

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Kristýna Benešová

**Národní identita jako korektiv absolutní
přednosti evropského práva**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.

Katedra: evropského práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 14.8.2014

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval/a samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne

Podpis

Poděkování

Za vlídný přístup a vedení diplomové práce bych tímto ráda poděkovala prof. JUDr. PhDr. Michalu Tomáškoví, DrSc. Za soustavnou podporu a důvěru během posledních ročníků studia vděčím JUDr. Tereze Kunertové, Ph.D.

Obsah

Úvod.....	1
1. Princip přednosti unijního práva.....	3
1.1 Princip přednosti jako výsledek rozhodovací praxe Soudního dvora.....	3
1.2 Pohledem Soudního dvora - absolutní teorie přednosti.....	6
1.3 Pohledem členských států – relativní teorie přednosti.....	8
2. Národní identita ve smyslu článku 4(2) SEU.....	11
2.1 Národní identita v jazyku Smluv.....	11
2.2 Pojem národní identity: identita vs. individualita.....	12
2.3 Národní identita ve Smlouvě o Evropské Unii.....	14
2.4 Národní nebo ústavní identita?.....	17
3. Povinnost respektovat národní identitu členských států.....	21
3.1 Národní identita v rozhodnutí ústavních soudů.....	22
3.1.1 Lisabonský náleží Spolkového ústavního soudu.....	24
3.1.2 Náleží Ústavního soudu České republiky.....	26
3.2 Národní identita v rozhodnutích Soudního dvora EU.....	31
3.2.1 Počáteční prostor pro volné uvážení členských států.....	32
3.2.2 Národní identita po nezdaru Ústavy pro Evropu.....	38
3.2.3 Národní identita po Lisabonu.....	41
Závěr.....	51
Seznam zkratk.....	i
Seznam použité literatury.....	ii
Seznam soudních rozhodnutí.....	v
Resumé.....	ix
Abstract.....	x

Úvod

S postupem evropské integrace vyvstává čím dál tím zřetelnější konflikt mezi dvěma protikladnými nároky – požadavkem na efektivní unijní právo a na druhé straně stojícím požadavkem na zachování určité svébytnosti právních řádů členských států. Dosažení efektivního evropského práva nutně předpokládá určitý stupeň integrace, naproti tomu ochrana kulturní diverzity představuje legitimní zájem členských států.¹ V současnosti, kdy evropské právo zasahuje i do oblastí, které státy tradičně vnímají jako doménu své vlastní svrchovanosti např. trestní či rodinné právo, je potřeba této ochrany členskými státy akcentována.

Na základě Lisabonské smlouvy se opět zvýšila suma pravomocí přenesená na Evropskou unii,² tato suma ovšem není konečná, některá ustanovení Lisabonské smlouvy poskytují prostor pro budoucí dynamickou interpretaci svěřených pravomocí, tedy prostor pro další potenciální expanzi evropského práva.³ Společně s vývojem unijního práva se vyvinuly i mechanismy resistance vůči němu, jedním z nich je problém identity, tedy snaha členských států zachovat určitou osobitost svých právních řádů.⁴ Maastrichtská smlouva poprvé přinesla promítnutí tohoto mechanismu do Smluv.

Přijetí Lisabonské smlouvy a nový článek 4(2) SEU zakotvující povinnost EU respektovat národní identitu členských států vyvolal živou akademickou diskuzi, přičemž názory akademiků se různí ohledně obsahu pojmu národní identity i právních následků, které taková povinnost způsobuje. Přijetí článku 4(2) SEU vyvolalo diskuzi nad nejpalčivější otázkou unijního práva vůbec – otázkou vztahu unijního práva a národních právních řádů.

¹ ARONSTEIN, I. The Union shall respect cultural diversity and national identities: Lisbon's concessions to Euroscepticism - true promises or a booby-trap?. *Utrecht L. Rev.* 2010, vol. 6, issue 3, pp. 88-111.

² DOUGAN, M. The Treaty of Lisbon 2007: Winning minds, not hearts. *CML Rev.* 2008, vol. 45, issue 3, pp. 617-703.

³ Např. znění článku 352 SFEU o činnosti EU v rámci politik, kterou Smlouvy nepředpokládají, je problematické v ohledu možnosti implicitního rozšiřování pravomocí.

⁴ TOMÁŠEK, M. Mechanismy resistance národního ústavního práva vůči právu evropskému. *Právník.* 2003, roč. CXLII, č. 11, s. 1058-1060.

Pro účely této diplomové práce si autorka vytyčila následující výzkumné otázky, na které se v závěru pokusí odpovědět: Co je národní identita ve smyslu článku 4(2) SEU a komu náleží pravomoc ji definovat? Představuje článek 4(2) SEU derogační ustanovení, na jehož základě se mohou členské státy vyhnout povinnosti přednostně aplikovat evropské právo v zájmu ochrany své národní identity? Pokud ano, v jakém rozsahu? Bylo článkem 4(2) SEU oficiálně překonáno absolutní pojetí principu přednosti, které je konzistentně prosazováno Soudním dvorem a stejně konzistentně relativizováno členskými státy? Zjednodušeně řečeno, představuje článek 4(2) SEU cosi revolučního?

Cílem této práce je v první řadě identifikovat, co je obsahem pojmu národní identita ve smyslu článku 4(2) SEU a komu náleží pravomoc tento obsah vymezit. Za tímto účelem práce stručně popisuje vývoj ustanovení o národní identitě v SEU, dále se soustředí na jeho gramatický a systematický výklad. Jak bude demonstrováno, institut národní identity je úzce spjat s ústavním právem členských států. K výkladu ústavního práva jsou povolány zpravidla ústavní soudy členských států, definice národní identity ve smyslu článku 4(2) SEU je tak závislá na vymezení ústavní identity v rozhodnutí ústavních soudů. Práce se proto zaměřuje na její aplikaci v rozhodnutích německého a českého ústavního soudu.

Práce se dále zabývá povinností EU národní identitu členských států respektovat. Za tímto účelem se obrací na rozhodnutí Soudního dvora EU a analytickou metodou zkoumá, jakým způsobem je článek 4(2) SEU Soudním dvorem aplikován. Práce se snaží zodpovědět, zda povinnost respektovat národní identitu dovoluje členským státům derogaci z povinnosti stanovené unijním právem v případech, kdy by výkon pravomoci EU kolidoval s jejich národní identitou. Potažmo, zda může být článek 4(2) SEU samostatným derogačním důvodem. Práce tak současně hledá odpověď na otázku, zda bylo absolutní pojetí principu přednosti definitivně překonáno.

Na nejvyšší soudní instanci EU je pro větší přehlednost textu odkazováno jako na Soudní dvůr a to i v případech, kdy práce odkazuje na rozsudky předcházející Lisabonské smlouvě. V ostatní případech je ovšem terminologie zachována. Pojem zásada a princip jsou v práci používány jako ekvivalenty. Rovněž termíny evropské právo a unijní právo jsou v práci zaměňovány a oba slouží k označení celého souboru práva EU.

1. Princip přednosti unijního práva

Klade-li si práce za cíl zabývat se národní identitou jako korektivem principu přednosti, ještě před samotnou analýzou článku 4(2) SEU musí být nastíněn charakter tohoto základního principu unijního práva. Autorka tak činí s vědomím, že charakteristika principu přednosti a jeho implikací je předmětem řady publikací, omezuje se tak na definici principu přednosti a stručný souhrn problematiky, která s ním nutně souvisí.

1.1 Princip přednosti jako výsledek rozhodovací praxe Soudního dvora

V klasickém pojetí mezinárodního práva je každý stát suverénní. Svoji suverenitu mohou státy částečně omezit uzavřením smlouvy a zavázáním se k plnění určitých povinností ze smluv vyplývajících. Právní účinky, které potom taková smlouva ve vnitrostátním právu působí, budou vymezeny právem státu, který smlouvu uzavřel.⁵

V počátcích evropské integrace představovaly Smlouvy zakládající evropská společenství jedny z mnoha smluv uzavřených členskými státy dle mezinárodního práva. Členské státy tedy zpočátku neměly důvod k pochybnostem o tom, zda výše zmíněné účinky platí i pro smlouvy evropské integrace.⁶ Následující série rozhodnutí Soudního dvora EU ovšem dramaticky zvrátila toto přesvědčení.

Pro artikulaci principu přednosti bylo nejprve zapotřebí prohlásit právo Společenství za „*nový právní řád mezinárodního práva*“⁷, tak se stalo v rozhodnutí *Van Gend en Loos*, ve kterém Soudní dvůr EU dospěl k závěru, že tehdejší právo Společenství není pouhou součástí mezinárodního práva, nýbrž se jedná o přímo aplikovatelné právo, kterého se jeho subjekty mohou dovolat ve sporech před národními soudy.⁸ V tomto rozhodnutí ještě principu přednosti nebyla věnována plná pozornost, Soudní dvůr se zabýval především otázkou přímého účinku. Generální advokát Römer nicméně ve svém

⁵CHALMERS, D.; DAVIES, G.; MONTI, G. *European Union Law*. Cambridge University Press. 2011, 2nd edition, p. 183.

⁶ *Idem*, p. 185.

⁷ C-26/62 *Van Gend en Loos*, ECLI:EU:C:1963:1, p. 12.

⁸ DOUGLAS-SCOTT, S., *Constitutional Law of the European Union*. Pearson Education. 2002, p. 255.

stanovisku varoval před možným konfliktem ústavního práva členských států s evropským právem, a dále upozornil na fakt, že ústavy některých států⁹ nepřiznávají aplikační přednost mezinárodním smlouvám před jejich ústavou.¹⁰

V krátké době následujícím rozhodnutím *Costa v ENEL* Soudní dvůr položil základ fungování evropského práva, když stanovil: „*právo vyplývající ze Smluv jako nezávislý pramen práva, nemůže ustoupit ustanovením práva národního z důvodu jeho specifického a původního charakteru bez toho, aniž by bylo tohoto charakteru zbaven, a zároveň byly zpochybněny právní základy Společenství*“.¹¹ V odůvodnění tohoto závěru Soudní dvůr argumentoval, že Smlouvou o založení EHS byl založen svébytný právní řád, jenž se stal integrální součástí právního řádu členských států. Dále konstatoval, že v případě, kdyby se lišil efekt přiznaný normám evropského práva v právních řádech jednotlivých států, dosažení cílů EU stanovených ve Smlouvách, by bylo podstatně ohroženo. Soudní dvůr tedy zdůvodnil přednost evropského práva jeho specifickým charakterem obávaje se rozdílné aplikace členskými státy. Soudní dvůr rovněž zdůraznil, že pokud by závazky přijaté členskými státy měly být podrobovány pozdějším právním aktům vnitrostátního práva, staly by se iluzorními.¹²

Převratnost pojetí principu přednosti v rozhodnutí *Costa v ENEL* spočívala v požadavku Soudního dvora, aby právo Společenství bezprostředně zavazovalo soudy členských států, Soudní dvůr tedy vyžadoval vnitrostátní přednost (*internal primacy*) evropského práva.¹³ Vnitrostátní přednost přitom nebyla součástí klasického pojetí principu přednosti v mezinárodním právu, kde se přednost uplatnila pouze ve vztahu mezi státy. Jinými slovy, mezinárodní právo nespécifikuje požadavky na způsob, kterým má

⁹ Např. Belgie, Itálie, Německo

¹⁰ CRAIG, P.; DE BÚRCA, G. *EU Law: Text, Cases and Materials*. Oxford University Press. 2011, 5th edition, pp. 276 – 277.

¹¹C-6/64 *Costa v ENEL*, ECLI:EU:C:1964:66, p. 594.

¹² CRAIG, P.; DE BÚRCA, G. *EU Law: Text, Cases and Materials*. Oxford University Press. 2011, 5th edition, p. 346.

¹³V mezích působnosti unijního práva působí princip přednosti společně se zásadou přímého účinku. Srov. CRAIG P.; DE BÚRCA, G. *The Evolution of EU Law*. Oxford University Press. 2011, 2nd edition, p. 183.

být přednost mezinárodní právní normy zajištěna, spokojí se s následným konstatováním porušení závazku ze smlouvy a vznikem mezinárodněprávní odpovědnosti.¹⁴

Různí autoři se shodují, že při dovozování takto radikálních závěrů Soudní dvůr představil vlastní vizi evropské integrace používaje veskrze teleologický výklad Smluv, když se více než o konkrétní ustanovení, která zjevně ve Smlouvách absentovala, opíral především o „*cíle Společenství a charakter Smluv*“.¹⁵¹⁶

Lze tedy shrnout, že zásada přednosti je zásadou aplikační, v případě konfliktu vnitrostátní právní normy s normou unijní bude aplikována právní norma unijního práva. Zásada přednosti přitom nemá za následek derogaci vnitrostátní právní normy, ta v případě konfliktu zůstane pouze neaplikována.

Sporné tedy není vymezení principu přednosti jako takového, problematická je naopak otázka jeho rozsahu, tudíž otázka, zda má norma unijního práva přednost i před vnitrostátní ústavní normou.¹⁷ I z tohoto důvodu je pro členské státy obtížné najít konsensus ohledně formulace tohoto principu ve Smlouvách.

Princip přednosti dodnes zůstává zásadou, která nemá ve Smlouvách své zakotvení. Slibným pokusem o jeho kodifikaci byl čl. I-6 Ústavy pro Evropu, který explicitně stanovil, že „*Ústava a právo přijímané orgány Unie při výkonu jí svěřených pravomocí mají přednost před právem členských států*“. Ústava pro Evropu ovšem nevstoupila v platnost díky neúspěchu francouzského a holandského referenda. Při následující revizi Smluv v podobě Lisabonské smlouvy bylo toto ustanovení vypuštěno, mimo jiné i z důvodů zbavení Lisabonské smlouvy politicky nežádoucího ústavního charakteru.¹⁸

Namísto čl. I-6 bylo v bodě 17 právně nezávazného Prohlášení k Lisabonské smlouvě přijato prohlášení o přednosti práva, ve kterém členské státy deklarují přednost

¹⁴ BOBEK, M.; BŘÍZA, P.; KOMÁREK, J. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. C. H. Beck. 2011, s. 5; WEILER, J. H. H. *The Constitution of Europe: „Do the New Clothes Have an Emperor?“ and Other Essays on European Integration*. Cambridge University Press. 1999, p. 25.

¹⁵ C-6/64 *Costa v ENEL*, ECLI:EU:C:1964:66, pp. 593-594.

¹⁶ DOUGLAS-SCOTT, S. *Constitutional Law of the European Union*, p. 256; BOBEK, M.; BŘÍZA, P.; KOMÁREK, J. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*, s. 4.

¹⁷ BOBEK, M.; BŘÍZA, P.; KOMÁREK, J. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*, s. 18.

¹⁸ CRAIG, P.; DE BÚRCA, G. *EU Law: Text, Cases and Materials*, p. 266.

Smluv a práva na jejich základě přijímaného před právem členských států odvolávají se na podmínky stanovené v judikatuře SDEU.¹⁹ Obě zmíněná ustanovení nicméně trpí koncepční omezenostmi. Z jejich formulace přednosti evropského práva „*před právem členských států*“ není jasné, zda se přednost vztahuje na všechny normy právního řádu členského státu ústavu nevyjímaje, nebo zda by ústavní normy měly požívat zvláštního statusu. I přestože si lze jednoduše představit znění, které by výslovně řešilo tuto spornou otázku, k přijetí takového znění zatím nemůže dojít z důvodů rozdílného pojetí principu přednosti členskými státy a Soudním dvorem EU.²⁰

1.2 Pohledem Soudního dvora - absolutní teorie přednosti

Jak již bylo výše nastíněno, definice zásady přednosti není předmětem kontroverze, naopak postoje ohledně rozsahu této zásady a zdroje, z nichž princip přednosti vyplývá, se významně liší. Soudní dvůr chápe princip přednosti jako absolutní, k jeho kategorickému upřesnění došlo v rozhodnutí *Internationale Handelsgesellschaft*.²¹ Soudní dvůr v tomto rozhodnutí stanovil, že evropské právo požívá přednosti před jakoukoliv normou práva vnitrostátního včetně „*principů národního ústavního uspořádání*“.²² V dotčeném sporu byla zpochybněna platnost nařízení týkajících se udělování dovozních a vývozních povolení na základě jejich neslučitelnosti s německým Základním zákonem. Německý správní soud dospěl k závěru, že nařízení skutečně porušují některá ustanovení německé ústavy,²³ Soudní dvůr naopak konstatoval, že norem a principů národního práva nelze užít k hodnocení platnosti norem přijatých Společenstvím. Takový postup by dle Soudního dvora znamenal ohrožení jednotnosti a efektivnosti evropského práva. Platnost ustanovení evropského práva musí proto být

¹⁹ Prohlášení připojená k závěrečnému aktu mezivládní konference, která přijala Lisabonskou smlouvu, C:2010:083:TOC, bod 17.

²⁰ CRAIG, P. The Constitutional Treaty and Sovereignty. In AUER, A.; KADDOUS, Ch. (ed.). *Principes fondamentaux de la Constitution européenne*. Helbing and Lichtenhahn. 2006, pp. 125-129.

²¹ C-11/70 *Internationale Handelsgesellschaft*, ECLI:EU:C:1970:114.

²² *Idem*, para. 3.

²³ Článek 2(1) Základního zákona zakotvuje svobodu jednání, článek 14 Základního zákona zakotvuje svobodu vlastnictví a podnikání a další.

posuzováno pouze podle jeho vlastních norem. Ve stejné části rozhodnutí Soudní dvůr rovněž stanovil, že platnost normy evropského práva nemůže být ovlivněna faktem, že taková norma je v rozporu s ústavou členského státu.²⁴

Soudní dvůr rozvedl své stanovisko o přednosti evropského práva před ústavním právem členských států v rozhodnutí *Simmenthal*.²⁵ Rozhodnutí se týkalo poplatků za veterinární kontroly importovaného hovězího masa v Itálii. Již v dřívějším rozhodnutí Soudní dvůr shledal systém poplatků rozporný s ustanovením o volném pohybu zboží.²⁶ Na základě tohoto dřívějšího rozhodnutí měly italské orgány finanční správy povinnost vrátit nezákonně vybrané poplatky zpět společnosti Simmenthal. Ty tak ovšem neučinily s odůvodněním, že otázka neaplikovatelnosti národního práva je otázkou ústavní, jejíž zodpovězení přísluší pouze italskému ústavnímu soudu. Italský soudce se následně obrátil na Soudní dvůr prostřednictvím předběžné otázky týkající se povinnosti neaplikovat vnitrostátní právo i bez předcházejícího vyjádření ústavního soudu.

Soudní dvůr k předběžné otázce uvedl: „*V souladu s principem aplikační přednosti komunitárního práva ustanovení Smluv a přímo aplikovatelné akty institucí Společenství stanoví nejen automatickou neúčinnost národních předpisů odporujících právu Společenství, [...] ale také zákaz členských států, aby přijaly jakákoli nová národní opatření, která by byla s právem Společenství v konfliktu*“²⁷. Soudní dvůr argumentoval efektivitou unijního práva (*effet utile*), když stanovil, že v případě existence právních účinků vnitrostátních norem v oblasti působnosti norem evropského práva by byla ohrožena jeho plná účinnost. Soudní dvůr uzavřel, že jakákoliv ustanovení národního práva nebo soudní praxe, která by ohrozila pravomoc soudu členského státu aplikovat přednostně evropské právo, je v rozporu s požadavky, které tvoří samotné jádro práva Společenství.²⁸ Soudní dvůr tak v zásadě stanovil povinnost soudům členských států posuzovat slučitelnost národních norem s evropskými v jejich běžné rozhodovací činnosti. Vnitrostátní soudy tak nadále nemohou posouzení kompatibility postoupit ústavním soudům nebo jiným institucím, které byly v této věci dříve výlučně příslušné.

²⁴ C-11/70 *Internationale Handelsgesellschaft*, ECLI:EU:C:1970:114, para. 3.

²⁵ C-106/77 *Simmenthal*, ECLI:EU:C:1978:49.

²⁶ C-35/76 *Simmenthal SpA*, ECLI:EU:C:1976:180.

²⁷ C-106/77 *Simmenthal*, ECLI:EU:C:1978:49, para. 17.

²⁸ *Idem*, paras. 18-22.

