

# *Důvěra jako základ fungování Evropské unie*

## *Trust as the Basis for the Functioning of the European Union*

---

PAVEL SVOBODA<sup>1</sup>

---

### **Abstrakt**

Článek se soustředí na skutečnost, že důvěra mezi členskými státy EU, zejména v dodržování hodnot EU dle článku 2 Smlouvy o Evropské unii, je základem pro její úspěšné fungování. Tuto důvěru občas podřívají nejen některé členské státy, ale někdy i samotné orgány Unie. Zvláště patrné je to dnes u hodnoty právního státu.

### **Klíčová slova**

EU, důvěra, hodnoty, právní stát

### **Abstract**

The article focuses on the fact that trust between EU Member States, in particular in the respect of EU values as set out in Article 2 of the Treaty on European Union, is the basis for the successful functioning of the EU. This trust is from time to time undermined not only by some Member States but sometimes by the Union's institutions themselves. This is particularly evident today with regard to respect for the value of the rule of law.

### **Key words**

EU, trust, values, rule of law

### **DOI**

<http://dx.doi.org/10.37355/fvpk-2022/1-04>

## **1. Úvod**

Důvěra je vztah založený na přesvědčení, že protistrana (člověk, instituce, věc) nebude lhát nebo škodit, ale naopak že bude jednat v dobré víře či dokonce jednat ku prospěchu; u entit z toho vyplývá ochota se nechat ohrozit protistranou, nad jejímž chováním entita nemá úplnou kontrolu nebo jejíž činnost pro ni není zcela transparentní. Typickými vlastnostmi, jež důvěra vystavuje riziku, jsou čest, spolehlivost nebo vlastní důvěryhodnost. Důvěra se vždy vztahuje k budoucnosti, a musí se tedy opírat o věci, které nelze bezpečně vědět; vždy je tedy spojena s nejistotou a rizikem.<sup>2</sup>

Na důvěře je postavena většina důležitých vztahů od rodiny po – zejména od konce Brettonwoodského systému – mezinárodní finančnictví.

---

1 doc. JUDr. Pavel Svoboda, Ph.D., D.E.A., Katedra práva, Vysoká škola finanční a správní a.s.

2 Srov. <https://dictionary.apa.org>; <http://psychology.iresearchnet.com>; <http://files.clps.brown.edu>.

I když důvěra je pojem převážně psychologický, přesto s ní pracuje i právo včetně práva EU, a to implicitně i explicitně.

Důvěra z obecného právního i sociologického pohledu je významná pro dodržování společenských norem, zejména té části morálky, která není upravena právem, a v rámci práva těch jeho částí, které jsou nevymahatelné (např. pro deklaratorní povahu), resp. jen hůře vymahatelné. Na rozdíl od práva, jehož normy (zákony) jsou vynutitelné mocí, jsou mravní normy, resp. jejich dodržování, kontrolovány individuálně svědomím, na úrovni společnosti pak veřejným míněním. Morálním normám totiž schází sankce v právním smyslu: jsou sice v různé míře intenzity doprovázeny sankcemi společenskými (např. společenské odsouzení, tlak, zavržení), ale bez mocenského donucení (např. policií, soudem apod.). Kdyby pro každou právní normu (o normách mravních nemluvě) měl existovat aparát zajišťující její stoprocentní vymahatelnost, patrně bychom všichni byli zaměstnáni jako vymahači práva. Míra dodržování antikoronavirových opatření je toho skvostným příkladem.

Není proto divu, že důvěra má zásadní význam i pro fungování Evropské unie. Proto bude nejprve dobré podívat se na opačný pojem důvěry, a to v obecné rovině. Poté se zaměříme na to, jakou roli hraje důvěra pro fungování Evropské unie.

## 2. Důvěra a fungování EU

Hlavní strůjce komunitární metody spolupráce mezi členskými státy<sup>3</sup> Jean Monnet ve svých Pamětech napsal: „*Život institucí je delší než život lidí, instituce tak mohou, jsou-li dobře postaveny, shromáždit a postupně předávat moudrost následujícím generacím.*“<sup>4</sup> Zatím se přes veškeré krize zdá, že součástí této moudrosti bylo i spolehnutí na důvěru v možnost poválečné evropské spolupráce, na počátku založené na opuštění reparací a restrikcí ve prospěch odpuštění, smíření a spolupráce mezi státy a jejich obyvateli.

„*Instituce prosperují, když existuje důvěra.*“<sup>5</sup> Důvěra je pro fungování EU proto podstatná ve dvou rovinách: jako důvěra mezi členskými státy a jako důvěra občanů v EU.

### 2.1 Důvěra mezi členskými státy EU

Důvěra je základem dobrých vztahů. Kdo poznal fungování EU, ví, že i přes jasná procesní pravidla kvalita mnohých interinstitucionálních vztahů v praxi do jisté míry závisí i na vztazích mezilidských mezi konkrétními lidmi. I to je důvodem, proč např. ministři se v Radě EU programově oslovují křestním jménem.

3 Srov. např. DUCHÈNE (1991), s. 184 an.; WESSELS (2001); SVOBODA (2022), s. 20, 40 aj.

4 Srov. MONNET (2012), s. 281.

5 Srov. PALACIO (2021).

Role států při budování nadnárodní Evropy, zakotvená i v unijním institucionálním systému, je zatím nezastupitelná při normotvorbě a její vymahatelnosti. Význam důvěry pro spolupráci mezi členskými státy EU je v unijním právu zakotven jak implicitně, tak explicitně.

## 2.1.1 Implicitní zakotvení důvěry

Implicitně se důvěra jako základ fungování Unie odráží nejméně ve čtyřech fenoménech: v zásadách loajální spolupráce a vzájemného uznávání, v povinnosti členských států a jejich orgánů provádět závazné sekundární unijní akty, a zvláště pak v postavení vnitrostátních soudů jako základních soudů práva EU, vtěleném zejména do řízení o předběžné otázce, v otázkách spojených s občanstvím EU a konečně i v oblasti vzájemné obrany členských států v případě vojenské agrese ze strany třetí země. Mohli bychom ale fenomén důvěry zkoumat i v dalších oblastech, pro něž je významný, např. v oblasti v současnosti tak významné cizinecké politiky EU.

### A. Zásada loajální spolupráce

Primární právo EU definici zásady loajality neobsahuje. Ani Soudní dvůr EU (SDEU), jenž od raných stádií<sup>6</sup> pojem loajální spolupráce upřesňoval co do obsahu, jej ale nikdy přesně nedefinoval. Generální advokát Mazák jej – právně nezávazně – definoval jako „zvýšenou povinnost jednat v dobré víře“, kterou mají členské státy navzájem a vůči orgánům EU na základě svého členství v Unii.<sup>7</sup>

Zásada loajality v sobě obsahuje závazek k podpoře integrační snahy všech zúčastněných aktérů a k eliminaci konfliktů (což je smysl celé komunitární metody spolupráce<sup>8</sup>) či nečinnosti.

Zásada loajality je především – z pohledů pramenů unijního práva – obecnou právní zásadou, a to zásadou ústavní povahy.<sup>9</sup> Závazek loajální spolupráce (čl. 4 odst. 3,<sup>10</sup> 24 odst. 2 SEU<sup>11</sup>) je primárně závazkem členských států vůči EU (vertikální vzestupná loajalita):

6 C-78/70 *Deutsche Grammophon*, EU:C:1971:59, bod 5; C-2/73 *Geddo*, EU:C:1973:89, bod 4; C-230/81 *Lucembursko v. Parlament*, EU:C:1983:32, body 37 a 38.

7 *Stanovisko GA Mazáka*, C-203/07 P *Řecko v. Komise*, EU:C:2008:270, bod 83.

