

DISKUSE

Implicitní odcházení: znamená rozhodnutí polského ústavního tribunálu aktivaci čl. 50 SEU?

Michal Kovalčík*

Abstrakt: Esej reaguje na aktuální debatu o tom, zda lze rozhodnutí polského Ústavního tribunálu považovat za oznámení o vystoupení dle čl. 50 Smlouvy o Evropské unii. Tuto otázku důkladněji rozebírá tak, že nejprve objasňuje výklad předmětného článku a následně předestřená východiska aplikuje na polský případ.

Klíčová slova: ústavní tribunál, Soudní dvůr, Smlouva o Evropské unii, polexit

Úvod

„Tak se tady mějte,“ zamával premiér Mateusz Morawiecki naposledy na Evropské radě, zabouchl za sebou dveře a hned před východem na bruselské Rue de la Loi na něj čekali zástupci Maďarska, Srbska a Turecka, aby začali vyjednávání o nově vznikající organizaci ekonomické a politické spolupráce v Evropě.

Rozhodnutí polského Ústavního tribunálu ze 7. října 2021 (K 3/21),¹ které shledalo některé články primárního práva EU za odporující polské Ústavě, vyvolalo spoustu reakcí v právní i politické sféře. Někteří komentátoři tento rozsudek považují za začátek tzv. polexitu,² tedy odchodu Polska z Evropské unie, jiní jdou dokonce ještě dál a navrhují, aby skutečnosti odehrávající se v Polsku Evropská unie i z právního hlediska považovala za oznámení záměru aktivovat vystupovací proces dle čl. 50 Smlouvy o Evropské unii.³ Vzhledem k tomu, že jde o otázku velmi zajímavou a debatu vysoce aktuální, budu se v této eseji této myšlence věnovat detailněji a dosud proběhlou diskusi zasadím do širšího kontextu. Cílem je odpovědět na otázku, zda lze opravdu rozhodnutí polského Ústavního tribunálu považovat za oznámení o vystoupení dle čl. 50 SEU.

K tomu, aby na položenou otázku bylo možné odpovědět, bude nejprve třeba v první části objasnit výklad předmětného článku Smlouvy. Následně v druhé části předestřená

* Michal Kovalčík. Student, Právnická fakulta a Fakulta sociálních studií Masarykovy univerzity. E-mail: michalkovalcik@mail.muni.cz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8023-7360>. Tento text byl vytvořen za podpory z projektu Masarykovy univerzity – Specifický výzkum – podpora studentských projektů (MUNI/A/1439/2021) *Právo a politika*. Děkuji všem členům projektu za cenné připomínky.

1 Dostupné z: <<https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11662-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej>>.

2 ŁAZOWSKI, A. – ZIÓŁKOWSKI, M. *Knocking on Poxit's Door?* [online]. 2021 [cit. 2021-11-13]. Dostupné z: <<https://www.ceps.eu/knocking-on-poxits-door/>>.

3 HOFMANN, H. C. H. *Sealed, Stamped and Delivered* [online]. 2021 [cit. 2021-11-13]. Dostupné z: <<https://verfassungsblog.de/sealed-stamped-and-delivered/>>; anebo již k předchozímu dění v Polsku (nyní nepochybně ještě zintenzivněný názor) HILLION, Ch. *Poland and Hungary are withdrawing from the EU* [online]. 2020 [cit. 2021-11-13]. Dostupné z: <<https://verfassungsblog.de/poland-and-hungary-are-withdrawing-from-the-eu/>>.

východiska aplikuji na polský případ a zaměřím se zde také na potenciální politické dopady.

