádu je spojena s otázkou suverenity. Pokud členský stát vstupem do Evropské unie neztrácí svou suverenitu, platí, že nad jeho nejvyššími právními normami – ústavou - nemůže být nadřazeno právo jiného subjektu, včetně Evropské unie. Pakliže nadřadíme právo Evropské unie nad ústavy jejich členských států i bez souhlasu těchto členských států, platí, že vstupem do Evropské unie ztrácí členský stát suverenitu. Protože v přístupové smlouvě, kterou podepsala Česká republika před vstupem do Evropské unie, není stanoveno, že Česká republika ztrácí svou suverenitu a rovněž tam není stanovena zásada přednosti práva EU vůči ústavním zákonům České republiky a rovněž to neobsahuje smlouva o Evropské unii a smlouva o fungování Evropské unie, je Česká republika stále suverénním státem. Její základní hodnoty jsou v ústavě a nepodléhají jinému cizímu právnímu řádu.

Klíčová slova: Ústavní soud, evropské právo, Evropská unie, Soudní dvůr Evropské unie.

Abstract:

The Constitution of the Czech Republic and EU law

The constitution is the highest and basic legal source of the state. In the event of a conflict between the values contained in the constitution of a Member State of the European Union and European Union law, the conflict must be resolved in accordance with the general relationship between the constitutional law of the Member State and European Union law. The Constitution of the Czech Republic gives priority to ratified international treaties over laws and thus by-laws. However, this precedence does not apply to constitutional laws. From the point of view of the Constitution of the Czech Republic, a constitutional norm is binding on the territory of Bohemia, Moravia and Silesia, even if it is in conflict with EU law, which are international treaties (primary EU law) or regulations and directives issued on the basis of it (secondary EU law). The theory of the primacy of EU law over the entire legal order of a Member State, including its constitution, is based on the case law of the Court of Justice of the EU. However, this approach is not supported by the international treaties of the European Union and is based only on the application of a similar principle in international law. However, the essence of international contract law is that a party must agree to any international agreement as a party to the agreement. However, many matters of EU secondary law can be taken by majority decision even against the will of a Member State.

The question of the primacy of a particular legal system is linked to the question of sovereignty. If a Member State does not lose its sovereignty by joining the European Union, the law of another entity, including the European Union, cannot take precedence over its highest legal norms - the constitution. If we override the law of the EU over the constitutions of their member states even without the consent of these member states, it applies that by joining the EU the member state loses sovereignty. Because the Accession Treaty signed by the Czech Republic before accession to the EU, which was voted in a referendum, does not stipulate that the Czech Republic loses its sovereignty, nor does it stipulate the principle of the primacy of EU law over the Czech Republic's constitutional laws. Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the EU, the Czech Republic is still a sovereign state. Its basic values are in the constitution and are not subject to any foreign law.

Key words: *Constitutional Court, European law, European Union, Court of Justice of the EU.*

JEL: *N 440.*

Doc. JUDr. **Zdeněk Koudelka**, Ph.D. – AMIBS vysoká škola, Katedra ústavního práva a politologie, Právnická fakulta Masarykovy univerzity Brno, zdenek.koudelka@mail.muni.cz.

DŮSLEDKY EVROPSKÉ INTEGRACE PRO DEMOKRACII

Tomáš Břicháček

1. ÚVOD

Dne 5. prosince 2022 se konal v Poslanecké sněmovně seminář s názvem „Nebezpečné tendence ohrožující současné demokracie“. Vedle bloků věnovaných přiškrcování svobody slova a změnám volebního práva (korespondenční volby, elektronické volby apod.) zde bylo zastoupeno i téma „Omezování suverenity ČR v důsledku členství v EU“. Tím byla nepřímo položena otázka, zda a do jaké míry představuje evropská integrace ve své nynější podobě ohrožení demokracie.

Problematika souvisí s oním tolik diskutovaným „demokratickým deficitem“ neboli údajným nedostatkem demokratické legitimacy EU. Jde o standardní výtku, která dlouhodobě a z různých stran zaznívá na adresu Evropské unie, resp. rozhodovacích procesů v rámci její institucionální soustavy. Slovních vyjádření tohoto tvrzeného problému najdeme mnoho a především narážíme na to, že je mu přisuzován různorodý obsah a jsou na něj předepisovány různé léky. V následujícím příspěvku, který představuje rozšířenou verzi vystoupení na uvedeném semináři, se věnuji právě těmto otázkám, respektive obecně stavu evropské integrace a z něj vyplývajícím důsledkům pro demokracii, jakož i možným řešením.

2. STAV EVROPSKÉ INTEGRACE

2.1. TRVALÁ EXPANZE

Evropská unie, lépe řečeno především předchozí Evropská společenství, dlouhou dobu pro své členy plnila úlohu užitečné obslužné organizace. V jisté chvíli – jako zlom můžeme označit období působení Jacquesa Delorse v čele Evropské komise (1985–95) a zvláště Maastrichtskou smlouvu – však došlo k přesmyčce. Jako by organizace přerostla svým včerejším pánům přes hlavu a sama převzala otěže.

Základním vývojovým trendem EU je neustálá expanze. V první řadě jde o rozpínání unijní regulace, ruku v ruce s ní se rozrůstají unijní struktury (nové orgány, mechanismy, penězovody) a zvětšuje se objem financí, s nimiž Unie hospodaří.

Zároveň stoupá sebevědomí unijních institucí, respektive jejich představitelů, kteří jednají s členskými státy stále více svrchu. Jde o expanzi živelnou, v podstatě nekontrolovanou. Unie ve svých zásazích do našich životů se stala všudypřítomnou a výrazně spoluutváří realitu kolem nás – v době Green Dealu (Zeleného údělu) je to zřejmé více, než kdy dříve.

