

INTEGRAČNÍ KLAUZULE V ÚSTAVNÍM SYSTÉMU POLSKÉ REPUBLIKY

PIOTR UZIĘBŁO*

I. ÚVOD

Po systémových změnách, k nimž došlo na přelomu 80. a 90. let, se stalo jednou z priorit polské zahraniční politiky zapojení Polské republiky do struktur Evropských společenství a po vzniku Evropské unie (dále jen „EU“) přistoupení k ní.¹ Kroky byly v tomto směru činěny nejenom v oblasti politicko-ekonomické, ale také v oblasti právní. Proto se také během několikaletých prací na přípravě nového uspořádání státu stala záležitostí vytvoření právního základu pro přistoupení k Evropské unii jednou ze základních otázek, které měly být právně regulovány.² Výsledkem byly předpisy Ústavy Polské republiky z roku 1997,³ které se měly stát základem přijetí budoucí přístupové smlouvy ve zvláštní proceduře zajišťující co nejsilnější legitimaci tohoto procesu. Tyto předpisy souvisely především z nezbytnosti přenesení celé řady pravomocí vykonávaných dosud státními orgány a v budoucnu mající být vykonávané orgány Unie. Takto stanovená ústavní procedura se stala základem ratifikace smlouvy, na základě které se Polsko stalo v roce 2004 členem EU.⁴

Je dobré již úvodu připomenout, že zmíněné ústavní řešení v záležitosti přenosu pravomocí nebylo od svého zavedení v roce 1997 ani v nepatrném směru změněno. Neznamená to samozřejmě, že nebyly činěny pokusy přizpůsobit ústavu potřebám mě-

* Autor je členem katedry ústavního práva a politických institucí Fakulty práva a správy Gdaňské univerzity a může být kontaktován prostřednictvím emailu: sekretariat01@prawo.ug.edu.pl. Článek přeložil JUDr. Jan Kudrna, Ph.D.

¹ Viz JABŁOŃSKI, M.: *Polskie referendum akcesyjne*. Wrocław, 2007, s. 135–136.

² Viz BARCZ, J.: Konstytucyjnoprawne problemy stosowania prawa Unii Europejskiej w Polsce w świetle dotychczasowych doświadczeń państw członkowskich. In KRUK, M. (ed.): *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*. Warszawa, 1997, s. 204.

³ Ústava Polské republiky ze dne 2. dubna 1997, publikována jako Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483.

⁴ Smlouva mezi Belgickým královstvím, Dánským královstvím, Spolkovou republikou Německo, Řeckou republikou, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Irskem, Italskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím, Nizozemským královstvím, Rakouskou republikou, Portugalskou republikou, Finskou republikou, Švédským královstvím, Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska (členskými státy Evropské unie) a Českou republikou, Estonskou republikou, Kyprskou republikou, Lotyšskou republikou, Litevskou republikou, Maďarskou republikou, Republikou Malta, Polskou republikou, Republikou Slovinsko, Slovenskou republikou o přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyprské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky k Evropské unii, podepsaná v Aténách dne 16. dubna 2003. V Polsku publikována jako Dz.U. 2004, Nr 90 poz. 864.

nící se EU, zejména pokud jde o ústavní zakotvení změn vyplývajících z Lisabonské smlouvy.⁵ Žádné z těchto pokusů ale nezískaly podporu členů parlamentu, což do značné míry činí polskou regulaci neodpovídající aktuálnímu právnímu stavu evropského práva. Nicméně od okamžiku účinnosti Ústavy Polské republiky byly provedeny mnohé změny na úrovni podústavní, které reálně změnily nejenom postavení státních orgánů, zejména parlamentu, ale také mnohé prvky spojené s tvorbou nebo aplikací práva,⁶ i když tyto změny jen v malé míře reagují na problematiku prohlubující se integrace v rámci EU. Proto také z důvodu soustředění se v další části článku na platnou právní úpravu v Polské republice týkající se rozšiřování integrace, větší část výše uvedených norem nebude předmětem provedené analýzy.

II. HISTORICKÝ KONTEXT

Systémová transformace v Polské republice, která začala v roce 1989, přinesla mnohé výzvy pro nositele moci. Jak již bylo zmíněno v úvodu, jedním z hlavních úkolů, akceptovaným všemi významnými politickými silami v zemi, se stala příprava základů, jak právních, tak i hospodářských, pro přistoupení Polska do Evropských společenství a později do EU. Bylo to spojené nejenom s nutností přizpůsobení národního práva evropským normám, ale také s vytvořením právních předpokladů pro takové přistoupení spojené s určitým přenosem pravomocí ve prospěch mezinárodních (nadnárodních) orgánů nacházejících se mimo působnost národního státu. Důsledkem toho byla nutnost upravit ústavu tak, aby umožňovala přenesení části státních pravomocí „ven“. I když nepadlo rozhodnutí novelizovat tehdy platný, a z povahy věci provizorní ústavní pořádek, zahájení přípravných prací nad novou ústavou bylo vynikající příležitostí upravit v ní problematiku spojenou s evropskou integrací a především podmínky zmiňovaného přenosu pravomocí a jeho proceduru.

Ačkoliv nezbytnost podobné úpravy byla vnímána, především představiteli akademické sféry, politici se k ní hlásili o něco méně zřetelně. Symptomatickým je, že mezi návrhy ústavy předloženými Národnímu shromáždění pouze jeden z nich předpokládal zvláštní právní úpravu, kterou by bylo možné označit jako „integrační klazuli“.⁷ Ostatní návrhy neodlišovaly přístupové smlouvy jako zvláštní druh mezinárodních smluv, což znamenalo, že jejich podpis a pozdější ratifikace měly probíhat podle obecných zásad. Zmíněným projektem předpokládajícím ona zvláštní ustanovení týkající se této kategorie mezinárodních smluv byl návrh ústavy předložený prezidentem Lechem Wałęsou. Podle obsahu ustanovení čl. 16 odst. 3 „*zákon může vyslovit souhlas s podpisem mezinárodní smlouvy, která zmocňuje mezinárodní (nadnárodní) organizaci nebo instituci k výkonu stanovených pravomocí vyhrazených Ústavou orgánům moci zákonodárné*

⁵ Lisabonská smlouva mění Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu zakládající Evropské společenství, sjednaná v Lisabonu dne 13. prosince 2007, v Polsku publikována jako Dz.U. 2009, Nr 203, poz. 1569.

⁶ Především se zde jedná o tzv. kooperační zákon, neboli zákon ze dne 8. října 2010 o spolupráci Rady ministrů se Sejmem a Senátem v záležitostech spojených s členstvím Polské republiky v Evropské unii, publikovaný jako Dz.U. 2010, Nr 213, poz. 1395.

⁷ Viz JABLŃSKI, M.: *cit. d.*, s. 137.

a výkonné“.⁸ Současně „zákon ratifikující takovou smlouvu vyžaduje ke svému schválení většinu 3/5 hlasů“. Navržený předpis ale vyvolával několik vážných pochybností. Za prvé z něj jasně vyplývalo, že přenos pravomoci se mohl týkat výlučně těch z pravomocí, které leží v působnosti orgánů moci zákonodárné a výkonné, což znamenalo, že nebylo by možné přenést pravomoci náležejících soudní moci, což by v kontextu rozšiřující se působnosti soudních orgánů Unie bylo třeba posoudit jako návrh nevhodný. Za druhé nebylo jasné, zda se navržená kvalifikovaná většina hlasů měla týkat hlasování v Sejmu nebo také v Senátu. S ohledem na obsah čl. 35 téhož návrhu, který stanovil, že komory schvalují zákony absolutní většinou hlasů za přítomnosti přinejmenším poloviny všech svých členů, pokud ústava nevyžaduje kvalifikovanou většinu, je třeba soudit, že zmíněná většina měla být v případě ratifikačního zákona dosažena v obou komorách. Konečně zatřetí, zvláštní bylo ustanovení, že zákon má vyslovit souhlas s podpisem úmluvy přenášející pravomoci vyhrazené Ústavou moci zákonodárné a výkonné. Zásadní otázka se tedy týká toho, zda by bylo nezbytné schválení dvou zákonů – jednoho umožňující podpis přístupové smlouvy a druhého dovolujícího její ratifikaci – anebo by stačilo schválení jednoho zákona. S ohledem na racionálnost zákonodárce, a také s ohledem na to, že není možné dávat stejný význam dvěma různým termínům, je třeba dojít k závěru, že tu jde o dva různé zákony s tím, že pouze ten druhý, vyslovující souhlas s ratifikací, je schvalovaný kvalifikovanou většinou hlasů.

