

**Univerzita Karlova v Praze  
Právnická fakulta**

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

Studentská vědecká a odborná činnost

Kategorie: magisterské studium

2013/2014  
VII. ročník

Autor/Autoři: Kristýna Benešová  
Konzultant: JUDr. Tereza Kunertová,  
LL.M.

### **Čestné prohlášení a souhlas s publikací práce**

Prohlašuji, že jsem práci předkládanou do VII. ročníku Studentské vědecké a odborné činnosti (SVOČ) vypracoval(a) samostatně za použití literatury a zdrojů v ní uvedených. Dále prohlašuji, že práce nebyla ani jako celek, ani z podstatné části dříve publikována, obhájena jako součást bakalářské, diplomové, rigorózní nebo jiné studentské kvalifikační práce a nebyla přihlášena do předchozích ročníků SVOČ či jiné soutěže.

Souhlasím s užitím této práce rozšiřováním, rozmnožováním a sdělováním veřejnosti v neomezeném rozsahu pro účely publikace a prezentace PF UK, včetně užití třetími osobami.

V Praze dne 15.dubna 2014

.....  
Kristýna Benešová

### **Poděkování**

Na tomto místě bych ráda poděkovala JUDr. Tereze Kunertové, LL.M. za její podporu a důvěru nejen při psaní této práce.

## Obsah

Seznam zkratek .....	4
Úvod .....	5
1. Národní identita ve smyslu článku 4(2) SEU .....	6
1.1 Národní identita v jazyku Smluv .....	6
1.2 Pojem národní identity: identita vs. individualita .....	7
1.3 Geografie Smlouvy o Evropské Unii .....	9
1.4 Národní nebo ústavní identita? .....	11
2. Povinnost respektovat národní identitu členských států .....	13
2.1 Národní identita v rozhodnutí ústavních soudů .....	13
2.2 Lisabonský nález Spolkového ústavního soudu .....	15
2.3 Nálezy Ústavního soudu České republiky .....	17
Závěr .....	21
Použité zdroje .....	23
Seznam literatury .....	23
Seznam soudních rozhodnutí .....	25

## Seznam zkratk

<b>EU</b>	Evropská unie
<b>ES</b>	Evropské společenství
<b>GA</b>	Generální advokát
<b>NSS</b>	Nejvyšší správní soud České republiky
<b>SEU</b>	Smlouva o Evropské unii
<b>SFEU</b>	Smlouva o fungování Evropské unie
<b>Smlouvy</b>	Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie
<b>Soudní dvůr</b>	Soudní dvůr Evropské unie
<b>Spolková republika</b>	Spolková republika Německo
<b>Úmluva</b>	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
<b>Ústava</b>	Ústava České republiky
<b>Ústavní soud</b>	Ústavní soud České republiky
<b>VBG</b>	Spolkový ústavní soud
<b>Základní zákon</b>	Základní zákon Spolkové republiky Německo

## Úvod

S postupem evropské integrace vyvstává čím dál tím zřetelnější konflikt mezi tendencí k unifikaci a zachováním kulturní diverzity členských států. Dosažení efektivního evropského práva nutně předpokládá určitý stupeň sjednocení, zatímco ochrana kulturní diverzity je zajisté legitimním zájmem členských států.<sup>1</sup> V současnosti, kdy evropské právo zasahuje i do oblastí, které státy tradičně vnímají jako doménu své vlastní svrchovanosti, je potřeba této ochrany členskými státy akcentována.<sup>2</sup>

Dle zásady přednosti je unijní právo v mezích své působnosti aplikováno přednostně před vnitrostátní normou.<sup>3</sup> V *Internationale Handelsgesellschaft* Soudní dvůr navíc dovedl, že aplikační přednost nemůže být zpochybněna ani normou ústavního charakteru.<sup>4</sup> Soudní dvůr tedy chápe princip přednosti absolutně.

Společně s expanzí unijního práva se vyvinuly mechanismy resistance vůči němu, jedním z nich je tzv. problém identity, tedy snaha členských států zachovat určitou osobitost svých právních řádů.<sup>5</sup> Přijetí Lisabonské smlouvy a nový článek 4(2) SEU zakotvující povinnost EU respektovat národní identitu členských států vyvolal živou akademickou diskuzi. Názory akademiků se přitom různí ohledně obsahu pojmu národní identity i právních následků, které taková povinnost působí. Je národní identita institutem výhradně unijního práva? 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? Přijetí článku 4(2) SEU vyvolalo diskuzi nad nejpalčivější otázkou unijního práva vůbec – otázkou vztahu unijního práva a národních právních řádů.