1. Oznámení podle čl. 50 musí být jasné, určité a písemné

Mnozí autoři⁴ pokládají formulaci čl. 50 SEU za nejasnou či nekompletní, Łazowski ji dokonce označil za „kryptickou“.⁵ Za alespoň částečné rozluštění nicméně vděčíme brexitu, v jehož návaznosti byly některé nezřejmé otázky objasněny, a dokonce se k nim v případě *Wightman* vyjádřil i Soudní dvůr.⁶ V tomto případě skotský vrchní soud položil na základě podnětu skotských poslanců (zastupovaných Andy Wightmanem) předběžnou otázku o možnosti návratu státu, jenž uplatnil čl. 50 SEU, zpět do Evropské unie. Soudní dvůr především uvedl, že článek 50 SEU sleduje dvojí cíl: 1) cíl zakotvit svrchované právo členského státu vystoupit z Unie a zároveň, 2) cíl zavést postup umožňující hladký průběh takového vystoupení.⁷

Podle tohoto ustanovení se může každý členský stát v souladu se svými ústavními předpisy rozhodnout z Unie vystoupit (odst. 1); takový členský stát oznámí svůj záměr Evropské radě. Unie následně sjedná a Rada jménem Unie uzavře s tímto státem dohodu o podmínkách jeho vystoupení (odst. 2). Smlouvy přestávají být pro dotýčný stát použitelné dnem vstupu dohody o vystoupení v platnost, případně dva roky po oznámení, nedejde-li k prodloužení Evropskou radou (odst. 3). Přestože možnost vystoupení explicitně zavedla až Lisabonská smlouva, vystoupení ze svazku bylo možné i dříve na základě Vídeňské úmluvy o smluvním právu (respektive na základě mezinárodních obyčejů pro ty státy, které Vídeňskou úmluvu neratifikovaly) – čl. 50 SEU je k obecným zásadám vyplývajícím z Vídeňské úmluvy či obyčejového práva ve vztahu *lex specialis*.⁸

Vzhledem k předmětu tohoto textu se budu zabývat pouze samotným prvním krokem (a záležitostmi k němu směřujícími) podle čl. 50 odst. 1 a odst. 2 věta první. Z citovaných ustanovení vyplývají tři podmínky nezbytné k aktivaci čl. 50 SEU: 1) existence vůle členského státu vystoupit; 2) taková vůle musí být na vnitrostátní úrovni projevena dle ústavních předpisů a 3) takovou vůli stát oznámí Evropské radě.

První dvě podmínky jsou úzce spojené, proto se jim budu věnovat dohromady. Rozhodnutí o vystoupení musí na vnitrostátní úrovni vzniknout v souladu s předepsanou ústavní procedurou, typicky musí být schválena v referendu a/nebo kvalifikovanou většinou v parlamentu.⁹ Takové rozhodnutí pak opravňuje moc výkonnou takový akt vykonat, tj. oznámit rozhodnutí Evropské radě (3. podmínka). Problém může nastat tehdy, když vnitrostátní předpisy takovou situaci neupravují. V takovém případě by zřejmě stačilo, aby bylo rozhodnutí přijato v souladu s demokratickými principy a zásadami právního státu,

⁴ Srov. HILLION, Ch. In: ARNULL, A. – CHALMERS, D. (eds). *The Oxford Handbook of European Union Law*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2015, s. 135. a tam citovaná literatura.

⁵ ŁAZOWSKI, A. Withdrawal from the European Union and alternatives to membership. *European Law Review*. 2012, Vol. 37, No. 5, s. 525.

⁶ Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. 12. 2018, věc C-621/18, *Wightman vs. Secretary State for Exiting EU*.

⁷ *Ibidem*, bod 56.

⁸ BLANKE, H.-J. – MANGIAMELI, S. (eds). *The Treaty on European Union (TEU): A Commentary*. Springer, 2013, s. 1396.