Přesto, že pouze jeden z návrhů ústavy obsahoval ustanovení, která mohou být uznána za integrační klauzuli, už v dalších fázích prací na současné Ústavě Polské republiky bylo možné vidět přesvědčení o nutnosti jejího zakotvení v tomto předpisu. První úplný variantní návrh nové ústavy⁹ předpokládal dvě možnosti úpravy této otázky, a ve skutečnosti jednu variantu, neboť druhou možností bylo nezakotvit v ústavě možnost přenosu pravomocí na mezinárodní nebo nadnárodní organizaci. První varianta navrhaného čl. 75 stanovila, že „na základě mezinárodní smlouvy může být výkon některých pravomocí státních orgánů přenesený na mezinárodní nebo nadnárodní organizaci“. Zároveň byly předpokládány dvě možnosti vyjádření souhlasu s ratifikací takové smlouvy. První z nich předpokládala, že se tak má stát formou organického zákona. Druhá možnost (označovaná jako první varianta) uváděla, že zákon vyjadřující souhlas s ratifikací takové smlouvy by vyžadoval schválení většinou 2/3 hlasů za účasti nejméně poloviny všech poslanců. V Senátu by byla vyžadována již jen běžná** většina hlasů. Zdůraznit je třeba také skutečnost, že tato možnost zahrnovala také eventuální schvalování cestou referenda. Referendum však mohlo nastoupit až po schválení příslušného zákona parlamentem.¹⁰ Další variantní návrh nové ústavy, připravený Ústavní komisí dne 26. ledna 1995¹¹ žádným způsobem neměnil výše popsany návrh.

⁸ Návrh (tisk NS č. 1) podepsaný prezidentem Polské republiky Lechem Wałęsą a předložený dne 6. května 1994. Viz CHRUSCIK, R. (ed.): *Projekty konstytucji 1993–1997. Część I*. Warszawa, 1997.

⁹ Návrh připravený podkomisemi Ústavní komise a předložený dne 20. ledna 1995, viz CHRUSCIK, R. (ed.): *Projekty konstytucji 1993–1997. Część II*. Warszawa, 1997.

^{**} Běžná většina je v polském ústavním systému dosažena tehdy, když pro návrh je více hlasů než proti němu, ale s tím, že hlasy těch, kteří se zdrželi, nejsou počítány. Absolutní většina znamená nutnost získat více hlasů, než je počet hlasů proti a zdrževších se (pozn. překl.).

¹⁰ Podobně JABLONSKI, M.: *cit. d.*, s. 141–142.

¹¹ Úplný variantní návrh Ústavy Polské republiky, viz CHRUSCIK, R. (ed.): *Projekty konstytucji 1993–1997. Część II*. Warszawa, 1997.

Změny se však objevily v úplném návrhu z 16. ledna 1997,¹² v němž se Ústavní komise definitivně vyslovila pro zakotvení integrační klauzule.¹³ Ustanovení čl. 85 tohoto návrhu bylo do značné míry totožné s předchozím návrhem integrační klauzule. Počítal také s dvoji cestou vyjádření souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy, na jejímž základě by Polská republika přenesla některé pravomoci státních orgánů mezinárodní organizaci nebo mezinárodnímu orgánu. Volba způsobu ratifikace měla být svěřena Sejmu, který se mohl rozhodnout pro svěření schválení zákona umožňujícího ratifikaci Sejmem a Senátem, přičemž každá z komor by tak musela učinit kvalifikovanou většinou 2/3 hlasů za účasti alespoň jedné poloviny všech svých členů, anebo se mohl rozhodnout pro schválení ratifikace takové smlouvy cestou celostátního referenda. Je třeba zdůraznit, že obsah tohoto ustanovení již nebyl měněn významnějším způsobem, s výjimkou přečíslování jednotlivých článků.¹⁴ V důsledku toho vyhlášený text ústavy obsahoval integrační klauzuli v téměř identické podobě.

III. ROZBOR ÚSTAVNÍ ÚPRAVY

Zakotvení do ústav předpisů umožňujících přenos pravomocí na mezinárodní nebo nadnárodní organizace je řešením charakterizujícím současný konstitucionalismus. Řešení tohoto typu můžeme nalézt nejenom na evropském kontinentu,¹⁵ ale také mimo něj, čehož jsou nejlepším dokladem jihoamerické státy.¹⁶ Ostatně úvaha o jejich nezbytnosti je teorií podporována. Stojí za to připomenout slova A. Bałabana, který prohlásil, že jednou ze základních funkcí ústavy je z jedné strany definování neomezitelné části suverenity státu a z druhé uvedení způsobů nebo možností, pomocí nichž mohou být navenek přenesené pravomoci nenáležící do výše uvedeného „jádra“ suverenity.¹⁷ Můžeme říci, že řešení platné polské ústavy v plné míře realizují uvedenou myšlenku. Základní hodnotou ústavní regulace obsažené v čl. 90 ústavy je její univerzální charakter. Vyplyvá to ze skutečnosti, že způsob přenesení takových pravomocí se netýká výlučně jejich přenosu ve prospěch Evropské unie, ale potenciálně i ve prospěch jiných mezinárodních orgánů nebo organizací. Dle mého názoru je třeba toto řešení uznat za optimální, protože nestanoví jednoznačně eventuální priority nositelů státní moci ve věci integrace, včetně jiných struktur, než jsou struktury unijní.

Normativní analýzu je vhodné začít od stanoviska, že čl. 90 odst. 1 upravuje v obecné rovině možnost přenosu pravomocí. V souladu s jeho zněním „Polská republika může

¹² Návrh schválený Ústavní komisí Národního shromáždění uvedený ve zprávě Komise o návrhu Ústavy Polské republiky (tisk NS č. 14). Viz CHRUSCIAK, R. (ed.): *Projekty konstytucji 1993–1997. Część II*. Warszawa, 1997.

¹³ Viz WÓJTOWICZ, K.: Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w krajowym porządku prawnym według projektu Konstytucji RP. In DZIAŁOCHA, K. – PUŁŁA A. (eds.): *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w świetle badań nauki praw konstytucyjnego*. Gdańsk, 1998, s. 113.

¹⁴ V textu ústavy schváleném Národním shromážděním se stal čl. 89 a po schválení pozměňovacích návrhů předložených prezidentem republiky čl. 90.

¹⁵ Viz WÓJTOWICZ, K.: *cit. d.*, s. 112–113.

¹⁶ LEÓN LI, J. M.: *Regional Integration Process in South America: Analysis of Institutions and Policies of Regional Integration under the EU Framework*. Hamburg, 2011, s. 40.

¹⁷ BAŁABAN, A.: Funkcje konstytucji. In TRZCIŃSKI, J. (ed.): *Charakter i struktura norm konstytucji*. Warszawa, 1997, s. 11–12.

na základě mezinárodní smlouvy přenést na mezinárodní organizaci nebo mezinárodní orgán pravomoci státních orgánů v některých záležitostech“. Z obsahu tohoto ustanovení je možné vyvodit přinejmenším několik zásadních závěrů.

Zprvė z něj jednoznačně vyplývá, že přenos pravomocí „ven“ je možné jedině na základě mezinárodní smlouvy. Vylučuje to možnost přenosu na základě jakéhokoliv jiného normativního aktu, především ve formě výlučného uplatnění národního práva.¹⁸ Vyloučené je tedy provedení jednostranného přesunu pravomocí na jiné subjekty, což vyplývá nejenom ze zásad ústavy, ale je také zcela racionální, když přenos vyžaduje také souhlas těch subjektů, které by měly pravomocemi disponovat.