2.2 PŘEDURČENOST K EXPANZI

Budeme-li zkoumat důvody či předpoklady tohoto stavu, nutně dojdeme k závěru, že nasměrování k expanzi (a s ní spojené centralizaci) je v samotném jádru systému, že jde o součást genetické výbavy Unie. Připomeňme některé z jeho základních charakteristik:

- 1) Na prvním místě jde o nesmírný rozsah pravomocí, které Unii svěřují zakládací smlouvy. Tyto pravomoci se dotýkají širokého spektra odvětví lidské činnosti, přičemž v podobě tzv. sdílených pravomocí umožňují Unii ovládnout mnohá z těchto odvětví prakticky v úplnosti. Řada pravomocí je vymezena vágně, když jsou navázány na neostře všezahrnující pojmy a koncepty, jako je například vnitřní trh,¹ nebo vymezeny odkazem na cíle,² z čehož vyplývá, že pole působnosti Unie zde není zřetelně ohraničeno. Celkový obraz podtrhuje existence tzv. doložky flexibility, podle níž Unie může jednat i tehdy, když k tomu není v zakládacích smlouvách dána pravomoc, avšak opatření EU je vyhodnoceno jako nezbytné k dosažení některého z jejích cílů.³
- 2) Rozhodovací postupy jsou převážně založeny na tom, čemu se někdy (ze setrvačnosti v návaznosti na někdejší název Společenství) říká komunitární metoda, i když v podrobnostech tento pojem nemá zcela ustálený význam. Tato metoda v čisté podobě je založena na tom, že jednotlivý stát nemůže zabránit přijetí rozhodnutí, a i přes svůj nesouhlas je tímto rozhodnutím vázán. Ve většině případů jde o situaci, kdy členské státy jsou sice zapojeny do rozhodovacího procesu v rámci Rady EU, k přijetí rozhodnutí však stačí pouze kvalifikovaná většina, nikoli jednomyslnost. Jako výhoda komunitární metody se uvádí snadnější, pružnější přijímání rozhodnutí, vskutku nesrovnatelné s pomalými mezivládními vyjednáváním, odvrácenou stránkou je, že členský stát se vzdává svých svrchovaných práv v dané oblasti; ze suveréna se stává menšinovým akcionářem, může docházet k vytváření situací, které jsou v rozporu s jeho zájmy.
- 3) Zatřetí pozorujeme expanzivní zápal nadnárodních institucí, předně Komise a Evropského parlamentu. Ty mají z logiky věci zájem na rozmachu činnosti Unie, a tedy i své vlastní moci. Ve svém vidění světa vnímají přesun moci na ústřední úroveň, respektive rozmach činnosti Unie za pozitivní hodnotu a smysl sám o sobě, který není třeba ničím odůvodňovat. (Slovy Margaret Thatcherové: „*Struktury programy a plány Evropské unie musíme chápat tak, že existují prostě pro sebe samé. Evropa nám předkládá novou variantu Descartesova výroku ‚Myslím tedy jsem‘; její verze zní: ‚Jsem, tudíž konám‘.*“⁴)

¹ Např. Smlouvu o fungování Evropské unie (ve znění Lisabonské smlouvy), čl. 114.

² Např. Smlouvu o fungování Evropské unie (ve znění Lisabonské smlouvy), čl. 192.

³ Smlouva o fungování Evropské unie (ve znění Lisabonské smlouvy), čl. 352.

⁴ THATCHEROVÁ M.: *Umění vládnout*. Prostor, Praha 2003, s. 284.

- 4) Aby instituce byly drženy v mezích a aby byl zajištěn rozumný výklad pravomocí a dělby úkolů mezi Unii a členskými státy, byl by třeba účinný, nestranný a přísný kompetenční dohled. Takový dohled však v EU zajištěn není. Kontrolní mechanismy jsou naprosto nedostatečné. Výklad pravomocí EU, respektive řešení kompetenčních sporů je v rukou Soudního dvora EU. Ten se dávno chopil role jakéhosi ústavního soudu EU budoucího a chránícího vlastní ústavní systém. Je soudem prointegračního zaměření; vykládá pravomoci svěřené Unii extenzivním způsobem, rozhoduje kompetenční spory pravidelně ve prospěch Unie a maximalizuje účinky unijního práva.
- 5) V neposlední řadě jsou zde některé velké projekty integračního procesu, které uvrhly zúčastněné země do značné vzájemné závislosti a působí jako katalyzátory činnosti Unie v klíčových oblastech. Dlouhodobě jde o společnou měnu euro a schengenský prostor. Nově přibyl fond pokoronavirové obnovy NextGenerationEU, financovaný gigantickým balíkem sdílených dluhů, který budou Unie a její členské státy splácet po celé generace.

2.3 OMEZOVÁNÍ PROSTORU PRO ČLENSKÉ STÁTY

Těžiště pravomocí Unie představují ty, které se označují jako sdílené pravomoci Unie a členských států. Právě do této kategorie spadá velká většina kompetenčních zmocnění Unie a právě ony jsou základem expanze unijní regulace. Lze o nich říci, že představují prototyp působení unijní regulace ve vztahu k členským státům.

V zakládacích smlouvách jsou vymezeny následovně: „*Svěřují-li v určité oblasti Smlouvy Unii pravomoc sdílenou s členskými státy, mohou v této oblasti vytvářet a přijímat právně závazné akty Unie i členské státy. Členské státy vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém ji Unie nevykonala. Členské státy opět vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém se Unie rozhodla svou pravomoc přestat vykonávat.*“⁵ Nastavení sdílených pravomocí je zřetelně vychýleno ve prospěch Unie.

Dotčené oblasti jsou jí potenciálně vydány k regulaci, přičemž záleží jen na ní, jak dalece tu kterou z nich opanuje. Členské státy se musí spokojit s místem, které jim EU ponechá. Unijní právo zde zužuje prostor pro vnitrostátní úpravu, a tedy i pro politické rozhodování na úrovni členského státu.

Prostor pro konkrétní sdílenou pravomoc si můžeme představit zjednodušeně jako nádobu, do které může postupně přitékat voda a naplňovat je; voda symbolizuje právo EU a vzduch prostor pro činnost členských států, který přitékající voda zmenšuje. Národní právní úprava se teoreticky může vrátit, v praxi se to však neděje. Voda, která do nádoby jednou natekla, neustupuje.

Teoretickým korektivem výkonu pravomocí by měly být zásada subsidiarity (podle níž má Unie jednat pouze, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy, ale spíše jich může být lépe dosaženo na úrovni Unie)⁶ a zásada proporcionality, podle které obsah ani

⁵ Smlouva o fungování Evropské unie (ve znění Lisabonské smlouvy), čl. 2 odst. 2.

⁶ Smlouva o Evropské unii (ve znění Lisabonské smlouvy), čl. 5 odst. 3.

forma činnosti Unie nepřekročí rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smluv⁷. Ty jsou nicméně obě jen abstraktními politickými apely, které unijní instituce nijak hmatatelně neomezují v rozletu.