⁹ TATHAM, A. 'Don't Mention Divorce at the Wedding, Darling!': EU Accession and Withdrawal after Lisbon. In: BIONDI, A. – EECKHOUT, P. – RIPLEY, S. *EU Law after Lisbon*. Oxford – New York: Oxford University Press, 2012, s. 149.

patrně zrcadlovým způsobem nutným ke vstupu do EU.¹⁰ Respektování těchto a dalších principů zakotvených v čl. 2 SEU (stát je povinen je dodržovat až do vstupu výstupních dohod v platnost dle čl. 50 odst. 3 SEU) pak bude podle Hilliona nezbytné při přijímání každého takového rozhodnutí; z toho také plyne, že Evropská rada má pravomoc soulad s těmito principy přezkoumat a oznámení o vystoupení při případném porušení nepřijmout.¹¹ Nepřijetí by však mělo představovat výjimku využívanou velmi restriktivně jen při zjevném, flagrantním nedodržení – rozhodnutí členského státu vystoupit z Unie se totiž podle Soudního dvora řídí „pouze vůlí tohoto členského státu, v souladu s jeho ústavními předpisy, a závisí tedy jen na jeho svrchované volbě“.¹² Ve zkratce, rozhodnutí o vystoupení musí být přijato na vnitrostátní úrovni předepsaným způsobem, jenž bude současně v souladu se základními zásady Unie, především s těmi zakotvenými v čl. 2 SEU.

Co se týče třetí podmínky, ze znění SEU ani z judikatury Soudního dvora neplynou žádné požadavky na formu oznámení rozhodnutí o vystoupení. Podle stanoviska generálního advokáta Sáncheze-Bordonny k případu *Wightman* by takové oznámení mělo být písemné, i když to ve Smlouvě není výslovně uvedeno.¹³ Takový závěr dovozuje mimo jiné i z Vídeňské úmluvy, podle jejíhož čl. 65 odst. 1 ve spojení s čl. 67 odst. 1 oznámení o odstoupení od smlouvy vyžaduje písemnou formu. Soudní dvůr se v rozsudku *Wightman* pouze vyjádřil k tomu, že takové oznámení je odvolatelné kdykoliv do vstupu výstupních dohod v platnost a odvolání musí být v písemné formě.¹⁴ Také z toho lze dovozovat, že má-li být odvolání písemné, mělo by být ve stejné formě i oznámení. Kromě písemnosti Hillion poznamenává, že je nutná také určitost a jednoznačnost projevu směřujícího k vystoupení.¹⁵ Jak poznamenává Soudní dvůr, „pokud stát nemůže být nucen přistoupit k Unii proti své vůli, nemůže být nucen ani proti své vůli z Unie vystoupit“.¹⁶

Shrnu-li, rozhodnutí o vystoupení musí být přijato na vnitrostátní úrovni v souladu s ústavními požadavky, jakož i požadavky plynoucími z čl. 2 SEU, a takové rozhodnutí musí být oznámeno Evropské radě v písemné formě způsobem určitým a jednoznačným.

2. Polské události nelze považovat za oznámení podle čl. 50

V předchozí části jsem definoval obsah tří podmínek nutných k zahájení procedury vystoupení podle čl. 50 SEU. V této části posoudím, zda tyto podmínky byly naplněny v případě Polska.

Ústavní tribunál ve svém rozhodnutí shledal čl. 1, 4 odst. 3 a 19 odst. 1 SEU jako odpovídající polské ústavě, neboť na základě těchto článků podle Ústavního tribunálu 1) mohou unijní orgány jednat nad rámec kompetencí, které na ně Polsko přeneslo; 2) Ústava přestala být polským nejvyšším zákonem s prioritou platnosti a aplikace a 3) Polsko nemůže fungovat jako suverénní a demokratický stát.¹⁷ Z těchto tří hlavních důvodů Ústavní tribunál

¹⁰ Srov. HILLION, Ch. In: ARNULL, A. – CHALMERS, D. (eds). *The Oxford Handbook of European Union Law*, s. 137.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Wightman*, bod 50.

¹³ Stanovisko Generálního advokáta Manuela Campos Sánchez-Bordonny ve věci C-621/18, bod 97.

¹⁴ *Wightman*, body 73 a 74.

¹⁵ HILLION, Ch. Leaving the European Union, the Union way: A legal analysis of Article 50 TEU. *European Policy Analysis*. 2016, č. 8, s. 3.

¹⁶ *Wightman*, bod 65.

