



MUNI Law Working Paper Series
David Kosař & Radim Polčák, Co-Editors in Chief

MUNI Law Working Paper 2016.03

Miroslav Knob

**SUVERENITA JAKO PRVEK PODSTATNÝCH NÁLEŽITOSTÍ
DEMOKRATICKÉHO PRÁVNÍHO STÁTU VE FEDERALIZUJÍCÍ SE EVROPĚ:
KRITICKÉ ROZŠÍŘENÍ ZÁVĚRŮ PAVLA MOLKA**

August 2016/ Srpen 2016

Masaryk university * Law Faculty * Brno * Czech Republic
MUNI Law Working Paper Series can be found at:
<http://workingpapers.law.muni.cz/content/en/issues/>

All rights reserved.
No part of this paper may be reproduced in any form
without permission of the author.

*

Všechna práva vyhrazena.
Žádná část tohoto working paperu nesmí být v jakékoliv formě
reprodukována bez souhlasu autora.

MUNI Law Working Paper Series
ISSN 2336-4947 (print)
ISSN 2336-4785 (online)
Copy Editor: Martin Bobák
© Miroslav Knob 2016
Masarykova univerzita,
Právnická fakulta
Veveří 70, Brno 611 70
Česká republika

Abstract

The paper follows the conclusions of Pavel Molek's book „Material Core of Constitution – an Eternal Obstacle to EU Integration?“ In this book Pavel Molek describes the importance of the material core of the Constitution concerning the potentiality of the Czech Republic becoming a member state of European Federation. The article brings a critical reaction to these conclusions and focuses on the sovereignty as one of the elements of the essential requirements for a democratic state governed by the rule of law and describes limits of the sovereignty for a potential membership of the Czech Republic in the EU.

Keywords

Constitution, Material Core, Integration, European Union, Federation, Sovereignty.

Suggested Citation:

Knob, Miroslav 'Sovereignty as an Element of the Essential Requirements for a Democratic State Governed by the Rule of Law Inside the Federal European Union: Critical Extension of Pavel Molek's Conclusions' (2016), MUNI Law Working Paper No. 2016.03, available at: <http://www.law.muni.cz/dokumenty/36084>.

Abstrakt

Článek navazuje na závěry knihy Pavla Molka Materiální ohnisko Ústavy: Věčný limit evropské integrace? Pavel Molek v této knize popsal význam materiálního ohniska Ústavy v situaci, kdy by se Česká republika stala součástí Evropské federace. Článek na tyto závěry kriticky reaguje, přičemž se zaměřuje na prvek suverenity jako součásti podstatných náležitostí demokratického právního státu a limitů, které právě suverenity pro případné členství ČR v EU nese.

Klíčová slova

Ústava, materiální ohnisko, integrace, Evropská unie, federace, suverenity.

Doporučená citace:

Knob, Miroslav 'Suverenity jako prvek podstatných náležitostí demokratického právního státu ve federalizující se Evropě: Kritické rozšíření závěrů Pavla Molka' (2016), MUNI Law Working Paper No. 2016.03, dostupné z: <http://www.law.muni.cz/dokumenty/36084>.

Author Contact Details

Miroslav Knob

Civil servant at the Office for the Protection of Competition

Ph.D. Candidate at the Department of Constitutional Law and Political Science, Masaryk University

Brno, Czech Republic

Email: mirek.knob@gmail.com

Kontakt na autora

Miroslav Knob

Státní úředník na Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

Doktorand na Katedře ústavního práva a politologie, Masarykova univerzita

Brno, Česká republika

Email: mirek.knob@gmail.com

SUVERENITA JAKO PRVEK PODSTATNÝCH NÁLEŽITOSTÍ DEMOKRATICKÉHO PRÁVNÍHO STÁTU VE FEDERALIZUJÍCÍ SE EVROPĚ: KRITICKÉ ROZŠÍŘENÍ ZÁVĚRŮ PAVLA MOLKA

Miroslav Knob*

1.	Východiska pro úvahy o materiálním jádru Ústavy.....	2
2.	Federalizace Evropské unie jako proces	2
3.	Suverenita.....	5
4.	Závěr	9

Kniha Pavla Molka *Materiální ohnisko Ústavy: Věčný limit evropské integrace?*¹ pro mne představovala ono cimrmanovské „*ted' tu byl*“². Ve své monografii se Pavel Molek vypořádal s problematikou materiálního jádra Ústavy z pohledu evropské integrace a role České republiky v ní. Toto téma je částečně předmětem mé disertační práce, již pod názvem „*Ústavněprávní aspekty federalizace Evropské unie: České republika jako stát federace*“ píše na katedře ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity pod vedením docenta Jana Svatoně.

Na následujících stránkách jsem si tedy vzal publikaci Pavla Molka jako odrazový můstek pro své další úvahy a navazuji na závěry knihy kritickou reflexí. Ve svém článku se pokusím pokračovat v úvahách autora tam, kde skončil, respektive tyto závěry zasadit do nového kontextu vývoje evropské integrace. Cílem článku je posunout debatu na akademické úrovni dále a rozvinout úvahy Pavla Molka ohledně suverenity jako prvku podstatných náležitostí demokratického právního státu v kontextu evropské integrace z pohledu českého ústavního pořádku. Ve svých úvahách se zaměřím především na vliv chápání federalizačních prvků uvnitř Evropské unie jako procesu přerodu od duální federace ke vzniku kooperativní federace, přičemž tato volba bude vysvětlena dále.