3. DŮSLEDKY PRO DEMOKRACII

Dochází-li v důsledku evropské integrace k přesunu rozhodování na úroveň unijního centra a zároveň k omezování prostoru pro rozhodování na úrovni členských států, musíme si klást otázku, jaké důsledky z toho vyplývají pro demokracii.

3.1. OFICIÁLNÍ, FORMÁLNÍ PŘÍSTUP K DEMOKRATIZACI EU

Mnoho desetiletí se v prostředí unijních institucí, respektive mezi evropskými federalisty setkáváme s přístupem, který vychází z toho, že demokracie na unijní úrovni je možná, že „demokratický deficit“ politického rozhodování na úrovni Unie je odstranitelný. Předpokládá se zde možnost plnohodnotného demokratického života na úrovni Unie, a to bez ohledu na rozsah pravomocí přenesených na EU. Demokratická legitimita tedy v tomto pojetí není závislá na objemu přenesených pravomocí, ale pouze na technice politického rozhodování.

Tento přístup uznává základní definiční pojmy demokracie, přistupuje k nim ovšem ryze formálně. *Lid* Evropské unie je v tomto chápání jednoduše soubor občanů členských států neboli *občanů Unie* ve smyslu zakládacích smluv. Realizace *vlády* tohoto *lidu* je pak spatřována v ústřední roli Evropského parlamentu. Vedle toho je v druhém sledu věnována pozornost tomu, aby se rozhodovací procesy jevily jako otevřené a transparentní (veřejnost zasedání Rady při přijímání legislativních aktů, právo na přístup k informacím, dialog se zájmovými organizacemi, veřejné konzultace atd.). Je zde snaha přiblížit se stavu, který ohledně zapojení lidu do rozhodovacích procesů existuje na úrovni národního státu.

Pokud bychom se na otázku demokratičnosti Unie dívali touto optikou, museli bychom dospět k závěru, že je z velké části realitou, respektive, že má v každém případě vzestupnou tendenci. Evropský parlament jako přímo volený zastupitelský sbor občanů Unie má dnes spolu s Radou EU ústřední roli v legislativním procesu a v rozpočtových otázkách a ve vztahu ke Komisi má postavení téměř jako vnitrostátní parlament k vládě.

Navíc doplňková opatření zajišťují větší otevřenost a transparentnost rozhodování a zapojení občanských iniciativ a zájmových skupin. Také bychom mohli pohodlně tvrdit, že zbývající „nedostatky“ lze odstranit pokračováním nastoupených trendů.

⁷ Smlouva o Evropské unii (ve znění Lisabonské smlouvy), čl. 5 odst. 4.

3.2. MATERIÁLNÍ PŘÍSTUP

Proti uvedenému formálnímu pojetí lze namítnout, že je velmi zjednodušující, povrchní, umělé a že s problémy demokratické legitimacy integračního procesu se mýjí. Pojem parlamentní demokracie totiž není možné redukovat na samotnou formu neboli mechanismus veřejné moci. Jak už to kdysi vyjádřil T. G. Masaryk v Čapkových Hovorech s TGM: „*Demokracie není jen formou státní, není jen tím, co je napsáno v ústavách; demokracie je názor na život, spočívá na důvěře v lidi, v lidskost a v lidství, a není důvěry bez lásky, není lásky bez důvěry. [...] Demokracie je diskuse. Ale pravá diskuse je možná jen tam, kde si lidé navzájem důvěřují a poctivě hledají pravdu. Demokracie, to je hovor mezi rovnými, přemýšlení svobodných občanů před celou veřejností – slovo parlament má krásný smysl, jen je učinit tělem! [...] Demokracii dělají demokrati a lepší demokracii lepší demokrati.*“⁸ Důležitý je i další Masarykův citát: „*Demokracie znamená, že každý občan může říct po vzoru francouzského monarchy: ‚Stát jsem já‘. Nebo skromněji: ‚I já jsem stát‘.*“⁹

Hledání materiální stránky demokracie a stejně tak posuzování kvality systému z tohoto úhlu musí vycházet z pravé podstaty základních definičních znaků demokracie, tedy z pojmů *lidu* a jeho *vlády*. Předně je zde třeba namítnout, že Unie nemá skutečný lid. Lid (*démos*) z materiálního hlediska není jen souborem jednotlivců či skupin nalézajících se na daném území. Takové pojetí se mohlo dobře uplatnit ve starověkých despociích či ve středověkých absolutních monarchiích a může fungovat i dnes v diktátorských režimech. Pokud však předpokládáme, že obyvatelstvo nepředstavuje poddané, ale občany, kteří si prostřednictvím svých zvolených zástupců budou vládnout sami, musí jít o sourodé společenství spojené vědomím sounáležitosti, společné identity, solidarity, patriotismu, občanství, jinak řečeno, musí jít o politický národ. Nemusí tedy jít o národ definovaný etnicky, jako je obvyklé v našem zeměpisném prostoru, musí jít ovšem o společenství s výraznou kolektivní politickou identitou (srov. příklad Švýcarů či Američanů). Stát vystavený kolem politického národa představuje srozumitelný a přehledný, vnitřně sourodý celek, v jehož rámci se vytváří veřejný prostor, a kde menšina akceptuje rozhodnutí většiny. Proto je vhodným prostředím pro volbu a kontrolu politických zástupců a pro diskusi o politických rozhodnutích.

Žádný lid tohoto druhu na úrovni Unie neexistuje ani v zárodečné podobě, nepočítáme-li úzký segment společnosti sestávající zejména z unijních politických špiček, unijních úředníků a soudců, a dále spřízněných akademiků a intelektuálů, kteří at' už z přesvědčení nebo jednoduše z důvodů svého napojení na systém silnou unijní identitu pociťují.

Pro drtivou většinu nominálních unijních občanů je ve skutečnosti určující náležitost k jejich státu, popřípadě v některých případech k regionu. I pro ty, kteří mají k současnému modelu integrace

⁸ ČAPEK K. *Hovory s T. G. Masarykem*. Městská knihovna v Praze, e-kniha, Praha 2018, s. 271, 273.