Zadruhé, přenos pravomocí se může týkat výlučně dvou subjektů – mezinárodních organizací a mezinárodního orgánu. Rozlišení těchto dvou subjektů má zásadní souvislost z jejich rozlišením na poli mezinárodního práva. V této souvislosti je možné mít určité pochybnosti spojené s charakterem Evropské unie z důvodů její specifčnosti, a to jak před získáním právní subjektivity podle mezinárodního práva, tak i nyní. Nicméně její pojmání jako subjektu *sui generis* nic neměnilo na tom, že byla a je formou mezinárodní organizace, i když ve značné míře mající některé znaky jak konfederace, tak dokonce i federace.¹⁹ V důsledku toho se objevuje otázka, zda v případě eventuálního přeměnění se Unie ve federaci zmíněný přenos pravomocí bude i nadále aktuální nebo zda bude třeba jej uznat za vyhaslý z důvodu absence subjektu k jejich výkonu a současně provést novou úpravu v oblasti dělby působnosti a pravomocí, což by samozřejmě současně vyžadovalo provedení příslušných novelizací Ústavy Polské republiky v této oblasti, nyní už jako ústavy členského státu federace. Podle mého názoru druhý uvedený postup se zdá být očividným, přinejmenším za současného normativního stavu.

Konečně zatřetí, klíčový význam má rozhodnutí ústavodárce, že přenos se může týkat pouze některých pravomocí. Stanoví to obecný zákaz úplného předání pravomocí mezinárodním orgánům. Nicméně rozsah pravomocí, které mohou být na základě uvedeného předpisu přeneseny, nebyl žádným způsobem zpřesněn, což vede k závěru, že přeneseny mohou být všechny pravomoci státních orgánů, které nebyly výslovně jim přiznány ústavou. V případě posledně uvedených by jejich přenos vyžadoval nejdříve změnu ústavy, jak jednoznačně vyplývá z logiky systému pramenů práva Polské republiky vycházejícího z primátu ústavy. Takový postup není žádným způsobem zakázán.

A na konec, začtvrté, ústava rovněž stanovila, že přenos pravomocí se má týkat výlučně pravomocí státních orgánů, což může v praxi působit problémy v situaci, kdy se takový přenos má týkat pravomocí náležejících jiným než státním orgánům, především orgánům samospráv.

Samotná podoba ústavní regulace nedává žádné pochybnosti, že změny spojené s ratifikací mezinárodní smluv vedoucích k přenosu pravomocí ze země za jeho hranice se týkají výlučně procedury ratifikace takových smluv, neboť ve zbytku na úrovni ústavy neexistují žádné odlišnosti. Základy této procedury jsou stanovené v dalších odstavcích čl. 90 ústavy. Nejdůležitějším prvkem je povinnost vyslovit souhlas s ratifikací takové

¹⁸ K. Wojtyczek nicméně zdůrazňuje, že je možný přenos pravomocí normou vydanou na základě ratifikované smlouvy, bez nutnosti uplatnit proceduru stanovenou čl. 90 ústavy. Viz WOJTYCZEK, K.: Wpływ Traktatu z Lizbony na ustroj Polski. *Przegląd Sejmowy*, 2010, nr 4, s. 32.

¹⁹ Viz WINCZOREK, P.: Konstytucja a prawo wspólnotowe. *Państwo i Prawo*, 2004, nr 11, s. 8.

smlouvy prezidentem republiky. Důležité je, že procedura vyslovení takového souhlasu se významně liší od schvalovací procedury smluv nepřenášejících pravomoci státních orgánů. Klíčový význam má to, že vyslovení souhlasu může být vyjádřeno dvojím způsobem, přičemž o výběru rozhoduje Sejm absolutní většinou hlasů za účasti alespoň jedné poloviny všech poslanců.²⁰ Důležitou otázkou také je stanovení toho, zda uvedená smlouva přenáší pravomoci na mezinárodní orgán nebo organizaci. Ústavní úprava není v této věci zcela určitá, i když je možné říci, že rozhodnutí v této věci náleží tomu, kdo je odpovědný za podepsání smlouvy a za vedení zahraniční politiky, tedy Radě ministrů.

Prvním způsobem vyslovení souhlasu s ratifikací přístupové smlouvy je aplikace parlamentní procedury, která může být uznána jako procedura hlavní. Hovoří pro to systematika ústavy vzhledem k tomu, že tato procedura v dřívějším, druhém odstavci popisovaného článku. Podle něj je zákon vyslovující souhlas s ratifikací mezinárodní smlouvy přenášející pravomoci „*schvalován Sejmem dvoutřetinovou většinou hlasů za účasti alespoň jedné poloviny všech poslanců a Senátem dvoutřetinovou většinou hlasů za účasti alespoň jedné poloviny všech senátorů*“. Je to významný rozdíl, neboť normálně jsou zákony schvalovány oběma komorami běžnou většinou hlasů. Zavedení kvalifikované většiny v obou komorách nejenom zvyšuje postavení takového druhu právního předpisu (i když nemění jeho právní sílu), ale zároveň z povahy věci vede k nutnosti dohody politických sil tvořících vládní koalici přinejmenším s částí opozice, což vede k jisté formě realizace kontroly parlamentu nad vládou. Vyplyvá to ze skutečnosti, že právě výkonná moc je v Polsku odpovědná za vedení zahraniční politiky, včetně podepsaných zahraničních smluv.

Jak jsem ale uváděl, zvláštní parlamentní procedura není jedinou cestou vedoucí k vyslovení souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy. Ustanovení čl. 90 odst. 3 jasně stanoví, že souhlas s ratifikací mezinárodní smlouvy popisovaného typu „*může být vysloven v celostátním referendu*“.²¹ V tomto posledním případě se pro takové referendum použijí ústavní předpisy týkající se referenda ve věci zásadního významu pro stát. Znamená to, že na ústavní úrovni nebyla zakotvena žádná zvláštní pravidla pro tento typ lidového hlasování. Ve výsledku může být přístupové referendum vyhlášeno jak Sejmem, tak prezidentem se souhlasem Senátu. Na tomto místě je vhodné upozornit, že přinejmenším teoreticky je možné současné vyhlášení referenda oběma oprávněnými subjekty, což je pravděpodobné v situaci, kdy většina v první komoře bude odlišná od politické orientace prezidenta a většiny v druhé komoře parlamentu.²² Podle mého názoru možnost vyhlášení dvou referend v totožné záležitosti je jistou vadou ústavní úpravy, která může vést k problémům v případech, kdy by výsledky referend byly odlišné. Proto je také špatné, že nebylo zavedeno pravidlo, podle kterého by rozhodnutí Sejmu o schva-

²⁰ Jak bylo v odborné literatuře kritizováno, v krajním případě se může jednat pouze o 116 poslanců. Viz SOKÓLEWICZ, W.: *Ustawa ratyfikacyjna*. In KRUK, M. (ed.): *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*. Warszawa, 1997, s. 123.

²¹ Otevřené je, zda tento způsob může být uznán za rovnocenný nebo za zvláštní. Viz KĘDZIA, Z.: *Opinia w sprawie wybranych aspektów ratyfikacji umowy międzynarodowej*. *Przegląd Sejmowy*, 2009, nr 1, s. 179–180.

²² Jak se ukázalo v posledních letech, taková situace není jen hypotetická, neboť k ní došlo v roce 2007 po rozpadu koalice Práva a spravedlnosti (PiS), Samoobrony a Ligy polských rodin (LPR).

lování smlouvy cestou referenda automaticky znamenalo jeho vyhlášení.²³ Je třeba dodat, že podmínkou vyslovení souhlasu s ratifikací smlouvy přenášející pravomoci je nejenom schválení takového návrhu většinou hlasujících, kteří odevzdali platné hlasy, ale také účast na hlasování více než poloviny oprávněných osob. V opačném případě výsledek takového referenda nebude závazný, což musí znamenat nevyslovení souhlasu s ratifikací výše uvedené smlouvy. Těžko by ale bylo možno tvrdit, že v takovém případě došlo k odmítnutí s vyslovením souhlasu, neboť by to (ne)účast na hlasování činilo totožnou s případem, kdy by občané v závazném referendu ratifikaci odmítli.²⁴ Obě tyto situace se od sebe zásadním způsobem liší. Proto také jediná možná interpretace důsledků nedosažení minimální vyžadované účasti na hlasování musí vést k závěru, že v takovém případě dochází k návratu do fáze výběru procedury, v níž má být souhlas vyjádřen, což otevírá Sejmu možnost uplatnit parlamentní proceduru, nevylučující ale také možnost nového vyhlášení referenda v dané věci.²⁵

Stojí za to se zamyslet také nad formou referendálního rozhodnutí. Jde o to, zda vyslovení souhlasu s ratifikací v referendu znamená schválení referendálního zákona zmocňujícího hlavu státu k ratifikaci mezinárodní smlouvy. Odpověď na takovou otázku musí být jednoznačně negativní. Neexistuje žádný právní podklad pro tvrzení, že rozhodnutí v referendu má podobu zákona. Za prvé ústavodárce v čl. 90 odst. 3 výslovně uniká užití slova „zákon“, což ukazuje na to, že se jedná jediné o akt nahrazující zákon, s těmi samými důsledky, ačkoliv nemá jeho formu, ani formu jiného právního aktu. Za druhé pro takový výklad hovoří skutečnost, že polský ústavní pořádek nezná referendální zákony, což znamená, že jejich zavedení by vyžadovala jasného předpisu o ústavní síle, který by zavedl výjimku z tohoto pravidla a jak již bylo uvedeno, tuto roli nemůže plnit čl. 90 odst. 3 ústavy.