Pojmově článek staví na teoretických závěrech knihy Pavla Molka, jejich stručné shrnutí bude obsahem první části. Rozdílne článek pracuje s procesy uvnitř Evropské unie jako s federalizací, což bude vysvětleno v druhé části článku. Toto chápání integračního procesu a vůbec celého vývoje evropské integrace je podstatné pro následující úvahy, týkající se suverenity z pohledu práva České republiky, respektive jejího ústavního pořádku, které bude představovat třetí, stěžejní, část článku. V závěru celého textu zformuluji svoje závěry, které se ve svém výsledku neliší od závěru učiněných Pavlem Molkem. Liší se však celkovým chápáním pojmu suverenita uvnitř vznikající evropské federace a posouvají tak závěry knihy Pavla Molka novým směrem.

* Miroslav Knob se zaměřuje na problematiku vztahu práva EU a členských států z pohledu federalizačních teorií a na vybrané aspekty lidských práv, především ve vztahu k problematice diskriminace a rovného zacházení.

¹ MOLEK, Pavel. *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?* 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014. 284 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, sv. č. 488. ISBN 978-80-210-7453-4. Kniha je také dostupná online na <https://munispace.muni.cz/index.php/munispace/catalog/book/620>.

² Scéna z filmu „Jára Cimrman, ležící spící“, ve které je Jára Cimrman předběhnout se svými vynálezy u patentového úřadu jinými génii své doby, jako Bellem, Edisonem či Nobelem, se mi u knihy Pavla Molka pochopitelně vybavila z toho důvodu, že vím, nakolik je humor fiktivního českého génia Pavlovi blízký.

1. Východiska pro úvahy o materiálním jádru Ústavy

V následujících úvahách je v první řadě potřeba vyjít z důsledného oddělení nezměnitelných náležitostí ústavy (tedy „klauzule věčnosti“) a materiálního jádra ústavy³. Pojem nezměnitelných náležitostí označuje ustanovení, o kterých sama ústava tvrdí, že je nelze měnit⁴, zatímco materiální jádro ústavy představuje samotné základy ústavy (její statiku).⁵

Toto oddělení obou pojmů je pro následující úvahy podstatné především s ohledem na znění článku 9 odst. 2 Ústavy, dle kterého „[z]měna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřipustná.“ Jako nezměnitelné tedy český ústavodárce označil „podstatné náležitosti demokratického právního řádu“, což je pojem odlišný od „materiálního ohniska ústavy“, které tvoří základní stavební konstrukci ústavního pořádku České republiky⁶. Jak uvádí Pavel Molek (přičemž článek z této teze vychází), pojem suverenity je jedním z prvků, které ukazují, nakolik je potřeba rozlišovat oba pojmy. Zatím co suverenita není podstatnou náležitostí demokratického právního státu⁷, jedná se o součást materiálního jádra Ústavy.⁸

Pavel Molek ve svých závěrech nabízí dvě cesty, jak v případě posunu EU do podoby federálního státu překlenout fakt, že suverenita České republiky jako státu je součástí materiálního jádra ústavy ČR. První možností, kterou kniha Pavla Molka nabízí, je přijmout zcela novou, federální, ústavu. Lid, jako originální ústavodárce by přijal zcela novou ústavu, odlišnou od té současné, součástí jejíhož materiálního jádra by byla povaha České republiky jako státu federální Evropy. Druhou možností je postupná proměna statiky ústavy (tedy jejího materiálního jádra), která bude navazovat na postupnou federalizaci EU. Podstatný prvek tohoto druhého řešení je skutečnost, že proměna EU na federaci je postupný proces, který nebude probíhat skokově (například vyhlášením „Spojených států evropských“ a jejich nové ústavy), ale bude probíhat postupně, spolu se stále těsnější integrací jednotlivých států Unie (přičemž přijetí nové ústavy „Spojených států evropských“ by mělo představovat završení tohoto vývoje).

Právě druhý navržený postup v knize Pavla Molka je ústředním tématem tohoto textu. Jak bude vysvětleno níže, teze, na základě které posouvá článek úvahy z knihy dále je právě ta, že ona postupná federalizace již probíhá a ústavní pořádek České republiky je již její součástí.

2. Federalizace Evropské unie jako proces

Stěžejní pro další úvahy je vymezení pojmu federalizace. Rozdíl mezi federací a federalizací je nasnadě. Zatímco federace představuje konkrétní definovaný institut ústavního práva, federalizace představuje proces, tedy proces „stávání se federací“. Popis dynamiky práva EU skrze pojem federalizace dovoluje zachytit jednotlivá historická období, kterými Evropská unie procházela a dále prochází. Toto pojetí je právě vlastní úvahám v knize Pavla Molka v rámci jím navrhované druhé cesty překlenutí suverenity jako prvku materiálního jádra Ústavy, byť o federalizaci *expressis verbis* nehovoří.

³ MOLEK, 2014, op. cit., str. 137 a násl.

⁴ MOLEK, 2014, op. cit., str. 138.

⁵ MOLEK, 2014, op. cit., str. 138.

⁶ MOLEK, 2014, op. cit., str. 137 a násl.

⁷ MOLEK, 2014, op. cit., str. 228.