Cílem této práce je identifikovat, co je obsahem institutu národní identity ve smyslu článku 4(2) SEU. Za tímto účelem práce stručně popisuje vývoj ustanovení o národní identitě ve Smlouvě o EU. Jak bude demonstrováno, institut národní identity je úzce spjat s ústavním právem členských států. K výkladu ústavního práva jsou zpravidla povolány ústavní soudy

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Např. trestní či rodinné právo.

<sup>3</sup>C- 6/64, *Costa v. ENEL* ECLI:EU:C:1964:66.

<sup>4</sup>C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft* ECLI:EU:C:1970:114.

<sup>5</sup> TOMÁŠEK, M. Mechanismy resistance národního ústavního práva vůči právu evropskému. *Právník*. 2003, roč. CXLII, č. 11, s. 1058-1060.

členských států, definice národní identity ve smyslu článku 4(2) SEU je tak závislá na vymezení národní identity v rozhodnutí ústavních soudů. Práce se proto zaměřuje na aplikaci národní identity v rozhodnutích německého a českého ústavního soudu, analytickou metodou se snaží zodpovědět, co je jejím obsahem a zda bylo absolutní pojetí principu přednosti na základě ochrany národní identity překonáno. Práce z důvodu omezeného rozsahu neobsahuje analýzu aplikace článku 4(2) SEU v rozhodnutích Soudního dvora.

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 přecházející Lisabonské smlouvě. 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. Národní identita ve smyslu článku 4(2) SEU**

### ***1.1 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.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> C-213/07, Stanovisko, *Michaniki* ECLI:EU:C:2008:544, bod 31.

<sup>7</sup> BESSELINK, L. National and Constitutional Identity before and after Lisbon. *Utrecht L. Rev.* 2010, vol. 6, issue 3, p. 40.

Amsterdamská smlouva následně vypustila druhou část ustanovení o demokratických zásadách a nevymluvně stanovila povinnost respektovat národní identitu členských států.<sup>8</sup>

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 územní celistvosti, udržením veřejného pořádku a ochranou národní bezpečnosti. Zejména národní bezpečnost zůstává výhradní odpovědností každého členského státu.“<sup>9</sup>*

Ze závěrečné zprávy Pracovní skupiny V, která má na svědomí znění nynějšího článku 4(2) SEU, vyplývá snaha učinit národní identitu transparentnější a funkční; objasnit, co tvoří její fundamentální elementy.<sup>10</sup> Zpráva zároveň zdůrazňuje, že ustanovení o národní identitě není ustanovením derogačním; povinnost členských států plnit závazky ze Smluv naopak přetrvává.

## ***1.2 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 cokoliv, 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.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Článek 6(3) SEU ve znění Amsterdamské smlouvy.

<sup>9</sup> Povinnost respektovat národní identitu je rovněž stanovena v preambuli Listiny základních práv EU.

<sup>10</sup> 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>>.

<sup>11</sup> Definice dle Merriam-Webster dictionary, dostupné z <http://www.merriam-webster.com/dictionary/identity>.



Většina zástupců akademie vzala tuto dvoustrannou definici za svou tvrdíc, že oba dva rysy obecné definice Smlouva o EU reflektuje.<sup>12</sup> Aspekt shodnosti je reprezentován v podobě článku 2 SEU, který zakotví hodnoty společné všem členským státům a toliko hodnoty, na kterých je EU založena.<sup>13</sup> 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 trumfnout článek 2 SEU?

Pokud vezmeme za své, že článek 2 SEU představuje identitu ve smyslu shodnosti, nezbývá než dovést, že hodnoty společné členským státům představují jednu z částí národní identity. Článek 2 SEU tak představuje prerekvizitu, která musí být splněna, pokud má být nárok vznesený členským státem legitimní.<sup>14</sup>

Tím ovšem pomyslná množina rysů tvořící národní identitu není vyčerpána, druhou část národní identity tvoří specifické rysy politických a ústavních systémů členských států. Ochrana těmto 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 vymežit. Hodnota rozporná s článkem 2 SEU tudíž nebude považována za národní identitu dle článku 4(2) SEU.<sup>15</sup>

I kdybychom článku 4(2) SEU rozuměli především jako vyjádření ochrany charakteristickým rysům členských států, je těžké si představit, že by povinnost EU respektovat národní identitu

---

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> Článek 2 Smlouvy o EU: „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.“

<sup>14</sup> VON BOGDANDY, A.; SCHILL, J. Overcoming absolute primacy, p.14.

