

ÚSTAVNÍ ZAKOTVENÍ ÚČINKŮ PRÁVA EVROPSKÉ UNIE V ČESKÉ REPUBLICE

JIŘÍ ZEMÁNEK

I. SOUČASNÝ STAV DEBATY O EURONOVELĚ ÚSTAVY ČR

S přibližováním okamžiku přistoupení České republiky k Evropské unii klade se stále naléhavěji *otázka transparentnosti ústavního zakotvení účinků evropského (komunitárního) práva v České republice*. Jedná se o bezprostřední aplikovatelnost a aplikační přednost těch ustanovení Smlouvy i právních aktů vydaných na jejím základě orgány ES/EU, která nevyžadují provedení na úrovni členského státu, jakož i o tzv. eurokonformní výklad při aplikaci vnitrostátního práva, tj. výklad v nejvyšší možné míře souladný s ustanoveními komunitárního práva, která bezprostřední aplikovatelnost postrádají. Debata o ní, probíhající od přijetí „euronovely“ Ústavy,¹ byla však zpočátku poněkud ve stínu sporu o smysl nového řešení vztahu mezinárodního práva k českému právnímu řádu a o jeho jistý retroaktivní přesah, který euronovela s sebou přinesla.² Spor se pak rozhořel zejména v souvislosti s nálezem Ústavního soudu,³ reflektujícím názor Ústavního soudu na vliv euronovely na způsob řešení kolize mezi českými zákony a mezinárodními smlouvami o lidských právech, tedy na samu podstatu příklonu Ústavy k monistickému uspořádání tohoto vztahu.

Zatímco obhájcí nálezu⁴ – s odvoláním na princip právní jistoty (požadavek „zachování předchozí procedurální úrovně ochrany lidských práv“) – spatřují řešení této kolize pouze v rámci konkrétní derogační pravomoci Ústavního soudu ve spojení s čl. 95 odst. 2 Úst a za tím účelem konstruují začlenění lidskoprávních smluv do ústavního pořádku podle čl. 112 v kontextu čl. 1 odst. 2, deklarujícího dodržování závazků z mezinárodního práva, jeho kritici – s poukazem mj. na legislativní záměr ústavodárce – podporují naopak decentralizovaný model řešení v rovině aplikační přednosti mezinárodní smlouvy (o lidských právech) na základě samostatného rozhodnutí obecných soudů

¹ Ústavní zákon č. 395/2001 Sb.

² Srv. např.: Filip, J., Parlament ČR schválil návrh euronovely Ústavy ČR, Právní zpravodaj č. 11/2001, s. 1; Pavlíček, V., O subjektech práv a svobod v Listině, o principech přirozenoprávních a vztahu k ústavnímu zákonu č. 395/2001 Sb., in: Dančák, B./Šimíček, V. (eds.), Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu České republiky a Slovenské republiky, Brno 2001, s. 92–94; Malenovský, J., Postavení mezinárodních smluv o lidských právech v českém právu po 1. červnu 2002, Právník č. 9/2002, s. 917–932; dále soubor článků autorů Hujera, Filipa, Balaše, Kysely, Zemánka, Týče a Šlosarčíka, publikovaných v monote-matickém čísle 4/2002 Parlamentního zpravodaje.

³ Nález č. 403/2002 Sb.

⁴ Holländer, P., Dotváření Ústavy judikaturou Ústavního soudu, in: Kysela, J. (ed.), Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy, Praha 2003, s. 130–135; Malenovský, J., Euronovela Ústavy: „Ústavní inženýrství“ ústavodárce nebo Ústavního soudu či obou?, tamtéž, s. 179–189.

podle čl. 10⁵ s tím, že možnost kontroly ze strany Ústavního soudu jako *ultima ratio* ať v řízení o návrhu na zrušení zákona spojeného s ústavní stížností proti pravomocnému rozhodnutí soudu podle čl. 87 odst. 1 písm. d) nebo v rámci abstraktní kontroly ústavnosti podle písm. a) či b) zůstane zachována.

Oba postoje se přitom zásadě shodují v názoru, že „ochrana základních práv a svobod není a nemůže být pouze věcí Ústavního soudu, nýbrž je úkolem celé justice“, že však naráží na „absenci jakékoli tradice přímé aplikovatelnosti ústavy“ a na nepřipravenost justice v důsledku její nízké odborné úrovně jakož i řady přetrvávajících „negativních stereotypů“, které se projevují zejména „orientací na formální přístup k právu“ a odmítáním jeho hodnotové aplikace.⁶ Z tohoto hodnocení však vyvozují, zdá se, rozdílné závěry. Sebepotvrzení Ústavního soudu v úloze výlučného strážce slučitelnosti vnitrostátního práva s mezinárodními závazky státu v oblasti lidských práv vytěšňuje zároveň – byť „jen“ v jedné, ale navýsost důležité oblasti – z této funkce obecné soudy. Ty se zatím ještě obtížně zbavují svých návyků z minulosti, která pranic nepřála soudcovské samostatnosti v rozhodování, a neosvojily si dosud novou mentalitu, kterou vyžaduje přímá vnitrostátní aplikovatelnost mezinárodních závazků v zájmu usnadnění přístupu jednotlivce ke spravedlnosti. Z tohoto hlediska se jeví nález Ústavního soudu jako dosti nešťastný.

II. SPOR O „EVROPSKOU“ DIMENZI EURONOVELY

Ačkoliv na pozadí skutečného rozměru transformace, již bude po přistoupení k Evropské unii procházet celá česká justice, se tento spor o mezinárodní smlouvy může jevit jako spíše subtilní záležitost, nelze jeho nepřímý význam pro úspěšné zvládnutí adaptačního manévru ve vztahu ke komunitárnímu právu podceňovat. České soudy se budou muset dokázat zbavit své vnitrostátní zahleděnosti a projevit schopnost orientovat se v nových evropských podmínkách v otázkách výkladu a platnosti komunitárního práva na komunikaci s Evropským soudním dvorem. Potřebují ale mít jasno v otázce, na jakém právním základě mají komunitární právo aplikovat. K tomu také směřuje probíhající debata o správném pochopení „komunitární dimenze“ euronovely Ústavy, poznamenaná – jak se stalo při hektickém průběhu reformních změn českého právního řádu v předvstupním období bohužel už téměř pravidlem – nedostatečným vydiskutováním základních otázek v odborné veřejnosti před zahájením legislativního procesu, a to i přesto, že příprava euronovely získala po odmítnutí jejího prvního návrhu Poslaneckou sněmovnou v roce 1999 dostatečný časový prostor.⁷ Na tom mnoho nezměnily ani dosti intenzivní diskuse na

⁵ Nejnověji Kühn, Z., Derogace a aplikační přednost ve vztahu domácího, mezinárodního a komunitárního práva, Soudní rozhledy č. 1/2004, s. 1–9. Kühn, Z./Kysela, J., Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu?, Právní zpravodaj č. 1/2004, s. 23–27.