Z výše uvedených rozhodnutí je patrné, že Soudní dvůr chápe princip přednosti absolutně, tedy konfliktní vnitrostátní norma neobstojí před normou unijního práva bez ohledu na svou právní sílu. Tento závěr potvrdil Soudní dvůr i v dalších rozhodnutích, v rozhodnutí *Kreil* například Soudní dvůr požadoval přednostní aplikaci sekundárního předpisu před ústavní normou členského státu.²⁹

1.3 Pohledem členských států – relativní teorie přednosti

Jak uvedl Soudní dvůr ve své zprávě z roku 1995, úspěch evropského práva tkví v jeho důkladném ukotvení v právních řádech členských států. Takové ukotvení spočívá v jeho interpretaci a důsledné aplikaci národními soudy, tribunály a dalšími institucemi.³⁰ Zásadním aspektem je zde přístup národních soudů aplikujících evropské právo, který určuje, zda mají rozsudky Soudního dvora vliv na právní realitu v členských státech.³¹ Lze tedy shrnout, že evropské právo je uváděno do praxe téměř výhradně národními institucemi.

Je do určité míry překvapující, že se političtí zástupci členských států radikálně nevymezili vůči významné expanzi soudní pravomoci Soudního dvora. I přes některé euroskeptické reakce³² se členské státy nepostavily jednoznačně zády k vývoji, který Soudní dvůr nastínil. Weiler vysvětluje, že významnou roli v absenci odmítavých reakcí členských států hrál fakt, že expanze evropského práva proběhla výhradně soudní cestou, tedy pod záštitou autority, které je obvykle přisuzována neutralita a respekt. Další možné vysvětlení je dle Weilera skutečnost, že zásadní judikatorní závěry Soudního dvora

²⁹ C-285/98 *Tanja Kreil*, ECLI:EU:C:2000:2.

³⁰ Report of the Court of Justice on Certain Aspects of the Application of the Treaty on European Union, May 1995, dostupný z http://http://www.cvce.eu/content/publication/2003/4/2/3644862f-2e8f-4170-9616-e573a41b61c5/publishable_en.pdf.

³¹ DE WITTE, B. Direct Effect, Primacy and the Nature of the Legal Order. In DE BURCA, G.; CRAIG, P. (ed.). *The evolution of EU Law*. Oxford University Press. 2011, 2nd edition, p. 193.

³² Výjimkou byly projevy britských euroskeptiků a snaha tamní vlády kontrolovat pravomoc SDEU. Malcolm Rifking, tehdejší ministr zahraničí, vyjádřil své obavy v memorandu vydaném dne 22. července 1996 O návrhu na zlepšení fungování Evropského soudního dvora. Rifking poukazyval na fakt, že Soud právo ve skutečnosti tvoří a ne pouze vykládá. Dále např. francouzská neústupnost ohledně práva veta v Radě nebo odmítnutí Maastrichtské smlouvy v prvním dánském referendu.

nebyly v té době dovozeny na úkor členských států, které stále ještě disponovaly právem veta v Radě. S přijetím Jednotného evropského aktu a s přechodem k většinovému hlasování v Radě se vyostřilo napětí mezi Soudním dvorem a ústavními soudy členských států.³³

Pojetí absolutní přednosti evropského práva, tedy jeho přednosti i před vnitrostátní ústavní normou, nesdílí s výjimkou tradičně monistických právních řádů³⁴ žádný ústavní soud členského státu.³⁵ Nejvíce se k tomuto stanovisku přiblížil estonský ústavní soud, který v rozhodnutí týkajícím se možnosti přijetí eura uvedl, že v oblasti působnosti evropského práva bude estonská ústava aplikována pouze v případě, že není s evropským právem v rozporu, v opačném případě bude přednostně aplikováno unijní právo.³⁶ Takové stanovisko je ovšem ojedinělé, v dalších případech se ústavní soudy uchylují k definování limitů vyplývajících z ústavních norem členských států, na základě kterých je možné se povinnosti přednostní aplikace unijního práva vyhnout. V pozadí takové praxe je fakt, že většina ústavních soudů považuje za zdroj legitimacy unijního práva ústavu členského státu namísto specifického charakteru unijního práva, kterým argumentoval Soudním dvůr.³⁷

Kumm identifikuje tři důvody, na jejichž základě ústavní soudy podrobují unijní právo svému přezkumu, konkrétní praxi evropských ústavních soudů potom významně ovlivňuje judikatura BVG. Prvním z limitů principu přednosti je ochrana základních práv, tento limit BVG aplikoval ve známém rozhodnutí *Solange I*.³⁸ Druhým je požadavek na dodržování zásady přenosu pravomocí společně s principem subsidiarity, jedná se tedy o kontrolu alokace pravomocí mezi členské státy a EU, která vede k *ultra vires* přezkumu. BVG takto postupoval ve svém *Maastrichtském nálezu*, ve kterém formuloval svoji

³³ WEILER, J. H. H. The Transformation of Europe. *The Yale Law Journal*. 1991, vol. 100, no. 8, pp. 2456-2464.

³⁴ Např. Belgie a Lucembursko. Srov. CRAIG P.; DE BÚRCA, G. *The Evolution of EU Law*. Oxford, pp. 196-198.

³⁵ CHALMERS, D.; DAVIES, G.; MONTI, G. *European Union Law*, p. 190.

³⁶ Opinion of the Constitutional review Chamber of the Supreme Court, para. 16, dostupné z <http://www.nc.ee/?id=663>.

³⁷ CLAES, M. *The National Court's Mandate in the European Constitution*. Hart. 2005, p. 452.

³⁸ *Solange I* ze dne 29. května 1974, 2 BvL 52/71.

Kompetenz-Kompetenz doktrínu.³⁹ Třetím je potom problém identity, na základě kterého jsou ústavní soudy ochotny neaplikovat unijní právo, které je v rozporu se specifickými ústavními normami či hodnotami členských států.⁴⁰ BVG argumentoval národní identitou ve svém *Lisabonském nálezu*.⁴¹

První z uvedených limitů a známá *Solange* sága nicméně v současné době neobstojí; Listina základních práv EU mající právní sílu Smluv⁴² a příslib EU přistoupit k Úmluvě obsažený v článku 6(2) SEU vypovídají o změnách chápání i úrovni ochrany základních práv na unijní úrovni. O to více je tedy nutné obrátit pozornost na zbylá dvě kritéria a zkoumat, za jakých podmínek jsou ústavní soudy nadále ochotné podrobit normy unijního práva svému přezkumu. V podkapitole 3.1 se proto autorka zabývá Lisabonským nálezem BVG a nálezy Ústavního soudu, ve kterých je pracováno se zbylými dvěma limity.

³⁹ *Maastrichtský nález*, rozhodnutí ve věci *Brunner v. European Union Treaty* ze dne 12. 10. 1993, 2 BvR 2134 a 2195/92.

⁴⁰ KUMM, M. The Jurisprudence of Constitutional Conflict: Constitutional Supremacy in Europe before and after the Constitutional Treaty. *European Law Journal*. 2005, vol. 11, issue 3, pp. 299-300.

⁴¹ *Lisabonský nález*, rozhodnutí ve věci přezkumu Lisabonské smlouvy ze dne 30. července 2009, 2 BvE 2/08.

⁴² Článek 6(1) SEU.

2. Národní identita ve smyslu článku 4(2) SEU

2.1 Národní identita v jazyku Smluv

GA Maduro ve svém stanovisku k *Michaniki* uvedl, že povinnost respektovat ústavní identity členských států existuje v evropském právu od jeho samého počátku.⁴³ I přesto se výslovné formulace ve Smlouvách národní identita dočkala až v článku F(1) SEU ve znění Maastrichtské smlouvy.

Maastrichtská smlouva je pomyslným milníkem značící fázi evropské integrace, která překračuje čistě ekonomickou spolupráci v podobě Společenství, když zřizuje dva další pilíře, v nichž je spolupráce mezi členskými státy založena na mezivládní spolupráci. Není tedy náhodou, že se s počátkem politické integrace ve Smlouvách objevil do značné míry politický článek F(1) SEU, který stanovil: „*EU má povinnost respektovat národní identitu členských států, jejichž systém vládnutí je založen na demokratických zásadách*“. Besselink považuje okamžik zakotvení povinnosti respektovat národní identitu za ústavní *volte face*, kdy se EU nesnažila oprostít od členských států, ale naopak označila zásady jim společné za ústavní základ EU a jejich národní identitu za koncept, který má být více chráněn než překonáván.⁴⁴

Amsterdamská smlouva následně vypustila druhou část ustanovení o demokratických zásadách a nevymluvně stanovila povinnost respektovat národní identitu členských států.⁴⁵

Ustanovení o národní identitě v podobě současného článku 4(2) SEU má svůj původ v jednání o Ústavě pro Evropu. Článek I-5 Ústavy pro Evropu byl následně v identickém znění převzat do článku 4(2) SEU v její lisabonské podobě:

„Unie ctí rovnost členských států před Smlouvami a jejich národní identitu, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech, včetně místní a regionální samosprávy. Respektuje základní funkce státu, zejména ty, které souvisejí se zajištěním

⁴³ C-213/07 Odůvodněné stanovisko k *Michaniki*, ECLI:EU:C:2008:544, bod 31.

⁴⁴ BESSELINK, L. National and Constitutional Identity before and after Lisbon. *Utrecht L. Rev.* 2010, vol. 6, issue 3, p. 40.

⁴⁵ Článek 6(3) SEU ve znění Amsterdamské smlouvy.

*územní celistvosti, udržením veřejného pořádku a ochranou národní bezpečnosti. Zejména národní bezpečnost zůstává výhradní odpovědností každého členského státu*⁴⁶.

Ze závěrečné zprávy Pracovní skupiny V Konventu, která je autorem nynějšího článku 4(2) SEU, vyplývá snaha učinit národní identitu transparentnější a funkční; objasnit, co tvoří její fundamentální elementy. Zpráva zároveň zdůrazňuje, že ustanovení o národní identitě není ustanovením derogačním; povinnost členských států plnit závazky ze Smluv naopak přetrvává.⁴⁷

2.2 Pojem národní identity: identita vs. individualita

Definice národní identity je pro funkci článku 4(2) SEU v systému evropského práva zásadní. Pokud by byla národní identita definována příliš extenzivně, členské státy by za svou národní identitu mohly pokládat v podstatě cokoli, naopak pokud by byl pojem „obsahově prázdný“, měl by pouhý deklaratorní význam.

V první řadě je nutné zabývat se otázkou, co znamená pojem *identita*. Identitu lze totiž chápat ve dvou základních významech. V první řadě identita značí shodné charakteristické rysy (*sameness*), které zakládají určitou sounáležitost, v druhé řadě můžeme identitu chápat ve smyslu individuality, tedy charakteristických znaků, kterým se subjekt odlišuje od celku.⁴⁸

Většina zástupců akademie vzala tuto dvoustrannou definici za svou tvrdíce, že oba dva rysy obecné definice Smlouva o EU reflektuje.⁴⁹ Aspekt shodnosti je reprezentován v podobě článku 2 SEU, který zakotví hodnoty společné všem členským

⁴⁶ Povinnost respektovat národní identitu je rovněž stanovena v preambuli Listiny základních práv EU.

⁴⁷ CONV 375/02 REV 1 WG V 14. Brusel, 2002. Dostupné z WWW: <<http://european-convention.eu.int/pdf/reg/en/02/cv00/cv00375-re01.en02.pdf>>.

⁴⁸ Definice dle Merriam-Webster dictionary, dostupné z <http://www.merriam-webster.com/dictionary/identity>.

⁴⁹ VON BOGDANDY, A.; SCHILL, J. Overcoming absolute primacy: Respect for national identity under the Lisbon Treaty. *CML Rev.* 2011, vol. 48, issue 5, p. 14; RODIN, S. National Identity and Market Freedoms after the Treaty of Lisbon. *Croatian Yearbook of European Law and Policy.* 2011, vol. 7, pp. 13-14.

státům a toliko hodnoty, na kterých je EU založena.⁵⁰ Článek 4(2) SEU naopak představuje protiváhu společným evropským hodnotám, když členským státům poskytuje záruku, že EU bude respektovat jejich individualitu, charakteristické rysy, které tvoří národní identitu. Tato úvaha je v souladu s logickou a intuitivní interpretací článku 4(2) SEU, který slovem *národní* identita naznačuje, že takovou národní – specifickou - identitou nemůže být něco, co je členským státům společné.

Hodnoty, na kterých je EU založena, a národní identita jsou v takovém případě dvě odlišné strany jedné mince. Pro vymezení obsahu národní identity ve smyslu článku 4(2) SEU je tedy nezbytné zamyslet se nad vztahem článku 2 SEU a článku 4(2) SEU. Má EU povinnost respektovat cokoli, co státy označí za jejich národní identitu, včetně případu, kdyby státem tvrzený aspekt národní identity byl v rozporu s článkem 2 SEU? Jinými slovy, může článek 4(2) SEU fungovat jako pomyslné eso v rukávech členských států a „trumfnout“ článek 2 SEU?

Pokud autorka vyjde z přesvědčení, že článek 2 SEU představuje identitu ve smyslu shodnosti (*sameness*), nezbyvá než dovést, že hodnoty společné členským státům představují jednu z částí národní identity. Článek 2 SEU tak je prerekvizitou, která musí být splněna, pokud má být nárok vznesený členským státem legitimní.⁵¹

Tím ovšem pomyslná množina rysů tvořící národní identitu není vyčerpána, druhou část národní identity tvoří specifické rysy politických a ústavních systémů členských států (*individuality*). Ochrana těmito rysům je dopřána prostřednictvím článku 4(2) SEU. Členství v EU ovšem představuje neodmyslitelnou část, bez které pojem národní identity v kontextu evropského práva nelze vymezit. Hodnota rozporná s článkem 2 SEU tudíž nebude považována za národní identitu dle článku 4(2) SEU.⁵²

I kdyby byl článek 4(2) SEU chápán především jako vyjádření ochrany charakteristickým rysům členských států, je těžké si představit povinnost EU respektovat národní identitu jako absolutní, tedy ve smyslu respektu národní identitě i za cenu rozporu

⁵⁰ Článek 2 SEU: „*Unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin. Tyto hodnoty jsou společné členským státům ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřipustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů*“.

⁵¹ VON BOGDANDY, A.; SCHILL, J. Overcoming absolute primacy, p.14.

⁵² RODIN, S. National Identity and Market Freedoms after the Treaty of Lisbon, p.15.

s článkem 2 SEU. Tyto hodnoty lze totiž chápat jako etické a morální minimum výkonu státní moci. V neposlední řadě je také respekt hodnotám vyjmenovaných v článku 2 SEU podmínkou pro členství v EU.⁵³ Členský stát tedy nemůže například označit plánovanou ekonomiku za součást národní identity, stejně jako je obtížné představit si přistoupení Srbské republiky, která by svůj současný postoj ohledně statusu Kosova vydávala za národní identitu.

Obsah národní identity ve smyslu článku 4(2) SEU tak musí být vždy vymezován ve světle samotného členství v EU, samotné členství totiž tvoří podstatnou část národní identity ve smyslu společných hodnot, které členské státy a EU sdílí; nárok na respektování národní identity tak musí být v souladu s článkem 2 SEU.⁵⁴

2.3 Národní identita ve Smlouvě o Evropské Unii

Pro vymezení obsahu národní identity je důležité přihlédnout k umístění tohoto článku v textu SEU a k ustanovením, v jejichž kontextu musí být povinnost respektovat národní identitu vykládána. Článek 4 SEU je jakýmsi základním kamenem regulace vztahu mezi EU a členskými státy zakotvující zásady, kterými se tento vztah řídí.⁵⁵ Vztah mezi EU a členskými státy je založen na zásadě přenosu pravomocí. Článek 4(1) SEU stanoví, že pravomoci, které EU nebyly výslovně svěřeny, zůstávají v kompetenci členských států.⁵⁶ Stejný článek dále zakotví dva protichůdné principy, které se uplatní v oblastech, kde se pravomoci EU a členských států prolínají – princip respektu národním identitám a povinnost loajality. Jako celek lze tedy článek 4 SEU číst tak, že v rámci svěřených pravomocí EU respektuje národní identitu členských států a členské státy naopak zajistí plnou účinnost evropského práva v souladu s povinností loajality.

Článek 4(3) SEU zakotvující povinnost loajální spolupráce zdůrazňuje rovnoprávné postavení EU a členských států, když hovoří o jejich vzájemném respektu (*mutual respect*) a pomoci při uskutečňování cílů EU. SEU v její lisabonské podobě

⁵³ Článek 49 SEU.

⁵⁴ BESSELINK, L. National and Constitutional Identity before and after Lisbon, pp. 37-38.

⁵⁵ Článek 4 SEU zakotvuje celkem pět zásad – zásadu přenosu pravomocí na EU, zásadu loajální spolupráce, rovnost mezi členskými státy, respekt národním identitám a respekt základních funkcí států.

⁵⁶ Článek 4(1) SEU.

poprvé explicitně zakotvila povinnost loajální spolupráce jako povinnost reciproční, i když reciprocita této zásady byla již dříve stanovena v rozhodnutích Soudního dvora.⁵⁷ Loajální spolupráce se nyní dle článku 4(3) SEU musí uplatnit ve vztahu členských států k EU, rovněž ve vztahu orgánů EU k členským státům a v neposlední řadě i mezi členskými státy navzájem.

Kompozice článku 4 SEU tedy s EU a členskými státy zachází jako s rovnoprávnými subjekty, které vůči sobě mají vzájemné povinnosti ve sféře pravomocí, které se členské státy rozhodly EU svěřit.⁵⁸ Povinnost respektovat národní identitu členských států a princip loajality se vzájemně vyvažují. Právo na respekt národní identity tak musí být vykládáno nejen ve světle článku 2 SEU, ale i povinnosti loajální spolupráce.⁵⁹ V tomto ohledu lze poukázat na odůvodněné stanovisko GA Bota v *Bero* ve kterém GA v kontextu přezkumu platnosti sekundárního unijního předpisu s článkem 4(2) SEU uvedl, že členský stát se nemůže svévolně dovolávat vnitrostátních ustanovení, aby odůvodnil nesplnění povinnosti stanovené sekundárním unijním předpisem.⁶⁰ Je tedy zřejmé, že finálním arbitrem v ohledu spravedlivé rovnováhy mezi právem na respekt národní identity a povinností loajální spolupráce bude Soudní dvůr.

Povinnost respektovat národní identitu členských států se dle názoru autorky uplatní ve všech režimech svěřených pravomocí – výlučných, sdílených i podpůrných. Článku 5(1) SEU stanoví, že výkon těchto pravomocí se řídí zásadami subsidiarity a proporcionality. Na základě článku 5(3) SEU se princip subsidiarity uplatní pouze v režimu sdílených pravomocí, pokud cílů zamýšlené činnosti může být dosaženo efektivněji na unijní úrovni.

Povinnost respektovat národní identitu členských států nemůže být považována za pouhou součást principu subsidiarity, oba principy se svým obsahem liší, mají nicméně

⁵⁷ C-2/88 *Zwartveld*, ECLI:EU:C:1990:440, paras. 17-22; C-234/89 *Delimitis*, ECLI:EU:C:1991:91, para. 53.

⁵⁸ LENAERTS, K.; VAN NUFFEL, P. *Constitutional Law of the European Union*. Thomson/Sweet & Maxwell. 2005, p. 86.

⁵⁹ PRESHOVA, D. Battleground or meeting point? Respect for National Identities in the European Union – Article 4(2) of the Treaty on European Union. *Croatian Yearbook of European Law and Policy*. 2012, vol. 8, pp. 275-276.

⁶⁰ C-473/13 Odůvodněné stanovisko k *Bero*, ECLI:EU:C:2014:295, para. 143.

společnou funkci limitu, a to jak limitu přenosu pravomocí, tak limitu výkonu pravomocí.⁶¹ Národní identita ovšem představuje jakési bezpodmínečné minimum, na jehož dodržování trvají ústavní soudy členských států. Toto minimum nemůže být ze své povahy omezeno pouze na režim sdílených pravomocí. Soulad s tímto principem musí být naplněn i v režimu výlučných pravomocí, jelikož národní identita podle znění článku 4(2) SEU spočívá v základních politických a ústavních systémech. Autorka se domnívá, že účel principů subsidiarity a respektu národní identity je rozdílný. Zatímco princip subsidiarity staví na hledisku efektivity - při alokaci pravomocí je nutné se ptát, na jaké úrovni lze opatření dosáhnout efektivněji? Národní identita představuje okruh norem a hodnot, do kterých by unijní právo z principu zasahovat nemělo.