<sup>15</sup> RODIN, S. National Identity and Market Freedoms after the Treaty of Lisbon, p.15.

byla absolutní ve smyslu respektu národní identity i za cenu rozporu s článkem 2 SEU. Tyto hodnoty lze totiž chápat jako absolutní etické a morální minimum výkonu státní moci. V neposlední řadě je také respekt hodnotám vyjmenovaných v článku 2 SEU podmínkou pro členství v EU.<sup>16</sup> Členský stát tedy nemůže označit plánovanou ekonomiku za součást národní identity, stejně jako by Srbská republika nemohla přistoupila k EU vydávaje status Kosova jako součásti jejího území za národní identitu.

Obsah národní identity ve smyslu článku 4(2) SEU tak musí být vždy vymezován ve světle samotného členství v EU a musí být v souladu s článkem 2 SEU.<sup>17</sup>

### ***1.3 Geografie Smlouvy o Evropské Unii***

Pro vymezení obsahu národní identity je důležité přihlédnout k umístění tohoto článku v textu Smlouvy o EU a k ustanovením, v jejichž kontextu musí být národní identita vykládána. Článek 4 SEU je pomyslným základním kamenem regulace vztahu mezi EU a členskými státy zakotvující pět zásad, kterými se tento vztah řídí.<sup>18</sup> Vztah mezi EU a členskými státy je založen na zásadě přenosu pravomocí. Pravomoci, které EU nebyly výslovně svěřeny, zůstávají v kompetenci členských států.<sup>19</sup> Článek 4 SEU 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. Článek 4 SEU jako celek lze tedy 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. Smlouva o EU v její lisabonské podobě poprvé zakotvila povinnost loajální spolupráce jako povinnost reciproční. Loajální spolupráce se dle článku 4(3) SEU

---

<sup>16</sup> Článek 49 SEU.

<sup>17</sup> BESSELINK, L. National and Constitutional Identity before and after Lisbon, pp. 37-38.

<sup>18</sup> 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 státu.

<sup>19</sup> Článek 4(1) SEU.

musí uplatnit ve vztahu členských států k EU, rovněž ve vztahu orgánů EU k členskými státem a v neposlední řadě i mezi členskými státy navzájem.<sup>20</sup>

Kompozice článku 4 SEU tedy s EU a členskými státy zachází jako s rovnoprávnými subjekty, které vůči sobě mají vzájemné povinnost ve sféře pravomocí, které se členské státy rozhodly EU svěřit. 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.<sup>21</sup>

Přestože systematický výklad článku 4 SEU napovídá, že článek 4(2) SEU míří na výkon svěřených pravomocí, povinnost členských států zajistit plnou účinnost evropského práva sahá ještě dál. Rodin vysvětluje, že účinek článku 4(2) SEU není omezen výhradně na sféru svěřených pravomocí. Povinnost respektovat národní identitu se uplatní i v případech, které spadají do výlučné pravomoci členských států. Pojem výlučných pravomocí členského státu je totiž s vývojem evropského práva značně relativizován. Důkazem je např. rozhodnutí *Rottman*, které se týkalo záležitosti na první pohled spadající do sféry vnitrostátního práva – podmínek nabytí a pozbytí občanství. V tomto rozhodnutí Soudní dvůr EU stanovil povinnost členských států přihlídnout k požadavkům evropského práva i v případě, že sporná záležitost patří do jejich výlučné 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 oblasti výlučné kompetence členského státu jako jeden z nástrojů k vymanění se z vlivu evropského práva.<sup>22</sup>

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

---

<sup>20</sup> CHALMERS, D.; DAVIES, G.; MONTI, G. *European Union Law*, Cambridge University Press. 2011, 2nd edition, p. 223.