8 *Srov. např. DEHOUSSE (2011)*, s. 3–15; *SVOBODA (2022)*, s. 43.

9 C-404/97 *Komise v. Portugalsko*, EU:C:2000:345, bod 40; C-75/97 *Belgie v. Komise*, EU:C:1999:311, bod 88; C-499/99 *Komise v. Španělsko*, EU:C:2002:408, bod 24; C-52/84 *Komise v. Belgie*, EU:C:1986:3, 16; C-46/93 a C-48/93 *Brasserie du Pêcheur*, EU:C:1996:79, bod 39.

10 Čl. 4 odst. 3 SEU: „Podle zásady loajální spolupráce se Unie a členské státy navzájem respektují a pomáhají si při plnění úkolů vyplývajících ze Smluv.

Členské státy učiní veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie.

Členské státy usnadňují Unii plnění jejich úkolů a zdrží se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie.“

Za povšimnutí stojí, že anglické, řecké a finské znění SEU nepoužívá termín „loajální“, ale „upřímný“ (angl. *principle of sincere cooperation*).

11 C-69/90 *Komise v. Itálie*, EU:C:1991:478, bod 11; C-30/72 *Komise v. Itálie*, EU:C:1973:16, bod 11; C-105/03 *Maria Pupino*, EU:C:2005:386, bod 42.

členské státy (a všechny jejich orgány, včetně vnitrostátních soudů<sup>12</sup>) mají především povinnost učinit vše pro užitečnost (fr. *l'effêt utile*) práva EU, zejména:

- 1) přijmout všechna opatření k zajištění výkonu svých unijních závazků (pozitivní závazek), mj. přijmout vnitrostátní předpisy k zajištění užitečnosti práva EU<sup>13</sup> a poskytovat Komisi informace, které jí umožní plnit roli strážkyně legality dle čl. 17/1 SEU,<sup>14</sup> a to v rozumné lhůtě.<sup>15</sup> Dá se říci, že takto pojatá loajalita přesahuje klasickou zásadu mezinárodního práva *pacta sunt servanda*; a
- 2) zdržet se jakéhokoliv opatření schopného ohrozit dosažení cílů EU (negativní závazek), zejména nepřijmout či nedržet v platnosti vnitrostátní předpis schopný narušit užitečnost práva EU.<sup>16</sup>

Důvěra v jednání členských států v dobré víře navzájem se tak jeví jako minimální standard jeho naplňování.

Závazek loajální spolupráce se uplatňuje zejména při uplatňování práva EU a provádění závazků z práva EU vyplývajících, jež je primárně jejich povinností (čl. 291 SFEU; viz níže část B).<sup>17</sup>

Z obecné povahy tohoto závazku také plyne, že jeho plnění je těžko měřitelné. Řadu ustanovení základacích Smluv EU však lze považovat za konkrétní projevy zásady loajální spolupráce.<sup>18</sup>

## B. Povinnost členských států a jejich orgánů provádět závazné sekundární unijní akty

Právo je základem existence Evropské unie. Jak napsal první předseda Evropské komise Evropského společenství uhlí a ocele (ESUO) Walter Hallstein: „*Společenství je výtvorem práva. To je ta rozhodující novost, jež je odlišuje od předchozích pokusů o sjednocení Evropy. Ne násilí, ne poroba jsou použity jako nástroj, ale duchovní, kulturní síla – právo. Majestát práva má vytvořit to, co krev a železo po staletí nedokázaly.*“<sup>19</sup> Zakládací smlouvy byly prohlášeny Soudním dvorem za ústavní chartu Unie,<sup>20</sup> mají ovšem i jednu nepřijímnou

12 C-14/83 *Von Colson a Kamann*, EU:C:1984:153, bod 26.

13 C-30/70 *Scheer*, EU:C:1970:117, bod 9; C 275/00 *First*, EU:C:2002:711, bod 49; C-132/06 *Komise v. Itálie*, EU:C:2008:412.

14 C-98/81 *Komise v. Nizozemsko*, EU:C:1982:111, bod 8.

15 C-137/91 *Komise v. Řecko*, EU:C:1992:272, bod 6.

16 C-13/77 *INNO/ATAB*, EU:C:1977:185, bod 31.

17 C-137/91 *Komise v. Řecko*, EU:C:1992:272, bod 6; C-459/03 *Komise v. Irsko*, EU:C:2006:345, bod 169 a násl.; C-82/03 *Komise v. Itálie*, EU:C:2004:433, bod 15 a násl.

18 Srov. čl. 49, 92, 114 odst. 4 a 5, 168, 197, 210, 260, 267, 288, 325, 344, 351 SFEU; čl. 24 odst. 3 SEU.

19 HALLSTEIN (1969), s. 33: „*Die Gemeinschaft ist eine Schöpfung des Rechts. Das ist das entscheidend Neue, was sie gegenüber früheren Versuchen auszeichnet, Europa zu einigen. Nicht Gewalt, nicht Unterwerfung ist als Mittel eingesetzt, sondern eine geistige, eine kulturelle Kraft, das Recht. Die Majestät des Rechts soll schaffen, was Blut und Eisen in Jahrhunderten nicht vermochten.*“

20 Srov. C-294/83 *Les Verts*, EU:C:1986:166, bod 23: *Společenství (dnešní EU) představuje „společenství práva v tom smyslu, že ani jeho členské státy, ani jeho orgány se nevymykají přezkumu souladu jejich aktů se základní ústavní chartou, již je smlouva.“* Srov. též C-621/18 *Wightman*, EU:C:2018:999, bod 63; C-64/16

vlastnost ústavních textů, totiž že kvůli nutné abstraktnosti neobsahují definice základních pojmů. Ty musejí být doplňovány judikaturou SDEU. SDEU byl vybaven členskými státy obligatorní jurisdikcí k řešení sporů vyplývajících z unijního práva, což je součást komunitární metody evropské spolupráce, směřující k deeskalaci sporů.<sup>21</sup> SDEU je tak nositelem důvěry členských států, že bude rozhodovat kompetentně a nestranně. Kdo zná ekonomické důsledky některých rozhodnutí SDEU, umí ocenit i rozsah této důvěry. Proto i útoky na nestrannost SDEU či jeho politizaci, jak mu to podsouvá např. Viktor Orbán v souvislosti s nedávným rozhodnutím SDEU o možnosti finančně sankcionovat nedodržování zásady právního státu,<sup>22</sup> představují útok na samotnou existenci EU, resp. nadnárodní prvky jejího fungování,<sup>23</sup> jedním z nichž je právě obligatorní jurisdikce SDEU. Množství nadnárodních prvků je přitom právě tím, co dělá Evropskou unii Evropskou unií, místem tak atraktivním pro život.

Vymahatelnost norem je zvláště významná a citlivá pro fungování EU. EU má totiž k dispozici především právní normy (a trochu peněz), nemá ale policii, armádu ani celníky, kteří by vymáhali dodržování unijních závazků. V tomto ohledu se unijní systém zakládá na důvěře v to, že členské státy dodrží svoji povinnost provádět beze zbytku své unijně-právní závazky do praxe, jak to vyžaduje nejen zásada loajální spolupráce obecně (viz výše část A), ale i jak se k tomu konkrétně zavázaly v čl. 291 odst. 1 SFEU: „Členské státy přijmou veškerá nezbytná vnitrostátní právní opatření k provedení právně závazných aktů Unie.“ Unijní orgány mají tedy na starosti především sekundární normotvorbu (nařízení, směrnice, rozhodnutí), zatímco provádění této legislativy je z valné části na bedrech členských států a jejich aparátu.<sup>24</sup>

V aktuálním kontextu ruské agrese vůči Ukrajině a mediálních informací<sup>25</sup> se pak v této oblasti např. nabízí otázka, jak moc pečlivě dohlíží členské státy na dodržování mezinárodních sankcí podniky v jejich jurisdikci.