⁸ MOLEK, 2014, op. cit., str. 234.

Základním předpokladem pro tento přístup je vymezení prvků federace a popis samotného přístupu k pojmu federace. Skrze takto popsané prvky je možné sledovat postupnou federalizaci EU, kdy v historickém vývoji Unie jednoznačně dochází k posilování prvků federálního státu.

Na tomto místě je potřeba zasadit výše uvedené závěry do širšího kontextu. Je tomu především z toho důvodu, že spojení Evropské unie s federalizačními teoriemi není na akademickém poli spojením nekontroverzním. Respektive, pokud se ve svých úvahách posuneme dále, za hranice teoretických úvah o evropském konstitucionalismu, z hlediska politického se jedná o závěr dozajista kontroverzní. Proto je potřeba o tomto směru úvah, který je článku (ostatně jako celé disertační práci zmíněné v úvodu) vlastní, podrobněji věnovat.

Federativní povaha evropského společenství je součástí již jejich základů, přičemž pohlížení na Evropskou unii jako na federaci není cizí ani některým významným evropským politickým proudům⁹. Evropská federace jako politický cíl je dokonce deklarována i mnohými významnými evropskými politiky¹⁰.

Pokud se článek bude držet tohoto směru přemýšlení o povaze Evropské unie, dělá to zcela záměrně. Federální úvahy představují základní východisko celé teze výše zmíněné disertační práce, respektive i základní východisko článku. Stejným bodem celé následující úvahy je pohled na povahu ústavy České republiky s ohledem na její vztah k Evropské unii jako k federálnímu státu, respektive k federalizujícímu se státu. Základní východiska článku jsou vždy napadnutelná z toho pohledu, že Evropská unie federalizujícím se útvarem není. Pokud bychom však na tuto logiku přistoupili, celý rámec úvah by se stal naprosto lichým a veškeré úvahy by se ztratily v zamyšlení nad státovědnou povahou Evropské unie.

Pojetí Evropské unie jako federalizujícího státu je základním postulátem, tedy nezpochybnitelným východiskem pro další úvahy. Takto formulované východisko je důležité právě z toho důvodu, že tvoří rámec, ve kterém probíhají další úvahy. Jak bylo popsáno výše, nejedná se o zcela nesmyslný přístup, naopak se jedná o rámec, který je v úvahách o povaze práva EU přítomen, byť nemusí být jednotně sdílen. Nabízí se však otázka, který z přístupů je v úvahách o právu EU jednotně sdílen. To, že si práce volí právě tento přístup je volbou autora – respektive tato volba je dána volbou tématu. Nemělo by vůbec smysl přemýšlet o vztahu české ústavy a federalizující se Evropy, pokud bychom odmítli již samotný proces federalizace Evropy. Popis této federalizace by však pro úvahy nad závěry knihy Pavla Molka představoval takové rozšíření úvah, jež by značně překračovalo rámec tohoto článku, proto bude součástí až výše zmíněné disertační práce.

Pro pochopení procesu federalizace je potřeba vymežit, co je myšleno pojmem „federalismus“. Federalismem bývá velmi často myšleno několik různých konceptů. První definici toho, co představuje federalismus, najdeme v legendárních Listech federalistů, kde James Madison ve Federalistovi č. 39 napsal o navrhované Ústavě USA, že „*přísně vzato, není navrhovaná Ústava*

⁹ Na politickém poli působí Unie evropských federalistů, <http://www.federalists.eu/> či Spinelliho skupina <http://www.spinelligroup.eu/>.

¹⁰ Z významných evropských politiků se k evropskému federalismu hlásí například Guy Verhofstadt, z českých představitelů se k evropskému federalismu hlásí opakovaně např. Miloš Zeman.

ústavou národní ani federální, nýbrž složením obou¹¹. Federalismus byl ve svých počátcích chápán jako ústavní uspořádání, které umožňuje koexistenci dvou suverénů na jednom teritoriu, tedy suverénů v podobě federace a členských států federace¹². Již z této definice plyne důležitost pojmu suverenity pro úvahy o fungování dvou entit jako prvků federálního uspořádání.

Pokud bychom hledali moderní definici toho co je federalismus, jednou z možností, kterou lze považovat za obecně sdílenou¹³, je definice Wiliama Rikera, který říká, že „ústavu je možno považovat za federální, pokud (1) existují dvě úrovně vládnutí na stejném území a nad stejným obyvatelstvem, (2) každá z těchto úrovní má minimálně jednu z pravomocí, ve které je autonomní a (3) existuje garance (dokonce pouze prostřednictvím prohlášení v ústavě) autonomie každé úrovně vládnutí v její vlastní sféře.“¹⁴

Další z podstatných prvků je vymezení pojmů duálního a kooperativního federalismu. Dichotomie mezi duálním a kooperativním federalismem představuje jednu z nejpodstatnějších teorií, která se objevila v souvislosti s proměnou nejdéle trvající federace na světě – tedy Spojených států amerických. V současné době tato debata rezonuje i v rámci některých akademických debat o povaze Evropské unie¹⁵.

Duální federalismus lze stručně charakterizovat jako vymezení jednotlivých pravomocí federace a států federace jako pravomocí jasně vymezených – federace má přesně stanovené pravomoci a ostatní pravomoci patří státu¹⁶. Základním východiskem je dělená suverenity, kdy každá entita, jak federace, tak stát, mají svoji vlastní suverenity a nemohou navzájem zasahovat do svých pravomocí. Tato koncepce stojí právě v základech ústavy USA.