⁹ Dostupné z <https://citaty.net/>.

obecně pozitivní vztah, je unijní identita nástavbová, nesentimentální, pragmatická, a nevytváří obdobu, natož alternativu identity národní či místní.

Obyvatelé Unie tvoří svébytné politické národy, které si nadále přejí přijímat vlastní zákony, rozhodovat o své vlastní vládě, mít v rukou správu svých věcí, a které chtějí být dobrými *sousedy*, a ne *spolubydlicími*. Jsou mezi nimi kulturní, sociální a ekonomické rozdíly. Nesdílejí společný jazyk, společné vnímání historie, liší se v naturelu. Chybí jim pocit kolektivní identity a loajality; ten se vytváří sdílením dějinných zkušeností, mýtů, pamětí, které jsou často v kontradikci s těmi, jež jsou vlastní jiným kolektivním identitám. Za nejdůležitější (a možná jedinou opravdovou) společnou formativní zkušenost lze považovat křesťanství, které dalo dnešní Evropě základy morálky, společný způsob uvažování a které bylo v minulosti základním rysem evropského civilizačního okruhu. Paradoxní je, že militantní sekularismus a politická korektnost některých zemí i unijních institucí toto základní pojítko popírá a neguje. V zakládacích smlouvách EU není o křesťanské tradici ani slovo.

Je-li za této situace úhelným kamenem oficiálního přístupu k demokratizaci Unie konstrukt evropského lidu jakožto souboru občanů Unie, tj. občanů členských států, pak jsou veškeré snahy o dodání demokratické legitimacy integračnímu celku jen laboratorním experimentem. V této souvislosti připadají na mysl slova Petra Robejška: „*Evropská integrace je klasickým příkladem přání, jak by měl svět vypadat, a přehlížením toho, jaký je ve skutečnosti.*“¹⁰

V nesourodém mezinárodním prostředí si obyvatelstvo jako celek sotva může efektivně vládnout prostřednictvím zvolených zástupců. Nemůže se zde vytvořit jeden veřejný prostor, v němž probíhá diskuse o společenských otázkách a soutěž politických programů. Nevznikají zde skutečné politické strany, ale jen programově volné konglomeráty národních politických stran. Volby do Evropského parlamentu jsou v praxi soutěží národních politických stran a jejich domácích programů. Sám Evropský parlament jakožto mohutný mnohonárodní a mnohojazyčný kolos složený ze zástupců desítek vnitrostátních politických formací je odsouzen k těžkopádnosti a omezené funkčnosti.

Úroveň Unie je pro občana ve srovnání s národním státem velmi vzdálená. Snaha o sledování a ovlivňování rozhodovacích procesů nebo kontrolu politických zástupců, či obecně jakákoli standardní účast na politickém životě je zde mimořádně obtížná. Je to dáno celou řadou faktorů, které spolu úzce souvisejí a částečně se prolínají:

- 1) Hlas jednotlivce, ať už jako prostého voliče, nebo aktivního propagátora určitého politického programu, má v rámci velkého celku podstatně menší váhu než v rámci celku malého. Jak uvádí Václav Klaus: „*Voliči jsou i v národním státě ‚roztroušenou‘ skupinou lidí (zatímco nátlakové zájmové skupiny jsou dobře organizovatelné a organizované), ale na úrovni*

¹⁰ ROBEJŠEK P. *Odstíny změny*. Novela bohemia, Praha 2017, s. 99.

Evropy je volič ještě daleko ,roztroušenější‘ neboli ztracenější než na úrovni národního státu. ¹¹.

Je samozřejmě rozdíl, pokud se občan účastní na politickém životě ve státě, který má 10,5 milionu obyvatel, a na druhé straně v útvaru, který má necelých 450 milionů obyvatel.

- 2) Absence jednoho veřejného prostoru znamená také to, že občan se při své účasti na unijní politice (chce-li například prosazovat určitý politický projekt) pohybuje v roztržitém prostředí minimálně 27 veřejných prostorů, existujících v rámci jednotlivých národních států.
- 3) Rozhodovací procesy v rámci institucionální soustavy EU jsou velmi složité. Zahrnují příliš mnoho aktérů různé povahy odvozujících svou legitimitu z různých zdrojů. V jejich vzájemných interakcích se zamlžuje a ztrácí politický program, který získal podporu od voličů, ať už ve volbách vnitrostátních či volbách do Evropského parlamentu. Rozhodování při využití komunitární metody je kompromisem mezi názorem kvalifikované většiny členských států (který zprostředkovaně odráží vnitrostátní volby), názorem většiny europoslanců (zvolených v evropských volbách) a názorem Komise jakožto jmenovaného byrokratického orgánu, který má (až na výjimky) monopol legislativní iniciativy. Konečně mimořádně silné postavení má Soudní dvůr, který sebevědomě dotváří unijní právo a vstupuje do politického rozhodování na úrovni unijní i vnitrostátní.
- 4) Svou roli zde hraje i vzdálenost v zeměpisném slova smyslu. Hlavní unijní instituce sídlí v Bruselu, Štrasburku a Lucemburku a dalších městech, které se nacházejí stovky kilometrů od našich hranic. Klíčová rozhodnutí tedy padají z hlediska většiny členských států a jejich občanů daleko. Nejde ostatně jen o vzdálenost institucí, ale také o možnost kontaktu s jinými „občany Unie“ při jakékoli komunikaci ohledně prosazování určitého politického programu (např. občanské iniciativy, fungování spolupráce politických stran apod.).
- 5) Konečně prvkem vzdálenosti jsou také jazykové překážky. Ty se projevují jednak ve vztahu k unijním orgánům – zatímco unijní právní předpisy a rozsudky Soudního dvora jsou v „menších“ jazycích, jako je čeština, dobře dostupné, jinak v těchto jazycích instituce EU komunikují navenek (včetně umístění informací na internetové stránky) jen omezeně.
- 6) Jazyková bariéra jistě také znesnadňuje komunikaci mezi „občany Unie“ při interakcích ohledně prosazování určitého politického programu, jak jsme o nich hovořili u geografické vzdálenosti. Plnohodnotná účast na politickém životě Unie je tedy přístupná jen občanům jazykově vybaveným.

¹¹ KLAUS V. *Evropská integrace bez iluzí*. Knižní klub, Praha 2011, s. 112.