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> RODIN, S. National Identity and Market Freedoms after the Treaty of Lisbon, pp. 18-19.

mezinárodního práva. Pojem suverenity v kontextu evropského práva považuje za částečně překonaný a jeho nahrazení konceptem národní identity za úspěch evropské integrace.<sup>23</sup>

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

#### ***1.4 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, taková definice by inherentně obsahovala výklad ústavního práva členských států, k čemuž Soudní dvůr EU postrádá pravomoc. Ústavní identitu rovněž není jednoduché vymezit, studie z roku 2003 nedokázala najít jedinou definici ústavní identity sdílenou všemi členskými státy, naopak prokázala, že mezi členskými státy existují shodná negativní stanoviska ohledně určitých aspektů např. myšlenka EU jako federace.<sup>24</sup> Torres Pérez uvádí, že součástí ústavní identity jsou pouze elementy materiálního jádra ústavy.<sup>25</sup>

Otázkou je, zda formulace v článku 4(2) SEU „[národní identita] spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech, včetně místní a regionální samosprávy“ znamená, že svázání národní identity se základy politického a ústavního systému stanovuje výlučné kritérium pro poskytnutí ochrany dle tohoto článku. Jinými slovy, mohou národní identitu formulovat i jiné elementy než ty zakotvené v ústavní rovině?

V první řadě samotný článek 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 případech kterých ústavní systém zdůrazňuje jejich ochranu (k jejich změně je zapotřebí zvláštní ústavní procedury, kvalifikované většiny nebo je taková norma nezměnitelná). Mezi příklady poté

---

<sup>23</sup> VON BOGDANDY, A.; SCHILL, J. Overcoming absolute primacy, pp. 9-10, BESSELINK, L. National and Constitutional Identity before and after Lisbon, p. 40.

<sup>24</sup> 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](http://www.whi-berlin.eu/documents/whi_paper1702.pdf)>.

<sup>25</sup> TORRES PÉRES, A. in SAIZ ARNAIS, A.; ALCOBERRO LLIVINA, C. (eds.) National Constitutional Identity and European Integration. Cambridge: Intersentia. 2013, vol. 4, p. 211.

uvádí i článek 9 (2) Ústavy, který nepřipouští změny náležitostí demokratického právního státu.<sup>26</sup>

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 uznal, že rakouský ústavní zákon o zákazu šlechtických titulů je, s přihlédnutím k historii Rakouska, součástí národní identity.<sup>27</sup>

Zároveň ne každému ústavnímu ustanovení se dostane ochrany na základě článku 4(2) SEU, tuto myšlenku vyjádřili Generální advokáti Maduro v *Michaniki*<sup>28</sup> a Kokott v *UGT-Rioja*<sup>29</sup>. 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.<sup>30</sup>

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.<sup>31</sup>

K tomuto závěru dochází i Besselink. Zajímavý je jeho postřeh k použití množného čísla v anglickém znění článku 4(2) SEU.<sup>32</sup> Besselink tvrdí, že státy mohou mít více než pouze 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.<sup>33</sup>

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

---

<sup>26</sup> VON BOGDANDY, A.; SCHILL, J. Overcoming absolute primacy, p.16.

<sup>27</sup> C-208/09 Sayn-Wittgenstein ECLI:EU:C:2010:806, body 83 a 92.

<sup>28</sup> C-213/07, Stanovisko, *Michaniki* ECLI:EU:C:2008:544, bod 33.

<sup>29</sup> Joined Cases C-428/06 to C-434/06 UGT- Rioja ECLI:EU:C:2008:488, paras 56-57.

<sup>30</sup> C-213/07, Stanovisko, *Michaniki* ECLI:EU:C:2008:544, bod 33.

<sup>31</sup> C-202/11 *Anton Las* ECLI:EU:C:2013:239, C-391/09 *Runevič-Vardyn* ECLI:EU:C:2011:291.

<sup>32</sup> Art. 4(2) TEU: „The Union shall respect national identities [...]“.

<sup>33</sup> BESSELINK, L. National and Constitutional Identity before and after Lisbon, p. 43.

identity.<sup>34</sup> 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“<sup>35</sup>. V *Runevič-Vardyn* Soudní dvůr EU dále dovodil, že součástí národní identity je rovněž ochrana státního úředního jazyka.<sup>36</sup>

I přesto, že ve znění článku 4(2) SEU je jednoznačně akcentována vazba národní identity na politický a ústavní systém, přičemž samotnou kulturní identitu lze chránit prostřednictvím článku 3(3) SEU, politické a ústavní systémy budou často neodmyslitelně spjaty s kulturním prostředím státu. Pojem národní identity ve smyslu článku 4(2) SEU tak musí nutně zahrnovat i její kulturní rozměr. Znění Smlouvy o EU v českém jazyce však tento aspekt nereflexuje.