### C. Zásada vzájemného uznávání

Vzájemné uznávání národních vnitrostátních úprav v podstatě znamená reciproční uplatnění zásady země původu;<sup>26</sup> je důsledkem odstranění překážek diskriminačních i nediskriminačních, pokud jejich existenci neospravedlňuje veřejný zájem.

---

*Associação Sindical, EU:C:2018:117, bod 30.*

21 *Srov. literaturu v poznámce pod čarou 7.*

22 *C-156/21 Maďarsko v. Parlament a Rada, ECLI:EU:C:2022:97; C-157/21 Polsko v. Parlament a Rada, ECLI:EU:C:2022:98.*

23 *Srov. WANAT, BAYER (2020).*

24 *Výjimku z tohoto pravidla představuje do jisté míry např. soutěžní politika, prováděná Evropskou komisí.*

25 *Srov. zprávu o dodávkách zbraní i přes sankce. <https://www.breitbart.com/europe/2022/03/19/germany-france-other-eu-members-sold-huge-stocks-of-arms-to-russia-before-invasion-despite-embargo/>*

26 *Režim země původu znamená, že výrobce zboží / poskytovatel služeb se při obchodu v jiném státu řídí zásadně podmínkami ve „své“ zemi usazení: do země dovozu / určení mají vstup i cizí výrobky či služby, odpovídající standardům země původu. Tento princip se liší od tzv. doložky nejvyšších výhod (most favoured nation clause; např. GATT), jež zaručuje „jen“ nejlepší zacházení, jaké přijímající stát uděluje zboží ze třetí země, nikoliv nediskriminaci vůči zboží tuzemskému.*

Základ vzájemného uznávání byl položen rozsudkem *Cassis de Dijon*<sup>27</sup> v oblasti volného pohybu zboží. Tato zásada souvisí s principem loajality mezi členskými státy (viz výše část 2.1.1.A) a směřuje i ke vzájemnému uznávání kontrol zboží, pocházejícího z jiného členského státu. Proto např. dovozu zboží řádně vyrobeného v jednom členském státě nelze zásadně bránit poukazem na odlišný standard členského státu dovozu.

V rámci unijního Prostoru spravedlnosti, bezpečnosti a práva pak některé projevy vzájemného uznávání – uznávání justičních orgánů – byly zakotveny explicitně (viz část 2.1.2 a níže).

#### D. Postavení vnitrostátních soudů jako základních soudů práva EU

Důvěra v loajální spolupráci členských států při dosahování cílů zakládacích smluv (viz výše část A) se projevuje i v dalším ohledu: v postavení vnitrostátních soudů při aplikaci práva EU.

Soudní soustavu EU totiž tvoří především vnitrostátní soudy, protože EU nezřídila plnou speciální soudní soustavu v členských státech k řešení případů týkajících se unijního práva. Pouze ty případy, které z povahy věci nemohou řešit vnitrostátní soudy (např. spory mezi členskými státy), řeší SDEU. Tento systém spočívá tedy na důvěře v to, že vnitrostátní soudy budou aplikovat unijní právo stejně kvalitně jako právo vnitrostátní.

Aby však právo EU fungovalo jako kompaktní právní řád, tedy aby bylo vykládáno jednotně a aby byla zajištěna jeho účinnost, bylo třeba vybavit vnitrostátní soudy některými zásadami a instrumenty.

K **zásadám** sjednocujícím rozhodovací praxi vnitrostátních soudů při aplikaci unijního práva patří následující:

- účinná soudní ochrana (čl. 47 LZPEU), zavazující jak soudy unijní,<sup>28</sup> tak vnitrostátní.<sup>29</sup> Povinnost vnitrostátních soudů aplikovat právo EU je součástí obecné povinnosti členských států aplikovat právo EU; specificky pro soudní ochranu je tato povinnost zakotvena v čl. 19 SEU<sup>30</sup> a zahrnuje mj. i zásadu *iura novit curia* – povinnost znát právo EU;
- institucionální a procesní autonomie vnitrostátních soudů, moderovaná zásadami rovnocennosti a efektivity;
- přirozenoprávní přístup k právu vyplývající mj. z toho, že SDEU „zajišťuje *dodržování práva při výkladu a provádění Smluv*“ (čl. 19 SEU), aniž by byl v tomto omezen nějakým seznamem pramenů práva,<sup>31</sup> a z toho, že pramenem práva jsou i nepsané zásady právní, které SDEU objevuje a zakotvuje.

Speciálním **nástrojem** spolupráce mezi vnitrostátními soudy a SDEU je **řízení o předběžné otázce**.

27 C-120/78 *Rewe Centrale v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon)*, ECLI:EU:C:1979:42.

28 C-294/83 *Les Verts*, EU:C:1986:166.

29 C-222/84 *Johnston*, EU:C:1986:206.

30 Čl. 19 SEU: „Členské státy stanoví prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie.“

31 *Srov. na rozdíl od čl. 38 Statutu Mezinárodního soudního dvora, uvádějícího jako prameny mezinárodní úmluvy, mezinárodní obyčeje, obecné zásady právní uznávané civilizovanými národy, soudní rozhodnutí a učení nejkvalifikovanějších znalců.*

Jak bylo výše uvedeno, soudní aplikaci práva EU provádějí především vnitrostátní soudy členských států, ale monopol na závazný výklad práva EU má jen SDEU. Nástrojem k odstranění tohoto institucionálního rozporu je především řízení o předběžné otázce. Jde o řízení nesporné, díky němuž se vnitrostátní soudy mohou – a někdy i musejí – obrátit na SDEU s otázkami o platnosti nebo výkladu práva EU, jež jsou nutné pro rozhodnutí konkrétního sporu u takového soudu. Strany sporu před vnitrostátním soudem však nemají nárok zahájení tohoto řízení od svého soudu požadovat.

Tento mechanismus má preventivně odstraňovat rozdíly mezi výkladem práva EU jednotlivými soudy členských států, přičemž ovšem sama aplikace práva EU v rámci příslušných sporů jim zůstává vyhrazena. Cílem tohoto řízení je tedy zajištění jednoty a účinnosti evropského práva. Tento soudní přezkum představuje přes 50 % všech řízení před SDEU.<sup>32</sup>

SDEU je o předběžné otázce – jsou-li splněny procesní podmínky – „v zásadě povinen rozhodnout“:<sup>33</sup> nepřipouští se zde odmítnutí spravedlnosti,<sup>34</sup> protože posoudit nutnost položení předběžné otázky je v pravomoci vnitrostátních soudů,<sup>35</sup> ledaže jde o případ nepřípustnosti předběžné otázky. I toto správné posouzení je součástí důvěry ve fungování této části unijní spolupráce.