Koncepce duálního federalismu však postupem času přestala odpovídat realitě fungování amerického ústavního systému, přičemž za přechod od duálního ke kooperativnímu federalismu je považováno období 30. let 20. století, tedy politika New Dealu a následná soudní reflexe této politiky ze strany Nejvyššího soudu¹⁷. Kooperativní federalismus opouští teorii dělené suverenity a přichází s konceptem, na základě kterého státy a federace navzájem v jednotlivých oblastech spolupracují a nepohybují se pouze v exkluzivně vymezených pravomocích. Obecně je tento předěl spojen s nárůstem vlivu federální vlády a s její expanzí do dříve exkluzivní sféry opanované jednotlivými státy federace.

Tyto dva koncepty federalismu je potřeba mít na paměti při dalším pojednání o suverenitě jako součásti materiálního jádra ústavy, ostatně jako k pochopení federalizace Evropské unie (což však

¹¹ Federalista 39, HAMILTON, Alexander, John JAY a James MADISON. *Listy federalistů: soubor esejí psaných na podporu nové ústavy předložené federálním shromážděním 17. září 1787*. Editor George W Carey, James McClellan. Baton Rouge: Eric Voeglin Institute for American Renaissance Studies, Louisiana State University, 1994, str. 216.

¹² Tomuto pojetí by dnes byl zřejmě nejbližší ústavní pluralismus. Srovnej definici ústavního pluralismu, nabídnutou Janem Komárkem: „As I understand it, constitutional pluralism obtains when various constitutional authorities compete over the same territory and the same legal relationship.“ KOMÁREK, Jan. Institutional Dimension of Constitutional Pluralism. In: AVBELJ, Matej a Jan KOMÁREK. *Constitutional pluralism in the European Union and beyond*. Portland, In.: Hart Publishing, 2012. Studies of the Oxford Institute of European and Comparative Law, v. 14. ISBN 978-1-84946-125-2., str. 231.

¹³ Tato definice je citována i v ROSENFELD, Michel a András SAJÓ. *The Oxford handbook of comparative constitutional law*. 1st ed. Oxford, U.K.: Oxford University Press, 2012, str. 580.

¹⁴ William H. Riker, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston: Little, Brown, 1964.

¹⁵ SCHÜTZE, Robert. *From dual to cooperative federalism: the changing structure of European law*. 1st pub. Oxford: Oxford University Press, 2009, xxxvi, 391 s. Oxford studies in European law. ISBN 9780199664948.

¹⁶ SCHÜTZE, 2009, op. cit., str. 5 a násl.

¹⁷ SCHÜTZE, 2009, op. cit., str. 5 a násl.

není ambicí tohoto článku). Pokud by pojem federalismus byl vnímán pouze jako federalismus duální, došlo by k značnému zkreslení chápání celé problematiky.

Článek v těchto úvahách vychází z teorie Roberta Schützeho o procesech uvnitř Evropské unie jako federalizaci, respektive pohlíží na tento proces stejně jako Schütze na přechod mezi duálním a kooperativním federalismem. Tento rámec je vybrán zcela záměrně právě z toho důvodu, že je vhodný pro další úvahy. Článek (a celá disertace) vychází z této teorie a staví na ní další úvahy, respektive reflektuje tuto teorii ve vztahu k ústavnímu pořádku České republiky.

3. Suverenita

Předně je potřeba stručně pojednat o tom, co vlastně pojem suverenita znamená. Základní definice suverenity zní: „*Stát je suverén, pokud není podřízen žádné moci, vnitřní, ani vnější*“¹⁸. Tato teorie je však značně zjednodušující a popravdě – celý problém spíše problematizuje, než aby do něj vnesla jasné kontury. Debata o suverenitě bývá navíc často ideologicky zabarvená¹⁹, samotná debata se tak často netočí kolem problémů právní teorie, ale spíše politické filosofie, kdy si každý z účastníků debaty vybírá ty aspekty, které se mu hodí pro objasnění jeho pohledu na problematiku suverenity.

Další úvahy o české ústavnosti v kontextu Evropské unie se však bez hlubšího pojednání o suverenitě stávají úvahami stojícími na velmi vratkých základech. Naprosté oproštění se od suverenity je v dalších úvahách nemožné z toho důvodu, že suverenita je součástí ústavního pořádku České republiky.

V teoretických pojednáních je možné nalézt dva koncepty suverenity – jako pojem právní teorie a obecně pojem v rámci nauky o pozitivním právu, a dále jako meta-koncept²⁰. Právě chápání suverenity jako jakéhosi meta-konceptu s sebou nese všechna výše zmíněná rizika. Problematika chápání suverenity jako konceptu pojmu v nauce o pozitivním právu je naopak problematickou v kontextu teorie federalismu, jak bude pojednáno dále.

Samostatné pojednání je dále nutné věnovat tomu, jak je chápána suverenita uvnitř federace. Vývoj EU ve vztahu k suverenitě je v teorii práva EU (můžeme říci v ústavním právu EU) značně problematický, kdy není jasné, nakolik je vývoj EU obratem v mezinárodním právu²¹, a nakolik je vůbec relevantní o suverenitě ve vztahu k právu EU přemýšlet²². Jiří Přibáň dokonce hovoří o post-suverenitě „nové“ Evropě²³.