⁶ Holländer, P., Ústavněprávní argumentace. Ohlédnutí po deseti letech Ústavního soudu, Praha 2003, s. 85; z obdobného hodnocení vychází např. i Kühn v práci cit. v pozn. 5), s. 8.

⁷ Srv. přehled – jak autor praví – „jistě pozornosti“, jejímž předmětem byl návrh euronovely v letech 2000–2001, in: Kysela, J., Aplikace mezinárodního práva po přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR, Právní rozhledy č. 7/2002, s. 301, s odkazem na odborné stati k tomuto tématu v pozn. 1).

půdě společné pracovní komise vlády a parlamentních klubů jakož i v dalších grémích, konané během příprav návrhu.⁸

Zatímco spor shora připomenutý byl veden mezi tradičním konstitucionalistickým a moderním internacionalistickým přístupem k výkladu euronovely, nabyla nyní debata další, evropský rozměr, do něhož – jak mnohé nasvědčuje – se přesouvá její těžiště. Předmětem sváru se stala otázka ústavního základu působení komunitárního práva v právu České republiky.

První názorový proud spatřuje v absenci výslovného ústavního vyjádření působení komunitárního práva nedostatek, který bude komplikovat práci českých soudů s komunitárním právem.⁹ Považuje minimalistický přístup českého ústavodárce – jak se uvádí, ve shodě s přístupem většiny stávajících členských států – za projev nevěle uznat celkovou „ústavní nadřazenost nadnárodního společenství“ a mlčky vyslovený předpoklad, že pravomoci, svěřené orgánům tohoto společenství „zůstávají na základě flexibilního (ústavního) soudnictví podřízeny hranicím vnitrostátního ústavního práva“.¹⁰

To je znepokojující tvrzení, které neodpovídá ani úmyslu ústavodárce.¹¹ Odtud pak totiž není daleko k posilování centralistických tendencí v soudním systému na úkor oslabování „evropského mandátu“ obecných soudů, který je – spolu s exkluzivitou postavení Evropského soudního dvora při zajišťování soudržnosti komunitárního práva¹² – hlavní zárukou funkceschopnosti komunitárního práva jako *jednotného právního* systému. Jakkoliv bude role Nejvyššího soudu ČR resp. Ústavního soudu ČR důležitá z hlediska podpory sjednocování rozhodovací praxe obecných soudů při aplikaci komunitárního práva, musí tyto soudní instituce dbát zásad, postupů a právních názorů, vyvozených judikaturou Evropského soudního dvora z následků přenesení pravomocí členských států na ES/EU, k němuž došlo aktem uzavření Smlouvy.¹³ Absenci explicitní ústavní klauzule o působení komunitárního práva proto netřeba ani nelze vynahrazovat nesystémovým hledáním opory v ustanovení čl. 10 (s podporou čl. 1 odst. 2), který je určen k vnitrostátní inkorporaci pouze „běžných“ mezinárodně smluvních závazků států.¹⁴

Druhé stanovisko dovozuje právní základ vnitrostátní působnosti komunitárního práva pouze z podmínek jím samotným stanovených. Podle tohoto názoru je implicit-

⁸ Průběh těchto diskusí dokumentoval a jejich výsledky shrnul J. Kysela v práci cit. v pozn. 7) na s. 301–302.

⁹ Křepelka, F., Nesamozřejmá hierarchie práva a vstup ČR do EU, Soudní rozhledy č. 6/2003, s. 181 an.

¹⁰ Syllová, J., K „nadřazenosti“ budoucího ústavního evropského práva, Právní zpravodaj č. 9/2003, příloha Evropské právo, s. 12.

¹¹ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu euronovely vycházela z komunitárního zdůvodnění účinků práva ES v ČR (sněmovní tisk č. 884, 3. volební období).

¹² Podle čl. 220 Smlouvy ES „Soudní dvůr a Soud prvního stupně zajišťují v rámci své příslušnosti dodržování práva při výkladu a provádění této Smlouvy“, přičemž podle čl. 292 členských států „spory o výklad nebo provádění této Smlouvy nebudou řešit jinak, než jak tato Smlouva stanoví“.

¹³ Např. při použití hlavního nástroje sjednocování vnitrostátní výkladové praxe – řízení o předběžné otázce podle čl. 234 Smlouvy ES, resp. čl. 35 Smlouvy EU – neplatí zásada vyčerpání vnitrostátních prostředků, uplatňovaná (až na případy zjevně výjimečné povahy) v institucionalizovaném mezinárodním soudnictví, jehož typickým představitelem je Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku.

¹⁴ Malenovský, J., Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR, Právník č. 9/2003, s. 845–849, s řadou jehož dalších argumentů lze jinak bez výhrady souhlasit, který podmiňuje vnitrostátní účinky evropského práva „zprostředkováním ústavními normami“ na základě podřízenosti smlouvy podle čl. 10a (včetně aktů sekundárního práva vydaných k jejímu provedení) jako speciálního případu pod režim čl. 10; Syllová, J., práce cit. v pozn. 9, s. 14, která nicméně nevylučuje i jiné ústavní opodstatnění působnosti komunitárního práva v českém právním prostředí.

ní zakotvení inkorporace komunitárního práva jako celku do práva ČR na základě integračního zmocnění čl. 10a Úst., „individualizované smlouvou o přistoupení ČR k EU“,¹⁵ plně postačující pro vnitrostátní orgány aplikace práva, aby mohly samostatně, bez upínání se o pomoc k nejvyšším tuzemským soudním instancím, komunitární právo aplikovat jako závazný pramen právní úpravy. Jakákoliv snaha ústavního dárce o konkrétní konstitutivní zakotvení vnitrostátní působnosti komunitárního práva by byla nejen v rozporu s doktrínou Evropského soudního dvora, který svojí judikaturou tuto působnost stále dynamicky dotváří, ale i protimluvem Ústavy samotné. Nelze totiž – na jedné straně – souhlasit s přenesením „některých pravomocí“ na základě čl. 10a (*nota bene* bez omezení „v nezbytném rozsahu“, které lze nicméně mlčky předpokládat) a uzavřené Smlouvy o přistoupení¹⁶ a – na straně druhé – zpochybňovat tento akt souhlasu následnou relativizací účinků výkonu takových pravomocí, totiž připuštěním možnosti dodatečného jednostranného přivolení státu k rozsahu a intenzitě, které tyto účinky mohou mít.¹⁷ Obecné připomenutí vnitrostátní působnosti komunitárního práva, jak je obsahoval vládní návrh euronovely, zejména ve variantě I,¹⁸ tedy požadavek, aby *žádná součást českého právního řádu (včetně norem ústavního pořádku) nebyla vykládána a používána způsobem neslučitelným se závazky vyplývajícími z členství České republiky v Evropské unii*, by ovšem jistě mělo příznivý vliv na zpřehlednění vnitrostátních účinků komunitárního práva a tím i na zvládnutí „evropského mandátu“, který si česká justice po přistoupení bude muset osvojit.¹⁹