Materiální pohled na demokratickou legitimitu EU vede k závěru, že omezování prostoru pro rozhodování na úrovni členských států a přesun rozhodování na úroveň EU znamená, že dochází k přesunu rozhodování z úrovně, kde demokracie funguje, na úroveň, kde demokracie fungovat nemůže. V této logice platí jednoduchá nepřímá úměra: *čím více Unie, tím méně demokracie*.

4. MOŽNÁ ŘEŠENÍ

Na počátku nápravy současného neutěšeného stavu musí být změna uvažování. Měli bychom se zbavit iluze, že demokracie lze v EU dosáhnout „demokratizací“ rozhodovacích procesů v unijních institucích, respektive jejich připodobňováním demokratickému státu. Pozornost při posuzování demokratické legitimacy v prostoru EU by se měla přesunout od techniky rozhodování na unijní úrovni k vhodnému nastavení kompetencí Unie a v druhém sledu k míře jejich využívání. Jinak řečeno otázka by měla stát tak, které záležitosti je únosné přenechat k rozhodování na úrovni EU při vědomí, že se vzdává ze sféry demokracie. Jde o to, kolik demokracie si můžeme dovolit obětovat a výměnou za co.

Doposud se bohužel postupovalo tak, že Unie nejprve dosáhla daného stupně integrace, tj. určité šíře a hloubky pravomocí, a teprve poté došlo na úvahy o tom, jak v takové situaci rozhodování na unijní úrovni legitimizovat. Správný postup by však měl být opačný. Před jakýmkoli posilováním Unie na úkor členských států by se měla stavět otázka, zda je takový krok akceptovatelný z hlediska ztráty demokratické kontroly na národní úrovni.

Aby rozhodování na nadstátní úrovni – daleko od občanů a mimo skutečnou demokratickou kontrolu – bylo odůvodněné, mělo by se omezit na řešení otázek přeshraničních, které nelze uspokojivě řešit na úrovni členských států, a jejichž rozhodování v bruselském centru je vyváжено citelnými výhodami. Nemělo by překračovat meze toho, co odpovídá internacionalizaci lidských aktivit a potřebě jejich regulace na mezinárodní úrovni. Václav Klaus k tomu uvedl: *„Evropská integrace může mít smysl a přinášet členům výhody pouze tehdy, pokud zajišťování určitých veřejných statků z unijní úrovně je pro členské státy výhodnější než jejich poskytování občanům z úrovně státní, regionální či obecní.*

Musíme se ptát, které typy veřejných statků to jsou a jaký konkrétní benefit přináší občanům členské země přenesení jejich zajišťování na orgány EU. Některé nalezneme snadno, o jiných můžeme vést spory.“¹²

Logickým úkolem pro regionální integrační celek je liberalizace přeshraničního obchodu a pohybu pracovní síly, tedy otázky, které lze zahrnout pod pojem vnitřního trhu (pokud jej budeme vykládat

¹² *Teze k setkání prezidenta republiky s velvyslanci České republiky*, 1. 9. 2004, dostupné z <http://www.klaus.cz/>. K otázce rozumné míry rozhodování na úrovni nadnárodního centra dále srov. KLAUS V. *Kde začíná zitrtek*. Knižní klub, Praha 2009, s. 184–190.

střízlivěji, než se nyní často děje). S vnitřním trhem souvisí problematika společné obchodní politiky ve vztahu ke třetím zemím, mezistátní doprava, zemědělství, mezinárodní právo soukromé, ochrana spotřebitele. Nevidím mnoho činností nad rámec toho, jejichž centrální organizace na nadnárodní úrovni přináší přidanou hodnotu.

Oblasti jako je sociální politika, ochrana životního prostředí, trestní právo, občanské právo, ochrana zdraví, vzdělávání nebo civilní ochrana, mezi ně jistě nepatří; zde by měl být ponechán prostor pro případnou dobrovolnou spolupráci jednotlivých států na základě klasických mezivládních postupů, tj. zejména uzavírání mezinárodních smluv k úpravě konkrétních jednotlivostí.

Řešení problémů demokratické legitimacy EU je v hloubkové reformě právního a institucionálního rámce Unie, protože tyto problémy tkví v samotném jádru nynějšího systému. Není možný posun beze změny nastavení (odebrání) pravomocí, rozhodovacích postupů a kontrolních mechanismů. Jako možnou cestu pro nahrazení nynějšího centralistického, expanzivního modelu vidím systém flexibilní integrace založený na skromném povinném společném základu (jádro) a volitelné nadstavbě. EU by měla být pružnou platformou pro spolupráci a dialog evropských zemí, a to zejména v hospodářské oblasti. Tato platforma by měla dát členským státům možnost zapojovat se do společných aktivit – nad rámec onoho povinného základu – tu intenzivněji, tu volněji podle aktuální vůle. Pokud jde o podrobnější rozpracování těchto úvah, mohu odkázat na text *Nástin možné zásadní přestavby Evropské unie – z pohledu právníka* z června 2016 nebo na text *Flexibilní vícerychlostní Unie à la carte*.¹³

Převod většiny činností Unie do volitelné nadstavby by znamenal, že rozsah oblastí, kde může být v Bruselu rozhodováno o nás bez nás, by byl radikálně omezen, a to na záležitosti, kde společný postup přináší přidanou hodnotu. Došlo by k zásadnímu posílení demokratické legitimacy EU, protože v rámci volitelné nadstavby by se rozhodování vrátilo do rukou vnitrostátních parlamentů. Bylo by totiž na každém členském státu, zda se bude spolupráce na úrovni EU účastnit, přičemž své rozhodnutí o zapojení do té které činnosti by mohl kdykoli přehodnotit.

5. ZÁVĚR

Pokud se seminář v Poslanecké sněmovně zabýval tím, zda evropská integrace, jak ji pozorujeme dnes, představuje ohrožení demokracie, pak odpověď zní ano. Aktuální model integrace je z hlediska demokracie nanejvýš problematický. Bezhlavá expanze Unie vede k zužování prostoru pro politické rozhodování na úrovni, kde demokracie funguje, zatímco moc se přesouvá na úroveň, kde demokracie fungovat nemůže. Zopakujme klíčovou tezi, podle které platí nepřímá úměra *čím více Unie, tím méně demokracie*.

¹³ Oba texty jsou dostupné z <https://brichacek.blog.idnes.cz>.