Důkazem budiž i fakt, že povinnost členských států zajistit plnou účinnost evropského práva sahá v současné době částečně i mimo jeho působnost. Rodin vysvětluje, že účinek článku 4(2) SEU není omezen výhradně na sféru svěřených pravomocí. Povinnost respektovat národní identitu by se mohla uplatnit i v případech, které spadají výhradně do kompetence členských států. Tato sféra pravomocí je totiž s vývojem evropského práva značně relativizována. Důkazem je rozhodnutí *Rottman*, které se týkalo záležitosti na první pohled spadající do sféry vnitrostátního práva – podmínek nabytí a pozbytí občanství.⁶² V tomto rozhodnutí Soudní dvůr EU stanovil povinnost členských států přihlídnout k požadavkům evropského práva i v případě, že sporná záležitost patří výhradně do jejich kompetence. Pokud je alespoň některý z aspektu sporu regulován evropským právem, členské státy nemohou evropskou úpravu zcela ignorovat. K evropskému právu tedy musí být přihlídnuto i v případech, kdy záležitost do pravomoci EU vůbec nespadá. Hranice mezi vnitrostátním a evropským právem tedy evidentně není rigidně stanovená a národní identita by se stejně dobře mohla uplatnit v oblastech regulovaných vnitrostátním právem jako jeden z nástrojů k vymanění se z vlivu evropského práva.⁶³

V umístění článku 4(2) SEU rovněž spočívá jeho politický rozměr. Umístění národní identity mezi fundamentální zásady fungování EU v článku 4 SEU symbolicky

⁶¹ LENAERTS, K.; VAN NUFFEL, P. *Constitutional Law of the European Union*, pp. 100-102.

⁶² C-135/08 *Rottman*, ECLI:EU:C:2010:104.

⁶³ RODIN, S. *National Identity and Market Freedoms after the Treaty of Lisbon*, pp. 18-19.

zdůrazňuje postavení členských států v pozici autonomních politických aktérů. Von Bogdandy vyzdvihuje fakt, že zmiňovaný článek nepracuje s pojmem státní suverenity, jak to často činí instrumenty mezinárodního práva. Pojem suverenity v kontextu evropského práva považuje za částečně překonaný a jeho nahrazení konceptem národní identity za úspěch evropské integrace.⁶⁴

Obsah pojmu národní identity by tak měl být určován jako národní identita států, které se dobrovolně rozhodly omezit svou suverenitu ve prospěch EU zachovávající si rovnoprávné postavení s tímto subjektem.

2.4 Národní nebo ústavní identita?

Jednotná definice národní identity ve smyslu článku 4(2) SEU z povahy věci existovat nemůže. Jak bude demonstrováno dále v textu, národní identita ve smyslu článku 4(2) SEU je neodmyslitelně spjata s ústavním právem členských států. Pokud by se Soudní dvůr pokusil vytvořit paušální definici národní identity, inherentně by tak vykládal ústavní právo členských států, k čemuž Soudní dvůr EU na základě článku 19 SEU postrádá pravomoc. K vymezení obsahu národní identity totiž slouží ekvivalentní pojem ústavní identity. Ačkoliv lze národní identitu považovat za institut unijního práva,⁶⁵ jeho obsah je nutné hledat v judikatuře ústavních soudů členských států, ty jsou totiž vnitrostátními ústavami zpravidla zmocněny k ochraně ústavnosti a interpretaci ústavních norem.

Ústavní identitu rovněž není lehké vymezit, dle názoru autorky tento problém nespočívá ve vágnosti samotného pojmu jako spíše ve skutečnosti, že různé právní řády kladou důraz na rozličné hodnoty a koncepty, pojetí ústavní identity se tak může mírně lišit od jednoho členského státu k druhému. Studie z roku 2003 proto nedokázala najít jedinou definici ústavní identity sdílenou všemi členskými státy, naopak prokázala, že mezi členskými státy existují shodná negativní stanoviska ohledně určitých aspektů např.

⁶⁴ VON BOGDANDY, A.; SCHILL, J. Overcoming absolute primacy; pp. 9-10, BESSELINK, L. National and Constitutional Identity before and after Lisbon, p. 40.

⁶⁵ BESSELINK, L. National and Constitutional Identity before and after Lisbon, p. 37.

myšlenka EU jako federace.⁶⁶ Naproti tomu Von Bogdandy a Schill uvádí, že i přes malé rozdíly a určitou osobitost v pojetí ústavních identit, je evropské právní prostředí v ohledu definice ústavní identity značně homogenní, ve své studii identifikují hodnoty a koncepty, na které vnitrostátní ústavy shodně kladou důraz.⁶⁷

Svázanost národní identity ve smyslu článku 4(2) SEU s ústavním právem členských států je nezpochybnitelné. V první řadě samotný článek 4(2) SEU výslovně odkazuje na základní rysy ústavních systémů. Von Bogdandy tvrdí, že pod národní identitu budou subsumovány ústavní normy, které jsou v ústavních systémech hluboce zakotveny (*depth of constitutional entrenchment*), a v případě kterých ústavní systém zdůrazňuje jejich ochranu (k jejich změně je zapotřebí zvláštní ústavní procedury, kvalifikované většiny nebo je taková norma nezměnitelná). Mezi příklady poté uvádí i článek 9 (2) Ústavy ČR, který nepřipouští změny náležitostí demokratického právního státu.⁶⁸ Torres Pérez uvádí, že součástí ústavní identity jsou pouze elementy materiálního jádra ústavy.⁶⁹

Je pravdou, že takový závěr podporují rozhodnutí Soudního dvora EU, ve kterých byla ochrana poskytnuta normám s právní silou ústavního zákona. Jedním z nich je *Sayn-Wittgenstein*, kde Soudní dvůr EU označil rakouský ústavní zákon o zákazu šlechtických titulů za součást národní identity Rakouska.⁷⁰

Zároveň ne každému ústavnímu ustanovení se dostane ochrany na základě článku 4(2) SEU, tuto myšlenku vyjádřili Generální advokáti Maduro v *Michaniki*⁷¹ a Kokott v *UGT-Rioja*.⁷² GA Bot v odůvodněném stanovisku k *Melloni* uvedl, že koncept národní identity nezahrnuje právo na spravedlivý proces a právo na obhajobu v případě rozsudku

⁶⁶ DUTHEIL DE LA ROCHERE, J.; PERNICE, I. European Union Law and National Constitutions. General Report to FIDE XX Congress 2002 in London. Available at: <http://www.whi-berlin.eu/documents/whi_paper1702.pdf>.

⁶⁷ VON BOGDANDY, A.; SCHILL, J. Overcoming absolute primacy, pp. 16-17.

⁶⁸ *Idem*, p.16.

⁶⁹ TORRES PÉRES, A. Constitutional Identity and Fundamental Rights: The intersection between Articles 4(2) TEU and 53 Charter. In SAIZ ARNAIS, A.; ALCOBERRO LLIVINA, C. (ed.). *National Constitutional Identity and European Integration*. Cambridge: Intersentia. 2013, vol. 4, p. 211.

⁷⁰ C-208/09 *Sayn-Wittgenstein*, ECLI:EU:C:2010:806, paras. 83 a 92.

⁷¹ C-213/07 Odůvodněné stanovisko k *Michaniki*, ECLI:EU:C:2008:544, para. 33.

⁷² C-428/06 a C-434/06 Odůvodněné stanovisko k *UGT- Rioja*, ECLI:EU:C:2008:488, paras. 56-57.

vyneseném *in absentia*, i přestože právo na spravedlivý proces bylo v konkrétním případě zakotveno článkem 24 španělské ústavy. GA dodal, že požadavek na ochranu základních práv garantovaných na ústavní úrovni nemůže být zaměňován s konceptem národní identity.⁷³

Maduro navíc dodává, že pokud by mělo být respektováno každé ústavní ustanovení členského státu, taková situace by dávala vzniknout diskriminaci mezi členskými státy v závislosti na obsahu daném každým z nich jejich národním ústavám.⁷⁴

Naopak poslední rozhodnutí Soudního dvora týkající se jazykové rozmanitosti a ochrany úředního jazyka naznačují, že pojem národní identity se netýká striktně jen ustanovení hluboce vnořených do ústav, ale je otevřený i kulturním aspektům.⁷⁵

K tomuto závěru dochází i Besselink. Zajímavý je jeho postřeh k použití množného čísla v anglickém znění článku 4(2) SEU.⁷⁶ Besselink tvrdí, že státy mohou mít více než jednu národní identitu díky skutečnosti, že jejich obyvatelstvo může být příslušníky více než jednoho národa. Národní identita tak může ve skutečnosti být jakási multinárodní identita. Z toho Besselink dovozuje inherentní přítomnost kulturního aspektu v definici národní identity. Článek 4(2) SEU by tak EU stanovil povinnost respektovat kulturní identitu států jako součást jejich národní identity.⁷⁷

Proti tomuto závěru lze argumentovat na základě článku 3(3) SEU, který stanoví: „[EU] respektuje svou bohatou kulturní a jazykovou rozmanitost a dbá na zachování a rozvoj evropského kulturního dědictví“. Existence ustanovení chránící exkluzivně kulturní identitu naznačuje potřebu rozlišit mezi identitou kulturní a národní. Besselink sám nicméně dochází k závěru, že tato skutečnost ještě neznamená úplné popření kulturního aspektu národní identity.⁷⁸ Tento závěr byl rovněž potvrzen rozhodnutím *Italy v Commission*, kde Soudní dvůr EU stanovil: „Zásada jazykové rozmanitosti je součástí kulturní rozmanitosti a národních identit členských států“⁷⁹. V *Runevič-Vardyn*

⁷³ C-399/11 Odůvodněné stanovisko k Melloni, ECLI:EU:C:2013:107, para. 142.

⁷⁴ C-213/07 Odůvodněné stanovisko k *Michaniki*, ECLI:EU:C:2008:544, para. 33.

⁷⁵ C-202/11 *Anton Las*, ECLI:EU:C:2013:239, C-391/09 *Runevič-Vardyn*, ECLI:EU:C:2011:291.

⁷⁶ Art. 4(2) TEU: „*The Union shall respect national identities [...]*“.

⁷⁷ BESSELINK, L. *National and Constitutional Identity before and after Lisbon*, p. 43.

⁷⁸ *Idem*, p. 44.

⁷⁹ C-566/10 *Italy v Commission*, ECLI:EU:C:2012:752, para. 87.

Soudní dvůr EU dále dovodil, že součástí národní identity je rovněž ochrana státního úředního jazyka.⁸⁰

Ve znění článku 4(2) SEU je jednoznačně akcentována vazba národní identity na politický a ústavní systém členským států, s přihlédnutím k recentním rozhodnutím Soudního dvora lze dovodit, že národní identita zahrnuje i určité kulturní aspekty. Ústavní soudy členských států přitom v mezích své působnosti definují obsah ústavní identity, která je jakýmsi ekvivalentem unijní národní identity ve smyslu článku 4(2) SEU. Článek 4(2) SEU tedy představuje určitou styčnou plochu, na jejímž základě dochází k interakci práva unijního a práva členských států. O způsobu, kterým k této interakci dochází, a o roli Soudního dvora a ústavních soudů v ní pojednává práce v dalších kapitolách.

⁸⁰ C-391/09 *Runevič-Vardyn*, ECLI:EU:C:2011:291, para. 86.

3. Povinnost respektovat národní identitu členských států

Již v prvním rozhodnutí týkajícím se národní identity *Commission v Luxembourg* Soudní dvůr dovodil, že ochrana národní identity je „*legitimním cílem respektovaným právním řádem Společenství*“⁸¹. GA Maduro v *Michaniki* uvedl, že povinnost respektovat národní identitu není pouze deklaratorní, nýbrž zakládá Unii právní povinnost.⁸² Pokud tedy článek 4(2) SEU zakládá povinnost na jedné straně, zakládá i právo členských států na ochranu národní identity. I přes zdůraznění Pracovní skupiny Konventu, že článek 4(2) SEU nepředstavuje derogační ustanovení, musí být právo členských států na respekt národní identity realizováno.

V následující kapitole autorka argumentuje, že článek 4(2) SEU může ve výjimečných případech sloužit jako derogační ustanovení. Z důvodu specifického charakteru národní identity ve smyslu článku 4(2) SEU, který, jak bylo vysvětleno, odkazuje na ústavní právo členských států, se systém povinnosti respektovat národní identitu rozpadá na dvě části:

1. v první části ústavní soudy členských států disponují „monopolem na definici“ národní identity,
2. v případě konkrétního nároku bude následně Soudní dvůr oprávněn interpretovat „povinnost respektovat“ národní identitu, tedy posoudit nárok členského státu ve světle unijního práva.⁸³

Práce se v podkapitole 2.1 dále zabývá způsobem, jakým ústavní soudy (BVG a Ústavní soud) definují obsah národní identity ve smyslu článku 4(2) SEU tím, že definují ústavní identitu vlastního právního řádu. V podkapitole 2.2 se práce zabývá způsobem, jakým Soudní dvůr vykládá povinnost respektovat národní identitu členských států.

⁸¹ C-473/93 *Commission v Luxembourg*, ECLI:EU:C:1996:263, para. 35.

⁸² C-213/07, Odůvodněné stanovisko k *Michaniki*, ECLI:EU:C:2008:544, para. 32.

⁸³ KONSTADINIDES, T. Constitutional Identity as a Shield and as a Sword: The European Legal Order within the Framework of National Constitutional Settlement. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. 2010-2011, vol. 13, p. 216.

3.1 Národní identita v rozhodnutí ústavních soudů

Jak bylo demonstrováno v podkapitole 1.4, národní identita je spjata především s ústavním právem členských států. Výklad ústavních norem členského státu přísluší zpravidla ústavním soudům členských států. V jejich rozhodnutích lze tedy dohledat doktríny kvalitativně obdobné národní identitě (ústavní identita, materiální ohnisko ústavy) i výslovné odkazy na článek 4(2) SEU.

Jak známo, zdaleka ne všechny ústavní soudy akceptují absolutní přednost unijního práva. Většina ústavních soudů se naopak cítí být povolána k úloze strážce hranice mezi národním a unijním právem. Na základě článku 4(2) SEU podrobují ústavní soudy unijní právo svému přezkumu. Jimi formulovaná definice ústavní identity je důležitá ještě v dalším ohledu, měla by sloužit jako vodítko pro další instituce členského státu, které by porušování článku 4(2) SEU mohly namítnout.⁸⁴ Povinnost respektovat národní identitu by se tak neměla stát trumfem v rukávu členských států, které by za národní identitu mohly vydávat každé ústavní či jinak specifické pravidlo.

Ústavní soudy členských států v první řadě vyžadují, aby EU jednala v souladu se zásadou přenosu pravomocí, takový přezkum je přezkumem *ultra vires*. Test, zda EU v rámci svěřených pravomocí skutečně jedná, nelze provést výhradně na základě článku 4(2) SEU, nicméně je možné představit si situaci, kdy by neoprávněný výkon pravomoci kolidoval s národní identitou členského státu. V takovém případě by se jednalo o rozpor s článkem 5(1) současně s článkem 4(2) SEU.⁸⁵

Ve svých rozhodnutích ústavní soudy formulovaly další kritérium přezkumu; v rámci svěřených pravomocí musí orgány EU jednat takovým způsobem, aby nedocházelo k porušení ustanovení a principů formující ústavní identitu státu, v kontextu evropského práva tudíž v souladu s článkem 4(2) SEU. V takovém případě se jedná o přezkum *intra vires*.⁸⁶ Na povinnost respektovat národní identitu tedy může být odkazováno v rámci *ultra* i *intra vires* přezkumu.

⁸⁴ KONSTADINIDES, T. Constitutional Identity as a Shield and as a Sword: The European Legal Order within the Framework of National Constitutional Settlement, p. 215.

⁸⁵ CRAIG, P.; DE BURCA, G. *EU Law: Text, Cases and Materials*, pp. 268-284.

⁸⁶ *Idem*, pp. 281-282.

Termín *identita* se poprvé objevil ve známém *Solange I* rozsudku BVG, který označil základní principy ústavního systému, v konkrétním případě ochranu základních práv, za identitu Základního zákona.⁸⁷ Terminologie BVG dovršila svou evropskou kariéru, když byl koncept národní identity, jež je dnes spojován především s ústavní identitou členských států, zakotven Maastrichtskou smlouvou.⁸⁸ Nejdůležitějším rozhodnutím BVG v tomto ohledu je *Lisabonský nález*, kde se BVG přímo odvolává na článek 4(2) SEU. O *Lisabonském nálezu* bude proto pojednáno v samostatné podkapitole.

Konceptem obdobným ústavní identitě argumentovaly i ústavní soudy dalších států. V přibližně stejné době jako *Solange* představil italský ústavní soud v rozhodnutí *Frontini* svoji *controlimiti* doktrínu, kde ústavní identita Itálie funguje jako limit principu přednosti evropského práva. Italský ústavní soud uvedl, že „výkon pravomocí Evropských společenství nemůže být v rozporu se základními principy ústavního systému či porušit nezczizitelná lidská práva“⁸⁹.

Ústavní soudy ve svých rozhodnutích formulují limit principu přednosti unijního práva užívajíc termínu národní či ústavní identity. Často je ovšem toto vymezení mimořádně obecné, když se ústavní soudy odvolávají nespécificky na základní zásady ústavního systému či ochranu lidských práv. I přes převládající obecnost mohou být z rozsudků dedukovány určité zásady a hodnoty, které ústavní soudy uvádějí jako jádro ústavních systémů, jsou jimi například: ochrana národnostních a etnických menšin, zákaz diskriminace, zásada volné soutěže politických stran, principy právní jistoty a proporcionality, zákaz retroaktivity zákonů a další.⁹⁰

Ochrana ústavní identity ovšem není výhradně v rukou soudů. Další vodítko pro identifikaci zásad, které tvoří ústavní identitu, nabízí ustanovení přístupových smluv a protokoly, kterými členské státy sjednávají výjimky z povinností stanovených unijním

⁸⁷ *Solange I* [1974] 2 CMLR 540.

⁸⁸ VON BOGDANDY, A.; SCHILL, J. Overcoming absolute primacy, p. 19.

⁸⁹ *Frontini v Ministeri delle Finanze* [1974] 2 CMLR 372.

⁹⁰ *Idem*, pp. 20-21.

právem (*opt-out*).⁹¹ Takové výjimky představují snahu členských států nevpustit unijní právo do oblastí, které z různých důvodů považují za své specifika.⁹²

3.1.1 Lisabonský nálezn Spolkového ústavního soudu

V rozhodnutí z 30. června 2009 čítajícím celkem 421 odstavců představil BVG svojí kontroverzní vizi evropské integrace a její mantinely.

BVG uvedl, že Základní zákon svěřuje zákonodárci pravomoc k přenesení části suverenity na EU. Tato pravomoc je nicméně poskytnuta za podmínky, že suverénní státnost (*sovreign statehood*) německého státu zůstane zachována v souladu s principem přenosu pravomocí a respektu ústavní identity. Základní zákon přitom neobsahuje autorizaci k přenesení takové sumy pravomocí, jejichž samotný výkon by zakládal další pravomoci Unie nezávisle na členském státu (*Kompetenz-Kompetenz*). Přenos pravomocí je v rámci německého ústavního systému možný pouze v důsledku realizace práva na sebeurčení německého lidu.⁹³

Na základě tohoto argumentu BVG dovozuje, že zásady přenosu pravomocí a respektu národní identity nejsou zásady výhradně unijního práva, nýbrž reflektují principy ústavního práva členských států. Tyto principy jsou tedy obsažené jak v národním, tak v unijním právu, přičemž navzájem zakotvují autoritu jednoho právního řádu v druhém.⁹⁴ Takto BVG dovedl souvislost mezi článkem 4(2) SEU a ústavní identitou Spolkové republiky.

BVG si vyhradil právo *ultra vires* přezkumu již ve svém Maastrichtském nálezu.⁹⁵ V Lisabonském nálezu si navíc vyhradil pravomoc tzv. *identity review*, jehož podstatou je zkoumat, zda byl nedotknutelný základ ústavní identity porušen. Na základě

⁹¹ HILSON, C. The Unpatriotism of the Economic Constitution? Rights to Free Movement and their Impact on National and European Identity. *European Law Journal*. 2008, vol. 14, no. 2, p. 187.

⁹² Např. Protokol (č.35) o článku 40.3.3 ústavy Irsko.

⁹³ *Lisabonský nálezn*, rozhodnutí ve věci přezkumu Lisabonské smlouvy ze dne 30. července 2009, 2 BvE 2/08, odst. 233 a 234.

⁹⁴ *Idem*, odst. 234.