SDEU chrání tento nástroj spolupráce mj. i na úrovni vztahů mezi vnitrostátními soudy navzájem. Proto podle jeho judikatury vnitrostátní právo nesmí bránit či zakazovat vnitrostátním soudům pokládat předběžnou otázku; to je i důsledek přednosti práva evropského před vnitrostátním.<sup>36</sup> Stejně tak vyšší soud (vč. soudu ústavního) mj. nemůže

- zrušit rozhodnutí nižšího soudu proto, že dle jeho názoru nebylo nutno předběžnou otázku položit,<sup>37</sup>
- konstatovat protiprávnost rozhodnutí o předběžné otázce, neboť takový přezkum by se podobal přezkumu přípustnosti žádosti, k němuž má výlučnou pravomoc SDEU,<sup>38</sup>
- zahájit kárné řízení z důvodu položení předběžných otázek.<sup>39</sup>

32 *Srov. statistické údaje SDEU, naposledy za rok 2021: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-03/cp220040cs.pdf>.*

33 *C-295/05 Asociación Nacional de Empresas Forestales, EU:C:1986:206, bod 30.*

34 *C-286/02 Bellio, EU:C:2004:212, bod 27; C-217/05 Confederación Española de Empresarios, EU:C:2006:784, body 16 a 17.*

35 *C-119/05 Lucchini, EU:C:2007:434, bod 43.*

36 *C-416/10 Križan, EU:C:2013:8, body 67–70: ani povinnost řídit se právním názorem vyššího soudu nezbavuje nižší soud oprávnění předběžnou otázku položit, má-li pochybnost o slučitelnosti názoru vyššího soudu s právem EU, a to i když jde o vztah soudu ústavního a nejvyššího; C-166/73 Rheimühlen, EU:C:1974:3, body 3–4: zde vnitrostátní procesní předpis nepředvídal možnost přerušit řízení kvůli položení předběžné otázky.*

37 *C-210/06 Cartesio, EU:C:2008:723.*

38 *C-564/19 IS, EU:C:2021:949.*

39 *C-357,379,547,811,840/19 Euro Box Promotion, EU:C:2021:1034; C-430/21 RS, EU:C:2022:99: zde šlo o pravidlo Rumunska, podle něhož – v rozporu se zásadou přednosti – obecný soud není oprávněn posuzovat, zda je s unijním právem slučitelná vnitrostátní právní úprava, o níž ústavní soud rozhodl, že je v souladu s Ústavou, a tudíž ani podat odpovídající předběžnou otázku.*

Důvěra členských států, resp. jejich ústavních soudů má však i svoje meze, zejména pokud jde o aplikační přednost závazných norem práva EU před vnitrostátním právem. I když některé nálezy ústavních soudů spíše na žárlivou obranu jejich vnitrostátního postavení než na skutečné problémy při ochraně ústavnosti,<sup>40</sup> s výjimkou posledních produktů polského ústavního soudu,<sup>41</sup> považovaného za zpolitizovaný, nepředstavují podstatnější hrozbu pro přiměřit, které v otázce přednosti unijního práva mezi SDEU a některými ústavními soudy panuje.

## E. Důvěra a občanství Unie

Potřeba postavit občana EU do centra unijního projektu v duchu Monnetova hesla „nespojujeme státy, propojujeme lidi“ znamená přiblížit evropský integrační proces běžnému občanu EU a přechod EU od čistě ekonomické integrace (E[H]S) k političtější entitě (EU). Kvůli tomu Maastrichtská smlouva mj. zavedla institut občanství EU (čl. 9 SEU; čl. 20–25 SFEU; čl. 39 an. LZPEU). Občan EU je osoba se státní příslušností členského státu EU;<sup>42</sup> tuto státní příslušnost občanství EU doplňuje, ale nenahrazuje ji. Občanství EU tedy lze získat jen přes občanství členského státu EU, což závisí na vnitrostátních předpisech. Naproti tomu obsah občanství EU se zakládá na právu EU, nemůže proto být bez legitimních důvodů vnitrostátním právem omezován a občan EU se ho může dovolat proti vlastnímu členskému státu.<sup>43</sup>

Obsah unijního občanství spočívá v tom, že občan členského státu návdavkem k právům plynoucím z jeho státního občanství získává další „evropsko-občanská“ práva, především právo mobility – právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, různá politická práva (např. aktivní a pasivní volební právo do EP) či právo na konzulární ochranu.<sup>44</sup>

Téma důvěry má s unijním občanstvím společné to, že ne všechny členské státy jednají v této oblasti v dobré víře. Kypr, Malta a Bulharsko totiž „prodávají“ své občanství (a tím i občanství EU) za podstatné investice v jejich zemi: žadatel o občanství investuje miliony eur v jejich zemi, získá i její občanství. Je přitom evidentní, že „investorovi“ nejde o občanství daných zemí, ale především o právo mobility spojené s občanstvím

---

40 Srov. např. nález Pl. 5/12, CZ:US:2012:Pl.US.5.12.1 českého ústavního soudu v návaznosti na rozsudek SDEU C-399/09 Landtová, EU:C:2011:415.

41 Srov. nález K3/21 polského ústavního soudu, on-line např. <https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11662-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej>

42 C-184/99 Grzelczyk, EU:C:2001:458, body 30 a 31; C-209/03 Bidar, EU:C:2005:169, bod 31.

43 C-34/09 Zambrano, EU:C:2011:124; C-135/08 Rottmann, EU:C:2010:104; C-434/09 McCarthy, EU:C:2011:277; C-256/11 Dereci, EU:C:2011:734; C-673/16 Coman, EU:C:2018:385; C-490/20 Stolična občština, EU:C:2021:1008; C-118/20 Wiener Landesregierung, EU:C:2022:34.

44 Srov. též čl. 46 LZPEU a směrnici 2015/637. Mimo EU má občan EU právo obrátit se na diplomatické zastoupení jiného členského státu, pokud není k dispozici zastoupení jeho vlastního státu, a bude s ním jednáno jako s příslušníkem onoho jiného členského státu. Jde o pomoc při úmrtí, vážné nehodě či nemoci, zadržení a uvěznění, poškození trestným činem v zahraničí, při repatriaci osob do vlasti a vydávání náhradního dokladu EU k návratu. Nápomocna může být i unijní diplomacie – Evropská služba vnější činnosti.



EU. To je jev, který je z pohledu loajální spolupráce více než sporný, protože motivace k získání unijního občanství zjevně zavání buď přímo protiprávními aktivitami (např. praní špinavých peněz), anebo snahou ve třetí zemi (zejm. Rusko) peníze ilegálně vydělávat, ale mít je zajištěny mimo dosah tamějšího režimu, a navíc moci žít v příjemném a bezpečném prostředí Evropské unie.

## F. Důvěra ve vzájemnou obranu

V současnosti je otázka důvěry testována v oblasti bezpečnosti. V uplynulých dekádách bylo považováno za nadsázku tvrzení, že zatímco ve vnitrostátní politice se rozhoduje o tom, JAK budeme žít, v zahraniční politice jde o to, ZDA budeme žít. Ruská invaze na Ukrajině nám ale ukázala, že to nadsázka není. Teprve nyní si uvědomujeme, že právě toto tvrzení je základem pro mimořádné ústavněprávní a trestněprávní režimy pro případ války. Naléhavěji také vyvstává otázka důvěry v oblasti obrany: můžeme se spolehnout na to, že v případě napadení bude aplikován slavný článek 5 Washingtonské smlouvy<sup>45</sup> či jeho unijní silnější<sup>46</sup> verze v čl. 42 odst. 7 SEU?<sup>47</sup> Můžeme se spolehnout, že např. Německo, které s ohledem na Rusko donedávna odmítalo dodávat zbraně i aliančním spojencům v Pobaltí, které odmítá dodávat těžké zbraně napadené Ukrajině a které odmítá rychle se odstříhnout od ruského plynu, změní své chování, bude-li napadeno např. malé Estonsko, i když jde o člena NATO a EU? Můžeme – vzhledem k silným vazbám na Rusko – v totéž doufat ze strany Maďarska, Rakouska, Itálie či Řecka? Omezené české zkušenosti s Mnichovskou dohodou z roku 1938 nám nedovolují odpovědět jednoznačně kladně. Nic jiného než NATO a EU však nemáme, a proto nám zbývá jen důvěra v to, že euroatlantickém prostoru – na rozdíl od toho rusko-asijského – římská maxima *pacta sunt servanda* platí nejen na papíře, ale i v praxi.