Náprava musí začít u změny uvažování. Je třeba opustit představu, že demokratický deficit Unie lze odstranit „demokratizací“ rozhodovacích procesů EU a že tedy Unie může převzít libovolnou část správy věcí veřejných, aniž by tím demokracie utrpěla. Přijměme jako fakt, že rozhodování na úrovni Unie být demokratické nemůže. Otázka je, které záležitosti a za jakou protihodnotu je vhodné a únosné přenechat mimo sféru demokracie bruselskému centru.

Obslužnou organizaci pro regionální integraci potřebujeme, ale jen takovou, která zná svoje místo, a která se věnuje věcem, které jí přísluší. Musí se omezit na řešení otázek skutečně přeshraniční povahy, které nelze uspokojivě řešit na úrovni členských států, a jejichž rozhodování dál od občanů a mimo skutečnou demokratickou kontrolu je vyváženo citelnými výhodami. Stav, jehož svědky jsme dnes, se tomuto ideálu ani zdaleka neblíží.

Problémy, které brání možnosti fungování demokracie v nadnárodním unijním prostoru, pomáhají zvýraznit význam národního státu jakožto základny demokratického uspořádání. Stát vystavený kolem politického národa představuje srozumitelný a přehledný, vnitřně sourodý celek, kde se vytváří veřejný prostor a kde menšina akceptuje rozhodnutí většiny. Proto je vhodným prostředím pro volbu a kontrolu politických zástupců a pro diskusi o politických rozhodnutích. Cesta k demokratické legitimitě rozhodování o věcech veřejných v prostoru Evropské unie nevede skrze Evropský parlament, nýbrž skrze parlamenty vnitrostátní. Jinak řečeno, těžiště politického rozhodování musí zůstat na národní úrovni, respektive dnes už bychom měli hovořit o tom, že by se mělo *vrátit* na národní úroveň.

Literatura

ČAPEK K. Hovory s T. G. Masarykem. Městská knihovna v Praze, e-kniha, Praha 2018, ISBN 978-80-7587-038-4.

KLAUS V. Teze k setkání prezidenta republiky s velvyslanci České republiky, 1. 9. 2004, dostupné z <http://www.klaus.cz/>.

KLAUS V. Kde začíná zítřek. Knižní klub, Praha 2009, ISBN 978-80-242-2599-9.

KLAUS V. Evropská integrace bez iluzí. Knižní klub, Praha 2011, ISBN 978-80-242-3326-0.

ROBEJŠEK P. Odstíny změny. Novela bohemia, Praha 2017, ISBN 978-80-87683-80-4.

THATCHEROVÁ M. Umění vládnout. Prostor, Praha 2003, ISBN 80-7260-089-3.

Abstrakt:

Evropská integrace ve svém současném pojetí s sebou přináší trvalý přesun rozhodování na úroveň unijního centra a zároveň omezování prostoru pro rozhodování na úrovni členských států. Je proto

třeba zabývat se důsledky pokračování tohoto procesu pro demokracii, respektive pro demokratickou legitimitu rozhodování o věcech veřejných v prostoru Evropské unie, a to zvláště v kontextu dlouhodobých výtek ohledně údajného „demokratického deficitu“ EU. Tento článek se věnuje současnému stavu integračního procesu i jeho důsledkům pro demokracii a konečně možným řešením.

Klíčová slova: *Evropská unie, integrace, demokracie, legitimita, národní stát.*

Abstract:

Consequences of European integration for democracy

The European integration in its current form involves a permanent shift of decision-making to the EU level and at the same time a limitation of the space for decision-making at the level of the member states. Therefore, it is necessary to deal with the consequences of the continuation of this process for democracy and democratic legitimacy of decision-making in the European Union, especially in the context of long-term complaints about the alleged "democratic deficit" of the EU. This article is devoted to the current state of the integration process, the consequences for democracy and, finally, possible solutions.

Keywords: *European Union, integration, democracy, legitimacy, nation state.*

JEL: *D 73.*

JUDr. PhDr. **Tomáš Břicháček**, Ph.D. – Ministerstvo spravedlnosti, Vyšehradská 16, Praha, TBrichacek@msp.justice.cz.

REGULACE TABÁKOVÉ REKLAMY

Petr Kolman

1. ÚVOD

Jednou z mnoha činností, které se ze zákona krajské živnostenské úřady na území svého kraje věnují, je regulace reklamy. Zvláštním právním předpisem, který zde stanoví kompetence krajskému živnostenskému úřadu, je zejména zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy. Institucionální uchopení reklamní regulace není úplně jednoduché a přehledné, proto si připomeňme dozorové orgány na úseku regulace reklamy:

- a. reklama šířená v rozhlasovém a televizním vysílání a v audiovizuálních mediálních službách na vyžádání a pro sponzorování v rozhlasovém a televizním vysílání a v audiovizuálních mediálních službách na vyžádání – Rada pro rozhlasové a televizní vysílání,
- b. reklama na humánní léčivé přípravky, na lidské tkáně a buňky a sponzorování v této oblasti – Státní ústav pro kontrolu léčiv,
- c. reklama na zdravotní péči a sponzorování v této oblasti – Ministerstvo zdravotnictví,
- d. reklama na přípravky na ochranu rostlin – Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský,
- e. reklama na veterinární léčivé přípravky – Ústav pro státní kontrolu veterinárních biopreparátů a léčiv,
- f. nevyžádaná reklama šířená elektronickými prostředky – Úřad pro ochranu osobních údajů,
- g. v ostatních případech – oblast regulace reklamy, která je nekalou obchodní praktikou, srovnávací, skryté, na tabákové výrobky, na potraviny, reklamy na alkoholické nápoje, na dočasné užívání ubytovacího zařízení nebo s tím spojené služby, na střelné zbraně a střelivo a na činnosti v pohřebnictví – krajské živnostenské úřady.

V oblasti veřejnoprávní regulace reklamy na tabákové výrobky se zaměříme na téma insertů – tedy vkládaných reklamních letáků do krabiček cigaret. Hlavní výzkumnou otázkou bude, zda je dnes právně souladné používat zmíněné inserty nebo zda jde o protiprávní jednání, konkrétně – zda se zde jedná o porušení zákona o regulaci reklamy? A zda naplňuje dnešní právní úprava v této oblasti svůj primární smysl – tedy chránit děti, mladistvé a nekuřáky před dopady přehnaně intenzivní tabákové reklamy, jejímž perfidním cílem je získat další klienty pro tabákové výrobce.