III. AUTONOMIE KOMUNITÁRNÍHO PRÁVA

Na pozadí těchto názorových rozdílů lze spatřit rozdílný přístup účastníků debaty k otázce *autonomie* komunitárního práva, tedy k tomu, nakolik jsou nejen proces tvorby komunitárního práva, ale také jeho výklad a aplikace odděleny od obdobných procesů, probíhajících na úrovni členských států. Komunitární právo pochází ze Smlouvy ES, která není běžnou smlouvou mezinárodního práva, ale jako „autonomní pramen“ vytváří samostatný právní řád, jehož normy jsou „integrační součástí“ právních řádů členských států. Nemůže být narušeno žádnou vnitrostátní normou, aniž by ztratilo svoji zvláštní, originální povahu a aniž by byl zpochybněn právní základ

¹⁵ Kühn, Z./Kysela, J., práce cit. v pozn. 5), s. 23.; z dříve publikovaných prací: Zemánek, J./Král, R., Ústavně právní aspekty vstupu České republiky do Evropské unie, Ročenka evropského práva 1998, Acta Universitatis Brunensis – Iuridica No. 237, Brno 1999, s. 70; Zemánek, J., Ústavní prostor pro přistoupení k EU vytvořen, Právní rozhledy č. 1/2002, příloha Evropské právo, s. 3 an.

¹⁶ Akt o podmínkách přistoupení, přiložený ke Smlouvě o přistoupení, obsahuje v čl. 2 zcela jasný závazek přistupujícího státu, podle něhož „ustanovení původních smluv a aktů přijatých orgány Společenství ... uplatňují se ... za podmínek stanovených v uvedených smlouvách a v tomto aktu“ (www.mzv.euroskop.cz).

¹⁷ Srv. kritické hodnocení „integračních článků“ polské, resp. slovenské ústavy in: Kühn, Z./Kysela, J., práce cit. v pozn. 5), s. 26.

¹⁸ Komentář k tomu viz: Kühn, Z./Kysela, J., práce cit. v pozn. 5), s. 26.

¹⁹ Zemánek, J., Ústava České republiky na prahu přistoupení k Evropské unii, in: Kysela, J. (ed.), Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy, Praha 2003, s. 213; Král, R., O úskalích „euronovely“ Ústavy ČR, Právní rádce č. 2/2002, s. 36; též, Znovu k zakotvení vnitrostátních účinků komunitárního práva v Ústavě ČR, Právní rozhledy č. 3/2004, s. 110–112.

Společenství.²⁰ Představa „společného výkonu“ národních pravomocí, účelově „sdružených“ jen k efektivnějšímu dosažení cílů (jednotlivých) členských států, neodpovídá realitě ES/EU. Skutečností je ES/EU jako síla, která hájí *také* zájmy občanů těchto členských států, a to v případě nutnosti i *proti* členskému státu. Obhajobu zájmů občanů tedy ES/EU neponechává pouze na členských státech, neboť jejich postup v této věci podrobuje jednotným kontrolním kritériím. Dvojitý zdroj demokratické legitimacy konání ES/EU předvíдалa již *Schumannova deklarace* a stojí na něm i návrh *Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu*.²¹ Členské státy navíc mohou jednotlivě rozhodovat o osudu Unie jako *masters of treaties* jen v okamžiku, když mají možnost v ratifikačním procesu zablokovat revizi Smlouvy ES/EU o změně *statu quo* nebo – v krajním případě – pokud se rozhodnou z Unie vystoupit. Mimo tyto meze nemají možnost s jednou přenesenými pravomocemi nadále disponovat. Podmínky autonomie komunitárního práva jsou dány a nepodléhají aktuální vůli jednotlivých členských států.²²

Rozdíly v míře, v níž účastníci naší debaty berou vážně autonomní povahu komunitárního práva, jsou podporovány rozdílnou mírou zdrženlivosti, s níž se ústavy stávajících členských států a jejich nejvyšší či ústavní soudy dosud vyslovovaly k otázce, kdo má mít poslední slovo při posouzení vzájemného vztahu komunitárního práva a ústavního práva členských států, zejména při posouzení otázky, zda ze strany ES/EU došlo k excesu za rámec pravomocí, které mu byly svěřeny Smlouvou na základě integračních zmocnění národních ústav. Řada informací, dokumentujících současný stupeň *viditelné akceptace* komunitárního práva ze strany ústavních systémů členských států, včetně odborných analýz a komparací,²³ byla již do naší debaty vnesena.²⁴ Na druhé straně, fragmentárnost relevantních informací, jednostrannost jejich využití s důrazem jen na jednu složku („integrační“ články ústav) a zejména nedostatečný zřetel k historické podmíněnosti a vývojovým tendencím ústavně právního reflexu fenoménu komunitárního práva v jednotlivých členských státech vede ke zkreslení celkového obrazu *reálného stupně přijetí* komunitárního práva, kterého v současnosti ústavní systémy členských států dosáhly.²⁵

Ústavní východiska přenesení pravomocí, vymezující rozsah, způsob a podmínky jejich přenesení, mají nepochybně vliv na postoje národních ústavních a nejvyšších soudů k vnitrostátnímu působení komunitárního práva. Z pouze implicitní možnosti omezení suverenity členských států, která vyplývá z „integračních“ článků některých národních ústav, nelze ještě *a priori* například dovozovat, že tím dal ústavodárce ústavnímu soudu vědomý pokyn k obecné kontrole ústavnosti právních aktů, vydaných orgány ES/EU. Bližšího zkoumání vyžaduje otázka, zda je tím kontrolní funkce ústavních soudů jako strážců „jádra státní identity“²⁶ redukována na zajištění nedotknutel-

²⁰ Rozsudek ESD ve věci 6/64 *Costa*.

²¹ CONV 850/03, Article 1: „Reflecting the will of the citizens and States of Europe ...“ (český překlad: www.euroskop.cz).

²² Blíže: *Tichý, L./Arnold, R./Svoboda, P./Zemánek, J./Kráč, R.*, *Evropské právo*, Praha 1999, s. 198–201.