### 2.1.2 Explicitní zakotvení důvěry

Vedle implicitního zakotvení důvěry v právu EU existuje řada zakotvení explicitní. Za příklady zde můžeme uvést otázky spojené se vzájemným uznáváním soudních rozhodnutí a s hodnotami EU.

---

45 Čl. 5 Severoatlantické smlouvy: „Smluvní strany se dohodly, že ozbrojený útok proti jedné nebo více z nich v Evropě nebo Severní Americe bude považován za útok proti všem, a proto ... každá z nich ... neprodleně podnikne sama a v součinnosti s ostatními stranami takovou akci, jakou bude považovat za nutnou, včetně použití ozbrojené síly...“

46 Za silnější považujeme unijní alianční závazek mj. proto, že – na rozdíl od Washingtonské smlouvy – neponechává na úvaze signatářů, zda v případě napadení použít vojenské prostředky.

47 Art. 42 odst. 7 SEU: „Pokud se členský stát stane na svém území cílem ozbrojeného napadení, poskytnou mu ostatní členské státy pomoc a podporu všemi prostředky, které jsou v jejich moci, v souladu s článkem 51 Charty Organizace spojených národů. Tím není dotčena zvláštní povaha bezpečnostní a obranné politiky některých členských států.“

*Závazky a spolupráce v této oblasti jsou v souladu se závazky v rámci Organizace Severoatlantické smlouvy, která zůstává pro ty členské státy, které jsou jejími členy, základem jejich společné obrany a fórem pro její provádění.“*

## A. Důvěra a vzájemné uznávání justičních rozhodnutí

Zatímco obchodní překážky (cla, kvóty, hraniční kontroly apod.) byly při budování vnitřního trhu EU odstraněny zejména vzájemným uznáváním či harmonizací národních standardů, hranice soudních jurisdikcí zůstaly zachovány. Přitom možnost dosáhnout výkonu soudního rozhodnutí v jiném členském státu zejména v civilních věcech je nutným příslušenstvím skutečného fungování vnitřního trhu, zejména volného pohybu osob, a unijního občanství. Toto vzájemné uznávání spočívá ale v důvěře, že úroveň vykonatelnosti spravedlnosti se mezi členskými státy podstatně neliší; to mj. vyjádřilo nařízení Brusel I o vzájemném uznávání rozsudků v civilněprávní oblasti: „*Vzájemná důvěra ve výkon spravedlnosti v rámci Společenství umožňuje, aby rozhodnutí vydaná v kterékoli členském státě byla bez dalšího uznávána bez potřeby jakéhokoli dalšího řízení, kromě sporných případů.*“<sup>48</sup>

Význam důvěry v této oblasti potvrdil i SDEU: „*Je třeba zdůraznit, že spolupráce a vzájemná důvěra mezi soudy členských států musí vést k vzájemnému uznávání soudních rozhodnutí, jež je základem vytvoření skutečného soudního prostoru.*“<sup>49</sup> Soudní prostor, paralelní pojem k vnitřnímu trhu, tak díky důvěře umožňuje tzv. pátou svobodu EU – volný pohyb rozsudků.

Negativně to potvrdila i Evropská komise, když odmítla žádost Spojeného království o připojení k Luganské úmluvě,<sup>50</sup> částečně z důvodu vzájemné důvěry: „*Úmluva je založena na vysoké míře vzájemné důvěry mezi smluvními stranami a představuje zásadní prvek společného prostoru práva úměrný vysokému stupni hospodářského propojení založeného na použitelnosti daných čtyř svobod.*“ (s. 3).<sup>51</sup> Jinými slovy, v oblasti uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v civilních věcech Spojené království není hodno důvěry.

V trestně-právní oblasti v souvislosti s tzv. eurozatykačem se dokonce mluví o vysoké úrovni důvěry: „*Mechanismus evropského zatýkácího rozkazu je založen na vysoké úrovni důvěry mezi členskými státy.*“<sup>52</sup> Za projev této důvěry lze považovat již skutečnost, že se členské státy dohodly na seznamu 32 trestných činů, u nichž se pro účely eurozatykače upouští od tradiční podmínky oboustranné trestnosti.<sup>53</sup>

48 Srov. bod 16 preambule nařízení Rady 44/2001 ze dne 22. prosince 2000 o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech, Úř. věst. 2001, L 12, s. 1; Zvl. vyd. 03/31, s. 390; dnes nahrazeno nařízením 215/2012.

49 C-499/15 W a V, EU:C:2017:118, bod 50.

50 Úmluva o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech, Úř. věst. L 339, 21. 12. 2007, s. 3–41.

51 Srov. CUNIBERTI G. (2021).

52 Srov. bod 10 preambule Rámcového rozhodnutí Rady ze dne 13. června 2002 o evropském zatýkáčím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy, Úř. věst. L 190, 18. 7. 2002, s. 1–20.

53 Srov. čl. 2 odst. 2 eurozatykače: účast na zločinném spolčení, terorismus, obchod s lidmi, pohlavní vykořisťování dětí a dětská pornografie, nedovolený obchod s omamnými a psychotropními látkami, nedovolený obchod se zbraněmi, střelivem a výbušninami, korupce, podvody včetně podvodů postihujících zájmy Evropských společenství ve smyslu Úmluvy ze dne 26. července 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství, praní výnosů z trestné činnosti, padělání měny včetně eura, počítačová trestná činnost, trestné činy proti životnímu prostředí, včetně nedovoleného obchodu s ohroženými druhy

## B. Důvěra a hodnoty EU

Vyhledávač SDEU (curia.eu) nabízí řádově stovky rozsudků SDEU, které se odvolávají na důvěru.<sup>54</sup> Tento článek nemá ambici analyzovat všechny kontexty důvěry, v nichž SDEU potřebnost důvěry pro fungování EU zmiňuje. Zaměříme se jen na vrcholný z nich – na vztah důvěry a hodnot EU dle čl. 2 SEU<sup>55</sup> a sankcionování jejich ohrožení či porušení dle čl. 7 SEU.<sup>56</sup> Na tento vrcholný aspekt důvěry se zaměříme z toho důvodu, že důvěra v dodržování hodnot EU byla v posudku 2/13 (viz níže) explicitně Soudním dvorem pojmenována jako existenční základ práva EU a tím i celé EU, protože EU kromě práva mnoho jiného nemá (viz část 2.1.1. B výše).

---

*živočichů a ohroženými druhy a odrůdami rostlin, napomáhání při nedovoleném překročení státní hranice a nedovoleném, pobytu, vražda, těžké ublížení na zdraví, nedovolený obchod s lidskými orgány a tkáněmi, únos, omezování osobní svobody a brání rukojmí, rasismus a xenofobie, organizovaná nebo ozbrojená loupež – nedovolený obchod s kulturními statky, včetně starožitností a uměleckých děl, podvod, vydírání a vymáhání peněz za ochranu, výroba padělků a nedovolených napodobenin, padělání veřejných listin a obchodování s nimi, padělání platebních prostředků, nedovolený obchod s hormonálními látkami a jinými prostředky na podporu růstu, nedovolený obchod s jadernými a radioaktivními materiály, obchod s odcizenými vozidly, znásilnění, žhářství, trestné činy spadající do příslušnosti Mezinárodního trestního soudu, únos letadla nebo plavidla, sabotáž.*

54 Ke dni 18. 2. 2022.

55 Čl. 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.“

56 Čl. 7 SEU:

„1. Na odůvodněný návrh jedné třetiny členských států, Evropského parlamentu nebo Evropské komise může Rada většinou čtyř pětin svých členů po obdržení souhlasu Evropského parlamentu rozhodnout, že existuje zřejmé nebezpečí, že některý členský stát závažně poruší hodnoty uvedené v článku 2. Před přijetím tohoto rozhodnutí vyslechne Rada daný členský stát a může stejným postupem podat tomuto státu doporučení.