¹⁷ Rozhodnutí polského Ústavního tribunálu ze dne 7. října 2021 (K 3/21), výroková část.

konstatoval, že unijní právo (a rozhodnutí Soudního dvora) bude v Polsku závazné pouze v mezích polské ústavy a jejího výkladu Ústavním tribunálem. Nutno dodat, že Ústavní tribunál má ve svém středu několik protiústavně ustavených soudců a je pod přímým politickým vlivem vládnoucí strany Právo a spravedlnost.¹⁸

Tímto rozhodnutím tak zpochybnil elementární principy plynoucí ze zakládajících smluv, na nichž Evropská unie stojí, včetně principu nadřazenosti unijního práva dovozeného judikaturou Soudního dvora. Přestože k tzv. „*ultra vires* rozhodnutím“ již v Polsku i v jiných zemích v minulosti došlo, Biernat a Letowska¹⁹ stejně jako Thiele²⁰ ukazují, proč je třeba rozsudek K 3/21 vnímat jako s předchozími zcela nesrovnatelný.

Hofmann i Hillion proto ve svých článcích argumentují, že takové rozhodnutí směřující proti samotné podstatě Evropské unie představuje implicitní oznámení podle čl. 50 SEU.²¹ Já se však, podobně jako Craig,²² domnívám, že tomu tak není.

Především, i Hofmann připouští, že samotné soudní rozhodnutí nikdy nemůže vyvolat akt, který představuje rozhodnutí státu učinit oznámení o vystoupení podle čl. 50 SEU. Role soudů v systému dělby moci spočívá v řešení právních sporů a v interpretaci platného práva, nikoliv k jednání státu navenek a činění výsostně politických rozhodnutí.²³

Samotné řízení ve věci však bylo iniciováno na návrh premiéra a samotná vláda rozsudek veřejně podporuje. Podle ministra spravedlnosti Ziobra jde o „*velmi důležitý verdikt pro celý národ čelící snahám EU jednat s Polskem jako s kvazi-koloniálním státem*“²⁴ a rovněž podle umírněnějšího výroku premiéra Morawieckého musí být národní ústava nejvyšším zákonem.²⁵ Rozsudek byl navíc vydaný v oficiální sbírce, což podle Hofmanna zahrnuje onen požadavek písemnosti na oznámení podle čl. 50 – rozsudek odmítající elementární principy Evropské unie působí *erga omnes*, tedy vůči každému včetně unijních představitelů.²⁶ Jeho účinek se přitom podobá důsledkům čl. 50 odst. 3 – některé části smluv přestávají být v Polsku použitelné („*cease to apply*“). Schvaluje-li vláda soudní rozhodnutí podrývající samotnou podstatu Evropské unie²⁷ a je-li rozsudek publikován ve veřejně dostupné sbírce, nemohlo by to ve svém souhrnu představovat oznámení podle čl. 50 SEU?

Nemohlo. Za prvé, nedošlo ke splnění podmínek podle čl. 50 odst. 1 (výše definované jako podmínky č. 1 a 2). I kdybychom popsané skutečnosti ve svém souhrnu považovali

¹⁸ Srov. blíže SADURSKI, W. *Poland's Constitutional Breakdown*. Oxford – New York: Oxford University Press, 2019, s. 58–90.

¹⁹ BIERNAT, S. – LETOWSKA, E. *This Was Not Just Another Ultra Vires Judgment!* [online]. 2021 [cit. 2021-11-13]. Dostupné z: <<https://verfassungsblog.de/this-was-not-just-another-ultra-vires-judgment/>>.

²⁰ THIELE, A. *Wer Karlsruhe mit Warschau gleichsetzt, irrt sich gewaltig* [online]. 2021 [cit. 2021-11-13]. Dostupné z: <<https://verfassungsblog.de/wer-karlsruhe-mit-warschau-gleichsetzt-irrt-sich-gewaltig/>>.

²¹ HOFMANN, H. C. H. *Sealed, Stamped and Delivered*; anebo již k předchozímu dění v Polsku (nyní nepochybně ještě zintenzivněný názor) HILLION, Ch. *Poland and Hungary are withdrawing from the EU*.