²³ Za všechny uvedme alespoň: *Dutheil de la Rochere, J./Pernice, I.*, *European Union Law and National Constitutions*. General Report, in: FIDE XX Congress 2002, London 2003, s. 22–37.

²⁴ Např. *Kühn, Z./Kysela, J.*, práce cit. v pozn. 5), s. 26.

²⁵ Příklad tohoto přístupu podává *J. Syllová* v práci cit. v pozn. 9) na s. 13, když mj. řadí ústavní úpravu přenesení pravomocí ve stávajících členských státech „podle míry jejího antifederalismu“.

²⁶ *Arnold, R.*, *Vztah EU a členských států – několik poznámek k jeho budoucímu vývoji*, *Právní rozhledy* č. 7/2003, příloha *Evropské právo*, s. 3.

nosti nepominutelných ústavních hodnot („podstatných náležitostí demokratického právního státu“). V této předurčenosti role ústavních soudů integračními články národních ústav nelze také – bez dalšího – spatřovat důvod pro odmítání přednosti komunitárního práva jako celku ani jen jeho sekundární složky před ústavním právem členského státu. Taková paušalizace zjevně neodpovídá skutečnosti. Neutrální resp. legislativně úsporná díkce integračních článků sama o sobě nevyklučuje vstřícný postoj daného členského státu vůči nároku komunitárního práva na přednost před jeho právem ústavním.

Připomenutí některých faktorů, jež vývoj ústavního zakončení účinků komunitárního práva ve stávajících členských státech a jejich postoje k možnosti ústavní kontroly mezi těchto účinků výrazně ovlivnily, snad přispěje k ozřejnění stavu věcí.

IV. ÚSTAVNÍ PRAXE ČLENSKÝCH STÁTŮ

1. MÍRA ANGAŽOVANOSTI ÚSTAVNÍCH ORGÁNŮ V OTÁZKÁCH KOMUNITÁRNÍHO PRÁVA

Prostor, v němž se při vytyčení právního základu pro členství v Unii pohybuje *ústavodárce*, je určen především *ústavními tradicemi a kulturou* daného státu. Proto se ve Francii, v Německu, v Rakousku, v Irsku a ve Švédsku setkáme s poměrně obsažnými ustanoveními o přenesení pravomocí na ES/EU, zatímco ústavy Belgie, Nizozemí či Španělska se obejdou bez specifického „integračního“ článku. Z těchto rozdílů v přístupu nelze činit žádné závěry o větší či menší vstřícnosti k evropské integraci. Spíše je možno existenci specifických ustanovení spojovat s možností kontroly přesunu částí svrchovaných pravomocí státu.

Poměr mezi ústavodárcem a *ústavním soudem* při vytváření národní doktríny evropského práva se různí v závislosti na předmětu.

V otázkách úpravy parlamentní kontroly „evropské“ politiky vlády, která se dotýká vnitřní dělby státní moci, dominuje zpravidla ústavodárce. I zde se však prosadily ústavní soudy, jako např. německý Spolkový ústavní soud, který postuloval spolupůsobení Spolkového sněmu v evropských záležitostech,²⁷ jež bylo poté zakotveno i v ústavě.²⁸ Podobně Ústavní soud Francie judikoval – jako ústavní podmínku ratifikace Smlouvy EU – povinnost vlády předkládat Parlamentu návrhy právních aktů ES, dotýkající se francouzských zákonů, což bylo později vtěleno do čl. 88-4 francouzské Ústavy.²⁹ Přitom z koncepčního hlediska jsou v těchto státech rozdílné systémy: pouze ve Francii zajišťuje předběžnou kontrolu ústavnosti mezinárodních smluv ústavní soud, který v Německu má ovšem postavení kontrolní instance *ex post*. Jak ukazuje tento příklad, koncepční rozdíly mezi oběma státy v úlohách ústavního soudnictví a ústavodárce se v praxi stírají.

Jinak je tomu ovšem v oblasti ochrany základních práv, kde aktivita ústavních soudů vystupuje výrazně do popředí. Důvody spíše než v komunitárním právu leží v domácích úpravách. Ty jsou zpravidla již letité, zřídka bývaly přímo měněny a proto jejich

²⁷ Ve známém nálezu *Maastricht*, BverfGE 89, s. 184 an.

²⁸ Čl. 23 odst. 2 Grundgesetz.

²⁹ CC, Décision no 92-308 DC.

praktické použití vyžaduje od ústavních soudů často jistý aktivismus. Tím se ovšem tyto ústavní soudy vměšují do sféry, určené ústavodárci. Tato tendence se projevuje i ve vztahu k základním právům ES/EU, která – při trvající absenci závazného katalogu základních práv na úrovni Unie – jako obecné právní zásady komunitárního práva vyplývají (opět) z ústavních tradic členských států.³⁰ Dostávají se tak „na dálku“ do střetů s Evropským soudním dvorem, avšak jejich odhodlání předkládat v takových případech předběžné otázky podle čl. 234 Smlouvy ES je ve srovnání s řadovými soudy značně střídme, přičemž ani „nekopíruje“ míru odhodlání řadových soudů.³¹ Buď se necítí být „soudy“ v komunitárním smyslu podle uvedeného článku nebo zruší rozsudek řádného soudu, který v již pravomocně skončeném řízení nepředložil předběžnou otázku a tím „odepřel spravedlnost“ ve smyslu domácího standardu záruk základních procesních práv, popř. – z prestižních důvodů – prohlásí zodpovězení otázky výkladu komunitárního práva za jednoznačné v duchu doktríny *acte claire*. Toto chování narušil – vedle tradičně jiného přístupu britské Sněmovny lordů – až rakouský Ústavní soud v roce 2000.

Vcelku vzato nelze se ubránit dojmu, že postoje ústavních orgánů členských států vůči vlivu komunitárního práva na jejich ústavní normy jsou nezřídka motivovány nejen ochranou zásad demokratického právního státu a státní suverenity, ale i ochranou vlastních kompetencí a výsad.