*Rada pravidelně přezkoumává, zda důvody, které ji k takovému rozhodnutí vedly, stále trvají.*

2. Na návrh jedné třetiny členských států nebo Evropské komise a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu může Evropská rada jednomyslně rozhodnout, že došlo k závažnému a trvajícimu porušení hodnot uvedených v článku 2 ze strany členského státu, poté co tento členský stát vyzve, aby se k této věci vyjádřil.

3. Bylo-li učiněno zjištění uvedené v odstavci 2, může Rada kvalifikovanou většinou rozhodnout, že určitá práva, která pro dotyčný stát vyplývají z použití Smluv, včetně hlasovacích práv zástupců jeho vlády v Radě, budou pozastavena. Přitom přihlédne k možným důsledkům takového pozastavení pro práva a povinnosti fyzických a právnických osob.

*Povinnosti dotyčného členského státu vyplývající ze Smluv jsou pro tento stát v každém případě i nadále závazné.*

4. Rada může později kvalifikovanou většinou rozhodnout, že změní nebo zruší opatření přijatá podle odstavce 3, jestliže se změní situace, která vedla k přijetí těchto opatření.

5. Pro účely tohoto článku se v Evropském parlamentu, Evropské radě a Radě použijí pravidla hlasování stanovená v článku 354 Smlouvy o fungování Evropské unie.“

Poprvé tento zásadní význam důvěry SDEU vyjádřil v posudku 2/13 v kontextu ochrany lidských práv, jež patří mezi hodnoty EU dle čl. 2 SEU, konkrétně v souvislosti možného přistoupení EU k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv (1950). V návaznosti na úvahy o autonomii práva EU, jež dala vzniknout „strukturovanému systému na sobě navzájem závisějících zásad, norem a právních vztahů, jimiž jsou vzájemně vázány sama Unie a její členské státy, jakož i členské státy mezi sebou“, SDEU konstatoval následující: „Taková právní konstrukce spočívá na základním předpokladu, že každý členský stát sdílí se všemi ostatními členskými státy řadu společných hodnot, na nichž je Unie založena, jak je uvedeno v článku 2 SEU, a uznává, že s ním ostatní členské státy tyto hodnoty sdílejí. Tento předpoklad znamená – a zároveň odůvodňuje – existenci vzájemné důvěry členských států v uznání těchto hodnot, a tím i v dodržování unijního práva, které tyto hodnoty uplatňuje.“<sup>57</sup>

Tento výrok SDEU opakoval ve vztahu k dalším hodnotám.

Ve věci *Wightman* SDEU řešil možnost Spojeného království jednostranně odvolat oznámení o vystoupení z EU podaného dle čl. 50 SEU, a to mj. s ohledem na hodnoty svobody a demokracie. V této souvislosti SDEU zdůraznil, že „Unie sdružuje státy, které se svobodně a dobrovolně přihlásily ke společným hodnotám uvedeným v článku 2 SEU“, a poté parafrázoval výrok o vzájemné důvěře v jejich dodržování podle posudku 2/13.<sup>58</sup>

Nedávno toto SDEU znovu potvrdil v souvislosti s hodnotou právního státu<sup>59</sup> a nařízením 2020/2092: „Jak totiž uvádí bod 5 odůvodnění napadeného nařízení, jakmile se kandidátská země stane členským státem, připojí se k právní struktuře spočívající na základním předpokladu, že každý členský stát sdílí se všemi ostatními členskými státy řadu společných hodnot zakotvených v článku 2 SEU, na nichž je Unie založena, a uznává, že s ním ostatní členské státy tyto hodnoty sdílejí. Tento předpoklad patří ke konkrétním a podstatným rysům unijního práva, které souvisejí s jeho povahou a vyplývají z autonomie, které toto právo požívá ve vztahu k právním řádům členských států a mezinárodnímu právu. Znamená a odůvodňuje existenci vzájemné důvěry mezi členskými státy v uznání těchto hodnot, a tím i v dodržování unijního práva, které tyto hodnoty uplatňuje [v tomto smyslu viz posudek 2/13 (Přistoupení Unie k EÚLP) ze dne 18. prosince 2014, EU:C:2014:2454, body 166 až 168; rozsudky ze dne 27. února 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, bod 30, a ze dne 20. dubna 2021, *Republika*, C-896/19, EU:C:2021:311, bod 62]. Tento bod odůvodnění

<sup>57</sup> Posudek 2/13, EU:C:2014:2454, body 167–168.

<sup>58</sup> C-621/18 *Wightman*, EU:C:2018:999, bod 63: ... unijní právo spočívá na základním předpokladu, že každý členský stát sdílí se všemi ostatními členskými státy tyto hodnoty a uznává, že s ním ostatní členské státy tyto hodnoty sdílejí ... Tento předpoklad znamená a odůvodňuje existenci vzájemné důvěry členských států, a zejména jejich soudů, v uznávání těchto hodnot, na kterých je Unie založena, včetně zásady právního státu, a tím i v dodržování unijního práva, které tyto hodnoty zakotvuje.“

<sup>59</sup> Srov. definici zásady právního státu v čl. 2 nařízení 2020/2092 o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie, Úř. věst. L 4331, 22. 12. 2020, s. 1–10: zásada právního státu „zahrnuje tyto zásady: zákonnosti, jejímž předpokladem je transparentní, odpovědný, demokratický a pluralitní zákonodárný proces; právní jistoty; zákazu svévole výkonné moci; účinné soudní ochrany nezávislými a nestrannými soudy, včetně přístupu ke spravedlnosti, a to i pokud jde o základní práva; oddělení moci; a zákazu diskriminace a rovnosti před zákonem. Právní stát je třeba vykládat s ohledem na ostatní hodnoty a zásady Unie zakotvené v článku 2 Smlouvy o EU.“

rovněž upřesňuje, že právní předpisy a postupy členských států by měly být i nadále v souladu se společnými hodnotami, na nichž je Unie založena.<sup>60</sup> Rozsudky, na něž tento výrok SDEU odkazuje, se rovněž týkají hodnoty právního státu, zejména některých zásad, které tuto hodnotu tvoří: nezávislosti soudů či účinné soudní ochrany.

V tomto rozsudku SDEU zmínil i hodnotu solidarity: „V tomto ohledu je třeba uvést, že rozpočet Unie je jedním ze základních nástrojů, které umožňují konkretizovat v politikách a činnostech Unie zásadu solidarity, uvedenou v článku 2 SEU, která sama o sobě představuje jednu ze základních zásad unijního práva (obdobně viz rozsudek ze dne 15. července 2021, Německo v. Polsko, C-848/19 P, EU:C:2021:598, bod 38), a že provádění této zásady prostřednictvím tohoto rozpočtu je založeno na vzájemné důvěře mezi členskými státy v odpovědné využívání společných zdrojů zahrnutých v tomto rozpočtu. Tato vzájemná důvěra je přitom sama o sobě založena, jak bylo připomenuto v bodě 125 tohoto rozsudku, na závazku každého členského státu dodržovat povinnosti, které pro něj vyplývají z unijního práva, a trvale dodržovat, jak ostatně uvádí bod 5 odůvodnění napadeného nařízení, hodnoty zakotvené v článku 2 SEU, mezi něž patří hodnota právního státu.“<sup>61</sup> Rozsudek, na něž tento výrok SDEU odkazuje, se týká specifického případu solidarity – solidarity energetické.

