

MEZE ÚSTAVNÍ AUTONOMIE V EVROPSKÉM VÍCEÚROVŇOVÉM SVAZKU

JIŘÍ ZEMÁNEK*

I. VYMEZENÍ PROBLÉMU

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. VNITROSTÁTNÍ ZÁVAZNOST UNIJNÍHO PRÁVA JAKO OMEZENÍ NÁRODNÍ ÚSTAVNÍ AUTONOMIE

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

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

⁹ Ze dne 5. 2. 1962, SbSD 1963, s. 1.

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

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

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

¹³ Dnes čl. 19 odst. 1 SEU.

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

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

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

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

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

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

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

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

III. EVROPSKÝ VÍCEÚROVŇOVÝ DIALOG O MEZÍCH ÚSTAVNÍ AUTONOMIE

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

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

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

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

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

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

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

²⁵ Čl. 4 odst. 3 SFEU.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. NORMATIVNÍ PROSTUPNOST JAKO VÝRAZ SEBEREFLEXE ÚSTAVNÍHO POŘÁDKU

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

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

V. OTÁZKA SUVERENITY

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

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

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

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

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

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

VI. NASTAVENÍ MEZÍ NORMATIVNÍ AUTONOMIE V NÁRODNÍCH INTEGRAČNÍCH ZMOCNĚNÍCH

1. Z POHLEDU SYSTEMATIKY ÚSTAVY

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Z POHLEDU PŘÍPUSTNOSTI ÚSTAVNÍCH ZMĚN SPOJENÝCH SE SMLOUVAMI UNIE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1 PROCESNÍ STRÁNKA ÚSTAVNÍCH ZMĚN

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

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

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

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

⁵¹ Irská ústavní praxe (čl. 29).

⁵² Francouzská ústavní praxe (Hlava XV).

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

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

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

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

2.2 NEZMĚNITELNÁ USTANOVENÍ ÚSTAVNÍHO POŘÁDKU

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁶² Tamtéž.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁷⁰ Body 110–112 nálezu.

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

⁷² Čl. 2 SEU.

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

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

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

⁷³ Čl. 10 SEU.

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

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

⁷⁶ Viz pozn. 44.

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

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

VIII. ZÁVĚRY

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

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

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

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

⁸⁰ Pozn. 68.

⁸¹ Pozn. 61.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

THE LIMITS OF CONSTITUTIONAL AUTONOMY IN THE EUROPEAN MULTILEVEL COMMUNITY

Summary

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

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

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

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

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

⁹³ Tamtéž, bod 209.