⁹⁵ *Maastrichtský nálezn*, rozhodnutí ve věci Brunner v. European Union Treaty ze dne 12. 10. 1993, 2 BvR 2134 a 2195/92.

argumentu, že povinnost respektovat národní identitu existuje paralelně v národním ústavním právu i právu unijním BVG dovozuje, že článek 4(2) SEU zakládá pravomoc přezkoumat, zda články Základního zákona formující národní identitu byly výkonem pravomocí EU porušeny. Dle BVG tento závěr mimo jiné dokazuje, že princip přednosti unijního práva vyplývá ze zmocnění obsaženém v národním ústavním právu.⁹⁶

BVG konstruoval ústavní identitu s odkazem na tzv. euroklauzuli v článku 23(1) Základního zákona a na tzv. klauzuli věčnosti v článku 79(3) Základního zákona, která chrání nedotknutelné principy lidské důstojnosti, ochrany základních práv, demokratického sociálního státu, federativního uspořádání a státní moci jako moci odvozené od občanů. Ústavní identita je v nálezu BVG definitivní hodnotou, jejíž změna nepřísluší německému zákonodárci, ani jinému ústavnímu orgánu Spolkové republiky. BVG nepracuje s pojmem ústavní identity nijak restriktivně, když jednak stanoví, že členským státům musí být ponechán dostatek prostoru k politickému formování ekonomického, kulturního i sociálního prostředí;⁹⁷ a v druhé řadě vypočítá konkrétní okruhy pravomocí, jež na EU přeneseny být nesmějí. BVG tedy stanovil pět okruhů, které tvoří obsahový limit přenosu pravomocí.⁹⁸ Prof. Malenovský v této souvislosti hovoří o doktríně „vyprázdnění státnosti“, kdy by podstatné pravomoci státního útvaru byly přeneseny na subjekt odlišný od státu a jeho svrchovanost by tak byla narušena.⁹⁹ V každém případě je v pojetí BVG „nepřenositelné minimum“ pravomocí součástí ústavní identity.

BVG si Lisabonským nálezem vysloužil nemálo kritiky, v první řadě svou širokou koncepcí ústavní identity, v druhé řadě soudcovským aktivismem, neboť se jal definovat,

⁹⁶ Lisabonský nález, odst. 240.

⁹⁷ *Idem*, odst. 4 a 226.

⁹⁸ *Idem*, art. 252: „[d]ecisions on substantive and formal criminal law (1), on the disposition of the police monopoly on the use of force towards the interior and of the military monopoly on the use of force towards the exterior (2), the fundamental fiscal decisions on public revenue and public expenditure, with the latter being particularly motivated, inter alia, by social-policy considerations (3), decisions on the shaping of circumstances of life in a social state (4) and decisions which are of particular importance culturally, for instance as regards family law, the school and education system and dealing with religious communities (5).“

⁹⁹ TOMÁŠEK, M.; TÝČ, V a kol. *Právo Evropské Unie*. Leges. 2013, 1. vydání, str. 94.

kteřé konkrétní pravomoci nesmějí být na EU přeneseny.¹⁰⁰ Takový problém je přitom ryze politické povahy a otázka, v jaké míře by tyto „nepřeveditelné pravomoci“ měl definovat soud, je sporná.

Kritiku, která označuje pojetí ústavní identity BVG za příliš extenzivní, lze nicméně považovat za částečně neoprávněnou. K extenzivnímu výkladu lze totiž dojít pouze za předpokladu, že každý zásah do specificky vyjmenovaných okruhů pravomocí by ústavní identitu státu poškodil. Takovému závěru ovšem nesvědčí formulace odstavce 252 *Lisabonského nálezu*, který s okruhem „nepřeveditelných“ pravomocí nepracuje jako s neměnnou součástí ústavní identity,¹⁰¹ nýbrž má mírnější vyznění. Obecnost některých kritérií např. „*rozhodnutí o důležitých kulturních otázkách*“¹⁰² naznačuje, že se jedná spíše o demonstrativní výčet. Nepřeveditelné pravomoci tak tvoří součást ústavní identity, každá jednotlivá pravomoc ovšem nemusí být nezbytně jejím definičním znakem.¹⁰³ Tento závěr podporuje rovněž způsob, kterým BVG vykládá potřebu ochrany státní suverenity. BVG nechápe pojem suverenity rigidně, když stanoví, že „*ochrana suverenity nevyžaduje předem určený okruh nebo typ pravomocí, který by měl zůstat v rukou státu*“¹⁰⁴. I přesto lze zhodnotit, že BVG vymezil ústavní identitu značně široce a v ohledu vymezení pravomocí, které na EU být přeneseny nemohou, poměrně nejasně.

3.1.2 Nálezy Ústavního soudu České republiky

Ústavní soud v otázkách vztahu vnitrostátního a unijního práva často hledá inspiraci u německých sousedů. Stejně jako BVG se Ústavní soud vymezil proti absolutnímu pojetí principu přednosti a ve svých nálezech si vyhradil právo přezkoumat soulad výkonu pravomocí EU s ústavním pořádkem, po německém vzoru rovněž formuloval identitu ústavního systému - materiální ohnisko Ústavy.

¹⁰⁰ THYM, D. In the Name of Sovereign Statehood: A critical Introduction to the Lisbon Judgment of the German Constitutional Court. *CML Rev.* 2009, vol. 46, issue 6, p. 1802.

¹⁰¹ *Lisabonský nálezu*, odst. 351.

¹⁰² *Idem*, odst. 252.

¹⁰³ PRESHOVA, D. Battleground or meeting point?, p. 283.

¹⁰⁴ *Lisabonský nálezu*, odst. 248.

Prvním významným nálezem jsou *Cukerné kvóty III*, ve kterém Ústavní soud řešil slučitelnost určení maximální produkce cukru se základními právy a svobodami stanovenými ústavním pořádkem. Ústavní soud se nejprve vypořádal s otázkou právního základu pro působení unijního práva v českém právním řádu, když uvedl, že přenos pravomocí na EU se uskutečňuje prostřednictvím článku 10a Ústavy. Samotný přenos pravomocí byl realizován přistoupením České republiky k EU.¹⁰⁵ Takový přenos označil za „*podmíněné propůjčení pravomocí*“,¹⁰⁶ neboť originárním nositelem suverenity zůstává Česká republika. Ona podmíněnost se dle Ústavního soudu projevuje ve dvou rovinách: formální a materiální. Formální aspekt se týká mocenských atributů státní svrchovanosti (článek 1(1) Ústavy), zatímco materiální aspekt je obsahovým limitem státní moci (článek 9(2) Ústavy). Ústavní soud rozhodl, že „*delegace části pravomocí vnitrostátních orgánů může trvat potud, pokud tyto pravomoci jsou orgány ES vykonávány způsobem slučitelným s uchováním základů státní suverenity České republiky a způsobem, jenž neohrožuje samotnou podstatu materiálního právního státu*“.¹⁰⁷

V tomto nálezu lze považovat za pozitivní, že Ústavní soud rozlišil mezi materiálním a formálním aspektem podmíněnosti přenosu pravomocí, i když vzápětí uvedl, že oba aspekty jsou způsobilé vyvolat regresní transakci. V případě formálního aspektu Ústavní soud nicméně mluví o „*samotné podstatě svrchovanosti*“, to nasvědčuje závěru, že materiální jádro Ústavy, ústavní identita, je od začátku konstruována s důrazem na článek 9(2) Ústavy oproti obsahově podstatně širšímu článku 1(1) Ústavy.

Výše uvedený právní názor Ústavní soud potvrdil v nálezu *Lisabon I*, kde uvedl, že materiální ohnisko Ústavy tvoří „*podstatné náležitosti demokratického právního státu, jejichž změna je nepřijatelná*“¹⁰⁸. Ústavní soud pokračoval: „*[p]odrobněji vymezený obsah těchto podstatných náležitostí demokratického právního státu, které mají obvykle*

¹⁰⁵ Ústavní soud tak zaujal „dogmatické“ stanovisko vůči otázce působení unijního práva v českém právním řádu, když za „ústavní bránu“ označil článek 10a Ústavy. Naopak se zcela nevypořádal s argumenty opozičního proudu pragmatiků, což vyvolalo vlnu reakcí. Viz např. MALENOVSKÝ, J. K nové doktríně Ústavního soudu ČR v otázce vztahů českého, komunitárního a mezinárodního práva. *Právní rozhledy*. 2006, roč. XIV, č. 21, s. 774-775.

¹⁰⁶ *Cukerné kvóty III*, Pl. ÚS 50/04.

¹⁰⁷ *Idem*.

¹⁰⁸ *Lisabon I*, Pl. ÚS 19/08, para. 89.

povahu obecných principů, je v konkrétních případech právě až výsledkem interpretace orgánů aplikujících Ústavu. Vůdčím principem je nepochybně zásada nezadatelných, nezczitelných, nepromlčitelných a nezrušitelných základních práv a svobod jednotlivců, rovných v důstojnosti a právech; k jejich ochraně je budován systém opírající se o zásady demokracie, svrchovanosti lidu, dělby moci, respektující zejména zmíněné materiální pojetí právního státu.“¹⁰⁹. Ústavní soud dále konstatoval, že výčet principů tvořící materiální ohnisko Ústavy není uzavřený, nicméně nenásledoval BVG a odmítl vytvořit „seznam“ principů, které sám za ústavní identitu považuje.¹¹⁰

Sféra ústavní identity tak, jak je s ní pracováno v nálezech *Cukerných kvót III* a *Lisabonu I*, je vymezena spíše restriktivně. Ústavní soud si sice vymezil právo přezkumu ve výjimečných případech, ve kterých by výkon pravomocí EU kolidoval s článkem 1(1) Ústavy a především 9(2) Ústavy, zároveň ale uznal výlučnou pravomoc Soudního dvora vykládat normy unijního práva. Ústavní soud se tak zařadil mezi ty soudy, které zásadu přednosti evropského práva chápou jako relativní, i přesto ve zmíněných třech nálezech prokázal veskrze proevropský přístup, když limity principu přednosti formuloval obezřetně.

Naopak k obezřetné aplikaci těchto limitů Ústavní soud nepřikročil, když nálezem *Slovenské důchody XVII*¹¹¹ prohlásil rozsudek Soudního dvora *Landtová*¹¹² za manifestní překročení pravomocí orgánu EU.

Pozadí tohoto nálezu je komplikované, to dokládá i fakt, že zmiňovaný nález byl už sedmnáctým rozhodnutím ve věci. Hlavním důvodem kategorického deklarace Unie *ultra vires* byla přitom snaha NSS zvrátit zavedenou judikaturu Ústavního soudu ohledně vyrovnávacího příspěvku za specifických okolností česko-slovenského sociálního zabezpečení. NSS, jehož právnímu názoru dle autorky svědčilo unijní právo, využil institutu předběžné otázky k podrytí autority Ústavního soudu.¹¹³

¹⁰⁹ Idem, para 93.

¹¹⁰ Idem, para 93.

¹¹¹ *Slovenské důchody XVII*, Pl. ÚS 5/12.

¹¹² C-399/09 *Landtová*, ECLI:EU:C:2011:415.

¹¹³ Srov. KOMÁREK, J. Czech Constitutional Court Playing with Matches. *European Constitutional Law review*. 2012, vol. 8, issue 2.

V rozhodnutí *Landtová* dal Soudní dvůr částečně za pravdu NSS, když uvedl, že existence samotného vyrovnávacího příspěvku není v rozporu s tzv. koordinačním nařízením,¹¹⁴ nesoulad ale našel v poskytování tohoto příspěvku výhradně občanům České republiky. Dle Soudního dvora se taková praxe přičí zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti.¹¹⁵ Soudní dvůr předložil relativně smířlivé řešení; existence vyrovnávacího příspěvku mohla být zachována za předpokladu, že bude vyplácen i příslušníkům dalších států EU v případě, že jim takový nárok vznikl.

NSS ovšem na smířlivé řešení navržené Soudním dvorem nepřistoupil, ve světle rozhodnutí *Landtová* dovedl, že Ústavní soud nedisponoval pravomocí rozhodnout o vyrovnávacím příspěvku, který dle NSS patří do sféry unijního práva. Závěrem dodal, že Ústavní soud by o sporné věci mohl rozhodnout pouze v případě, že by relevantní ustanovení unijního práva (koordinační nařízení) byla v rozporu s materiálním jádrem Ústavy.¹¹⁶ Tímto NSS odmítl judikaturu Ústavního soudu.

Následujícím nálezem se Ústavní soud zapsal do dějin, když rozhodnutí *Landtová* prohlásil *ultra vires*. Ústavní soud argumentoval, že sporná záležitost není porovnatelná s problematikou sociálního zabezpečení, kde jsou rozhodné doby zabezpečení započítány v různých státech, slovenské důchody naopak označil za „*problematiku důsledků rozdělení Československa a posouzení nároků občanů České republiky s ohledem na rozdělení nákladů na sociální zabezpečení mezi nástupnické země. Neodlišit právní poměry plynoucí z rozpadu státu s jednotným systémem sociálního zabezpečení od právních poměrů plynoucích pro oblast sociálního zabezpečení z volného pohybu osob v Evropských společenstvích, resp. Evropské unii, znamená nerespektovat evropské dějiny, znamená srovnávat nesrovnatelné*“¹¹⁷. Na základě tohoto argumentu, Ústavní soud dovedl, že na nároky občanů České republiky plynoucí ze sociálního zabezpečení před rozdělením ČSFR nelze vztáhnout evropské právo. Dle Ústavního soudu rozhodnutím

¹¹⁴ Nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství.

¹¹⁵ Článek 18 SFEU.

¹¹⁶ Rozhodnutí NSS č.j. 3 Ads 130/2008 –204.

¹¹⁷ *Slovenské důchody XVII*, část VII.

Landtová došlo k excesu unijního orgánu, který vybočil z mezí pravomocí, jež na něj byly přeneseny.

Z výše uvedeného plyne, že se Ústavní soud pokoušel spojit česko-slovenský systém založený bilaterální smlouvou s ústavní identitou, když uvedl, že jako takový je důsledkem rozdělení rozpadu státu. Ústavní soud ovšem míchá dva odlišné argumenty dohromady, i z toho důvodu vypadá jeho argumentace v konečném důsledku nedůvěryhodně. V první řadě měl Ústavní soud možnost odvolat se přímo na článek 4(2) SEU a argumentovat, že systém sociálního zabezpečení lze v historickém kontextu považovat za součást národní identity. Na základě článku 4(2) SEU by se tak mohl domáhat ochrany specifického systému sociálního zabezpečení. Takový argument by dle názoru autorky měl opodstatnění. Toto by ovšem musel učinit v rámci řízení o předběžné otázce, které odmítl zahájit, čímž porušil povinnost stanovenou článkem 267(3) SFEU. Nutno dodat, že argument na základě 4(2) SEU by s největší pravděpodobností neobstál v testu proporcionality provedeném Soudním dvorem, Ústavní soud by nicméně využil prostředek obrany, které mu samo evropské právo nabízelo, a dostál by tak jím deklarovanému principu otevřenosti evropskému právu.

Ústavní soud bohužel *Slovenskými duchody XVII* protirečil sám sobě i zásadám stanoveným BVG, k jehož *ultra vires* doktríně se hlásí. Odmítnutím položit předběžnou otázku neporušil pouze povinnost stanovenou článkem 267(3) SFEU, současně nesplnil ani jednu z podmínek stanovenou BVG v *Honeywell*,¹¹⁸ když neumožnil Soudnímu dvoru, aby se k předmětnému sporu vyjádřil dříve, než je deklarován *ultra vires*. Ústavní soud rovněž nedodržel zásadu svého přezkumu jako *ultima ratio*, kterou sám judikoval v *Cukerných kvótách* a *Lisabonu I*, když nevyužil možnosti dialogu, který se prostřednictvím předběžné otázky nabízel.

Nakonec je potřeba poukázat na fakt, že argument překročení pravomocí, tedy porušení článku 5(1) SEU, a argument rozporu s národní identitou (materiálním jádrem Ústavy), tedy rozpor s článkem 4(2) SEU, jsou kvalitativně odlišné argumenty. Ústavní soud se nezdařile pokoušel argumentovat národní identitou, na tomto základě ovšem bezprostředně dovedl rozpor s článkem 5(1) SEU. Rozdíl mezi těmito dvěma argumenty tím pádem Ústavní soud nerozlišil. Každý rozpor s národní identitou totiž nemusí

¹¹⁸ *Honeywell*, rozhodnutí ze dne 6. července 2010, 2 BvR 2661/06, para 65.

automaticky znamenat i překročení pravomocí. Samozřejmě může nastat situace, kdy by orgán EU výkonem své pravomoci porušil oba zmíněné články, tento případ se ovšem Ústavnímu soudu ve *Slovenských důchodech XVII* nepodařilo prokázat. Celý nálezn tak dodnes vyvolává rozpaky a je výsledkem promarněné příležitosti využít potenciál článku 4(2) SEU.

3.2 Národní identita v rozhodnutích Soudního dvora EU

Rozhodnutí Soudního dvora explicitně odkazující na článek 4(2) SEU nejsou početná. Z předlisabonského období nelze dohledat žádné rozhodnutí, kde by Soudní dvůr EU povinnosti respektovat národní identitu členských států věnoval pozornost,¹¹⁹ na druhé straně i členské státy do této doby neodkazovaly na článek 4(2) SEU nijak často. I přestože nová formulace článku 4(2) SEU vyvolala velký zájem akademické obce, samotný článek se v judikatuře Soudního dvora objevoval od přijetí Lisabonské smlouvy spíše sporadicky, v poslední době ovšem rozhodnutí s odkazem na něj postupně přibývá. Hilson zastává názor, že malý zájem členských států odvolávat se na toto ustanovení může být způsobený jakýmsi pocitem odpovědnosti, kdy v duchu zásady *pacta sunt servanda* členské státy nemají zájem zpochybňovat povinnosti, k jejichž dodržování se dříve zavázaly.¹²⁰ Tento argument se ovšem ve světle *Slovenských důchodů XVII* jeví jako nerealistický.

Důvod, z jakého se členské státy neodvolávají na článek 4(2) SEU, spíše spočívá v nejistotě ohledně způsobu, jakým bude tento článek Soudním dvorem aplikován. Teoreticky mohou totiž nastat čtyři situace:

1. Na základě článku 4(2) SEU členské státy formulují legitimní důvod, na jehož základě odůvodní nesplnění povinnosti stanovené unijním právem. Samotný článek tak bude představovat derogační ustanovení.

¹¹⁹ V rozhodnutí *Groener* se objevil termín národní identita, v té době se nicméně ještě nejednalo o povinnost respektovat národní identitu. C-379/87 *Groener*, ECLI:EU:C:1989:599.

¹²⁰ HILSON, C. *The Unpatriotism of the Economic Constitution? Rights to Free Movement and their Impact on National and European Identity*, p. 190.

2. Na článek 4(2) SEU bude odkazováno společně s dalšími ustanoveními Smluv, které možnost derogace výslovně upravují.¹²¹ Povinnost respektovat národní identitu se tak stane jakýmsi podpůrným argumentem.
3. Soudní dvůr sice označí určitý element za součást národní identity, samotný článek 4(2) SEU ovšem nebude zahrnut do následné právní analýzy.
4. Soudní dvůr se s odkazem na článek 4(2) SEU ve svém rozhodnutí nevypořádá.

Další část této práce odpovídá na otázku, jak se aplikace povinnosti respektovat národní identitu v judikatuře Soudního dvora vyvíjela a jaká, z výše nastíněných možností, je při aplikaci článku 4(2) SEU nejčastějším scénářem. Zároveň tedy odpovídá na otázku, do jaké míry mohou členské státy spoléhat na článek 4(2) SEU ve snaze nesplnit povinnost stanovenou unijním právem.

3.2.1 Počáteční prostor pro volné uvážení členských států

Dříve než budou analyzována rozhodnutí s explicitním odkazem na národní identitu, je nutné zmínit, že určitým ústavním aspektům Soudní dvůr dopřál ochrany ještě před tím, než respekt národní identity členského státu dostal podobu právně závazné povinnosti. Jednalo se o případy, kdy zájem chráněný národním ústavním právem kolidoval s povinností členského státu stanovenou unijním právem v rámci vnitřního trhu. Tato rozhodnutí dokazují, že členským státům byl ponechán určitý manévrovací prostor proto, aby zájmy chráněné jejich ústavami a zájmy chráněné evropským právem mohly existovat vedle sebe bez větší újmy jednoho na druhém.¹²²

Za případ implicitního volného uvážení Rodin označuje rozhodnutí *Grogan*,¹²³ obdobný postoj Soudní dvůr zaujal i v pozdějším rozhodnutí *Melki a Abdeli*,¹²⁴ jenž se sice svobod vnitřního trhu netýká, z důvodů analogické argumentace je nicméně diskutováno v této části práce.

¹²¹ Např. článek 36 SFEU v rámci volného pohybu zboží, článek 45(3) SFEU v rámci volného pohybu pracovníků.