Problémy vyvolávají také důsledky vyslovení souhlasu – bez ohledu na formu, v níž k němu dojde – s ratifikací mezinárodní smlouvy přenášející pravomoci „ven“. Týkají se odpovědi na otázku, zda prezident má povinnost ratifikovat takovou mezinárodní smlouvu nebo zda se jedná o jeho právo, které může, ale nemusí využít. Z důvodu neexistence zvláštních ustanovení je třeba vycházet ze znění čl. 133 odst. 1 bod 1 ústavy stanovícího, že prezident „ratifikuje a vypovídá mezinárodní smlouvy“. Jazykový výklad by mohl vést k závěru, že užitý oznamující způsob zavazuje prezidenta k provedení ratifikace. Takový výklad by ale nebyl úplný. Především mu odporuje vymezení úkolů uložených polské hlavě státu, především závazek stát „na stráží suverenity a bezpečnosti státu, a nenarušitelnosti a nedělitelnosti jejího území“ (čl. 126 odst. 2 ústavy). Při plnění tohoto úkolu prezident musí disponovat možnostmi odmítnutí provedení ratifikace přinejmenším v případě těch mezinárodních smluv, které by vedly k narušení uvedených hodnot podléhajících jeho ochraně.²⁶ V důsledku toho je třeba dojít k závěru, že ratifikace mezinárodních smluv, včetně úmluv předpokládajících přenos pravomocí,

²³ Podobně JABLOŇSKI, M.: *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*. Wrocław, 2001, s. 90–91.

²⁴ Viz GEBETHNER, S.: *Referendum akcesyjne*. Potrzebne jest przyzwoleń zapisane w konstytucji. *Rzeczpospolita*, nr 64, ze dne 17. března 2003.

²⁵ UZIEBŁO, P. Prawna regulacja instytucji referendum ogólnokrajowego w Polsce (wybrane zagadnienia). *Studia Europejskie WSMŚGiP*, 2004, sv. XIII, s. 215.

²⁶ M. Grzybowski navíc tvrdí, že úkoly prezidenta ho zavazují „k zaujetí postoje v každém případě, kdy existuje záměr přenést pravomoci státních orgánů (...) před schválením zákona vyslovujícího souhlas

je právem hlavy státu a nikoliv jeho povinností,²⁷ což by z něj činilo pouze určitého „ústavního notáře“.²⁸

Sluší se dodat, že odlišně vypadají oprávnění prezidenta ve vztahu k samotnému zákonu, který ho zmocňuje k ratifikaci mezinárodní smlouvy výše uvedeného typu. V tomto případě je třeba dojít k závěru, že nedisponuje právem veta vůči takovému zákonu. Pro takový závěr hovoří především argumenty vyplývající z předpokladu racionality ústavodárce. Jestliže zákon vyslovující souhlas s ratifikací ke svému schválení vyžaduje kvalifikovanou většinu 2/3 hlasů za účasti alespoň poloviny všech poslanců, bylo by nelogické uznání možnosti žádat první komoru o nové hlasování, když k přehlasování prezidentova veta je zapotřebí 3/5 hlasů za účasti alespoň poloviny všech poslanců, neboli většinou nižší, než v prvním případě.²⁹ Nic ale nebrání tomu, aby před podpisem takového zákona, stejně jako před ratifikací zmiňované mezinárodní smlouvy, prezident podal návrh Ústavnímu tribunálu na přezkoumání jejich souladu s ústavou, a v případě zákona navíc s mezinárodními smlouvami.³⁰ Neexistují totiž žádné ústavní předpisy, které by mohly být uznané jako výjimka z pravidla, podle něhož hlava státu může podávat návrhy na preventivní kontrolu ústavnosti.

IV. ROZBOR PODÚSTAVNÍCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

Obecnost ústavní úpravy týkající se možnosti přenosu pravomocí ve prospěch mezinárodních orgánů nebo organizací vedla k tomu, že tyto otázky musely být dořešeny na úrovni podústavních právních předpisů. Připomínám, že se tak nestalo jedním zákonem, ale návaznost na čl. 90 ústavy můžeme nalézt v několika normativních aktech. Nicméně ne všechny otázky týkající se procedury podepisování a ratifikace mezinárodních smluv předpokládajících přenos pravomocí byly v plné míře upravené.

Především je tu třeba upozornit na nedokonalost zákona o mezinárodních smlouvách,³¹ který nestanoví jednoznačně způsob výběru procedury ratifikace mezinárodní smlouvy v závislosti na jejím obsahu. Stanoví pouze v čl. 15 odst. 3, že předložení „*mezinárodní smlouvy prezidentovi Polské republiky k ratifikaci může dojít po získání souhlasu dle čl. 89 odst. 1 a čl. 90 Ústavy Polské republiky*“ bez toho, že by určil, kdo je oprávněn provést výběr procedury, pomocí níž bude takový souhlas získán. Jednak je

s ratifikací nebo před rozhodnutím vyhlásit v této věci referendum“. Viz GRZYBOWSKI, M.: Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w dobie integracji europejskiej. *Państwo i Prawo*, 2008, nr 8, s. 6–7.

²⁷ Podobně ZUBIK, M.: Opinia w sprawie wybranych aspektów ratyfikacji umowy międzynarodowej. *Przegląd Sejmowy*, 2009, nr 1, s. 115; BANASZAK, B.: *Prawo konstytucyjne*. Warszawa: 2012, s. 489. Odlišně ŠARNECKI, P.: Uwagi do art. 133 Konstytucji. In GARLICKI, L. (ed.): *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. I*. Warszawa, 1999, s. 2. Z Witkowski naproti tomu upozorňuje na možnost mnohaměsíčního odkládání ratifikace, viz WITKOWSKI, Z.: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. In WITKOWSKI, Z. (ed.): *Prawo konstytucyjne*. Toruń, 2009, s. 405.

²⁸ Je možné setkat se s názory, že takovým „notářem“ se prezident stává v případě vyslovení souhlasu s ratifikací cestou referenda, a to s ohledem na to, že rozhodnutí je učiněno kolektivním nositelem suverenity. Viz KUBUJ, K.: Opinia w sprawie wybranych aspektów ratyfikacji umowy międzynarodowej. *Przegląd Sejmowy*, 2009, nr 1, s. 162; BANASZAK, B.: *Prawo konstytucyjne*. Warszawa: 2012, s. 489.

²⁹ Opačný názor zastává M. Zubik s tím, že zákon má být schvalován znovu tím samým způsobem. Viz ZUBIK, M.: *cit. d.*, s. 152–153.

³⁰ Podobně GRZYBOWSKI, M.: *cit. d.*, s. 8–9.

³¹ Zákon o mezinárodních smlouvách ze dne 14. dubna 2000, v platném znění, publikovaný jako Dz.U. 2000, Nr 39, poz. 443.

mimo pochybnosti, že tak činí Rada ministrů, neboť subjektem disponujícím výlučnou zákonodárnou iniciativou ve věci vyslovení souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy, což vyplývá z jejích povinností týkajících se vedení zahraniční politiky.³² Ostatně bezprostředně to vyplývá také z nařízení vydaného k provedení zákona o mezinárodních smlouvách.³³

Klíčový význam v rozvinutí procesních prvků ústavní úpravy má nicméně zákon o celostátním referendu.³⁴ Kromě zopakování úpravy obsažené v ústavě, o kterých byla řeč již dříve, řeší několik zásadních problémů, které se objevují na ústavní úrovni.