## 2. 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“.<sup>37</sup> Vývoj ustanovení o národní identitě napovídá, že z pouhé politické deklarace vágního obsahu se stala závazná povinnost. Konečně i AG Maduro v *Michaniki* dovodil, že povinnost respektovat národní identitu není pouze deklaratorní, nýbrž zakládá Unii právní povinnost.<sup>38</sup> Pokud tedy článek 4(2) SEU zakládá povinnost na jedné straně, zakládá i právo členských států na ochranu národní identity. Práce se nyní zabývá způsobem, jakým ústavní soudy členských států zacházejí s národní identitou, důraz je kladen na rozhodnutí BVG a Ústavního soudu.

### 2.1 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 i výslovné odkazy na článek 4(2) SEU.

---

<sup>34</sup> *Idem*, p. 44.

<sup>35</sup> C-566/10 *Italy v Commission* ECLI:EU:C:2012:752, para. 87.

<sup>36</sup> C-391/09 *Runevič-Vardyn* ECLI:EU:C:2011:291, para. 86.

<sup>37</sup> C-473/93 *Commission v Luxembourg* ECLI:EU:C:1996:263, para. 35.

<sup>38</sup> C-213/07, Stanovisko, *Michaniki* ECLI:EU:C:2008:544, bod 32.

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. 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.<sup>39</sup>

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*.<sup>40</sup>

Termín *identita* se poprvé objevil ve známém *Solange* rozsudku BVG, který označil základní principy ústavního systému, v konkrétním případě ochranu základních práv, za identitu Základního zákona.<sup>41</sup> Terminologie BVG dovršila svou evropskou kariéru, když byl koncept národní identity, jež je dnes spojován především s ústavní identitou členských států, zakotven Maastrichtskou smlouvou.<sup>42</sup> Nejdůležitějším rozhodnutím BVG v tomto ohledu je *Lisabonský nález*, kde se 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“.<sup>43</sup>

Mezi další soudy, které se vymezily vůči absolutnímu pojetí principu přednosti, patří ústavní soud Irsko, Dánska, Španělska, Francie, Maďarska a České republiky.<sup>44</sup>

---

<sup>39</sup> CRAIG, P.; DE BURCA, G. EU Law: Text, Cases and Materials. Oxford University Press. 2011, 5th edition, pp. 268-284.

<sup>40</sup> *Idem*, pp. 281-282.

<sup>41</sup> *Solange I* [1974] 2 CMLR 540.

<sup>42</sup> VON BOGDANDY, A.; SCHILL, J. Overcoming absolute primacy, p. 19.

<sup>43</sup> *Frontini v Ministeri delle Finanze* [1974] 2 CMLR 372.

<sup>44</sup> VON BOGDANDY, A.; SCHILL, J. Overcoming absolute primacy, pp. 17-18.

Ústavní soudy ve svých rozhodnutích vymezují pomyslnou hranici přednosti unijního práva užívajíc termínu národní či ústavní identity. Často je ovšem toto vymezení mimořádně obecné, když se ústavní soudy odvolávají nespécificky na základní principy 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.<sup>45</sup>

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 právem (*opt-out*).<sup>46</sup> Takové výjimky představují snahu členských států nevpustit unijní právo do oblastí, které z kulturních či historických důvodů považují za své specifikum.<sup>47</sup>

## **2.2 Lisabonský náleží Spolkového ústavního soudu**

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

BVerfG uvedl, že Základní zákon svěřuje zákonodárci pravomoc k přenesení části suverenity na EU. Tato pravomoc je nicméně poskytnuta za podmínky, že suverénní státnost (*sovereign 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.<sup>48</sup>

Na základě tohoto argumentu BVerfG 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,

---

<sup>45</sup> *Idem*, pp. 20-21.

<sup>46</sup> 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.

<sup>47</sup> Např. Protokol (č.35) o článku 40.3.3 Ústavy Irska.

<sup>48</sup> *Lisabonský náleží*, BVerfG, 2 BvE 2/08, odst. 233 a 234.



příčemž navzájem zakotvují autoritu jednoho právního řádu v druhém.<sup>49</sup> 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.<sup>50</sup> V Lisabonském nálezu si navíc vyhradil pravomoc tzv. *identity review*, jehož podstatou je zkoumat, zda byl nedotknutelný základ ústavní identity porušen. Na základě 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.<sup>51</sup>

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;<sup>52</sup> 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.<sup>53</sup> 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.<sup>54</sup>

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

---

<sup>49</sup> *Idem*, odst. 234.