Nejprve je však nutno pojednat o teorii přístupu k EU jako entitě *sui generis* (dále jen „teorie *sui generis*“), která je běžně aplikována při definici státovédné povahy Evropské unie. Toto označení povahy EU má charakterizovat zvláštní povahu Unie, která není ani klasickou

¹⁸ ROSENFELD, Michel a András SAJÓ. *The Oxford handbook of comparative constitutional law*. 1st ed. Oxford, U.K.: Oxford University Press, 2012, str. 359.

¹⁹ ROSENFELD, SAJÓ, op. cit., str. 351, na příkladu debaty v České republice tento jev popisuje Jiří Břibáň v PŘIBÁŇ, Jiří. The semantics of constitutional sovereignty in post-sovereign „new“ Europe: A case study of the Czech Constitutional Court's jurisprudence. *International Journal of Constitutional Law*. 2015. vol. 13, no. 1, str. 180 – 199.

²⁰ ROSENFELD, SAJÓ, op. cit., str. 352.

²¹ ROSENFELD, SAJÓ, op. cit., str. 361.

²² SCHÜTZE, 2009, op. cit., str. 30 a násl.

²³ PŘIBÁŇ, 2015, op. cit.

mezinárodní organizací, ani klasickým státem – je tedy něco mezi tím, entitou *sui generis*. Tuto teorii však je nutné ve shodě s Robertem Schützem odmítnout, protože znemožňuje akademikům, kteří o povaze EU pojednávají, aby přemýšleli v kontextech federalismu. Pokud totiž řekneme, že EU je vlastní, nezařaditelnou entitou, umrtvujeme jakoukoliv debatu o federálních prvcích hned v počátku, protože není potřeba EU zařadit do teoretické škatulky – vytvoří se škatulka nová. Z tohoto důvodu bude následující úvahy povahu EU jako entity *sui generis* pomíjet, respektive ji opouští²⁴.

S výše uvedeným také částečně souvisí problematika suverenity uvnitř federace. Především v německé právní teorii lze nalézt vymezení rozdílu mezi federací a konfederací na základě suverenity²⁵, kdy ve federaci je suverénem federace, naopak v konfederaci je suverénem členský stát. Robert Schütze považuje tyto úvahy o suverenitě za slepou větev evropského myšlení o federalismu²⁶, který pouze zamlžuje kontury, ve kterých můžeme o EU přemýšlet z hlediska federalismu, stejně jako teorie *sui generis*.

Jak již bylo naznačeno výše, podstatný prvek, který bude v rámci celého procesu sledován, je přerod od duálního pojetí federalismu k prvkům federalismu kooperativního, přičemž je potřeba mít na paměti, že Evropská unie nemůže být v její současné podobě považována za čistě federální stát.

V současné Evropské unii je však možné nalézt prvky duálního federalismu, respektive, pokud se budeme na dosavadní vývoj unie dívat federalistickou optikou, nalezneme v jednotlivých rozhodnutích především ústavních soudů členských států ve vztahu k suverenitě prvky federalizace ve směru k duálnímu federalismu. Právě tyto prvky mohou být viděny jako postupné kroky k vytvoření federální entity ze současné Evropské unie, o kterých hovořil Pavel Molek jako o jednom z možných řešení překlenutí suverenity jako součásti materiálního jádra ústavního pořádku České republiky, přičemž proces, který by měl následovat, bude představovat přechod ke koncepci duálního federalismu. Pro pochopení tohoto procesu je nutné se zaměřit na relevantní rozhodovací praxi Ústavního soudu ve vztahu k právu EU, respektive na pojem suverenity v ní, přičemž článek se zaměří na příklad České republiky.

Vztah České republiky a EU ve smyslu postupné federalizace nepostupoval tak, jak postupovala federalizace samotné Unie. Česká republika v roce 2004 naskočila do jedoucího vlaku. Přesto proběhla na poli teoretickém a soudním debata o povaze práva EU ve vztahu k české ústavě²⁷.

První vlnu teoretické reflexe postavení ČR k unijnímu právu vůbec vyvolala rozsáhlá novelizace Ústavy, která byla provedena ústavním zákonem č. 395/2001 Sb., pro kterou se vžil název

²⁴ Tato teorie ostatně není vlastní ani knize Pavla Molka, stejně tak Jiří Přebáň nehovoří o Evropské unii jako o entitě *sui generis*. Přítomna je naopak tato teorie v relevantní rozhodovací praxi Ústavního soudu, například v rozhodnutích Lisabon I. a Lisabon II., o čemž bude pojednáno dále.

²⁵ ROSENFELD, SAJÓ, op. cit., str. 582.

²⁶ SCHÜTZE, 2009, op. cit.

²⁷ Z monografií se tímto tématem v českém právním prostředí zabývá především kniha BOBEK, Michal, Petr BRÍZA a Jan KOMÁREK. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. V Praze: C.H.Beck, 2011, xxvii, 606 s. Beckova edice právo. ISBN 978-807-4003-776., z dalších prací zmiňujeme diplomovou práci Heleny Bončkové, BONČKOVÁ, Helena. *Recepce primátu práva Evropské unie / Evropského společenství českými vysokými soudy*. Brno, 2010. Dostupné z: https://is.muni.cz/auth/th/170111/pravf_m/. Diplomová práce. Právnická fakulta Masarykovy univerzity. Vedoucí práce Filip Křepelka., ve vztahu k předběžné otázce pak kniha Michala Bobka BOBEK, Michal. *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Praha: Linde, 2005, xlv, 517 s. ISBN 80-720-1513-3.