Zprvė stanoví jasně, že je to předseda Rady ministrů, kdo informuje maršálka Sejmu o podepsání smlouvy, jejíž ratifikace vyžaduje souhlas způsobem předpokládaným čl. 90 ústavy. Současně s takovým oznámením předseda Rady ministrů předává Sejmu text takové smlouvy s přílohami. Na tomto místě připomínám, že zákon neukládá povinnost zároveň předložit návrh zákona vyslovujícího souhlas s ratifikací. Nicméně má to své odůvodnění, protože teprve po rozhodnutí Sejmu, jakým způsobem bude souhlas s ratifikací smlouvy vyslovován, bude patrné, zda je takový návrh potřebný. Vyplývá to z toho, že – jak bylo uvedeno dříve – v případě volby schvalování referendem souhlas suveréna nahrazuje zákon. V důsledku toho teprve rozhodnutí pro parlamentní způsob schvalování zavazuje vládu k realizaci příslušné legislativní iniciativy. K tomu je nutné dodat, že právě z tohoto důvodu o výsledku výběru způsobu schvalování informuje maršálek Sejmu nejenom prezidenta a maršálka Senátu, ale také předsedu Rady ministrů.

Zákon o celostátním referendu také jasně stanovil, což ostatně vyplývá z ústavy, že přístupové referendum může být vyhlášeno Sejmem,³⁵ jakož i prezidentem se souhlasem Senátu. V této souvislosti je třeba kriticky ohodnotit absenci zákonného vzoru otázky pro referendum, když vzhledem k dříve popsané možnosti vyhlášení dvou referend v jedné věci zavedené takového vzoru by minimalizovalo riziko položení otázky různým způsobem. Současná právní úprava umožňuje položení zmíněných otázek ve věci vyslovení souhlasu s ratifikací jedné smlouvy různým způsobem, a to přesto, že podle ústavy taková otázka musí obsahovat dva prvky – označení smlouvy, které se referendum týká, a skutečnost, že hlasující souhlasí s její ratifikací.³⁶ Jak se ukázalo, v praxi byla připuštěna daleko obecnější otázka, což je dle mého názoru z ústavního hlediska přinejmenším pochybné.³⁷

Konečně také zmíněný zákon jasně vyřešil výše popsaný problém účinků přístupového referenda v případě nedosažení účasti vyžadované ve výši přinejmenším 50 %

³² Viz SOKOLEWICZ, W.: *Opinia w sprawie wybranych aspektów ratyfikacji umowy międzynarodowej. Przegląd Sejmowy*, 2009, nr 1, s. 171; BALICKI, R.: *Opinia w sprawie ratyfikacji traktatu z Lizbony. Przegląd Sejmowy*, 2009, nr 2, s. 127–128; SKOTNICKI, K.: *Opinia w sprawie ratyfikacji traktatu z Lizbony. Przegląd Sejmowy*, 2009, nr 2, s. 152. Odlišně WINCZOREK, P.: *Opinia w sprawie ratyfikacji traktatu z Lizbony. Przegląd Sejmowy*, 2009, nr 2, s. 125; BANASZAK, B.: *Opinia w sprawie ratyfikacji traktatu z Lizbony. Przegląd Sejmowy*, 2009, nr 2, s. 132.

³³ Viz § 8 odst. 2 bod. 1 nařízení Rady ministrů ze dne 28. srpna 2000 ve věci provedení některých ustanovení zákona o mezinárodních smlouvách, publikované jako Dz. U. 2000, Nr 79, poz. 891.

³⁴ Zákon o celostátním referendu ze dne 14. března 2003, v platném znění, publikovaný jako Dz. U. 2003, Nr 57, poz. 507.

³⁵ V případě přístupového referenda tak může učinit výlučně z vlastní iniciativy, viz čl. 71 odst. 2 zákona o celostátním referendu.

³⁶ Viz KĘDZIA, Z.: *cit. d.*, s. 183.

³⁷ V přístupovém referendu v roce 2003 otázka zněla: „Souhlasíte s přistoupením Polské republiky k Evropské unii?“

osob oprávněných k hlasování. Jak stanoví věta první čl. 75 zákona o celostátním referendu, „jestliže výsledek referenda ve věci vyslovení souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy není závazný, Sejm může znovu rozhodnout ve věci volby způsobu vyslovení souhlasu s ratifikací této smlouvy“.³⁸ Tímto způsobem může Sejm opětovně rozhodnout o dalším referendu v té věci anebo se rozhodnout pro schválení parlamentem.³⁹ Naproti tomu v případě překročení uvedené účasti na hlasování kladný výsledek referenda dává prezidentovi možnost ratifikovat smlouvu přenášející pravomoci, zatímco negativní výsledek znamená, že prezident souhlas k ratifikaci takové smlouvy nezískal a její ratifikace v dané podobě není možná.

Kromě uvedených dvou zákonů má úprava rozvíjející ústavní rámec integrační klauzule fragmentární povahu. Především přitahuje pozornost úplná absence příslušných ustanovení v jednacím řádu Sejmu, který neobsahuje žádnou zvláštní úpravu týkající se procedury výběru způsobu vyslovení souhlasu s ratifikací smlouvy přenášející některé pravomoci, ani úpravu schvalování zákona vyslovujícího souhlas její ratifikací. Je tedy nutné dojít k názoru, že se v těchto případech uplatňuje běžný legislativní postup s odlišností týkající se kvalifikované většiny a odpovídajícím způsobem ustanovení týkající se vyhlášení referenda. Podobná je ostatně situace v Senátu, jehož jednací řád v těchto otázkách rovněž neobsahuje žádná ustanovení odlišná od běžného legislativního postupu. Také je třeba dodat, že odpovídající ustanovení chybějí rovněž v předpisech upravujících činnost Rady ministrů, včetně jejího jednacího řádu, a také, což je nesmírně důležité, v „kooperačním zákonu“, který měl upravovat vztahy mezi výkonnou a zákonodárnou mocí v evropských záležitostech.

V. UPLATŇOVÁNÍ INTEGRAČNÍ KLAUZULE V PRAXI

Integrační klauzule zakotvená čl. 90 ústavy už našla své uplatnění v praxi. Navíc dvojitě uplatnění ratifikace smluv přenášejících některé pravomoci vedlo k tomu, že už byly využity oba způsoby vyslovení souhlasu s ratifikací takové smlouvy. V prvním případě, kdy šlo o přístupovou smlouvu, bylo dokonce provedeno referendum za účelem jejího schválení vyhlášené prezidentem. Naproti tomu v druhém případě týkajícím se souhlasu s ratifikací Lisabonské smlouvy byla vybrána parlamentní cesta. Je vhodné uvést, že v obou případech se to neobešlo bez politických kontroverzí.

Je třeba také zdůraznit, že kromě zmíněných případů, kdy došlo k aplikaci integrační klauzule, proběhla diskuze o nutnosti jejího uplatnění také v jiných případech. Naposledy se to týkala ratifikace přístupové smlouvy Chorvatska. Pravdou je, že nakonec bylo rozhodnuto, že v tomto případě nedochází k přenosu pravomoci Polské republiky ve prospěch jiných subjektů mezinárodního práva, což ostatně bylo uvedeno v důvo-

³⁸ Při této příležitosti je vhodné upozornit, že diskutabilní je použití referendálního způsobu schválení v případě, že neúspěchem skončí schvalování ratifikace v parlamentu. Viz WINCZOREK, P.: *Opinia w sprawie wybranych aspektów ratyfikacji umowy międzynarodowej. Przegląd Sejmowy*, 2009, nr 1, s. 177. Odlišně SKOTNICKI, K.: *Opinia w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o referendum ogólnokrajowym. Przegląd Sejmowy*, 2009, nr 2, s. 161.

³⁹ Viz DZIAŁOCHA, K.: *Uwagi do art. 90. In GARLICKI, L. (ed.): Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I.* Warszawa, 1999, s. 9.

dové zprávě k vládnímu návrhu zákona,⁴⁰ ale, a to stojí za pozornost, neobešlo se to bez diskuzí. Část akademiků upozorňovala, že přesto, že přístup se týká přijetí nového členského státu, jistým způsobem dopadá na pravomoci státních orgánů. Podle názoru R. Piotrowského „ratifikace mezinárodních smluv týkajících se členství v takto zvláštní organizaci vyžaduje uplatnění procedury stanovené čl. 90 ústavy, který ve vztahu k organizaci vykonávající část pravomocí státních orgánů nemá být aplikován výjimečně, ale má stanovit základní pravidlo, protože to bylo smyslem jeho zakotvení do Ústavy Polské republiky“.⁴¹ V souvislosti s tím změna složení EU „znamená změnu subjektu, v jehož prospěch jsou přenášeny pravomoci, a tím způsobem i změnu přenosu jako takového, což vzhledem k účinnosti již provedeného přenosu vyžaduje uplatnění procedury analogické té, které umožnila ratifikaci Lisabonské smlouvy“,⁴² a tedy té, která vyplývá z čl. 90 ústavy.