¹²² RODIN, S. National Identity and Market Freedoms after the Treaty of Lisbon, pp. 23-24.

¹²³ C-159/90 *Grogan*, ECLI:EU:C:1991:378.

¹²⁴ C-188/10 a C-189/10 *Melki a Abdeli*, ECLI:EU:C:2010:363, ECLI:EU:C:2010:206.

V případě *Grogan* se irská Společnost pro ochranu nenarozených dětí dožadovala zákazu šíření informací o britských klinikách vykonávajících dobrovolné ukončení těhotenství v jiných členských státech. Informace byly šířeny studentskými spolky, které se zdravotnickými zařízeními nebyly v žádném právním vztahu. Právo na život nenarozeného plodu je přitom předmětem ochrany článku 40(3) ústavy Irské republiky. Irský soud se prostřednictvím předběžné otázky Soudního dvora dotazoval, zda lze výkon interrupce posoudit jako službu ve smyslu článku 60 SES (dnes 57 SFEU), a pokud ano, zda zákaz šíření informací o klinikách provádějící interrupce zakládá rozpor s volným pohybem služeb ve smyslu článku 59 SES (dnes 56 SFEU).

I přestože Soudní dvůr v předchozím rozhodnutí *GB-INNO-BM*¹²⁵ posoudil zákaz šíření informací (v daném případě reklamy) jako porušení volného pohybu služeb, v rozhodnutí *Grogan* nenašel dostatečnou souvislost mezi studenty, kteří informace o možnosti interrupce šířili a klinikami, které je měly provádět, na to, aby se na daný případ aplikovalo evropské právo. Soudní dvůr tedy našel důvod, jak od sebe dva skutkově velmi podobné případy odlišit a vyhnout se tak bezprostřednímu konfliktu s irskou ústavní normou. Soudní dvůr se takovému konfliktu vyhnul na základě rozdílné působnosti dvou právních řádů, jeho poselství ovšem bylo jasné, pokud by v šíření informací byla angažovaná samotná zdravotnická zařízení, o rozpor s článkem 59 SES by se jednalo.¹²⁶

Rovněž rozhodnutí *Melki a Abdeli* pracuje s rozdílnou sférou působnosti vnitrostátního a evropského práva. Daný případ je výsledkem francouzské revoluce, v konkrétním případě té ústavní.¹²⁷ V roce 2008 zavedla novela francouzské ústavy možnost přezkumu ústavnosti norem *a posteriori*. Navazující zákon č. 2009-1523 stanovil dvěma nejvyšším francouzským soudům Státní radě a Kasačnímu soudu povinnost přednostní otázky ústavnosti, tedy povinnost předložit případ Ústavní radě v případech rozporu s právy či svobodami zaručenými francouzskou ústavou.¹²⁸ Kasační

¹²⁵ C-362/88 *GB-INNO-BM*, ECLI:EU:C:1990:102.

¹²⁶ C-159/90 *Grogan*, ECLI:EU:C:1991:378, paras. 25-27.

¹²⁷ DYEUVRE, A. The Melki Way: The Melki Case and Everything You Always Wanted to Know About French Judicial Politics (But Were Afraid to Ask). 2011. Dostupné z WWW: <<http://ssrn.com/abstract=192980>>.

¹²⁸ Zákon č. 2009-1523 ze dne 10. prosince 2009 o provádění článku 61-1 francouzské ústavy.

soud ovšem zastával názor, že tímto ho zmíněný zákon zbavil možnosti podat předběžnou otázku v případech, které by Ústavní radě byly předány. Namísto iniciování ústavního přezkumu před Ústavní radou se Kasační soud raději obrátil na Soudní dvůr v rámci předběžné otázky týkající se souladu přednostní otázky ústavnosti s unijním právem.¹²⁹

Soudní dvůr upřednostnil diplomatické řešení, když se přiklonil k argumentu Ústavní rady, která se k případu vyjádřila ve smyslu, že v rámci přezkumu ústavnosti není jejím úkolem provádět přezkum souladu normy s evropským právem. Jinými slovy, přezkum ústavnosti normy náleží Ústavní radě, zatímco přezkum souladu normy s evropským právem podle ní náleží soudu, který předností otázku ústavnosti podal. Takový soud tedy dle Soudního dvora není zbaven možnosti zahájit řízení o předběžné otázce. V konkrétním případě tak bylo možné ústavní ustanovení interpretovat dvěma způsoby, Soudní dvůr se přiklonil k tomu z výkladů, které bylo v konkrétním případě méně konfliktní.¹³⁰

Soudní dvůr EU se v obou případech vyhnul přímé konfrontaci s národní ústavní normou tím, že nechal zájem evropský i národní vedle sebe určitým způsobem koexistovat, aniž by jeden nezbytně převážil nad druhým. Pokud vedle sebe tímto způsobem existovaly dva rozdílné zájmy, můžeme mluvit o implicitním volném uvážení, které bylo členskými státy ponecháno.¹³¹

Obtížnější situace nastává v případech, kdy jeden zájem nad druhým alespoň z části převážit musí. Pouze v těchto případech, které Soudní dvůr nemůže vyřešit po vzoru *Grogan* tím, že na dotčený případ evropské právo aplikovat nebude a vyhne se tak konfliktu na základě nedostatku pravomoci, lze zkoumat funkční potenciál povinnosti respektovat národní identitu. Takovými příklady jsou rozhodnutí *Omega*¹³² a *Schmidberger*.¹³³ V těchto případech musel Soudní dvůr řešit konflikt jedné ze svobod

¹²⁹ C-188/10 a C-189/10 *Melki a Abdeli*, ECLI:EU:C:2010:363, ECLI:EU:C:2010:206, para. 22.

¹³⁰ *Idem*, paras. 48-50.

¹³¹ RODIN, S. National Identity and Market Freedoms after the Treaty of Lisbon, p. 23.

¹³² C-36/02 *Omega*, ECLI:EU:C:2004:614.

¹³³ C-112/00 *Schmidberger*, ECLI:EU:C:2003:333.

vnitřního trhu se základními právy garantovanými vnitrostátními ústavami. Soudní dvůr v nich přiznal členským státům právo volného uvážení explicitně.¹³⁴

V případě *Schmidberger* Soudní dvůr musel nalézt rovnováhu mezi volným pohybem zboží zakotveným článkem 28 SES (dnes 34 SFEU) a právy na svobodu projevu, shromažďování a sdružování zakotvenými články 10 a 11 Úmluvy. Německá dopravní společnost Eugen Schmidberger Internationale Transporte tvrdila, že rakouské orgány omezily volný pohyb zboží tím, že povolily veřejnou demonstraci v alpském průsmyku Brenner, který se tak stal na téměř třicet hodin neprůjezdný.

Soudní dvůr nejprve dovedl, že třiceti hodinová blokáda hlavního komunikačního spoje skutečně představuje opatření s rovnocenným účinkem množstevnímu omezení za předpokladu, že takové opatření nelze objektivně odůvodnit.¹³⁵ Následně musel zodpovědět otázku, zda je ochrana základních práv legitimním zájmem a zda současně splňuje test proporcionality. Soudní dvůr stanovil, že *„je třeba mít s přihlédnutím k široké posuzovací pravomoci členských států za to, že za takových podmínek jako v projednávaném případě příslušné vnitrostátní orgány mohly usoudit, že úplný zákaz zmíněného shromáždění by představoval nepřijatelný zásah do základních práv manifestantů shromažďovat se a pokojně a veřejně vyjadřovat své názory“*¹³⁶.

Rozsudek v případě *Schmidberger* dle názoru autorky nebyl překvapivý, neboť Soudní dvůr mnohokrát před ním deklaroval, že ochrana základních práv a svobod je obecnou zásadou evropského práva.¹³⁷ Nicméně je třeba vyzdvihnout *„širokou posuzovací pravomoc“*, kterou Soudní dvůr členským státům v oblasti ochrany základních práv přiznal. V kontrastu tohoto vstřícného kroku vůči členským státům stojí fakt, že zdroj legitimního odůvodnění omezení volného pohybu našel Soudní dvůr v evropském právu, když stanovil, že ochrana základních práv a svod je povinností

¹³⁴ Do této skupiny lze rovněž zařadit rozhodnutí *Küçükdeveci*. C-555/07 *Küçükdeveci*, ECLI:EU:C:2010:21.

¹³⁵ C-112/00 *Schmidberger*, ECLI:EU:C:2003:333, para 64.

¹³⁶ *Idem*, para 89.

¹³⁷ C-44/79 *Hauer*, ECLI:EU:C:1979:290, p. 3736; Case 5/88 *Wachauf*, ECLI:EU:C:1989:321 2609, para. 17.

členských států i Společenství.¹³⁸ Ústavní status ochrany základní práv na úrovni členského státu je v rozhodnutí *Schmidberger* irrelevantní.

Omega je případem střetu svobody poskytování služeb dle článků 49 a 55 SES (dnes 56 a 62 SFEU) s ústavní zásadou lidské důstojnosti chráněné článkem 1(1) Základního zákona. Společnost Omega byla německým provozovatelem laserového sportu v rámci franšizové dohody s britskou firmou. Její aktivita spočívala v provozování hry, jejímž cílem bylo zasažení lidského terče laserovým paprskem, jednalo se tedy o „hru na zabíjení“. Vyhláškou ze dne 14. září 1994 byla tato aktivita zakázána s odůvodněním, že hra představuje nebezpečí pro veřejný pořádek, protože simulované akty zabíjení a s tím spojené zlehčování násilí jsou v rozporu se základními hodnotami převládajícími ve veřejném mínění. Německý soud následně podal předběžnou otázku dotazující se, zda je takové řešení v souladu s volným pohybem zboží a služeb.¹³⁹

Soudní dvůr posuzoval soulad výše zmíněné vyhlášky především se svobodou volného poskytování služeb. V testu proporcionality dále figurují ochrana veřejného pořádku a ochrana lidské důstojnosti jako legitimní zájmy. Soudní dvůr konstatoval, že veřejný pořádek je způsobilým důvodem omezení článku 55 SES (dnes 62 TFEU), zároveň připomněl, že musí být vykládán restriktivně. Podstatný je ovšem výrok Soudního dvora ohledně konkrétního obsahu veřejného pořádku, který se podle něho může lišit v závislosti na okolnostech: „*zvláštní okolnosti, které mohou odůvodnit použití institutu veřejného pořádku, se mohou lišit země od země a v čase, je tedy třeba v tomto ohledu přiznat příslušným vnitrostátním orgánům určitou volnou úvahu v mezích stanovených Smlouvou*“¹⁴⁰. Nakonec, Soudní dvůr dozal, že zájem ochrany lidské důstojnosti je slučitelný s evropským právem, neboť to samo takovou hodnotu chrání prostřednictvím obecných zásad.¹⁴¹

Dle názoru autorky je rozhodnutí *Omega* příkladem úspěšného vyvážení národních a unijních zájmů. Soudní dvůr označil ochranu lidské důstojnosti za legitimní zájem v rámci ochrany veřejného pořádku a zároveň vyhradil členským státům prostor pro volné uvážení, když stanovil, že způsob, kterým soulad s obecnými zásadami bude

¹³⁸ C-112/00 *Schmidberger*, ECLI:EU:C:2003:333, para 74.

¹³⁹ C-36/02 *Omega*, ECLI:EU:C:2004:614, paras. 3-7, 10.

¹⁴⁰ *Idem*, para. 31.

¹⁴¹ *Idem*, para. 34.

zajištěn, se mezi členskými státy může lišit.¹⁴² Značný akcent je však kladen na restriktivní výklad veřejného pořádku stejně jako na fakt, že lidská důstojnost je hodnotou společnou EU i členským státům. Soudní dvůr tak podtrhnul sdílenou část identity (*sameness*), tak jak byla diskutována v podkapitole 2.2 této práce, s ochranou lidské důstojnosti není v *Omeze* zacházeno jako se specifickým ústavním pravidlem členského státu.

Rozhodnutí jako *Schmidberger* a *Omega* by snad mohla dávat naději, že Soudní dvůr bude úspěšně balancovat ustanovení o volném pohybu s ústavními pravidly členských států alespoň v oblasti ochrany základních práv. Pozdější kontroverzní rozhodnutí *Viking*¹⁴³ a *Laval*,¹⁴⁴ ovšem zavdávají důvod k pochybám. V těchto případech se finská a švédská vláda vyjádřila souhlasně s odborovými organizacemi argumentujíc, že ochrana práva na kolektivní vyjednávání a na stávku je způsobilá být legitimním důvodem omezení tržních svobod. Obě vlády navíc akcentovaly ústavní rovinu ochrany těchto práv.¹⁴⁵ Soudní dvůr ovšem zastával opačný názor, když uvedl, že výkon tohoto práva musí být v souladu s právem unijním a v obou případech upřednostnil právo volného pohybu.

Obě rozhodnutí jsou přitom do určité míry pochopitelná, odborové organizace ve skandinávských zemích jsou tradičně silné subjekty s kompetencí a potenciálem regulovat pracovněprávní vztahy mnoha osob. Tímto se také *Viking* a *Laval* substantivně liší např. od *Omegy*, kde bylo v principu zakázáno poskytování určitého druhu služeb malému počtu poskytovatelů. Naopak ve *Viking/Laval* a ve specifickém kontextu skandinávských zemí Soudní dvůr logicky „neobtěoval“ volný pohyb ochraně základních práv. Na druhou stranu tato dvě rozhodnutí znamenají značnou nejistotu pro členské státy, a to i přes „širokou posuzovací pravomoc“¹⁴⁶, která jim dle Soudního dvora v oblasti ochrany základních práv náleží. Nadále je pro členské státy obtížné určit, zda případ předložený

¹⁴² *Idem*, para. 37.

¹⁴³ C-438/05 *Viking*, ECLI:EU:C:2007:772.

¹⁴⁴ C-341/05 *Laval*, ECLI:EU:C:2007:809.

¹⁴⁵ C-438/05 *Viking*, ECLI:EU:C:2007:772, para. 76; C-341/05 *Laval*, ECLI:EU:C:2007:809, para 92.

¹⁴⁶ C-112/00 *Schmidberger*, ECLI:EU:C:2003:333, para. 82.

Soudnímu dvoru spadne do kategorie *Laval* či do kategorie *Omega*.¹⁴⁷ Tím spíše bude tento závěr platit i pro národní identitu. Stejně jako v případě ochrany základních práv, samotné vznesení argumentu na základě článku 4(2) SEU ještě samo o sobě nedeterminuje výsledek rozhodnutí případu před Soudním dvorem.

3.2.2 Národní identita po nezdaru Ústavy pro Evropu

Jak bylo již řečeno, článek I-5 Ústavy pro Evropu měl za cíl učinit pojem národní identity transparentnější, když stanovil základní elementy, které národní identitu tvoří – základy politického a ústavního systému. I přes finální odmítnutí Ústavy pro Evropu měla změna v konceptu národní identity vliv na chápání střetu ústavních ustanovení s unijním právem.¹⁴⁸

V *Michaniki* se GA Maduro snažil upozornit na ústavní dimenzi dotčeného sporu. Článek 14(9) řecké ústavy totiž stanovil neslučitelnost postavení vlastníka a dalších funkcí ve sdělovacích prostředcích s účastí ve veřejné soutěži týkající se stavebnictví a dodávek služeb. Takový článek měl chránit pluralismus tisku a sdělovacích prostředků. Podobný výčet neslučitelnosti obsahoval i článek 24 směrnice 93/37/EHS o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce.¹⁴⁹ Inkompatibilita s funkcí ve sdělovacích prostředcích ovšem ve výčtu směrnice chyběla. Neúspěšný účastník veřejné zakázky společnost *Michaniki AE* se dovolávala zrušení jejího výsledku z důvodů rozporu s článkem 14(9) řecké ústavy, který byl podle ní dán na straně vítězného účastníka. Řecký soud ovšem musel nejprve řešit otázku slučitelnosti článku 14(9) ústavy s evropským právem, v této věci následně podal předběžnou otázku.

AG Maduro nahlížel na článek 14(9) řecké ústavy jako na ustanovení, které odráží specifické řecké poměry, ve kterých si dodržování transparentnosti a rovného zacházení při zadávání veřejných zakázek vyžaduje speciální ochrany v ústavní rovině. V konkrétním případě se ovšem řecké orgány dovolávaly vnitrostátního ústavního

¹⁴⁷ KONSTADINIDES, T. Constitutional Identity as a Shield and as a Sword: The European Legal Order within the Framework of National Constitutional Settlement, pp. 206-207.

¹⁴⁸ RODIN, S. National Identity and Market Freedoms after the Treaty of Lisbon, p. 25.

¹⁴⁹ Směrnice Rady ze dne 14. června 1993 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce.

ustanovení v situaci, která je rovněž regulována unijním právem. Maduro zdůraznil, že povinností EU je respektovat ústavní identitu členského státu. Podle Madura je ústavní identita v první řadě „*legitimní a samostatný důvod*“¹⁵⁰ pro dovolání se výjimky z uplatnění základních svobod volného pohybu. V druhé řadě může ochrana národní identity členskému státu umožnit „*vyvinout v určitých mezích vlastní pojetí legitimního zájmu*“¹⁵¹. Takový legitimní zájem ovšem musí být v souladu se zásadou proporcionality, v konkrétním případě tedy stanovená inkompatibilita musela být vhodným a nezbytným opatřením k zaručení rovného zacházení při zadávání veřejných zakázek.

Dle Madura je třeba přihlídnout k významu ústavního ustanovení členského státu a to tak, že toto ustanovení ovlivní způsob, jakým je prováděn test proporcionality. Členskými státy v první řadě přísluší posuzovací pravomoc ohledně zajištění zásady rovného zacházení, kterou stanoví směrnice 93/37/EHS. Tato pravomoc ovšem není neomezená, musí probíhat v mezích stanovených stejnou směrnicí. Vnitrostátní ústavní pravidlo je tedy relevantní pro identifikaci vnitrostátního kontextu, v němž se zásada rovného zacházení musí uplatnit.¹⁵²

Členskému státu je dále svěřen prostor pro uvážení při posouzení míry, ve které vnitrostátní pravidla splňují test proporcionality. I tady je členský stát limitován a to soudním přezkumem, který zpravidla provádí vnitrostátní soud, případně Soudní dvůr. Proporcionalita ovšem nemůže být podle GA vyloučena pouze z důvodu, že jiné členské státy nezvolily stejné opatření.¹⁵³

I přestože v Madurově testu proporcionality absolutní neslučitelnost stanovená řeckou ústavou neobstála, GA věnoval pozornost významu ústavních pravidel členského státu a zdůrazňoval prostor pro uvážení v ohledu toho, co členský stát předloží k testu proporcionality, i co do samotného výsledku testu.

Madurovo odůvodněné stanovisko se tak liší od rozhodnutí Soudního dvora, který se s odkazem na národní identitu nevypořádal.¹⁵⁴ Důvod takového přístupu se přitom nabízí, dle závěrů v *Internationale Handelsgesellschaft* požívá evropské právo aplikační

¹⁵⁰ C-213/07 Odůvodněné stanovisko k *Michaniki*, ECLI:EU:C:2008:544, para. 32.

¹⁵¹ *Idem*, para. 32.

¹⁵² *Idem*, para. 33.

¹⁵³ *Idem*, para. 34.

¹⁵⁴ C-213/07 *Michaniki*, ECLI:EU:C:2008:731.

přednosti před normou vnitrostátní a to včetně normy ústavní. Takový přístup byl ovšem kritizovaný, jak z důvodu přehlížení povinnosti stanovené v tehdejšímu článku 6(3) SEU (nyní článek 4(2) SEU), tak z pocitu neadekvátní odpovědi na Lisabonský nálezh BVG, ve kterém německý ústavní soud výslovně trval na nedotknutelnosti ústavní identity Spolkové republiky a v tomto ohledu si vyhradil právo přezkumu.¹⁵⁵

Soudní dvůr dal navíc v *Michaniki* implicitně najevo, že dotčené ustanovení řecké ústavy nepovažoval za dostatečně důležité na to, aby test proporcionality ponechal vnitrostátnímu orgánu, jak tomu bylo například v rozhodnutí *Rottmann*.¹⁵⁶ Na rozdíl od případu *Rottmann* Soudní dvůr provedl test proporcionality v *Michaniki* sám a normu řeckého ústavního práva označil za rozpornou s evropským právem. Kosta kritizuje, že Soudní dvůr při posouzení proporcionality nezvládl vzít v úvahu specifické okolnosti řecké mediální sféry.¹⁵⁷

Dle názoru autorky je z výše uvedených rozhodnutí a především z rozhodnutí *Michaniki* zřejmé, že Soudní dvůr implicitně třídí vnitrostátní ústavní pravidla na více a méně důležitá. Podle důležitosti (specifičnosti) ústavních norem následně Soudní dvůr přistoupí k testu proporcionality a provede jej sám (scénář *Michaniki*), test proporcionality sice provede, ale z větší části se opírá a zároveň i potvrdí závěry vnitrostátního orgánu (scénář *Omega*) či test proporcionality zcela nechá na vnitrostátním orgánu s případným poskytnutím určitého návodu (scénář *Rottmann*). První ze zmíněných scénářů s sebou přitom nese nejvyšší riziko konfliktu mezi Soudním dvorem a národními soudy, když, jak kritizují autoři znalí vnitrostátních poměrů, Soudní dvůr do své úvahy nezvládne dostatečně zahrnout specifika konkrétního členského státu.