2. VZÁJEMNÉ OVLIVŇOVÁNÍ POSTOJŮ ÚSTAVNÍCH ORGÁNŮ MEZI JEDNOTLIVÝMI ČLENSKÝMI STÁTY

Vliv na změnu národní doktríny evropského práva má mnohdy více vývoj v jiných členských státech, než přímo komunitární právo samotné. Především rozdílné momenty vniku členství v ES/EU, kdy komunitární právo se nacházelo na značně rozdílných stupních svého vývoje, způsobují, že ústavní systémy jednotlivých skupin členských států se musely vyrovnávat s velmi rozdílnými nároky, které na ně po přistoupení kladlo komunitární právo. Nejzřetelněji je tento rozdíl patrný v otázce přednosti komunitárního práva a v otázce konkurence mezi standardy základních práv. Nelze, například, připustit, že by v některém z nyní přistupujících členských států měl ústavní soud zapotřebí nahlížet na dnešní standard základních práv v ES/EU optikou známého rozsudku německého Spolkového ústavního soudu *Solange I*.³² Ústavodárné orgány, ústavní soudnictví a odborná literatura členských států, na druhé straně, vybudovaly za tu dobu praktické a doktrinární přístupy k řešení řady napětí mezi komunitárním a vnitrostátním právem, které mohou být novými členskými státy podle okolností na základě komparativní analýzy přímo převzaty anebo vhodně adaptovány na místní poměry.³³ Nemalý význam má nepochybně i psychologický aspekt věci: Zatímco pro ústavní or-

³⁰ Čl. 6 odst. 2 Smlouvy EU.

³¹ Lenz, C. O., Die Rolle des EuGH im Prozess der Europäisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen, in: Kreuzer, K./Scheuing, D./Sieber, U. (eds.), Die Europäisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen in der Europäischen Union, 1997, s. 162 an.

³² BverfGE 37, s. 271 an.

³³ Srov. národní zprávy o ústavních změnách v souvislosti s přistoupením k Evropské unii v Polsku (*J. Jutyński*), v Maďarsku (*A. Harmaty*), v České republice (*J. Zemánek*), ad., in: Kellermann, A./de Zwaan, J./Czuczai, J. (eds.), EU Enlargement. The Constitutional Impact at EU and National Level, The Hague 2001, s. 279–290, 315–326, 423–434.

gány stávajících členských států představuje průběh po desetiletí trvajícího dialogu s Evropským soudním dvorem a dalšími orgány ES/EU zátěž, která může být překážkou jejich schopnosti přijmout ještě další omezující podmínky komunitárního práva, orgány nových členských států, nezátížené touto zkušeností, pro něž je dnešní stav komunitárního práva a principů jeho vnitrostátní aplikace *fait accompli* a na jehož vzniku se nepodílely, budou mít zpravidla v tomto směru snazší situaci. Alespoň to naznačuje srovnání reakcí mezi ústavními soudy Německa a Rakouska. Anabáze, kterou musel projít německý Spolkový ústavní soud v řadě kauz z oblasti ochrany ústavního standardu základních práv před jejich možným narušením ze strany právních aktů ES, se stala pozitivní inspirací např. pro euronovelu švédské ústavy.³⁴ Mnohostranný vliv na ústavní dogmatiku i praxi členských států mají obecné právní zásady komunitárního práva podle čl. 6 odst. 2 Smlouvy EU, odvozované Evropským soudním dvorem z ústavních tradic (víceméně) všech členských států. Na základě stejného ustanovení Smlouvy EU má podobný vliv, ovšem prostřednictvím práva ES/EU jako jeden z jeho materiálních pramenů, i evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod.

3. TYPY ADAPTAČNÍCH STRATEGIÍ

V praxi ústavního práva členských států lze vystopovat dva přístupy k způsobení ústavních systémů komunitárnímu právu: *integračně otevřený* a *defenzivní*. Při jejich hodnocení je třeba se vyvarovat orientace pouze na text ústavní „integrační“ normy, která by mohla vést k nesprávným závěrům, stejně jako odhlédnutí od dějinných souvislostí přijetí takové normy.

V takto strukturované ústavní typologii lze jako příklad nejednoznačného řešení vydělit především ústavy Portugalska³⁵ a Německa, které zakotvují zřetelné stanovení cíle účasti země v procesu budování jednotné Evropy, která je závazkem, nikoli pouhou opcí ústavních orgánů.³⁶ Potud lze obě ústavy pokládat za integračně otevřené. Na druhé straně však podmiňují tuto aktivní účast závazkem EU k respektování principu vzájemnosti a subsidiarity (portugalská ústava) resp. zásad demokracie, právního státu, sociálního státu, federalismu, subsidiarity a základních práv v míře srovnatelné s domácím standardem (německá ústava), a potud lze tento přístup označit za defenzivní.³⁷ Zvláště silná je defenzivní orientace ústavy francouzské, v níž stipulace o budování sjednocené Evropy chybí, nechybí však zdůraznění, že ES/EU je ustavena ze států na základě jejich svobodného rozhodnutí o společném výkonu některých pravomocí.³⁸ Akcent tohoto ustanovení na rozhodující postavení členských států v integračním procesu je tu ústavodárcem jasně potvrzen.

Ani rakouský příklad neskýtá jednoznačnou odpověď. Závazek ke spolupůsobení ve společné zahraniční a bezpečnostní politice Evropské unie³⁹ působí sice jako inte-

³⁴ Kapitola 10 čl. 5.

³⁵ Čl. 7 odst. 6 portugalské ústavy z r. 1976 ve znění novely z r. 1992.

³⁶ Srv. komentář I. Perniceho k čl. 23 německé ústavy, in: Dreier, H. (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Bd. 2, 1998, marg. č. 8.

³⁷ Podobně (v omezenější míře) i čl. 28 odst. 3 řecké ústavy, čl. 11 italské ústavy a čl. 20 dánské ústavy.

³⁸ Čl. 88-1.

³⁹ Čl. 23 f).

gračně vstřícný postoj, skrývá však výhradu ústavně zakotvené trvalé neutrality Rakouska, jež je podstatnou částí rakouského obyvatelstva stále vnímána jako existenční podmínka státní nezávislosti.⁴⁰ Toto ustanovení tak sleduje dvojí cíl: směrem k EU a jejím členským státům má rozptýlit pochybnosti o spolehlivosti Rakouska jako partnera ve vnějších vztazích, vnitropoliticky však způsobem přijatelným pro zvláště citlivou část veřejnosti připouští omezení ústavního závazku neutrality.⁴¹ Defenzivní povaha tohoto ustanovení je pak zřejmá ve spojení s procedurálními pravidly pro vnitrostátní projednávání návrhů opatření Evropské unie v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky.⁴²

4. ÚSTAVNÍ SYSTÉMY ČLENSKÝCH STÁTŮ JAKO SOUČÁST EVROPSKÉHO ÚSTAVNÍHO SPOLEČENSTVÍ

Podstatným impulsem ústavního vývoje členských států je tlak společných ústavních principů a tradic na jejich nikoli divergentní, ale vzájemně souladné působení požadavkům integračního procesu, jakkoli mohou být jednotlivé strategie a způsoby adaptace rozdílné.⁴³ V tom směru působí i obsahové ústavní změny v materiálním smyslu, vyvolané revizemi Smlouvy ES/EU a judikaturou Evropského soudního dvora, tedy aniž by muselo pokaždé docházet k formálním novelizacím národních ústav. Při formulaci těchto společných ústavních principů má být dbáno „nepominutelných ústavních hodnot“, které tvoří nedílnou součást národní identity členských států, jejíž respektování Smlouva EU zaručuje.⁴⁴ Tak je založen nadstátní ústavodárny proces.