Euronovela²⁸ a její následná reflexe Ústavním soudem²⁹. Většina debaty se týkala především otázky obecného mezinárodního práva a především postavení zvláštní kategorie smluv o lidských právech³⁰.

V judikatuře Ústavního soudu máme čtyři velké milníky v přístupu k právu Evropské unie. Jsou jimi judikatura ve věci tzv. cukerných kvót³¹, judikatura ve věci tzv. eurozatykače³² a nálezy ve věci přezkumu Lisabonské smlouvy³³ a velmi kontroverzní rozhodovací praxe Ústavního soudu ve věci tzv. „slovenských důchodů“³⁴.

Přístup Ústavního soudu ve věci cukerných kvót se setkal s bouřlivou kritikou ze strany akademické obce³⁵. Ústavní soud zde vyšel z přístupu k právu EU, který volil německý Spolkový ústavní soud. Ústavní soud přišel s teorií propůjčení pravomocí Unii a jejich případného zpětvzetí³⁶ na základě narušení tzv. materiálního jádra Ústavy (čl. 9 odst. 2 Ústavy). Vyminuje si tedy možnost konstatovat, kdy jednají orgány Unie *ultra vires* (kdy zasahují do oblastí, které jim nepřísluší či do materiálního ohniska Ústavy). Dle Jiřího Malenovského se jedná doslova o „rozporně uchopený čl. 10a Ústavy“³⁷, protože, jak uvádí, základní argumentace Ústavního soudu v cukerných kvótách (respektive v judikátu Cukerné kvóty III. „Potud, pokud“) obsahuje rozpor v chápání čl. 10a Ústavy na jedné straně jako normy, která umožňuje právu EU pronikat do českého právního řádu (tedy je jakousi normou recepční), na druhé straně pak přiznává, že unijní právo si samo určuje svoje účinky ve vnitrostátních rádech členských států³⁸.

²⁸ Podrobněji KYSELA, Jan a Zdeněk KÜHN. *Aplikace mezinárodního práva po přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR*. Právní rozhledy. roč. 2002, č. 7. a literatura zde uvedená.

²⁹ Především nálezy Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS. 36/01, 403/2002 Sb., N 80/26 SbNU 317.

³⁰ Především v souvislosti s již zmiňovaným nálezem Ústavního soudu č. 403/2002 Sb. Podrobně FILIP, Jan. *Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená ústavodárci Ústavním soudem*. Právní zpravodaj. roč. 2002, č. 11., KYSELA, Jan a Zdeněk KÜHN. *Euronovela Ústavy ve světle překvapivého nálezu Ústavního soudu č. 403/2002 Sb.* Soudní rozhledy. roč. 2002, č. 12.

³¹ Zde patří nálezy Pl. ÚS 45/2000 ze dne 14. 2. 2001 (96/2001 Sb., N 30/21 SbNU 261), Cukerné kvóty I., nálezy Pl. ÚS. 39/01 ze dne 30. 10. 2002 (499/2002 Sb., N 135/28 SbNU 153), Cukerné kvóty II. A nálezy Pl. ÚS. 50/04 ze dne 8. 3. 2006 (154/2006 Sb., N 50/40 SbNU 443), Cukerné kvóty III. „Potud, pokud“.

³² Nálezy Pl. ÚS. 66/04 ze dne 3. 5. 2006 (434/2006 Sb., N 93/41 SbNU 195), Evropský zatykač (eurozatykač).

³³ Nálezy Pl. ÚS. 19/08 ze dne 26. 11. 2008 (446/2008 Sb., N 201/51 SbNU 445), Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství (dále citován jako „Lisabon I.“) a nálezy Pl. ÚS. 29/09 ze dne 3. 11. 2009 (387/2009 Sb., N 233/55 SbNU 197), Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství II (dále citován jako „Lisabon II.“).

³⁴ Problematika vývoje důchodů v nástupnických republikách je podrobně popsána v článku Filipa Křepelky, KŘEPELKA, Filip. „Českoslovenští“ důchodci v pasti práva Evropské unie. Časopis pro právní vědu a praxi. roč. 2011, č. 2. O judikatuře Ústavního soudu v této věci pak více KNOB, Miroslav. *Rozpad federace jako specifický prvek práva Evropské unie (slovenské důchodu v judikatuře Ústavního soudu)*. In: Dny práva 2012 – Days of Law 2012. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2013. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, sv. č. 442. ISBN 978-80-210-6319-8, str. 389 – 405.