Podobný názor zastává také A. Grzelak uvádějící, že Rada ministrů neuvedla žádné argumenty odůvodňující, že integrační klauzule nemusí být aplikována, kromě zmínky, že nebyla aplikována v případě přístupových smluv Bulharska a Rumunska.⁴³ Základní argumentem hovořícím pro uplatnění integrační klauzule uvedený autorkou byla „myšlenka, potvrzená také Ústavním tribunálem, že přenos pravomocí, o kterých se hovoří v čl. 90 ústavy, zahrnuje nejenom pravomoci hmotněprávní, ale také záležitosti spojené s jejich výkonem, včetně ustanovování pravidel podílení se na jejich činnosti při výkonu jim předané moci“.⁴⁴ V tomto případě změna spočívala přinejmenším v odlišném rozdělení míst v Evropském parlamentu a se zmenšením síly polského hlasu v Radě.

Je třeba si ale povšimnout, že mezi akademiky zaznívaly také názory opačné, upozorňující především na hmotněprávní podstatu přenosu pravomocí, k němuž podle nich, v tomto případě nedochází a změny procedurálního charakteru nejsou natolik významné, aby se dalo mluvit o přenosu pravomocí.⁴⁵

Problém procedury vyslovování souhlasu s přístupovými smlouvami nebyl jediným v souvislosti s aplikací integrační klauzule. Hlasy týkající se potřeby uplatnění tohoto postupu se objevily rovněž v případě ratifikace rozhodnutí Evropské rady o změně čl. 136 SFEU ve vztahu k zavedení evropského stabilizačního mechanismu.⁴⁶ Navíc je třeba upozornit, že postup popsáný čl. 90 ústavy se netýká pouze přenosu pravomocí ve prospěch EU, ale také jiných mezinárodních orgánů a organizací. Proto ještě před přistoupením Polska k EU někteří představitelé právní vědy zastávali názor, že i ratifi-

⁴⁰ Tisk Sejmu č. 460, VII. volební období.

⁴¹ PIOTROWSKI, R.: Opinia na temat trybu ratyfikacji traktatu dotyczącego przystąpienia Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej. *Zeszyty Prawnicze BAS*, 2012, nr 3, s. 115.

⁴² Tamtéž, s. 116.

⁴³ GRZELAK, A.: Opinia na temat trybu ratyfikacji traktatu dotyczącego przystąpienia Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej. *Zeszyty Prawnicze BAS*, 2012, nr 3, s. 95–96.

⁴⁴ Tamtéž, s. 104.

⁴⁵ KOZŁOWSKI, A.: Opinia na temat trybu ratyfikacji traktatu dotyczącego przystąpienia Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej *Zeszyty Prawnicze BAS*, 2012, nr 3, s. 111; CZACHÓR, Z.: Opinia na temat trybu ratyfikacji traktatu dotyczącego przystąpienia Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej. *Zeszyty Prawnicze BAS*, 2012, nr 3, s. 85–86.

⁴⁶ Viz KUBUJ, K.: Opinia w sprawie decyzji Rady Europejskiej z dnia 16–17 grudnia 2010 r. dotyczącej zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności procedury jej stanowienia w UE oraz procedury jej ratyfikacji. *Przegląd Sejmowy*, 2012, nr 2, s. 163. MIK, C.: Opinia w sprawie decyzji Rady Europejskiej z dnia 16–17 grudnia 2010 r. dotyczącej zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności procedury jej stanowienia w UE oraz procedury jej ratyfikacji. *Przegląd Sejmowy*, 2012, nr 2, s. 175–176.

kace Římského statutu Mezinárodního soudního dvora měla být v roce 2001 provedena stejným způsobem.⁴⁷ Přes takové názory padlo rozhodnutí ratifikovat tuto smlouvu postupem dle čl. 89 ústavy, a tedy formou zákona schváleného běžnou procedurou, což dle mého názoru nebylo správné, neboť čl. 90 ústavy má být aplikovaný v každém případě, kdy dochází k přenosu pravomocí, byť by se jednalo o jednotlivý případ.

VI. ÚSTAVNÍ TRIBUNÁL A ČLENSTVÍ POLSKA V EVROPSKÉ UNII

Otázky spojené s procesem přistoupení Polské republiky k Evropské unii se staly od samého počátku předmětem rozhodování Ústavního tribunálu (dále jen „ÚT“ nebo „Tribunál“). Především se jednalo o dvě záležitosti – o úpravu ratifikační procedury v podústavních právních předpisech a především o problematiku vztahu mezi národním právem, zejména Ústavou Polské republiky, a právem unijním. Nestalo se náhodou, že první záležitost byla předmětem rozhodování v době, kdy docházelo k přistoupení, zatímco otázky vztahů mezi prameny národního a unijního práva se objevovaly také v pozdějším období, čehož příkladem mohou být také otázky týkající se rozsahu působnosti Ústavního tribunálu ve vztahu k sekundárním pramenům práva EU, která nevyplývají z ústavní úpravy.

Základním problémem, který byl řešený Tribunálem ve věci týkající se procedury ratifikace přístupové smlouvy, se stala otázka souladu zákona o celostátním referendu s ustanovením čl. 90 odst. 3 ústavy, a tedy účinků referenda, kterým má být vysloven souhlas s ratifikací smlouvy přenášející „ven“ některé pravomoci státních orgánů. Tato otázka byla řešena v rozhodnutí spis. zn. K 11/03, v němž Tribunál zmínil několik významných problémů souvisejících s takovým přístupovým referendem.

Zprv se odvolal na systematiku čl. 90 a jasně se vyjádřil, že „*procedura schvalování referendem je sekundární vůči primární proceduře parlamentní*“.⁴⁸ Tím tuto proceduru také ÚT uznal jako výjimečný postup v rámci obecné zásady, podle které je souhlas s ratifikací smlouvy přenášející pravomoci vyslovován zákonem schváleným parlamentem zvláštní procedurou.

Za druhé ÚT rozhodl také ve věci nedosažení zákonem vyžadované účasti v referendu nutné k tomu, by jeho výsledek byl závazný. Správně došel k závěru, že „*jestliže výsledek referenda nebude závazný proto, že se referenda zúčastnila méně než polovina oprávněných osob, potom nezávisle na počtu osob hlasujících pro nebo proti vyslovení souhlasu s ratifikací nebude toto referendum mít žádné účinky. Takové referendum může mít význam pouze konzultační. Nezávazné referendum má charakter spíše lidové konzultace. Takové referendum je třeba vnímat jako odmítnutí suveréna samotného návrhu referendum v dané věci konat*“.⁴⁹ Důsledkem této úvahy bylo potvrzení, že ustanovení zákona o celostátním referendu odkazující zpět k výběru procedury schvalování takové smlouvy jsou v souladu s Ústavou Polské republiky.

⁴⁷ Viz KARSKI, K.: Problem ratyfikacji Statutu MTK (W odpowiedzi na polemikę M. Plachty i A. Wyrozumskiej). *Państwo i Prawo*, 2001, nr 7, s. 90.

⁴⁸ Rozhodnutí ze dne 27. května 2003, OTK ZU 2003, Nr 53A, poz. 43.

⁴⁹ Tamtéž.

Tribunál se vyjádřil rovněž k otázce možného rozsahu pravomocí přenášných ve prospěch mezinárodní organizace nebo orgánu. V rozhodnutí spis. zn. K 18/04 zdůraznil, že „*přenosem pravomocí v některých případech musí být chápáno jako zákaz přenesení všech pravomocí daného orgánu, stejně tak jako zákaz přenesení pravomocí v celé působnosti, jakož i přenos pravomocí v záležitostech charakterizujících zaměření daného orgánu státní mocí*“. Tribunál dodal, že přenos musí být proveden precizním způsobem a nemůže způsobit situaci, v níž by ponechání některých pravomocí v rukou státních orgánů mělo pouze zdánlivý charakter mající vytvořit určitou fasádu zakrývající skutečnost, že přeneseny byly všechny pravomoci. Za upozornění stojí, že v rozhodnutí spis. zn. K 15/04 si Tribunál povšiml, že označování příjemce pravomocí, tedy EU jako nadnárodní organizace a nikoliv organizace mezinárodní, nemá žádný právní základ, když právě Unie (a Společenství) „*splňují ústavní kritéria takových*“ (tj. mezinárodních – pozn. autora) *organizací*.⁵⁰ I v tomto případě je třeba souhlasit s názorem Tribunálu, že přes některé zvláštní rysy se jedná o organizaci vytvořenou podle zásad charakteristických pro mezinárodní organizace.