Výrazem sepectví ústavnosti na evropské a národní úrovni je postulát čl. 6 odst. 1 Smlouvy EU, který zajišťuje, že zásady svobody, demokracie, právního státu a respektování lidských práv a základních svobod jsou zásadami společnými pro Unii i její členské státy (požadavek „ústavní homogenity“), a tím omezuje ústavní autonomii Unie i členských států. Zárukou dodržování tohoto standardu je sankční mechanismus čl. 7 Smlouvy EU. Jde o *systém vzájemné ústavní stabilizace* jako „existenční podmínky evropského ústavního společenství“.⁴⁵

V. POZICE EURONOVELY V KOMUNITÁRNÍM KONTEXTU⁴⁶

Nástin přístupu některých členských států ukazuje, že „komplexní vztah komunitárního a domácího práva nelze popsat nějakou rigidní formulí“, neboť je „vý-

⁴⁰ Griller, s., Die GASP und das Ende der immerwährenden Neutralität, in: Hummer, W. (Hrsg.), Rechtsfragen in der Anwendung des Amsterdamer Vertrages, 2001, s. 265.

⁴¹ Reiterer, M./Wittich, S., The permanent discussion on Austria's neutrality, in: Smysl neutrality v dnešní Evropě. Příklad Rakousko, Praha 1998, s. 74–79.

⁴² Čl. 23 e) odst. 2 až 5.

⁴³ Schwarze, J. (Hrsg.), Die Entstehung einer europäischen Verfassungsordnung, 2000, s. 463.

⁴⁴ Čl. 6 odst. 3.

⁴⁵ Pernice, I., Bestandssicherung der Verfassungen: Verfassungsrechtliche Mechanismen zur Wahrung der Verfassungsordnung, in: Bieber, R./Widmer, P. (Hrsg.), Der europäische Verfassungsraum, 1995, s. 261 an.

⁴⁶ Tato partie vychází z článku J. Zemánka, cit. v pozn. 15).

sledkem soustavné interakce komunitární a domácí perspektivy vztahu obou právních systémů“.⁴⁷

Český ústavodárce – v duchu úsporné normativní kultury Ústavy z r. 1992 – překročil po určitém váhání (odmítnutí prvního vládního návrhu tzv. euronovely v r. 1999) k minimální variantě řešení „integračního“ článku. Nepřipustil zejména přijetí úpravy, která by pouze deklarovala vnitrostátní účinky komunitárního práva, konstituované přímo jím samým, a byla by nadbytečná resp. konfúzní. K tomuto kroku došlo až poté, co byla vyloučena možnost, že k začlenění ČR do Unie postačí pouze extenzivní výklad Ústavy nebo jiný způsob řešení.

Učinil tak zároveň na pozadí radikální změny „mezinárodního rozměru“ Ústavy, kterou lze označit za příklon ke *kooperující státnosti*, otevřené navenek a dbalé odpovědnosti za převzaté závazky směrem dovnitř.

„Integrační“ článek 10a odst. 1 Úst. umožňuje (a), aby mezinárodní smlouvou (b) došlo k přenesení (c) některých (d) pravomocí orgánů ČR (e) na mezinárodní organizaci nebo instituci (f), což znamená:

(a) „Možnost“ je třeba chápat nikoli jako pouhou dovolenost (sama o sobě se týká jen aktu přistoupení jako prvního případu přenesení pravomocí). Z hlediska případné nutnosti rozšíření pravomocí ES/EU v budoucnu při „utváření stále užšího svazku mezi národy Evropy“⁴⁸ dává tato formulace ústavním orgánům vodítko pro uplatnění jejich politické diskrece při jednáních o tom, zda podpoří či nepodpoří takový krok. Mají tak učinit vždy, kdy to bude opodstatněné národním zájmem, mají usilovat o plné využití příležitosti k účasti na formách hlubší integrace (např. o plné zapojení do Evropské měnové unie nebo – podle okolností – o případnou účast ČR v tzv. úzké spolupráci,⁴⁹ popř. podobně postupovat při posouzení podmínek pro uplatnění zásady subsidiarity,⁵⁰ omezující výkon pravomocí orgánů Unie. Jde tedy o programový postulát, ukládající ústavním orgánům vytvářet předpoklady potřebné k „evropskému“ naplňování svých základních funkcí. Takové pojetí lze považovat za potvrzení prohlášení, obsaženého v Politickém memorandu k žádosti o přijetí do EU z ledna 1996, podle něhož ČR bude po přistoupení „připravena plně se podílet na dalším rozvoji a posilování Evropské unie“.

(b) Použití pojmu ratifikovaná „mezinárodní smlouva“ znamená, že k přenesení pravomocí nemůže dojít cestou delegace např. pouze rozhodnutím orgánu Unie „na základě“ mezinárodní smlouvy. Parlament si tu jednoznačně vyhradil přímou kontrolu v rámci zásady demokratického právního státu. Nevyžaduje se tedy nová změna Ústavy, nepostačí však ani pouhý zákon.

(c) Výraz „přenesení“ (ve smyslu svěřeni, postoupení) je pozitivním vyjádřením sebeomezujícího aktu jako „vzdání se“, které implikuje představu „zachování“ přenesených částí pravomocí, nikoli jejich „ztrátu“. Navozuje situaci založení nové veřejné moci na nadstátní úrovni s potenciál závazné a vynutitelné úpravy vztahů adresátů jí vydaných právních aktů. Nejde proto jen o „delegaci“ jako pouhé pověření výkonem dané

⁴⁷ Kühn, Z./Kysela, J., práce cit. v pozn. 5), s. 25.

⁴⁸ Čl. 1 Smlouvy EU a preambule Smlouvy ES.

⁴⁹ Hlava VII Smlouvy EU, resp. čl. 11 Smlouvy ES.