<sup>50</sup> *Maastrichtský nálezu*, Cases 2 BvR 2134/92 and 2159/92 [1994] 1 CMLR 57.

<sup>51</sup> *Lisabonský nálezu*, BVerfG, 2 BvE 2/08, odst. 240.

<sup>52</sup> *Idem*, odst. 4 a 226.

<sup>53</sup> *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).“

<sup>54</sup> TOMÁŠEK, M.; TÝČ, V a kol. *Právo Evropské Unie*. Leges. 2013, 1. vydání, str. 94.

konkrétní pravomoci nesmějí být na EU přeneseny.<sup>55</sup> Takový problém je přitom ryze politické povahy a otázka, v jaké míře by tyto „nepřevoditelné 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 „nepřevoditelných“ pravomocí nepracuje jako s inherentní součástí ústavní identity,<sup>56</sup> nýbrž má mírnější vyznění. Obecnost některých kritérií např. „rozhodnutí o důležitých kulturních otázkách“<sup>57</sup> naznačuje, že se jedná spíše o demonstrativní výčet. Souvislost mezi „nepřevoditelnými pravomocemi“ a ústavní identitou tu nepochybně je, to ovšem ještě neznamená, že vyjmenované pravomoci jsou definičním znakem ústavní identity.<sup>58</sup> 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“.<sup>59</sup>

### **2.3 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 - nedotknutelné materiální jádro Ústavy.

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

---

<sup>55</sup> 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.

<sup>56</sup> *Lisabonský nálezy*, BVerfG, 2 BvE 2/08, odst. 351.

<sup>57</sup> *Idem*, odst. 252.

<sup>58</sup> PRESHOVA, D. Battleground or meeting point?, p. 283.

<sup>59</sup> *Lisabonský nálezy*, BVerfG, 2 BvE 2/08, odst. 248.

přistoupením České republiky k EU.<sup>60</sup> Takový přenos označil za „*podmíněné propůjčení pravomocí*“,<sup>61</sup> neboť originálním 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*“.<sup>62</sup>

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. Limit předností aplikace unijního práva je tedy soustředěn na materiální aspekt přenosu pravomocí, z toho lze usuzovat, že Ústavní soud zachází s mantinely evropského práva obezřetněji než jeho německý protějšek.

Výše uvedený právní názor Ústavní soud konkretizoval v nálezu *Lisabon I*, kde se vyjádřil k pojmu svrchovanosti v kontextu přenosu pravomocí, když uvedl, že článek 10a Ústavy nemůže být použit k neomezenému přenosu svrchovanosti. Ústavní soud ovšem nastavil vysoký práh pro nesoulad s článkem 1(1) Ústavy výrokem: „*nelze přenést takové pravomoci, jejichž přenesením by byl dotčen článek 1(1) Ústavy v tom smyslu, že by již nebylo možno hovořit o České republice jako o svrchovaném státu*“.<sup>63</sup> V takovém případě by připadal v úvahu zásah Ústavního soudu jako *ultima ratio*, Ústavní soud nicméně zdůraznil politickou povahu vymezení pravomocí, které budou na EU převedeny, a přiznal tuto úlohu zákonodárci.<sup>64</sup>

---

<sup>60</sup> 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.

<sup>61</sup> *Cukerné kvóty III*, Pl. ÚS 50/04.

<sup>62</sup> *Idem*.

<sup>63</sup> *Lisabon I*, Pl. ÚS 19/08.

<sup>64</sup> *Idem*, odst. 109.

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 články 1(1) a 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 přenosu pravomocí formuloval obezřetně.