³⁵ Např. Jiří Malenovský ve svém článku MALENOVSKÝ, Jiří. *60 let Evropských společenství: od francouzského „supranacionálního“ smluvního projektu k jeho německému „podústavnímu“ provádění*. Právník. roč. 2012, č. 7, s. 673-722., dále pak MALENOVSKÝ, Jiří. *K nové doktríně Ústavního soudu ČR v otázce vztahů českého, komunitárního a mezinárodního práva*. Právní rozhledy. roč. 2006, č. 21, s. 774, KRÁL, Richard. *Uznání i rozpaky nad „komunitárním“ nálezem Ústavního soudu ve věci cukerných kvót*. Právní rozhledy. roč. 2006, č. 11, s. 413., MARŠÁLKOVÁ, Zuzana. *Jak daleko sahá omezení pravomocí orgánů ČR po vstupu do EU ve světle nálezu Ústavního soudu ve věci cukerných kvót?*. Právní rozhledy. roč. 2006, č. 15, s. 556., KÜHN, Zdeněk. *Rozšíření Evropské unie a vztah šestadvaceti ústavních systémů*. Právník. roč. 2004, č. 8., s. 768 a shrnutí problematiky nálezu Cukerné kvóty III v BOBEK, Michal, Petr BRÍZA a Jan KOMÁREK. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. V Praze: C.H.Beck, 2011, xxvii, 606 s. Beckova edice právo. ISBN 978-807-4003-776., str. 454 a násl.

³⁶ MALENOVSKÝ, 2012, op. cit.

³⁷ MALENOVSKÝ, 2012, op. cit.

³⁸ MALENOVSKÝ, 2012, op. cit.

Spor se tedy točí kolem povahy čl. 10a Ústavy, tedy zda představuje bránu³⁹ pro vstup práva EU do českého práva, nebo zda této brány není třeba⁴⁰, což navazuje na výše popsanou teoretickou debatu po schválení Euronovely.

Ústavní soud v judikatuře k cukerným kvótám zvolil přístup opačný, než jaký naznačil Malenovský, tedy přiklonil se k názoru, že čl. 10a má i recepční i kompetenční povahu a že ona brána může být i uzavřena, pokud bude Evropská unie jednat *ultra vires*⁴¹. Dalo by se tedy říci, že Ústavní soud hned od začátku zaujal k právu EU lehce nedůvěřivý postoj. Říká, že Evropská unie může vybočit ze svých pravomocí, které na ni Česká republika přenesla (jednání *ultra vires*) a také může zasáhnout do materiálního ohniska Ústavy (příčemž výkon podstatných náležitostí demokratického právního státu nemůže na Evropskou unii být přenesen, protože leží mimo pravomoc ústavodárce⁴²). V případě těchto excesů má Ústavní soud pravomoc zakročit. Tato možnost je zde zatím nastolena pouze teoreticky a obecně ke všem orgánům Unie. Ústavní soud tedy zvolil náhled na evropské právo, které spočívá v dělených pravomocích, tedy v dělené suverenitě, což je model, který se přibližuje duálnímu federalismu. Teze Jiřího Malenovského naopak spíše inklinuje k přístupu, který je vlastní kooperativnímu federalismu.

Nejvýznamnějšími judikáty ve věci vzájemného vztahu ČR a EU byly bezpochyby nálezy ohledně přezkumu Lisabonské smlouvy, v nálezech Lisabon I. a Lisabon II. Zde se Ústavní soud podrobně vypořádal s problematikou suverenity. Tyto judikáty byly podrobně rozebrány jak v knize Pavla Molka⁴³, tak v dalších textech z oblasti ústavního práva⁴⁴. Ve stručnosti je však potřeba zopakovat základní tezi o suverenitě, kterou Ústavní soud ve svých nálezech postuloval. Konkrétně Ústavní soud v nálezu Lisabon I. konstatoval následující:

„104. Evropská unie pokročila zdaleka nejvíce v konceptu sdílené - "slité" - suverenity (pooled sovereignty) a již dnes vytváří entitu sui generis, která těžko snese zařazení do klasických státovědných kategorií. Je spíše otázkou jazykovou, zda lze proces integrace označovat za "ztrátu" části suverenity, resp. kompetencí, nebo přilehavěji např. za "propůjčení, postoupení" části kompetencí suveréna. Může se jevit jako paradoxní, že klíčovým projevem svrchovanosti státu je i možnost se svou svrchovaností (její částí) dále nakládat, resp. určité kompetence dočasně či trvale postoupit.

(...)

³⁹ Metafora brány je převzata od Jiřího Malenovského, MALENOVSKÝ, 2012, op. cit.

⁴⁰ Jak tvrdí Jiří Malenovský v MALENOVSKÝ, 2012, op. cit. Opak tvrdí Kühn a Kysela v KÜHN, Zdeněk a Jan KYSELA. *Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu?*. Právní rozhledy. roč. 2004, č. 1, 23 – 27., celkové shrnutí problematiky je pak možné najít v BAHÝLOVÁ, Lenka, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Milan PODHRÁZKÝ, Vojtěch ŠIMÍČEK a Ladislav VYHNÁNEK. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, 1533 s. ISBN 978-807-2018-147., str. 203 a násl. (Komentář Pavla Molka k čl. 10a Ústavy).

⁴¹ Podrobný popis jednotlivých přístupů a názorů na povahu čl. 10a je možné najít v BAHÝLOVÁ, FILIP, MOLEK, PODHRÁZKÝ, ŠIMÍČEK, VYHNÁNEK., 2010, op. cit., str. 203 a násl. (Komentář Pavla Molka k čl. 10a Ústavy).