### 2.1.3 Problematická oblast: rodinné právo a instituce EU

Mezi prameny práva EU patří tzv. všeobecné zásady právní. Jedním z více druhů těchto zásad jsou tzv. strukturální principy fungování EU, mezi něž patří zásada svěřeni pravomocí a zásada respektování členských států. Tato posledně uvedená zásada se ještě skládá z celé řady konkrétních právních zásad,<sup>62</sup> mj. do ní patří respektování národní identity, „která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech, včetně místní a regionální samosprávy“ (čl. 4 odst. 2 SEU), respektování prvotnosti občanství členských států vůči občanství EU<sup>63</sup> či respektování jazykové, kulturní a náboženské rozmanitosti.<sup>64</sup>

Dodržování těchto zásad jakožto součástí práva EU tedy souvisí i s hodnotou právního státu (viz část 2.1.2. B výše), neboť tato hodnota zavazuje nejen členské státy, ale orgány EU.

Z analýzy čl. 2–6 SFEU vyplývá, že členské státy nesvěřily EU pravomoc v oblasti rodinného práva, a to s výjimkou úpravy mezinárodních prvků rodinného práva (čl. 81 odst. 3 SFEU); citlivost této oblasti je mj. vyjádřena i tím, že i v tomto okrajovém aspektu rodinného práva je v Radě zapotřebí jednomyslnosti, tj. každý členský stát zde má právo veta.

60 C-156/21 Maďarsko v. Parlament a Rada, EU:C:2022:97, bod 125; C-157/21 Polsko v. Parlament a Rada, EU:C:2022:98, bod 143.

61 C-156/21 Maďarsko v. Parlament a Rada, EU:C:2022:97, bod 129; C-157/21 Polsko v. Parlament a Rada, EU:C:2022:98, bod 147.

62 Srov. podrobněji např. SVOBODA (2019), s. 114.

63 Srov. čl. 9 SEU; čl. 20–25 SFEU; čl. 39 an. LZPEU.

64 čl. 22 LZPEU, čl. 3 odst. 3 pododst. 3 SEU, 13, 165 odst. 1, 167 odst. 4, 207 odst. 4 písm. a) SFEU.

Orgány EU se ale tento nedostatek pravomoci snaží – zjevně z politicko-ideologických důvodů – obejít většinou přes antidiskriminační legislativu, popř. nedodržením limitu pravomocí svěřených EU. Nabízí se ale, že tím porušují zásadu právního státu.

Rada např. v jednom interním dokumentu nepřímou tvrdí, že nediskriminace z důvodu sexuální orientace má přednost před nediskriminací z důvodu náboženského vyznání, jakkoli obě tato základní práva mají stejnou právní sílu a není mezi nimi hierarchický vztah.<sup>65</sup>

Komise ve Strategii o rovnosti LGBTIQ 2020–2025 („Strategie“)<sup>66</sup> si mj. klade za úkol „poskytovat příležitosti pro financování iniciativ zaměřených na boj proti trestným činům z nenávisti, projevům nenávisti, násilí a škodlivým praktikám vůči LGBTIQ lidem (program „Občané, rovnost, práva a hodnoty“)" (překlad autor), přestože takové financování je protiprávní, protože „boj proti trestným činům z nenávisti, projevům nenávisti, násilí a škodlivým praktikám vůči LGBTIQ lidem“ nepatří mezi trestné činy podle taxativního seznamu čl. 83 SFEU, nespadá tudíž do pravomoci EU, a proto Komise nemá právo financovat související projekty a programy.<sup>67</sup>

U Evropského parlamentu vzniká zajímavá otázka: je tento orgán vázán principem svěřených pravomocí jen u legislativních usnesení, zatímco jinak může jakožto relativně nezávislý orgán<sup>68</sup> debatovat a usnášet se (tedy spotřebovávat svůj čas a rozpočtové prostředky EU) k jakémukoliv tématu, např. i k tématům bioetickým či rodinně-právním, anebo je i mimo legislativní proces vázán rozdělením pravomocí mezi EU a členské státy? Jednoznačná odpověď na tuto otázku není zatím k dispozici.

SDEU zase systematicky ignoruje zásadu zakotvenou ve Smlouvách, že občanství EU má akcesorický vztah k občanství členského státu – doplňuje je, ale nenahrazuje (čl. 9 SEU, čl. 20 odst. 1 SFEU), a že členské státy si oblast rodinného práva ponechaly ve své pravomoci, a to pro jakýkoliv účel. Je proto na pováženou, že přestože i když např. rumunský občanský zákoník výslovně omezuje institut manželství na vztah jednoho muže a jedné ženy, SDEU dovozuje z vágní definice manželství v sekundárním právu EU (směrnice 2004/38, přijatá v Radě kvalifikovanou většinou!)<sup>69</sup> závěr, že pro účely volného pohybu dostane přednost

---

65 Dokument Rady 11492/13 – COHOM 134 – COPS 251 – PESC 775 – Guidelines to promote and protect the enjoyment of all human rights by lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex (LGBTI) persons, bod I.A.1: "EU ... potvrzuje, že ... náboženské hodnoty nelze používat jako ospravedlnění pro jakoukoli formu diskriminace, včetně diskriminace LGBTI osob." (překlad autor).

66 Srov. Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Unie rovnosti: Strategie pro rovnost LGBTIQ osob na období 2020–2025 (COM/2020/698 final).

67 Srov. SVOBODA (2021a), s. 134–136.

68 Orgány EU jsou relativně autonomní v mezích horizontálního svěřených pravomocí, neboť „[k]aždý orgán jedná v mezích působnosti svěřené mu Smlouvami“ (čl. 13 odst. 2 SFEU). Výrazem této autonomie, kterou si orgány EU zárlivě střeží, je mj. autonomní přijímání jednacích řádů a zejména absence společného správního procesního řádu, jehož přijetí se přes opakované návrhy Evropského parlamentu Komise urputně brání. Srov. SVOBODA (2021b), s. 463–470.

69 Manželství zde není přesně definováno co do rozdílnosti pohlaví manželů a ani není důvod pro takovou přesnou definici v právu EU: manželství je pojem rodinného práva a rodinné právo nespadá do pravomocí

zákaz diskriminace na základě sexuální orientace před touto jednoznačnou premisou občanství členskému státu,<sup>70</sup> jakkoliv členské státy rodinné právo Unii neschválily, a navíc o otázkách nediskriminace z důvodu sexuální orientace je třeba jednomyslnosti v Radě (srov. čl. 19 SFEU); i toto SDEU obchází a ignoruje.

Nelze se proto divit, když některý členský stát začne na tyto prohřešky unijních institucí vůči zásadě právního státu (dodržování vlastního práva EU) poukazovat; Polsko již začalo např. mluvit o politizaci SDEU, Maďarsko mluví o potřebě depolitizace Evropské komise. V situaci, kdy se unijní orgány snaží zásadu právního státu intenzivně prosazovat, ale samy s ní mají problémy, to může vpsledku oslabit EU jako celek a důvěru členských států a jejich občanů v ní.

## 2.2 Důvěra občanů v EU

Vedle důvěry mezi členskými státy je stejně tak důležitá důvěra občanů v projekt evropské spolupráce.