Na rozdíl od *Michaniki* Soudní dvůr postoupil test proporcionality národnímu soudu v rozhodnutí *Rottmann*. V tomto případě se soud pokládající předběžnou otázku dovolával ochrany „*samé podstaty svrchované pravomoci členských států přiznané*

¹⁵⁵ KOSTA, V. Case Note: European Court of Justice Case C-213/07, *Michaniki AE v. Ethniko Simvoulío radiotileorasis Ipurgos Epikratias*. *European Constitutional Law Review*. 2009, vol. 5, issue 3, p. 507.

¹⁵⁶ C-135/08 *Rottman*, ECLI:EU:C:2010:104.

¹⁵⁷ KOSTA, V. Case Note: European Court of Justice Case C-213/07, *Michaniki AE v. Ethniko Simvoulío radiotileorasis Ipurgos Epikratias*, pp. 512-513.

čl. 17(1) SES vymezit prováděcí pravidla upravující oblast státního občanství¹⁵⁸. GA Maduro opět upozorňoval na povinnost respektovat národní identitu členského státu, když stanovil, že podmínky nabytí a pozbytí občanství tvoří její součást.¹⁵⁹ GA a Soudní dvůr byly za jedno v názoru, že národní občanství je spjato s občanstvím unijním a tudíž i s právy a svobodami, jež stanoví Smlouvy. Soudní dvůr se nicméně ve svém rozhodnutí povinností respektovat národní identitu nezabýval.¹⁶⁰ Rozhodnutí *Rottman* je v každém případě ilustrací rozpínání evropského práva do oblastí, které tradičně patřily do exkluzivní kompetence členských států, a zároveň snahu GA vtáhnout obranný mechanismus identity do diskuze před Soudním dvorem.

3.2.3 Národní identita po Lisabonu

Polisabonský vývoj bude demonstrován obzvláště na dvou rozhodnutích: *Sayn-Wittgenstein*¹⁶¹ a *Runevič-Vardyn*.¹⁶² V obou případech je řešen konflikt mezi povinností respektovat národní identitu členského státu dle článku 4(2) SEU a práva na volný pohyb dle článku 21 SFEU společně s právem na ochranu soukromí dle článku 7 Listiny základní práv EU a článku 8 Úmluvy.

Ilonka Sayn-Wittgenstein, rakouská občanka, po osvojení německým občanem šlechtického původu požadovala, aby její jméno bylo v rakouské matrice zapsáno ve tvaru obsahující šlechtický titul „Fürstin von Sayn-Wittgenstein“. Používání šlechtických titulů je ovšem v rakouském právním řádu zakázáno ústavním zákonem.¹⁶³ Navrhovatelka rovněž uplatnila právo svobodně se pohybovat, když požadovala, aby její osvojení bylo uznáno oběma dotčenými státy. Jelikož navrhovatelka působila jako realitní makléřka s luxusními komoditami vykonávající činnost v různých státech EU, tvrdila, že zákaz

¹⁵⁸ C-135/08 *Rottman*, ECLI:EU:C:2010:104, para. 32.

¹⁵⁹ C-135/08 Odůvodněné stanovisko k *Rottman*, ECLI:EU:C:2009:588, paras. 24-25.

¹⁶⁰ C-135/08 Odůvodněné stanovisko k *Rottman*, ECLI:EU:C:2009:588, para. 26; C-135/08 *Rottman*, ECLI:EU:C:2010:104, para. 41.

¹⁶¹ C-208/09 *Sayn-Wittgenstein*, ECLI:EU:C:2010:806.

¹⁶² C-391/09 *Runevič-Vardyn*, ECLI:EU:C:2011:291.

¹⁶³ Zákon o zrušení šlechtictví, sekulárních rytířských a dámských řádů, jakož i některých titulů a hodností ze dne 3. dubna 1919.

používání šlechtického titulu, který jí při výkonu profese poskytuje určitou výhodu, by rovněž poškodil její právo na svobodné poskytování služeb.¹⁶⁴

Rakouská vláda následně označila ústavní Zákon o zrušení šlechtictví za součást ústavní identity Rakouské republiky. Zákon podle rakouské vlády představuje zásadní rozhodnutí ve prospěch formální rovnosti občanů před zákonem, jelikož žádný rakouský občan nesmí být odlišován doplňky ke jménu ve formě šlechtických přídomků, titulů nebo hodností.¹⁶⁵

GA Sharpston se sice výslovně neodvolává na článek 4(2) SEU národní identity, uvedla nicméně, že právo na volný pohyb občanů může být omezeno „*fundamentálním ústavním pravidlem či principem*“¹⁶⁶. Takový ústavní princip ovšem podle ní musí být v souladu se zásadou proporcionality jako obecnou zásadou evropského práva.¹⁶⁷ Při srovnání definice legitimního důvodu v odůvodněném stanovisku GA Sharpston v *Sayn-Wittgenstein* a jeho definice GA Maduro *Michaniki* lze dojít k závěru, že oba generální advokáti pracují s legitimním důvodem odlišně. Podle Sharpston se musí jednat o „*pravidlo mající v členském státě ústavní povahu, které je podloženo důvody veřejného pořádku*“¹⁶⁸, zatímco Maduro konstruoval legitimní cíl na základě tehdejšího článku 6(3) SEU (dnes 4(2) SEU) v rámci ochrany národní identity. Formulace Sharpston naznačuje, že generální advokátka chápe možnost omezit právo na volný pohyb v rámci výjimek, které stanoví článek 45(3) SFEU, tedy z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví. Ve svém stanovisku tedy Sharpston nepřiznává vnitrostátní ústavní normě režim rozdílný od toho, který je stanoven článkem 45(3) SFEU. Naopak Maduro zacházel s článkem 6(3) SEU (dnes 4(2) SEU) jako s právním základem, který členským státům poskytuje značnou diskreci legitimní důvod formulovat.

Důležité nicméně je zdůraznění generální advokátky, že v konkrétním případě musí test proporcionality provést vnitrostátní soud z důvodů posouzení řady právních a skutkových otázek, které mohou vyžadovat ověření.¹⁶⁹

¹⁶⁴ C-208/09 *Sayn-Wittgenstein*, ECLI:EU:C:2010:806, paras. 30 a 31.

¹⁶⁵ *Idem*, para. 74.

¹⁶⁶ *Idem*, para. 74.

¹⁶⁷ C-391/09 Odůvodněné stanovisko k *Sayn-Wittgenstein*, ECLI:EU:C:2010:784, paras. 65 a 71.

¹⁶⁸ *Idem*, para. 71.

¹⁶⁹ *Idem*, para. 68.

Lze tedy shrnout, že GA Sharpston psala své stanovisko k *Sayn-Wittgenstein* jazykem volného pohybu. Soudní dvůr si nicméně byl vědom konfliktu ústavního ustanovení s právem na volný pohyb. Je to zřejmé z odstavce 41 rozhodnutí, kde Soudní dvůr uvedl: „*Podstatou [předběžné] otázky v zásadě je, zda důvody ústavního pořádku mohou členskému státu umožnit, aby neuznal všechny prvky příjmení nabytého jedním z jeho státních příslušníků v jiném členském státě, a nikoliv to, zda skutečnost, že neuznal jméno legálně nabyté v jiném členském státě, představuje překážku volnému pohybu služeb, který je zaručen článkem 56 SFEU.*“¹⁷⁰

Soudní dvůr následně shledal, že nutnost změnit všechny formální stopy příjmení navrhovatelky jí způsobí značné obtíže, což brání výkonu práva vyplývajícího z článku 21 SFEU.¹⁷¹ Soudní dvůr poté analyzoval, zda je možné takové omezení volného pohybu objektivně odůvodnit připouštějíc, že „*v kontextu rakouských ústavních dějin může být zákon o zrušení šlechtictví jakožto prvek národní identity vzat v úvahu při poměrování legitimních zájmů s právem svobodně se pohybovat přiznaným právem EU.*“¹⁷²

Dále ovšem stanovil, že odůvodnění, kterého se dovolává rakouská vláda, je třeba vykládat jako odůvodnění veřejným pořádkem. V tomto ohledu připomněl, že pojem veřejného pořádku musí být vykládán restriktivně a nemůže být určován jednostranně členskými státy bez kontroly orgánů EU.¹⁷³

Soudní dvůr dále konstatuje, že zásada rovného zacházení je jednou z obecných zásad unijního práva, sama tak představuje legitimní důvod omezení volného pohybu. Poté přistoupil k testu proporcionality, přičemž neshledal zákaz nabývání, držení nebo používání šlechtických titulů za nepřiměřený.¹⁷⁴ Výsledkem tedy bylo konstatování, že rakouské orgány odmítnutím uznat šlechtický titul jako část jména navrhovatelky neporušily článek 21 SFEU.

Rozhodnutí *Sayn-Wittgenstein* vyvolává určité rozpaky. Zatímco Soudní dvůr zachází se zásadou rovného zacházení jako s legitimním důvodem v rámci veřejného pořádku, současně opakuje povinnost EU respektovat národní identitu členského státu,

¹⁷⁰ C-208/09 *Sayn-Wittgenstein*, ECLI:EU:C:2010:806, para. 41.

¹⁷¹ *Idem*, paras. 67 a 70.

¹⁷² *Idem*, para. 83.

¹⁷³ *Idem*, para. 84.

¹⁷⁴ *Idem*, para. 94.

kteřá je v konkrétním případě tvořena republikovým státním zřícením. Názory na roli národní identity v *Sayn-Wittgenstein* se významně liší. Besselink toto rozhodnutí označuje za vůbec první, kde Soudní dvůr uznal, že element národní identity může ospravedlnit omezení volného pohybu.¹⁷⁵ Von Bogdandy a Schill naopak tvrdí, že Soudní dvůr přeměnil povinnost respektovat národní identitu do podpůrného argumentu v rámci testu proporcionality.¹⁷⁶

Autorka se přiklání k druhému ze zmíněných názorů. I přes výslovné označení zákona o Zákazu šlechtictví a republikového zřícení za prvek národní identity, Soudní dvůr uvedl, že tento aspekt „*by mohl být vzat v úvahu*“¹⁷⁷ v případě balancování legitimních zájmů a práva na svobodný pohyb občanů. Hned v dalším článku nicméně pracuje s argumenty, které uvedla rakouská vláda, jako s požadavky na ochranu veřejného pořádku.¹⁷⁸ Legitimním důvodem, se kterým Soudní dvůr v testu proporcionality pracuje je ochrana zásady rovnosti, národní identita má tedy v testu proporcionality subsidiární úlohu.¹⁷⁹

V rozhodnutí *Runevič-Vardyn* se Soudní dvůr musel vypořádat s otázkou souladu přepisu jmen fyzických osob nerespektující pravidla jazyka, ze kterého jméno pochází, s právem na svobodný pohyb občanů dle článku 21 SFEU a zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti dle článku 18 SFEU.

Dokumenty (rodný list a potvrzení o sňatku) upravující osobní stav paní Runevič-Vardyn, litevské občanky polského původu, uváděly její polské jméno v zásadě přepsané do litevského jazyka, tedy „Runevič“ namísto „Runiewicz“, „Vardyn“ namísto „Wardyn“. Na první pohled by se mohlo zdát, že se jednalo o situaci bez evropského prvku, paní Runevič-Vardyn nicméně využila svého práva na volný pohyb, když se provdala za polského občana a společně odešli trvale žít do Belgie. Osobní dokumenty

¹⁷⁵ BESSELINK, L.F.M. Respecting Constitutional Identity in the European Union: An essay on ECJ Case C-208/09, *Ilonka Sayn-Wittgenstein v. Landeshauptmann von Wien*. *CML Review*. 2012, vol. 49, no. 2, pp. 1 a 6.

¹⁷⁶ VON BOGDANDY, A.; SCHILL, J. Overcoming absolute primacy, p. 26.

¹⁷⁷ C-208/09 *Sayn-Wittgenstein*, ECLI:EU:C:2010:806, para. 83.

¹⁷⁸ *Idem*, para. 84.

¹⁷⁹ *Idem*, para. 93.

obou manželů tak uváděly jejich jména v odlišných podobách, litevské orgány přitom odmítly formu jména paní Runevič-Vardy změnit.¹⁸⁰

Podle litevské vlády takové jednání nezaložilo překážku volného pohybu, vláda navíc vznesla argument, podle kterého je státní úřední jazyk ústavně chráněnou hodnotou, která je zároveň elementem národní identity.¹⁸¹

Soudní dvůr v rozhodnutí explicitně rozeznal ochranu úředního jazyka jako součást národní identity ve smyslu článku 4(2) SEU. Soudní dvůr dále uvedl: „*cíl sledovaný takovou vnitrostátní právní úpravou, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, která chce chránit státní úřední jazyk tím, že ukládá pravidla grafického záznamu stanovená v tomto jazyce, v zásadě představuje legitimní cíl, který může odůvodnit omezení práv na volný pohyb a pobyt stanovených v článku 21 SFEU a může být zohledněn při vážení legitimních zájmů a uvedených práv přiznaných právem Unie*“¹⁸². Zároveň ponechal test proporcionality na národním orgánu.

Tímto Soudní dvůr označil element národní identity za legitimní cíl, který sám o sobě může odůvodnit omezení volného pohybu. Nutno dodat, že Soudní dvůr neodkázal exkluzivně na článek 4(2) SEU, ale zároveň i na povinnost zachování kulturní diverzity, která je chráněna článkem 3(3) SEU a článkem 22 Listiny základních práv EU. I přesto rozhodnutí *Runevič-Vardyn* představuje určitý posun od *Sayn-Wittgenstein*, kde do testu proporcionality stále jako legitimní cíl vstupovala zásada rovnosti v rámci ochrany veřejného pořádku.

Na *Runevič-Vardyn* navázal Soudní dvůr v rozhodnutí *Anton Las* z dubna 2013.¹⁸³ I toto rozhodnutí se týkalo otázky ochrany úředního jazyka, resp. volby, jaký jazyk bude na určitém území používán. V konkrétním případě bylo belgické ústavní ustanovení, které stanoví pravomoc parlamentů Francouzského a Vlámského společenství upravit používání jazyků v sociálních vztazích mezi zaměstnavateli a jejich zaměstnanci,¹⁸⁴

¹⁸⁰ C-391/09 *Runevič-Vardyn*, ECLI:EU:C:2011:291, paras.15-23.

¹⁸¹ *Idem*, para. 84.

¹⁸² *Idem*, para. 87.

¹⁸³ C-202/11 *Anton Las*, ECLI:EU:C:2013:239.

¹⁸⁴ Článek 129(1) bod 3 belgické ústavy.

provedeno vlámskou vyhláškou o používání jazyků.¹⁸⁵ Tato vyhláška stanovila povinnost zaměstnavatele vyhotovit všechny dokumenty určené zaměstnancům v nizozemštině; dokumenty nesplňující tento požadavek byly stiženy neplatností.¹⁸⁶

Anton Las namítal neplatnost ukončení pracovního poměru dopisem, jenž mu byl zaslán jeho zahraničním zaměstnavatelem v anglickém jazyce, tedy v rozporu s požadavkem stanoveným vyhláškou ohledně exkluzivního používání nizozemštiny. Jeho zaměstnavatel naopak argumentoval, že vyhláška v dotčeném případě nemůže být použita, neboť by představovala překážku volného pohybu osob garantovaného článkem 45 SFEU.

GA Jääskinen zopakoval, že článek 4(2) SEU zahrnuje „*jazykový aspekt*“, který členský stát opravňuje k volbě jazyka používaného na jeho území. Současně se také pokusil objasnit rozdíl mezi jazykovým aspektem článku 4(2) SEU a článku 3(3) SEU, když uvedl: „*[k]oncept národní identity se tak týká volby jazyků používaných na vnitrostátní, či dokonce regionální úrovni, zatímco koncept jazykové rozmanitosti se týká mnohojazyčnosti existující na unijní úrovni*“¹⁸⁷. Povinnost používat výhradně jeden jazyk ve všech typech dokumentů ovšem podle GA nemůže být důvodem ospravedlnění omezení volného pohybu. Konkrétní ustanovení je podle něho současně i v rozporu s principem proporcionality.¹⁸⁸

Na odůvodněné stanovisko částečně navázal i Soudní dvůr, který sice stanovil, že podpora užívání nizozemštiny představuje legitimní zájem, na jehož základě může dojít k odůvodnění omezení svobody pohybu, konkrétní ustanovení ovšem neshledal proporcionalním.¹⁸⁹

Z rozhodnutí *Runevič-Vardyn* a *Anton Las* je zřejmé, že článek 4(2) SEU může v určitých případech představovat samostatně stojící derogační ustanovení. Z rozhodnutí Soudního dvora je ovšem patrné, že jako samostatný legitimní důvod obstála zatím pouze ochrana úředního jazyka.

¹⁸⁵ Vyhláška Vlaamse Gemeenschap ze dne 19. července 1973, kterou se upravuje používání jazyků v sociálních vztazích mezi zaměstnavateli a pracovníky.

¹⁸⁶ Články 5 a 10 vyhlášky Vlaamse Gemeenschap.

¹⁸⁷ C-202/11 Odůvodněné stanovisko k *Anton Las*, ECLI:EU:C:2012:456, para. 59.

¹⁸⁸ *Idem*, para. 60.

¹⁸⁹ C-202/11 *Anton Las*, ECLI:EU:C:2013:239, paras. 27 a 33.

Samotný potenciál článku 4(2) SEU ovšem zajisté není vyčerpán. Na článek, který se z počátku objevoval nejčastěji v odůvodněných rozhodnutí generálních advokátů, se začínají odvolávat členské státy. Ty v něm kromě derogačního ustanovení vidí i právní základ, díky němuž je možné zpochybnit platnost sekundárního předpisu. Tuto možnost ostatně nastínil už AG Bot v *Melloni*, když uvedl: „[č]lenský stát, který by měl za to, že ustanovení sekundárního práva ohrožuje jeho národní identitu, by jej tak mohl napadnout na základě čl. 4 odst. 2 SFEU“¹⁹⁰.

V rozhodnutí *Toressi* ze dne 17. července 2014 musel Soudní dvůr v rámci řízení o předběžné otázce řešit otázku platnosti článku 3 směrnice 98/5 o usnadnění trvalého výkonu povolání advokáta v jiném členském státě než v tom, ve kterém byla získána kvalifikace,¹⁹¹ ve světle článku 4(2) SEU. V tomto případě se dva italské občany dovolávali práva být zapsáni do seznamu usazených advokátů. Oba dva získali právní vzdělání v Itálii, načež odešli právní služby poskytovat do jiného členského státu, kde splnili podmínky profesní zkoušky. Po návratu do Itálie se dovolávali práva být zapsáni do seznamu usazených advokátů na základě článku 3 směrnice 98/5, které jim bylo odepřeno. Italský referující soud uvedl, že článek 3 Směrnice 98/5 umožňuje obcházet článek 33(5) italské ústavy, který stanoví, že podmínkou výkonu advokáta je složení státní zkoušky. Rozsah, ve kterém článek 3 Směrnice 98/5 umožňuje obejít italskou ústavu, je podle něj v rozporu s článkem 4(2) SEU a musí být proto považován za neplatný.¹⁹²

Soudní dvůr sice argument zamítl s odůvodněním, že možnost získání profesního označení advokát v jiném členském státě nijak nenarušuje základní politické a ústavní systémy ani základní funkce členského státu ve smyslu 4(2) SEU,¹⁹³ případ *Torresi* byl nicméně prvním, kde členský stát vyzval Soudní dvůr k přezkumu souladu sekundárního předpisu s článkem 4(2) SEU.

¹⁹⁰ C-399/11 Odůvodněné stanovisko k *Melloni*, ECLI:EU:C:2013:107, para. 139.

¹⁹¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/5/ES ze dne 16. února 1998 o usnadnění trvalého výkonu povolání advokáta v jiném členském státě než v tom, ve kterém byla získána kvalifikace.