⁵⁰ Čl. 5 Smlouvy ES.

pravomoci (zpravidla směrem dolů), neboť toto přenesení je ve své podstatě bezvýhradné, nedělitelné a neodvolatelné a nelze je co do rozsahu jednostranně omezit (suspendovat nebo vzít zpět) nebo časově termínovat (je vázáno na platnost smlouvy o přistoupení, která se uzavírá na dobu neurčitou), nepodléhá vlivu podstatné změny poměrů ani okolnostem vyšší moci. K navrácení přenesených pravomocí by mohlo dojít jen po vzájemné dohodě členských států o vystoupení některého z nich z Unie nebo o ukončení platnosti Smlouvy. Přenesení je nepodmíněné, neboť český ústavodárce výslovně netrvá na respektování ochrany lidských (základních) práv ani jiných hodnot (např. na šetrném využívání přírodních zdrojů Unii ve smyslu čl. 7 Ústavy). Přenesení pravomocí nesmí ovšem přivodit změnu „podstatných náležitostí demokratického právního státu“, chráněných čl. 9 odst. 2 Úst.⁵¹

(d) Výrazu „některé“ je třeba rozumět v kvantitativním smyslu, jako „určité části“ pravomocí, určené Smlouvou o přistoupení za pomoci odkazů na *acquis* ve všech jeho součástech (pokud jde o pravomoci Unii již využitě) a na cíle integračního procesu (pokud jde o rozvojový potenciál Unie). Vymezení rozsahu transferu nemusí být proto nutně dáno jmenovitým výčtem (katalogem) pravomocí, musí však být jednoznačně ohraničitelné a nezpochybnitelné (garance požadovaná Ústavou i Listinou základních práv a svobod). Euronovela Ústavy ČR tu reflektuje zásadu jednotlivých pravomocí (*compétence d' attribution*), na níž je ES/EU založeno, i zásadu proporcionality, omezující užití pravomocí při veškeré činnosti ES na nezbytnou míru.⁵² Nepodporuje však vznik tzv. kompetenční pravomoci, která by ES umožňovala autonomně, tj. bez přímého vlivu lidu (voličtva) jako nositele suverenity v členských státech a k jeho újmě generovat podle své potřeby pravomoci nové. Z tohoto ustanovení nelze dovodit nesouhlas s doktrínou tzv. implikovaných pravomocí, která – při neexistenci výslovného zmocnění – odvozuje akceschopnost ES z cílů stanovených Smlouvou. Přenesení bude mít buď výlučnou nebo konkurující povahu anebo dojde jen k založení oprávnění ES koordinovat postup členských států pouze pomocí podpůrných opatření. Dokud ES/EU některých přenesených pravomocí reálně nevyužije, zachová si ČR předchozí úroveň jejich výkonu (doktrína tzv. *occupied fields*).

(e) Z hlediska kvalitativního se jedná o „pravomoci orgánů ČR“ zakotvené v Ústavě pro oblast moci zákonodárné, výkonné a soudní, včetně pravomocí nezávislých orgánů (Nejvyšší kontrolní úřad, Česká národní banka, územní samospráva). Předmětem transferu je sama substance pravomocí, tj. způsobilost orgánu veřejné moci k jejímu výkonu v rozsahu vymezené působnosti, tzn. vymezeného okruhu vztahů, na něž lze pravomoci uplatnit.

Nasvědčuje tomu praxe Evropského soudního dvora i soudů členských států, která akty přijaté určitým orgánem v rozporu s jemu danou pravomocí (např. nařízení či směrnice přijaté Radou a Evropským parlamentem v prvním případě a zákony národního parlamentu či rozhodnutí správních úřadů v druhém případě) pokládá za neaplikovatelné.

⁵¹ Stojí za povšimnutí, že v atmosféře rodmychávaného „euroskepticismu“, jehož zastánci se – pod blíže nespecifikovanými obavami ze „ztráty státní svrchovanosti“ – snažili zproblematizovat přistoupení ČR k Unii, na tuto otázku nikdo vyargumentovaným stanoviskem nepoukázal a nepokusil se prosadit do tzv. euronovely klauzuli obdobnou ustanovení čl. 23 odst. 1 německé ústavy.

⁵² Čl. 5 odst. 3 Smlouvy ES.

(f) Označení „mezinárodní organizace nebo instituce“ zahrnuje entitu, založenou mezinárodní smlouvou, která splňuje kritéria subjektu mezinárodního práva, ale není státem. Použití tohoto obratu proto bylo vyvoláno nikoli jen rozpaky, jež v českém ústavodárci vzbudil nedostatek explicitního vyjádření mezinárodně právního postavení Unie ve Smlouvě EU, jehož odstranění nelze očekávat ještě v době předcházející přistoupení ČR, ale také ohledem na záruku, že další vývoj Unie se nebude ubírat směrem k jakémusi unitárnímu superstátu, znamenajícím zánik samostatné státnosti jeho členů. Přeměně Unie v útvar s výraznými federativními prvky se tím však nebrání. Připouští se mj., aby ČR na svém území nebo vůči vlastním občanům strpěla v omezeném rozsahu i výkon pravomoci jiného členského státu na základě komunitárního zmocnění (např. přeshraniční spolupráci policie v rámci 3. pilíře nebo poskytnutí diplomatické ochrany svých občanů v neunijní zemi konzulárním úřadem jiného členského státu na základě institutu unijního občanství).

VI. ZÁVĚR

Bezprecedentní krok přenesení pravomocí ústavodárce podmiňuje mimořádnou demokratickou legitimaci uzavření Smlouvy o přistoupení – souhlasem třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů Parlamentu nebo souhlasem daným v referendu.⁵³ Konání referenda v červnu 2003 bylo prozíravou politickou volbou, neboť jeho výsledek skýtá pro budoucnost pevnější oporu (než schválení parlamentní třípětinovou většinou) k řešení případných budoucích střetů českého soudnictví, postupně etablovanou ústavní doktrínu přímých vnitrostátních účinků mezinárodního práva,⁵⁴ s autonomní povahou účinků komunitárního práva. Tě může být zejména zapotřebí pro uznání přednosti komunitárního práva před s ním neslučitelnými normami práva ústavního (např. v případě nižší intenzity ochrany základního práva podle české LZPS ve srovnání s úrovní zajišťovanou v budoucnu Evropským soudním dvorem podle Charty základních práv EU). Nelze akceptovat jednostrannost závěru, že Ústava nemůže přiznat komunitárnímu právu vyšší stupeň právní síly, než sama má.⁵⁵ Východiskem z tohoto „konstitucionalistického traumatu“ může být jedině projev vůle prvotního ústavodárce-lidu jako „zdroje veškeré státní moci“⁵⁶ (*pouvoir constituant*), kterým – právě v referendu jako formě přímé demokracie – bylo prostřednictvím schválení Smlouvy o přistoupení k EU se závazkem plně akceptovat původní smlouvy a akty přijaté orgány ES/EU (tedy veškeré *acquis* Unie), včetně jejich uplatňování „za podmínek stanovených v uvedených smlouvách a v tomto aktu“,⁵⁷ přiznáno komunitárnímu právu nadpozitivní postavení.