2. JUDIKATURA

Aktuální judikatura správních soudů má v této věci celkem jasno a preferuje restriktivní přístup. *Vkládání reklamních tiskovin do spotřebitelského balení cigaret je zakázanou reklamou na tabákové výrobky, kterou nelze podřadit pod výjimky uvedené v § 3 odst. 4 písm. b) ani písm. c) zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy. Takový reklamní materiál je totiž svým umístěním do odnášené krabičky předurčen k tomu, že bude působit i mimo místa prodeje tabákových výrobků.¹*

Ačkoliv s výchozí myšlenkou, že prodej a reklamu na tabákové výrobky nutno přiměřeně regulovat z důvodu ochrany veřejného zdraví, souhlasím, mám výhrady vůči přehnané regulaci na úseku vkládání tzv. insertů, který se majoritně odůvodňuje mj. tím, že reklamní materiál je svým umístěním do odnášené krabičky údajně předurčen k tomu, že bude působit i mimo místa prodeje tabákových výrobků – viz připomenutá judikatura Krajského soudu v Praze a Nejvyššího správního soudu.

3. KRITIKA RESTRIKTIVNÍ ARGUMENTACE

Pakliže se důsledněji zaměříme na hlavní argument ospravedlňující předmětnou restriktci, tedy že vložený leták (insert) se může dostat mimo místa, kde je reklama na tabákové výrobky povolena a působit tak i na nekuřáckou část populace včetně dětí a mladistvých, pak zde vidíme logický nonsens.

Hlavním smyslem zpřísněné regulace tabákové reklamy je především ochrana dětí a mládeže před reklamou na tabákové výrobky. Tedy lidověji napsáno, aby nezačaly předčasně kouřit osoby mladší 18 let, jelikož u nich hrozí větší riziko vzniku závislosti a též na mladistvý organismus má kouření více zdravotně zničující vliv.² Stranou nyní ponecháme, že intenzivnějším „startovačem“ u dětí a mládeže je spíše sociální tlak vrstevníků či starších kamarádů a kamarádek, než tabáková reklama.

V řešeném případě tzv. insertů se však o žádnou masivní reklamu nabádající mládež ke kouření jednat z prapodstaty věci nemůže. V České republice si osoba mladší 18 let legálně nesmí zakoupit cigarety, takže se k insertu nemůže legálně dostat.

Nemožno zadavatelům a realizátorům tabákové reklamy spravedlivě vyčítat, že někde dochází k porušování zákona tím, že cigarety jsou prodávány či jinak zpřístupňovány mladistvým anebo dokonce dětem.

Insert tedy nemůže působit na mládež, a to z důvodu, že se nachází přímo ve výrobku, jenž je, jak jsme si připomenuli výše, výhradně určen osobám starším 18 let. Stejně tak je nelogický argument, že by si cigarety zakoupil nekuřák, a po přečtení insertu by možná i začal kouřit. Nekuřák kupující

¹ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 17. 1. 2019, 48 A 95/2016-47 a následně rozsudek Nejvyšší správní soud ze dne 18. 6. 2021, čj. 5 As 30/2019-29.

² Zde možno vzpomenout na legendární výrok prezidenta republiky Miloše Zemana, který kdysi doporučil, aby děti počkaly s kouřením do 27 let, pak to bude bez rizika. Viz <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/at-deti-pockaji-s-kourenim-do-27-let-pak-to-bude-bez-rizika-doporucil-zeman-206637>

cigarety je taková, až cimrmanovská představa. Takže myšlenky ohrožení nekuřáků i dětí a mládeže za pomoci insertů je do značné míry lichá.

4. ZÁVĚR

Z výše uvedených důvodů nutno zákaz vkládání insertů do krabiček tabákových výrobků pokládat za neplnící účel zákona, jak by patrně řekli intelektuálové z devadesátých let 20. století – *za nesmyslný*. Jelikož tedy zmíněný zákaz neplní svou společensko-regulativní funkci ochrany dětí, mladistvých a nekuřáků před přehnanou tabákovou reklamou, navádějící je k zahájení kouření, anebo ji plní zcela marginálně, tak by měl být z našeho veřejného práva vypuštěn.

Dnešní právní úpravu na úseku tabákových insertů nutno pokládat za nedostatečnou a nejasnou, z čehož následně plyne formalistický (restriktivní) přístup soudů, které pak dávají zelenou správně-právním postihům tabákové reklamy ze strany příslušných správních orgánů, v čele s Ministerstvem průmyslu a obchodu a jemu v této agendě podřízeným krajským živnostenským úřadům. Samozřejmě lze si představit *de lege ferenda* takovou právní úpravu, ve které by se odpovědně a závazně stanovilo, že insert musí z určitého procenta obsahovat varování před škodlivostí dlouhodobého kouření, ostatně tak jak ji nyní obligatorně obsahuje krabička či jiný tabákový obalový materiál.³

Stěžejním smyslem insertů je (marketingové) přerozdělení stávajícího kmene kuřáků, nikoliv „nábor“ těch nových. Z toho plyne, že přehnaně restriktivní přístup k možnosti realizace tabákové reklamy za pomoci tzv. insertů budí spíše dojem zbytečného omezení svobody podnikání než podporu racionální ochrany společnosti před závislostí na kouření. Kouření je sice špatná a zdraví škodící věc, nicméně nelogické a zbytečné (vrchnostenské) omezování práva v oblasti tabákové reklamy taktéž.

Abstrakt:

Článek je z oblasti veřejného práva. Text se především věnuje regulaci tabákové reklamy. Autor se relativně kriticky vyjadřuje k některým jejím aktuálním aspektům. V článku je i kritizována judikatura českých soudů v této oblasti. Autor dochází k závěru, že kouření je sice bez diskuze špatná a zdraví škodící věc, nicméně nelogické a zbytečné (vrchnostenské) omezování práva v oblasti tabákové reklamy taktéž.

Klíčová slova: *regulace reklamy, regulace kouření, marketing, veřejné zdraví.*

³ De lege lata 65 procent přední a zadní strany cigaretové krabičky musí obsahovat zdravotní varování před škodlivostí kouření.