Konečně mimořádný význam pro uplatňování integrační klauzule má stanovisko Tribunálu vyjádřené v rozhodnutí spis. zn. K 32/09 týkajícím se souladu Lisabonské smlouvy s ústavou. Tribunál v něm výrazně prohlásil, že „*čl. 90 ústavy nemůže být chápán tak, že svůj význam vyčerpává po své jednorázové aplikaci. Výklad tohoto druhu by vyplýval z úvahy, že přenos pravomocí Lisabonskou smlouvou ve prospěch Evropské unie má jednorázový charakter a otevírá cestu dalšímu přenosu, tentokrát již bez splnění podmínek stanovených čl. 90. (...) Ustanovení čl. 90 musí být aplikováno v případě změn smluvních ustanovení stanovících podstatu Evropské unie, k nimž dochází jiným způsobem, než mezinárodní smlouvou, pokud tyto změny vedou k přenosu pravomocí ve prospěch Evropské unie*.“⁵¹ Tímto odvoláním se smyslu čl. 90 Tribunál provedl jeho výrazný rozšiřující výklad, když uvedl, že procedura obsažená v tomto předpisu má být uplatněna také v případech jiného přenosu pravomocí, než na základě mezinárodní smlouvy, což je třeba hodnotit kladně, neboť takový postoj jednoznačně brání přenosu pravomocí s pominutím zvláštní procedury vyplývající z ústavy.

Druhým dříve zmíněným problémem řešeným v judikatuře Ústavního tribunálu byl vztah unijního – jak primárního, tak i sekundárního – a národního práva, zde především Ústavy Polské republiky. Nelze si nevšimnout, že zde byla rozhodnutí Tribunálu ve značné míře inspirována rozhodnutími Spolkového ústavního soudu v Karlsruhe. Již v předvstupním období Tribunál uvedl, že důsledkem přidružení k EU „*je závazek vykládat platné právo takovým způsobem, který bude sloužit zajištění co největšího souladu*“ (rozhodnutí spis. zn. K 27/99).⁵² V pozdějším rozhodnutí (spis. zn. K 2/02) stanovil dvě podmínky pro provádění takového příznivého výkladu. Týká se to možnosti jejich uplatnění tehdy, když národní právo „*nestanoví výrazně jiné řešení problému*“ a když současně existuje více než jedna možnost výkladu, potom „*je třeba vybrat takový, který je nejbližší pojetí acquis communautaire*“. ⁵³ Ostatně stojí za to připomenout, že prová-

⁵⁰ Rozhodnutí ze dne 31. května 2004, OTK ZU 2004, Nr 5A, poz. 47.

⁵¹ Rozhodnutí ze dne 24. listopadu 2010, OTK ZU 2010, Nr 9A, poz. 108.

⁵² Rozhodnutí ze dne 28. března 2000, OTK ZU 2000, Nr 2, poz. 62.

⁵³ Rozhodnutí ze dne 28. ledna 2003, OTK ZU 2003, Nr 1A, poz. 4.

dění takového příznivého výkladu je v judikatuře SD EU (dříve ESD) pokládáno za povinnost členských států.⁵⁴

Situace se do jisté míry změnila už po přistoupení Polska k EU. Bylo to spojeno především s podřízením polského práva právu unijnímu, jak primárnímu, tak i sekundárnímu. Tribunál se tomu věnoval v rozhodnutí spis. zn. K 18/04, kdy mj. zdůraznil primát Ústavy Polské republiky ve vztahu k právu EU. Prohlásil, že „v čl. 91 *zakotvená aplikační přednost mezinárodních smluv ratifikovaných na základě zákonného zmocnění nebo zmocnění daného rozhodnutím celostátního referenda (podle čl. 90 odst. 3), mezi nimi smluv o přenosu pravomocí v některých záležitostech, před ustanoveními zákona v případě jejich vzájemného rozporu nevede bezprostředně (a to v žádném směru) k uznání analogické přednosti těchto smluv před Ústavou. Ústava zůstává – z důvodu své zvláštní síly – nejvyšším právem Polské republiky ve vztahu ke všem smlouvám vážícím Polskou republiku. Týká se to také ratifikovaných mezinárodních smluv o přenosu pravomocí v některých záležitostech.*“⁵⁵ Tribunál ale neodstoupil od připomenutí nutnosti „*vykládat Ústavu způsobem příznivým evropské integraci*“ (rozhodnutí spis. zn. K 24/04).⁵⁶

Je třeba dodat, že výše uvedené názory na nadřazenost postavení Ústavy Polské republiky Tribunál opakoval i později. Nejlepším příkladem je stanovisko v dříve zmíněném rozhodnutí spis. zn. 32/09, že „*ani čl. 90 odst. 1, ani čl. 91 odst. 3 nemohou být základem pro přenos mezinárodní organizací (nebo jejímu orgánu) pravomocí vytvářet právní předpisy nebo činit rozhodnutí, které by byly v rozporu s Ústavou Polské republiky. Zmíněná ustanovení zejména nemohou posloužit k přenosu pravomocí, který by vedl k tomu, že by Polská republika nemohla fungovat jako suverénní a demokratický stát.*“ Tímto také primát Ústavy Polské republiky nad normami unijního práva, jak primárními, tak i sekundárními, i nadále tvoří výkladovou linii polského ústavního soudu.

VII. AKTUÁLNÍ PROBLÉMY A SOUČASNÁ DISKUZE O DALŠÍ FORMĚ INTEGRACE EVROPSKÉ UNIE

Základním problémem týkajícím se integrační klauzule je v polském ústavním pořádku otázka provedení novelizace Ústavy Polské republiky, což je mimořádně významné po nabytí účinnosti Lisabonské smlouvy, i když v akademické sféře se objevovaly názory o potřebě „*euronovely*“ ústavy dříve.⁵⁷ Není pochyb o tom, že podpis této smlouvy vedl k zahájení prací směřujících k provedení takové novelizace. Jak uvádí R. Chruściak, klíčovým momentem, kdy došlo k přechodu z fáze diskuzí o nutnosti změn do fáze příprav návrhů, byla konference uspořádaná k 12. výročí nabytí účinnosti Ústavy Polské republiky, během níž prezident*** B. Komorowski zmínil naléhavou

⁵⁴ BIERNAT, S.: Prawo Unii Europejskiej a Konstytucja RP i prawo polskie – kilka refleksji. *Państwo i Prawo*, 2004, nr 11, s. 22.

⁵⁵ Rozhodnutí ze dne 11. května 2005, OTK ZU 2005, Nr 5A, poz. 49.

⁵⁶ Rozhodnutí ze dne 12. ledna 2005, OTK ZU 2005, Nr 1A, poz. 3.

⁵⁷ Vice viz WINCZOREK, P.: *Konstytucja RP a prawo...*, s. 3–4.

*** Tehdy ve funkci maršálka Sejmu (pozn. překl.).

potřebu její „euronovelizace“. ⁵⁸ Výsledkem tohoto prohlášení bylo předložení návrhu změn ústavy, k čemuž ale došlo až rok od uvedeného vystoupení. ⁵⁹ Kromě návrhu změny v postavení Polské národní banky navržená novelizace počítala se zavedením nového oddílu Xa, který se měl týkat členství Polska v Evropské unii.