⁴² K problematice diskrece ústavodárce při přijímání ústavních zákonů se pak podrobně vyjadřuje Pavel Holländer v HOLLÄNDER, Pavel. *Filosofie práva*. 2. rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, 421 s. ISBN 978-807-3803-667., str. 47 a násl., Ústavní soud se k této otázce vyslovil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS. 27/09 ze dne 10. 9. 2009 (18/2009 Sb. N 199/54 SbNU 445, Kauza Melčák - zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny jednorázovým ústavním zákonem).

⁴³ MOLEK, 2014, op. cit., str. 234 a násl.

⁴⁴ Nejnověji tak činí Jiří Příbáň v PŘIBÁŇ, 2015, op. cit.

108. Z uvedených úvah lze tedy dovodit, že **přenesení určitých kompetencí státu, které vyvěrá ze svobodné vůle suveréna a bude nadále vykonáváno za jeho účasti předem dohodnutým, kontrolovaným způsobem, není pojmovým oslabením svrchovanosti, ale může naopak ve svých důsledcích znamenat její posílení ve společném postupu integrovaného celku.** Integrovaný proces EU se neděje radikálním způsobem, který by obecně znamenal "ztrátu" národní suverenity, nýbrž jde o proces evoluční, a - kromě jiného - i o reakci na postupující globalizaci ve světě.⁴⁵

Úvodní teze citované části nálezu Lisabon I. by naznačovala, že Ústavnímu soudu je vlastní pojetí kooperativního federalismu, tedy ono „slití“ či „sdílení“ suverenity. Ústavní soud však následně konstatuje, že na EU je část suverenity „přenášena“, tedy že Česká republika část své suverenity přenáší na EU, kterou Ústavní soud chápe jako entity *sui generis*. Toto pojetí je naopak vlastní duálnímu federalismu.

Dovedení koncepce duálního federalismu do důsledků představuje notoricky známá kauza „slovenských důchodů“, především rozhodnutí Ústavního soudu v kauze „Holubec“, které se setkalo s bouřlivým ohlasem na poli ústavněprávní teorie⁴⁶. Ústavní soud zde konstatoval, že Evropská unie (respektive Soudní dvůr Evropské unie) zde vykročil z rámce pravomocí mu svěřených Českou republikou. Jednoznačně tak postuloval, že existují dva rámce, dvě suverenity – ta Evropské unie a ta České republiky. A pokud EU vykročí ze svých mantinelů, je zde Ústavní soud, který ohlídá suverenitu České republiky.

4. Závěr

Pavel Molek ve své knize konstatoval, že jednou z cest, jak překlenout fakt, že suverenita České republiky je součástí materiálního jádra ústavy, je postupná, evoluční, proměna ústavy směrem k federální Evropě. Pokud tento závěr zasadíme do kontextu teorií federalismu, můžeme konstatovat, že Evropská unie a Česká republika jako její členský stát jsou na cestě od duálního ke kooperativnímu federalismu.

Důležitým závěrem, který tuto tezi rozšiřuje, je fakt, že tento přerod se již děje. Pokud se podíváme na závěry relevantní judikatury Ústavního soudu, lze říci, že v rámci teorií federalismu se vztah České republiky a Evropské unie nachází na úrovni vztahu uvnitř duálních federací. Tedy existují zde dvě suverenity – jedna, která je vlastní České republice, respektive jejímu ústavnímu pořádku, a druhá, která je vlastní Evropské unii a která je tvořena souborem pravomocí, které na unii přenesly členské státy. Naopak prvky kooperativního federalismu jsou

⁴⁵ Lisabon I., zvýraznění Miroslav Knob.

⁴⁶ KOMÁREK, Jan. *V Jostově vybuchla atomová bomba*. In: Jiné právo [online]. 15. 2. 2012 [cit. 2016-01-11]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2012/02/v-jostove-vybuchla-atomova-bomba.html>, KOMÁREK, Jan. *Playing With Matches: The Czech Constitutional Court's Ultra Vires Revolution*. In: Verfassungsblog [online]. 22. 2. 2012 [cit. 2016-01-11]. Dostupné z: <http://verfassungsblog.de/playing-matches-czech-constitutional-courts-ultra-vires-revolution/>, BOBEK, Michal. *...a Ústavní soud skočil*. Lidové noviny. Praha: Lidové noviny, 20. 2. 2012. ISSN-0862-5921, MOLEK, Pavel. *The Court That Roared: The Czech Constitutional Court Declaring War of Independence against the ECJ*. European Law Reporter. roč. 2012, č. 6, s. 162-170., KŘEPELKA, Filip. *Imperfect Dismantlement of Czechoslovak Pension System as Impulse for Rebellion against Law of the European Union*. European Journal of Social Rights. roč. 2012, č. 4., KNOB, Miroslav. *Další pokračování ságy slovenských důchodů před Ústavním soudem*. Soudní rozhledy. roč. 2012, č. 4, str. 127.

alespoň v kontextu rozhodovací praxe Ústavního soudu odmítány, respektive nejsou akcentovány.

Tento závěr je v podstatě shodný se závěrem knihy Pavla Molka, byť v ní není explicitně zmíněn. Podstatné však je, že tento závěr není obecně sdílen v politickém a společenském diskursu členských států. Další úvahy, kam se bude posouvat vývoj Evropské unie a vztahu České republiky k ní je otázkou budoucnosti. Jedná se však o otázku jednak na ústavní soudy a především na politické, respektive společenské elity. Uvidíme, co budoucnost přinese.

* * *