Ústavní soud nicméně nepřikročil k obezřetné aplikaci těchto limitů, když nálezem *Slovenské důchody XVII*<sup>65</sup> prohlásil rozsudek Soudního dvora *Landtová*<sup>66</sup> 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 kategorické 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 svědčilo unijní právo, využil institutu předběžné otázky k podrytí autority Ústavního soudu.<sup>67</sup>

V rozhodnutí *Landtová* dal Soudní dvůr částečně za pravdu NSS, když uvedl, že existence samotného vyrovnávacího příspěvku není v rozporu s tzv. koordinačním nařízením,<sup>68</sup> nesoulad ale našel v poskytování tohoto příspěvku výhradně občanům České republiky. Dle Soudního dvora se taková praxe přičítá zákazů diskriminace na základě státní příslušnosti.<sup>69</sup> 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, spíše Ústavní soud postrčil k vyhlášení fatální války, když ho nejprve pokáral za nepoložení předběžné otázky a ve světle rozhodnutí *Landtová* dovodil, že Ústavní soud nedisponoval pravomocí rozhodnout o vyrovnávacím příspěvku, který dle NSS patří do sféry unijního práva. Závěrem

---

<sup>65</sup> *Slovenské důchody XVII*, Pl. ÚS 5/12.

<sup>66</sup> C-399/09 *Landtová* ECLI:EU:C:2011:415.

<sup>67</sup> Více o skutkových okolnostech i vztahu nejvyšších soudních instancí KOMÁREK, J. Czech Constitutional Court Playing with Matches. *European Constitutional Law review*. 2012, vol. 8, issue 2.

<sup>68</sup> 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.

<sup>69</sup> Článek 18 SFEU.

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.<sup>70</sup> Tímto NSS odmítl judikaturu Ústavního soudu.

Následujícím nálezem se Ústavní soud zapsal do dějin, nicméně velmi nechvalně, když rukavici hozenou NSS zvedl a 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.*“<sup>71</sup> 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 *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 mého názoru měl opodstatnění. Toto by ovšem musel učinit v rámci řízení o předběžné otázce, které odmítl zahájit, čímž zcela zjevně 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.

---

<sup>70</sup>Rozhodnutí NSS č.j. 3 Ads 130/2008 –204.

<sup>71</sup> *Slovenské důchody XVII*, část VII.

Ústavní soud bohužel *Slovenskými důchody XVII* protiřečil 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*,<sup>72</sup> když neumožnil Soudnímu dvoru, aby se k předmětnému sporu vyjádřil dříve, než je nemilosrdně 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 dovodil rozpor s článkem 5(1) SEU. Tyto dva argumenty tím ovšem hodil tzv. do jednoho pytle. Každý rozpor s národní identitou totiž nemusí 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 nález tak dodnes vyvolává rozpaky a je výsledkem promarněné příležitosti využít potenciál článku 4(2) SEU.

## Závěr

Nastíněný vývoj ustanovení o národní identitě a rozsudků ústavních soudů naznačuje, že článkem 4(2) SEU byl kodifikován nepsaný *usus*, který nicméně, jak podotýká GA Maduro, v evropském právu existoval od počátku evropské integrace.<sup>73</sup> Neexistoval ovšem výhradně v evropském právu, z výsad učiněných četnými ústavními soudy vůči evropskému právu je evidentní, že členské státy trvají na ochraně samotného jádra svých právních řádů a ve svých rozhodnutích formulují doktríny kvalitativně obdobné národní identitě.<sup>74</sup>

Samotný článek 4(2) SEU spojuje národní identitu s ústavním právem členských států a ústavními hodnotami. Jak bylo demonstrováno výše, národní identita obsahuje inherentně i kulturní rozměr. Zajímavé je, že jednotlivé definice národní ústavní identity v rozhodnutích

---

<sup>72</sup> *Honeywell*, 2 BvR 2661/06, para 65.

<sup>73</sup> PRESHOVA, D. *Battleground or meeting point?*, p. 277.

<sup>74</sup> Státy s tradičně monistickými právními řády (např. Nizozemí) naopak aplikují evropské právo přednostně bez výhrad.

ústavních soudů se ve významné míře shodují. Oblast ústavní identity v evropském právním prostoru je tedy v zásadě homogenní.