Po přistoupení ČR k EU bude možno minimalizovat výskyt střetů českého soudnictví s doktrínou přednosti komunitárního práva pouze těmito prostředky:

⁵³ Čl. 10a odst. 2 ve spojení s čl. 39 odst. 4 Úst.

⁵⁴ Viz shora ad I.

⁵⁵ Král, R., práce cit. v pozn. 18); Kysela, J., K dalším důsledkům přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR, Právní rozhledy č. 11/2002, s. 525–534.

⁵⁶ Čl. 2 odst. 1 Úst.

⁵⁷ Čl. 2 Aktu o podmínkách přistoupení.

- Návrh Ústavní smlouvy EU, přijatý mezivládní diplomatickou konferencí členských států, lze před jeho ratifikací předložit Ústavnímu soudu k předběžnému přezkumu jeho souladu s českým ústavním pořádkem podle čl. 87 odst. 2 Úst a podle výsledku tohoto přezkumu případný nesoulad odstranit. V úvahu bude přicházet nejspíš novelizace neslučitelného ustanovení ústavního pořádku před ratifikací návrhu, méně politicky průchodným by patrně byl požadavek české strany znovu otevřít jednání mezivládní konference za účelem renegociace návrhu.⁵⁸ Mechanismus předběžné kontroly ústavnosti mezinárodních smluv neponechává ovšem prostor k řešení případných střetů až na základě pozdější reinterpretace Ústavy.
- Návrhy právních aktů, přijímaných orgány ES, bude možno – tedy *ex ante* – podrobit kontrole pouze nepřímo, tj. prostřednictvím *parlamentní kontroly „evropské“ politiky vlády* v duchu zásad Protokolu o úloze národních parlamentů v Evropské unii,⁵⁹ přičemž důležitým kritériem tohoto posouzení budou i zásady subsidiarity a proporcionality podle čl. 5 Smlouvy ES.⁶⁰ Půjde tedy o uplatnění *politického vlivu* na jejich přijetí, nepřijetí nebo přijetí se změnami ve fázi po předložení návrhu legislativního aktu Komisí, nikoliv ale *ex post* po jeho přijetí Radou a Evropským parlamentem. Obecný předpoklad účinnosti mechanismu politické kontroly dala euronovela v čl. 10b Úst (informační povinnost vlády ve vztahu k Parlamentu; možnost komor Parlamentu vyjadřovat se k těmto návrhům; racionalizace parlamentního projednání těchto návrhů jeho svěřením společnému orgánu komor), který vyžaduje ještě provedení v jednacích řádech komor popř. přijetí zákona o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou jakož i navenek. Tato zákonodárná opatření jsou nanejvýš potřebná, neboť by měla zabezpečit vyloučení duplicitního projednávání návrhů Komise tam, kde se ukáže jako nadbytečné, soustředění odborných kapacit komor Parlamentu, zrychlení a zjednodušení procedury parlamentního projednání s ohledem na krátkost termínu (6 týdnů) popř. možnost konzultace s poslanci Evropského parlamentu. Návrh Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu zdokonaluje uplatnění zásad subsidiarity a proporcionality (tzv. *early warning system*, s následnou přímou možností národních parlamentů resp. i jednotlivých parlamentních komor domoci se přezkumu právního aktu Unie standardním postupem u Evropského soudního dvora).
- Právní akty již přijaté orgány ES lze podrobit ve lhůtě dvou měsíců od jejich přijetí standardnímu řízení na neplatnost podle čl. 230 Smlouvy ES sice jen z taxativně uvedených důvodů rozporu aktu se Smlouvou; jedním z nich je ovšem i „zneužití pravomocí“, které figuruje na jednom z předních míst mezi námitkami, jež v minulosti uplatnily ústavní (nejvyšší) soudy některých členských států proti nároku komunitárního práva na přednost před normami vnitrostátního ústavního práva.⁶¹ Tuto možnost

⁵⁸ Návrh Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu, dosud ale nepřijatý mezivládní konferencí, počítá pro případ odmítnutí ratifikace návrhu této smlouvy některým z členských států s jeho předložením Evropské radě.

⁵⁹ Připojen ke Smlouvám EU, ES a Euratom.

⁶⁰ Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality, připojen ke Smlouvě ES.

⁶¹ Nicolaysen, G./Nowak, C., Teilverzug des BVerfG aus der Kontrolle der Rechtmässigkeit gemeinschaftlicher Rechtsakte: Neuere Entwicklungen und Perspektiven, Neue Juristische Wochenschrift Nr. 17/2001, s. 1233–1238.

právní kontroly je třeba na úrovni českého právního řádu vhodným způsobem instrumentalizovat.

* * *

S ohledem na předpoklad dalšího pokračování procesu *konstitucionalizace* práva ES/EU zdá se být uměřenost euronovely Ústavy ČR dobrým východiskem. Její vliv na postavení orgánů veřejné moci – omezení zákonodárné i ústavodárné autonomie Parlamentu, doplnění ústavní definice vztahu vlády a Parlamentu, omezení derogační pravomoci Ústavního soudu a jeho nová pravomoc k preventivní kontrole ústavnosti mezinárodních smluv, a zejména pak nové poslání obecných soudů jako součásti funkčně jednotného evropského soudnictví – je vcelku správně nastavený, neboť nepřekáží řádnému provádění závazků, vyplývajících pro Českou republiku z členství v Evropské unii. Dalšíh přímých ústavních změn netřeba. Potřeba je pouze myšlenkové otevřenosti.

CONSTITUTIONAL BASIS OF THE EFFECTS OF THE EUROPEAN UNION LAW IN THE CZECH REPUBLIC

Summary

The contemporary debate on the effects of European law within the Czech legal system after the accession of the Czech Republic to the European Union questions the European clause of the Czech Constitution (Act no. 395/2001 Coll.) as a reliable point of departure for decision-making by the Czech judicial authorities. The ECJ doctrines of direct applicability and supremacy of EC law (duty to apply the EC law provisions and the duty to disapply the respective national law provisions) cannot be comprehended through the nationally based monistic approach to the effects of international treaties, as the national constitutional autonomy has been constrained by the implicit waiver of some parts of sovereignty through the Accession Treaty.

The picture of practice of the existing Member States shows that the friendly application of EC law results from living constitutions even under restraint constitutional texts and without any explicit instruction for national judicial authorities at the national level.

Therefore, the Czech European clause must be interpreted in a way compatible with principles of uniform application of the EC law derived from the EC Treaty by the ECJ. Such an interpretation cannot be regarded as unconstitutional. There is couple of political and legal remedies which should be used to avoid a conflict of the Czech constitutional law provisions with the EC law.