²² CRAIG, P. Op-Ed: “The Rule of Law, Breach and Consequence”. In: *EU Law Live* [online]. 21. 10. 2021 [cit. 2021-11-13]. Dostupné z: <<https://eulawlive.com/op-ed-the-rule-of-law-breach-and-consequence-by-paul-craig/>>.

²³ Srov. SHAPIRO, M. M. *Courts: a comparative and political analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1986, kap. 1.; a BARBER, N. W. *The Principles of Constitutionalism*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2018, s. 60.

²⁴ Justice minister praises Polish constitution supremacy ruling. In: *The First News* [online]. 8. 10. 2021 [cit. 2021-11-13]. Dostupné z: <<https://www.thefirstnews.com/article/justice-minister-praises-polish-constitution-supremacy-ruling-25261>>.

²⁵ DE LA BAUME, M. – HERSZENHORN, D. M. Ursula von der Leyen, Mateusz Morawiecki clash in European Parliament. In: *Politico* [online]. 19. 10. 2021 [cit. 2021-11-13]. Dostupné z: <<https://www.politico.eu/article/ursula-von-der-leyen-mateusz-morawiecki-clash-rule-of-law-european-parliament/>>.

²⁶ HOFMANN, H. C. H. *Sealed, Stamped and Delivered*.

²⁷ Srov. také CRAIG, P. Op-Ed: “The Rule of Law, Breach and Consequence”.

za rozhodnutí Polska vystoupit z Evropské unie (1. podmínka), takové rozhodnutí nevzniklo v souladu s polskými ústavními předpisy – podle čl. 9 ústavy Polsko respektuje své mezinárodní závazky, čl. 90 pak upravuje způsob schválení vstupu do Evropské unie (respektive obecně nadnárodní organizace tohoto typu) a vyžaduje pro to dvoutřetinovou většinu přítomných poslanců. Souhlas může být dán také v referendu, jako se to při vstupu Polska do EU také stalo. Ačkoliv ústava neupravuje výslovně způsob odchodu z takové mezinárodní organizace, bylo by zcela v rozporu s demokratickými principy a účelem předmětných ustanovení, aby ke vstupu do EU byla vyžadována kvalifikovaná většina v obou komorách, případně referendum, a k výstupu by stačilo rozhodnutí Ústavního tribunálu veřejně schvalované vládou.

Za druhé, i kdybychom připustili splnění předchozích dvou podmínek, takové rozhodnutí nebylo oznámeno Evropské radě (3. podmínka). Oznámení musí být písemné, určité a jednoznačné. Není sice nutno trvat na striktně formalizované proceduře, ovšem v daném případě publikované rozhodnutí Ústavního tribunálu a navazující výroky vlády – ač atakující samotnou podstatu Evropské unie – za písemné, určité a jednoznačné oznámení považovat nelze. Odporovalo by to cílům čl. 50 SEU, jak je vyložil Soudní dvůr.²⁸ A to pak tím spíše, když premiér Morawiecki ve vazbě na zde rozebíraný rozsudek „polest“ zcela vyloučil.²⁹ Vystoupení z EU musí záviset jen a pouze na „svrchované volbě“ členského státu.³⁰

Hillion podotýká, že Polsko by ale přece kdykoliv mohlo písemně oznámit odvolání takového oznámení a současně s tím by muselo potvrdit své setrvání „za nezměněných podmínek co do jeho postavení coby členského státu“.³¹ Tím by se podle něj Polsko znovu jednoznačně přihlásilo ke všem principům a hodnotám Evropské unie.³² A já se ptám, co z toho? Domnívat se, že takové oznámení by znamenalo změnu v porušování principů právního státu v Polsku, se podle mého nezakládá na rozumných politických předpokladech. Naopak, právě v rovině politické by snaha Evropské unie o „vyštípání“ Polska z EU mohla přinést jen vítr do plachet populistické vlády Práva a spravedlnosti k dalšímu rozdmýchání dlouhodobě deklarovaného konfliktu „*my, ctnostní vlastenečtí Poláci versus oni, zkorumpované elity z Bruselu*“.³³ A to by pak opravdu mohlo vést i ke změně názoru polské veřejnosti, která se v aktuálních průzkumech zatím vyslovuje výrazně pro setrvání EU,³⁴ a – následně – k odchodu Polska z Evropské unie už opravdu řádným a nesporným způsobem. A kromě toho také k dalším politickým důsledkům vedoucím kupříkladu k ustavení paralelní evropské aliance a obecně unijně destruktivním důsledkům. To jsem se ostatně snažil s trochou nadsázky naznačit v samém úvodu tohoto textu