Abstract:

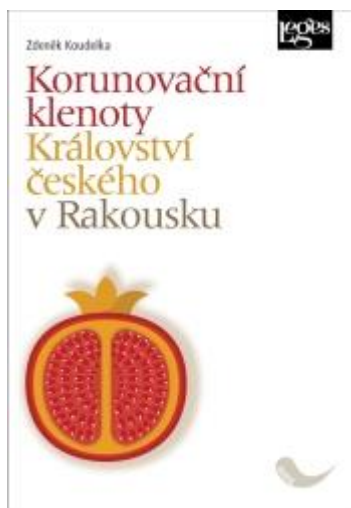
The article is in the field of public law. The text focuses on the regulation of tobacco advertising. The author is relatively critical of some of its current aspects. The article also criticizes the case law of Czech courts in this area. The author concludes that smoking is a bad and harmful thing, but it is an illogical and unnecessary restriction of the law in the field of tobacco advertising as well.

Keywords: *regulation of advertising, regulation of smoking, marketing, public health.*

JUDr. **Petr Kolman**, Ph.D. – AMBIS vysoká škola, Lindnerova 1, Praha, petr.kolman@ambis.cz.

ZDENĚK KOUDELKA: KORUNOVAČNÍ KLENOTY KRÁLOVSTVÍ ČESKÉHO V RAKOUSKU

Nakladatelství Leges Praha 2023, ISBN 978-80-7502-643-9, 68 stran.



Kniha se věnuje gotickému žezlu a jablku Království českého z původního souboru korunovačních klenotů z doby panování Karla IV. Ty jsou nyní uloženy v rakouské dvorní klenotnici ve Vídni. Kniha se zabývá jejich historickým osudem, možným autorstvím Petra Parlěře i okolnostmi záměny za novější renesanční jablko a žezlo Ferdinanda I. Věnuje se i právní otázce jejich vlastnictví s tím, že náleží České republice. Uvádí i nechuť orgánů České republiky vlastnictví těchto klenotů prosazovat a požádat o jejich vydání České republice, což inicioval v roce 2018 moravský senátor Ivo Valenta. Součástí publikace je část věnovaná právnímu pojmu

koruna a postavení korunovačních klenotů v republice na příkladu Maďarska a České republiky.

Redakční rada časopisu

| | |
|---|---|
| doc. JUDr. Zdeněk Koudelka, Ph.D. <i>Předseda</i> | <i>Vysoká škola Ambis, Právnická fakulta Masarykovy univerzity</i> |
| prof. Vladimír Belych, Dr.Sc. | <i>Právnická fakulta, Uralská státní univerzita Jekatěrinburg Rusko</i> |
| doc. Akos Cserny, Ph.D. | <i>Univerzita tělesné výchovy, Budapešť, Maďarsko.</i> |
| prof. JUDr. Jozef Čentěš, Ph.D. | <i>Generální prokuratura Slovenska Bratislava, Univerzita Komenského Bratislava</i> |
| doc. Ing. Jaroslav Dočkal, CSc. | <i>Střední škola informatiky, poštovníctví a bankovníctví Brno</i> |
| JUDr. Ing. Zdeněk Dufek, Ph.D. | <i>Fakulta stavební, Vysoké učení technické Brno</i> |
| prof. Ivan Halász, Ph.D. | <i>Národní univerzita veřejné služby Budapešť, Ústav práva Maďarské akademie věd Maďarsko</i> |
| JUDr. Milan Hodás, Ph.D. | <i>Ústav státu a práva Slovenské akademie věd Slovensko</i> |
| Ing. Radoslav Ivančík, Ph.D. | <i>Akademie Policejního sboru Bratislava – Slovensko</i> |
| doc. JUDr. Ing. Radek Jurčík, Ph.D. | <i>Mendelova univerzita Brno</i> |
| prof. Ing. Ludvík Juříček, Ph.D. | <i>Vysoká škola Ambis Brno</i> |
| Mgr. Pavel Kandalec, Ph.D. | <i>Právnická fakulta, Masarykova univerzita Brno</i> |
| JUDr. Petr Kolman, Ph.D. | <i>Vysoká škola Ambis Praha</i> |
| doc. JUDr. Jan Kolouch, Ph.D. | <i>Vysoká škola Ambis Praha</i> |
| Prof. Dr. Antoni Olak | <i>Vysoká škola veřejné a individuální bezpečnosti Katovice, Vysoká škola podnikání a správy Lublin, Polsko</i> |
| prof. JUDr. Petr Průcha, Ph.D. | <i>Právnická fakulta, Masarykova univerzita Brno</i> |
| doc. Ing. Milan Jan Půček, Ph.D. | <i>Vysoká škola Ambis Praha</i> |
| JUDr. Filip Rigel, Ph.D. | <i>Univerzita Hradec Králové</i> |
| RSDr. Petr Rožňák, CSc. | <i>Vysoká škola Ambis Praha</i> |
| doc. JUDr. Jan Svatoň, CSc. | <i>Právnická fakulta, Masarykova univerzita Brno</i> |
| prof. Dr. Boguslaw L. Ślusarczyk | <i>Řešovská univerzita, Rzeszów – Polsko</i> |
| doc. JUDr. PhDr. Ivo Svoboda, Ph.D. | <i>Vysoká škola Ambis Brno</i> |
| Mgr. Irena Tušer, Ph.D. | <i>Vysoká škola Ambis Praha</i> |
| JUDr. Renata Vesecká, Ph.D. | <i>Vysoká škola finanční a správní Praha</i> |

Adresa redakce

AMBIS vysoká škola
Časopis Právo a bezpečnost
Šujanovo nám. 1, 602 00 Brno
zdenek.koudelka@mail.ambis.cz

Vydává:

AMBIS vysoká škola
Lindnerova 575/1

180 00 Praha 8 - Libeň

Tisk:

NOVPRESS s.r.o.,
Nám. Republiky 15,
614 00 Brno-Židenice

Registrováno Ministerstvem kultury pod číslem E 21228.

ISSN 2336–5323; www.pravoabezpecnost.cz

Časopis Právo a bezpečnost vychází od roku 2014 v Brně.

Datum vydání: 30. 4. 2023

Objednávky předplatného přijímá vydavatel, cena předplatného je 600 Kč ročně, jednotlivé číslo stojí 200 Kč a lze jej zakoupit na adrese redakce. Vychází 3x ročně.



www.pravoabezpecnost.cz