¹⁹² C-58/13 *Toressi*, ECLI:EU:C:2014:2088, paras. 9-14.

¹⁹³ *Idem*, para. 58.

Ke stejnému závěru Soudní dvůr velmi pravděpodobně dojde i v případech *Bero a Pham*,¹⁹⁴ pokud bude následovat stanovisko GA. Oba dva případy se týkají možnosti zajištění uprchlíků čekajících na vyhoštění ve vězeňském zařízení z důvodů neexistence speciálních zadržovacích zařízení ve smyslu článku 16(1) směrnice 2008/115/ES v Hesensku a Bavorsku.¹⁹⁵ Spolková vláda se přitom pokoušela argumentovat povinností respektovat národní identitu tvrdíc, že jednotlivé spolkové země mají pravomoc „*určit, zda a do jaké míry budou s ohledem na svoji velikost, zeměpisnou polohu a počet osob zajištěných za účelem vyhoštění zřizovat a spravovat zvláštní zajišťovací zařízení a měly by také svobodně rozhodovat o tom, zda se případně dohodnou na administrativní spolupráci s ostatními spolkovými zeměmi*“¹⁹⁶. Tato pravomoc přitom podle ní vyplývá z federativního uspořádání zakotveném v Základním zákoně. Jinými slovy, dle Spolkové vlády by byla narušena administrativní svrchovanost spolkových republik v případě, že by migranti čekající na vyhoštění nemohly umístit do věznic z důvodů existence zvláštních zařízení na jiném místě federálního území.

GA Bot s tímto argumentem nesouhlasil, výslovně uvedl, že federální struktura nemůže být překážkou pro uplatňování zásad Směrnice 2008/115/ES. Podle Bota se členský stát „*nemůže dovolávat vnitrostátních ustanovení nebo praxe vyplývajících z jeho federálního uspořádání, aby odůvodnil nesplnění povinností stanovených směrnicí*“¹⁹⁷. Následně odkázal na povinnost loajality stanovenou článkem 4(3) SEU, která je, jak bylo popsáno v podkapitole 2.3, limitem sféry, ve které se členský stát může dovolávat práva na respekt národní identity. V konkrétním případě tedy dle GA musí členský stát zajistit umístění migranta ve zvláštním zařízení, pokud takové na jeho území existuje, bez ohledu na federativní uspořádání.

V každém případě argument federálním uspořádáním resp. rozdělením pravomocí mezi spolkové země není s ohledem na povinnost respektovat národní identitu lichým

¹⁹⁴ C-743/13 a C-744/13 Odůvodněné stanovisko k *Bero a Pham*, ECLI:EU:C:2014:295, ECLI:EU:C:2014:336.

¹⁹⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

¹⁹⁶ C-743/13 a C-744/13 Odůvodněné stanovisko k *Bero a Pham*, ECLI:EU:C:2014:295, ECLI:EU:C:2014:336, para. 122.

¹⁹⁷ *Idem*, para. 143.

argumentem, jak se ukázalo v rozhodnutí *Digibet Albers* z 12. června 2014. Toto rozhodnutí se týkalo citlivé oblasti regulace hazardních her, ve které, jak připouští Soudní dvůr, mezi členskými státy existují značné rozdíly. Ústřední otázkou ovšem tentokrát nebylo samotné odůvodnění omezení volného pohybu služeb dle článku 56 SFEU, ale otázka možnosti jedné ze spolkových republik odchýlit se od striktní úpravy hazardních her, jenž platí v ostatních spolkových zemích. Předkládající soud se dotazoval, zda existence liberálnější úpravy hazardních her na internetu v jedné spolkové zemi, zakládá nekonzistentní omezení (*inconsistent restriction*) volného pohybu služeb a tím pádem rozpor úpravy ostatních spolkových zemí s unijním právem.

Soudní dvůr uvedl, že článek 56 SFEU nebrání společným pravidlům většiny entit tvořící federální stát, i přestože jedna z takových entit ponechala v platnosti liberálnější úpravu, za předpokladu, že společná pravidla budou splňovat požadavek proporcionality. Soudní dvůr zároveň výslovně stanovil, že „*rozdělení pravomocí mezi spolkové země nelze zpochybnit, jelikož se těší ochraně přiznané čl. 4 odst. 2 SEU*“¹⁹⁸.

Rozhodnutí *Digibet Albers* nasvědčuje závěru, že článek 4(2) SEU bude Soudním dvorem vykládán velmi restriktivně, na první pohled je totiž zřetelný rozdíl mezi rozdělením pravomocí mezi spolkové země, jenž podle Soudního dvora požívá ochrany ve smyslu 4(2) SEU, a diskrecí v ohledu umístění migranta čekajícího na vyhoštění do speciálního zařízení, kde Soudní dvůr argument národní identitou neuznal. Poslední zmíněný případ by totiž do kategorie „základů politických a ústavních systémů“ spadl jen s velkou mírou interpretační benevolence, kterou s jistotou Soudní dvůr článku 4(2) SEU nedopřeje.

Potenciál článku 4(2) SEU jako derogačního ustanovení je tak v zásadě mimořádně omezený, v rozhodnutích Soudního dvora jsou sice stále častěji určité elementy označovány za součást národní identity, i přesto Soudní dvůr trvá na dodržování obecných principů unijního práva jako zásady proporcionality a zákazu diskriminace.¹⁹⁹ V rámci vnitřního trhu jsou opatření přijatá členskými státy podrobena klasickému testu proporcionality, který stále v četných případech provede sám Soudní dvůr. Článek 4(2) SEU tak zajisté nepředstavuje pomyslné eso v rukávu členských států, neboť

¹⁹⁸ C-156/13 *Digibet Albers*, ECLI:EU:C:2014:1756, para. 34.

¹⁹⁹ C-186/11 *Stanleybet International*, ECLI:EU:C:2013:33, para. 27.

argumenty vznesené na jeho základě budou vždy muset být v souladu s širším rámcem unijního práva, především jeho obecnými zásadami.

I přes neúspěch členských států v případech jako *Anton Las*, *Toressi* a pravděpodobně i *Bero Pham*, jimi představené argumenty svědčí o rostoucí tendenci členských států odvolávat se na povinnost respektovat národní identitu. Potenciál článku 4(2) SEU tak zajisté ještě nebyl vyčerpán navzdory přesvědčení autorky, že jako právní základ vymanění se z povinnosti stanovené unijním právem by článek 4(2) SEU mohl sloužit pouze ve výjimečných případech, kde by právní důvod derogace nebyl nalezen v jiném ustanovení Smluv.

Závěr

V tomto roce EU oslavila 50. výročí rozhodnutí *Costa v. ENEL*, ve kterém Soudním dvůr definoval klíčový princip přednosti evropského práva. Za posledních padesát let došlo nicméně k významnému prohloubení evropské integrace, unijní právo přestalo být exotickým prvkem v právních řádech členských států a stalo se jejich integrální součástí. Takovou součástí, která podstatně ovlivňuje čím dál tím více oblastí vnitrostátního práva. S tímto postupem vyvstává i otázka redefinice jeho vztahu s unijním právem. Ochrana národní identity a svébytnosti právních řádů je legitimním zájmem členských států, povinnost respektovat národní identitu má tak zajisté v této diskuzi své místo.

Národní identita a ústavní soudy

V druhé kapitole této práce se autorka zabývala obsahem pojmu národní identity ve smyslu článku 4(2) SEU. Lze uzavřít, že jednotná definice národní identity existovat nemůže, samotný článek 4(2) SEU odkazuje na vnitrostátní úroveň, když spojuje národní identitu se základními ústavními a politickými systémy členských států, tím národní identitu neodmyslitelně spojuje s ústavním právem a ústavními hodnotami členských států. Soudní dvůr EU přitom na základě článku 19 SEU postrádá pravomoc vykládat vnitrostátní právo, natož ústavní právo členských států. Obsah pojmu národní identita je tak nutné hledat na vnitrostátní úrovni.

Hlavní roli v definování obsahu národní identity tudíž musí hrát ústavní soudy členských států, které jsou zpravidla povolány k výkladu ústav a ústavního práva. Ústavní soudy ostatně ve svých rozhodnutích pracují s instituty kvalitativně obdobnými národní identitě např. ústavní identita či materiální ohnisko ústavy. Tyto instituty potom určují obsah národní identity ve smyslu článku 4(2) SEU. Lze tedy dovodit, že národní identita není institutem výlučně unijního práva, ale její obdoba existuje i v národních právních řádech. Von Bogdandy na základě tohoto argumentu dovozuje, že oblast ústavní identity je v evropském právním prostoru homogenní.²⁰⁰ Tento závěr potvrzuje i analýza autorky, v německém *Lisabonském nález*u a nedávného rozhodnutí Soudního dvora *Digibet Albers* souhlasně figurovalo federativní uspořádání a dělba pravomocí mezi spolkové země jako

²⁰⁰ VON BOGDANDY, A.; SCHILL, J. Overcoming absolute primacy, pp. 16-17.

element národní identity. Článek 4(2) SEU tak poskytuje platformu pro interakci národních právních řádů a unijního práva, obsah pojmu národní identity tedy musí být výsledkem konsensu vnitrostátního soudu a Soudního dvora. Vnitrostátní soudy a Soudní dvůr přitom mají v utváření obsahu národní identity rozdílnou roli. Dle názoru autorky ovšem Soudnímu dvoru nepřísluší, aby obsah národní identity definoval, naopak na základě rozdílné působnosti vnitrostátního a unijního práva je pravomocí Soudního dvora posoudit soulad nároku vnitrostátního soudu ohledně obsahu ústavní identity ve světle unijního práva. Soudní dvůr tedy spoluutváří obsah národní identity, měl by se ovšem vyvarovat výroku ohledně toho, co je a co není národní identitou členského státu.

Jelikož článek 19 SEU svěřuje Soudnímu dvoru pravomoc k výkladu unijního práva, na první pohled by se mohlo zdát, že Soudní dvůr je oprávněn interpretovat článek 4(2) SEU i obsah národní identity v něm zakotvené. Autorka se nicméně domnívá, že interakce dvou právních řádů na základě článku 4(2) SEU činí situaci složitější. Článek 4(2) SEU se vyznačuje pluralistickou strukturou, neboť s ohledem na obsah národní identity odkazuje zpět na vnitrostátní právo, když stanoví, že národní identita spočívá v základech politických a ústavních systémů členských států. Definice oněch základů náleží proto ústavním soudům členských států, naopak Soudní dvůr disponuje pravomocí interpretovat, co je obsahem povinnosti národní identitu respektovat. Článek 4(2) SEU totiž stanoví, že EU „*respektuje národní identitu členských států*“.

S přihlédnutím ke konfliktům mezi Soudním dvorem a ústavními soudy členských států v minulosti nutno konstatovat, že výše nastíněná teorie nemusí v praxi fungovat zcela bez obtíží. Uvedené závěry totiž platí za předpokladu, že ústavní soudy a Soudní dvůr považují sami sebe za vrcholné instance pouze v mezích své působnosti a zároveň respektují, že navzájem vůči sobě nejsou v hierarchickém vztahu. V praxi ovšem nejsou ojedinělé situace, ve kterých mají soudy tendenci meze své působnosti překračovat.

K otázce obsahu pojmu národní identity ve smyslu článku 4(2) SEU lze nicméně shrnout, že tento obsah je totožný s definicí ústavní identity, tak jak je judikována ústavními soudy členských států. Z tohoto rovněž vyplývá, že národní identitu určují ústavní soudy členských států. Soudní dvůr má naopak pravomoc posuzovat národní identitu ve světle unijního práva, prerekvizitu souladu národní identity s ním představuje článek 2 SEU, Soudní dvůr bude rovněž balancovat povinnost národní identitu respektovat s povinností loajální spolupráce dle článku 4(3) SEU.

Potenciál článku 4(2) SEU dle autorky tkví především v jeho funkci korektivu excesů unijního práva, samotný článek totiž představuje právní základ, díky němuž mohou ústavní soudy členských států podrobit normy unijního práva *intra* i *ultra vires* přezkumu. S touto možností pracoval BVG ve svém *Lisabonském nálezu*. Na přezkum unijního práva ústavními soudy by tak nemělo být pohlíženo jako na jejich výstřednost, spíše by takový přezkum měl být považován za součást dialogu evropských soudních instancí, neboť jeho právní základ lze nalézt v samotném unijním právu. Jako takový by ovšem měl být až posledním opatřením, ke kterému se ústavní soudy uchýlí, unijní právo totiž nejprve nabízí možnost položení předběžné otázky a další prostředky, jak ve sporných záležitostech dosáhnout konsensu.

Tento závěr bezprostředně souvisí s otázkou, zda bylo absolutní pojetí principu přednosti překonáno. Jak je všeobecně známo, samotné odmítnutí absolutního pojetí této zásady ústavními soudy členských států činí toto pojetí o něco méně absolutní. Zakotvení povinnosti respektovat národní identitu členských států do Smluv na pozici Soudního dvora nic nezměnila, národní identita by ovšem mohla, a na základě *Lisabonského nálezu* BVG už do určité míry je, být další kapitolou v hledání řešení patové situace, která v tomto ohledu mezi Soudním dvorem a některými ústavními soudy nastala. Největším přínosem článku 4(2) SEU dle autorky je, že oběma stranám poskytuje společný rámec pro diskuzi nad účinky unijního práva v právních řádech členských států a nad jeho limity, a zároveň jim k této diskuzi poskytuje společnou terminologii. S rostoucím zájmem členských států o povinnost EU respektovat jejich národní identity se nástroje, na jejichž základě může být absolutní pojetí principu přednosti překonáno, stávají o mnoho konkrétnější. Přezkum norem unijního práva ústavními soudy na základě rozporu s článkem 4(2) SEU by sice měl být nástrojem *ultima ratio*, pouhá možnost tohoto přezkumu nicméně absolutní pojetí principu přednosti dále relativizuje.

Národní identita a Soudní dvůr EU

Nastíněný vývoj ustanovení o národní identitě a rozhodnutí Soudního dvora, v nichž byl ať už implicitně či explicitně členským státům přiznán určitý prostor pro volné uvážení naznačuje, že článkem 4(2) SEU byl kodifikován nepsaný *usus*, který nicméně,

jak podotýká GA Maduro, v evropském právu existoval od počátku evropské integrace.²⁰¹ Povinnost respektovat národní identitu členských států se po dlouhou dobu objevovala především v odůvodněných stanoviskách generálních advokátů, s přijetím Lisabonské smlouvy a rostoucím zájmem členských států o článek 4(2) SEU začínají být rozhodnutí Soudního dvora s odkazem na tuto zásadu čtenější.

Představuje článek 4(2) SEU ustanovení, které umožňuje členským státům uniknout povinnosti stanovené unijním právem? Autorka se domnívá, že v tomto ohledu článek 4(2) SEU nepřináší mnoho nového a jeho derogační potenciál je značně omezený. Jak bylo demonstrováno na rozhodnutích *Grogan*, *Melki a Abdeli*, *Omega* a *Schmidberger*, Soudní dvůr se vždy vyhýbal střetu ústavních norem členských států s evropským právem pomocí volného uvážení, které bylo členským státům přiznáno. V rámci vnitřního trhu přitom Smlouvy vždy obsahovaly derogační ustanovení, které umožňují vtěsnat zájem členského státu do mezí legitimního zájmu, na jehož základě lze omezení volného pohybu odůvodnit. Například koncept veřejného pořádku je, i přes opakovaný apel Soudního dvora vykládat tento pojem restriktivně,²⁰² často uplatňovaným legitimním důvodem, který určitou diskreci členským státům poskytuje.

V rozhodnutí *Michaniki* GA Maduro uvedl, že národní identita představuje samostatný důvod, na jehož základě se lze vyhnout povinnosti stanovené unijním právem v rámci vnitřního trhu. Jako samostatný důvod ovšem národní identita obstála pouze v případě *Runevič-Vardyn*, kde Soudní dvůr uznal ochranu úředního jazyka za legitimní cíl a následně nechal test proporcionality na vnitrostátním soudu. Stejnou argumentaci lze nalézt i v rozhodnutí *Anton Las*, zde ovšem Soudní dvůr povinnost používat pouze jeden jazyk v zaměstnaneckých vztazích neshledal proporcionální. Lze tedy shrnout, že v případě ochrany úředního jazyka a za předpokladu, že členský stát přijme tomuto cíli přiměřené opatření, se lze za účelem odůvodnění omezení volného pohybu spolehnout výhradně na článek 4(2) SEU.

Ve stejné míře se lze pravděpodobně spolehnout na argument rozdělení pravomocí mezi entity federálního státu jako element národní identity ve smyslu článku 4(2) SEU. V *Digibet Albers* Soudní dvůr stanovil, že mírnější legislativní úprava hazardních her

²⁰¹ PRESHOVA, D. Battleground or meeting point?, p. 277.

²⁰² C-36/02 *Omega*, ECLI:EU:C:2004:614, para. 30.

v jedné spolkové zemi Spolkové republiky nezakládá nekonzistentní omezení volného pohybu. Toto rozhodnutí je nicméně zatím jediné svého druhu.

V ostatních případech národní identita představuje podpůrný argument a článek 4(2) SEU nepředstavuje samostatné derogační ustanovení. Autorka nesdílí nadšení ohledně rozhodnutí *Sayn-Wittgenstein*, kde Soudní dvůr uznal republikové zřízení a zákaz šlechtických titulů za aspekt národní identity. Tímto totiž úloha článku 4(2) SEU v právní analýze skončila a Soudní dvůr dále pracoval s konceptem ochrany veřejného pořádku, na základě kterého následně nenalezl porušení povinnosti vyplývající ze Smluv.

Z dalších rozhodnutí je taktéž patrné, že v některých případech se Soudní dvůr k argumentu národní identitou odmítne vyjádřit, a to i přestože s článkem 4(2) SEU pracují generální advokáti ve stanoviscích k případům, které Soudní dvůr následně rozhoduje. Toto je případ rozhodnutí *Spain v Eurojust, UGT-Rioja, Michaniki a Rottman*. Takový přístup Soudního dvora je dle autorky problematický, odkazem na článek 4(2) SEU členské státy totiž upozorňují Soudní dvůr, že do právní analýzy před ním vstupují elementy, jež tvoří základ politického a ústavního systému členského státu. Jak bylo výše demonstrováno, monopolem na definici národní identity disponují právě členské státy, Soudní dvůr by tedy neměl zpochybňovat, zda se skutečně o fundamentální ústavní pravidla jedná. Ústavní dimenzi případu může sice Soudní dvůr přehlédnout za předpokladu, že se bude držet svých závěrů z *Internationale Handelsgesellschaft*, takový přístup se ovšem z hlediska vztahu Soudního dvora a vnitrostátních soudů jeví jako neudržitelný. Dle autorky by tak národní identita mohla mít funkci určitého identifikátoru, kterým by členské státy v zásadě informovaly Soudní dvůr o tom, že se jeho právní analýza bude dotýkat fundamentálních ústavních pravidel, které mají ze své povahy vysoký potenciál být předmětem střetů mezi evropskými soudními instancemi.

Lze tedy shrnout, že článek 4(2) SEU poskytuje členským státům určitou diskreci při formulaci legitimního důvodu, na základě kterého lze odůvodnit nesplnění povinnosti vyplývající z unijního práva. Na druhou stranu je význam tohoto ustanovení značně snížen faktem, že samotná existence legitimního důvodu k odůvodnění nesplnění unijní povinnosti nestačí. Opatření přijaté členským státem musí dále splňovat požadavek přiměřenosti. Na tomto základě Soudní dvůr odmítl argument národní identitou např. v rozhodnutí *Anton Las* či *Torresi*. Soudní tak bude vždy balancovat unijní zájmy se zájmem členských států na ochraně jejich ústavní identity. Jelikož je ovšem Soudní dvůr

finálním arbitrem v záležitostech unijního práva, zájmy členských států jsou mu postoupeny k právní analýze, o to více by tedy Soudní dvůr měl věnovat pozornost argumentům na základě článku 4(2) SEU a striktně se držet své úlohy, kterou je posoudit takový argument ve světle unijního práva. Soudní dvůr by měl být obezřetný i v otázce, zda má test proporcionality provést sám nebo ho přenechat vnitrostátnímu orgánu, jelikož se případy s odkazem na národní identitu mohou týkat specifických poměrů určitého členského státu, které Soudní dvůr nemusí být schopen správně posoudit.