Jinými slovy, kroky EU směřující k vypuzení některého státu z Unie bez jednoznačného právního podkladu mohou zapříčinit pouze destabilizaci Unie jako takové. Můžeme

²⁸ Cíl zakotvit svrchované právo členského státu vystoupit z Unie a zároveň cíl zavést postup umožňující hladký průběh takového vystoupení – viz *Wightman*, bod 56.

²⁹ *Polest is 'fake news', Polish PM says*. In: *EU Observer* [online] [cit. 2021-11-14]. Dostupné z: <<https://euobserver.com/tickers/153212>>.

³⁰ *Wightman*, bod 50.

³¹ *Wightman*, bod 74.

³² HILLION, Ch. *Poland and Hungary are withdrawing from the EU*.

³³ Srov. MÜLLER, J.-W. *What Is Populism?*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016, s. 18–27.

³⁴ KUBLIK. *Kto się boi polestu. Sondaż Ipsos dla OKO.press i „Wyborczej”*. *Gazeta Wyborcza* [online]. 1. 10. 2021 [cit. 2021-11-14]. Dostupné z: <<https://wyborcza.pl/7,75398,27647569,ipsos-dla-okopress-i-wyborczej.html>>.

de lege ferenda jistě diskutovat o tom, zda by při porušení hodnot v čl. 2 SEU nemělo být nejvyšší sankcí i samotné vyloučení z Unie (a ne „pouze“ odebrání hlasovacích práv dle čl. 7 odst. 3 SEU). Zatím se však musíme spokojit se současnými prostředky, které se mi jeví k reakci na rozsudek Ústavního tribunálu jako vhodnější – ať už jde o proceduru dle čl. 7 SEU, dle čl. 258 a 260 SFEU nebo nově dle nařízení č. 2020/2092 o režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie. Není totiž velkého sporu o tom, že výše popsané skutečnosti ve svém souhrnu představují porušení principů právního státu ve smyslu čl. 2 nařízení a čl. 2 SEU.³⁵

Závěr

Rozsudek polského Ústavního tribunálu a navazující skutečnosti nelze považovat za zahájení procesu vystoupení z Evropské unie podle čl. 50 SEU, neboť rozhodnutí Polska o vystoupení by podle čl. 50 odst. 1 a 2 SEU muselo vzniknout v souladu s jeho ústavními předpisy a muselo by být jednoznačně, určité a v písemné formě oznámeno Evropské radě. To se v probírané věci nestalo, jakýkoliv jiný výklad by byl v rozporu s cíli tohoto ustanovení, jak je definoval Soudní dvůr v případě *Wightman*, a nepřispěl by ani stabilitě a legitimitě Evropské unie jako celku.

³⁵ CRAIG, P. *Op-Ed: "The Rule of Law, Breach and Consequence"*.

Implicit Withdrawal: does the Decision of the Polish Constitutional Tribunal Activate Article 50 TEU?

Michal Kovalčík (<https://orcid.org/0000-0002-8023-7360>)

Abstract: The essay reacts to the current debate on whether the decision of the Polish Constitutional Tribunal can be considered a notice of withdrawal under Article 50 of the Treaty on European Union. The essay addresses this issue in more detail by first clarifying the interpretation of the Article in question and then applying these general findings to the Polish case.

Keywords: the Constitutional Tribunal, the Court of Justice, Treaty on European Union, Polexit