Důvod pro význam této důvěry je evidentní: absence této důvěry by se promítla do výsledků demokratických voleb, jejichž prostřednictvím je evropský projekt ovlivňován přímo i nepřímo. Tato důvěra je proto zásadní pro legitimitu evropského projektu. Jean Monnet, hlavní architekt komunitární metody spolupráce, měl za motto svého evropského snažení „Nespojujeme státy, propojujeme lidi“.<sup>71</sup> Pro propojování lidí – mezi všemi unijními politikami – se jeví jako zásadní volný pohyb osob, posílený evropským občanstvím (k němu viz část 2.1.1. D výše). Bezvízový styk s absencí hraničních kontrol v rámci Schengenského prostoru je základem tohoto volného pohybu, jenž je podpořen navíc i velmi úspěšnými projekty jako např. Erasmus pro studenty a učitele či spoluprací systémů sociálního zabezpečení, pokud jde o volný pohyb ekonomicky aktivních osob. Lidé by proto měli pocítit na svém životě prospěšnost evropského projektu a skrze tuto prospěšnost v něj mít důvěru. V dnešní mediální době, kdy mír a výtěžky unijní spolupráce se považují za samozřejmost, je ještě třeba nezanedbat sdělování těchto konkrétních výsledků veřejnosti.

Tato prospěšnost evropské spolupráce a důvěra z ní vyplývající jsou měřitelné: nejsystematičtěji se takovýmto průzkumům věnuje Eurobarometr.<sup>72</sup> Z těchto průzkumů vyplývá, že v celoevropském průměru EU důvěru evropských občanů má, i když rozdíly mezi jednotlivými členskými státy jsou významné.

Totéž lze říci i o jiném měření důvěry, a sice o volbách do Evropského parlamentu, kde důvěra je měřena dvěma kritérii: politickou orientací europoslanců (proevropští v.

---

*EU. Je tedy v pravomoci jednotlivých členských států (a ne SDEU) tento pojem definovat, podobně jako je to v případě pojmů veřejná bezpečnost, veřejný pořádek apod.*

<sup>70</sup> C-673/16 Coman, EU:C:2018:385; srov. i C-490/20 Stolična obština, EU:C:2021:1008.

<sup>71</sup> Srov. MONNET (2012).

<sup>72</sup> Viz <https://europa.eu/eurobarometer/screen/home>.

protievropští) a volební účastí. Výrazně proevropské složení Evropského parlamentu jednoznačně reflektuje důvěru občanů EU v Unii. Všeobecně nižší volební účast v eurovolbách ve srovnání s volbami do vnitrostátních parlamentů nelze považovat za výraz menší důvěry v Evropský parlament oproti parlamentům vnitrostátním (to ostatně dokazují jak průzkumy Eurobarometru, tak různé celoevropské i vnitrostátní průzkumy<sup>73</sup>), ale jako důsledek toho, že v pravomoci EU nejsou otázky považované běžnými občany za nejpodstatnější: daně, sociální a zdravotní zabezpečení, veřejný pořádek a bezpečnost a vzdělání.<sup>74</sup> K tomu přistupuje prokázaný fakt, že čím méně znalostí o daném fenoménu člověk má, tím méně mu důvěřuje;<sup>75</sup> znalosti běžného občana o EU jsou menší než o vlastním státu a jeho politice.

### 3. Závěr

Dobrý pozorovatel, který měl možnost blíže poznat fungování Evropské unie, po čase dospěje k překvapivému zjištění: že tato zvnějšku mohutná a respekt budící organizace je vlastně velmi křehká a do značné míry závisí na vztazích, vpsledku na mezilidských vztazích. A kvalita těchto vztahů se odvíjí od respektu a důvěry.

Žijeme v době, kdy se zdá, že naše společnosti, obce a rodiny jsou trhány na kusy individualismem a dezinformacemi. Opuštění tradice Desatera s jeho jednoduchými instrukcemi typu „nepromluvíš křivé svědectví“ se jeví jako nenahrazené a nenahraditelné. To proto, že jeho dodržování se neopírá o právní vymahatelnost, ale o morální integritu a autokorektivy člověka samotného. To platí předně pro legislativu, která se díky absenci tohoto fenoménu musí uchýlovat ke stále podrobnější úpravě čím dál tím větších detailů mezilidských vztahů, takže dnes je naprosto iluzorní tvrdit např. na maximum, že neznalost zákona neomlouvá. Platí to ale především z pohledu důvěry: dnes se nelze spolehnout na to, že druhý člověk mluví pravdu jen proto, že lež by jeho svědomí neuneslo. To se přenáší i do politiky – viz např. volební kampaně – a následně i do práva. Ani nadnárodní instituce typu Evropské unie této tendence nejsou ušetřeny: odhlédneme od dezinformací a vezmeme si jen za příklad, jak odlišně hovoří vrcholní političtí představitelé členských států v unijních orgánech a před domácím publikem: tomuto jevu říkám znárodnění unijních úspěchů a bruselizace domácích selhání. Tato tendence má samozřejmě pro důvěru v EU a její fungování zásadní důsledek. Úkol budovat vzájemnou důvěru je nicméně úkolem nejen pro vrcholné politiky, ale pro všechny občany Unie.

---

73 Srov. např. data Eurostatu. [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg\\_16\\_60/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_16_60/default/table?lang=en); či data Eurobarometru <https://euroskop.cz/2021/05/07/vysledky-eurobarometru-2021/>

74 Srov. VENCLÍK (2019), s. 31–32, 35, 64. Zde citovaný Andrew Moravcsik upozorňuje, že nezáměr nelze zaměňovat s nedůvěrou či nespokojeností.

75 Srov. LYONS (2013); LYONS, KINDLEROVÁ (2015), s. 165–172.



## Literatura

CUNIBERTI, G. (2021) *European Commission Explains Rejection of UK's Application to Lugano Convention*. <https://eapil.org/2021/05/05/european-commission-explains-rejection-of-uks-application-to-lugano-convention/>

DEHOUSSE, R. (2011) The "Community method" at sixty. In: DEHOUSSE R. (Ed.) *The "Community method": Obstinate or obsolete?* Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011, s. 3–15.

DUCHÈNE, F. (1991) Jean Monnet's Methods. In: BRINKLEY D. and C. HACKETT (eds). *Jean Monnet*. New York: Palgrave Macmillan 1991, s. 184 ad.

HALLSTEIN, W. (1969) *Der unvollendete Bundesstaat*. Düsseldorf, Wien: Econ, 1969.

LYONS, P. (2013) *Czech Citizens' Attitudes towards Membership, Benefits and Dissolution of the European Union*. Department of Political Sociology Institute of Sociology Czech Academy of Sciences, Prague, Czech Republic. Working Paper GACR Project: 13-29032S.

LYONS, P. a P. KINDLEROVÁ (eds.). (2015) *47 odstínů české společnosti*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i, 2015.

MONNET, J. (2012) *Paměti*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 281.

PALACIO, A. (2021) *How International Institutions Die*. <https://www.project-syndicate.org/commentary/erosion-of-trust-in-international-institutions-continues-by-ana-palacio-2021-11>

SVOBODA, P. (2019) *Úvod do evropského práva*. Praha: C. H. Beck, 2019, 6. vydání.

SVOBODA, P. (2021a) Nový vývoj v prosazování vlády práva v EU. *Právní rozhledy* 4/2021.

SVOBODA, P. (2021b) Trnitá cesta ke kodexu unijního správního práva procesního. In: *Liber amicorum Monika Pauknerová*. Praha: Wolters Kluwer, 2021.

SVOBODA, P. (2022) *Nadnárodní prvky v EU a jejím právu*. Praha: Leges 2022, s. 20, 40.

VENCLÍK, J. (2019) *Střety legitimit v Evropské unii*. Praha: Leges, 2019.

WANAT, Z., BAYER, L. (2020) *EU top court's authority challenged by Poland and Hungary*. <https://www.politico.eu/article/ecj-authority-challenged-by-poland-and-hungary/>

WESSELS, W. (2001) Jean Monnet – Mensch und Methode: Überschätzt und überholt? Wien: *Political Science Series* 2001/74.