Ve věci přenosu pravomocí ve prospěch mezinárodní organizace nebo orgánu mělo dojít ke zrušení čl. 90 ústavy a zavedení příslušných ustanovení do oddílu Xa, což už samo o sobě zasluhuje kritiku, neboť by to znamenalo, že případný přenos pravomocí na jiné subjekty mezinárodního práva by musel probíhat normální procedurou, jako v případě jiných smluv vyžadujících souhlas s ratifikací cestou zákona. Je obtížné přijmout myšlenku, že popsaná změna by měla mít za následek vyloučení podobného přenosu. ⁶⁰

Naproti tomu, pokud jde o způsob vyslovení souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy přenášející pravomoci národních orgánů v některých záležitostech na EU, byly navrženy dvě významné změny. Zaprvé zákon vyslovující takový souhlas měl být schvalovaný Sejmem a Senátem, ale pouze v první komoře kvalifikovanou většinou 2/3 hlasů za účasti alespoň poloviny všech poslanců. V Senátu měla naproti tomu stačit absolutní většina hlasů. Zadruhé prezidentský návrh počítal se zrušením minimální účasti v referendu, což znamenalo, že k souhlasu s ratifikací by stačila většina hlasujících (více hlasů pro než proti a zdrževších se dohromady), což znamenalo, že takové referendum by mělo podobu referenda ratifikačního referenda ve věci novelizace ústavy. ⁶¹

Je třeba dodat, že návrh bral v úvahu rovněž stanovisko Ústavního tribunálu, podle něž měla být uplatňována analogická procedura v případě aplikace tzv. přechodové klauzule, tedy ke „změně ustanovení smluv tvořících základy Evropské unie jiným způsobem, než cestou mezinárodní smlouvy, pokud taková změna vede k přenosu pravomocí ve prospěch Evropské unie“ (čl. 227d návrhu). Podrobnosti v této věci měl stanovit zákon. Konečně také tím samym způsobem mělo být postupováno ve věci vystoupení z EU.

Prezidentský návrh nebyl jediným předloženým návrhem obsahujícím ustanovení týkající se EU, který byl Sejmu předložen. V té samé době byl předložen rovněž návrh poslanců Práva a Spravedlnosti (PiS), jehož cílem bylo rovněž zavedení oddílu Xa regulujícího přenos pravomocí. ⁶² Významné bylo, že se neomezoval pouze na přenos pravomocí ve prospěch EU. Současně také rozhodně zpřísňoval pravidla, podle nichž mohlo k takovému přenosu dojít. Stanovil, že přenesení takových některých pravomocí se může týkat zejména vydávání právních předpisů nebo rozhodnutí závazných na území Polské republiky. Současně stanovil, že přenesení těchto pravomocí se nemůže dít ve prospěch „organizace nebo orgánu, jejichž uspořádání nebo činnost neodpovídá ústavním zásadám a cílům Polské republiky, a také nemůže odebírat Polské republice právo od takového přenosu pravomocí odstoupit“. Je třeba přiznat, že splnění některých z uvedených podmínek může být věcí subjektivního posuzování.

⁵⁸ CHRUŚCIAK, R.: *Prace konstytucyjne w latach 2008–2011*. Warszawa, 2013, s. 59.

⁵⁹ Tisk Sejmu č. 3598, VI. volební období.

⁶⁰ Viz JASKIERNIA, J.: Projekt klauzuli integracyjnej do Konstytucji RP. *Państwo i Prawo*, 2011, nr 1, s. 7–8.

⁶¹ Problému chybějící legitimace referenda bez stanovené minimální účasti věnuje pozornost JASKIERNIA, J.: *cit. d.*, s. 9–10.

⁶² Tisk Sejmu č. 3687, VI. volební období.

Určité změny se měly dotknout také procedury vyslovování souhlasu s ratifikací smlouvy přenášející uvedené pravomoci. V zásadě se mělo jednat o parlamentní způsob, totožný s dosavadním, který mohl být nahrazen referendem, přičemž Sejm nejenom získával právo volby, ale také rozhodnutí o vyhlášení referenda. Neschválení návrhu na vyhlášení referenda znamenalo nutnost aplikace parlamentní procedury. Z racionálního hlediska se jednalo o vhodné řešení, protože by eliminovalo dříve popsané riziko vyhlášení dvou referend ve věci vyslovení souhlasu s ratifikací jedné mezinárodní smlouvy.

V průběhu parlamentních prací na zmíněných návrzích byl připraven jednotný návrh,⁶³ který předpokládal rozvrstvení integrační klauzule v závislosti na tom, zda se přenos pravomocí měl dít v prospěch EU nebo jiného subjektu. V případě druhém měl být aplikován upravený čl. 90 ústavy, podle nějž by souhlas s ratifikací příslušné smlouvy mohl být dán pouze parlamentní procedurou, a to podle dosavadních zásad. Naproti tomu v případě ratifikace mezinárodní smlouvy, na základě které by EU byla zmocněna vykonávat pravomoci orgánů veřejné moci, měl být uplatněn dosavadní způsob vyslovení souhlasu s ratifikací, pouze přenesený do čl. 227b a umístěný v oddílu Xa nazvaném „Členství Polské republiky v Evropské unii“. V případě změny obsahu takové smlouvy jednomyslným rozhodnutím orgánu EU by svůj souhlas musel vyslovit prezident, a to po předchozím souhlasu vyjádřeném zákonem, přičemž podrobnosti celého postupu měl stanovit zákon.

Je nutné uvést, že v důsledku chybějící politické shody a konce volebního období tento návrh nebyl schválený a skončil v souladu se zásadou diskontinuity parlamentních prací,⁶⁴ přičemž v novém volebním období nebyl znova předložen, stejně jako dosud žádný jiný návrh změny ústavy.

VIII. ZÁVĚREČNÉ ÚVAHY

V rámci shrnutí je třeba zdůraznit, že zavedení integrační klauzule do polského ústavního systému bylo správným krokem, který dovolil zachovat silnější kontrolu suveréna nad procesy přenášení pravomocí ve prospěch subjektů mezinárodního práva. Tato kontrola může být suverénem prováděna především prostřednictvím jeho demokraticky zvolených zástupců v Sejmu a v Senátu, ale z vůle poslanců může o vyslovení souhlasu rozhodovat také sám. Ostatně oba způsoby vyslovení souhlasu s ratifikací již byly v praxi úspěšně uskutečněny. Nicméně procesy spojené se změnou struktury uspořádání Evropské unie vyžadují urychlené přizpůsobení obsahu Ústavy Polské republiky nové situaci. Z důvodu rigidity ústavy nebyla dosud příslušná novela přijata a není zřejmé, zda se jí podaří schválit v dohledné budoucnosti, už proto, že v této věci jsou patrné značné rozdíly mezi hlavními silami na polské politické scéně. Klíčové se zdá být nalezení kompromisu, který dovolí na provedení patřičné změny, která nejenom otevře možnost dobrého fungování Polska ve strukturách EU, ale současně neuzavře možnost přenosu některých pravomocí ve prospěch jiných mezinárodních orgánů nebo organizací, při současném zachování základních atributů státní suverenity.

⁶³ Tisk Sejmu č. 4450, VI. volební období.

⁶⁴ CHRUŚCIAK, R.: *Prace konstytucyjne w latach 2008–2011*. Warszawa, 2013, s. 150–153.

THE INTEGRATION CLAUSE IN THE SYSTEM OF GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF POLAND

Summary

The integration of The Republic Of Poland with the European Union caused that the integration clause was introduced to the Polish Constitution 1997. The clause had two purposes. The first one concentrated on the protection of state sovereignty, the second – created conditions for delegating a part of competences of the states authorities for the institution of the EU. Must be stressed that the integration clause took general nature, not to apply only to the EU. In accordance with its contents the Republic of Poland may, by virtue of international agreements, delegate to an international organization or international institution the competence of state authorities in relation to certain matters. It is important, however, is that the process of ratification of such an agreement is more complicated than the normal one. The President shall ratify that kind of international agreement only with the prior consent granted by statute or nationwide referendum. The statute, granting consent for ratification of that international agreement shall be passed by the Sejm by a two-thirds majority vote in the presence of at least half of the statutory number of Deputies, and by the Senate by a two-thirds majority vote in the presence of at least half of the statutory number of Senators. It should be added that this constitutional procedure has been explained by subconstitutional laws, and was the subject of the Constitutional Court jurisdiction. The integration clause has been used twice in practice. In that procedure were ratified the Treaty of Accession 2003 and the Treaty of Lisbon 2007. It is important the entry into force of the Treaty of Lisbon was the immediate impetus for the initiation of the change in shape of the constitutional provision. New regulations were adjusted the Constitution to the new shape of the EU legal system, but because of the lack of political consensus constitutional amendments were not enacted. The problem of so called European amendments remains open to this day.

Key words: integration clause, ratification of international treaty, European Union, delegation of the competence, constitution and EU law

Klíčová slova: integrační klazule, ratifikace mezinárodní smlouvy, Evropská unie, přenos pravomocí, ústava, evropské právo