Hlavní roli v definování národní identity ve smyslu 4(2) SEU hrají nepochybně ústavní soudy, ústavní soudy ovšem nemají na takovou definici monopol. Pokud soudy neodmítnou dialog se Soudním dvorem uchýlením se k prohlášením orgánu EU *ultra vires* a odvolají se v procesu před ním na článek 4(2) SEU, Soudní dvůr posoudí kompatibilitu nároku členského státu s evropským právem, bude tak spoluutvářet obsah národní identity. Článek 4(2) SEU tedy představuje pomyslnou bránu, která evropské právo otvírá ústavnímu právu členských států, a umožňuje jejich interakci. Jako takový je tedy článek 4(2) SEU stavebním kamenem ústavního pluralismu, když umožňuje interakci rozdílných právních řádů, které jsou autonomní v mezích své působnosti a mezi nimiž není hierarchický vztah. Interakce na základě 4(2) SEU je přitom zřejmá, obsah ústavní identity v rozhodnutích ústavních soudů členských států určuje obsah národní identity ve smyslu 4(2) SEU.<sup>75</sup>

Zda bude překonáno absolutní pojetí principu přednosti prosazované Soudním dvorem, záleží především na míře (ne)akceptace členskými státy, jisté ovšem je, že článek 4(2) SEU jim k zpochybňování takového konceptu poskytuje prostředky.

---

<sup>75</sup> VON BOGDANDY, A.; SCHILL, J. Overcoming absolute primacy, p. 15.

## Použité zdroje

### *Seznam literatury*

**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.

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

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

**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](http://www.whi-berlin.eu/documents/whi_paper1702.pdf)>.

**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.

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

**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.

**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.

**MALENOVSKÝ, J.** K nové doktríně Ústavního soudu ČR v otázce vztahů českého, komunitárního a mezinárodního práva. *Právní rozhledy.* 2006, roč. XIV, č. 21.

**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.



**RODIN, S.** National Identity and Market Freedoms after the Treaty of Lisbon. *Croatian Yearbook of European Law and Policy*. 2011, vol. 7.

**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.

**TOMÁŠEK, M.** Mechanismy resistance národního ústavního práva vůči právu evropskému. *Právník*. 2003, roč. CXLII, č. 11.

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

**TORRES PÉRES, A.** in SAIZ ARNAIS, A.; ALCOBERRO LLIVINA, C. (eds.) National Constitutional Identity and European Integration. *Cambridge: Intersentia*. 2013, vol. 4.

**VON BOGDANDY, A.; SCHILL, J.** Overcoming absolute primacy: Respect for national identity under the Lisbon Treaty. *CML Rev.* 2011, vol. 48, issue 5.

## ***Seznam soudních rozhodnutí***

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

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

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

**BVG**, *H GmbH v the Federal Labour Court* ze dne 6. července 2010, 2 BvR 2661/06, (*Honeywell*).

**NSS**, rozhodnutí *Ads 130/2008 –204* ze dne 25.8. 2011.

**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*).

**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*).

**Soudní dvůr**, rozsudek 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*).

**Soudní dvůr**, rozsudek 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*).

**Soudní dvůr**, rozsudek 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*).

**Soudní dvůr**, rozsudek ve věci *C-135/08 Janko Rottman v Freistaat Bayern* ze dne 2. března 2010 ECLI:EU:C:2010:104, (*Rottmann*).

**Soudní dvůr**, rozsudek ve věci *C-202/11 Anton Las v PSA Antwerp NV* ze dne 16. dubna 2013 ECLI:EU:C:2013:239, (*Anton Las*).

**Soudní dvůr**, rozsudek ve věci C-213/07 Michaniki AE v Ethniko Symvoulio Radiotileorasis and Ypourgos Epikrateias ze dne 16. prosince 2008 ECLI:EU:C:2008:731, (*Michaniki*).

**Soudní dvůr**, rozsudek ve věci C-399/09 Marie Landtová v Česká správa sociálního zabezpečení ze dne 22. června 2011 ECLI:EU:C:2011:415, (*Landtová*).

**Soudní dvůr**, rozsudek 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*).

**Soudní dvůr**, rozsudek 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*).

**Soudní dvůr**, stanovisko ve věci C-213/07 Michaniki AE v Ethniko Symvoulio Radiotileorasis and Ypourgos Epikrateias ze dne 8. října 2008 ECLI:EU:C:2008:544, (*Michaniki*).

**Ústavní soud Italské republiky**, rozhodnutí ve věci Frontini v Ministero delle Finanze z 27. prosince 1973, 2 CMLR 372, (*Frontini*).

**Ústavní soud**, nález ve věci *Cukerné kvóty III* ze dne 8. března 2006, Pl. ÚS 50/04.

**Ústavní soud**, nález ve věci *Lisabon I* ze dne 26. listopadu 2008, Pl. ÚS 19/08.

**Ústavní soud**, nález ve věci *Slovenské důchody XVII* ze dne 31. 1. 2012, Pl. ÚS 5/12.