I mimo ústavní dimenzi unijního práva tak článek 4(2) SEU bude spíše korektivem, na jehož základě bude možné uniknout unijnímu právu výjimečně. Článek 4(2) SEU by nicméně mohl být jakousi zbytkovou kategorií, která by kromě základů politických a ústavních systémů zahrnovala i další vitální zájmy členských států, které ve Smlouvách explicitně zahrnuté nejsou. Toto je případ již výše zmiňované ochrany úředního jazyka. V tomto ohledu bude nicméně složité rozlišit mezi koncepty ochrany národní identity a ochrany veřejného pořádku, které Soudní dvůr čas od času striktně neodděluje.²⁰³ I přesto není článek 4(2) SEU bezvýznamným ustanovením, jelikož poskytuje evropským soudům další nástroj pro jejich efektivnější komunikaci, když ohraničuje sféru vnitrostátního práva, do které by unijní právo zpravidla zasahovat nemělo.

²⁰³ C-208/09 *Sayn-Wittgenstein*, ECLI:EU:C:2010:806, paras. 72-95.

Seznam zkratek

BVG	Bundesverfassungsgericht: Spolkový ústavní soud
ES	Evropské společenství
EU	Evropská unie
GA	Generální advokát
NSS	Nejvyšší správní soud České republiky
Rada	Rada Evropské unie
SEU	Smlouva o Evropské unii
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
Smlouvy	Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie
Soudní dvůr	Soudní dvůr Evropské unie
Spolková republika	Spolková republika Německo
Úmluva	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
Ústava	zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky,
Ústavní soud	Ústavní soud České republiky
Základní zákon	Základní zákon Spolkové republiky Německo

Seznam použité literatury

1. **ARONSTEIN, I.** The Union shall respect cultural diversity and national identities: Lisbon's concessions to Euroscepticism - true promises or a booby-trap?. *Utrecht L. Rev.* 2010, vol. 6, issue 3.
2. **BESSELINK, L.F.M.** National and Constitutional Identity before and after Lisbon. *Utrecht L. Rev.* 2010, vol. 6, issue 3.
3. **BESSELINK, L.F.M.** Respecting Constitutional Identity in the European Union: An essay on ECJ Case C-208/09, Ilonka Sayn-Wittgenstein v. Landeshauptmann von Wien. *CML Review.* 2012, vol. 49, no. 2.
4. **BOBEK, M.; BŘÍZA, P.; KOMÁREK, J.** *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie.* C. H. Beck. 2011.
5. **CLAES, M.** *The National Court's Mandate in the European Constitution.* Hart. 2005.
6. **CRAIG P.; DE BÚRCA, G.** *The Evolution of EU Law.* Oxford University Press. 2011, 2nd edition.
7. **CRAIG, P.** The Constitutional Treaty and Sovereignty. In AUER, A.; KADDOUS, Ch. (ed.). *Principes fondamentaux de la Constitution européen.* Helbing and Lichtenhahn. 2006.
8. **CRAIG, P.; DE BÚRCA, G.** *EU Law: Text, Cases and Materials.* Oxford University Press. 2011, 5th edition.
9. **DE WITTE, B.** Direct Effect, Primacy and the Nature of the Legal Order. In DE BURCA, G.; CRAIG, P. (ed.). *The evolution of EU Law.* Oxford University Press. 2011, 2nd edition.
10. **DOUGAN, M.** The Treaty of Lisbon 2007: Winning minds, not hearts. *CML Rev.* 2008, vol. 45, issue 3.
11. **DOUGLAS-SCOTT, S.,** *Constitutional Law of the European Union,* Pearson Education. 2002.

12. **DUTHEIL DE LA ROCHERE, J.; PERNICE, I.** European Union Law and National Constitutions. General Report to FIDE XX Congress 2002 in London. Dostupné z: <http://www.whi-berlin.eu/documents/whi_paper1702.pdf>.
13. **DYEVRE, A.** The Melki Way: The Melki Case and Everything You Always Wanted to Know About French Judicial Politics (But Were Afraid to Ask). 2011. Dostupné z: <<http://ssrn.com/abstract=192980>>.
14. **HILSON, C.** The Unpatriotism of the Economic Constitution? Rights to Free Movement and their Impact on National and European Identity. *European Law Journal*. 2008, vol. 14, no. 2.
15. **CHALMERS, D.; DAVIES, G.; MONTI, G.** European Union Law, *Cambridge University Press*. 2011, 2nd edition.
16. **KOMÁREK, J.** Czech Constitutional Court Playing with Matches: Czech Constitutional Court declares a Judgement of the Court of Justice of the EU ultra vires. *European Constitutional Law review*. 2012, vol. 8, issue 2.
17. **KONSTADINIDES, T.** Constitutional Identity as a Shield and as a Sword: The European Legal Order within the Framework of National Constitutional Settlement. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. 2010-2011, vol. 13.
18. **KOSTA, V.** Case Note: European Court of Justice Case C-213/07, *Michaniki AE v. Ethniko Simvoulío radiotileorasis Ipurgos Epikratias*. *European Constitutional Law Review*. 2009, vol. 5, issue 3.
19. **KUMM, M.** The Jurisprudence of Constitutional Conflict: Constitutional Supremacy in Europe before and after the Constitutional Treaty. *European Law Journal*. 2005, vol. 11, issue 3.
20. **LENAERTS, K.; VAN NUFFEL, P.** *Constitutional Law of the European Union*. Thomson/Sweet & Maxwell. 2005.
21. **MALENOVSKÝ, J.** K nové doktríně Ústavního soudu ČR v otázce vztahů českého, komunitárního a mezinárodního práva. *Právní rozhledy*. 2006, roč. XIV, č. 21.

- 22. PRESHOVA, D.** Battleground or meeting point? Respect for National Identities in the European Union – Article 4(2) of the Treaty on European Union. *Croatian Yearbook of European Law and Policy*. 2012, vol. 8.
- 23. RODIN, S.** National Identity and Market Freedoms after the Treaty of Lisbon. *Croatian Yearbook of European Law and Policy*. 2011, vol. 7.
- 24. THYM, D.** In the Name of Sovereign Statehood: A critical Introduction to the Lisbon Judgment of the German Constitutional Court. *CML Rev.* 2009, vol. 46, issue 6.
- 25. TOMÁŠEK, M.** Mechanismy resistance národního ústavního práva vůči právu evropskému. *Právník*. 2003, roč. CXLII, č. 11.
- 26. TOMÁŠEK, M.; TÝČ, V. a kol.** *Právo Evropské Unie*. Leges. 2013, 1. vydání.
- 27. TORRES PÉRES, A.** Constitutional Identity and Fundamental Rights: The Intersection between Articles 4(2) TEU and 53 Charter. In SAIZ ARNAIS, A.; ALCOBERRO LLIVINA, C. (ed.). *National Constitutional Identity and European Integration*. Cambridge: Intersentia. 2013, vol. 4.
- 28. VON BOGDANDY, A.; SCHILL, J.** Overcoming absolute primacy: Respect for national identity under the Lisbon Treaty. *CML Rev.* 2011, vol. 48, issue 5.
- 29. WEILER, J. H. H.** *The Constitution of Europe: „Do the New Clothes Have an Emperor?“ and Other Essays on European Integration*. Cambridge University Press. 1999.
- 30. WEILER, J. H. H.** The Transformation of Europe. *The Yale Law Journal*. 1991, vol. 100, no. 8.

Seznam soudních rozhodnutí

1. **BVG**, H GmbH v the Federal Labour Court ze dne 6. července 2010, 2 BvR 2661/06, (*Honeywell*).
2. **BVG**, rozhodnutí *Solange I* ze dne 29. května 1974, 2 BvL 52/71.
3. **BVG**, rozhodnutí ve věci Brunner v. European Union Treaty ze dne 12. 10. 1993, 2 BvR 2134 a 2195/92, (*Maastrichtský nález*).
4. **BVG**, rozhodnutí ve věci přezkumu Lisabonské smlouvy ze dne 30. července 2009, 2 BvE 2/08, (*Lisabonský nález*).
5. **NSS**, rozhodnutí *Ads 130/2008 –204* ze dne 25.8. 2011.
6. **Soudní dvůr**, rozhodnutí ve věci C- 5/88 Hubert Wachauf v Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft ze dne 13. července 1989, ECLI:EU:C:1989:321 2609, (*Wachauf*).
7. **Soudní dvůr**, rozhodnutí ve věci C-106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA ze dne 9. března 1978, ECLI:EU:C:1978:49, (*Simmenthal*).
8. **Soudní dvůr**, rozhodnutí ve věci C-112/00 Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge v Republik Österreich ze dne 12. června 2003, ECLI:EU:C:2003:333, (*Schmidberger*).
9. **Soudní dvůr**, rozhodnutí ve věci C-156/13 Digibet Ltd and Gert Albers v Westdeutsche Lotterie GmbH & Co. OHG ze dne 12. června 2014, ECLI:EU:C:2014:1756, (*Digibet Alber*).
10. **Soudní dvůr**, rozhodnutí ve věci C-159/90 The Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd v Stephen Grogan and others ze dne 4. října 1991, ECLI:EU:C:1991:378, (*Grogan*).
11. **Soudní dvůr**, rozhodnutí ve věci C-186/11 Stanleybet International Ltd and Others and Sportingbet plc v Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon and Ypourgos Politismou ze dne 24. ledna 2013, ECLI:EU:C:2013:33, (*Stanleybet International*).
12. **Soudní dvůr**, rozhodnutí ve věci C-188/10 a C-189/10 Aziz Melki a Sélim Abdeli ze dne 22. června 2010, ECLI:EU:C:2010:363, (*Melki a Abdeli*).
13. **Soudní dvůr**, rozhodnutí ve věci C-2/88 J. J. Zwartveld and Others ze dne 6. prosince 1990, ECLI:EU:C:1990:440, (*Zwartveld*).

- 14. Soudní dvůr**, rozhodnutí ve věci C-208/09 Ilonka Sayn-Wittgenstein v Landeshauptmann von Wien ze dne 22. prosince 2010, ECLI:EU:C:2010:806, (*Sayn-Wittgenstein*).
- 15. Soudní dvůr**, rozhodnutí ve věci C-234/89 Stergios Delimitis v Henninger Bräu AG ze dne 28. března 1991, ECLI:EU:C:1991:91, (*Delimitis*).
- 16. Soudní dvůr**, rozhodnutí ve věci C-26/62 Van Gend & Loos NV v Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen, Enschede ze dne 7. března 1985, ECLI:EU:C:1963:1, (*Van Gend en Loos*).
- 17. Soudní dvůr**, rozhodnutí ve věci C-341/05 Laval un Partneri Ltd v Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan and Svenska Elektrikerförbundet ze dne 18. prosince 2007, ECLI:EU:C:2007:809, (*Laval*).
- 18. Soudní dvůr**, rozhodnutí ve věci C-35/76 Simmenthal SpA v Ministero delle Finanze italiano ze dne 15. prosince 1976, ECLI:EU:C:1976:180, (*Simmenthal SpA*).
- 19. Soudní dvůr**, rozhodnutí ve věci C-362/88 GB-INNO-BM v. Confédération du Commerce Luxembourgeois ze dne 7. března 1990, ECLI:EU:C:1990:102, (*GB-INNO-BM*).
- 20. Soudní dvůr**, rozhodnutí ve věci C-379/87 Anita Groener v Minister for Education and the City of Dublin Vocational Educational Committee ze dne 28. listopadu 1989, ECLI:EU:C:1989:599, (*Groener*).
- 21. Soudní dvůr**, rozhodnutí ve věci C-438/05 International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union v Viking Line ABP and OÜ Viking Line Eesti ze dne 11. prosince 2007, ECLI:EU:C:2007:772, (*Viking*).
- 22. Soudní dvůr**, rozhodnutí ve věci C-44/79 Liselotte Hauer v Land Rheinland-Pfalz ze dne 13. prosince 1979, ECLI:EU:C:1979:290, (*Hauer*).
- 23. Soudní dvůr**, rozhodnutí ve věci C-555/07 Seda Küçükdeveci v Swedex GmbH & Co. KG ze dne 19. ledna 2010, ECLI:EU:C:2010:21, (*Küçükdeveci*).
- 24. Soudní dvůr**, rozhodnutí ve věci C-566/10 Italian Republic v European Commission ze dne 27. listopadu 2012, ECLI:EU:C:2012:752, (*Italy v Commission*).

- 25. Soudní dvůr**, rozhodnutí ve věci C-58/13 Angelo Alberto Torresi and Pierfrancesco Torresi v Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Macerata ze dne 17. července 2014, ECLI:EU:C:2014:2088, (*Torresi*).
- 26. Soudní dvůr**, rozhodnutí ve věci C-391/09 Malgožata Runevič-Vardyn and Łukasz Paweł Wardyn v Vilniaus miesto savivaldybės administracija and Others ze dne 12. května 2011, ECLI:EU:C:2011:291, (*Runevič-Vardyn*).
- 27. Soudní dvůr**, rozhodnutí ve věci C- 6/64 Flaminio Costa v E.N.E.L. ze dne 15. července 1964, ECLI:EU:C:1964:66, (*Costa v. ENEL*).
- 28. Soudní dvůr**, rozhodnutí ve věci C-11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel ze dne 17. prosince 1970, ECLI:EU:C:1970:114, (*Internationale Handelsgesellschaft*).
- 29. Soudní dvůr**, rozhodnutí ve věci C-135/08 Janko Rottman v Freistaat Bayern ze dne 2. března 2010, ECLI:EU:C:2010:104, (*Rottmann*).
- 30. Soudní dvůr**, rozhodnutí ve věci C-202/11 Anton Las v PSA Antwerp NV ze dne 16. dubna 2013, ECLI:EU:C:2013:239, (*Anton Las*).
- 31. Soudní dvůr**, rozhodnutí ve věci C-213/07 Michaniki AE v Ethniko Symvoulío Radiotileorasis and Ypourgos Epikrateias ze dne 16. prosince 2008, ECLI:EU:C:2008:731, (*Michaniki*).
- 32. Soudní dvůr**, rozhodnutí ve věci C-399/09 Marie Landtová v Česká správa sociálního zabezpečení ze dne 22. června 2011, ECLI:EU:C:2011:415, (*Landtová*).
- 33. Soudní dvůr**, rozhodnutí ve věci C-428/06 Unión General de Trabajadores de La Rioja and Others v Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya and Others ze dne 11. září 2008, ECLI:EU:C:2008:488, (*UGT- Rioja*).
- 34. Soudní dvůr**, rozhodnutí ve věci C-473/93 Commission of the European Communities v Grand Duchy of Luxemburg ze dne 2. července 1996, ECLI:EU:C:1996:263, (*Comission v Luxembourg*).
- 35. Soudní dvůr**, stanovisko ve věci C-213/07 Michaniki AE v Ethniko Symvoulío Radiotileorasis and Ypourgos Epikrateias ze dne 8. října 2008, ECLI:EU:C:2008:544, (*Michaniki*).

- 36. Soudní dvůr**, stanovisko ve věci C-36/02 Omega Spielhallen und Automatenaufstellungs GmbH v Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn ze dne 14. října 2004, ECLI:EU:C:2004:614, (*Omega*).
- 37. Soudní dvůr**, stanovisko ve věci C-399/11 Stefano Melloni v Ministerio Fiscal ze dne 2. října 2012, ECLI:EU:C:2013:107, (*Melloni*).
- 38. Soudní dvůr**, stanovisko ve věci C-743/13 Adala Bero v Regierungspräsidium Kassel ze dne 30. dubna 2014, ECLI:EU:C:2014:295, (*Bero*).
- 39. Soudní dvůr**, stanovisko ve věci C-744/13 Thi Ly Pham v Stadt Schweinfurt, Amt für Meldewesen und Statistik ze dne 30. dubna 2014, ECLI:EU:C:2014:336, (*Pham*).
- 40. Ústavní soud Italské republiky**, rozhodnutí ve věci Frontini v Ministero delle Finanze z 27. prosince 1973, 2 CMLR 372, (*Frontini*).
- 41. Ústavní soud**, nález ve věci *Cukerné kvóty III* ze dne 8. března 2006, Pl. ÚS 50/04.
- 42. Ústavní soud**, nález ve věci *Lisabon I* ze dne 26. listopadu 2008, Pl. ÚS 19/08.
- 43. Ústavní soud**, nález ve věci *Slovenské důchody XVII* ze dne 31. 1. 2012, Pl. ÚS 5/12.

Resumé

Národní identita jako korektiv absolutní přednosti evropského práva.

Cílem této práce je analyzovat pojem „národní identita“ ve smyslu článku 4(2) SEU a rovněž potenciál tohoto článku jako derogačního ustanovení. V širší perspektivě se práce snaží odpovědět na otázku, zda zakotvením článku 4(2) SEU do Smluv došlo k redefinici vztahu mezi vnitrostátním a unijním právem.

Diplomová práce je rozdělena do tří kapitol. V první kapitole se autorka zabývá principem přednosti unijního práva a vysvětluje odlišná pojetí tohoto principu Soudním dvorem (absolutní pojetí přednosti) a členskými státy (relativní pojetí přednosti).

Druhá kapitole obsahuje stručný popis vývoje povinnosti respektovat národní identitu ve Smlouvách, následně zkoumá, co je obsahem národní identity ve smyslu článku 4(2) SEU. Autorka tvrdí, že článek 4(2) SEU se vyznačuje pluralistickou strukturou, úloha Soudního dvora a vnitrostátních soudů v aplikaci tohoto článku je tudíž rozdílná. Národní identita ve smyslu článku 4(2) SEU je inherentně spojena s ústavním právem členských států, obsah takového pojmu tak musí být definován ústavními soudy členských států. Soudní dvůr naopak postrádá pravomoc vykládat právo členských států, tedy i obsah národní identity, do jeho kompetence naopak spadá výklad povinnosti „respektovat“ národní identitu členského státu.

Třetí kapitola obsahuje analýzu konceptu ústavní identity v rozhodnutích ústavních soudů (Ústavního soudu České republiky a Spolkového ústavního soudu SRN) a analýzu aplikace článku 4(2) SEU v rozhodnutích Soudního dvora.

Autorka dochází k závěru, že zakotvením článku 4(2) SEU do Smluv došlo ke kodifikaci nepsaného *usu*, který nicméně v evropském právu od počátku evropské integrace existoval. I tak článek 4(2) SEU poskytuje Soudnímu dvoru a vnitrostátním soudům určitou institucionalizovanou platformu pro dialog ohledně limitů evropského práva. V tomto dialogu ústavní soudy definují obsah národní identity, dle výzkumu autorky tak činí na základě fundamentálních ústavních pravidel, úloha Soudního dvora je naopak posoudit nárok následně vznesený vnitrostátním soudem ve světle unijního práva. Dle rozhodnutí Soudního lze uzavřít, že Soudní dvůr ve většině případů podrobí národní identitu testu proporcionality, čímž výrazně snižuje význam tohoto ustanovení.

Abstract

National Identity as a Corrective of the Absolute Primacy of European Law.

The aim of this thesis is to analyse national identity within Article 4(2) TEU and the potential of such article to serve as a legal ground for derogation from obligation imposed by EU law. From a wider perspective, the thesis attempts to assess whether introduction of Article 4(2) TEU redefined the relation between national legal orders and EU law.

The thesis is divided into three chapters. The first chapter deals with the pivotal principle of EU law primacy. The chapter explains two distinctive approaches adopted by the CJEU (absolute primacy) and the Member States (relative primacy).

In the second chapter, the author firstly provides brief history of obligation to respect national identity in the Treaties. Secondly, she examines the content of term „national identity“. The author claims that Article 4(2) TEU has a composite (pluralistic) structure, thus, the national courts and the CJEU plays different roles in application of the obligation to respect national identity. The national identity is inherently linked to the constitutional law of Member States, therefore, it must be defined by its constitutional courts. At the same time, the CJEU lacks the competence to interpret national identity as such, however, it is entitled to construe the obligation to respect [national identity].

The third chapter proceeds with analysis of the concept of constitutional identity in the judgments of constitutional courts (Constitutional Court of the Czech Republic and the Federal Constitutional Court of Germany) and, on the other hand, the application of Article 4(2) TEU in case-law of the CJEU.

The author draws a conclusion that Article 4(2) TEU codified an unwritten *usus*, which has always been present in EU law. Nonetheless, the article provides the national courts and the CJEU with an institutionalised platform for a dialogue. In such dialogue, the constitutional courts define the content of national identity, according to the research, they do so upon the fundamental provisions of the national constitutions. The role of the CJEU is to assess the claim to respect national identity in the light of EU law. Pursuant to its case-law, the CJEU requires such claim to be in compliance with the principle of proportionality. Therefore, it diminishes the potential of Article 4(2) TEU to be successfully invoked as a derogation ground.

Klíčová slova:

národní identita, ústavní identita, absolutní přednost unijního práva, derogace
z povinnosti stanovené unijním právem

Key words:

national identity, constitutional identity, absolute primacy, derogation from obligation
imposed by EU law